

AGENCIA EUROPEA DE ARMAMENTOS

Por FELIPE MARTÍNEZ PARICIO

Objetivo

Me propongo hacer algunas reflexiones sobre las posibilidades de responder de una forma conjunta a las necesidades materiales que tienen las Fuerzas Armadas de los países europeos. Ni que decir tiene que estas necesidades responden a los objetivos típicos de defensa, en otras palabras, para mantener la seguridad del grupo de naciones como un todo y de cada una en particular. Lo primero obliga a elaborar una política exterior y de seguridad común, lo segundo debería responder a un período inicial de transición hasta lograr la plena adhesión al grupo.

Por tanto, salvo el período de transición antes citado, el uso de los sistemas de armas respondería a una doctrina de utilización conjunta, que capacite el empleo de diversos ejércitos por simple agregación de módulos sin tener que resolver problemas de integración o adaptación. Estos módulos deberían disponer en unos casos del mismo material, en otros contar con la capacidad de ser interoperables.

El punto de partida para tratar este tema es bien simple: el fin último que se deberían proponer todos los países europeos es la cooperación en todas las etapas del ciclo de vida del armamento y material de defensa, incluyendo desde el planeamiento, desarrollo, producción y adquisición hasta su empleo por los ejércitos de los diferentes países en la resolución de crisis o para el mantenimiento de la paz. Como no se puede romper drásticamente con el pasado y el presente, a este objetivo final se debe lle-

gar tras un número suficiente de años que permita el consumo racional de lo existente y su sustitución paulatina por lo nuevo, además de ir mejorando en el conocimiento mutuo del personal a través de una formación y entrenamientos conjuntos.

Desde este punto de vista, me propongo analizar las ventajas de carácter económico que supone una cooperación plena en la obtención, deduciendo a partir de ahí como debería orientarse la organización de una posible Agencia Europea para reducir al máximo las desventajas que esta pérdida de libertad nacional comporta al sistema.

A lo largo de este capítulo surgirá con frecuencia una cierta desconexión entre las palabras «seguridad» y «defensa», que afectan a todos en Europa dentro del concepto de estrategia de la nueva Unión, y la expresión «industria de defensa», que encierra una utilización de mercado carácter nacionalista, por tanto autárquico e independiente (1).

Historia

A pesar de algunos tímidos intentos de alcanzar acuerdos para una política común en la obtención de equipos de defensa, en lo que se incluyen todas las acciones derivadas de la creación de la OTAN, específicamente de la Conferencia Nacional de Directores de Armamento (CNAD), así como del Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP) y Unión de Europa Occidental (UEO), será en los años setenta cuando se proponen desde distintas fuentes la creación de determinados organismos: la European Military Aircraft Agency sugerido por la Comisión Europea (1975), la European Armaments Agency según propuesta del señor Tindermans en su informe a la Unión Europea (UE) (1975) y, según el informe de Klepsch (1978), la European Common Industrial Policy para el desarrollo y producción de armamento convencional dentro de su propuesta de la *two-way street* (2).

Hay que añadir la propuesta del GEIP de crear un «mercado común de defensa», con una serie de medidas directa o indirectamente encaminadas a este fin, tales como el programa EUCLID, la constitución de una Secre-

(1) El embajador Abshire, en la introducción al informe titulado «Pooling Allied and American Resources to Produce a Credible, Collective Conventional Deterrent», que para el Departamento de Defensa de Estados Unidos, preparó en 1998 CALLAGHAN, T. A., dice unas palabras similares, pero allí aplicadas a los países integrantes de la OTAN.

(2) MATTHEWS, R., en su libro *European armaments collaboration-Policy, Problems and Prospects*, editado por Harwood Academic Publishers, Chur (Switzerland), en 1992, hace un recorrido por esta historia y analiza en profundidad los problemas de la cooperación.

taría Permanente en Lisboa, la preparación de boletines de compra por cada uno de los países, la constitución de registros transnacionales de empresas de defensa y la propia estructuración en paneles o grupos para mejor atender a estos fines. En todo este proceso ha influido profundamente la exclusión de gran parte de los materiales de defensa de su tratamiento por el mercado, de acuerdo con la disposición que en el artículo 223 del Tratado de Roma se hacían los países integrantes de la UE.

Se deben añadir las actuaciones recientes tras la propuesta de esta Agencia en los Acuerdos de Maastricht, especialmente las derivadas de acciones y posiciones que están adoptando los diferentes países integrados en la UEO y más concretamente en el Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO).

En el cuadro 1, p. 92, se incluye la participación de los diferentes países en las organizaciones supranacionales UE, UEO, GAEO y OTAN, así como los niveles industriales en defensa de cada uno de ellos, de acuerdo con lo que en un apartado posterior de este capítulo se indica al analizar la industria de defensa europea. No se consideran en la UEO los casos de «miembros asociados» y «observadores» para no complicar el panorama.

Actualmente, existe un Grupo *ad hoc* para el estudio de la Agencia Europea de Armamentos, creado por los NAD en marzo de 1993. La tarea encargada al Grupo por los NAD,s fue concentrarse en los siguientes aspectos:

- a) Base legal para constituir un agencia.
- b) Estructura de la agencia y relaciones entre sus componentes, así como con los grupos (paneles) en que está organizado el GAEO.
- c) Descripción detallada de tareas, personal y financiación que serían necesarios.
- d) Relaciones con la UE y la OTAN.

El Grupo ha venido reuniéndose y emitiendo informes a los NAD,s, quedando todavía un cierto trecho a recorrer antes de que se llegue a tomar una decisión.

En este período se ha adoptado por Francia y Alemania la decisión de crear una agencia propia, con fines comunes a los que se prevén para la Agencia Europea, abierta a la integración de otros países, aunque siempre sobre la base de que esta incorporación sea gradual para no romper con su esquema bilateral de funcionamiento.

Cuadro 1.—Países participantes en organizaciones supranacionales.

<i>País</i>	<i>Nivel industrial</i>	<i>UE</i>	<i>UEO</i>	<i>GAEO</i>	<i>OTAN</i>
Alemania (GE)	I	•	•	•	•
Austria (AU)	III	•			
Bélgica (BE)	III	•	•	•	•
Dinamarca (DN)	IV	•		•	•
España (SP)	II	•	•	•	•
Finlandia (FL)	IV	•			
Francia (FR)	I	•	•	•	•
Grecia (GR)	IV	•	•	•	•
Holanda (NL)	II	•	•	•	•
Irlanda (IR)	IV	•			
Islandia (IS)	IV				•
Italia (IT)	II	•	•	•	•
Luxemburgo (LU)	IV	•	•	•	•
Noruega (NO)	III			•	•
Portugal (PO)	IV	•	•	•	•
Reino Unido (UK)	I	•	•	•	•
Suecia (SU)	II	•			
Turquía (TU)	IV			•	•

El resultado de todo el proceso histórico descrito no ha sido positivo, aunque tampoco negativo, puesto que se ha formado una cierta cultura de la cooperación internacional y más concretamente de la europea. Pero de este resultado final nunca podrán aislarse fácilmente los egoísmos de algunos países, aunque hayan aparecido disfrazados de las ventajas que proporcionan las tecnologías que ellos (sus empresas) poseen y que resultaría costoso que llegasen a ser asimiladas por las otras naciones menos favorecidas tecnológicamente. Casi siempre fue rechazada la existencia de un período de adaptación para la transición al funcionamiento pleno en condiciones de mercado libre, que por otra parte se logró en la UE para el caso de la entrada de nuevos miembros, particularmente del Reino Unido.

No creo que tras estos últimos años los países que carecían de una industria de defensa hayan llegado a poseerla, ni siquiera en áreas concretas y reducidas del sector y para tecnologías que no estén totalmente superadas en el mercado. Por no hablar de todas las trabas puestas al comercio exterior de los productos que han podido con gran esfuerzo inversor llegar a fabricar.

Todos los intentos conocidos para impulsar la cooperación (OTAN, Pacto de Varsovia, GEIP, etc.) han tenido como objetivos principales los dos siguientes: mejorar la capacidad operativa global de las fuerzas conjuntas

y reducir los recursos económicos aplicados a la obtención del material. Se debe añadir un objetivo secundario, que también aparece de una forma indirecta en el segundo anterior: reestructuración de la industria de defensa en los diferentes países para racionalizar el proceso de obtención.

Análisis económico de la cooperación

Es un análisis de cómo debe ser la cooperación, en todas sus etapas, para lograr la eficacia económica, dejando de lado los aspectos derivados del proteccionismo o la imposición de soluciones nacionales.

Si se quieren conseguir precios competitivos, puede que nos lleve a propugnar un tratamiento diferente para los distintos niveles productores de sistemas, subsistemas, equipos y componentes, puesto que será fácil lograrlo en los primeros por el reducido número de fabricantes que existen, pero será mucho más complicado en los de inferior nivel. Para estos últimos, la solución pasará por la adquisición en un mercado mundial abierto, a reserva por supuesto de salvaguardar el suministro, lo que puede complicar los costes al exigir un mayor desembolso en el mantenimiento de niveles en almacén para la etapa de funcionamiento en servicio.

