

EL MERCADO DE DEFENSA

A MODO DE INTRODUCCIÓN

Hablar con amenidad y originalidad sobre la contratación puede parecer de antemano una empresa imposible, especialmente cuando son ya numerosos los artículos y trabajos publicados al respecto; pero en palabras de Plinio el Viejo "Muchas cosas se reputan imposibles antes de haberse realizado". Por tanto, con la perspectiva que proporciona la distancia y la serenidad que se disfruta cuando no se está acuciado por el día-a-día, me pongo a la tarea de elaborar este sucinto análisis de algunos de los factores que actualmente se estiman relevantes en la implementación de la nueva Ley de Contratos del Sector Público en los Ámbitos de la Defensa y de la Seguridad.

En primer lugar, y para tranquilidad del lector preocupado por los riesgos de una apertura indiscriminada del mercado a cualquier licitador, es conveniente aclarar que, en línea con la imprescindible protección de los fines de la defensa, en la exposición de motivos de la Ley se deja bien patente que entre las ideas básicas que sirven de guía a las normas de la Directiva europea¹ que se transcriben están:

1. la seguridad en la información que se transmite a los licitadores
2. la garantía en la continuidad del suministro
3. la necesidad de establecer ciertas normas que faciliten la flexibilidad en los procedimientos de contratación.

Considerando algunas de las opiniones bien informadas ya emitidas, en la evaluación más positiva del nuevo texto legal se ha manifestado que por fin "la Unión Europea ha dado cerrojazo a la picaresca"². Esta interpretación ha sido inmediatamente contestada por los presidentes de las asociaciones de fabricantes TE-

DAE y AESMIDE, que "han expresado su preocupación por las consecuencias desfavorables que pueden suponer para las empresas españolas"³. Entre estas dos posiciones extremas, sin más debate, se podría ya concluir que la primera es cierta para aquellos en que predominan sus capacidades exportadoras de bienes y servicios en el ámbito europeo, mientras que las prevenciones reflejan la postura de quienes carecen de ellas, o bien su proyección hacia el mercado exterior no es relevante.

Como novedad, la Ley regula los contratos en el ámbito de la defensa y la seguridad, a un nivel diferente del resto del Sector Público, lo que pone de manifiesto la reconocida coincidencia de ciertos fines, medios y restricciones, entre ambos campos, de forma diferenciada del resto del Sector. La aplicabilidad de la ley obliga tanto a los contratos de la Administración Central del Estado como a los de las comunidades autónomas, y a los de las sociedades en las que la participación de la Administración sea mayoritaria. Quedan fuera de su ámbito —que no de sus principios— los convenios internacionales, los contratos gobierno a gobierno y las compras de las unidades militares desplegadas en el extranjero.

Pero sin duda habremos de coincidir en que ésta es tan solo una etapa más de un camino —aún no completamente recorrido— a lo largo de sus diferentes modalidades, en lo que genéricamente se ha dado en conocer como "offsets"⁴, cuyo objeto es hacer más digerible para las economías nacionales la adquisición de productos de defensa. La intención es ahora ir superando la bien implantada y probada fórmula del "cost-share/work-share" —en su forma más reciente— para dar un paso más hacia la total apertura de mercados, mediante la fórmula de libre concurrencia conocida como "best value for money".



Juan Antonio Castillo Masete

Teniente General de Aviación



Manuel Serrano Gutiérrez

UN POCO DE HISTORIA

A finales de 2003, el régimen de off-sets para las transferencias de material de defensa desde los EE.UU se había disparado hasta el inasumible 174,2% en el caso de Austria. Sin embargo, el interés industrial del intercambio para el receptor era muy limitado porque el 85,9% no proporcionaba ninguna generación de tecnología. Consecuentemente, en diciembre de ese año el Presidente Bush firmó una modificación al Defense Production Act (DPA) de 1950, con objeto de limitar los efectos negativos del régimen de off-sets. Aunque en un primer momento el precio a pagar fue una disminución en el importe total de ventas, se alcanzó el objetivo previsto, pues trajo consigo una caída imparable en los off-sets, hasta un nivel inicial en 2004 del 63,9%.

