

La Política de Armamento y Material del Ministerio de Defensa

JUAN L. RUIZ MONTERO,
*Director General de Armamento y Material
del Ministerio de Defensa*

LA disuasión, que es la forma más barata y rentable de la Defensa, requiere unas Fuerzas Armadas bien dotadas y muy entrenadas, además de la decisión política de utilizarlas llegado el caso, pues sólo puede disuadir al enemigo, la conciencia del riesgo de recibir un daño mayor que el beneficio que pueda lograr con su ataque.

Y si la guerra llega, es el momento de aplicar la última razón de la Defensa, un instrumento militar contundente y eficaz que garantice la victoria, y con ella el mantenimiento de los intereses vitales de la nación.

Para disponer de dicho instrumento, se requiere un detenido estudio de las amenazas, la articulación de planes adecuados y la constitución y sostenimiento de estado altamente operativo de unas fuerzas a la altura del desafío que deban afrontar, pues si la guerra nos sorprende sin haber conseguido el objetivo de fuerza, sólo nos queda morir por la Patria en una más o menos gloriosa derrota.

Ello implica tomar en tiempo oportuno una serie de decisiones e impartir directrices relativas a la investigación, promoción, desarrollo, industrialización, adquisición y mantenimiento del armamento y material que aseguren el cumplimiento del Objetivo de Fuerza. Estas decisiones y directrices constituyen en sí la Política de Armamento y Material.

A estas consideraciones primor-

diales, hay que añadir el hecho de que el M^o de Defensa gasta al año más de 350.000 Millones de ptas. en armamento y material, y ese dinero no se puede gastar alegre y descoordinadamente pues, aunque resulte insuficiente, constituye un gran sacrificio de la nación al que hay que sacarle su máximo rendimiento, lo que precisa de unos objetivos bien definidos, unos criterios que respondan a las exigencias de la misión y una gestión bien trabada y coordinada de todas las actividades que concurren en la formulación, planificación, programación y empleo de los recursos disponibles.

OBJETIVOS

El objetivo principal e inmediato de dicha política, es conseguir que las Unidades se encuentren dotadas con los sistemas de armas y medios de combate en el nivel de disponibilidad y operatividad que garantice su eficacia, y a este objetivo deben subordinarse todos los demás objetivos, decisiones y acciones en el ámbito del armamento y material.

Esta eficacia requiere alcanzar el mayor grado de independencia estratégica que esté a nuestro alcance, y ello sólo se conseguirá aumentando la base tecnológica e industrial española, talto de lo cual, la dependencia del exterior puede determinar la incapacidad de acción de nuestras Fuerzas.

Al tratar de conseguir el objetivo

primordial de la política de armamento y material, pueden cubrirse otros objetivos importantes de la Política Nacional.

En primer lugar, el aumento del nivel tecnológico e industrial del país. Dadas las características de los modernos sistemas de armas, su obtención es oportunidad de oro para incidir en áreas de tecnología avanzada y en programas de proyectos industriales de difícil acceso sin el apoyo de los programas de defensa, que mejoran las capacidades de producción y exportación de nuestras empresas.

El volumen y trascendencia económica de los programas de defensa, incide igualmente sobre los objetivos sociales y económicos a la vez que aumenta el peso internacional de España como nación.

También la obtención de los sistemas de armas permite apoyar los objetivos nacionales en los que a Investigación y Desarrollo (I + D) se refiere, pues ésta resulta indispensable para alcanzar tanto los objetivos de eficacia de la Fuerza como los industriales y económicos.

Finalmente la política de armamento y material ofrece la posibilidad de apoyar los objetivos de la política exterior, ya que nuestra cooperación en los programas internacionales, tanto de desarrollo y producción de sistemas de armas, como de standardización e interoperabilidad, agencias logísticas, e investigación, permite apoyar la política internacional, en particular en nuestra participación en Europa y la NATO.

CRITERIOS

Unificación.