Cabe aquí un análisis de tres expresiones, ampliamente utilizadas los años ochenta en los foros internacionales por muy diversas causas que no entro a analizar. Son *two way street*, *fair return* y *burden sharing* en terminología inglesa, «autopista de dos direcciones», «justo retorno» y «reparto de cargas» en traducción al castellano respectivamente.

En los años 1950 a 1980 se propuso una actuación dentro de la Alianza Atlántica que ampliase los respectivos mercados americano y europeos, compensando las adquisiciones siempre fuertes en el primero con la entrada de productos de nuestro continente en las Fuerzas Armadas americanas, en un tráfico que sea por una «autopista de dos direcciones» en contra de otro con sólo una dirección. Siguiendo con el símil de la autopista, se trataría de que en cada dirección hubiese sólo un carril de circulación, considerando como un todo Europa y proponiendo como principal objetivo potenciar su base industrial de defensa.

Se impulsó la firma de MOU,s (*Memorandum of Understanding*) entre Estados Unidos y los diferentes países europeos de la Alianza, con el objetivo de potenciar las capacidades de defensa respectivas a través de una cooperación más eficaz en la investigación, el desarrollo, la producción

y la adquisición que permitiese mejorar la relación coste/eficacia y un uso racional de los recursos económicos globales. Mediante estos MOU,s, se ha venido efectuando un seguimiento de las compras recíprocas, a la vez que se propugnaba la evaluación de productos fabricados en Europa por el Departamento de Defensa (DOD) y se iniciaban algunos programas conjuntos, sobre la base de que respondiesen a unos requisitos comunes, casi todos terminados en fracaso: MSOW, NFR-90, Munición de 155 mm con guiado de precisión,...

Los resultados deseados nunca se consiguieron, siendo normales unas relaciones de varios dígitos a favor de Estados Unidos. En los años sesenta, este país vendió por valor de 8.000 millones de dólares, mientras sólo compró unos 700 millones en el mercado de defensa europeo (3), es decir había un carril para ir desde Europa por once en el sentido contrario. En el año 1993 los resultados de este comercio fueron de 11.000 millones comprados por los países europeos para unos 2.300 comprados por Estados Unidos en nuestro continente, es decir seguimos con cinco carriles por uno en esa autopista del mercado de defensa. Debe recordarse que el presupuesto de adquisiciones en defensa es del orden de los 100.000 millones de dólares en Estados Unidos por unos 50.000 para el total de los países europeos de la OTAN (4).

Con el «justo retorno» se pretende conceder una compensación a la parte más débil en la transferencia o el acuerdo, impidiendo el desarme industrial que de otra forma podría producirse. El GEIP propugnó que hubiese un período de transición en la creación de un mercado europeo de defensa, aunque los resultados pasados casi 10 años no son más que testimoniales, tanto en los intentos de hacer algo como en las consecuencias de esas decisiones (5). En el caso de la Agencia Europea, debería ser éste el mecanismo mediante el que se mantuviese durante un período de tiempo, a negociar por las partes, una determinada estructura (económica

(3) Véase el citado informe de CALLAGHAN, T. A., del año 1988.

(4) Los últimos datos están sacados de un artículo en la revista *Armed Forces Journal* de septiembre de 1995, escrito por el coronel holandés Kiemneij, agregado de cooperación en Washington. Los países con MOU,s firmados en esta fecha son 21, aunque los datos excluyen Israel y Egipto, con unas compras muy elevadas en los últimos años en Estados Unidos.

(5) Hay que hacer referencia al estudio «Towards a Stronger Europe», informe del GEIP de diciembre de 1986, realizado por un equipo de destacados profesionales dirigidos por el que había sido ministro de Defensa de Holanda H. Vredeling, con el objetivo de efectuar propuestas que mejoren la competitividad de la industria de defensa europea. Otro documento de importancia es el *actio plan* de este mismo Grupo. En los dos hay un análisis muy serio de la situación, a la vez que propuestas acertadas para el futuro, aunque no se ha avanzado prácticamente nada desde entonces.

y tecnológica) de los intercambios globales en materiales de defensa de los países que la integrasen.

La ventaja inicial en estos tipos de acuerdos siempre son para las naciones con una industria más desarrollada y competitiva, por tanto más intensa en capital e ingeniería, trasladando a las de menor nivel aquellos productos que precisan de una mano de obra intensiva y cuya fabricación tiene mayores repercusiones sobre el medio ambiente.

Por el «reparto de cargas», inicialmente a nivel OTAN, ahora también dentro de una organización supranacional europea, se trata de analizar cómo debe ser la contribución de cada país a la defensa común, en un reparto justo que atienda a las capacidades a la vez que a las necesidades particulares. Su relación con el justo retorno procede de que los gastos de defensa repercuten de manera diferente sobre las respectivas sociedades nacionales, traspasando fronteras tanto cuando se adquieren productos militares como civiles, lo mismo que cuando se despliegan fuerzas en los países europeos.

En Estados Unidos siempre hubo gran interés por analizar las respectivas contribuciones a la «defensa común» de sus países aliados. Concretamente, cada año el secretario de Defensa presenta un informe al Congreso sobre los diversos parámetros que pueden medir lo que cada país aporta a defensa, incluida su evolución en los años pasados, junto con el estado de las economías respectivas, al objeto de reflejar ese comportamiento (6).

La principal consecuencia de un tratamiento serio del reparto de cargas es llegar a un mayor equilibrio entre los diferentes países en sus respectivos gastos, medidos con criterios similares, aplicados a la función defensa. Las diferencias se justificarían por una parte en las diferentes necesidades, proporcionales a la riqueza nacional y grados de desarrollo y bienestar, y otra en los retornos económicos de los gastos de defensa globales de la comunidad de países europeos, al tener en cuenta las ventajas que obtienen los países vendedores sobre los compradores.

(6) Las cifras que contiene el «Report on Allied Contributions to the Common Defense» de mayo de 1994, son parecidas a la que se incluyen en este capítulo, con las lógicas variaciones por razón de las diferencias de fuentes. El análisis de este informe se centra en el PIB, población, déficit público, desempleo, personal militar y civil en defensa, algunos tipos significativos de material..., incluso el apoyo de estos países (OTAN, Japón y Corea) aportan a las Fuerzas Armadas americanas desplegadas en ellos. No tiene en cuenta las procedencias de las adquisiciones del material de defensa, ni tampoco los repartos del gasto entre personal y material.

Dado que a lo largo de este trabajo incluyo 18 países como integrantes de la Europa de defensa, es oportuno analizar someramente esta contribución utilizando dos indicadores de esfuerzo. El primero es la clásica relación entre el presupuesto (o gasto) de defensa PIB para cada uno de los países, que podemos llamar «esfuerzo global de defensa». El segundo uno más elaborado, que llamaré «esfuerzo personal de defensa», que relaciona los gastos de defensa por hombre en servicio (militar profesional, voluntario o de reemplazo) con la renta *per cápita*.

En la figura 1 se presentan gráficamente estos indicadores, para los 18 países aquí incluidos, más la media de Europa (de esos 18), de Estados Unidos, Japón y Canadá. Se observa una clara relación entre los dos indicadores, salvo los casos de Japón y Canadá, donde el esfuerzo global es muy bajo comparado con el esfuerzo personal.

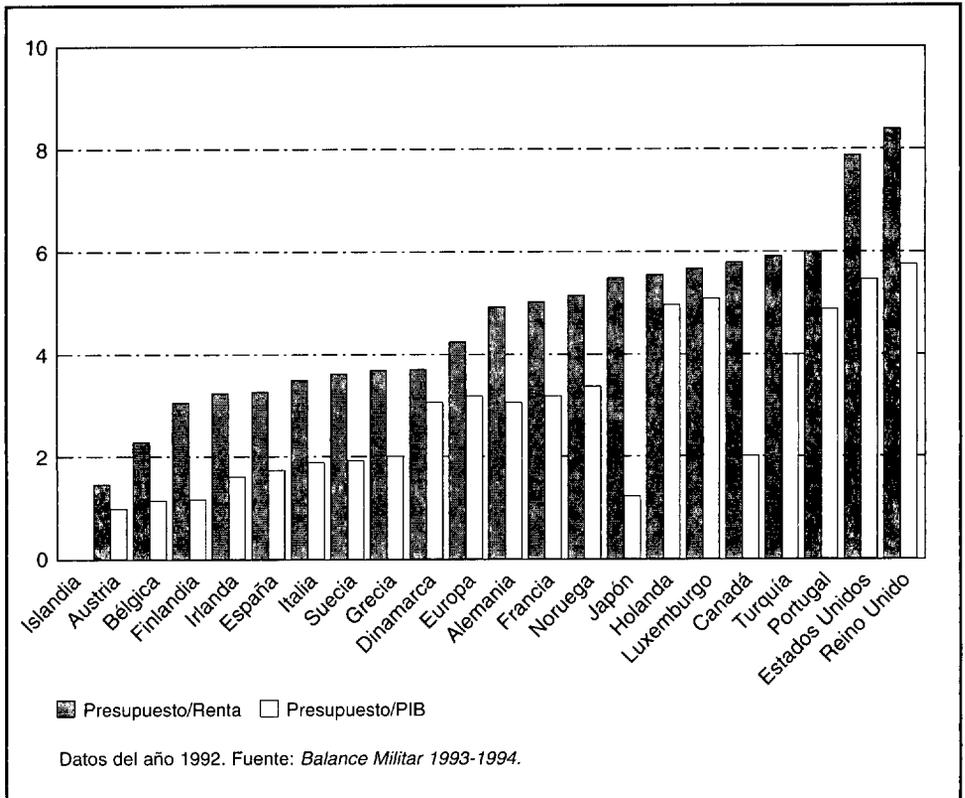


Figura 1.—Esfuerzo de defensa global y personal.

