

LAS INDUSTRIAS DE DEFENSA EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN MONETARIA

POR LUIS ÁNGEL GUTIERREZ DIEZ

Implicaciones de la unión monetaria en las empresas.

La Unión Monetaria (UM) es un objetivo perseguido desde los años sesenta. Todos los países de la UE están interesados en ella y la larga trayectoria de este proyecto lo hace prácticamente irreversible.

La incorporación de España al nuevo sistema monetario europeo implicará la reducción de los tipos de interés, la bajada del déficit público, la estabilidad económica y el mantenimiento de los tipos de cambio, junto con un mercado financiero más amplio.

Sin embargo, la adaptación al euro supondrá unos costes para las empresas, entre los cuales ocupará un lugar predominante el correspondiente a la formación de los trabajadores, que se amortizará con mayor facilidad dentro de un proceso a largo plazo; por ello las empresas deben comenzar a desarrollar estrategias con antelación, ya que se estima que las inversiones que tendrán que afrontar por este concepto supondrán cerca del 2% de su facturación anual.

La moneda europea supondrá novedades de manipulación en todos los ámbitos, desde las cajas registradoras hasta la adaptación de máquinas expendedores automáticas. Del mismo modo se tendrán que modificar impresos oficiales, facturas y contratos, así como otros muchos elementos relacionados con la actividad diaria de las empresas, sobre todo comerciales. Por ejemplo cambiarán los precios y, por tanto, todo el material publicitario, cartelería, folletos etc.

El período más complejo en la adaptación al cambio de la peseta al euro será, tanto para las empresas, como para los ciudadanos, el correspondiente a la convivencia de la peseta con el euro. Los bancos tendrán que realizar las operaciones en la moneda que deseen sus clientes, así como facilitarles al máximo su actividad.

Los cambios supondrán para las entidades financieras y las empresas la renegociación de muchos de sus contratos, la adaptación de sus sistemas informáticos, y una contabilidad en cada moneda.

El euro supondrá diversos cambios en el sector comercial, entre los que destaca la modificación de las listas de precios debido al redondeo de los decimales que surgirán como consecuencia del paso de los precios en pesetas a euros. El euro tendrá también efectos sobre el software informático, ya que habrá que cambiar los programas actuales.

Entre las consecuencias inmediatas de la integración total a la Unión Económica destaca la homogeneización de los precios y la eliminación de los costes de transacción.

La nueva moneda afectará por igual a pequeñas y medianas empresas y a grandes compañías en todos los aspectos de su actividad: ambos tratarán con sus grandes clientes en euros y con el resto en pesetas, lo que obligará a que durante un período de tiempo coexistan dos sistemas de contabilidad.

El cambio afectará primero a las firmas que exporten o importen, pero terminará afectando a todas, sea cual sea su actividad. Se facilitarán los intercambios comerciales. Se favorecerá el incremento de comercio entre los países de la UE, y la desaparición de los riesgos de cambio, las oscilaciones del valor de las monedas y todo ese tipo de situaciones que, de alguna manera, influyen en las expectativas y en la regularidad de los ingresos de las ventas a otros países. En definitiva, significará una eliminación de trabas al comercio y una ampliación de las exportaciones a los países de la UE.

Aunque, indudablemente, nuestra actividad exportadora va a tener que estar sometida a un riguroso marco de disciplina. Ya no va a servir la válvula de escape de las devaluaciones. En el momento de dar la paridad de la peseta al euro, se tendrá la obligación de mantener una cotización dentro del marco que se fija. Así, en cuanto al déficit, habrá que asumir unas políticas de rigor presupuestario que nos permitan mantener, precisamente, este tipo de cambio. De otro modo, se estará sometido a las disci-

plinas previstas en el acuerdo y se perdería la condición de miembro de la moneda única.

Los precios de los bienes y servicios dependerán exclusivamente de las condiciones de producción y de la situación de los mercados, y no ya de los tipos de cambio. Las empresas dedicadas a la producción de bienes y servicios deberán concentrarse más en su actividad principal y en conseguir en ella los niveles de competitividad que las permitan optimizar sus ganancias.

La existencia de una moneda única supone la eliminación de un importante factor de riesgo en la toma de decisiones y, por ello, un aumento de la eficacia en la utilización de los recursos. Para el conjunto de la economía, los efectos de la unión monetaria serán, en este aspecto, similares a los del reforzamiento del mercado interior. La unión monetaria supondrá un reforzamiento adicional del gran mercado interior, con un aumento de la eficacia productiva que podría tener a corto plazo un impacto negativo sobre el empleo, pero a medio plazo, este efecto se verá contrarrestado por una serie de factores compensadores derivados de la mayor competitividad de las economías europeas en los mercados mundiales y de las reducciones de precios relativos que permitirían impulsar los mercados interiores.

Otro efecto favorable de la unión monetaria es obtener una mayor estabilidad de los precios.

Aunque una unión monetaria estable puede ser compatible con cualquier nivel de inflación, siempre que no presente diferencias entre una zonas y otras, el modelo de la unión monetaria definido por el Tratado de Maastrich es claramente un modelo que exige, como uno de sus principios básicos, el mantenimiento de unos niveles reducidos de inflación. Para calibrar la importancia de este beneficio baste recordar los enormes costes que, particularmente para los niveles de empleo, han tenido los períodos inflacionistas que sufrió Europa desde principios de los años setenta y los costes que, en algunos casos, han conllevado también las políticas deflacionistas. Aunque un nivel moderado de inflación no es malo para el empleo, incluso puede ser positivo en la medida que facilita los cambios de precios relativos, no ocurre lo mismo con los niveles altos o cuando se pierde el control de todo el proceso.

Otros beneficios importantes son los derivados de un menor nivel de los tipos de interés y de la nueva situación en que se encontrará la moneda europea en el contexto internacional. Sin menores tipos de interés es

impensable que el empleo se recupere en Europa. Si las políticas de mayor riesgo presupuestario y de estabilidad de precios que debe comportar la UM permiten reducir, como es de esperar, el coste del dinero, el empleo puede recuperarse de manera rápida y significativa. Este beneficio puede ser especialmente importante para los países más pobres de la Unión que accedan desde un primer momento a la moneda única.

En el contexto internacional, el euro representará un papel distinto del que han representado hasta ahora las principales divisas europeas. Es posible que la existencia de una moneda única permita alcanzar una situación más equilibrada en los mercados internacionales de divisas, que tenga más en cuenta los problemas de competitividad de las economías europeas.

Junto a beneficios, el paso a una moneda única puede suponer también costes importantes debido a que se pierde una serie de instrumentos de política económica que podían ser utilizados para afrontar determinados problemas. Uno de estos problemas es la pérdida del instrumento del tipo de cambio. El mayor o menor coste de esta pérdida dependerá de la eficacia del mismo en su utilización cuando aparezca un desequilibrio. En efecto, este instrumento debe ser utilizado con una gran prudencia, porque, si bien a corto plazo puede presentar resultados espectaculares, sin embargo, los problemas que aparentemente se resuelven vuelven a surgir, habiéndose perdido la oportunidad de haber aplicado en su momento otro remedio más eficaz.