Figura entre las primeras razones de la creación del Ministerio de Defensa la de procurar la unificación y coordinación de las adquisiciones de los tres Ejércitos, de forma que se consiga la mayor eficacia global. Esta eficacia global quiere decir integración, y no suma; ejemplo pueden ser las redes de comunicaciones; no basta con superponerlas, sino que hay que planearlas y obtenerlas de forma que cada Ejército, aprovechando los excesos de capacidad de los otros, consiga cubrir sus necesidades con menor coste.

Al mismo tiempo hay que impedir que haya áreas cubiertas por varios Ejércitos con mayor coste y otras insuficientemente atendidas. Tal sería el caso de gastar dinero en sistemas de mantenimiento de pequeñas cantidades de misiles para cada Ejército (por ejemplo antibuque para la Flota, la Artillería de Costa y la Fuerza Aérea), mientras existen otras necesidades que nadie atiende debidamente.

Por otra parte, un solo cliente con triple capacidad de adquisición, está en mejores condiciones que tres clientes que actúan separados en menores volúmenes. Entre los muchos casos que avalan esta realidad está el hecho de haber conseguido mejores contrapartidas por la adquisición de los EF 18 y los AV8B de la Armada, al haber tratado el Ministerio de Defensa con Mc Donnell Douglas como un solo cliente e interlocutor que sumaba todos los aviones.

Las ventajas de la unificación resultan evidentes en lo que se refiere a I + D, cuyos proyectos se caracterizan por necesitar un mínimo de recursos por debajo del cual es estéril, y por ser aplicables a distintos productos finales. Lo mismo sucede en todo lo relativo a normalización, estandarización e interoperabilidad, conceptos cuya importancia ha crecido grandemente tras nuestra incorporación a la Alianza Atlántica.

Finalmente, el criterio de unificación no debe significar alejar los centros de decisión de los órganos ejecutivos de los Ejércitos que sienten las necesidades, sino más bien aplicar el principio de dirección centralizada y ejecución descentralizada.

Nacionalización.

La consecución del objetivo de la eficacia precisa, como hemos dicho, la consecución del mayor nivel posible de independencia estraté-

gica. Ello exige alcanzar los más altos porcentajes de nacionalización en la producción de los sistemas, equipos y repuestos indispensables para el combate, pues los suministros que dependan del exterior pueden ser cortados en momentos críticos.

A la vez se consigue dar gran impulso a la tecnología, economía e industrias nacionales, lo que facilita la consecución de algunos objetivos de la política de armamento y material.

No obstante, los mismos objetivos que apoya el criterio de nacionalización, fijan límites a la misma, pues la eficacia de la fuerza pueden disminuir si, por falta de capacidad o de viabilidad de la industria nacional, no se dispone de los elementos de combate en condiciones de calidad, precio y plazos de entrega que los hagan útiles. La autarquía es imposible. El criterio de nacionalización debe ir unido al de realismo equilibrado, para determinar cuando no debemos nacionalizar en función de razones estratégicas, políticas, económicas, tecnológicas e industriales.

Orientación a la misión

Al establecer una gradación de los objetivos de la política de armamento y material, primando sobre todos el de garantizar la eficacia de la Fuerza, se impone el criterio de que desde la formulación de la política de armamento y material hasta las últimas actividades de su ejecución, se orienten a que prime el mejor cumplimiento de la misión sobre los demás objetivos económicos, industriales o tecnológicos.

Ello es particularmente importante en las fases de planificación y programación que deben ajustarse a la amenaza y a la guerra que lo provoca. Es el PEC el que define ésta y los recursos deben asignarse en función de las prioridades del mismo, y no "repartir la tarta" en virtud de otro tipo de consideraciones.

Durante la ejecución, este criterio debe estar presente en la fabricación de elementos y sistemas de combate, adaptándose al escenario de la amenaza, atendiendo a su modernización para adecuarlos a la evolución de dicha amenaza, así como aprovechar los avances tecnológicos para conseguir ese margen de fortaleza que asegure la victoria.

Sostenibilidad

La acumulación de medios para el combate, puede bloquear su efectividad, salvo que en todo momento, junto con su obtención, se prevean los recursos necesarios para su mantenimiento en estado operativo.

Ello supone que no debemos acometer nuevas adquisiciones mientras no se asegure la eficacia de los medios que ya poseemos, y que no debemos adquirir nada que luego no podamos sostener.