Dentro de Europa hay una clara partición, a la izquierda y a la derecha de los valores medios europeos, con países de baja renta, y por tanto riqueza, como Portugal y Turquía situados muy por encima de la media. El resto de países guarda una cierta sincronía entre desarrollo y esfuerzo defensivo, con la excepción por el extremo más bajo de Austria y Bélgica y del Reino Unido (similar a Estados Unidos) por el extremo superior.

Ventajas y desventajas de la cooperación

Para iniciar este tratamiento, será bueno acotar esta expresión, pues la literatura está llena de ambiguos usos del término, donde cabe todo o sólo muy poco de lo que se viene calificando como tal. En lo que se refiere a este texto, me referiré solamente a los programas gubernamentales o industriales en los que la participación de los diferentes países miembros incluye desde la etapa inicial de definir unas necesidades comunes, hasta su fabricación y apoyo también en forma coordinada por todos. Se excluyen por tanto los casos de coproducciones o cofabricaciones si no hay aportación de saber hacer propio, es decir, cuando el proceso está sometido a simples licencias o transferencias de procedimientos de fabricación, con dominio absoluto de una de las partes y sin que el beneficiario aporte ninguna mejora.

Desde el principio, el motivo que impulsó la cooperación fue conseguir el abaratamiento de costes no recurrentes de Investigación y Desarrollo (I+D), al repartirlos entre varios países, junto con la reducción de precio lograda por las economías de escala al fabricar un mayor número de unidades en aquellos sistemas de armas susceptibles de aplicar la fabricación en serie. Se añaden las ventajas inherentes a la interoperabilidad, en el caso de tener que actuar las fuerzas de varias naciones de forma conjunta. Las desventajas proceden de esos mismos objetivos, puesto que al sumar varias organizaciones, teniendo que lograr la satisfacción de la necesidad para todos, aumentan los requisitos, se retrasa el proceso de decisión y se introducen perturbaciones en la selección de contratistas y subcontratistas para responder a los intereses particulares de las industrias de defensa de cada país.

Cualquier razonamiento económico debe previamente descargarse de las rémoras que se suelen introducir en defensa: un país defenderá su producción propia, aunque sea más cara, por motivos basados en la necesidad del alcanzar la independencia estratégica respecto de otros países fabricantes, que podrían cerrar el suministro cuando más se necesite.

Desde un estricto punto de vista económico, en el mercado y producción del material de defensa, como en cualquier otro mercado sectorial, se debe atender a la tradicional ventaja comparativa para un país, de forma que cada uno aporte aquello para lo que está relativamente más especializado con menores costes laborales. Caso de alterar este equilibrio, se producen deseconomías, por tanto se reduce la eficacia y se aumentan los costes totales. La colaboración con Estados Unidos, por exigencias de este país, ha estado basada en el suministro de acuerdo con el principio de la competencia, cargando el país que quiere forzar a que se seleccione su contratista a pagar un sobreprecio igual a la diferencia con el más idóneo.

La reducción de costes es aplicable en todas las etapas del proceso, pero debe hacerse especial hincapié en el desarrollo, puesto que es un coste importante en el que siempre se duplicarían los esfuerzos caso de hacerse de forma individualizada. Piénsese en el programa del futuro avión de combate europeo (EF-2000), con cuatro países comprometidos en desarrollarlo, en el que España sólo ha tenido que sufragar unos 150.000 millones de pesetas correspondientes al 13% del coste total. Una simple multiplicación convierte esa cifra en alrededor de 1.150.000 millones.

En la etapa de producción el efecto de las economías de escala se manifiesta doblemente, por un lado en los gastos necesarios para financiar el «equipamiento industrial» de las empresas que intervienen en la fabricación en serie, por otro en las mejoras que introduce el «aprendizaje» al fabricar un mayor número de unidades. Por su importancia, me detendré en efectuar algunas consideraciones sobre estos dos componentes.

El disponer de varias instalaciones, dónde se integren los sistemas y se produzcan los subsistemas, equipos y componentes, reduce la eficacia final al multiplicar las inversiones necesarias. Para los subsistemas y equipos, una repartición de trabajos, que no sea optimizada, puede encarecer el coste final y provocar retrasos, que pueden incidir sobre el programa global al requerirse múltiples reuniones y transportes entre los centros secundarios y el principal cuando se detectan fallos en la integración, puesto que no sería rentable disponer en todos ellos de las correspondientes instalaciones de prueba (7).

La necesidad de hacer este esfuerzo en la integración del sistema sólo estaría justificada en casos extremos de materiales de gran consumo, lo

(7) Véanse como ejemplo los comentarios aportados para el HUD (*Head-Up Display*) del programa EF-2000, en el informe de la National Audit Office del Reino Unido citado en la nota 8.

que no es el caso en la gran mayoría de sistemas. La duplicidad de fuentes de suministro para los componentes, como forma de introducir la competencia entre posibles proveedores, debe limitarse a la existencia de esa alternativa, pero seleccionando siempre la más económica una vez definido técnicamente el producto.

La gran ventaja de la cooperación está precisamente en agrupar en el producto final los componentes más ajustados en precio, por tanto buscando los proveedores más idóneos a través del proceso de selección. A su vez, cada uno de estos proveedores se encargará de contratar con sus propios suministradores en las condiciones más ventajosas del mercado. Ahorrar en cada uno de estos niveles de integración es el mejor procedimiento de alcanzar un ahorro máximo para todo el sistema. Cualquier anomalía que se introduzca, forzando a una selección al introducir factores ajenos a los económicos, es una reducción de la eficacia final. Por esta razón, un reparto estricto de la participación industrial, atendiendo únicamente a los porcentajes de cada país en el programa, tendrá un efecto negativo sobre la eficacia global.

La industrialización de un proceso de producción en serie, requiere una inversión en medios de capital fijos para la empresa y en dotación de personal debidamente preparado, y muchas veces especializado, para acometer la fabricación. Se unen además las conversaciones con proveedores para disponer a su debido tiempo de las materias primas, servicios y productos elaborados o semielaborados que se incorporarán al equipo. La inversión es función de la cadencia y plazo de tiempo con que se deben entregar los equipos, de forma, que una vez establecida esa inversión, se convierten en elementos de coste susceptibles de un aprovechamiento muy diverso, donde cabe tanto una utilización de la capacidad máxima como, por razones de conveniencia, de una capacidad reducida.

La curva de costes unitarios correspondería a la figura 2, p. 100. El punto de trabajo de la empresa tiende a ser el de menores costes, lo que exige alcanzar ese ritmo de producción, aunque muchas veces en este mercado de defensa se busque una cifra de producción menor para contemplar posibles incrementos de la demanda con objeto de atender a clientes de otros países o para responder a posibles situaciones de crisis. El primer caso sería un riesgo que debe asumir la empresa, el segundo, cuando así lo impone el Ministerio de Defensa, debe ser a cargo de éste.

Este exceso de capacidad puede ser incluso completo, es decir, teniendo las instalaciones industriales paradas aunque mantenidas en condiciones



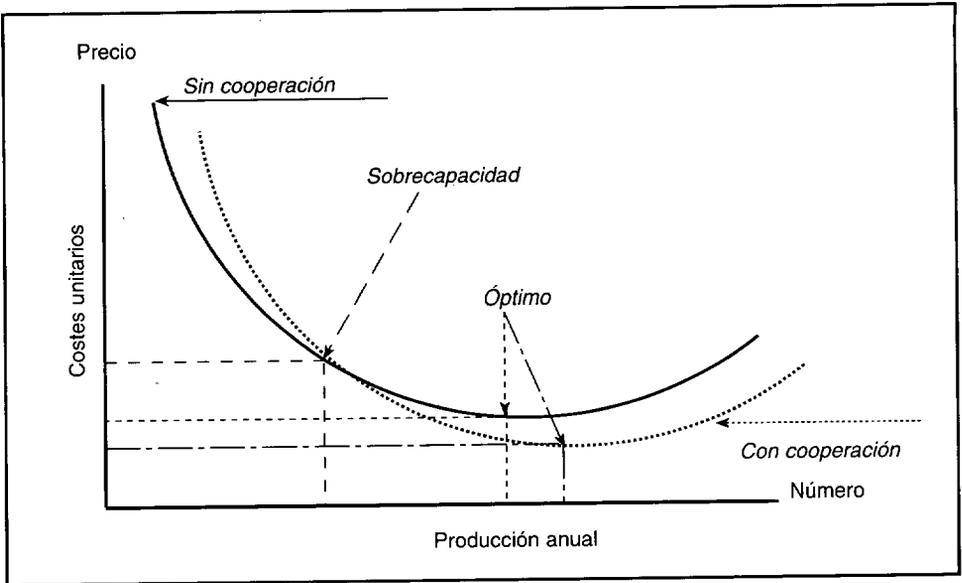


Figura 2.—Curva de costes unitarios.

de entrar en producción. Este es el caso de la industria de municionamiento y en general de la relacionada con los explosivos y propulsores utilizados en los distintos tipos de armamento. El coste de mantener las instalaciones debe ser del Ministerio de Defensa. Si por las mismas razones se produce por debajo de la capacidad, el precio debería ser el óptimo y cargarse el sobrecoste aparte, para de esta forma indicar cuál es la razón de no alcanzarse esa eficacia. No se pueden olvidar en ningún momento cómo son las características de este mercado de defensa y las condiciones en las que se tienen que tomar decisiones.