Todos estos aspectos afectarán a las industrias de defensa en cuanto componentes del tejido industrial general de la nación, pero, en realidad, no son estos los que más preocupan en este momento a las mencionadas industrias, sino su futuro en cuanto a la problemática de la adquisición y el comercio de los productos fabricados dentro de un sector que reúne unas peculiaridades muy específicas.

Identidad europea de seguridad y defensa.

Desde 1954, año en que se desechó la idea de la creación en Europa de una Conferencia de Defensa, hasta hoy día, se ha recorrido un largo camino en el sentido de la construcción de una Identidad Europea de Defensa.

Los recientes cambios en el contexto internacional y las perspectivas estratégicas que acompañaron el final de la guerra fría impusieron una

revisión de las políticas de seguridad y un proceso de modificación de las estructuras de defensa a nivel nacional y multilateral con la finalidad de asegurar la mejor utilización de los recursos destinados a la seguridad, en paralelo con la reducción masiva de los presupuestos de defensa.

La seguridad europea depende de la capacidad de constituir un polo de estabilidad y de integración. Por una parte, la difusión del bienestar económico, así como la admisión progresiva de todos los países europeos que lo desean en la Unión europea y, por otra parte, los progresos de la Unión en el establecimiento de una verdadera política exterior y de seguridad común, constituyen los ingredientes esenciales de este proceso de estabilidad e integración.

La construcción de una identidad europea de seguridad y defensa es un proceso largo que ya ha comenzado. Gracias al Tratado de la Unión (TUE) y a la Declaración de la Unión Europea Occidental (UEO) aneja al TUE, se hace posible tener en cuenta a nivel europeo las tensiones políticas y de seguridad. La UEO desarrolla sus propios medios con el objetivo de dotar a la defensa europea de capacidades operativas eficaces. Así pues, es importante asegurar una convergencia entre los trabajos de la UE y de la UEO.

En su reunión de Berlín en junio de 1996, los Ministros de la Alianza acordaron desarrollar la Identidad de Seguridad y Defensa Europea en el ámbito de la OTAN. La UEO y la OTAN están implicadas actualmente en la ejecución de esta decisión.

La Unión Europea (UE) dispone de un marco institucional único para asegurar la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo con vistas a alcanzar sus objetivos en materia de relaciones exteriores, de seguridad y de economía. El Consejo y la Comisión tienen la responsabilidad de asegurar esta coherencia. En un espacio económico sin fronteras interiores y con intereses de seguridad comunes, la coherencia impone que las instituciones de la Unión utilicen políticas coordinadas y convergentes en cada uno de los diferentes pilares de dicha Unión.

La Identidad Europea de Defensa incluye, necesariamente, tres componentes: una componente política basada en la Unión Europea, una componente militar que es de responsabilidad común de la OTAN y de la UEO, ya que se eligió la opción de una defensa europea dentro del marco de la OTAN y, finalmente, una componente industrial, científica y tecnológica.

La Identidad Europea de Defensa es hoy reconocida y aceptada por todos los miembros de la Alianza Atlántica y está en vías de concretarse, tanto a través de las negociaciones en el seno de la OTAN, como en el marco de los debates que tienen lugar en la Conferencia Intergubernamental Europea.

En la Declaración de Maastrich, la Unión instó a la UEO que es parte integrante del desarrollo de la Unión, a elaborar e implantar decisiones y acciones de la Unión que tuvieran implicaciones con la Defensa. El Consejo, de acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptaría las medidas prácticas necesarias.

El Consejo de Ministros de la UEO, a la vista de la solicitud formulada por la UE, hizo la siguiente declaración:

- Los miembros de la UEO están de acuerdo en la necesidad de desarrollar una identidad europea genuina de seguridad y de defensa y de que haya mayor responsabilidad europea en asuntos de defensa.
- Los miembros de la UEO están de acuerdo en fortalecer el papel de la UEO en la perspectiva a largo plazo de una política común de defensa dentro de la Unión Europea que podría conducir a una defensa común, compatible con la de la Alianza Atlántica.
- La UEO se desarrollará como el componente de defensa de la Unión Europea y como el medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica.
- En relación con el fortalecimiento del papel operativo de la UEO, además de unas propuestas específicas, se examinará más adelante la cooperación intensificada en el campo de los armamentos con el fin de crear una Agencia Europea de armamentos.
- Los estados que son miembros de la Unión Europea están invitados a acceder a la UEO en las condiciones que sean acordadas de conformidad con el Artículo XI del Tratado de Bruselas modificado, o ser observadores si así lo desean. Simultáneamente, otros estados europeos de la OTAN están invitados a ser miembros asociados de la UEO de una manera que les de la posibilidad de participar plenamente en las actividades de la UEO.
- Los estados miembros de la UEO suponen que los tratados y acuerdos que correspondan a las propuestas anteriores estarán concluidos antes del 31 de diciembre de 1992.

En el Consejo Ministerial de la UEO celebrado el 19 de junio de 1992, los Ministros de la UEO aprobaron la denominada «Declaración de Peters-

berg» en la que, entre otros asuntos, se definieron los estatus de miembro observador ofrecido a otros miembros de la Unión Europea, y el de miembro asociado ofrecido a otros miembros europeos de la OTAN.

Como consecuencia de esto, y tras la ampliación experimentada en la UE con la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia, la UEO quedó estructurada de la siguiente manera:

- Miembros de pleno derecho:
Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.
- Miembros asociados:
Islandia, Noruega y Turquía
- Miembros observadores:
Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia
- Miembros socios asociados:
Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y Rumanía

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Política de armamento.

El Tratado de la UE, en su título V, instituye una Política Exterior y de Seguridad Común, cuyas disposiciones están desarrolladas en 11 artículos. La Política de Defensa, definida por el Consejo Europeo, está llamada a cubrir todos los campos de la Política Exterior y de Seguridad. Su objetivo es reforzar la seguridad de la Unión y abarca todas las cuestiones en relación con ésta, incluida la definición de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común.

El concepto de seguridad es global y abarca también las cuestiones relativas a los armamentos y, por tanto, a las industrias de defensa.

La Política Exterior y de Seguridad Común, tal como se define en el artículo J.1 del TUE, tiene los siguientes objetivos:

- Salvaguardar valores comunes, intereses fundamentales y la independencia de la Unión.
- Reforzar la seguridad de la Unión y sus Estados miembros en todos los ámbitos.

- Promover la paz y reforzar la seguridad internacional, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como los principios del Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París.
- Promover la cooperación internacional.
- Desarrollar y consolidar la democracia y la aplicación de la ley y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Por otra parte, en el artículo J.4 de este Tratado, entre otras cosas, se dice:

- La Política Exterior y de Seguridad Común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluyendo el marco eventual de una Política de Defensa común, que pueda conducir en su momento a una defensa común.

El Tratado de la UE se interesa, prioritariamente, por las acciones comunes, pudiéndose interpretar que su redacción, habida cuenta de las actividades que se han desarrollado hasta ahora, está dirigida principalmente a las acciones diplomáticas y a la sección operativa de las acciones militares. Pero, de hecho, aunque este aspecto no esté aclarado en el Tratado, éste cubre, igualmente, todas las acciones de preparación de las fuerzas y, por consiguiente, la política de armamento.

