



Retos y estrategias del sector industrial de la defensa

Ángel Satué de Córdoba Minguet

Análisis nº 8930

6 de octubre de 2011

1. Tensiones en la economía de la defensa

La evolución que han experimentado las estructuras, instituciones, organismos y cuerpos de la Defensa en Europa, se pueden concretar en siete tensiones que destacan sobre otras, tal vez menos evidentes o menos inminentes. Estas tensiones son puntos de compromiso de tres vectores: lo que se puede alcanzar, lo que se quiere alcanzar y lo que se ha alcanzado.

1) Tensión entre el del principio del “justo retorno” o retorno exacto, con el “retorno global”. El primero, calculado programa a programa y que tiene en cuenta el porcentaje de presupuestos que aporta un Estado, con la carga de trabajo que le ha de corresponder en cada programa de cooperación de armamento. El segundo, que rige en la OCCAR, y

busca una suerte de compensación global, a lo largo del tiempo, pero sin marcar ni plazos concretos ni cantidades exactas, con las dificultades añadidas de aceptar acuerdos poco favorables para la industria nacional – residente- de un país, cuando se desconoce cuándo se será compensado en cómputo global.

2) Tensión entre los conceptos de cooperación y competencia. Mientras se impulsa la libre competencia en el mercado de defensa en el lado de la oferta (la Industria), para hacerlo más eficiente y competitivo, sobre todo respecto de EE.UU., se fomenta en paralelo la cooperación en el lado de la demanda (los Estados). Esto se hace, olvidando que el mercado de defensa es el típico mercado fuertemente regulado y con exigentes controles del Estado, que responde a las notas de un oligopolio, donde el poder de compra es

tan elevado del lado del cliente que apenas la industria puede aspirar a tener vida más allá de los Estados que le permiten desenvolverse en el tráfico, pues unos pocos compradores tiene pleno poder para exigir el tipo de productos que quieren y dentro de unos rangos de precios y plazos concretos.

3) Tensión entre un presupuesto común europeo, o un presupuesto de los Estados. Esta tensión es tanto más fuerte, cuanto más se reducen los presupuestos de los países más industrializados en Defensa, pues lo querrán destinar a sus propias empresas y requerimientos, y se mirará con recelo nuevos ámbitos de decisión, si no se puede decidir, o al menos influir en ellos, como sería el caso de la EDA.

4) Tensión entre Estados industrializados en defensa, y los menos desarrollados. Se observa como el concepto de Industrias en Desarrollo de Defensa (DDI, en los documentos "Policy coherent" de 1990 y 1999) ha desaparecido como concepto recurrente, de modo que se abandona la idea del proteccionismo industrial, si bien la supresión de barreras al aparecer un mercado europeo integrado (EDEM), puede expulsar del mismo a empresas más pequeñas y PYMES sin posibilidades de competir, en un análisis que habrá que realizar en todo caso, nicho tecnológico por nicho tecnológico.

5) Tensión entre más Europa y menos cooperación con EE.UU, o más Europa y más vínculo con el compromiso con EE.UU, a través del

vínculo transatlántico. Es la tensión entre la fortaleza europea y el "Buy Europe, only", con la interpretación de un principio sano y leal de subsidiariedad con EE.UU., en asuntos de interés estratégico europeo que ya motivó la aparición del propio GEIP.

6) Tensión entre la propia soberanía de los Estados y una cooperación de los Estados en materia de armamento, exclusivamente en el foro de la EDA, coordinados por esta. Esto es, tensión entre mantener otras posibles formas de cooperar dentro de Europa pero fuera de la UE, o sólo en el marco de la UE. Y dentro de la UE, tensión entre un papel de la EDA de árbitro o moderador, o de verdadero inspector-reformador.

7) Tensión entre la construcción de una "Defensfera" integrada por múltiples sujetos, interrelacionados entre sí, cómo respuesta a una alternativa imposible en Defensa: liberalización máxima versus intervencionismo máximo. La respuesta puede ser una cierta planificación-intervención, que genere el marco apropiado para la satisfacción de capacidades y aumento de la competitividad, poniendo el acento en el quién de la planificación, que ya no podrá venir dada de arriba hacia abajo desde los Estados u organismos, sino que debería responder a un escenario donde todos los actores concernidos pudieran hablar, opinar y proponer (y, en su caso, decidir) de manera conjunta y en interés del común.