La cooperación introduce un desplazamiento de la curva hacia abajo y hacia la derecha, reduciendo el coste unitario y aumentando la capacidad de producción óptima. Esto ocurre siempre que se den las condiciones de competencia en la selección de proveedores y se utilicen los suministradores más idóneos del conjunto de países, por lo que el desplazamiento será tanto más a la derecha cuanto mayor sea la acumulación de la demanda entre los diversos países participantes, así como este descenso de la curva se verá frenado por la persistencia de limitaciones a la plena competencia.

Para analizar los efectos del tiempo en la fabricación, lo que es conocido tradicionalmente como «curva de aprendizaje», se deben tener en cuenta

las repercusiones que, sobre la calidad y coste del trabajo, tiene la continuidad del proceso de producción. Cada cierto número de unidades fabricadas se produce una reducción en el coste unitario medido en porcentajes del precio original, tanto como consecuencia del menor tiempo empleado como por el menor número de unidades rechazadas por el control de calidad. De ahí que la «curva de aprendizaje» se defina por ese tanto por ciento en que disminuye el coste en la fabricación del lote tipo.

Por el momento no hay experiencia práctica de cuál es la repercusión sobre los costes finales de un programa en colaboración entre varios países, aún cuando si hay abundante literatura sobre los aspectos teóricos. El aumento de los costes incide desde el momento en que los responsables de establecer los requisitos operativos inician las negociaciones para determinar los requisitos conjuntos. Hay una clara tendencia a aumentar las exigencias del producto para dar satisfacción a todos los participantes, originándose como consecuencia ya desde el principio una elevación general del coste del programa, además de un alargamiento de los plazos por la duración de ese proceso de llegar a un acuerdo.

La transformación de los requisitos operativos en técnicos e industriales en la fase de diseño, agudiza el problema, puesto que se busca la utilización de tecnologías muchas veces emergentes y todavía no contrastadas, aumentando también con todo ello el riesgo.

La fase de desarrollo, con la participación ya plena de las empresas, es otra fuente de incrementos de costes, al producirse unos repartos de actividades entre ellas defendidos por las naciones que lo financian. La propia negociación de las empresas para determinar la estructura industrial añade tiempo al proceso. Sobre los costes repercute también la obligatoriedad de que no se acuda a fuentes de suministro o apoyo técnico de empresas de terceros países.

La colaboración para la obtención de equipos de defensa aporta unas indudables ventajas operativas como consecuencia de la comunalidad e interoperabilidad que se alcanza con el nuevo producto, lo que facilitará la actuación conjunta de las Fuerzas Armadas de los diferentes países que desarrollaron o utilizan el material. Esta ventaja se amplía a todo lo que es entrenamiento común y a los importantes costes que durante la etapa de empleo en servicio representan los repuestos, el mantenimiento, los manuales técnicos y de uso, así como las futuras modernizaciones y actualizaciones. Son valores de muy difícil cuantificación, particularmente por la carencia de datos reales que puedan servir para efectuar comparaciones.

Siguiendo en este terreno de las ventajas y desventajas, aunque sean de imposible cálculo, no debe echarse en «saco roto» que, a través de este proceso auspiciado por los gobiernos, las empresas han logrado un conocimiento más profundo unas de otras, lo que por una parte ha facilitado asociaciones fuera del programa original cuando la impresión y la actuación fue buena y por otra parte ha conducido al ostracismo de aquellas empresas que pusieron al descubierto sus limitaciones y carencias con el programa.

La experiencia del programa EF-2000, en colaboración entre Alemania, España, Italia y Reino Unido, podrá aportar en el futuro inmediato información sobre los incrementos de costes que introduce la participación de numerosas empresas de los cuatro países, sobre todo teniendo en cuenta que está suponiendo un auténtico reto tecnológico en características aerodinámicas, aviónica, nuevos materiales y propulsión con un motor totalmente nuevo.

Un reciente informe (8) del Reino Unido incluye un análisis de las principales causas del retraso de este programa y los correspondientes incrementos de gasto, tanto en razón de la estructura del programa, como del reparto del trabajo entre las empresas de las cuatro naciones para los principales componentes del avión y motor. Este retraso representa incluso la permanencia en servicio de los aviones ingleses a sustituir, *Tornado F-3* y *Jaguar*, que deberán sufrir unas operaciones de mantenimiento cada vez más costosas dada su antigüedad.

El resumen podría ser que para el Reino Unido el incremento de coste ha sido de un 25%, incluyendo un retraso acumulado de tres años en el vuelo del primer prototipo. La figura 3 recoge los distintos componentes de este aumento de coste para este país.

Como resumen, aún con los resultados prácticos de los diferentes programas de cooperación, que han avanzado suficientemente en el tiempo como para tener informaciones fiables, no pueden extraerse conclusiones al compararlos con los datos de programas nacionales por la ausencia de equivalencia total: no es lo mismo un *F-16* o un *F-18* americanos que el *Tornado* tripartito, el *EF-2000* cuatripartito, el *Rafale* francés o el *Gripen*

(8) El informe referido ha sido preparado por el «Controller and Auditor General de la National Audit Office» del Reino Unido, con el título de «Ministry of Defence: Eurofighter 2000» y publicado el 11 de agosto de 1995 por autorización de la Cámara de Comunes, con un precio de venta de 8,95 libras.

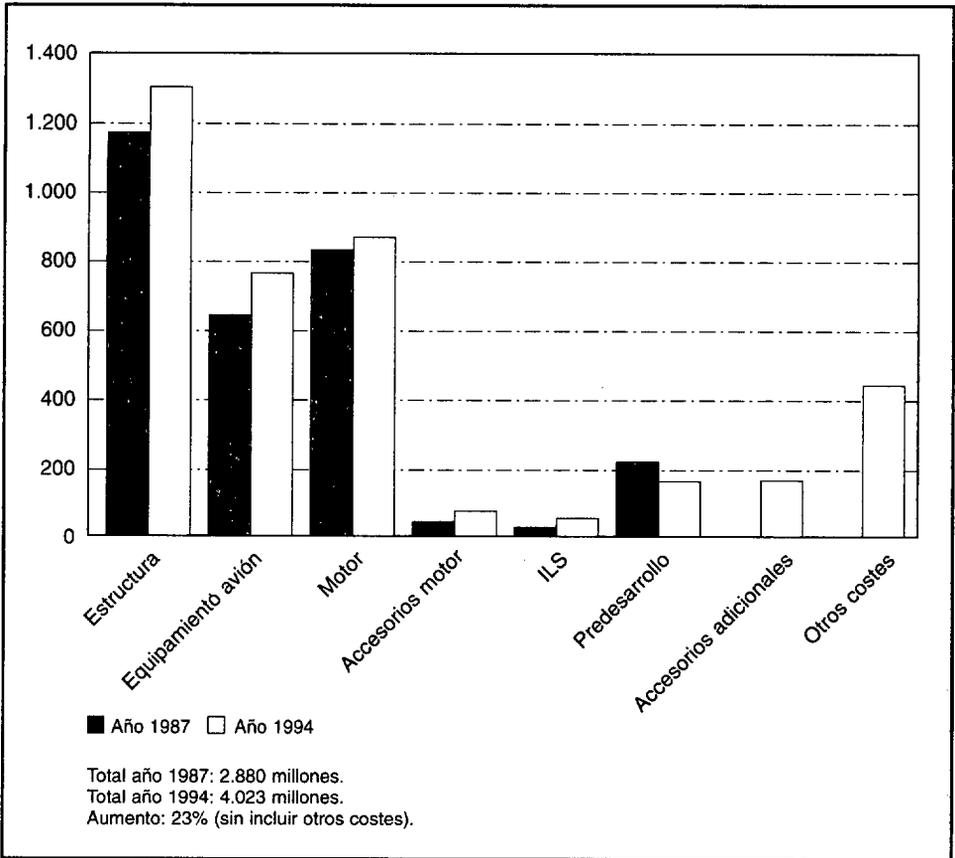


Figura 3.—Evolución de costes del EF-2000 para el Reino Unido, cifras en millones de libras.

sueco. Aunque se puedan relacionar calendarios y costes, tanto las características operativas y técnicas, como el momento en que cada uno de estos aviones se fabrica y entra en servicio, son diferentes. Se añade el secretismo que rodea la obtención en defensa y la falta de transparencia de las empresas en sus contrataciones.