En el Consejo Europeo de Maastrich, se identificaron los campos que, en el marco de la futura Política Exterior y de Seguridad Común, podían ser objeto de acciones comunes. Entre los campos mencionados figuran los aspectos económicos de la seguridad, principalmente el control de la transferencia de tecnología militar hacia terceros países y el control de las exportaciones de armas.

Los Jefes de estado y de Gobierno en la «Declaración sobre la no proliferación y las exportaciones de armas» adoptada por el Consejo Europeo de junio de 1991 y completada en junio de 1992, han expresado el deseo de que, a partir de los criterios de exportación de armas en torno a los que se articulan las políticas de exportación de armas de los estados miembros, se abra una vía común que armonice las políticas nacionales en esta materia.

La PESC tiene a su disposición un instrumento: la Unión Europea Occidental. Esta organización desempeña un papel fundamental en su calidad de componente de defensa en el proceso de integración europea. En el camino de la construcción de una capacidad operativa europea, la UEO deberá concentrarse en el planeamiento y desarrollo de los medios militares adecuados.

Europa deberá desarrollar sus capacidades operativas para hacer frente a la prevención y a la gestión de los conflictos. Tal como prevé la declaración de Petesberg de junio de 1992, las misiones de la UEO son, además de la contribución a la defensa común de conformidad con los tratados de la OTAN y de la UEO, el mantenimiento y el restablecimiento de la paz, así como las tareas ligadas a las intervenciones humanitarias. Estas misiones imponen a las organizaciones europeas y nacionales planificar y desarrollar los equipos apropiados.

En virtud de los textos de Maastrich, la UEO, como componente de defensa de la Unión europea, formulará una política de defensa europea común y vigilará su utilización concreta desarrollando su propio papel operativo. A este fin, por razones de interoperabilidad, así como por razones de coste, y con el fin de responder a objetivos de seguridad comunes, las necesidades en equipamiento de estas fuerzas serán cada vez más comunes en los Estados participantes en la UEO. La definición por la UEO de las necesidades operativas de las fuerzas europeas representará un paso decisivo para la política europea del armamento. Por otra parte, la UE podrá definir mejor las reglas que rigen el mercado interior, las importaciones y los aprovisionamientos cuando se trata de material militar. Aquí también la cooperación entre la UE y la UEO es esencial.

La política de armamento, como parte integrante de la política de defensa, a su vez componente principal de la política de seguridad, tiene a su cargo el equipamiento de material a las fuerzas, en cantidad y en calidad, para permitir que éstas cumplan las misiones que le son confiadas. Desempeña, así, una función de primer orden en la constitución de las capacidades operativas y en el potencial de acción de las fuerzas.

Para conseguir este equipamiento, habría que disponer de una industria europea de armamento efectiva y competitiva, como parte integrante de la base industrial, científica y tecnológica de la industria europea, constituyendo uno de los apoyos esenciales para la existencia de una verdadera Identidad Europea de Defensa.

Así pues, la componente industrial de la Identidad Europea de Defensa será en el futuro a imagen de la Política Común de Armamento. En ausencia de dicha política, las industrias de defensa actuarán motivadas por razones comerciales, y éstas pueden no ser las más idóneas para una industria de defensa considerada globalmente a nivel europeo. De todas las componentes de la PESC, la política de armamento es, sin duda, la que se prestaría más fácilmente a un consenso, porque, por una parte, se con-

tribuiría a mejorar la situación de la industria de defensa europea dentro de la competencia mundial y, por otra parte, por la presión de las nuevas tecnologías, principalmente las de la información, las cuales han rebasado desde hace ya muchos años los límites nacionales, e incluso continentales, por sus exigencias en materia de inversión.

Una cooperación reforzada en materia de armamentos constituye un elemento esencial de la política de defensa. La Unión, que preconiza una Política Exterior y de Seguridad Común, debe desarrollar, por tanto, una política en materia de armamentos y esto tanto más cuanto que ciertos Estados europeos figuran entre los más importantes productores, exportadores y compradores de productos de defensa.

Podrá decirse, por tanto, que una política europea de armamentos debería asentarse, no solo en los principios que rigen el mercado, sino también en aquéllos que rigen la PESC.

Pero tenemos que reconocer que la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, en su globalidad, está dando sus primeros pasos. La base para cualquier avance substancial en la construcción de esa política común es la voluntad política de los Estados Miembros. Sin ella, cualesquiera otras decisiones que se tomen corren el riesgo de quedar simplemente en una declaración de intenciones.

La organización de armamentos en Europa Occidental

La Europa del armamento ha evolucionado desde el final de la Segunda Guerra Mundial alrededor de la noción de la cooperación intergubernamental. En efecto, los programas de armamento han dado lugar a numerosas cooperaciones, pero éstas se han traducido, más bien, en una yuxtaposición de medios redundantes que en una integración industrial. La cooperación no ha resuelto el problema de la estructuración europea y se ha desarrollado con una industria fundada, esencialmente, en industrias estrictamente nacionales repetidas. Ningún país de Europa ha avanzado suficientemente como para sostener el volumen de actividad mínimo necesario para poder subsistir de manera autónoma en el campo del equipamiento de productos de defensa. Así pues, es necesario encontrar soluciones gracias a una nueva forma de cooperación transfronteriza ampliada al perímetro definido por la UEO. Esta tarea es una de las más importantes para el futuro de la industria europea en el momento en que se reconoce una gran agresividad de la competencia, sobre todo ameri-

cana, y el potencial de competitividad que tendrá pronto la industria del sureste asiático.

El 2 de febrero de 1976 se creó en Roma un grupo informal denominado Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP), integrado por todos los países europeos de la OTAN, salvo Islandia, con la voluntad de aumentar la colaboración en materia de equipos para la defensa entre los países europeos de la OTAN, considerando la necesidad de promover la cooperación europea, reforzar la cohesión de la Alianza Atlántica y de mantener sus fuerzas convencionales en un nivel apropiado.

Este impulso de la colaboración en materia de equipos para la defensa en Europa tenía como fines:

- Permitir un uso eficaz de los fondos de investigación, de desarrollo y de adquisición de equipos;
- Aumentar la normalización e interoperabilidad de los equipos, lo que facilitaría también la cooperación en los campos de la logística y del entrenamiento.
- Asegurar el mantenimiento de una base tecnológica e industrial europea;
- Reforzar el pilar europeo en las relaciones con los Estados Unidos y Canadá.

Por estas razones, el Grupo, dentro del espíritu de la Alianza Atlántica y sin poner en peligro las responsabilidades nacionales, trabajó en:

- La armonización de los programas y fechas de sustitución de equipos.
- Acuerdos de realización de proyectos conjuntos, y
- La eliminación de la duplicación de esfuerzos en el desarrollo de sistemas de armas.

Hasta 1984, la labor del GEIP, al que se unió España en 1983, se limitó al mutuo conocimiento de los procesos nacionales de obtención de armamento y equipos, y a la exploración y análisis de posibles modelos para la gestión de proyectos de colaboración.