El final de la Guerra Fría produjo una oleada de desmovilización de fuerzas, reducción de instalaciones, y retirada del servicio de material, que inmediatamente se tradujo en un exceso de capacidad en el sector de defensa, lo que provocó en los EE.UU la consolidación de las industrias a partir de la bautizada por Norman Augustine en 1993 como "última cena"⁵. Como reacción, y en

una medida más de supervivencia que de defensa, la industria europea siguió un camino paralelo, dando origen con ello al nacimiento de los conglomerados existentes en la actualidad; pero este proceso no puede alcanzar sus objetivos potenciales si concurrentemente no se dan pasos significativos en la consolidación de mercados. En tal sentido, las naciones europeas han lanzado dos iniciativas principales:

1. La Carta de Intenciones/Acuerdo Marco (LoI), suscrita en Londres el 27 de julio de 2000 por los Ministros de Defensa de Francia, Alemania, Italia, España, Suecia, y el Reino Unido; orientada principalmente hacia los requisitos, para buscar soluciones comunes a las necesidades, mientras se garantiza la seguridad de suministro⁶;

2. El Código de Conducta, con objeto de inyectar transparencia y competencia en las adquisiciones de defensa. Administrado por la Agencia Europea de Defensa (EDA), se aplica a los contratos sujetos al Art. 346 del TFUE⁷ que superen el millón de euros, con excepción de las adquisiciones de I+D, los convenios de colaboración, las armas de destrucción masiva, nucleares o de propulsión nuclear, el equipo criptográfico, y las adquisiciones urgentes previa justificación.

SITUACIÓN ACTUAL

Como es natural, la constitución de los conglomerados industriales europeos está teniendo sus luces y sombras. En la mente de todos aparecen los productos Airbus como logro significativo en el campo aeronáutico civil; mientras que por otra parte, las estructuras y políticas internas de las multinacionales no han conseguido independizarse completamente de los intereses de sus componentes nacionales. Conocidos son los acuerdos entre los países miembros que han sido necesarios para la distribución de trabajos en el A.400M administrado por una agencia (OCCAR), entre cuyos principios rectores figura ya el principio de "best value for money".

El impacto de una profunda crisis económica internacional, que afecta en diferente medida a los países europeos, no podía hacer una excepción de la industria aeronáutica. Además, en el caso de la industria de defensa la crisis es aún mayor, como consecuencia de las reducciones drásticas de las dotaciones presupuestarias nacionales. Naturalmente, espolcados por las quejas de los usuarios sobre los crecientes costes de las distintas fases del ciclo de vida de los sistemas, las primeras firmas europeas abogan por la optimización de procesos y reducción de costes, mediante la apertura total de mercados y la consiguiente aplicación extensiva de la fórmula "best value for money". El resultado inmediato ha sido el incremento de la demanda de proteccionismo nacional por parte de aquellas empresas que se sienten perjudicadas por la aplicación del principio, o que su experiencia les hace dudar razonablemente de la limpieza en su aplicación.

CONSIDERANDOS

Llegados a este punto del análisis, los conceptos *value* y *money*, tan comunes y tan diversos, ya merecieron la reflexión del insigne Antonio Machado cuando puso en boca de su personaje Juan de Mairena la conocida frase "todo necio confunde valor con precio". Nada más alejado de mi intención y posibilidades que resumir en unos pocos párrafos un asunto tan complejo. Pero no se puede dar por presentado el principio sin al menos hacer una breve referencia a algunos de los conceptos relevantes en el caso que nos ocupa.

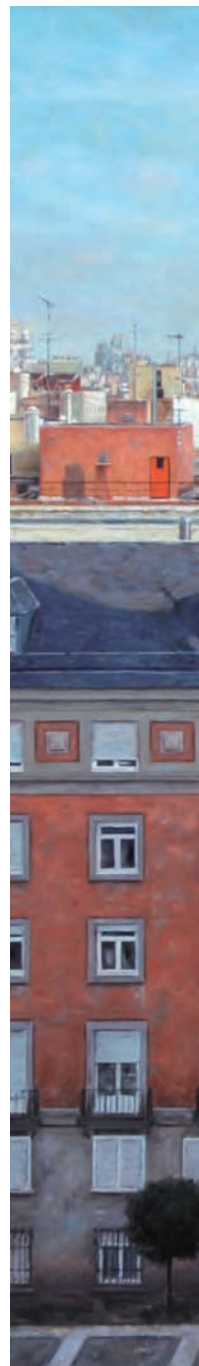
En primer lugar, el valor, como resultado de la acumulación de todos los elementos de coste, tanto tangibles e intangibles como objetivos y subjetivos, al menos en el ámbito de la defensa, se encuentra sujeto a reglas de imputabilidad muy desarrolladas gracias a la labor coordinada por el Grupo de Evaluación de Costes (GEC). Por tanto, y sin excluir las necesarias consideraciones a las eficiencias o ineficiencias que la vida real impone a cada proceso, podemos afirmar que cuando se tiene acceso a los

datos se puede alcanzar una aproximación muy ajustada del valor.

