

LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LOS PROBLEMAS INDUSTRIALES Y TERRITORIALES DERIVADOS DE LA REDUCCIÓN DE LOS GASTOS DE DEFENSA: EL PROGRAMA KONVER

Por ADOLFO ELICES HUESCAS
y JOSÉ MARÍA GARCÍA ALONSO

La reducción de los presupuestos de Defensa y su impacto sobre la industria militar

Desde que a finales de los años cuarenta se iniciara la guerra fría, una constante tensión ha presidido las relaciones internacionales tanto en la dirección Este-Oeste, que ha sido la básica, como en la dirección Norte-Sur. La sicología de guerra propiciada por la confrontación entre los grandes bloques impulsó la carrera de armamentos, alimentada por múltiples conflictos bélicos localizados siempre en la periferia de los bloques, conflictos que en ocasiones han tenido bastante intensidad. Es evidente que en tales circunstancias los presupuestos militares tenían que crecer de forma tan acusada que desde ciertas instancias se ha considerado escandaloso.

Paralelamente, se produjo una potenciación de la industria de armamento en los países de la OTAN, en los del Pacto de Varsovia y, también, en ciertos países de nivel económico intermedio y no adscritos a esos bloques militares. El comercio internacional de armamento, no bien conocido por sus connotaciones, alcanzó cifras espectaculares y varias potencias del mismo bloque compitieron con dureza por conseguir cuotas crecientes de un mercado en expan-

sión y altamente remunerador. Numerosos países del Tercer Mundo independientemente de que les afectasen conflictos con sus vecinos, acudieron a este mercado para adquirir armas más allá de lo que hubiese sido razonable teniendo en cuenta el estado de su economía y sus prioridades internas.

La tendencia apuntada llega hasta finales de la década de los ochenta, si bien la crisis económica iniciada en 1973 atenuó en ciertos países el crecimiento de los gastos militares. En todo caso, otros países favorecidos por los cambios relativos de los precios de los crudos se embarcaron en programas de adquisición de armas espectaculares y preocupantes.

Los acontecimientos históricos de los últimos años, con el final de la guerra fría y la firma de importantes acuerdos de desarme, han hecho desaparecer en gran medida la confrontación Este-Oeste dando lugar a nuevos conceptos estratégicos, como la seguridad global, la disuasión mínima, etc. Esto no significa, ni mucho menos, que las tensiones que pueden desembocar en guerras pertenezcan al pasado, como han demostrado acontecimientos del tipo de la guerra del Golfo o las que se han venido dando entre los países en los que se fragmentó la antigua Yugoslavia. Lo evidente es un profundo cambio en la situación mundial que ha incidido negativamente en la industria del armamento de los antiguos asociados en el Pacto de Varsovia —ya desaparecido— pero sobre todo en la de los Estados miembros de la OTAN, organización militar en busca afanosa de una nueva razón de ser.

La nueva situación que emerge en estos años noventa no se perfila como una época en la que se abandonen las armas y se renuncie a la guerra como instrumento de disuasión o para resolver conflictos. Pero es claro que la tendencia apunta hacia ejércitos bastante menos numerosos, dotados de avanzadísimos sistemas de armas y capaces de actuar —mediante los adecuados vectores— en lugares alejados de sus bases permanentes. Todo esto debe enmarcarse dentro de un acusado descenso de los presupuestos militares, motivado por la presión social y los agobios económicos en los países occidentales.

Tras alcanzar un máximo histórico en 1987, en los tres años siguientes se inició un descenso —más en términos reales que en monetarios— que se ha agudizado en la década actual muy especialmente entre los países pertenecientes a los bloques en su día enfrentados. En el Tercer Mundo este cambio de tendencia no es tan claro, en bastantes países la progresión ha continuado aunque de forma más débil, en algunos los gastos de defensa se han incrementado de manera notable por conflictos y sólo en contados casos la disminución es un hecho.

La situación de la industria del armamento en Occidente ya era difícil a mediados de la década de los años ochenta por exceso de capacidad y por los cambios en la demanda, que se desplazaba aceleradamente hacia sistemas de armas cada vez más complejos desde el punto de vista tecnológico y mucho más caros que aquellos a los que parecían sustituir. Si a esa difícil posición de partida le añadimos los drásticos recortes presupuestarios de los últimos años resulta lógico que la industria del armamento en los países occidentales, sobre todo los europeos, esté sumida en una crisis. Pero ésta además de profunda es asimétrica, al afectar de forma desigual a los subsectores o a las empresas. Así, la construcción naval militar y la producción de material terrestre pesado (carros de combate, blindados y artillería) y ligero (fusiles, morteros, etc.) padecen una situación crítica en la mayor parte de los países europeos, mientras que los subsectores de más alta tecnología —como la industria aeronáutica y aeroespacial, la electrónica y la informática— tiene menos agobios.

