

Las compensaciones en las compras de defensa El EF-18 y otros programas

ANTONIO RODRIGUEZ RODRIGUEZ,
Gerente



ANTONIO RODRIGUEZ RODRIGUEZ

DOCTOR Ingeniero de Telecomunicación. Trabajó en Standard Eléctrica, S.A. del Grupo ITT donde ocupó, entre otros, los cargos de Adjunto al Director General y Director Comercial General. Posteriormente se incorporó al Grupo INI donde fue Presidente de Equipos Electrónicos, S.A., SECOINSA, ENOSA y Telesinco, Vicepresidente Ejecutivo de PESA Electrónica y Consejero Delegado de Experiencias Industriales, S.A. Finalmente fue Director de la División de Electrónica e Informática del INI. En la actualidad ostenta el cargo de Gerente de Compensaciones del Ministerio de Defensa, como consecuencia del nombramiento, realizado por el Secretario de Estado de la Defensa, en abril de 1984, de Secretario Ejecutivo del Grupo de Trabajo de Compensaciones de la CADAM.

GENERAL

LOS acuerdos de Compensaciones Económicas e Industriales siguen teniendo un papel importante que jugar en las compras de material y equipos de Defensa.

Aunque la tendencia natural es la de sustituir la adquisición de productos de los países más desarrollados en esta materia por la obtención de los mismos como resultado del esfuerzo conjunto de desarrollo y fabricación con países aliados —y seguramente— aun mejor, hacerlo en base a una oferta de una industria local competitiva, lo cierto es que, incluso los países más avanzados, han de comprar, todavía, en ocasiones, fuera de sus fronteras, sistemas más eficaces o más competitivos. Caso del que es un ejemplo representativo el acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido y las compañías americanas Boeing y Westinghouse que compromete a estas empresas a un 130% de compensación por haberse decidido la compra de los AWACS frente al sistema Nimrod de la firma británica GEC.

Ni qué decir tiene que, para todos aquellos países que estén lejos de disfrutar de una balanza equilibrada en el comercio de la Defensa, las Compensaciones constituyen un instrumento para aliviar el esfuerzo económico a realizar para atender sus requerimientos operativos y una plataforma para intentar acceder a ciertas tecnologías de una forma más barata y más accesibles a corto plazo sin la ayuda del fabricante del sistema adquirido.

Parece lógico que en aras de alcanzar los objetivos de una más acentuada autosuficiencia y de una mayor contribución a la suficiencia del grupo de naciones aliadas, se tienda a conseguir, en los acuerdos de Compensaciones, contrapartidas directamente relacionadas con el sistema que se adquiere con el ánimo de potenciar tanto a las Fuerzas Armadas como a la Industria a través de la producción, la cofabricación de componentes, el mantenimiento del sistema y la capacitación local para actualizar las configuraciones de los sistemas adquiridos.

Las compensaciones directas tienen como punto débil, en general, la necesidad de que tanto los Gobiernos como las empresas realicen inversiones sustantivas para hacer lo que el contratista extranjero ya sabe y puede hacer, porque lo viene haciendo tiempo atrás y, además, trabajando con un producto que al fin y al cabo, en la mayor parte de los casos, ha sido desarrollado por él.

En la búsqueda de soluciones que permitan la obtención de los mejores resultados industriales y económicos, atendiendo siempre las necesidades operativas de las Fuerzas Armadas, los diversos países han creado o especializado organismos para la negociación y el desarrollo de los Acuerdos de Compensaciones, al tiempo que las empresas fabricantes han adaptado sus organizaciones para atender a un requisito que se les impone en la venta de sus productos y que se sienta, muy particularmente, a la misma mesa que los requisitos clásicos de calidad, precio, financiación y adecuación a las especificaciones.

Un Convenio de Compensaciones que, como se ha mencionado anteriormente, debe tender a un dominio lo más amplio posible del sistema que se adquiere, puede también proporcionar otros beneficios, deseablemente bien definidos, para el país que los recibe.

En la calidad de dichos beneficios son factores determinantes una apreciación realista de las capacidades locales y una intensa labor de creación y promoción de ideas.

Lo deseable son unos resultados que propicien la introducción de nuevas tecnologías y la mejora en la gestión empresarial en el sentido amplio de este concepto.

La mejora de la planificación, la producción y la calidad; la consecución de la homologación de productos; la adaptación a "standards" y requisitos internacionales de competitividad, deberían ser logros de utilización posterior por las empresas, lo que redundaría en un enriquecimiento del tejido empresarial de los sectores afectados.

En aquellos programas cuya dimensión y características lo permitieran, la generación de actividad industrial adicional, el mantenimiento y la creación de empleo, la sustitución de importaciones, la mejora de las balanzas comercial y de pagos y la apertura de nuevos mercados, serían también objetivos a alcanzar.