En noviembre de 1984, el Grupo, cuya reunión de más alto nivel era la de Directores Nacionales de Armamento (DNAs), empezó a reunirse a nivel de Ministros de Defensa, con objeto de dar un impulso mayor a la cooperación en armamentos.

Los Ministros se mostraron de acuerdo en la necesidad de inyectar más dinamismo en el GEIP a fin de promover una colaboración más amplia y sistemática. Entre los nuevos objetivos propuestos por los Ministros se

incluyó una mayor cooperación europea en investigación y tecnología, así como la realización de un estudio para mejorar la competitividad de las empresas y potenciar la base industrial europea de defensa. Este estudio, denominado «Towards a Stronger Europe» fue realizado por un grupo de expertos independientes conocidos como «equipo EDIS» (European Defence Industry Study), y fue presentado a principios de 1987. En particular, el informe EDIS señalaba que debería establecerse progresivamente un mercado de armamentos abierto y competitivo, incrementar el esfuerzo europeo en investigación y estimular a los países con industria de defensa en vías de desarrollo.

Como consecuencia de este Estudio, se elaboró un Plan de Acción para la Creación de un Mercado Europeo de Material de Defensa y un Plan Tecnológico Europeo. Ocupando España la Presidencia, los Ministros aprobaron este Plan de Acción en noviembre de 1988 en Luxemburgo.

Otro hito importante en la historia del GEIP fue la aprobación ministerial en Copenhague el 16 de noviembre de 1990 de un «Documento de Política» en el que se recogerían los principios que habrían de regir las actividades en el Mercado Europeo de Equipos de Defensa (EDEM-European Defence Equipment Market).

En la Reunión Ministerial del GEIP celebrada en OSLO el 6 de marzo de 1992, se trató el tema de la posible absorción del GEIP por la UEO, a la vista de la declaraciones de la UE y de la UEO realizadas con motivo de la firma del Tratado de Maastrich, poniéndose de manifiesto la necesidad de garantizar la plena participación de los actuales miembros del GEIP en la futura organización.

En la reunión ministerial del GEIP celebrada en Bonn el 4 de diciembre de 1992, bajo la presidencia de Bélgica, los Ministros de Defensa del GEIP decidieron que este grupo se integrara en la UEO de acuerdo con unos principios elaborados por el GEIP y aceptados por la UEO. Tras la integración, el GEIP pasó a denominarse Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO).

El GAEO, que reagrupa 13 países, de los cuales 2 no son miembros de la UE, fue creado y vinculado a la UEO como órgano responsable de la cooperación en materia de armamento en el seno de la UEO, para la apertura a la competencia de los mercados nacionales de defensa, el refuerzo de la base tecnológica e industrial europea en materia de defensa y la cooperación en materia de investigación y de desarrollo.

Durante el Consejo de ministros de la UEO que tuvo lugar en Noordwijk el 4 de noviembre de 1994, los ministros de Defensa de los países del GAEO aceptaron la creación de una «Secretaría de Armamento» en el seno de la UEO.

Los Directores Nacionales de Armamento, reunidos el 18 de octubre de 1996, recomendaron a los ministros de defensa del GAEO solicitar al Consejo de la UEO la creación de lo que se denominó «Organización de Armamentos de Europa Occidental» (OAE0), como órgano subsidiario de la UEO.

En la reunión de los ministros de la UEO celebrada en Ostende el día 19 de noviembre de 1996, se aprobó la Carta de la OAE0, confiriéndole el estatus de órgano subsidiario de la UEO en virtud del artículo 8.2 del Tratado de Bruselas modificado.

El paso dado en Ostende es importante, puesto que concilia la necesidad de organizar el armamento entre los trece países del GAEO con los imperativos de eficacia económica e industrial y el carácter intergubernamental de las decisiones en materia de defensa.

El Consejo de Ministros de la UEO ha abierto, pues, una vía nueva que podría ser utilizada para la construcción de la Europa del Armamento, la cual, con una mínima voluntad política de construirla, podría llegar rápidamente a ser una realidad.

La UEO tiene también abierto el camino que le conducirá poco a poco a tener una capacidad de tratar todas las cuestiones relativas a la adquisición de los armamentos, que no se resume en la simple compra, sino que cubre la definición, la concepción, el desarrollo, la fabricación y la utilización.

La organización ejecutiva del GAEO es una respuesta a los problemas planteados por la adquisición en común de los armamentos desde la concepción y el desarrollo, hasta la fabricación y el mantenimiento en condición operativa.

Esta tarea será la fundamental de las misiones futuras del GAEO como foro de expresión de una voluntad política común de existir, y de tener, en el ámbito del armamento, una política independiente y autónoma, y que, al mismo tiempo, permanezca abierta a una forma de cooperación trasatlántica equilibrada.

En una primera fase, el ámbito de acción de la OAE0 será el de la Célula de Investigación del GAEO responsable de los programas investigación,

de la firma de los contratos correspondientes y de aportar su concurso al estudio de la estrategia científica y tecnológica de la defensa. Cuando los ministros de defensa estimen que se reúnen las condiciones necesarias para el establecimiento de la Agencia Europea de Armamentos, ésta se hará por una simple enmienda a la carta que extiende las prerrogativas de la OAEO, principalmente en materia de adquisición, y el órgano ejecutivo tomará entonces el nombre de Agencia.

Es previsible que, al desarrollar su papel operativo, la UEO y el GAEO lleven a cabo actividades en los ámbitos en los que la UE tiene claras competencias en base a la política comunitaria.

El establecimiento de pasarelas entre las instituciones europeas que tratan con los mercados de defensa, facilitaría la cooperación entre la UE y la UEO/GAEO. Tales pasarelas se podrían establecer rápidamente, de una manera pragmática, en base a las disposiciones del Tratado de Roma o del Título V del TUE (ampliando, por ejemplo, las relaciones existentes entre la UEO y la Comisión, en lo que concierne a las modalidades de información y consulta)

La declaración sobre la UEO, aneja al TUE, preveía la cooperación reforzada de los Estados miembros implicados en materia de armamentos con vistas a crear una Agencia europea de armamentos. Los trabajos preparatorios, a pesar de los importantes progresos en la definición de las tareas y del estatuto de la Agencia, han puesto en evidencia que subsisten siempre divergencias importantes en cuanto a los principios y prioridades que deben inspirar las actividades de esta Agencia.

Realmente, resulta muy difícil avanzar en la definición y organización de una Agencia Europea de Armamentos sin que se avance, simultáneamente, en la idea de una Defensa común. Por tanto, a nivel del GAEO, cuyos miembros no son todos de la UE, los progresos en este campo serán siempre muy lentos. En esta perspectiva, la Comisión debería examinar su eventual contribución al establecimiento de esta Agencia, así como a la definición de sus tareas y a la realización de sus actividades.