2. Industria europea de la defensa

Por tanto toda la evolución está marcada por la apertura del mercado de defensa de Europa, en particular de la Unión Europea, en un esfuerzo por la competitividad y el liderazgo tecnológico europeo en el siglo XXI, a parte de un aumento sustancial de modalidades “ágiles” de financiación (por ejemplo, el leasing), introduciendo a las empresas contratistas en la gestión (no operación) de sistemas de combate, logística, etc., u otras opciones de colaboración público-privada (por ejemplo, en infraestructuras), y por supuesto, un aumento del presupuesto europeo. Centrarse en lo europeo radica en que la regulación de “Export Control” norteamericana (Departamento de Estado) ha dejado tirados a los socios europeos más de una vez (incluso en programas OTAN - no sólo en exportaciones-), y nos limita muy mucho la operativa de los sistemas, junto con la seguridad del suministro.

La realidad es que las reformas que afectará a la industria española de defensa nacerán la mayoría de las veces, bien de la EDA bien de la Comisión, y de alguno de los Estados más fuertes capaces de influir en Europa. Esto quiere decir, que son centros de decisión muy relevantes, en particular la EDA por su alta especialización, para hacer valer los intereses industriales españoles.

La tendencia será cada vez mayor a negociar y preparar las primeras fases de los programas cooperativos en sede EDA, y la gestión en sede OCCAR. Cuando llegue a haber un presupuesto común considerable de

la propia EDA (aun queda mucho), el reto estará en determinar la fórmula de reparto industrial, así como la determinar los requerimientos comunes a todos los Estados europeos participantes en un programa determinado. Respecto a lo primero, las formas de cooperación industrial por parte de la industria, basadas en acuerdos de consorcio o joint ventures, creación de sociedades conjuntas, canje de acciones, fusiones y absorciones, acuerdos de licencia, alianzas estratégicas, etc., harán cada vez más complejo definir las cuotas nacionales correspondientes a un país. En paralelo, los programas siempre tendrán que satisfacer las necesidades en capacidades de los Estados que participen, a ser posible a mejor precio, con el mejor nivel de tecnología y con capacidad de generar puestos de trabajo, en nuestro caso, en España y en aquellos nuestros nichos o sectores que sean estratégicos (áreas de alto interés nacional). El reto es hacerlos valer en Bruselas (EDA) y en Bonn (OCCAR).

Competencia y cooperación son términos al parecer contradictorios en la mayoría de los sectores económicos, pero en Defensa van de la mano. Cooperación puede haber entre Estados, entre industrias o también, entre ambos o con terceros financiadores sobre las bases de la colaboración público-privada. Cooperando los Estados tratan de reducir duplicidades¹, incrementar interoperabilidad, entrar en economías de escala, ganar en obtención de capacidades, favorecer ciertas políticas y, en definitiva, inter-

venir en el sector. Por tanto esta cooperación ente Estados debería llevar a una competencia entre industrias. Paradójicamente, es una intervención que busca favorecer un EDEM libre de restricciones y protecciones, siendo la realidad que básicamente son cuatro países que saldrán más beneficiados que los demás (Francia, Reino Unido, Italia y Alemania), si no se presta atención a una fórmula equilibrada y justa de reparto de capacidades o cuotas industriales, como ha sucedido de hecho con otros sectores de actividad europeos como la minería, la ganadería, el acero,... En el sector de la defensa, la ausencia de un régimen de cuotas industriales con luz y taquígrafos, implica que los países más grandes en términos industriales realicen su propio proceso de reconversión europeo, pero por la vía de las adquisiciones de modo que será prácticamente inevitable, de no remediarlo, que el centro de decisión de los asuntos industriales de defensa se traslade hacia latitudes más septentrionales. Acaso buscar un "campeón español" capaz de fomentar el tejido industrial de las PYMES podría ser una buena alternativa. Esto, o como hemos visto, negociar una cuotas de nichos tecnológicos que nos permitan mantener en España centros de decisión y excelencia en nicho de interés.