Todos estos resultados conllevan, con toda seguridad, una mejora de la imagen económica, comercial e industrial, del país receptor, pero también de la imagen en un sentido más amplio de la palabra: aquella que refleja también lo cultural y lo educativo, conceptos que pueden ser considerados, asimismo de modo específico en un programa de Compensaciones adecuadamente diseñado y desarrollado.

La calidad de los resultados de un Acuerdo de compensaciones, y, antes, su propia negociación, dependen en gran medida de tres categorías de problemas: los que se deben al tejido industrial local, los que se refieren a la actitud del contratista extranjero y al estado del ciclo de vida de su producto y, por último, los que se derivan de la capacidad económica y financiera del Estado y las empresas del país comprador.

Es evidente, que el sistema de negociación y adquisición del contrato de suministro es totalmente determinante para obtener un buen acuerdo de Compensaciones en calidad y cantidad. Dicho de otra manera, en porcentaje sobre el valor del suministro, en contenido, plazo y penalización a aplicar. En pocas palabras: el adjudicatario potencial debe sentir hasta el último minuto que tiene competidores.

Volviendo a los problemas que antes se mencionaban y atendiendo primero a la estructura industrial local, habría de tenerse en cuenta el nivel tecnológico del sector o sectores a beneficiarse del acuerdo: su familiarización con las especificaciones internacionales —ocioso sería mencionar la importancia de este capítulo en la industria de Defensa—, el nivel de su gestión de planificación y programación, calidad, producción y costes, entre otros factores, así como su dimensión física y financiera.

Los problemas que para la negociación y desarrollo de un Acuerdo se derivan del propio suministrador extranjero, provienen de que generar "Offset" cuesta dinero; ceder tecnología puede generar competencia para el cedente e incluso aceptar un compromiso de compensaciones puede, en caso de incumplimiento, crear una imagen negativa para la firma suministradora y sus productos. Además, cuanto más éxito haya tenido aquella con su producto, menos grados de libertad tendrá para proporcionar contrapartidas directas, en forma económica, puesto que ya habrá tenido que compartir con más países la fabricación de su producto.

A las reservas naturales de los contratistas se unen las restricciones de sus Gobiernos y, en algunos países, las reacciones negativas de sus sindicatos y sus Parlamentos contra los acuerdos de compensaciones.

Finalmente, entre los problemas que pueden no permitir la satisfacción completa de los objetivos perseguidos en un programa de "Offset", se encuentran las limitaciones financieras de los presupuestos de Defensa, y de otros organismos de la Administración del país comprador que pueden limitar la gama de productos a fabricar y las tecnologías a adquirir. Este punto cobra una enorme importancia a la hora de pactar las compensaciones directas y posteriormente a la hora de hacerlas realidad. Los extracostes para la fabricación local pueden resultar un factor gravemente limitador de la actividad generable por un Acuerdo de Compensaciones.

