

## **ESTRUCTURA DEL MERCADO EUROPEO DE LA DEFENSA**

Por ALBERTO LLOBET BATLLORI

### **La industria de la defensa de los países europeos**

Para comprender el cambio que se está produciendo en el entorno industrial de la denominada industria de defensa europea y su capacidad de evolucionar con personalidad propia es necesario describir brevemente el escenario de partida actual.

El primer elemento se refiere a la realidad de los hechos. Es decir en qué situación está en estos momentos la industria de la defensa de los países europeos. Hasta que punto su propia dinámica de negociaciones de salida de crisis locales y en muchos casos de búsqueda de soluciones de integración multinacional, en un proceso de huida hacia adelante, puede configurar una industria europea y ser por sí misma motor de la Unión Europea (UE).

En cualquier caso hoy, por condicionantes esencialmente financieros a corto plazo, las industrias nacionales denominadas de la defensa están desgarrándose con tal rapidez que están desbordando los obligadamente lentos y reiterados procesos de toma de decisión de la política comunitaria, a la que sin duda están condicionando.

### **Política común de defensa versus política de defensa común**

La cuestión es saber si la compleja problemática actual con respecto a la definición de la Europa política y la consecuente falta de configuración de lo

que deberá significar la seguridad europea permiten que los países de la Comunidad Europea (CE) den la adecuada atención al desarrollo a medio largo plazo de una industria capaz de soportar una política de defensa común, complemento futuro necesario de una política de seguridad común.

En este entorno es necesario comprender la diferencia existente entre los conceptos de política de seguridad común y de política de defensa común. De forma simplificada basta con señalar que:

- La política de seguridad común contempla lo que nos rodea tratando de establecer un cierto orden, y por tanto ofreciendo soluciones de acuerdo con el conocimiento del pasado, los acuerdos y compromisos establecidos y el desarrollo real de los acontecimientos.
- Pero la política de defensa afecta a utilización de los recursos humanos, materiales, técnicos,... disponibles. Esta disponibilidad de recursos debe ser contemplada a largo plazo y por tanto en relación a una planificación económica consecuyente.

Los responsables de las economías de los países europeos están obligados a promover la aplicación de sus recursos hacia una cierta política de defensa, consecuencia de la política de seguridad que se acuerde.

En la medida en que esta política de defensa de los países acabe siendo una política común de recursos a largo plazo, ésta responderá a una política de defensa común. Independientemente de que en el *interim* puedan irse produciendo acciones puntuales en una política común de defensa, en el día a día del devenir de los acontecimientos.

### **Desarrollo de una nueva «Base Industrial Europea de Interés para la Defensa»**

Sólo una política común de recursos con un objetivo europeo definido, consentirá estructurar un plan de inversiones a largo plazo como paso previo indispensable para afrontar el esfuerzo de desarrollo de una nueva «Base Industrial Europea de Interés para la Defensa».

En caso contrario las empresas de cada país irán reduciendo efectivos y estableciendo individualmente sus acuerdos de necesaria colaboración y dependencia de todo tipo con otras empresas, no sólo dentro del marco europeo actual sino en un marco más amplio y competitivo —fundamentalmente OTAN—.

La consecuencia más significativa del citado proceso sería:

- Por un lado la desaparición de una porción significativa de estas industrias nacionales, en parte inevitable. Y consecuentemente la desaparición del entorno europeo de recursos productivos considerados como estratégicos.
- Por otro lado la falta de la necesaria agregación de estas industrias a nivel europeo, condicionando la capacidad de reacción europea frente a situaciones de riesgo. Bien sea por dependencia exterior en los suministros o más importante en el conocimiento y uso de tecnologías críticas aplicables a los sistemas relacionados con la defensa.

### **Análisis del escenario económico**

Entendido el concepto de política de defensa y su relación con la política de recursos que se defina, analicemos el escenario económico actual sobre el que deben basarse dichas políticas.