3. España

Todo pasa por tanto por sentar las bases en España para anticiparnos a este futuro de la cooperación europea en materia de armamento y, desde una organización adecuada a

estos fines, con independencia de posponer en el tiempo la decisión sobre una agencia española de seguridad nacional, con competencia en armamento y en acción comercial exterior, hacer frente común integrando en una amplia red o Esfera Global de Defensa o Comunidad española de la defensa, (Defensfera) (Gráfico 1), cuantos conocimientos, experiencia, formación, necesidades e intereses sean precisos utilizar, para garantizar un equipamiento adecuado a nuestras Fuerzas Armadas en interés de la Defensa Nacional, con la implicación de actores civiles y militares, industrias y asociaciones, expertos, Universidades y profesores, centros de excelencia, entes y entidades del sector público, partidos, asociaciones, etc. En este sentido, iniciativas como abordar una organización flexible de las estructuras, capaz de negociar, de manera coordinada, todos los programas de defensa cooperativos en los que participe España, desde el inicio hasta el final, con espíritu multidisciplinar, con personal instruido y bien formado, donde la descentralización y la capacidad de decidir, junto con la introducción de nuevas tecnologías para la gestión y negociación de los programas, y apoyo de expertos y organismos de manera transversal, serían condiciones de un éxito rotundo. Se trataría, a modo de ejemplo, de crear una dirección dentro de la (posible) Agencia española de defensa dedicada a la negociación de los programas de cooperación en materia de armamento (entre otros cometidos).

Una cooperación entre Estados más estrecha en programas de armamento, que pasa previamente por lanzarlos, es evidente que es positivo para el tejido industrial de un EDEM cada vez más integrado, y por tanto para la industria española –o residente en España-. No obstante, la cooperación en el lado de la demanda, no puede implicar una competencia inmediata en el lado de la oferta, pues para un tejido industrial como el español tendría efectos adversos de inmediato, en la forma de pérdida de capacidad industrial de alto valor tecnológico. Un tejido español industrial cuya pérdida sería irreparable y muy costosa su recuperación, si no existen programas nacionales, no existen programas cooperativos internacionales y/o no se buscan los mercados extranjeros.

Introducir por tanto en el debate la necesidad de valorar algún tipo de intervención en el mercado, modulando por fases ese EDEM integrado y competitivo, tal que se fuera produciendo un reparto entre los Estados europeos de una serie de capacidades industriales y centros de excelencia en desarrollo e ingeniería, y producción, a modo de cuotas industriales en el sector defensa a escala europeo, sería importante para poder entender una integración solidaria, europeísta, avanzada y en defensa de un crecimiento económico sustentado en la alta tecnología y, en puestos de trabajo de alto valor añadido.

Junto con este asunto, el del control de las exportaciones de los progra-

mas cooperativos y el de la gestión de los cánones satisfechos por terceros Estados compradores, son aspectos de la cooperación que en el medio plazo serán planteados por la EDA, debiendo abordarse su estudio en su momento.

Participar en los programas futuros europeos, junto con esos Estados que quieran unirse en cooperación reforzada, es muy importante para nuestra industria, pues de lo contrario en términos comparativos será cada vez más pequeña, y cada vez más expuesta a ser controlada por empresas residentes o no residentes, pero de capital extranjero y, sobre todo, con centros de decisión fuera de España. Todo pasa por el tamiz de la siguiente pregunta: a medida que los Estados estrechan lazos y cooperan, y se alcanzan capacidades y se cubren necesidades, ¿qué estamos dispuestos a perder en este proceso (capacidad industrial, centros de decisión,...)? ¿Qué queremos ganar en este proceso (capacidad industrial, mejores precios, mejores tecnologías,...)? ¿Qué resulta irrenunciable (seguridad de suministro), para que España y por ende la Unión Europea sean más fuertes y más seguras y, por tanto, más capaces para defender nuestro sistema de libertades? Para todo esto hace falta incrementar los presupuestos de defensa hasta alcanzar al menos la media de la OTAN, y ser completamente autónomos para llevar acciones individuales hacia el sur.

Al igual Consejo de Ministros de Defensa de los trece países del GEIP, en su Comunicado de 3 de julio de

1991, de Bruselas, hacía ver que eran tiempos inciertos para a el inicio de nuevos programas, y daba su bienvenida a medidas adoptadas para la mejora de los procedimientos, ahora, casi veinte años después, nos encontramos en una dinámica muy similar, donde efectivamente apenas hay espacio para nuevos programas *tradicionales*, pero en cambio, sí para otros que se adapten a los nuevos escenarios que exigen cooperación y transversalidad –es decir, sentido común en tiempos difíciles-, hacia dentro de los Estados y sus Fuerzas Armadas, y hacia fuera, entre Estados y sus FF.AA., y de igual modo respecto de la Industria. Por lo tanto, estamos entrando en un nuevo escenario, donde a medida que se trabaja en métodos y procedimientos, y en el desarrollo de las directivas comunitarias de contratación pública y de transferencia de productos y, en procedimientos comunes para la uniformización a veces y, la armonización en otras, se ha de trabajar también en la línea de buscar iniciativas de abierto dinamismo siguiendo el modelo del “Open Government”. En este sentido, la financiación del sector de la seguridad y de la defensa encontraría nuevas herramientas y metodologías o aprovecharía iniciativas existentes en la Unión Europea (Séptimo Programa Marco); la transferencia del conocimiento y su protección serían aspectos a armonizar a escala europea, así como el favorecer el estrechamiento de lazos personales e institucionales entre los actores implicados; la estrategia de comunicación hacia la opinión pública, jugaría un nuevo papel más importante cada

