

El GEIP o el relanzamiento de la cooperación industrial militar europea

RAFAEL LUIS BARDAJI
Profesor de Relaciones Internacionales

EL Grupo Europeo Independiente de Programas, GEIP o IEPG en sus siglas anglosajonas, nace en febrero de 1976 cuando los países europeos de la Alianza Atlántica a excepción de Islandia y Portugal deciden crear un foro común para promover la colaboración europea en equipamientos para la defensa. La idea base del GEIP consiste en la racionalización de los recursos de los europeos en aras de una más armónica y más productiva producción de armamentos.

La vida relativamente breve del GEIP ha estado llena de avatares en cuanto a la cooperación efectiva se refiere, habiendo pasado por distintas fases de relanzamiento y abandono. En la actualidad, habiéndose integrado Portugal y España, sus logros reales son limitados aunque prometedores de un futuro más satisfactorio. El ímpetu alcanzado bajo la anterior presidencia holandesa, mantenido durante los meses de la dirección española (desde enero de 1986 y todo el año 1987) así parecen augurarlos.

LAS RAZONES DE LA COOPERACION

HAY quien demuestra la importancia de la cooperación industrial en materia de armamento empíricamente, pasando revista a la pléthora de proyectos conjuntos lanzados por los europeos en los últimos años y mencionando la variedad de organismos dedicados a la conjunción de esfuerzos y políticas de equipamiento.

Sin embargo hay causas profundas que están en la base de esta eclosión de colaboraciones. Primeramente, de naturaleza económica y técnica. La revolución tecnológica aplicada al armamento ha hecho que las armas se sofisticen cada día más y cada día más rápidamente. Esta carrera cualitativa entre los propios sistemas de armas conlleva un encarecimiento progresivo del coste de las mismas: tanto la fase de I + D como el propio desarrollo se llevan más y más dinero tanto en valores absolutos como en términos relativos sobre el porcentaje en el precio total de producción. Llevado al extremo, esta tendencia conduciría a que, paradójicamente, por más dinero se tuvieran cada vez menos armas. Es lo que Callahan llama "el desarme estructural" (1). Por otro lado, la introducción de nuevos y más complejos componentes además de encarecer el producto hace que el ciclo de obsolescencia de un sistema de armas dado se vea drásticamente reducido a un puñado escaso de años. Incluso en algunas familias de armas los ritmos de reemplazamientos son tales que cuando aún no se ha introducido el sistema nuevo ya se está planificando su sucesor. Precios crecientes y vida limitada obligaba a la producción de series cortas y limitadas, encareciendo el producto en un círculo diabólico. Sólo una cooperación que aunara los esfuerzos de I + D y permitiera series a gran escala podría romper dicha dinámica.

Una segunda razón para la colaboración de los europeos sería de naturaleza política. Para comenzar, logrando el reforzamiento conjunto de las industrias de la defensa en Europa podría conseguirse una relación comercial más equitativa con los EE.UU, cuyas ventas de material militar a los aliados seguía siendo desfavorable para los europeos en una relación de 7 a 1 a pesar de la famosa "doble vía". En segundo lugar, un esfuerzo común, incluso industrial, debería apuntar a una redistribución de poder en el seno de la OTAN, otorgando una mayor responsabilidad a Europa en cuanto tal. A largo plazo, esto podría ir en la dirección de una "europeización" de la defensa de Europa (2). Más a largo plazo, si cabe, la construcción de una industria europea de armamento serviría de cimiento para una posible unión política del continente (3).