La crisis trasciende de lo puramente industrial para alcanzar otras dimensiones territoriales y sociales, pues la reducción de los presupuestos de armamento no sólo ha disminuido los pedidos a la industria, sino que también ha obligado a cerrar instalaciones y a trasladar o disolver Unidades, lo cual ha tenido en algunos países importantes impactos negativos en ciertas áreas. En efecto, la reducción de la actividad militar puede tener en ámbitos locales o regionales repercusiones económicas que dependen de:

- a) La dimensión absoluta y relativa del emplazamiento militar.
- b) Sus compras a las industrias y al comercio local o regional.
- c) Los gastos del personal militar —y el civil asociado— en el circuito de la economía local.
- d) Los efectos multiplicadores de los gastos locales.

En el caso concreto de los países de la Unión Europea (UE) la disminución de la actividad militar ha sido importante en ciertas zonas, pues a las consecuencias de las reducciones de los presupuestos militares propios deben añadirse salidas masivas de los contingentes de tropas extranjeras que contribuían a la defensa común en el seno de la OTAN.

La UE ante la nueva situación

El Tratado de Maastricht no modifica el contenido del artículo 223 del Tratado de Roma, que excluye de las competencias comunitarias la produc-

ción y el comercio de armas, afirmando la soberanía nacional de los Estados miembros dentro de este ámbito y manteniendo la fragmentación de la industria del armamento. Pero de forma simultánea, el Tratado de la Unión Europea insta a la cooperación en este ámbito, con la propuesta de crear en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO) una Agencia Europea de Armamento.

Sin embargo, la situación resulta más confusa de lo que a primera vista parece, pues al mantenerse la vigencia del artículo 223 del Tratado de Roma-CEE se excluye la posibilidad de un mercado único dentro del sector fabricante de armamento, perdiéndose de esa manera la posibilidad de disponer de un marco de actuación coherente para realizar la necesaria reconversión de la industria armamentística europea. No obstante, el sector sí está afectado por la consecución del mercado único y esto por dos razones. En primer lugar, porque gran parte de las industrias tienen una producción dual (militar y civil), estando los equipos civiles obligados a mantenerse dentro de las normas de competencia establecidos por los reglamentos comunitarios; obviamente, esto tiene repercusiones en la producción militar. En segundo término, los equipos de uso dual —cada vez más integrados en la producción militar— quedarán completamente sujetos a la competencia y a los reglamentos comunitarios.

La ausencia del marco adecuado de intervención no será obstáculo para que la Comisión —ante el progresivo agudizamiento de la crisis— propusiera un programa de actuación urgente, denominado PERIFRA, en la línea de otras iniciativas tomadas anteriormente, como los programas RESIDER, RENAVAL y RECHAR. Estos programas, dirigidos a facilitar la reconversión económica de zonas afectadas por la crisis de la siderurgia, los astilleros y la minería del carbón respectivamente, se basan en ayudas o préstamos no reembolsables que sirven para financiar acciones dirigidas a:

- La reestructuración medioambiental.
- La creación de nuevas actividades económicas creadoras de empleo, en particular a través de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES).
- La captación de los desempleados, mediante la formación profesional, para trabajar en los nuevos empleos que surjan.

El programa PERIFRA constituye el primer intento comunitario para hacer frente a los problemas derivados de la reducción de los presupuestos militares, en general, y a los relativos a la crisis de las industrias de arma-

mento, en particular. Para ello se articuló la financiación —entre un 25 y un 50%— de la creación de actividades económicas que contrarrestasen los efectos negativos del desarme en regiones afectadas por:

- a) Reconversión o desaparición de bases militares, especialmente de la bases soviéticas en la ex República Democrática Alemana, pero también de bases de la OTAN, como la de Torrejón en España.
- b) Reconversión de la industria del armamento.

Para hacer frente a las necesidades financieras del programa la Comunidad asignó 40 millones de ecus en el presupuesto de 1991 y 50 millones de ecus en el de 1992.

Los Estados miembros presentaron 124 proyectos, por un total de 117 millones de ecus, de los que se seleccionaron 53. Es evidente que los fondos asignados al programa PERFRA no han sido suficientes por si solos para hacer frente a la gravedad de los problemas presentados, planteándose algunas acciones complementarias. La más relevante será el programa RECARM (Reconversión de la Industria del Armamento y de los Emplazamientos Militares), que había sido dotado con 300 millones de ecus mediante una enmienda a la propuesta de presupuesto para el ejercicio de 1993, enmienda rechazada por la Comisión de Presupuestos de Parlamento Europeo. Sin embargo, esta actitud del Parlamento Europeo sólo supondrá el cierre del programa PERIFRA, al sustituirse por otro nuevo.