Por otra parte, Francia y Alemania, vistas las dificultades de conseguir avances a nivel europeo, han decidido en 1966, de manera pragmática, establecer una estructura común en materia de armamentos, pretendiendo racionalizar su cooperación y contribuir al establecimiento de una base industrial y tecnológica potente. El objetivo inicial de esta estructura es mejorar la gestión de los programas realizados en colaboración por estos

países. Los ministros de estos dos Estados han declarado que esta etapa se inserta en el proceso de establecimiento de la política de seguridad común prevista en el Tratado de Maastrich y constituye, ciertamente, una etapa hacia la creación de la Agencia Europea de Armamento.

Paralelamente, está a punto de concluir una iniciativa franco alemana para la organización de una estructura formada inicialmente por Alemania, Francia, Italia y Reino Unido y que podría ampliarse también a los Países Bajos y, posiblemente, a Bélgica. El objeto de esta organización es permitir el desarrollo de programas de material en base a principios de cooperación bien definidos y en base a criterios de elección que tendrán en cuenta la voluntad política de mantener una base técnica e industrial de defensa competitiva, manteniéndose una verdadera coordinación de las necesidades a largo plazo y una política común de inversión tecnológica.

Esta organización será acogida, sin duda, por la OAEO, dado que responde perfectamente al objetivo de intensificar la cooperación europea en materia de armamento, al refuerzo de la base tecnológica de defensa y a la creación de un mercado de equipos de defensa.

La industria europea de defensa.

En las fases iniciales del proceso de integración europea, las empresas europeas de defensa, no sufrirán, probablemente, cambios importantes. De hecho, seguirán actuando dentro de un mercado de defensa fraccionado y protegido por los gobiernos.

La industria europea de defensa, todavía hoy, es esencialmente nacional. Su situación ha llegado a ser crítica en el curso de los últimos años. En un entorno nuevo muy difícil (presupuestos reducidos, competencia exacerbada, etc) se encuentra debilitada por la fragmentación del mercado europeo, el sobredimensionamiento, las duplicidades, el retraso tecnológico en ciertos campos, etc.

Aunque se han emprendido reestructuraciones, bajo la presión económica y comercial, principalmente a nivel nacional, con poca ayuda o sin ella, se debe continuar con estas reestructuraciones en el marco europeo y pasar, de una política de programas cooperativos voluntarios, a un verdadero mercado único de armamentos regido por reglas transparentes y vinculantes. Este mercado de defensa sería implantado de forma progresiva a partir de la experiencia de la construcción del Mercado Común Europeo, con



las excepciones necesarias para acomodar la legislación a las características propias del mercado de defensa. Los Gobiernos tendrán un papel clave en este proceso.

El mercado interior constituye, no solamente un lugar propicio para una mayor competitividad, sino que ofrece también un ambiente que permite una cooperación más estrecha entre las industrias europeas. La realización del mercado europeo de defensa debería facilitar la cooperación y la integración de la industria europea de defensa.

La fuerza de cualquier gran industria de armamento en el mundo se basa en un mercado nacional importante y protegido. Este es el caso de los Estados Unidos, Rusia, China, etc. La industria europea tiene necesidad de un mercado interior europeo organizado, es decir, con reglas de funcionamiento aceptadas por todos. Estas deberían cubrir los campos de: Armonización de necesidades operativas, Normalización, Garantía de aprovisionamiento, Apoyo a la I+D, Reparto del trabajo y retorno económico, Control de las exportaciones, etc.

La apertura progresiva de las fronteras intraeuropeas implica un mínimo de homogeneización de la política de competencia y, a más largo plazo, una armonización de los procedimientos de exportación. Esto supone, además, que los controles ejercidos por los Estados miembros sobre los intercambios intracomunitarios se simplifiquen y racionalicen en la medida de lo posible.

En el marco de este objetivo, se deben establecer instrumentos fundados en la cooperación administrativa para coordinar los métodos de control y asegurar una mejor transparencia de sus resultados.

La necesidad de simplificar los procedimientos de control nacionales relativos a la circulación de los productos militares se impone todavía más cuando los intercambios que son objeto de estos controles tienen lugar en el marco de los acuerdos de cooperación industrial. Sin embargo, el principio de reconocimiento mutuo, tal como ha sido reconocido en el marco del tratado de la CE, podría servir de base, bien a nivel intergubernamental, o bien a iniciativa de la Comisión, para el establecimiento de las especificaciones técnicas utilizadas para la fabricación de productos de defensa.

La industria europea de defensa desea que se constituya una política europea de armamento en el marco de la PESC, que sea la base sobre la cual se pueda desarrollar, mantenerse competitiva y eficaz, y llegar a ser el

socio potente y competitivo que la industria americana necesita en Europa para un desarrollo de la cooperación dentro de la Alianza Atlántica.

La PESC constituye el forum en el que se pueden tener en cuenta las preocupaciones de seguridad de cada Estado y es el marco apropiado para el inicio de los trabajos que puedan conducir a la reestructuración de la industria de defensa europea.

Las adquisiciones públicas en la UE.

Los acuerdos para las adquisiciones públicas en la Comunidad están basados en el Tratado de Roma (artículos 30 a 36 y 59 y siguientes) y en las directrices para la adjudicación de los contratos públicos. El Tratado establece los principios generales y las normas que estipulan que los Estados miembros y los ministerios de defensa no deben hacer discriminación entre los suministradores comunitarios en base a su nacionalidad, y que los productos y servicios podrán circular libremente a través de la Comunidad.

En lo que concierne a los contratos públicos, el sistema comunitario actual descansa en los grandes principios siguientes: no discriminación e igualdad de tratamiento, solicitudes de ofertas competitivas, procedimientos abiertos y transparentes fundados en criterios objetivos de selección y de adjudicación, vías de recurso para los suministradores que se consideren perjudicados, designación de autoridades independientes dotadas de poder de investigación y con facultades para solicitar medidas correctivas.

Estos principios han sido desarrollados por el Consejo en seis directivas que contienen las disposiciones detalladas relativas a las compras por los gobiernos de mercancías, servicios y obras públicas.

Las directrices comunitarias sobre los contratos públicos prevén tres grandes tipos de procedimiento de compra: abierta, restringida y negociada. Las entidades que gozan de derechos exclusivos pueden escoger entre estos tres procedimientos, pero se deberá optar, normalmente, por los procedimientos abiertos, salvo si razones particulares justifican la utilización de uno de los otros.

Los acuerdos cubren la adquisición de todas las mercancías y servicios por los ministerios, excepto aquéllos amparados por los Artículos 223 a 225.

Los artículos 223, 224 y 225 del Tratado de Roma, mantenidos íntegramente en el TUE, dicen textualmente:

«Artículo 223

1. Las disposiciones del presente Tratado no obstarán las normas siguientes:
 - a. ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad;
 - b. todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado común respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares.
2. Durante el primer año siguiente a la entrada en vigor del presente Tratado, el Consejo, por unanimidad, establecerá la lista de los productos sujetos a las disposiciones de la letra b) del apartado 1.
3. El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá introducir modificaciones en dicha lista.