Naturalmente, incluso el lector menos familiarizado puede anticipar que prácticamente todos los elementos individuales de coste están sujetos a variabilidades que, por mencionar tan solo algunos más relevantes, se refieren a la estructura de titularidad y financiera, de costes de materias primas o suministradores, de producción, de comercialización, de compromisos de apoyo, etc., que las propias reglas del mercado deberían equilibrar. La empresa mayoritariamente pública, las subvenciones directas o indirectas, la disponibilidad y coste del capital, la posición dominante en los materiales y servicios críticos, el nivel tecnológico alcanzado en los diferentes niveles de la pirámide de la industria, el coste de la mano de obra deslocalizada, el apoyo al lanzamiento de productos, la garantía de servicio durante el ciclo de vida, son sólo algunos de los factores diferenciadores que condicionan decisivamente el pretendido libre mercado del "best value for money".

Pero donde el proceso se encuentra sujeto a mayor flexibilidad para la manipulación de una parte, y a las implacables leyes de oferta y demanda por otra, es en el capítulo de precios. Y esto se hace aún más patente en un mercado en su mayor parte cautivo como el de la defensa. En este sentido, la historia presenta ejemplos suficientes de maniobras de dumping por las empresas mejor situadas, que la legislación internacional no siempre consigue desarticular, y que por tanto requieren de la oportuna acción reguladora y directora de las autoridades nacionales.

Por lo que respecta al impacto de la actual situación de crisis sobre las Pymes, una vez que la crisis ha invertido la tendencia hacia el "outsourcing" en las grandes empresas, existe la posibilidad creciente de que "el pez grande se coma al chico", riesgo que la nueva ley pretende conculcar mediante las oportunas previsiones que persiguen amparar a las pequeñas. Y sin embargo, todo ello se ha de ejecutar sin perturbar las inmutables leyes del mercado; porque a fin de cuentas, más allá de todo considerando, el usuario no tiene otra elección legal y moral que la opción más ventajosa.





Roberto Alarcón Pérez

EL PAPEL DIRECTOR Y DE APOYO DE LA DEFENSA

Para no seguir el ejemplo de aquellos de nuestros predecesores que se quejaban del "mando", incluso aquellos que se habían aupado hasta los niveles que hoy se conocen en medios periodísticos como "La Cúpula", es conveniente que cada nivel asuma las responsabilidades que reglamentariamente le corresponden. Como repetría nuestro

anterior jefe de Estado Mayor, "Gustavo" García de la Vega: "esta organización funcionará si cada uno guarda su puesto en formación". Las lecciones aprendidas de los conflictos en los últimos tiempos, y en especial su carácter expedicionario, han demostrado suficientemente que no es eficiente que se confundan el nivel político y el operativo a los niveles estratégico, operacional y táctico. Pero también es cierto que la preparación para la gestión, de la mano del tan traído liderazgo, se requiere hoy ya a todos los niveles. Ambas cualificaciones juntas podrían compararse a una espada que ha sido fundida en el molde de las necesidades operativas pero templada en la realidad de los siempre limitados recursos disponibles, lo que produce una combinación imprescindible para preparar, elaborar y desarrollar el proceso de ejecución del gasto.

El Órgano Central de Defensa constituye la interfaz entre lo que podríamos denominar como la comunidad militar y los órganos de acción política, y requiere, para su adecuado funcionamiento, el derroche de esfuerzos posibilistas para satisfacer simultáneamente necesidades e intereses de muy diversa índole.