vez; áreas como el espacio, el ciberespacio, o la gestión de recursos indispensables para la vida, desde el agua hasta la biotecnología, y tecnología de doble y “triple” –si seguridad se considera diferenciada- uso, serían nuevos puntos de referencia.

España puede sacar provecho de nuestras relaciones de cooperación, para reformar su sistema actual de cooperación en materia de armamentos, pues cuenta con gran experiencia al haberse integrado perfectamente en las estructuras más importantes de Defensa de la Unión Europea, y de la OTAN. Presenta un balance de experiencia y conocimiento homologable al de cualquier otro país de la Unión. Al menos, homologable al de los otros países que, como nosotros, participan en todas las iniciativas de cooperación de Seguridad y Defensa en Europa.

4. La clave de las instituciones

Hay una idea que en defensa y seguridad es importantísima: las Instituciones son la clave, como así lo dijo en un discurso en Estrasburgo el 20 de mayo de 1954 Jean Monnet:

“Son las Instituciones las que mandan en las relaciones entre los hombres, ellas son el verdadero soporte de la civilización, los hombres pasan, la vida de las Instituciones es más larga que la de los hombres y si ellas están bien construidas, pueden acumular y transmitir la sabiduría a generaciones sucesivas”. Sabiduría que se mide en seguridad de todos y confianza en el futuro.

La eventual Agencia, o entidad que se determine bien en esta legislatura, bien en la siguiente, es una institución que debería existir dado el amplio consenso que suscita su existencia, para liderar el proceso de obtención de sistemas y plataformas de defensa, y debería ajustarse en la medida de lo posible a los siguientes puntos, en función del alcance que se quiera con su creación:

En relación con las funciones:

- 1) Debería dedicarse al fomento de las exportaciones y su apoyo institucional y viajes de tipo comercial. Asimismo, la identificación y venta de material surplus o no útil para el servicio podría ser una posibilidad.
- 2) Debería apoyar en la negociación y gestión de programas cooperativos internacionales de armamento, contando con personal altamente cualificado, interdisciplinar, con idiomas y medios tecnológicos, y presupuesto.
- 3) Debería centralizar las adquisiciones de las FF.AA a partir de determinadas cuantías, y apostar claramente por el leasing de sistemas.
- 4) Debería crearse una sección dedicada al Mantenimiento, Ciclo de Vida y Apoyo Logístico de todos los programas lanzados, puesto que se deben generar grandes ahorros en esta área.
- 5) Debería ser una "Universidad" de Adquisiciones y Comercio

internacional, tal vez on-line, de manera que los agregados militares y los miembros de la carrera diplomática tuvieran una sensibilización profunda con la industria española de seguridad y defensa.

6) Debería negociar y realizar el seguimiento tanto el offset tradicional, así como los paquetes de trabajo derivados de los programas cooperativos internacionales, así como hacer lobby a favor del concepto del offset en Bruselas.

7) Debería contar con capacidad para dar Apoyo Financiero a la Exportación, a la puesta a punto de los sistemas a exportar y a las adquisiciones que puedan realizar otros Estados, así como cursos de formación para potenciales clientes extranjeros.

En cuanto al personal:

1) En cuanto al personal, debería haber posibilidad de pasar del sector privado a una futura agencia española de defensa y seguridad, y esta tener capacidad autónoma de contratar personal por 3, 6, y 10 años, no renovables, y compatibles con reserva de plaza en empresas origen o indemnización avalada por la Agencia en caso de no readmisión en iguales condiciones.

2) La eventual Agencia debería encontrar un equilibrio en cuanto a la composición del personal, entre personal civil laboral, personal funcionario civil y personal de las FF.AA. Asimismo, el personal militar podría estar en situación de ser-

vicios especiales. A los militares el tiempo en la Agencia no les perjudicaría en su carrera militar (incluso al revés) o en su defecto la podrán hacer dentro de la Agencia

3) El Presidente de la Agencia debería ser nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Defensa y el de Comercio, así como del "Board of Directors" de la Agencia. El cargo de director de la Agencia tendrá una duración de 6 años, prorrogable una sola vez.