Artículo 224

Los Estados miembros se consultarán a fin de adoptar de común acuerdo las disposiciones necesarias para evitar que el funcionamiento del mercado común resulte afectado por las medidas que un Estado miembro pueda verse obligado a adoptar en caso de graves disturbios internos que alteren el orden público, en caso de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra, o para hacer frente a las obligaciones contraídas por él mismo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

Artículo 225

Si algunas de las medidas adoptadas en los casos previstos en los artículos 223 y 224 tuvieran por efecto falsear las condiciones de competencia en el mercado común, la Comisión examinará con el Estado interesado las condiciones con arreglo a las cuales dichas medidas podrán adaptarse a las normas establecidas en el presente Tratado.

No obstante el procedimiento previsto en los artículos 169 y 170, la Comisión o cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al

Tribunal de Justicia si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en los artículos 223 y 224. El Tribunal de Justicia resolverá a puerta cerrada».

El artículo 223 del Tratado de Roma permite, pues, la derogación de las disposiciones de éste para la producción o el comercio de armas, de municiones y de material de guerra. A juicio de la Comisión, esta derogación es condicional, puesto que las operaciones amparadas por este artículo, por una parte, «deben ser necesarias para la protección de los intereses esenciales de la seguridad del estado miembro» y, por otra, no deben alterar las condiciones de la competencia en el mercado común en lo que concierne a los productos no destinados a fines puramente militares.

Sin embargo, la experiencia muestra que las autoridades adjudicatarias interpretan el Artículo 223 y las directivas anteriores en un sentido amplio y, a menudo, extienden el ámbito del Artículo a mercancías no amparadas por éste y a servicios que no afectan esencialmente a la seguridad de los Estados miembros.

Así pues, hay que dejar bien claro qué productos y servicios no están amparados por el Artículo 223 y no están sometidos, por tanto, a las normas de libre movimiento dentro de la Comunidad.

El artículo 223 indica, además, que el Consejo tiene que definir una lista de los productos a los que afecta este artículo. Dicha lista la estableció el Consejo Europeo el 15 de abril de 1958 y desde entonces no se ha modificado.

Hasta ahora, algunos Estados miembros han interpretado este artículo de manera muy divergente y, frecuentemente, se han aplicado derogaciones a una gama muy amplia de productos que no figuran en la lista definida en 1958.

La Comisión no ha hecho nunca uso de su capacidad de iniciativa para modificar la lista de estos productos y un gran número de Estados miembros interpretan que el artículo 223 no es más que una justificación del principio general de que todos los asuntos relativos a la seguridad nacional no son competencia de los Tratados.

La Comisión ha cuestionado siempre esta vía y su actitud se confirma ahora por dos sentencias recientes del tribunal de Justicia sobre la competencia exclusiva de la Comunidad, en virtud del artículo 223, en relación con bienes de doble uso. Dicho tribunal declara que solamente se pueden

admitir medidas nacionales de carácter comercial en virtud de una facultad específica otorgada por la UE y que la simple naturaleza estratégica de un producto no permite que éste escape del campo de aplicación de la política comercial común.

El artículo 11 del Reglamento de la UE, que se refiere al establecimiento de un régimen común de exportación, permite que un estado miembro adopte medidas nacionales restrictivas para evitar el riesgo de una perturbación grave de las relaciones exteriores o de la coexistencia pacífica de los pueblos que sea susceptible de afectar a su seguridad política.

Así pues, el Artículo 223 puede amparar solamente medidas relacionadas con la producción o el comercio de armas, municiones y material de guerra, tales como los definidos por el Consejo en su lista del 15 de abril de 1958.

Sin embargo, como ya se ha indicado, la Comisión estima que los Estados miembros hacen mal uso de este Artículo, cuya utilización debe estar justificada por la protección de los intereses esenciales de seguridad y no debe distorsionar la competencia en el mercado común en productos no designados específicamente para usos militares.

Esto significa que el Artículo 223 no se debería utilizar en los siguientes casos:

- Suministros no militares para las fuerzas armadas (por ejemplo comida),
- Productos que han sido hechos específicamente para las fuerzas armadas y son, por tanto, de naturaleza militar, pero que no pueden ser considerados como material de guerra bajo los términos del Artículo 223 (por ejemplo, calzado, ropa, uniformes, ciertos tipos de transporte, ciertos tipos de material de hardware, etc).
- Mercancías de doble uso.

Según un estudio efectuado por la Comisión en 1992 sobre el coste de la no-Europa, los contratos públicos de armamento en la UE superaron los 65 millardos de ecus en 1990, habiéndose evaluado que una mejora en la eficacia de los contratos públicos en este sector podría permitir economizar entre 5 y 11 millardos de ecus por año, evitándose importantes duplicidades de esfuerzos, principalmente en el ámbito de los aviones, helicópteros, misiles, carros y navíos de guerra.

El mercado europeo de defensa.

Se presenta ahora el dilema de si se debería avanzar en el sentido de aplicar o no a las adquisiciones de armamento las reglas comunitarias de liberalismo y transparencia concebidas para los mercados civiles, abiertos tanto en Europa como fuera de ella.

El mercado del armamento presenta características particulares concernientes a la oferta y la demanda que son dictadas por el papel exclusivo de los gobiernos en base a imperativos de seguridad y de política exterior.

Por todo esto, las cuestiones que se refieren al armamento deben ser tratadas en el seno de la PESC de la UE. Sin embargo, la dimensión económica de las cuestiones de armamento implica necesariamente una interacción con el tratado de la UE. En la perspectiva de una definición de una política de defensa común, la realización de un mercado único para los productos de armamento creará condiciones de interdependencia entre los Estados miembros en lo concerniente al aprovisionamiento del material de defensa.

Es evidente que el armamento no constituye un producto normal de mercado. Se trata, en efecto, de un área caracterizada por numerosos factores, tanto del sector público, como del sector privado, y la situación es muy variable de un Estado miembro a otro.

El sector del armamento tiene peculiaridades propias: dado que los gobiernos son los únicos clientes y, en algunos casos, los principales propietarios de industrias de defensa, el mercado de armamento difiere de la mayor parte de los otros sectores de la economía. El papel de los gobiernos explica muchas de las características de este sector y tiene una gran influencia en la manera en que está estructurado.

En efecto:

- la producción y comercio de armamento están sometidas a la autorización de los gobiernos,
- siendo los gobiernos los únicos clientes, ellos son los únicos que definen las especificaciones operativas y técnicas. Como únicos clientes, son los que fijan la demanda de los productos de defensa,
- la demanda a largo plazo no puede ser determinada con certeza, ya que ésta depende de la evolución de la amenaza, la cual influye en la valoración de las necesidades y en la planificación del presupuesto,
- la relación calidad/precio no es el único criterio que determina la política de adquisiciones. Son también factores a considerar las compen-

saciones industriales, así como otras consideraciones económicas, políticas y de seguridad de orden más general. En efecto, no podemos negar las alteraciones radicales provocadas por el término de la guerra fría en el entorno geopolítico en que nos movemos

— razones de seguridad requieren fuentes de suministro garantizadas.

Por otro lado, las necesidades operativas y las especificaciones técnicas de equipamiento no son las mismas de un país a otro, a pesar de los esfuerzos crecientes que se realizan en el sentido de una armonización de dichas necesidades y especificaciones.