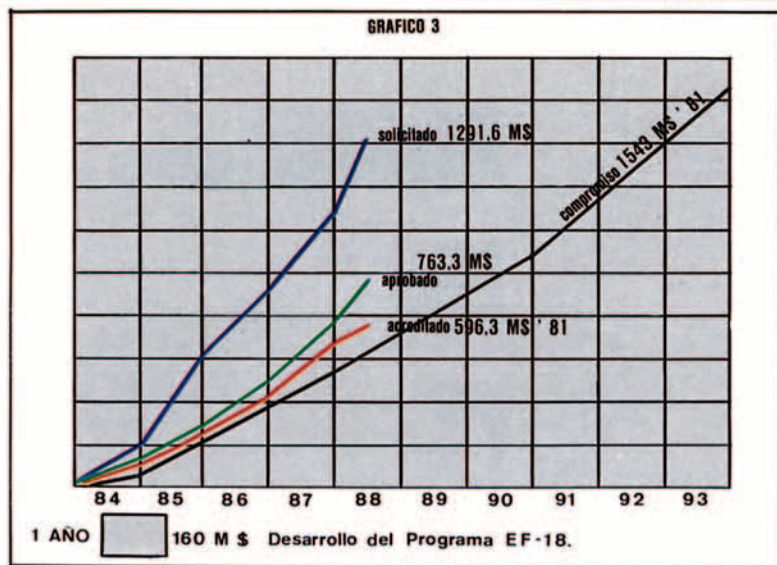
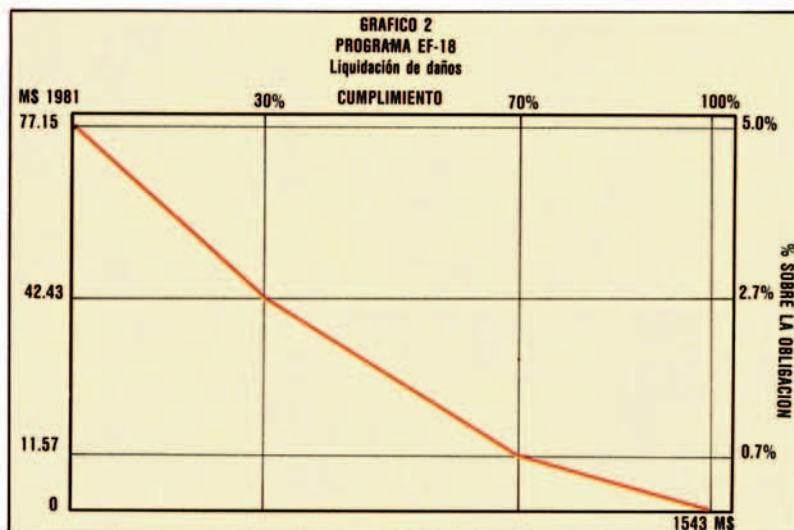
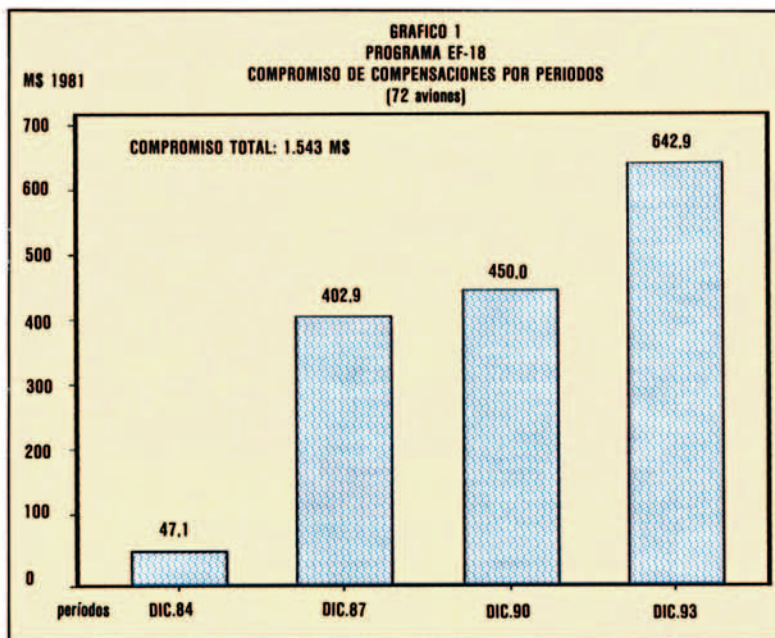
Para terminar con los aspectos generales de las Compensaciones de Defensa —aspectos que no han cubierto ni las definiciones al uso de sus categorías y sus contenidos, porque ya se han considerado en otros números de esta Revista y se mencionarán en otros artículos de este "dossier"—, parece adecuado recordar que países como Arabia Saudita, Turquía o Grecia, entre otros, han firmado acuerdos que prevén la formación de "Joint-ventures" en las que el riesgo se comparte por los Gobiernos y los contratistas, para crear o mejorar la estructura económica e industrial del país en cuestión. BOEING, GENERAL DYNAMICS y GENERAL ELECTRIC entre otras son las accionistas en los "Joint-ventures" antes mencionado, junto con los Estados compradores.

La complejidad de las compras y la continuidad de la relación comercial entre ciertos Estados y las compañías suministradoras, están dando lugar en la actualidad, con las consideraciones pertinentes, al establecimiento de acuerdos de "Banking" o "cuenta abierta" entre Estado y compañía que regulan en períodos de 4 ó 5 años las obligaciones de compensación por los diferentes programas de adquisición a suscribir por ellos.

Un ejemplo de esta modalidad de Acuerdo de Compensaciones lo ofrece el firmado entre el Reino Unido y Texas Instruments y sus negociaciones con Alemania, Dinamarca, etc.

EL PROGRAMA EF-18

ESTA revista publicaba en su número extraordinario de septiembre de 1984, un artículo firmado por el entonces comandante, Ingeniero Aeronáutico, Don José Asensio Prieto, titulado "Las Compensaciones Económicas e Industriales en el Programa FACA. Aspectos Esenciales". El artículo que se cita describía los objetivos perseguidos con el Acuerdo de Compensaciones, las condiciones de la negociación y algunos aspectos del contenido del mismo, por lo que no es preciso volver sobre lo ya tratado en él.



Sin embargo, si que puede ser de interés comentar la evolución de lo allí descrito hasta alcanzar la situación actual del Programa.

En mayo de 1984, se creó la Gerencia de Compensaciones del Programa EF-18 en el seno del Grupo de Trabajo correspondiente de la CADAM.

La Gerencia recibió del Secretario de Estado de Defensa y del Director General de Armamento y Material la encomienda de promover, controlar y administrar el Acuerdo de Compensaciones.

En la primera semana de julio de 1984, tuvieron lugar unas reuniones clave para la puesta en marcha del programa. En ellas, y como paso previo a la firma definitiva del Acuerdo, se negociaron un conjunto de condiciones para su aplicación que han resultado fundamentales para el desarrollo de aquél.