El primer aspecto a tener en cuenta es que los hechos nos hacen ver que estamos situados al final de un ciclo de unos 50 años que se inició con la Segunda Guerra Mundial. Cualquier marco de referencia anterior está cambiando: marco político, marco de seguridad, marco económico, etc. No sólo es el fin de la guerra fría, sino que desde el punto de vista industrial es obligado pensar que ningún supuesto anterior puede servir para realizar una prospectiva de futuro.

Citemos alguno de los factores más importantes que están cambiando:

1. Los capitales son escasos, pero tienen una muy alta movilidad. Es más difícil retenerlos y van con mayor rapidez donde hay posibles beneficios.
2. El Oeste mantiene una fuerte dependencia de recursos básicos con el Este, en cualquier caso, en los países de Oeste deben ser desarrolladas estrechas relaciones con el Este.
3. En lo que respecta a los presupuestos de Defensa hay unos importantes recortes financieros, sean consecuencia del denominado dividendo de la paz o sean por otras razones, que están creando graves problemas regionales de desempleo y que van a ralentizar cualquier reestructuración o transformación de la industria de defensa.
4. Nos dicen que Europa tiene posibilidad de ser una realidad política más allá de la realidad geográfica.

- Que es fundamental que las empresas desarrollen un marco de colaboración y entendimiento europeo y que como Europa ello nos dará la oportunidad de conseguir un cierto liderazgo que hasta ahora ha venido teniendo Estados Unidos.
  - Que ello permitirá conformar el deseado triángulo Estados Unidos-Japón-Europa, que pueda ser considerado el motor de la economía del siglo XXI. Que Europa debe luchar con su propia personalidad para formar parte de este motor económico mundial.
  - Que en cualquier caso Estados Unidos ya no puede ni quiere ser el único punto de referencia bajo cuyo paraguas podamos sentirnos confortables. En otras palabras que Estados Unidos ya no se considera el único responsable de la economía mundial.
5. Desde el punto de vista tecnológico, la filosofía de dar prioridad como sea al desarrollo de productos propios, hoy día queda relegada por una política donde el concepto de garantía de operatividad y de apoyo logístico es el fundamental.
  6. O sea que el asegurar la disponibilidad a largo plazo de los recursos humanos técnicos y materiales que se consideren estratégicos prima sobre la propiedad de la tecnología así como de la financiación de la producción.
  7. Como el mercado va a ser abierto y por tanto competitivo, el recurso crítico que definirá la competitividad del país y que atraerá los capitales y tecnologías necesarias es la disponibilidad local de mano de obra cualificada.
  8. Esta mano de obra cualificada es al final el recurso local e inmovible de cada país. Por lo tanto, en la medida en que los países sean capaces de planificar y soportar una mano de obra adecuada que califique ciertos sectores estratégicos como competitivos, el país podrá conformar su propia base industrial de interés para la defensa.
  9. Esta industria será distinta a la actual de defensa, con mayor dualidad de servicio en el sector civil y el sector de la defensa.

**El concepto de capitalismo de producción frente al tradicional concepto de capitalismo de producto. Políticas de obtención de armamento**

Se trata de pasar de una economía competitiva de consumo o capitalismo de producto a una economía competitiva de recursos o capitalismo de producción.

En este sentido un primer punto de difícil negociación europea se deriva del hecho que la CE entiende fundamentalmente sus reglas de actuación como de economía de mercado de producto, mientras que los Ministerios de Defensa de los países económicamente más fuertes han desarrollado sus propios procesos de obtención de sus armamentos en base a una planificación operativa militar y económica de recursos a largo plazo, destinada a crear y mantener en el tiempo la más adecuada infraestructura de recursos productivos.

El objetivo actual es transformar esta estructura aplicando criterios de costes más competitivos. La clave, está por tanto en la percepción que los propios países de la CE puedan tener respecto en cualquier caso al alcance y necesidad de un política común en temas de defensa.

En otras palabras, si es posible que el conjunto de los países de la CE adopten un lenguaje común que homogenice flujos de información y de cooperación tecnológica e industrial entre países, frente a un concepto tradicional de confrontación y de diferenciación.