Estas serían, esquemáticamente, las *bondades* de la Agencia:

1) Lograría aunar esfuerzos entorno al apoyo necesario de tipo institucional; la cooperación industrial - al amparo de los programas de adquisición de armamento y equipo extranjeros para consolidar sectores industriales estratégicos, así como para participar en la cadena de suministro en programas internacionales y gozar de garantía de autosuficiencia en el ciclo de vida-; el apoyo a las exportaciones y a los países adquirentes, incluyendo la articulación de propuestas de cooperación industrial a terceros países y la gestión de los apoyos de nuestras FF.AA. a terceros países; la negociación y seguimiento de Acuerdos Cooperativos multinacionales.

2) Una Agencia sería por tanto un ariete central que, sin generar redundancias, ni grandes superestructuras, ni entrando en luchas de poder ni de competencias, sin embargo sirviera para unir esfuerzos y a instituciones ya creadas o en mar-

cha, siendo un catalizador de una estrategia más amplia de reestructuración industrial.

3) La Agencia deberá ser reflejo de la EDA, de manera que sea fácil la interlocución y hacer lobby en Bruselas.

5. La acción comercial

1) Los viajes de los altos cargos desde el Pte., pasando por Ministros, Secretarios de Estado etc., deberían ser no solo políticos sino también viajes de tipo comercial. De esta manera, se deben visitar los países conforme a una agenda, de manera que un mismo país en un espacio de tiempo, sea visitado por varias personalidades españolas de la Administración.

2) Las reuniones con la industria deben ser cada mes, y además, informarse de inmediato a los agregados de defensa, que deberán hacer una formación empresarial y comercial en asuntos comerciales internacionales, con especial atención a nuestras empresas. El nivel de la reunión sería el de director general de la empresa, no de presidente, para entrar en detalles.

3) El presupuesto para viajar debe ser una partida clave de toda reformulación de la exportación de material de defensa y de seguridad.

El offset o compensaciones industriales deben ser defendidas a capa y espada mientras se transita hacia un sistema de cooperación, incluso reforzada, entre la EDA y los demás

estados nacionales de la Unión. El offset tiene un componente de efecto riqueza e integrador del mercado europeo que raramente se puede encontrar en una medida de esta naturaleza. Se trata de hacer valer esta consideración en Bruselas: la del offset como un instrumento para la solidaridad europea, y no reñido con la cooperación internacional, que obviamente ha de ir en aumento según se construye Europa.

Aspecto fundamental es el de la opinión pública. La opinión pública y la propaganda y comunicación son esenciales, por lo que la Agencia deberá tener una potente dirección encargada de la comunicación de las bondades de la tecnología dual, de las exportaciones de defensa y de seguridad, etc,... No se venden productos de defensa, sino que hay que

hacer hincapié en que se vende paz, seguridad y en última instancia, libertad en la sociedad global.

En conclusión, es necesario aunar esfuerzos entorno al apoyo necesario de tipo institucional; la cooperación industrial; el apoyo a las exportaciones y a los países adquirentes; la negociación y seguimiento de Acuerdos Cooperativos multinacionales; la coordinación con otros organismos y ministerio; todo ello, para permitir ahorros de costes, sin generar redundancias, ni grandes superestructuras, ni entrando en luchas de poder ni de competencias. Sin duda, todo ello coadyuvaría a una reestructuración industrial no traumática, que velaría tanto por la seguridad de España como por la de los puestos de trabajo del sector.



Comunidad de la Defensa Española.

Notas

¹ Resolución del Parlamento europeo, del 19 de febrero de 2009, sobre la Estrategia de Seguridad Europea y la Política Europea de Seguridad y Defensa (2008/2202(INI). Punto 46. *“Points out that the EU Member States together spend more than EUR 200 000 000 000 per year on defence, which is more than half the defence expenditure of the United States; remains deeply concerned about the lack of efficiency and coordination in the utilisation of those funds; therefore urges that greater efforts be made to eliminate unnecessary duplication between Member States, namely through specialisation, pooling and sharing of existing capabilities, and joint development of new ones; commends the European Defence Agency (EDA) for the excellent work it has performed so far and calls on EU Member States to take full advantage of the EDA’s potential”.*