La tercera posible motivación responde a la lógica militar. Por una parte, como escribe el antiguo presidente del GEIP, Jan Van Houwelingen, por razones de estricta eficacia operativa. La estandarización y la interoperabilidad, cuestiones ampliamente debatidas desde el origen mismo de la OTAN, se revelarían básicas para lograr un apoyo logístico apropiado, una lacra muy sentida en el seno de la Alianza hoy en día (4). Por otra, debido a la necesidad de compensar el desequilibrio convencional frente a las fuerzas del Pacto de Varsovia mediante la introducción y empleo de armas sofisticadas de nueva generación, basadas en las nuevas tecnologías. Lo primero pondría de relieve el absurdo de contar en un territorio reducido como el europeo con 6 grandes empresas en el sector aeroespacial que se hacen la competencia entre ellas al igual que se hacen las 18 empresas que en 7 países producen sistemas de misiles tierra-aire, por citar sólo dos ejemplos.

Lo segundo subrayaría la imposibilidad para un país de producir sistemas de armas de nuevo tipo aisladamente, por cuestiones presupuestarias. Ambas forzarían a un entendimiento europeo (5).

Por último, una cuarta razón respondería a criterios industriales. Dado que el futuro de Europa en términos industriales pasa por el desarrollo en su suelo de la llamada tercera revolución industrial, y conociendo que este proceso de modernización resultara tremendamente caro, una industria militar de nuevo tipo, con una gran capacidad de I + D y de desarrollo de productos de alta densidad tecnológica puede querer utilizarse, por mor de sus teóricos revertidos al sector civil, en la locomotora de la estructura económica general. Al menos en lo que respecta a las nuevas tecnologías (6). Cuando este esfuerzo se hace a escala europea llega a pensarse que esta nueva industria de la defensa puede ser la base de toda cooperación en Europa (7).

LOS AVATARES DEL GEIP

SEA como fuere, el 2 de febrero de 1976, 11 países europeos de la Alianza Atlántica (a los que luego se les sumarían Portugal y España, quedando Islandia siempre fuera) firmaban la declaración constitutiva donde se precisaba que el objetivo de esta cooperación reforzada a nivel europeo consistían en:

- permitir un empleo eficaz de los medios financieros destinados a la investigación, el desarrollo y la adquisición de material;
- acrecentar la standardización y la interoperabilidad de los materiales, lo que facilitaría a su vez la cooperación en los campos de la logística y del entrenamiento;
- asegurar el mantenimiento de una base industrial y tecnológica sana en el terreno de la defensa en Europa;
- aumentar el peso de Europa en sus relaciones con los EE.UU y Canadá.

Igualmente se consideraba que los intereses "inmediatos" de los diferentes socios no eran idénticos aunque se vieran como coincidentes, así como la necesidad de transferir tecnología a los europeos "menos desarrollados en el terreno de la producción de armamentos". En compensación por esta deferencia hacia aquellos aliados que no contaban con una industria de la defensa importante, Francia hizo adoptar el principio de "preferencia europea" por el que se obligaba a los participantes a escoger, en igualdad de condiciones, un sistema producido en Europa sobre uno traído de los EE.UU. Igualmente se adoptó el método de funcionamiento de los futuros programas del GEIP (8).

En realidad, de la euforia inicial de la presidencia italiana (76-79) se pasaría a una actitud más reservada durante el mandato noruego (80-81) y a una casi parálisis bajo la dirección portuguesa (82-83).

Las razones de la ralentización de la cooperación son de varios tipos. Fundamentalmente políticas. Los Estados, cargados de tradición e historia, parecen como dispuestos a subordinar sus intereses por una causa más general como la cooperación europea. Si lo que está en juego es el desarrollo o la supervivencia de un sector, el militar, fuente última de poder en la arena mundial, la voluntad de sacrificio nacional es todavía menor. Ahora, también se dan razones técnicas. El producto de una cooperación multinacional responde a un compromiso entre todos los socios que implica sacrificar la realización óptima de cada requerimiento nacional. Operativamente, por tanto, se tiene un producto que se adapta un poco a todas las necesidades sin cumplir perfectamente las de cada país, lo que en ciertos casos refuerza la tendencia nacionalista de la producción. Económicamente, la suma de todas las especificaciones nacionales encarecen enormemente el gasto de investigación y de producción del sistema aunque la economía de escala pueda compensar este efecto perverso. Por último, una falta de adecuación en los distintos calendarios de adquisiciones puede dar al traste con un buen proyecto.