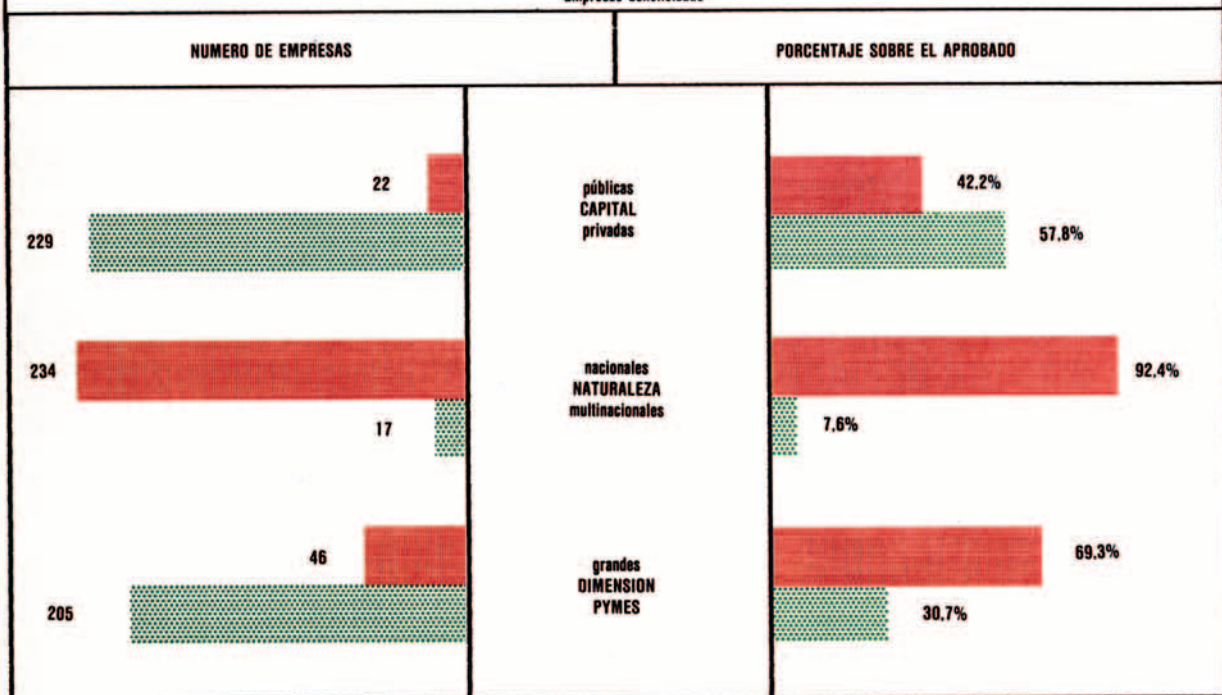
Se recogieron unas Minutas, como anexos, bajo la forma de "Acuerdos entre las partes sobre la interpretación y entendimientos de algunos aspectos específicos" del convenio que redujeron ambigüedades o imprecisiones en el clausulado original.

Mediante las citadas Minutas quedaron resueltas cuestiones tan espinosas como la "elegibilidad" de las transacciones, el mecanismo de comprobación de la competitividad para los programas industriales de coproducción, el tipo de organización que McDonnell Douglas dispondría para la gestión del Programa, el incremento de la frecuencia de revisión del mismo, la preaprobación por la Gerencia, para proceder en los proyectos de transferencia de tecnología e inversión extranjera, etc.

Posteriormente se han ido perfilando acuerdos secundarios, que regulan, entre otros aspectos, la valoración de las tecnologías, tanto de aplicación para Defensa, como de uso civil; el proceso de determinación del contenido español en los productos de exportación de los diferentes sectores industriales, el desarrollo de esfuerzos sectoriales específicos y el lanzamiento de programas educativos y culturales.

Un elemento básico para la administración del programa ha sido el cuidado diseño del sistema de información, escrupulosamente seguido tanto por parte española como por parte americana.