Posibles soluciones para la Agencia Europea

Una Agencia Europea, que trámite todas las adquisiciones de material de defensa para los países miembros, puede enfrentarse a la necesidad de

tener siempre abiertos unos listados de posibles suministradores, a los que en caso de existir un pedido dirigiría las ofertas, utilizando la competencia entre las posibles fuentes para seleccionar el candidato final. Sólo cuando el procedimiento fuese lo bastante complejo, a la vez que estuviesen suficientemente comprometidas las diferentes organizaciones nacionales, sería posible acumular un número de unidades a suministrar como para lograr los efectos de economía de escala deseados contratando con una sola fuente suministradora.

Nos conduce a la necesidad de propugnar unos procedimientos progresivos, para ir introduciendo gradualmente en las actividades de la Agencia los diferentes sistemas de armas, empezando por las más simples a la vez que los más comunes. Podría empezarse por los dos extremos: repuestos de sistemas ya en servicio y que sean comunes a varios países, y programas de desarrollo de tecnologías precompetitivas. El paso siguiente sería iniciar programas de cooperación para el desarrollo de sistemas que deban entrar en servicio para varios países y con utilización conjunta. Con todo, la complejidad que supondrá la organización y su funcionamiento, donde deberán resolverse problemas que surgen del choque de intereses nacionales, aconseja un procedimiento que se inicie alrededor de un núcleo de unos pocos países con mayor afinidad.

Debe añadirse todo lo relacionado con un planeamiento común de necesidades también comunes, no duplicando acciones nacionales sino asumiendo competencias a nivel supranacional. Aunque al final del proceso de consolidación de la Agencia es cuando ésta deba afrontar un planeamiento común en gran número de necesidades operativas, sería conveniente que desde el principio se emprendieran actividades de este tipo para un cierto número de programas de desarrollo u obtención en general, con la Agencia aportando sus medios materiales y personales e impulsando y atrayendo las participaciones nacionales.

Quiero destacar como positivo, incluso recomendable de acuerdo con lo hasta ahora dicho, el plan iniciado por Francia y Alemania de constituir su propia Agencia, que actuaría como núcleo alrededor del cual se pueda constituir la europea mediante la libre y progresiva integración de otros países. Los principales inconvenientes de esta solución, quizás incluso fuente de reticencia para el resto de países, es el poder de dos naciones que ocupan un primer nivel tanto en capacidad industrial y tecnológica como en sus cifras de gastos de defensa. En este sentido, entre Alemania y Fran-

cia se han venido fraguando unas agrupaciones empresariales que ya están funcionando para áreas concretas del sector (helicópteros, misiles, aviación, armamentos,...), en algunos casos abiertas a otros países pero siempre basadas en su liderazgo.

Tras el período de organización y crecimiento en el número de países integrados, cabría asentar los esfuerzos en varios aspectos importantes del funcionamiento de los Ministerios de Defensa europeos y sus Fuerzas Armadas:

- Normalización de procedimientos operativos y de materiales, un poco a caballo entre lo que viene haciendo la OTAN para lo primero y la UE en lo segundo.
- Unificación de la calidad con la centralización de su coordinación por la Agencia, descentralizada su ejecución por los organismos nacionales.
- Impulso de todo lo que favorezca la interoperabilidad de las unidades militares llamadas a participar en acciones conjuntas de mantenimiento de la paz e interposición, en particular análisis de cómo satisfacer estas nuevas necesidades dentro de la industria europea.
- Papel que puede y debe jugar este organismo o alguno similar en el control del comercio exterior, dado que éste tiene una base industrial y tecnológica de producción y una gran repercusión sobre la política exterior, a la vez que viene influido por ella, y por tanto sobre la seguridad mundial, europea y nacional.
- Aumento del apoyo logístico común, tanto en sistemas de armas europeos en servicio en varios países como en aquellos otros de procedencia norteamericana, adquiriendo repuestos y manteniendo existencia en almacén para próximos años y compartiendo instalaciones de tipo industrial, militares o civiles, para reducir costes.
- Preparación de unidades para entrenamiento compartidas por todos los países, con material real y campos de maniobra de administración común. Con esta actuación podría mejorarse la interoperabilidad del material en servicio, a la vez que se facilitaría la participación del personal en operaciones militares conjuntas.
- Uso compartido de simuladores complejos, como parte de las anteriores unidades, dejando los más sencillos para su empleo en los distintos países.
- Utilización también compartida y de forma complementaria de los Centros de Ensayo e Instalaciones de prueba.
- Estudio del posible uso de determinados centros de investigación de carácter civil y de aquellos centros tecnológicos específicos de defensa

- que existen en Europa. Podría plantearse la creación, en forma similar a como ocurre en Estados Unidos, de algún centro oficial para impulsar aquellas actividades de I+D prioritarias para la seguridad europea.
- Posibilidad de que en el período transitorio de funcionamiento se utilice una adhesión a la carta, siempre con una financiación basada en el reparto de costes: para programas concretos nuevos, para sistemas ya existentes en servicio, como agencia de compras internacional,...
 - Exclusión de las tecnologías no convencionales, especialmente la nuclear, no sólo por razones tecnológicas y de seguridad derivadas de acuerdos internacionales de no proliferación, también por razones éticas del uso de este tipos de armamentos.

Si lograr que exista una agencia será difícil, por el cruce de intereses en países económica y políticamente diferentes, con industrias y tecnologías que pueden agruparse en al menos tres o cuatro niveles, más puede serlo que funcione realmente un procedimiento de planeamiento común y está lejano que se contemple una única política de seguridad y defensa.

A pesar de todo, y quizás por lo anterior, la construcción de la «Europa en materia de seguridad, defensa y armamentos» es un reto al que deben enfrentarse los gobernantes de nuestro continente. Pero esta necesidad sentida desde dentro del sistema de defensa choca con unas prioridades y un calendario, de forma que para llegar al final deseado, en forma de una asunción supranacional de las necesidades en esta materia, es necesario que previamente se acuerden una multitud de cuestiones previas.

Esta construcción debe ser en esos tres ámbitos antes citados, seguridad, defensa y armamento, sin que su enumeración signifique un orden, más bien sabiendo que es posible y deseable llegar al final utilizando los caminos que hagan más llevadero el viaje y reduzcan los costes de todo tipo, en general actuando en paralelo en los tres campos.

En este sentido, partiendo de la existencia de unos límites en los recursos utilizados para la función defensa, por tanto sin opciones de alcanzar todo lo deseado y planeado por los responsables de Estado Mayor, debemos ser capaces de responder a varias preguntas:

- ¿Debemos fijar como deseables unos límites máximos a la tecnología aplicada en defensa, sin tener en cuenta las capacidades europeas a corto y medio plazo?
- ¿Está justificada la adquisición a empresas del propio país aunque sean mayores los precios?

- ¿Puede ser aconsejable para esa construcción dar ciertas ventajas como suministradoras a las empresas europeas, rehuendo las compras en Estados Unidos?
- ¿No convendría iniciar un planeamiento conjunto de aquellas necesidades que surjan para actuaciones en el exterior como «UE»?

Hay algunas teorías ya viejas que basan el desarrollo económico en la existencia de la competencia, fruto principal del liberalismo, mientras otras nuevas dan una gran importancia a la confianza, producto de un uso correcto de la libertad por los ciudadanos. Estamos en este asunto de la construcción de la Europa del armamento ante un caso claro de confianza entre las partes para, sin tratar de conseguir los máximos beneficios particulares como un fin en sí mismo, potenciarlos mediante el logro del bien común. Pero esto requiere cesión de unos derechos tradicionales a la vez que se tienen en cuenta todas las repercusiones de esta actuación política sobre el entramado social y económico de Europa, buscando potenciar al máximo cada país sin pérdida individual de posiciones ya adquiridas.

Repercusiones sobre la base industrial europea

Ya están esbozados en el punto anterior algunas consecuencias industriales. Aquí se trata de profundizar de una forma más concreta en las repercusiones sobre los diferentes sectores en que se puede clasificar la actividad industrial de defensa, es decir, sobre las principales empresas ya establecidas y que vienen participando en los sistemas de armas más importantes.

Por otra parte, la presencia cada vez más creciente de materiales civiles o duales en los sistemas militares, introduce una complicación adicional para calcular el beneficio que se produce por las compras de los Ministerios de Defensa o de las empresas que fabrican los sistemas principales, puesto que la base industrial tendrá que ser ampliada para incluir esas empresas civiles o duales que también están tomando parte cada día más en el proceso.