Posiblemente, estas condicionantes llevaron a que las numerosas cooperaciones desarrolladas en Europa contaran con un reducido número de socios y que surgieran al margen del GEIP.

El año 1984 marcaría un giro radical en la vida del Grupo. De la mano del Secretario de Estado Holandés el GEIP iba a conocer una vigorosa revitalización (9). La reunión de abril en La Haya pudo sacar adelante una importante resolución, auténtica declaración de intenciones para el relanzamiento de la cooperación europea (10). Declaración que sería analizada un mes más tarde por los Ministros de Defensa pertenecientes al Eurogrupo, donde el Ministro británico Michael Heseltine pondría encima de la mesa, en un célebre informe que ha pasado a la historia con su nombre, la necesidad de revisar los criterios de colaboración, impulsándola incluso en aquellos terrenos antes desechados, así como la armonización de las necesidades y de los calendarios nacionales.

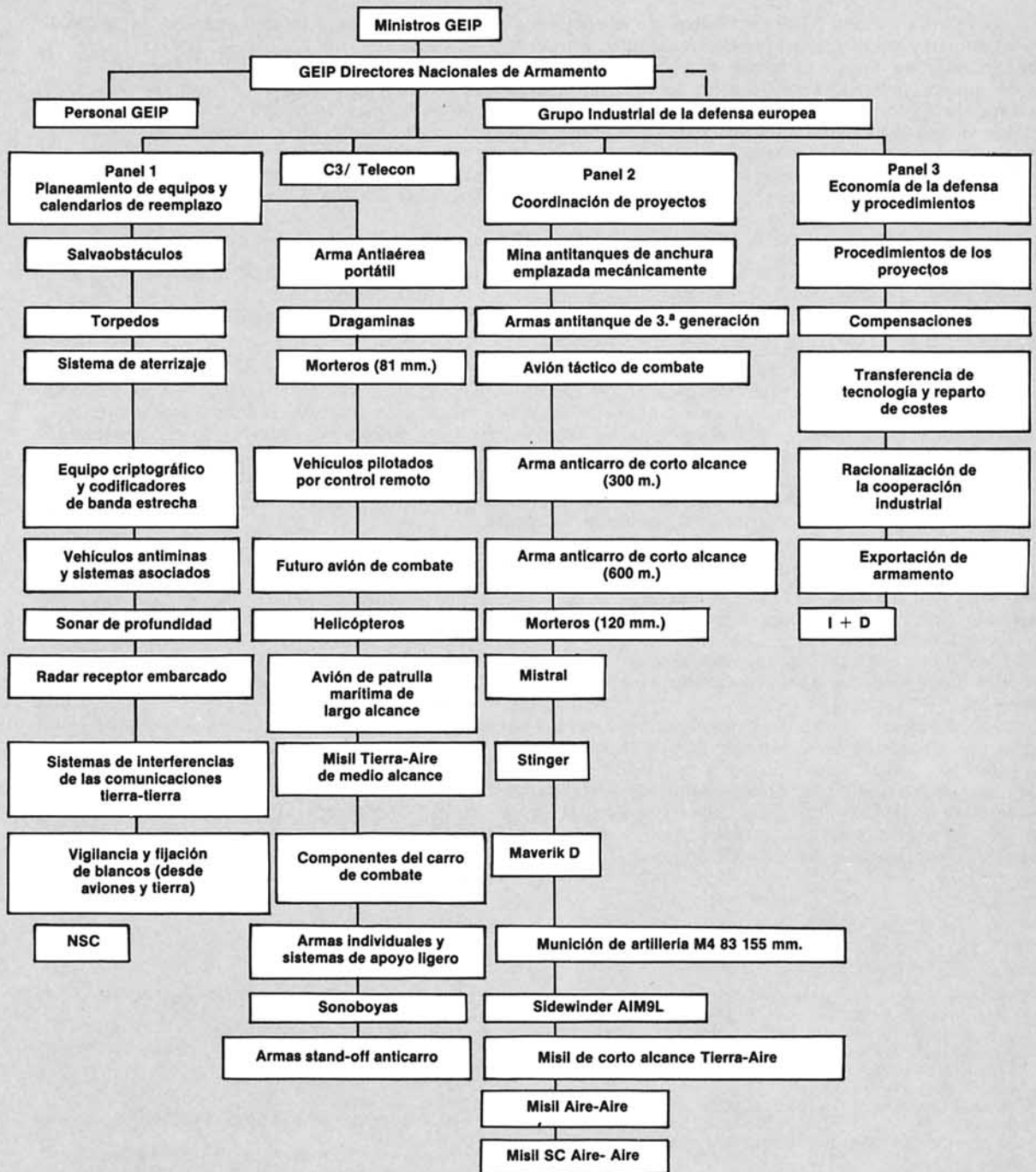
Como expresión de esta nueva voluntad cooperadora el GEIP se reuniría por primera vez en su historia a nivel de Ministros de la Defensa en noviembre de 1984, en La Haya.