La incorporación de las consideraciones operativas al proceso de la decisión ha de ser compatible con los condicionantes impuestos por las industrias de defensa, en una etapa especialmente delicada donde por una parte se reactivan focos de tensión internacional al tiempo que surgen otros nuevos, mientras que por otra los limitados recursos presupuestarios disponibles para la modernización de las Fuerzas Armadas, junto a los retos

que plantean las fusiones de los gigantes trasatlánticos y unido al proceso de integración de la industria aeronáutica y de defensa europea, plantean un horizonte de incertidumbre para la industria nacional que demanda el apoyo y comprensión del Ministerio de Defensa.

No por asumido resulta menos necesario manifestar la condición conjunta del sostenimiento en Defensa. Aunque no sería lógico ni deseable esperar que desaparezca el afecto profundo por el

Ejército en que se ha servido con plena dedicación durante años, es imprescindible que en los órganos conjuntos se elija un nivel de vuelo de más alta cota y se dediquen los mismos esfuerzos a la gestión de los asuntos relacionados con todos y cada uno de los componentes de la Defensa, con el objetivo último de optimizar el nivel de seguridad resultante de la aportación de los recursos nacionales.

Fuera de nuestras fronteras, tanto la acción exterior intermitente de los componentes de las Fuerzas Armadas, como principalmente la intervención decidida y directa de nuestros agregados, debería superar la de nuestros más activos competidores. Nunca he recibido una propuesta de empresa de Corea sin que viniera por intermedio del agregado de defensa. Un miembro de la Oficina de Cooperación para la Defensa USA acompaña siempre a las propuestas comerciales de su país, y se interesa por su seguimiento. La presión UK para la venta de material de defensa es ejemplar y bien conocida para quienes hemos servido en organismos internacionales. Por fin, las delegaciones oficiales francesas para el apoyo a la exportación en los países clientes potenciales son un ejemplo a seguir; no hay más que recordar la implicación directa del Presidente de la República con las ventas en Brasil.

Una compleja responsabilidad derivada de la nueva ley que han de asumir todas las entidades o poderes adjudicadores, bajo la dirección del Órgano Central de Defensa, consiste en la dificultad para tramitar adecuadamente todo el proceso de contratación, tras la potencial multiplicación de los licitadores. ¿Cómo se va a tramitar la solvencia técnica y financiera de una miríada de ofertas, procedentes de registros e instalaciones prácticamente remotos para nosotros; e incluso el aseguramiento de la calidad en los términos que actualmente lo llevan a cabo los RACs?

Y POR FIN, AL AGUA

Llegados por fin a este punto de la reflexión, lo que sigue no se debe tomar más que como uno de los varios intentos de agrupar en cierta forma los distintos elementos de la situación mencionados, para avanzar una prospectiva de camino a seguir, basada en unas simples orientaciones.

El primer lugar, y por encima de toda otra consideración, es preciso poner de manifiesto lo que demuestran todos los estudios comparativos de nuestro esfuerzo de defensa con los de nuestros vecinos y aliados; es decir, la falta de coherencia entre la valoración de la labor desarrollada por las Fuerzas Armadas, y la realidad de los recursos, que tanto el ciudadano de a pie como las instituciones que nos representan, están dispuestos a habilitar para la realización de su misión constitucional.

Para los componentes nacionales de los grandes conglomerados no hay vuelta atrás unilateral. El concepto de "buy back" no parece posible ni acertado, porque, al coste de derivar importantes recursos de inversiones alternativas, no permitiría aumentar notablemente la capacidad de influir en los órganos directivos. Aceptando la evidencia de que por algún tiempo se van a ver considerablemente limitadas las posibilidades de lanzamiento de nuevos programas principales, e incluso el mantenimiento de las capacidades actuales, derivándolas hacia las modernizaciones y el sostenimiento de los sistemas existentes por la vía de la externalización, no queda otra opción que el apoyo decidido a nivel político al respeto estricto a las leyes del mercado en la distribución internacional de trabajos. No parece aceptable que al mismo tiempo se esté promoviendo por algunos el "best value for money" y el proteccionismo de los componentes nacionales. Esta línea de acción, obviamente estará sujeta al natural proceso de saneamiento, de forma concurrente con los demás países, que permita la continuidad de aquellas capacidades que garanticen la mejor oferta.