Es durante el desarrollo de los programas donde hay que evitar que lleguemos a tener aviones sin misiles, barcos sin defensa aérea, carros sin visión nocturna y nada sin capacidad de guerra electrónica. Ello implica el cálculo de costes para todo el ciclo de utilización del sistema, incluyendo medios de entrenamiento, repuestos, equipos auxiliares, armamento, mantenimiento, protección, guerra electrónica, comunicaciones, gestión del sistema y software operativo.

LINEAS DE ACTUACION

Para conseguir los objetivos de la política de armamento y material, y en aplicación de los criterios expuestos, se pueden destacar como líneas de actuación a lo largo del proceso de dotación de armamento y material a la fuerza las siguientes:

Planificación

Ya en la confección del PEC, se consideran los grandes parámetros de la política de armamento y material para un horizonte de 12 años; éstos son los porcentajes de gastos de material y personal respecto al Presupuesto, porcentajes de I + D, de sostenimiento de material, de inversiones y el porcentaje (que no se asigna a programas), que constituirá el fondo de maniobra. Igualmente se fijan los criterios generales en relación con tecnologías, industria, cooperación internacional, etc. así como prioridades de obtención.

Aprobado el PEC y el Objetivo de Fuerza Conjunto (ÓFC), se lleva a cabo la fase de programación, en la que los planes (niveles de fuerza) se convierten en programas, teniendo en cuenta los criterios y objetivos enunciados, ya que es durante el desarrollo de dichos programas donde se aplica con mayor eficacia la política establecida, pues en ellos se tocan los aspectos de I + D, diseño, pruebas, fabricación y recepción y control, mientras que paralelamente se toman decisiones que afectan al sostenimiento de los sistemas.

A lo largo de todo el ciclo, es de capital importancia el seguimiento, control y coordinación de programas para corregir los desvíos de los mismos y arbitrar medidas para

adaptarse a la evolución de la política de Defensa y disponibilidades de recursos.

Para apoyar toda esta programación, se dispone como elemento capital, de la Ley de Dotaciones 44/82, prorrogada por la Ley 6/87, que establece un crecimiento anual en términos reales de los créditos de material de un 4,432%, en un horizonte de 8 años.

Investigación y Desarrollo

Verdadera palanca para alcanzar todos los objetivos de la política de armamento y material, pues es la que puede aumentar nuestra capacidad tecnológico-industrial para producir equipos de alta eficacia operativa, ya sea mediante programas propios o en colaboración con nuestros aliados.

La principal directriz es la de incrementar nuestro esfuerzo en I + D. Hemos pasado de 400 millones de pesetas en 1980 a 15.000 en 1987, es decir, hemos multiplicado por 38 en 7 años, y las previsiones son de seguir creciendo.

En segundo lugar, concentrar los esfuerzos en pocos proyectos de gran alcance y aplicados a necesidades militares específicas, en lugar de dar pequeñas cantidades a muchos proyectos que nunca tienen fondos para ser acabados en plazos razonables.

En tercer lugar, en vez de llevar a cabo nuestros proyectos en centros propios, el Ministerio de Defensa los selecciona y asigna a compañías públicas o privadas, controlándolos a lo largo de todo el proceso. Así en 1985 el 70% de los proyectos de I + D eran realizados por las industrias; en 1987 serán alrededor del 95%.

Participación singular para apoyar dicha política la tienen los organismos e instituciones de I + D, y dentro de la Aeronáutica el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA). En lo referente a la fijación de especificaciones técnicas, desarrolla sus actividades ISDEFE, Compañía de Ingeniería de Sistemas, creada por el Ministerio de Defensa, que ya en 1986 facturó 600 millones de pts.

Adquisiciones

La política de adquisiciones es idónea para regular la ejecución de la política de armamento y material.

En este momento, se fijan niveles de actuación que se esquematizan como sigue:

Siempre que sea posible se adquirirán sistemas de producción nacional.