Hay que comprobar también otras repercusiones de las actuaciones de tipo contractual (administrativas, legales, calidad, seguimiento, evaluación,...), por su capacidad de provocar ahorros o incurrir en gastos adicionales cuando se participa en programas internacionales o simplemente se gestiona una adquisición centralizada a través de una agencia como la propuesta.

Creo que es conveniente empezar con una breve idea de cómo es en estos momentos la industria europea de defensa, tanto en los diferentes niveles que pueden establecerse para los países que integran la UE, como para los que previsiblemente pueden verse afectados por su carácter de asociados a la UEO. Añadiré unas consideraciones sobre el papel a jugar por defensa en la consolidación de una base industrial y tecnológica integradas.

Hay que partir de la idea de que la unidad económica europea es el primer paso para la unidad política, estando ésta necesitada de una actuación común en todo lo que es acción exterior. La seguridad de Europa debe basarse en los medios europeos y al menor coste, utilizando el presupuesto económico de esa defensa como forma de aumentar la base industrial y la capacidad tecnológica. El primer paso es que el mercado interior sea suficiente para impulsar la creación de grandes empresas, o estimular a las civiles ya existentes para que entren en esa actividad, en competencia con la industria de defensa americana, puesto que el paso siguiente será la captura de la mayor cuota posible del mercado exterior.

Una referencia a un mercado concreto como es el de helicópteros, tanto civiles como militares, nos puede ayudar a comprender los objetivos anteriores. En estos momentos, el mercado está dominado por siete empresas, cuatro americanas y tres europeas, dejando a parte por su situación particular de crisis la oferta de la Europa del Este. La figura 4 nos da idea de cómo es hoy el subsector de helicópteros y prever tendencias para los próximos años, por ejemplo calculando las productividades al comparar las columnas de ventas y de número de empleados.

Si la Europa de la defensa en construcción quiere ser líder en este mercado, con una tendencia a la concentración en un número más reducido de empresas, debe dar prioridad a la oferta europea en aquellos modelos donde hay una capacidad real de competencia, proponiendo como objetivo de política industrial que las respectivas Fuerzas Armadas dejen de comprar fuera de su propio mercado natural. Si se quiere que un país concreto, caso de España, afronte el futuro con cierta capacidad de ser parte de esa industria, deberá asociarse mediante acuerdos con el Grupo que tiene opciones claras de ser competitivo, es decir, EUROCOPTER formado por Francia y Alemania. Cualquier solución diferente, en compras o en aproximaciones industriales, irá en contra de los intereses de una base industrial europea.

Como ya se dijo anteriormente, en los orígenes de la cooperación en defensa siempre estuvo implícita la idea de consolidar el pilar europeo de

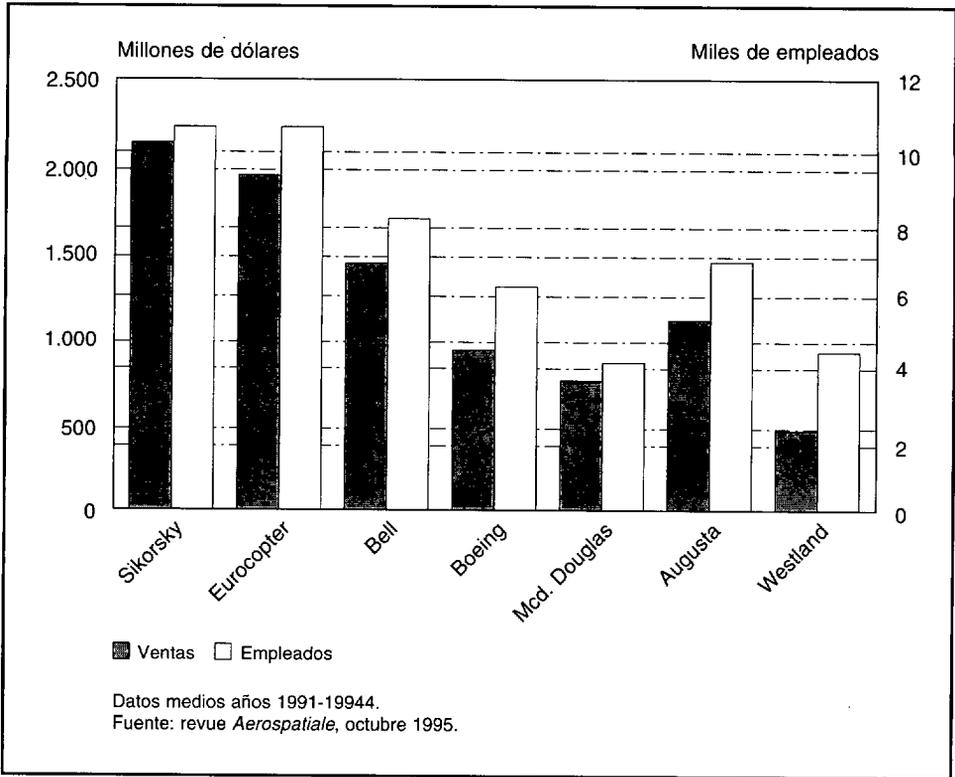


Figura 4.—Mercado mundial de helicópteros, las principales empresas.

la Alianza Atlántica, en aras de repartir el esfuerzo industrial entre las dos orillas del océano que define esta organización. Pero los dos pilares no han sido nunca simétricos, con demandas y ofertas diferentes y distinta dependencia del comercio con terceros países.

A su vez, con esta política se demostró que, aunque correcta en sus fines, desde el punto de vista de las empresas europeas y americanas aparecían los inconvenientes de utilizar medios alejados de la competencia para las adjudicaciones de los contratos y subcontratos, además de introducir la desconfianza por el trasvase de información sensible para el saber hacer de cada una.

La colaboración intraeuropea, que se vio dificultada cuando se impulsaba desde los Ministerios de Defensa, por las razones apuntadas, recibió su mayor espaldarazo por el interés creciente de las empresas. Por razones de eficacia, estaba en marcha un proceso de búsqueda del tamaño que

ofreciese mayor rentabilidad económica por los factores de escala, incluso como medio para que la industria europea se hiciese más competitiva frente a los gigantes americanos y japoneses. Las alianzas de diverso tipo entre las grandes empresas, Daimler-Benz, British Aerospace, GEC, Thomson-CSF, Aerospatiale, Dassault, Alenia,... fue creciente, salvando las distancias y barreras que tradicionalmente se habían colocado para defender el espíritu nacionalista. A esta idea se sumó la creciente importancia de las decisiones de Bruselas en la Comunidad Europea, junto con un mayor peso del sector civil frente al militar en la producción industrial y en la tecnología.

Esta concentración del poder en unas pocas empresas tiene la indudable ventaja de conducir a una mayor normalización de sistemas de armas dentro de los países europeos, al reducirse las fuentes de suministro, con el posible efecto añadido de la reducción de costes por las economías de escala, pero también la desventaja de la pérdida de competencia como medio de asignación de los contratos.

Cualquier actuación a nivel europeo, bien mediante el mayor peso de la UE en cuestiones de seguridad, bien con la creación de la Agencia de Armamentos o la más utópica de unas Fuerzas Armadas más integradas, o incluso comunes, pasa por un tratamiento o diseño conjunto de la «base industrial de defensa europea». Esto significaría orientar desde Bruselas (UE, UEO y GAEO) la reordenación del sector, dejando a la libre iniciativa las soluciones finales, pero siempre sobre la base de determinar una dimensión para la demanda final.

Por el momento, la situación en Europa es de cambio, situación que ya se viene produciendo a lo largo de un período de tiempo de varios años, quizás desde los finales de los años ochenta. Cada país tiene sus propias particularidades, marcándose claramente la existencia de tres o cuatro niveles entre ellos, muy ligados a la existencia de unos sectores industriales civiles.

A nivel europeo como a nivel nacional, son escasas las razones para intervenir en el sector, especialmente desde consideraciones económicas, siendo preferible dejar que el mercado decida. Sólo las razones de carácter estratégico, para disponer del material cuando se necesite y sin interferencias de terceros países suministradores, aconsejan que haya criterios políticos para influir en el tamaño de la industria de defensa. Si se deja únicamente al mercado, se formarán unas grandes empresas transnacionales a través de fusiones, absorciones y acuerdos de colaboración, y que-

darán unas empresas nacionales, generalmente de tamaño mediano y pequeño, que difícilmente podrán sobrevivir en condiciones de continuidad salvo que se les aplique formas encubiertas de protección por sus gobiernos.

Los criterios políticos, tanto nacionales como europeos, se suelen incorporar vía contratación en programas de desarrollo, en un caso utilizando las empresas de cada país, en el otro mediante acuerdos de colaboración de tipo gubernamental en los que se impongan participaciones de las empresas de cada país sin atender a la eficacia.