GRAFICO 4
PROGRAMA EF-18
Empresas beneficiadas



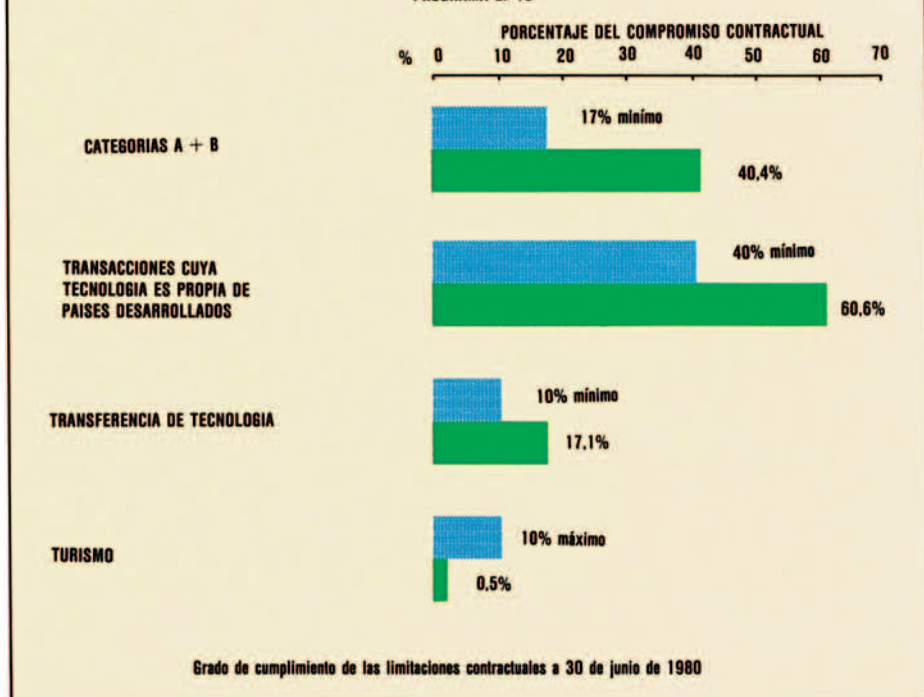
Al quedar reducida la compra a 72 aviones, la cifra de compromiso de McDonnell Douglas quedó proporcionalmente reducida a 1.543 millones de dólares de enero de 1981, manteniéndose las limitaciones del Acuerdo en materia de categorías, penalizaciones y plazo de realización. (GRAFICO 1. Gráfico de Compromiso) (GRAFICO 2. Curva de Penalización).

LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA EF-18

HASTA el momento están negociándose y se han contabilizado, aquellas transacciones acreditables de acuerdo con el contrato, correspondientes a la actividad realizada por McDonnell Douglas o sus agentes, hasta el 30 de junio de 1988.

A dicha fecha la cifra de compromiso contractual sería de 525 millones de dólares de enero de 1981, mientras que la cifra acreditada es de 596,1 millones de dólares de la misma fecha, lo que significa que la cota citada se ha superado en un 13,5%.

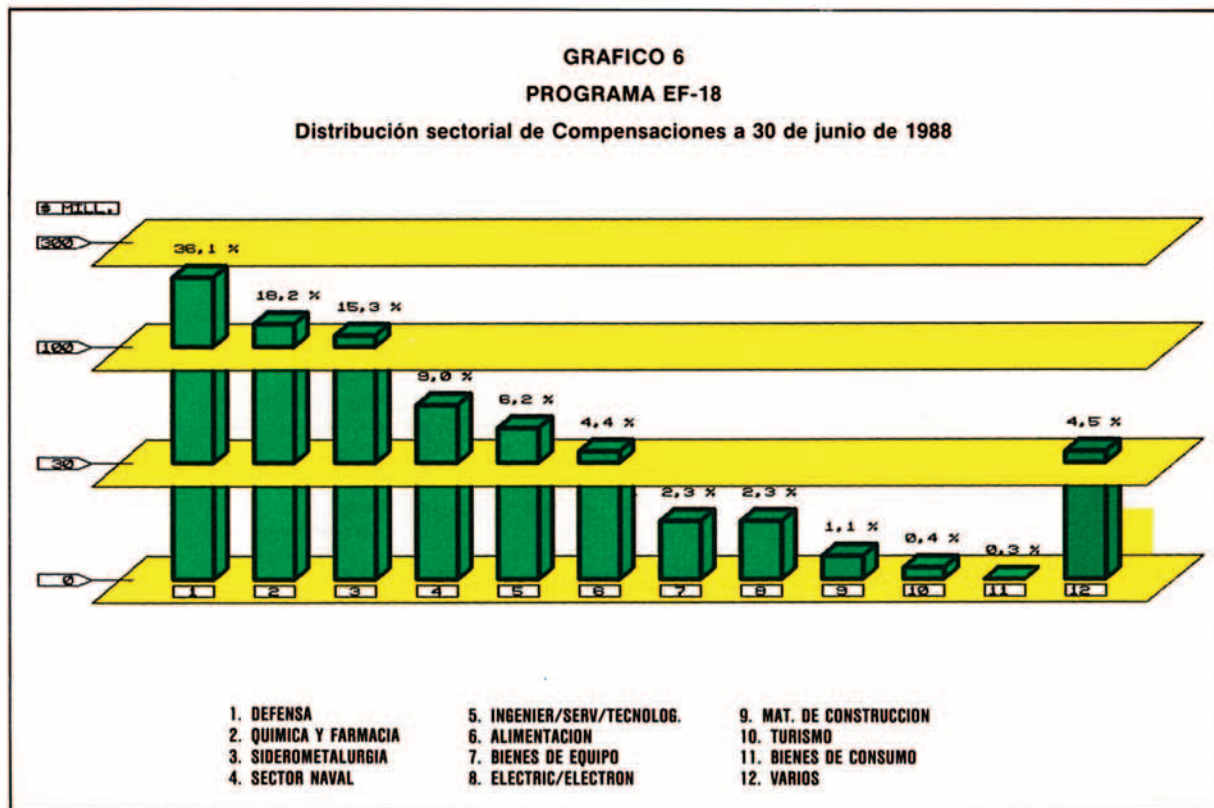
GRAFICO 5
PROGRAMA EF-18



La actividad económica generada es de 763 millones de dólares corrientes, lo que en pesetas equivalentes significa más de 106.000 millones.