Las particularidades del sector del armamento justifican acciones a nivel nacional. Pero estas acciones deberán ser complementadas, cada vez más, con acciones acordadas a nivel europeo. Esto no cuestiona en modo alguno el papel clave de los Gobiernos. Pero la Unión Europea piensa que se puede aumentar la eficacia del sector de armamento, respetando al mismo tiempo sus características particulares.

Bajo esta hipótesis, se analizarán más adelante cuáles serán, probablemente, las medidas a adoptar paulatinamente en este campo por la Comisión Europea. Estas medidas que, en líneas generales, irán encaminadas hacia la apertura del mercado, favorecerán, sin duda, a las empresas europeas de defensa más competitivas. Se estima, pues, que a nivel nacional las empresas de defensa deberán ir diseñando adecuadamente su estrategia para, a largo plazo, poder sobrevivir ante el ambiente hostil que supone un mercado de defensa abierto a la competencia, en contraposición con una posición protegida por los Gobiernos.

Hasta el establecimiento de una política común de armamento y de un mercado europeo organizado, el Artículo 223 es la única protección que los Gobiernos pueden utilizar durante el período de transición.

Los argumentos que se esgrimen para una apertura del mercado de defensa son los siguientes:

Mayores ahorros en las compras de armamento, municiones y material de guerra amparados por el Artículo 223 del Tratado de Roma, utilizando, por una parte, las normas vigentes para las compras públicas en el ámbito de la UE y, por otra, especificaciones comunes, lo que permitiría ampliar los mercados y reducir así los costes de producción.

Asimismo, la competencia entre suministradores europeos posibilitaría obtener también mayores ahorros. A fin de salvaguardar los legítimos inte-

reses de seguridad nacionales de los Estados miembros, los equipos altamente sensibles podrían quedar excluidos de estos acuerdos.

Los países de la UE con una industria de defensa más competitiva han intentado poner en marcha este tipo de medidas a nivel de las organizaciones de seguridad y defensa a las que pertenecen. Citemos, por ejemplo, el ya mencionado Plan de Acción dentro del denominado EDEM elaborado por el desaparecido GEIP o el NATO DEFENCE TRADE elaborado en el seno de la OTAN, como réplica al anterior. En ambos casos se pretendió poner en marcha un Código de Conducta aplicable a la adquisición de equipos para fines puramente militares, por el cual los países acordaban someterse a la libre competencia en una amplia gama de productos adquiridos por los ministerios de defensa para dichos fines. El concepto de «Justo Retorno» promovido fuertemente por los países con industria de defensa media y pequeña, fue siempre muy cuestionado y considerado como un distorsionador de la libre competencia.

La Comisión Europea en el ámbito de la industria de defensa.

Se mencionarán algunas áreas en que la Comisión de la UE podría iniciar algún tipo de actividad en relación con el mercado de defensa.

La Comisión puede trabajar, evidentemente, en el ámbito de la modificación, con las matizaciones que procedan, del Artículo 223 del TUE y, en consecuencia, en la extensión a los suministros de material militar de las normas aplicables en la UE a los contratos públicos.

Puede trabajar, también, en el ámbito del fomento de la reestructuración de las industrias de defensa europeas, para conseguir una industria europea fuertemente competitiva a nivel mundial.

Otro ámbito de actuación está en la coordinación a nivel europeo de la investigación en el ámbito civil con la que se realiza a nivel militar, a efectos de evitar duplicidades y dada la cada vez mayor integración de las tecnologías utilizadas para fines civiles y militares.

En lo que se refiere a la posible extensión de las normas generales de mercado a los productos militares, la Comisión es consciente de que las cuestiones relativas a la producción y a la comercialización de las armas están ligadas a consideraciones de defensa y de Política Exterior de los Estados miembros, y al desarrollo de una Identidad Europea en materia de Seguridad y de Defensa.

La Comisión está convencida, también, de que las industrias de defensa se podrían beneficiar considerablemente de la aplicación de procedimientos en materia de contratos públicos inspirados ampliamente en los que están en vigor en los mercados civiles en la UE.

La Comisión reconoce, no obstante, que el carácter específico del sector de la defensa, que afecta a intereses esenciales de seguridad nacional, que pueden variar según los Estados miembros, puede necesitar de ciertos ajustes en los procedimientos fijados en las directrices comunitarias sobre los contratos públicos, reconociendo, sin embargo, que los principios fundamentales se podrían aplicar de la manera más uniformemente posible.

La realización de un mercado europeo de defensa debería mejorar la eficacia del sector y, por consiguiente, reducir los costes de las adquisiciones. Los presupuestos de defensa se beneficiarían de ello. Los gobiernos deberán vigilar que el mercado les ofrece productos que responden a las misiones asignadas a las fuerzas armadas.

La aplicación de los principios generales de la UE en materia de contratación al sector de la defensa, permitiría que los Estados miembros se aprovecharan plenamente de las ventajas que ofrecen los procedimientos eficaces de petición de ofertas, asegurando que todos aplican las mismas reglas y están sometidos a la misma disciplina.

Sin embargo, se necesitaría, en particular, asegurar la confidencialidad de ciertas informaciones, principalmente cuando un Estado miembro estime que la divulgación de éstas puede ser contraria a sus intereses nacionales. También se necesitaría garantizar las fuentes de aprovisionamiento.

La Comisión concibe perfectamente, que, para ciertas compras militares en ámbitos estrictamente limitados, los gobiernos solamente tengan en cuenta las ofertas de ciertas empresas preseleccionadas, consideradas, en base a criterios objetivos, como capaces de asegurar la confidencialidad de informaciones sensibles. Habría que impedir, no obstante, que este procedimiento de selección fuera utilizado como un medio indirecto de eliminar arbitrariamente algunos suministradores.

En cuanto a la necesidad de mantener fuentes de aprovisionamiento garantizadas, principalmente en caso de tensión internacional o de guerra, la Comisión piensa que el sistema actual ofrece suficientes posibilidades de tener en cuenta este elemento. La entidad compradora puede escoger los suministradores en función de su aptitud para garantizar un aprovisio-

namiento prácticamente en todas las circunstancias. Si un Estado miembro estima que sus necesidades pueden ser satisfechas totalmente por una empresa no comunitaria que hace una oferta con la mejor relación calidad/precio, la Comunidad no podrá obligarlo a considerar una oferta que le satisfaga menos por la sola razón que ésta provenga de un suministrador comunitario. Esto no quiere decir, evidentemente, que los suministradores no comunitarios puedan reclamar el ser reconocidos como suministradores potenciales. La Comisión podría examinar este tipo de medidas y, si condujeran a mejorar la competitividad de las industrias europeas de defensa, se podrían deducir medidas legislativas obligatorias para todos los Estados miembros.

Sin embargo, la Comisión considera que para permitir una cierta flexibilidad en casos excepcionales que afectan a la seguridad nacional, estas medidas deben poder disponer de alguna cláusula de salvaguardia. Estas cláusulas se podrían invocar con la condición de que los otros Estados miembros y la Comisión fueran informados inmediatamente de cualquier decisión de un Estado miembro de apartarse de las reglas comunes, aportando al mismo tiempo las oportunas justificaciones.