Sólo si las políticas de obtención de armamento europeas compatibilizan sus demandas podrá existir una base industrial de soporte europea. La realidad es que cierta compatibilidad ya existe, pero de los países europeos con Estados Unidos no entre países europeos.

### **La restricción presupuestaria**

Con el fondo del anteriormente citado escenario, pueden ser analizadas las tendencias existentes, y el primer punto de discusión que surge es: ¿hasta qué punto, los gobiernos siguen dispuestos a soportar sus propios desarrollos? La conclusión es que en el aspecto económico no hay ningún país europeo que en estos momentos esté dispuesto a soportar el coste adicional que ello representa.

Ello es irreversible. Porque aunque algunos países aparentemente tomen ciertas políticas proteccionistas tratando de transmitir una aparente predisposición a no reducir significativamente su actual nivel de presupuesto en relación con la defensa, lo que están realmente persiguiendo, en una política a muy corto plazo de supervivencia interna de su industria de defensa dentro de Europa, es la de intentar liderar lo que queda del actual mercado europeo y no ver desplazados sus recursos productivos hacia una situación de desempleo.

Pero lo que no hay duda es que los movimientos dirigidos hacia la reducción de los presupuestos de Defensa son irreversibles, y conducen forzosamente a que en un medio-largo plazo van a establecerse políticas de producción industrial así como de adquisición totalmente diferenciadas de las actuales. Es necesario dejar bien claro que, en cualquier caso, todos los países quieren llegar a una reducción sustancial de costes, con precios más ajustados conforme a las posibilidades de los nuevos presupuestos. En otras palabras poder dotar adecuadamente a sus ejércitos con la necesaria calidad y a un menor coste.

### **La dependencia de la exportación**

La situación de las empresas europeas de defensa, y por tanto la política de los respectivos Ministerios de Defensa con respecto a sus empresas, se ve además agravada por la fuerte dependencia de la exportación. Y así como Estados Unidos sólo exporta un 15% de su material de defensa, Europa venía exportando un 40%. Y, además, dos terceras partes de ese 40% las exportaba a países del Tercer Mundo. Estos países, que además están en crisis y difícilmente pagan.

### **Los problemas regionales**

Ello conduce a la fragilidad actual de la industria europea. Esta fragilidad, no depende tanto de la reducción de presupuestos internos, sino de que sus estructuras están montadas para una exportación que no se produce. Y, en este sentido, la verdadera cuestión europea está en ver como resolver los problemas regionales que en zonas industrialmente desarrolladas se van a ir creando, o se están creando por la necesidad de buscar economías de escala a nivel europeo y por lo tanto de eliminar redundancias de capacidad productiva.

Cada sector tecnológico tiene sus propios problemas y enfoques de futuro diferenciados. Lo que es cierto, es que en cualquier caso la propia CE se ve involucrada en el proceso y puede desviar fondos de tipo estructural Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) hoy destinados a las zonas denominadas deprimidas hacia zonas fuertemente industrializadas. Zonas con fuertes problemas sociales derivados de la reconversión industrial del sector de defensa.

De hecho la decisión está siendo tomada. Por proposición del señor Bruce Millán, comisario responsable de la política regional, la Comisión de las Comunidades Europeas ha decidido lanzar el programa KONVER en favor de las zonas afectadas por la reducción de las actividades de la industria de defensa.

En el mes de abril del pasado año fue aprobada la puesta en marcha del citado programa KONVER. En el presupuesto de 1993 se dotó a dicho programa con un crédito de 85 mecus del FEDER y 45 mecus del Fondo Social Europeo (FSE), siendo sensiblemente superiores las asignaciones previstas para el año en curso.

Una parte significativa de las zonas afectadas quedan fuera de las regiones FEDER.