Allí se declararon tres objetivos, concretándose los primeros pasos para lograrlos: reforzar los medios de cooperación en lo tocante a I + D; incrementar la eficacia de la industria; y armonizar las necesidades y los calendarios.

Para lo primero y lo último se hicieron diversos encargos y estudios a los Directores Nacionales de Armamento. Para la utilización racional de los recursos existentes en el cuadro de la industria de la defensa en Europa se adoptaron algunos principios de actuación como:

- no lanzar un proyecto nacional de desarrollo cuando uno de la misma naturaleza esté ya en marcha en Europa, a nivel nacional o en cooperación;
- estar dispuesto a adoptar preferentemente equipos que ya estén en curso de producción en Europa;
- estar dispuestos a aplicar las reglas de la competencia en la gestión de los proyectos llevados en colaboración;
- animar el desarrollo de las relaciones industriales entre los europeos.

GRUPO EUROPEO INDEPENDIENTE DE PROGRAMAS



En junio del 85, una nueva reunión de los Ministros identificaría una treintena de dominios militares de investigación susceptibles de un desarrollo compartido, estableciéndose algunos planes de desarrollo conjunto.

De esa forma, cuando en enero de 1969 España se hace cargo de la presidencia, el GEIP había puesto el acento en distintos proyectos, particularmente sobre un carro de combate futuro, sobre un misil S-A de medio alcance y un futuro avión de transporte. Se habían iniciado esfuerzos de cooperación en el sector de la microelectrónica, de los materiales ligeros de alta resistencia, de materiales de protección y en la concepción de cargas clásicas. Se habían alcanzado las especificaciones operativas relativas a un nuevo mortero y se discutía sobre distintos componentes de un carro de combate. Igualmente, se estudiaba lo concerniente al C3 (11).

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

LA organización del GEIP es flexible, no estructurada permanentemente, y de perfil cambiante según el volumen y las características de los estudios y proyectos en marcha.

En realidad, la actual forma de entender el funcionamiento del GEIP deriva de los trabajos de un Comité Ad Hoc formado en 1978 a fin de estudiar la organización más adecuada a los fines del Grupo. El resultado de los trabajos de este Comité fue la adopción de ciertas normas de funcionamiento que regulan mínimamente la autoridad de la presidencia y la periodicidad de los encuentros. En cualquier caso, la reunión de junio de 1985 reiteró el deseo de no estructurar formalmente el GEIP, no dotándolo de una Secretaría Permanente, y recordó la necesidad de flexibilidad en las prácticas de trabajo. A fin de coordinar las informaciones y preparar las reuniones, la presidencia ejercería las funciones de una Secretaría. El mandato de la misma se confirmó por dos años.