El programa KONVER

Rechazada la creación del programa RECARM, se aprobarán, en cambio, en la primera lectura del presupuesto para 1993, dos enmiendas que prevén la asignación de 130 millones de ecus al nuevo programa KONVER (para la reconversión de las industrias de armamento), de los cuales 85 procederán del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER) y 45 del Fondo Social Europeo (FSE).

El objetivo que se persigue es la financiación de estudios y proyectos relacionados con la reconversión de las distintas ramas de la industria del armamento (incluyendo todos los tipos y sobre la base de la más amplia interpretación posible de este concepto) en el seno de la UE.

Las ayudas, no obstante, sólo pueden utilizarse para la reconversión civil, esto es, cuando la producción se destine a «bienes socialmente útiles».

La reconversión de las fábricas de armas y de los laboratorios de investigación y desarrollo hacia el uso civil comprende varias fases:

- Inventario de las instalaciones existentes.
- Identificación de los productos civiles alternativos.
- Realización de estudios especializados para determinar la posibilidad de fabricar dichos productos en las instalaciones reconvertidas.
- Formar el personal para desarrollar los nuevos trabajos.
- Realización de estudios de mercado para comprobar la existencia de demanda para los nuevos productos a fabricar.
- Establecer redes de comercialización.

Son varios los sectores civiles que ofrecen perspectivas favorables para la reconversión. En primer lugar, la naciente industria ecológica, dedicada a la fabricación de materiales para el tratamiento de residuos sólidos y líquidos. En segundo lugar, la aeronáutica civil, donde el dualismo entre lo militar y lo civil ha sido bastante relevante. En tercer término, el sector energético, tanto para el desarrollo de tecnologías destinadas al uso de energías renovables como para el uso más racional de la energía generada. Dentro de este ámbito adquiere enorme importancia lo que puede denominarse industria nuclear, de la que pueden salir tanto la readaptación de materias fisionables antes de uso militar al empleo en centrales nucleares, como la preparación de nuevos combustibles y su reciclado. En cuarto lugar podría situarse la informática, empleando los potentes ordenadores al servicio de los ejércitos a ambiciosos proyectos de investigación. Finalmente, otros sectores de alta tecnología, como fibras ópticas, láser, medicina nuclear, nuevos materiales, etc.

También la supresión de las bases militares y su reconversión al uso civil se inscribe dentro del programa KONVER. En este caso, a los problemas económicos locales derivados de su desaparición, es preciso agregar los medioambientales derivados de su anterior uso militar.

El sistema de financiación adoptado, mediante fondos procedentes del FEDER y de FSE, ha llevado al programa KONVER a ser enmarcado dentro de los Fondos Estructurales quedando sujeto a su reglamentación, cuestión que exige una explicación adicional.

Los Fondos Estructurales constituyen una de las novedades más importantes dentro de las políticas comunitarias introducidas por el Acta Única Europea (Luxemburgo, 12 de febrero de 1986 y La Haya, 28 de febrero de 1986). Su instrumentación persigue la armonización y coordinación de toda una serie de actuaciones comunitarias ya existentes cuando el 1 de

enero de 1987 entró en vigor el Acta Única Europea en este sentido, se puede afirmar que la aportación consiste en integrar una serie de cajones dispersos constituyendo un mueble en donde insertarlos.

Los Fondos Estructurales incluyen los ya citados FEDER y FSE, además del Banco Europeo de Inversiones (BEI), la sección de orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrarias (FEOGA) y otros instrumentos financieros comunitarios. Su articulación se realiza mediante un reglamento marco y un reglamento de coordinación básicos y los reglamentos particulares. Los objetivos que se persiguen son cinco y su acuñada numeración forma parte del argot comunitario. Son los siguientes:

1. Desarrollo de las regiones atrasadas dentro de la Comunidad (hoy Unión Europea), entendiéndose por tales aquellas con un PIB *per cápita* inferior al 75% de la media comunitaria.
2. Reconversión de las zonas fronterizas y en declive industrial.
3. Combatir el paro de larga duración.
4. Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.
5. Mejora de las estructuras agrarias y fomento del desarrollo de las zonas rurales.

Desde el punto de vista financiero el programa KONVER al quedar integrado en los Fondos Estructurales puede nutrirse de recursos procedentes de los organismos comunitarios mencionados, aunque hasta ahora sólo el FEDER y el FSE hayan contribuido.

La intervención financiera puede adoptar las formas siguientes:

- a) Cofinanciación de programas operativos de interés comunitario.
- b) Cofinanciación de un régimen de ayudas nacional.
- c) Concesión de subvenciones globales.
- d) Apoyo a la asistencia técnica.

En todo caso, el Consejo de Ministros de la UE por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, como es preceptivo, puede establecer otras formas de intervención o que flexibiliza notablemente las actuaciones.

En definitiva, el programa KONVER ha surgido por la vía de urgencia para tratar de atenuar los impactos territoriales y sociales derivados de la generalizada reducción de los presupuestos de Defensa en el ámbito de la UE.