Los tipos de medidas KONVER pueden ser:

- a) Formación y perfeccionamiento de personal, bajo la perspectiva de nuevos empleos y de nuevas cualificaciones, así como los subsidios al empleo.
- b) Diversificación de la estructura económica regional, en particular para la ayuda al desarrollo de pequeñas y medianas empresas.
- c) Mejora del entorno y de los servicios ofrecidos a las empresas.
- d) Promoción de la innovación, del saber hacer y del desarrollo tecnológico.
- e) Rehabilitación de los emplazamientos militares.
- f) Estudios de viabilidad de modelos de conversión.
- g) Cooperación e intercambio de experiencias entre las zonas afectadas.

Con respecto a nuestro país, dicho programa considera Madrid como zona muy vulnerable a las reducciones de los gastos de la defensa. También estudia la región de Murcia.

### **Necesidad de entendimiento entre las industrias y las Administraciones de los países**

Se concluye por tanto que, todo país, que quiera estar presente en Europa en condiciones aceptables, es importante que mantenga una constante actividad de negociación intracomunitaria.

Este proceso negociador debe ser realizado tanto por las industrias de los diferentes países como por las correspondientes Administraciones. Del entendimiento entre la Administración y la industria en los citados procesos

negociadores depende la obtención del máximo beneficio para cada país. Ello puede ser difícil y a veces hasta incómodo por las fuertes tensiones presentes en las citadas negociaciones, pero es esencial.

Todo país que quiera defender su posición estratégica en el futuro, deberá buscar un equilibrio entre dependencias externas en lo que respecta a recursos y una cierta capacidad productiva local.

Fundamentalmente deberá planificar e invertir en aquellas áreas que a medio-largo plazo aseguren la permanencia de puestos de trabajo relacionados con la defensa, o que por su cualificación puedan estar relacionados con ésta.

Sólo de esta manera llegará a disponer de una base productiva que le garantice la adecuada capacidad de respuesta nacional ante diferentes niveles de situaciones de crisis relacionadas con su seguridad.

Una vez más, es factor condicionante el que los diferentes estamentos relacionados con la defensa de cada país estén realmente inmersos en la dinámica del día a día, en todos los niveles político-operativo-económico-industriales de la batalla negociadora europea en la que estamos inmersos. No sólo para que en beneficio de todos la Europa del futuro juegue el papel que más convenga dentro del entorno mundial, sino también para que cada país pueda preservar su propia soberanía.

### **Marco internacional**

Esta batalla no sólo se desarrolla en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO) sino también en otros marcos de negociación internacionales como los de la OTAN y los civiles de la CE, de la Ronda del Uruguay de negociaciones del GATT que puede liberalizar el comercio mundial con repercusiones no fácilmente previsibles,...

En este sentido, merece la pena señalar que, el antiguo Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP) en 1993 cedió sus competencias a la UEO, propugnando:

- Un único foro europeo de cooperación de armamentos.
- Mantener los lazos existentes con la OTAN. Los propios países reconocían, y lo reconocía la propia industria, la incapacidad de alcanzar las metas planteadas sin estar enlazados con los trasvases de tecnología transatlánticos que se puedan producir.
- Asimismo se propugnaba mantener los lazos existentes con el Grupo Europeo de Industrias de Defensa (EDIG).



Así, el EDIG planteaba un esquema de trabajo con la Administración europea del que destacamos algunas líneas de actuación:

- Establecer un período de transición para armonizar leyes y procedimientos nacionales.
- Competición libre y abierta.
- Armonización de requisitos operativos y de calendarios de adquisiciones en los países europeos.
- Armonización de los procedimientos de adquisición.
- Implicación previa de la industria europea en fases previas de planificación con contratos de investigación, desarrollo y de preparación de la producción.
- Unificación de estándares.
- Tratamiento preferencial a las empresas europeas.
- «Justo Retorno» por un período transitorio permitiendo la participación más equilibrada de todos los países europeos, con un criterio de igualdad de transferencias mutuas tecnológicas e industriales en materia de armamento.

La realidad es que no parece que por el momento exista un entendimiento suficiente entre las Administraciones de los países europeos para asegurar el rápido desarrollo de estas líneas de actuación propuestas por el EDIG.