Respecto al objetivo final del programa, el valor de acreditaciones alcanzado constituye el 39% del compromiso total, que resulta del análisis y valoración de 2.042 transacciones y que han redundado, hasta el momento, en una ocupación laboral equivalente a 11.000 hombres \times año. (GRAFICO 3. Desarrollo del Programa).

Conviene resaltar que hasta la fecha, se han respetado todos los compromisos cualitativos del Acuerdo de Compensaciones en materia de nivel tecnológico de las operaciones acreditadas, valor de la transferencia de tecnología y turismo, y que se han beneficiado del programa, en forma directa, 251 empresas, de las que 205 son pequeñas y medianas. (GRAFICO 4. Empresas) (GRAFICO 5. Condiciones Contractuales).



El sector Defensa ha absorbido el 36% del valor acreditado como consecuencia de la actividad de fabricación y de la tecnología transferida de las que se hablará en otros artículos del "dossier". El sector químico lidera los demás sectores industriales con un 17% seguido por los sectores siderometalúrgico y de construcción naval. En el sector de Defensa, Construcciones Aeronáuticas, S.A., INISEL y CESELSA son las empresas más beneficiadas, mientras que en los sectores civiles lo son Explosivos Río Tinto, Unión Naval de Levante y Asturiana de Zinc. (GRAFICO 6. Distribución Sectorial).

Los beneficios del programa se han extendido, si bien no de forma regular, a todas las Comunidades del Estado, correspondiendo a Madrid el 46,9% de la actividad (básicamente por radicar las empresas de Defensa beneficiarias en esta Comunidad), a Andalucía el 14,2%, a Valencia el 9,4%, al País Vasco el 9,2% y a Cataluña el 8,1%. (GRAFICO 7. Distribución Autonómica).

Además de las capacidades adquiridas por el Ejército del Aire para el mantenimiento de los aviones EF-18, numerosas actividades relacionadas con esta temática se han promovido como consecuencia del Acuerdo de Compensaciones.

Ejemplo de lo antedicho es:

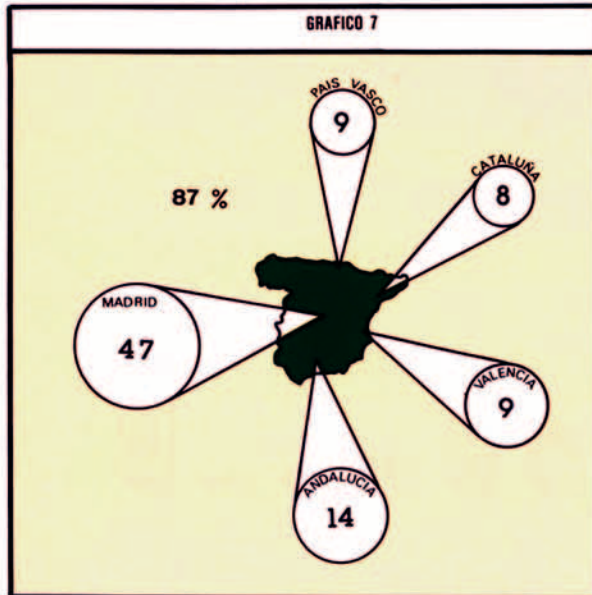
- La capacitación de CASA (AJALVIR) para el mantenimiento del motor F-404 y sus módulos y el "overhaul" de componentes y accesorios.
- La fabricación de equipos de apoyo por parte de Maestranzas aéreas y empresas.
- La fabricación de Bancos Automáticos de Prueba, por parte de la industria electrónica.

Estas actividades cooperan con el objetivo del Ejército del Aire de alcanzar un nivel de autosuficiencia prácticamente total en el apoyo al sistema de armas y contribuye a coadyuvar a la proyección hacia flotas de otros países usuarios del EF-18 de las capacidades españolas.

Además de los programas de coproducción ya mencionados de categoría B, cuya duración puede sobrepasar los límites temporales del Acuerdo, hay en la industria española de aeronáutica, o en negociación, para otros programas de fabricación que consideran: mecanizado, elementos estructurales en materiales compuestos, cableado de motores y, en particular, está a la espera de decisiones de carácter industrial, una actividad contemplada en el Acuerdo y ya negociado con General Electric, en lo que a cantidades y precios se refiere, que es la de fabricación de componentes para los motores F-404.