A veces, las razones expuestas anteriormente, hacen utópica la vía nacional para tecnologías muy avanzadas o sistemas muy complejos que precisan de series largas para justificar las inversiones I + D y producción. En estos casos, se buscará la vía de la coproducción internacional (Ej. Programa EFA, Fragata 90, etc.). Esta vía permite recoger en lo posible las especificaciones españolas, ya que se interviene desde el diseño; se alcanza un razonable grado de independencia, en tanto en cuanto los demás dependen de nosotros como nosotros de ellos; se incrementa el valor añadido español; revierte a España la inversión que hacemos en I + D aumentando nuestro nivel tecnológico y beneficio económico.

Un nivel más bajo es la fabricación bajo licencia, en la que los beneficios son casi exclusivamente industriales. Por ejemplo el F5 y el AMX-30.

Cuando, por ser reducido el número de unidades a adquirir, o por no resultar viables las vías anteriores, se impongan las compras en el exterior, éstas irán siempre acompañadas de compensaciones económicas y tecnológicas. Es el sistema empleado en la compra del EF 18, y no hay que despreciarlo, porque ha producido grandes beneficios y, por desgracia no es tan fácil conseguir que la industria española los aproveche.

La necesidad aludida de grandes series, para hacer rentables las fabricaciones, además de la necesidad de planificación, acarrea la de establecer una relación entre los organismos de la Defensa y la Industria, de forma que la primera conozca las posibilidades de oferta de la segunda y esta última conozca las necesidades de largo plazo de la demanda, lo que resulta imposible si sólo se conocen los expedientes de adquisición para cada año, pues nunca se justificarían las inversiones. Para ello se creó la Comisión Asesora de la Defensa sobre Armamento y Material (CADAM), foro en el que se comunican la oferta y la demanda. Igualmente, para que Defensa tenga un solo interlocutor que facilite el suministro de sus necesidades, se han creado la Asociación de Fabricantes de Material de Defensa (AFARMADE) y la Asociación de Suministradores de Defensa (AESMIDE).

Apoyo a la Industria.

Las Leyes de "Ordenación y Defensa de la Industria Nacional" y de "Protección de la Industria Nacional", ambas de noviembre de 1939,

pretendieron crear un marco proteccionista que favoreciera su desarrollo dentro de un concepto autárquico. Hoy sus virtualidades están agotadas. El sistema actual consiste en encauzar hacia la industria española la mayor parte posible de los más de 350 mil millones anuales que se gastan en material de defensa, favoreciéndola por medio de las homologaciones y compras de Estado, como se hace en los países de nuestro entorno.

Ese estímulo a la Industria no puede ser indiscriminado, sino apoyando los programas que necesitan las Fuerzas Armadas, y con control y exigencia en el cumplimiento de los contratos, que sólo deben asignarse si los productos son competitivos en precio, calidad y plazos de entrega. No podemos aceptar productos que no cumplan esas condiciones en beneficio aparente de la industria nacional, pues acaba siendo un mal para los dos ya que, a más de ser un mal empleo de los recursos de la nación, a la larga la industria se hace menos competitiva y sus déficits cargan sobre el erario nacional. La exigencia es el mejor acicate para la industria, y base de una confianza mutua.

Por otra parte hay que apoyar la exportación de productos de defensa, pues a veces, y dada la corta demanda de ciertos artículos por parte de nuestros ejércitos, será la única manera de conseguir series rentables. También en busca de la masa crítica indispensable, habrá que asignar grandes contratos a empresas capacitadas en número razonable; tener ocho o diez empresas en determinados sectores, compitiendo entre sí para llevarse un pedazo, es un suicidio a medio plazo. Esa necesidad se acusa aún más cuando se trata de coproducciones con otros países, de las que ya se ha hablado y que pueden llevar a la Industria española al ámbito europeo, participando en un mercado con dimensión tecnológica y demanda suficiente como para ofrecer un futuro alentador.

FINAL

Sin embargo, no es sobre todo para impulsar la industria, la tecnología o la economía, para lo que montamos nuestra Política de Armamento y Material. El sacrificio económico lo hace la Nación con el fin de tener perfectamente a punto un instrumento contundente y eficaz para asegurar la disuasión que garantiza la paz y, si la guerra nos es impuesta, en defensa de nuestra libertad, alcanzar la victoria. ■