Ésta puede sin duda ser la misión del actual Grupo de Armamento de la Europa Occidental (GAEO), enmarcada dentro del marco de la UEO, y que definitivamente ha asumido las competencias del GEIP

### **Nuevo entorno de necesidades operativas**

Otro factor que afecta a la industria es el de enfrentarse a un nuevo mundo militar de necesidades operativas. Como resultado por un lado de las experiencias tecnológicas de los últimos conflictos, como la del Golfo, pero por otro lado más importante el enfrentarse al hecho de que las diferencias de empleo de los países europeos desaparecen, debido a que la anterior frontera con el Este, ayer tan claramente definida, ha sido eliminada. La distancia de cada país a esta frontera era un factor que imponía necesidades operativas diferenciadas, hoy día en las misiones conjuntas de paz, los Ejércitos europeos adolecen de material con repuestos compatibles, así como de sistemas que sean interoperativos.

Por lo tanto, hay que reorganizar todo un entorno operativo diferente, con un mundo de especificaciones nuevo que ha de ser elaborado, y esto tomará un largo tiempo.

El que los países europeos tengan que ir juntos del brazo a responder frente a situaciones de conflicto exterior conduce a una forzosa armonización de necesidades. Esta forzosa armonización de necesidades provoca una normalización y especialización en la industria, pero también conduce a que muchos de los proyectos en curso quedan obsoletos y pueden ser hasta cancelados.

Esto hace que, en estos momentos en general no se conozca cuáles son los sistemas del futuro. Se considera que en Bruselas la OTAN y la UEO precisan superar un período de unos cinco años para disponer de un plan de necesidades que permita definir nuevos sistemas para la defensa.

### **La retirada de las Fuerzas USA de Europa**

Por otro lado, la retirada en mayor o menor grado de las fuerzas USA de Europa hace que los países europeos tengan también que equilibrar sus compromisos y Fuerzas de Defensa.

Si Europa toma a su cargo su propia seguridad, los diferentes países implicados parece deberán asumir el compromiso de alcanzar una capacidad de respuesta militar homogénea con respecto a los demás.

### **El papel de la CE con respecto al de la UEO**

El Tratado de Maastrich pretende clarificar el *rol* de la CE y el de la UEO. Sin embargo el debate sobre las industrias de defensa está aún por abrir.

La CE plantea reiteradamente que la interpretación restrictiva por los países del artículo 223 del Tratado de Roma provoca la fragmentación e impide o dificulta acciones directas comunitarias apoyando la reestructuración industrial del sector de defensa. La CE tratará de matizar la interpretación del citado artículo 223, dirigiendo su interpretación «hacia una convergencia de intereses a nivel europeo». Por lo tanto, se supone que el artículo 223, de una forma u otra, marcará la gran diferencia entre las posibilidades de actuación y de colaboración dentro del marco de la CE frente a los mecanismos ya establecidos de los Ministerios de Defensa y los que pueda establecer la UEO como el del Grupo de Armamentos de la Europa Occidental.

### **El proceso de toma de decisión en las adquisiciones de la defensa en Europa**

Entrando en una última consideración. Uno de los temas más importante a analizar es el referente al lenguaje de más alto nivel relativo a las ad-

quisiciones que hablan los diferentes países europeos, cuando se reúnen los jefes de Estado Mayor, los directores generales de Armamento, etc. ¿Hablan el mismo idioma dentro de Europa? Porque si resulta que en la UEO, se reúnen autoridades equivalentes hablando de recursos y de obtención de armamento y cada uno tiene unas competencias distintas, así como esquemas de actuación distintos, ¿cómo van a entenderse?

La conclusión, muy significativa, es que los países del entorno europeo que más invierten en la defensa disponen de importantes mecanismos de planificación con capacidad de establecer compromisos a largo plazo y de mantenerlos. La diferencia de los lenguajes existentes entre los Ministerios de Defensa de dichos países, aparte problemas de forma que se expresan en los detalles de los correspondientes procedimientos, es mínima y sensiblemente diferenciada del lenguaje de la CE.