Para analizar las diferentes medidas o soluciones que se deben aplicar, puede ser de gran interés realizar, como ya se indicaba antes, un breve análisis sobre cuál es la situación de partida en la industria de defensa europea (9). Los países a considerar son los integrantes de la UE más los restantes que, aunque no perteneciendo a ésta, forman parte de la OTAN y por tanto participan en los diferentes foros relacionados con la seguridad. Totalizan por ahora 18 países. En ellos, la propiedad de las empresas puede ser pública y privada, con situaciones muy diferentes en función de una evolución histórica y del tipo de partido que se mantiene en el gobierno. Véase el cuadro 1, p. 92, con los 18 países europeos al principio de este capítulo.

Alemania, Francia y Reino Unido están a la cabeza de esta actividad, con empresas suficientemente diversificadas entre los sectores civil y militar, teniendo el tamaño necesario como para actuar con ciertas ventajas respecto del resto. Sus mercados interiores son también los mayores, puesto que representan una gran parte de la demanda europea. No es casualidad que las principales asociaciones y colaboraciones entre empresas hayan tenido lugar hasta el momento en estos tres países, incluso reforzadas por actuaciones conjuntas de los Ministerios de Defensa en muy diversos programas de cooperación. Las características de sus empresas han facilitado e impulsado todas las acciones, principalmente porque partían de

(9) Hay diversas publicaciones que recogen estudios bastante completos de la industria de defensa europea. En concreto, para la redacción de este capítulo, he tenido en cuenta el libro ya citado de *Ron Matthews* y los siguientes:

- BÉNICHOU, M., «L'avenir des industries liées à la défense», *La Documentation Française*, París, 1993, p. 244.
- CRÉMIEUX, A., *L'armement à l'heure du Désarmement-Voyage a travers le complexe militaro-industriel*, Addim, París, 1993, p. 229.
- OLAS-GALLART, J., «Military Production and Innovation in Spain», *Harwood Academic Publishers*, Chur (Switzerland), 1992, p. 212.

unas condiciones en tamaño, mercado y tecnologías muy similares. Las grandes empresas de estas tres naciones tienen una participación importante en el sector de defensa.

Al segundo grupo pertenecen España, Holanda, Italia y Suecia, aunque existiendo suficiente distancia entre estos países como para propugnar una subclasificación. Disponen de algunas empresas con suficiente base de partida que les permite estar en posición de cierta ventaja, pero precisadas en general de asociaciones con las pertenecientes al primer grupo o entre las de este nivel. Las más importantes empresas de defensa del grupo ocupan lugares menos importantes en cualquier clasificación a nivel europeo. Una característica destacable es que en cada país tampoco son líderes las empresas que trabajan para las Fuerzas Armadas, cosa que no ocurre en las del primer grupo.

Hay un tercer grupo con el resto de países, es decir, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Portugal y Turquía, algunos de ellos con escasa, si no nula, actividad militar en su industria. En el cuadro 1, p. 92, estos países se clasifican en III y IV nivel. El nivel industrial general tampoco es importante, salvo excepciones y casos concretos, por lo que en ocasiones, pueden ser las actividades de defensa impulsoras de ese lanzamiento de la actividad industrial, concretamente en aquellos sectores que tienen capacidad de actuar como motor tecnológico si se hace de forma global en los campos militar y civil. Podría ser oportuno separar este grupo en dos niveles, por existir suficientes diferencias en los once países que inicialmente lo integran.

Los estudios a nivel mundial recogen la posición que Europa como conjunto puede ocupar en el mercado mundial de productos utilizados para defensa. Si se tienen en cuenta las 100 primeras empresas del mundo clasificadas por sus ventas a las Fuerzas Armadas (10), se puede llegar a obtener algunas conclusiones.

En primer lugar, agrupando las empresas en cuatro grandes grupos, Estados Unidos, Europa (los 18 países que figuran en el cuadro 1), Japón y otros, se obtiene la figura 5. Destaca el que las 44 empresas de Estados

(10) La revista *Defense News*, en su número de 31 de julio-6 de agosto de 1995, publica una clasificación de las 100 primeras empresas mundiales de defensa, con datos sobre ventas a este mercado y ventas globales. La información que aportó está basada en una elaboración propia a partir de las cifras que figuran en ese artículo. El *Cuaderno de Estrategia* número 76, en el capítulo primero preparado por MICHAVILLA, B., GRANDA, J. M., tiene datos de las 100 empresas pero referidos al año 1993.

Estados Unidos aportan el 60% del mercado total de las 100, siendo estas ventas militares el 24,7% de sus ventas totales, es decir, tienen una diversificación civil/militar fuerte, puesto que una cuarta parte es material para defensa y tres cuartas partes son productos comerciales o civiles, por tanto una relación 1 a 3.

En el caso de Europa la situación es parecida, con un total de 37 empresas, aunque sólo el 31% del mercado de defensa de las 100 y una relación de ventas militares a civiles de 1 a 4. Los países del grupo primero de Europa antes definido tienen 31 de esas empresas (7 Alemania, 14 Francia y 10 el Reino Unido). Al grupo segundo pertenecen 5 empresas (1 a Italia, 1 a España y 3 a Suecia), mientras al tercero (Austria) pertenece 1.

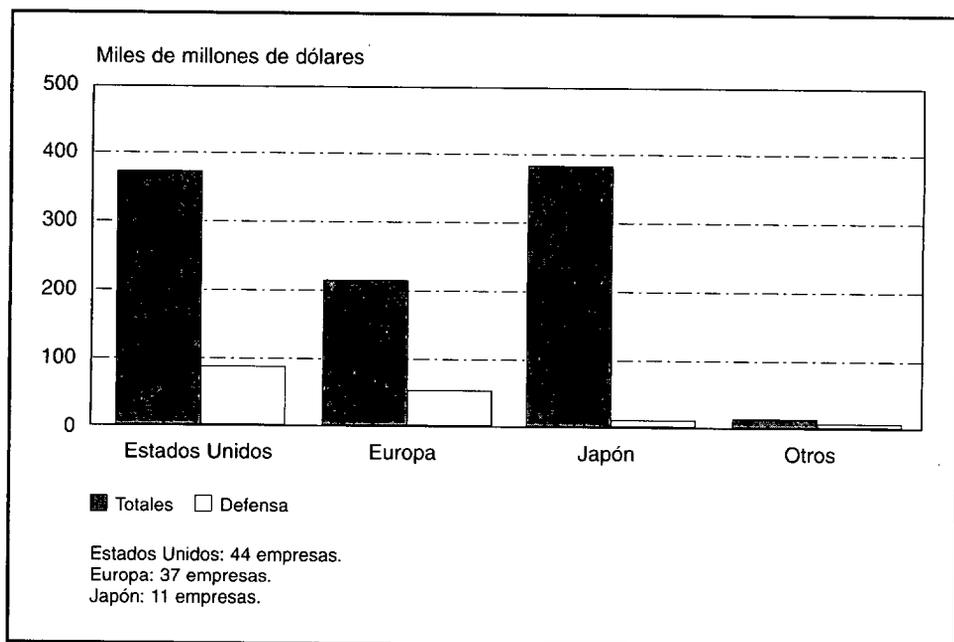


Figura 5.—Agrupación de las 100 principales empresas mundiales, facturación total defensa 153.476,8 millones de dólares. (Datos del año 1994).

En Japón, con una demanda creciente de materiales de defensa en el propio país, la diversificación es muy importante, puesto que sólo comprende su producción el 6% del total de las 100 empresas, mientras esta producción militar es el 2,43% de su producción total civil, es decir, en una relación 1 a 40.

La base industrial de defensa debe definirse en forma similar a como se ha venido haciendo con la industria de defensa en España y también se hace en el resto de países (11): empresas que suministran, o están en condiciones de suministrar, bienes o servicios a los Ministerios de Defensa europeos o para la exportación en sus dos niveles de integradores de sistemas y de fabricantes de subsistemas y equipos, junto con las suministradoras de materias primas o productos semi-elaborados de todas ellas. Es un concepto amplio, pero que por razones derivadas del mercado único es preciso introducir, ya que la mayoría de las licitaciones deberán estar abiertas al conjunto de empresas. Los intentos realizados en los pasados años por el GEIP para esta apertura, marcan precisamente ese camino, que ahora continúa el GAEO y es de esperar que en el futuro corresponda a la UE.

A esta clasificación de las empresas en cuanto a su nivel de contratista y responsabilidad frente al producto final que utilizan las Fuerzas Armadas, debe añadirse otras dos en su dimensión de propiedad y dependencia (públicas, privadas e internas a los ejércitos y sometidas a su organización) y en la dimensión sectorial (básicamente terrestres, navales, aeroespaciales, armamento, electrónica e ingeniería, y posiblemente equipamiento). El resultado sería el de la figura 6, con el correspondiente esquema tridimensional aquí descrito, donde incluso se quiere hacer ver la distinta importancia que cada subsector tiene en cuanto a capacidad de integración, en las llamadas empresas «sistemistas», y en el peso de la propiedad estatal o no, también variable de uno a otro país.

Esta clasificación nos lleva a que la base potencial sea lo más amplia posible, entrando por un lado empresas estrictamente de defensa (cada vez en menor número), junto con otras duales con una diversificación creciente hacia lo civil y aquellas otras que hasta el momento no se han planteado entrar en este mercado pero disponen de la tecnología suficiente para hacerlo.