Probablemente el asunto más complejo consista en cómo articular las industrias puramente nacionales de primer nivel, para que, por una parte alcancen la masa crítica necesaria para que puedan sobrevivir las capacidades de desarrollo y comercialización de productos propios; mientras que por otra sigan siendo considerados como socios "necesarios" en los programas internacionales. En este ámbito no parece quedar otra opción que la concentración de esfuerzos y la inyección de los muy escasos recursos disponibles para la promoción del desarrollo e implantación de productos propios y la participación muy selectiva en programas internacionales. El retorno a las soluciones de titularidad pública probablemente no haría más que agravar el problema, pero no habría que descartar de entrada, y caso por caso, la adopción de soluciones mixtas público-privadas, permanentes o eventuales.

Por último, pero no por ello menos importantes, las PYMES son potencialmente las más afectadas por la nueva Ley. Tanto el espíritu proteccionista de la misma, cuya efectividad deberá aún ser respaldada por la realidad de los contratos concretos, como la apertura total hacia el resto de las industrias europeas, inducen un alto grado de incertidumbre al futuro de un segmento del sector ya de por sí considerablemente afectado por la crisis. El exceso de capacidad para las necesidades nacionales, y un mercado exterior crecientemente competitivo, sólo dejan dos alternativas: incrementar la presencia exterior o proceder a una reestructuración, con o sin consolidación de capacidades. Para hacer menos traumático ese proceso, la Ley posibilita la exclusión del régimen de regulación armoni-

zada a los medios propios de la Administración del Estado⁸, por lo que se pueden estudiar soluciones de participación mayoritaria pública, temporales, o menos deseables, permanentes. Naturalmente, las reglas de contratación no pueden ser otras que las que figuran en la Ley, y alguna administración ya se ha adelantado en este aspecto, como la Junta de Andalucía que ha emitido las Instrucciones para la Contratación de la Agencia Extenda⁹ no sujeta a regulación armonizada.

¿Qué papel pueden jugar las Fuerzas Armadas en este damero? En primer lugar, y considerando que la consecuencia más directa de la crisis es la drástica limitación de disponibilidades presupuestarias, pueden apoyar, dentro de sus limitadas posibilidades, a compartir la responsabilidad de sufragar sus propios gastos, mediante la ampliación de las fórmulas existentes de autofinanciación y su diversificación. Las áreas de apoyo a la acción civil del estado, y la enseñanza, pero también en



Pablo Rubén López Sanz

Ante la situación nacional de desempleo, ya no es tan decisivo como en el pasado el argumento de la defensa de los puestos de trabajo de alto nivel tecnológico. En la situación actual, la condición de industria tractora es un argumento de mayor peso a la hora de añadir valor a los esfuerzos para salir de la crisis. Sin duda, la industria del ramo necesita la continuidad del apoyo decidido a las inversiones ya realizadas por parte de los organismos autonómicos del Estado, siempre que se garantice un nivel superior de coordinación que impida las duplicidades innecesarias.

cierta medida la utilización de instalaciones y equipos, son candidatos ideales para estos proyectos, por la utilización de inversiones existentes. También las organizaciones logísticas se pueden ver obligadas a asumir una aproximación realista a la situación de incapacidad para cubrir adecuadamente todos los campos de actividad de forma eficiente, y evitar en lo posible las duplicidades, aplicando iniciativas creativas alejadas de la tradición, pero necesarias en la situación actual. Por último, y asumiendo que la nueva Ley limita aún más la flexibilidad en la orientación de los contra-

tos, siempre queda un resquicio para el "genio y figura" en la estrategia de contratación, sobre todo si se alinea con las técnicas y modos de actuar de los demás países, en aplicación del más elemental principio de correspondencia.

El compendio de todas las consideraciones anteriores parece aconsejar el avance hacia un nivel superior de concentración de la capacidad de planeamiento, decisión, coordinación, y a su nivel de ejecución, en el área del material. En línea con las estructuras desarrolladas por los países de nuestro entorno, que han sido pioneros en la aplicación de las fórmulas que hoy se ven consolidadas en la nueva Ley, se ve llegado el momento de considerar seriamente la constitución de una Agencia de Material de la Defensa. La dimensión del problema aconseja que su objeto no se vea restringido únicamente a la fase de contratación, sino que actúe como órgano ejecutivo de la Política de Armamento y Material. Pero esta iniciativa no tendría sentido si se limitase a la creación de un organismo más, incluso si está dotado del marco legal que le conceda la autoridad para ejercer sus funciones; porque sin los recursos humanos e institucionales adecuados se convertiría en una competencia vacía. Es preciso asumir que su constitución se debería materializar en forma tal que progresivamente incorpore los recursos de todo tipo procedentes de las organizaciones que actualmente desarrollan las mismas funciones de forma dispersa. Así se conseguiría que se pueda hacer realidad el paradigma de la sinergia donde el total sea superior a la suma de sus componentes.