Las principales disparidades que el resto de países presenta con respecto a los más inversores son:

1. Varía sensiblemente el porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) de los presupuestos de Defensa de cada país destinados a adquisiciones. Ello impide casar políticas en una política común.
2. La relación de los presupuestos de Investigación y Desarrollo (I+D) y los totales de la defensa de cada país varía de forma muy considerable. Ello dificulta una política multilateral de participación en programas de futuro.
3. La industria de la defensa no es suficientemente solvente, si bien tecnológicamente en algunas especialidades puede estar bien cualificada. Ello obliga a soluciones de compensaciones y de «justa distribución de trabajos» o de «Justo Retorno» que contribuyen a mantener sobrecapacidades productivas que significan sobrecostes.

Cuando las correspondientes Administraciones intentan establecer colaboraciones industriales entre diferentes países europeos, la experiencia demuestra que éstas sólo son efectivas cuando son pocos los países implicados. El establecimiento y seguimiento de calendarios de decisión entre un número elevado de Administraciones es prácticamente imposible.

## **Conclusiones con respecto al Mercado Europeo de Defensa**

Estamos situados al final de un ciclo de 50 años donde cualquier marco de referencia anterior está cambiando. Entre ellos el de la demanda de la defensa con nuevas necesidades aún no concretadas.

Sólo una política común de recursos a largo plazo de los países europeos permitirá estructurar una nueva «Base Industrial Europea de Interés para la Defensa».

El mercado va a ser abierto y por tanto competitivo. El recurso crítico para disponer de industria competitiva va a ser la disponibilidad local de mano de obra cualificada.

Si los países no compatibilizan su demanda no podrá existir una base industrial europea. Esta compatibilidad hoy se presenta en mayor proporción entre Estados Unidos y los países europeos que entre los propios países europeos.

Estamos comprometidos en un proceso de europeización, la defensa será el último elemento a integrar y por tanto la unificación de la demanda del armamento deberá esperar. Sin embargo la industria precisa soluciones rápidas y está obligada a aplicar fórmulas inmediatas.

La reducción de los presupuestos de Defensa y la disminución de la exportación es el principal factor que conduce a la fragilidad actual de la industria europea. Esta situación plantea problemas de desempleo regionales, en los que interviene la CE, desviando fondos estructurales FEDER a estas regiones.

El diálogo industrial de los Ministerios de Defensa europeos con la UEO y con la CE no va a ser fácil. Los respectivos Ministerios de Defensa no van a ceder prácticamente competencias a la CE, y muy lentamente a la UEO. Pues una política de defensa, común o no, es una política de inversión a largo plazo en recursos considerados estratégicos donde el concepto comunitario de mercado abierto queda desfigurado. Además, en cualquier caso, siguen primando los principios de la Defensa Nacional sobre los de la Defensa Europea.

La realidad es que los Ministerios de Defensa de los países europeos, más inversores en la defensa tienen estructuras de planificación y obtención de armamento similares que les permiten dialogar entre ellos.

Estos países se encuentran en una permanente y delicada negociación entre ellos con el fin de encontrar y poner en práctica soluciones para integrar la industria. Se trata de configurar, en lo esencial, una única oferta europea competitiva de sistemas y de material estratégico de interés para la defensa.

Soluciones en las que un país menos fuerte como España, si no sabe negociar su presencia desde el principio, corre el riesgo de quedar

totalmente desplazado. Limitando la posibilidad de regenerar el correspondiente tejido industrial y, por tanto, de reducir dependencias de tipo logístico directamente relacionadas con garantías de operatividad en situaciones de crisis.

Asimismo una industria española presente en el futuro tejido industrial de interés para la defensa europea, es factor condicionante para asegurar a largo plazo la disponibilidad de mano de obra cualificada, recurso crítico para mejorar la competitividad de los recursos del país.

Por otro lado el disponer de una cierta industria de interés para la defensa competitiva y que pueda sobrevivir, obligará también a negociar en otros entornos como el de los países americanos de la OTAN.

En este sentido, tampoco deberán ser olvidadas las repercusiones derivadas de los Acuerdos de Libre Comercio de la Ronda del Uruguay del GATT.