La ingeniería no conoce fronteras, ni geográficas ni de sectores industriales, por lo que cada vez menos se detiene entre las separaciones ficticias que hay entre lo civil y lo militar. Sí hay diferencias en los procedimientos

(11) GANSLER, J. S., en su «Affording Defense» publicado en 1989 por MIT Press, analiza el caso de Estados Unidos, aunque muchas de las ideas reflejadas son transportables al continente europeo, más cuando se analiza de una forma global como futura unión económica. El gráfico que se utiliza a continuación en este capítulo para describir la base industrial es una adaptación del que figura en la p. 240.

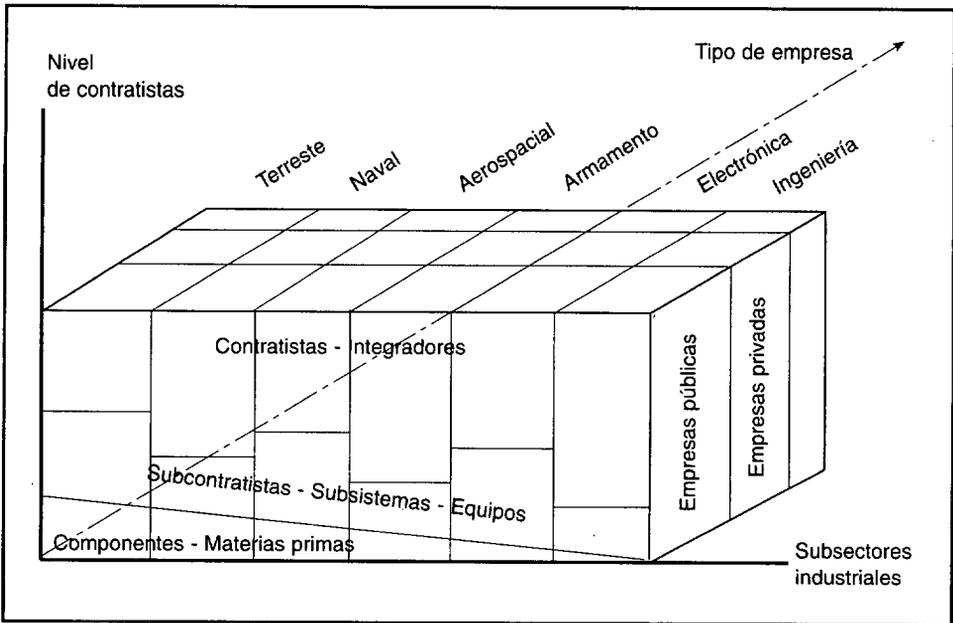


Figura 6.—Esquema tridimensional.

que las Administraciones imponen para ser utilizados en el segundo sector. La primera obligación será igualar estos procedimientos, para que no sirvan de barrera a la amplia participación de todas las empresas con capacidad para estar en este mercado.

Como barrera que es hoy, el primer procedimiento que debe asumirse como común es la consideración global de las tecnologías y los apoyos para potenciar estas capacidades, suprimiendo la separación entre las inversiones en I+D de carácter militar y civil. Hoy no es la tecnología militar el motor del desarrollo industrial que en otros tiempos pudo ser, este papel corresponde a la tecnología en general sin etiquetas. Sentar las bases de esta idea, e introducirla en la sociedad europea, debe ser el primer objetivo.

Como segundo objetivo debe plantearse definir los sectores tecnológicos en los cuales será mayor el efecto multiplicador sobre la economía europea. Por ahora, los indicios apuntan hacia el aeroespacial y la electrónica, junto con el amplio y complejo de la información como vehículo y medio que facilita la comunicación entre los diversos usuarios. Puede añadirse el sector de nuevos materiales y todo lo que es tecnología de pro-

ducción (maquinaria, robotización,...), con lo que de alguna forma se establece un núcleo compacto y profundamente interrelacionado.

Como ideas complementarias podrían incluirse el papel del Reino Unido, más volcado hacia Estados Unidos en una tradición ya de años, junto con actuaciones puntuales de algunos países a la hora de adquirir sistemas de armas de esa misma procedencia y rompiendo unos criterios que, en principio, parece deberían apuntar hacia el propio mercado continental cuando hay sistemas similares en proceso de obtención.

Finalmente, me gustaría esbozar la influencia que puede tener Rusia, con una industria diferente en tecnología, organización y mercado, sometida a importantes restricciones presupuestarias, y hasta ahora con relaciones muy intensas, aunque en proceso de descomposición e incluso de rechazo, pero que tendrán vigencia durante muchos por razón del material hoy en servicio, con los países del este de Europa en todo lo que afecta a las industrias de defensa de unas naciones que, como Polonia, Hungría, Eslovaquia, República Checa, Bulgaria y Rumania, pronto estarán a las puertas de su adhesión a la UE y la OTAN.

Conclusiones

De todo lo dicho en este capítulo se desprende que la Agencia Europea de Armamentos puede ser el procedimiento más adecuado para impulsar la cooperación en este campo entre las naciones de nuestro Viejo Continente. Pero a la vez el único medio de lograr unas bases industrial y tecnológica auténticamente europeas y que apoyen una política de seguridad y defensa común.

La creación de una nueva agencia que desde el primer momento abarque a todos los países, y actúe en los diferentes campos de actividad del material de defensa, puede ser un proceso lento a la vez que genere una fuerte y hasta ineficaz burocracia.

Utilizar un procedimiento gradual, tanto en el número de países integrados como en las actividades que se incorporan a esta acción conjunta, puede ser una forma de lograr mayor eficacia.

En el aspecto de dar respaldo legal a su constitución, parece que sería conveniente utilizar la actual estructura jurídica de la UEO, con incorporaciones de los diferentes países que hoy no son miembros bajo la forma de miembros de pleno derecho y asociados.

En la estructura organizativa deben incluirse tanto las funciones que viene desarrollando en estos momentos el GAEO, particularmente aquello relacionado con programas de desarrollo comunes (Panel I), potenciación de las capacidades tecnológicas (Panel II) como la iniciación de adquisiciones conjuntas y de empleo de medios de apoyo comunes. Especial importancia debería darse a todo lo que son relaciones funcionales con la UE y OTAN, incluyendo una mejora de los medios de planeamiento de las necesidades militares e incrementando las funciones de apoyo logístico conjuntas.

La financiación convendría que fuese bajo dos formas, una para responder a los gastos comunes de la organización y que se derivan de actividades de carácter general, utilizando otra particularizada para aquellas funciones que se incorporan en relación con los casos concretos de programas de desarrollo, obtención y adquisición, en los que sólo participan un grupo reducido de países y sobre la base de una adscripción voluntaria y por tanto interesada. El reparto de estos gastos se debería hacer atendiendo a las cargas que cada actividad soporta, por lo que sería conveniente emplear para esta organización alguno de los múltiples procedimientos de análisis de costes existentes en la economía de la empresa.

Aceptando como positiva una creación basada en unos pocos países en la primera etapa, caso de la decisión franco-alemana, a esta organización se aplicaría una financiación individualizada, dejando la común para la vigente estructura del GAEO. Cuando se diesen las condiciones idóneas para la integración de todo el sistema en la Agencia, se continuaría con esa división de financiación atendiendo a la obtención de apoyo de acuerdo con cada caso particular.

El devenir de la Agencia estaría supeditado a unos resultados y a la eficacia que se logre en la creación de una base industrial y tecnológica europeas, objetivo que ya se planteaba en 1986 el GEIP en el informe «Towards a Stronger Europe» ya citado en este capítulo. No debemos olvidar que la mayor sensibilidad a la cooperación europea en la obtención de sistemas de armas comunes está encerrada en las empresas, no en los ejércitos, por su temor a que por un lado, si cooperan, los conocimientos propios pasen a potenciales competidores, por otro, si se retrasa este proceso de colaboración, a que empresas de defensa norteamericanas puedan llegar a instalarse en Europa o simplemente seguir con su dominio del mercado para los sistemas de mayor contenido tecnológico.

Existe por otra parte una argumentación ampliamente extendida estableciendo que, comparativamente y teniendo en cuenta los retornos que vía imposición recupera el Ministerio de Hacienda, en la adquisición exterior el coste final es superior en un 40-50% a la producción totalmente nacional. La tendencia pasada a la autarquía está hoy ampliamente superada por los políticos y economistas, quienes en cambio ven muchas más ventajas en ampliar mercados y reducir costes, pero teniendo siempre en la mente la eficacia y la competitividad de las empresas de cara a que, con su actividad presente y futura, puedan crear riqueza a través de la innovación y del trabajo nacional.

Si en la introducción empezaba citando a Thomas A. Callaghan, será correcto terminar también con palabras suyas que, aunque dirigidas a los países integrantes de la Alianza Atlántica y en el período final de la guerra fría, siguen teniendo actualidad adaptadas para la industria de defensa europea:

«...sólo economías de defensa de escala continental pueden conseguir un equilibrio entre el producto final obtenido y el gasto general que es preciso efectuar para alcanzarlo.»