EXTRACOSTES DEL F-18

LOS programas de cofabricación de elementos del avión para los F-18 españoles, categoría A del acuerdo, tienen un doble objetivo:
Mejorar el apoyo a nuestros aviones y enriquecer tecnológicamente a nuestra Industria, lo que ha requerido un soporte económico sustancial del Estado.



CUADRO 1
OTROS PROGRAMAS DE COMPENSACIONES
ADMINISTRADOS POR LA GERENCIA

PROGRAMA	FABRICANTES	BENEFICIARIOS
AV-8B	MC DONNELL AIRCRAFT	CESELSA, EXPAL
CHINOOK	BOEING HELICOPTER	CASA, AISA
LAMPS MK III	IBM, SIKOR, G.E.	CASA, MARCONI
HARPOON	MC DONNELL ASTRONAUTICS	INISEL
HERCULES C-130	LOCKHEED	CASA
SIST. CALIBRACION AYUDAS	SIERRA-LTV	EN DEFINICION
VEHICULOS M 113	FMC	VARIOS
BUSHMASTER	MC DONNELL HELICOPTER	E.N. SANTA BARBARA
TURBINAS PARA FRAGATAS	GENERAL ELECTRIC	CASA, EN. BAZAN
RADARES CONTRA MORTERO	HUGHES	INISEL
TOW	HUGHES	INSTALAZA
LANZADORES MK 13	FMC	VARIOS
VEHICULOS DE ARTILLERIA	BMV	AUXINI, ENSIDESA
CHUKAR III	NORTHROP-VENTURA	EN DEFINICION
CALCULADOR U 1600	UNISYS	MINISTERIO DE DEFENSA
REPUESTOS AVIONES CL-215	AIM	AITOR
ATP TOA's	NAPCO	EN DEFINICION
LINK 11	ROCKWELL	EN DEFINICION
BOMBAS GUIADAS POR LASER	TEXAS INSTRUMENTS	EINSA
ACTUALIZACION RADARES C-130	SPERRY MARINE	E.N. BAZAN

En efecto, estos programas de participación industrial (SIP) han exigido, para ser llevados a cabo por las empresas españolas, importantes inversiones en acondicionamientos de talleres, adquisición de maquinaria de montaje, equipos de prueba general y específico, entrenamiento de personal tanto en Estados Unidos, como en España, asistencia técnica y supervisión americanas.

Pero también, han compensado la diferencia de costes de producción en nuestro país respecto al llamado "Valor Competitivo", de los fabricados americanos. Diferencia debida a los naturales desfases de las respectivas curvas de aprendizaje. (GRAFICO 8. Estructura del Premium).

El contenido de las partidas de inversión y gastos por los servicios prestados por las empresas americanas, se ha pagado en dólares a través del mismo mecanismo de pago aplicado a la adquisición de los aviones a la U.S. NAVY, es decir a través de la LOA.

Se han financiado directamente en pesetas los gastos e inversiones en España, así como la diferencia entre el precio de los fabricados españoles y lo percibido por nuestras compañías a través de los pedidos de las empresas americanas.

El conjunto de las subvenciones, que han hecho frente a los extracostes (Premium), antes citado, se ha sufragado en la proporción 85/15 por los Ministerios de Defensa e Industria y Energía, de acuerdo con lo estipulado en la orden de 30 de mayo de 1983 de Presidencia del Gobierno de la que se derivaba una provisión de 117,6 millones de dólares de 1981.