Los órganos básicos del GEIP, según el documento "GEIP, Historia, estructura y realizaciones" son:

- el panel I, encargado de la búsqueda y del establecimiento de las oportunidades de colaboración;
- el panel II, que se ocupa de los proyectos concretos y de su coordinación;
- el panel III, que se ocupa del establecimiento de los principios y procedimientos de la cooperación.

La fórmula habitual empleada para llevar adelante un proyecto consiste en la creación de grupos exploratorios a propuesta de un país, que estudian las posibilidades reales de cooperación entre dos o más naciones sobre un arma, un sistema o una familia de armas. De desecharse la cooperación por imposible, el grupo se autodisuelve. De estimarse positiva, se intenta la adopción de unas características comunes, con los requisitos operativos armonizados. El grupo exploratorio habrá cumplido su misión y el siguiente paso consistirá en el establecimiento de un grupo de colaboración y estudio del proyecto, ya en el seno del panel II, donde al lado de grupos de intercambio de información, existen grupos de desarrollo propiamente dicho.

En el panel III, los distintos subgrupos trabajan especificando normas que no son obligatorias pero que se esperan sean seguidas voluntariamente por los participantes.

CONCLUSIONES

PARECE claro que el modelo tradicional en lo tocante a la producción de armas, de base nacional exclusiva, ya no responde a las realidades de hoy. Factores políticos, económicos, técnicos y militares así lo evidencian.

Ahora bien, si es cierto que la cooperación internacional en materia de armamento pesenta en la actualidad un interés primordial, también es cierto, como dice Marc Cauchier, que todavía presenta enormes dificultades (12).

El relanzamiento del GEIP desde el año 1984 viene a ser la expresión simbólica de estas dificultades pero también de la voluntad de superarlas. Es posible que hasta la fecha las realizaciones hayan sido tímidas, pero en verdad sólo el reforzamiento de la cooperación europea en materia de defensa podrá permitir, en plena época de congelación de los presupuestos, de austeridad fiscal, el establecimiento de una base industrial de la defensa a escala continental y, por extensión, la prueba de la contribución real de los europeos a la defensa aliada. Todo ello, a la larga, no puede sino redundar en la constitución de un efectivo "pilar europeo" en la OTAN y, quién sabe, tal vez en la defensa de Europa por los propios europeos. ■

NOTAS

1. Callahan, Thomas A.: "El desarme estructural de la OTAN" en *revista de la OTAN* núm. 3, junio 1984.
2. Sobre la europeización de la defensa véase, por ejemplo: Hutzinger, Jacques: "L'avenir de la défense de l'Europe Occidentales, une Alliance a deux piliers" en *Politique Etrangere* 4, 1985.
3. Acerca del papel de la industria militar como factor de integración ver: Taylor, Trevor: *Defence, technology and international integration*, Londres, Frances Pinter 1982.
4. Howellinge, Jan Van: "El GEIP: El camino a seguir" en *revista de la OTAN* núm. 4/5, 1984, pp. 24.
5. Boniface, Pascal & Heisbourg, Francois: *La puce, les hommes et la bombe*, Paris, Hachete 1986.
6. Bardají, Rafael Luis: "La nueva industria de la defensa.

Algunas reflexiones sobre el caso español" en *Economistas* (de próxima aparición).

7. Rallo, Joseph C.: *Defending Europe in the 1990s. The new divide of High Technology*, Londres, Frances Pinter 1986.
8. Declaración de Roma.
9. Howellinge: *op. cit.*
10. El texto íntegro en *revista de la OTAN* núm. 3, junio 1984, pp. 33.
11. Commission Militaire: *Rapport sur la cooperation en matiere de défense*. Bruselas, Asamblea del Atlántico Norte, octubre 1985, pp. 16 y ss.
12. Cauchier, Marc: "Copération internationale dans le domaine des armements" en *Défense Nationale*, junio 1980.