EPÍLOGO

En el lanzamiento de un proceso equilibrado de apertura de mercados es preciso considerar que no todos los participantes empiezan en el mismo punto de salida. Si hasta en los combates deportivos, ejemplo de imparcialidad, se establecen diferentes categorías por pesos, ¿cómo no se ha de actuar de forma equivalente cuando lo que está en juego en algunos casos es un valor tan esencial como la soberanía? Como en el deporte del judo, será preciso desarrollar en cada nivel técnicas que aprovechen en beneficio propio el impulso de la nueva Ley.

En el mercado de las opiniones nos encontramos un amplio espectro de soluciones que van desde las concentraciones empresariales propuestas por el Director de Operaciones de Airbus Military¹⁰ hasta la protección a cualquier precio de las empresas nacionales en su actual formato, independientemente del imprescindible estudio de viabilidad. Aunque pueda parecer inicialmente utópico, estando en juego la supervivencia, tal vez haya llegado el momento de que empresas y organizaciones rompan la burbuja de la maximización

de los objetivos propios, para solidarizarse con los objetivos de optimización generales, compartiendo iniciativas y adoptando soluciones inferiores a las óptimas individuales.

Al fin, se ha de considerar que el intervencionismo en el mercado debe ser aplicado de forma muy cuidadosa y limitada, porque desde el comienzo de la era industrial, eliminadas las barreras proteccionistas, no se ha inventado nada que sustituya a las cualidades de un producto o servicio de precio, calidad y plazo, para hacerse con el mercado (y naturalmente, los beneficios). El mejor antidoto contra la desaparición de las capacidades industriales nacionales es una mezcla del avance decidido hacia la competitividad, junto al desarrollo de técnicas más elaboradas de promoción de los sectores tecnológica y financieramente más prometedores. En el ámbito de la defensa, y llegados a la prueba final de la superioridad en el enfrentamiento, que sin duda es el producto por el que los contribuyentes abonamos los impuestos, y por tanto tenemos derecho a exigir, nada podrá sustituir en ese momento crucial a las capacidades inexistentes, allí sólo cuentan la victoria o la derrota. Todo esfuerzo es absolutamente baldío si no se alcanza ese objetivo ■

¹⁰2009/81/CE

²Infodefensa 29/04/2011

³Revista Atenea 31/05/2011

⁴Offsets in defense trade are industrial compensation required by a foreign government as a condition of purchase of U.S. defense articles and services. This mandatory compensation can take many forms; it can be directly related to the purchased weapon system and related services, or it can involve activities or goods unrelated to the weapon system. The compensation can be further classified as a Subcontract, Purchase, Co-production, Technology Transfer, Licensed Production, Credit Transfer, Overseas Investment, or Training. Section 309 of the Defense Production Act of 1950.

⁵Deputy Secretary of Defense William Perry: "the Defense Department had no intention of paying ballooning overhead costs as companies tried to preserve their headquarters and corporate aircraft fleets, even as their factories and labs disappeared. Half of the companies represented at the meeting would not exist in five years"

⁶The Letter of Intent (LoI) Framework Agreement Treaty was established to create the necessary "Measures to Facilitate the Restructuring of the European Defence Industry".

⁷Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

⁸Art.3.3. Proyecto de Ley: Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades mencionadas en las letras a) y b) del apartado anterior sea superior al 50 por 100, así como las entidades públicas empresariales, los organismos asimilados a éstas dependientes de las Comunidades Autónomas, fundaciones y demás entidades públicas, que hayan sido creadas para satisfacer necesidades de carácter industrial o mercantil, aunque desarrollen toda su actividad o parte de ella en el ámbito de la Defensa o de la Seguridad Pública, no quedarán sujetas a esta Ley pero deberán ajustarse, en la adjudicación de los contratos, a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, quedando sujetas en todo a lo dispuesto en el artículo 175 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre.

⁹Agencia Andaluza de Promoción Exterior

¹⁰Infodefensa 26/05/2011