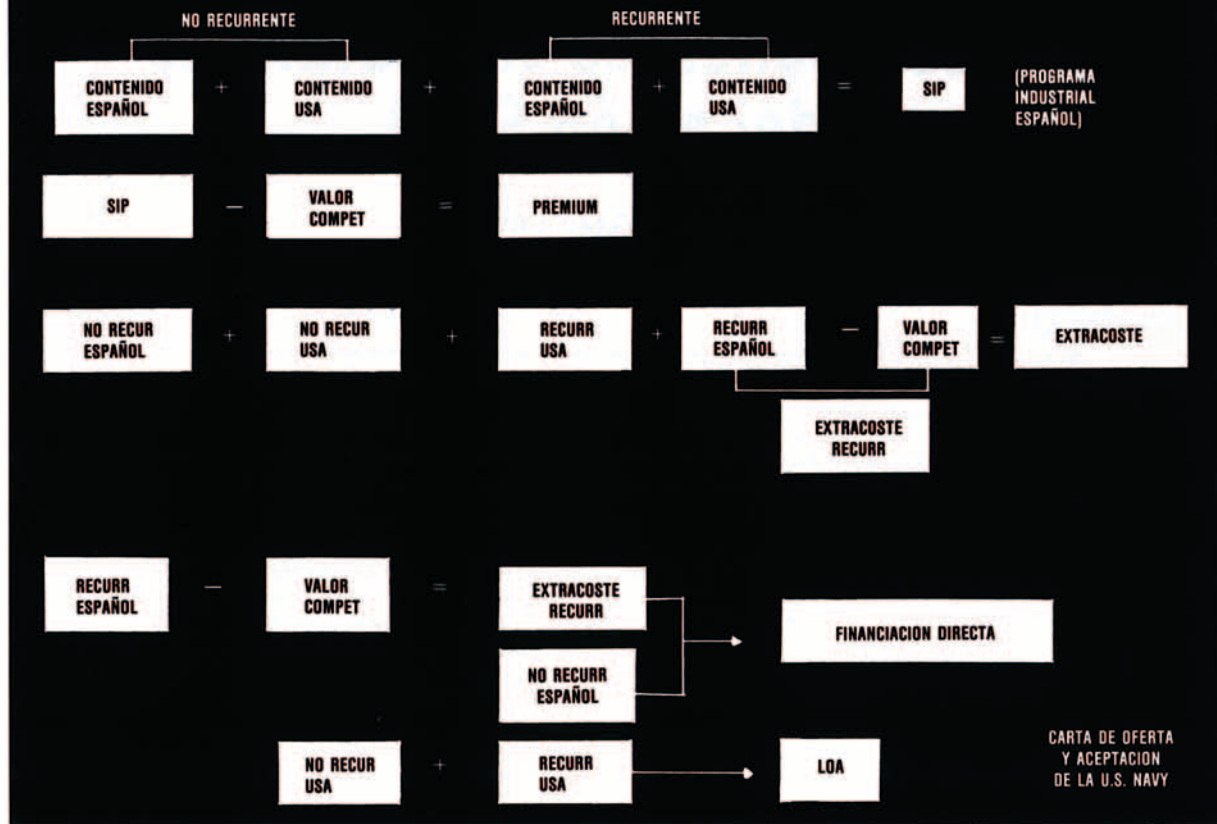
El seguimiento de la generación de extracostes ha sido una difícil tarea, tanto en lo que respecta a la parte americana como a la española.

La rentabilización del esfuerzo realizado, será tanto mayor cuanto nuestras empresas sean capaces de alcanzar y mantener su competitividad frente al fabricante americano, ya que ha de recordarse que el potencial para la fabricación de elementos estructurales y de algún elemento de aviónica es el 50% de las necesidades totales del programa internacional F-18 de McDonnell Douglas (Categoría B).

Componentes y subconjuntos fabricados por CASA o MARCONI están instalados en aviones de la U.S. NAVY, de la Fuerza Aérea canadiense y lo podrán estar mañana en aviones suizos o kuwaities.

Asimismo tal rentabilización se producirá en mayor medida por el aporte tecnológico de estos programas a la capacitación de nuestra industria.

GRÁFICO 8
ESTRUCTURA DEL PREMIUM



OTROS PROGRAMAS DE COMPENSACIONES

La dimensión del Acuerdo de Compensaciones del Programa EF-18 permite que prácticamente toda la problemática de otros programas quede reflejada en la suya.

Destaca también por su magnitud del AV-8B, con un compromiso de 130 millones de dólares y un grado de cumplimiento registrado después de la última revisión de un 139% y un valor acreditado de 46,5 millones de dólares.

Los acuerdos de compensaciones bajo control de la Gerencia alcanzan una cifra próxima a los 2.500 millones de dólares corrientes, siendo la característica de ellos, si se exceptúan el EF-18 y el AV-8B, el haber prácticamente excluido de los mismos las compensaciones no relacionadas con la Defensa, al tiempo que en muchos de ellos, y según su dimensión, se negocian, básicamente, contrapartidas tecnológicas en áreas relacionadas con el sistema adquirido, lo que beneficia tanto a las Fuerzas Armadas como a la Industria.

Como recordatorio de los citados acuerdos se acompaña un cuadro descriptivo que los relaciona. (CUADRO 1. Otros Programas).

CONCLUSION

En tanto que no se alcance la autosuficiencia de nuestra industria en la oferta a los requerimientos de las Fuerzas Armadas y no sean una realidad tangible los resultados de los proyectos de cooperación en el desarrollo y fabricación con países aliados, en los que nuestro Ministerio de Defensa está realizando enormes esfuerzos para su financiación, las compensaciones económicas e industriales seguirán siendo una fuente, al menos de moderada eficacia, para alcanzar retornos económicos y tecnológicos para nuestro país, al tiempo que un elemento coadyuvante a la madurez de la industria de Defensa y al mejor apoyo a nuestras Fuerzas Armadas.

No necesariamente, y algún ejemplo se ha citado en este artículo, la exigencia de compensaciones es privativa de países en vías de desarrollo. Es, ni más ni menos, una figura a contemplar en el complejo y costoso esfuerzo de la obtención del material de Defensa adecuado. ■