Se podría pensar en iniciar, paulatinamente, la compra por los gobiernos europeos de productos de defensa menos sensibles, obedeciendo a ciertos patrones. Simplificar la transferencia de los equipos de defensa entre los países europeos. Explotar la sinergia entre las áreas de investigación civil y militar. Armonizar los regímenes de exportación de armamentos resultantes de programas cooperativos intraeuropeos, etc.

Las adquisiciones nacionales de armamento deberían estar abiertas al mercado europeo para la mayoría de las necesidades de los Ministerios de Defensa, con total respeto para la confidencialidad y otros requisitos de este sector.

Otra área en la que la UE y los gobiernos nacionales tienen un papel importante que desempeñar es en la reestructuración de la industria de defensa, que deberá traducirse en un incremento de la calidad y competitividad de la base tecnológica e industrial europea. Se deben fomentar las sinergias entre los sectores militar y civil con la utilización de fondos comunitarios.

Para hacer frente a los costes elevados que podrían suponer esta reestructuración en ciertas regiones, se necesitarían apoyos comunitarios en la línea del programa KONVER. La perspectiva de un desarrollo de acciones

concretas por la Unión Europea, suscita fuertes dudas entre los Estados Miembros sobre si éstas deberían elaborarse en el seno de la UE o en el de la UEO.

La UE es una vasta Organización con Instituciones supranacionales que puede afectar de forma irreversible a los intereses nacionales. En consecuencia, algunos Estados Miembros consideran que sería preferible encargar este cometido a la UEO por su naturaleza intergubernamental.

Ahora bien, lo que parece claro es que sólo se establecerá en Europa un mercado único europeo si ese mercado estuviera regido por disposiciones vinculantes y transparentes y sólo la UE puede asegurar esta estructura.

Existe la preocupación de que la Comisión venga a ejercer sus poderes de forma dogmática en el ámbito de las ayudas de Estado o en el de las fusiones. La Comisión tenderá a asegurar una verdadera competencia entre industrias de defensa que conduzca a beneficios en términos de productividad. Pero, como ya se ha indicado, la aplicación de las leyes sobre la competitividad en el sector de los armamentos tendrá que tener en cuenta las características específicas de la industria de defensa. Esta aplicación deberá ser totalmente compatible con los objetivos de la PESC.

También existe la preocupación de que una política de armamentos de la Unión pueda conducir a un proteccionismo cuyo efecto sería aumentar el coste del material de defensa y abrir un conflicto de primera importancia con los Estados Unidos. Aunque el objetivo sería tomar medidas que estimularan a los gobiernos europeos en el sentido de «comprar europeo», sin embargo, la Comisión no prevé tomar medidas proteccionistas de naturaleza de las que los Estados Unidos aplican, en donde continúa vigente la ley de «comprar americano».

Las empresas europeas llegarán a ser tanto más competitivas cuanto más se fomenten las sinergias, las cooperaciones, incluso las reestructuraciones a escala del mercado único.

Las acciones de la UE para facilitar la integración de las actividades industriales asociadas a la defensa deberán tener en cuenta, no solamente la particularidad del sector del armamento, sino también sus lazos cada vez más estrechos y necesarios con los sectores civiles (tecnologías, componentes, productos e instalaciones de producción de doble uso) con objeto de fomentar el desarrollo de sinergias tecnológicas e industriales entre estos sectores a escala europea.

Se ha afirmado siempre que la I+D militar tiene repercusiones económicas e industriales en forma de innovaciones rápidas y poco costosas en favor del sector civil de la economía. Desde los años 60, las relaciones entre las actividades tecnológicas militares y civiles se han modificado, y parece que el movimiento se ha invertido desde entonces. Debido a que la I+D y la producción militar representan una parte cada vez más fiable de las actividades de alta tecnología, las características tecnológicas dependen cada vez más de la aptitud de las empresas para generar la interfaz entre la tecnología civil y la tecnología militar. Éstas deben esforzarse en integrar más los materiales y los sistemas de programación civiles en el material militar, organizar programas de I+D en torno a tecnologías de doble uso y divulgar conocimientos entre el mundo civil y el mundo militar.

Las empresas de defensa que están presentes tanto en los mercados civiles como en los mercados militares tienen gran interés en explotar sinergias entre el sector civil y el sector militar, y juegan un papel importante a este respecto. Sin embargo, esta separación constituye, todavía con demasiada frecuencia, un obstáculo, no sólo para el refuerzo de las sinergias entre las empresas que han firmado alianzas estratégicas a nivel europeo para sus actividades civiles, sino también para sus actividades asociadas en el campo de la defensa. Por otra parte, se deberían fomentar también las sinergias interempresas, tanto a nivel nacional como a nivel transnacional.

Durante varios años, la promoción de un camino de «doble uso» ha sido uno de los principales objetivos de los políticos americanos en materia de compras de material militar y en el ámbito de la investigación. Resulta, así, una mejor integración de las bases tecnológicas e industriales militares y civiles. Los esfuerzos europeos en materia de I+D militar, que no representan más que una tercera parte de los de los Estados Unidos, disminuyen y están comparativamente más dispersos.

Para preservar una base tecnológica europea y una capacidad de investigación europea (en particular los equipos de investigadores) competitivas y suficientemente autónomas es, pues, esencial, no solamente mejorar la eficacia de los esfuerzos de I+D militar a nivel europeo por una cooperación más sistemática y una mayor interdependencia, sino también mejorar las sinergias entre los sectores civil y militar para rentabilizar al máximo los esfuerzos de I+D civil.

Las actividades que se refieren al espacio suministran un buen ejemplo de tal convergencia. En la industria aeroespacial, las especificaciones milita-

res y civiles presentan un número elevado de puntos comunes. A este respecto, la industria americana se beneficia desde hace mucho tiempo de las repercusiones de los programas de defensa que le sirven de punto de partida para aplicaciones comerciales.

Aunque los objetivos de la UE en la investigación y desarrollo tecnológico se centren en objetivos civiles, los programas de investigación comunitarios conciernen cada vez más a la base tecnológica del sector de la defensa.

En un estudio relativamente reciente realizado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, se definieron una serie de tecnologías críticas a investigar, englobadas en seis áreas, todas ellas de aplicación fundamentalmente civil.

Así pues, por una parte, hay un solape y una convergencia de las necesidades tecnológicas de los sectores civiles y de la defensa en toda una serie de ámbitos (tecnologías de doble uso) y, por otra, los mercados civiles juegan un papel preponderante en el desarrollo de un número creciente de las tecnologías de doble uso.

Como la competitividad de la industria europea es uno de los objetivos prioritarios de la política comunitaria en materia de I+D tecnológica, los programas comunitarios apoyan la investigación en una amplia gama de ámbitos tecnológicos de doble uso (tecnologías de producción, materiales avanzados, tecnologías de la información, telemática, aeronáutica, almacenamiento y conversión de la energía, etc).

Se estima que los ámbitos tecnológicos de doble uso representan aproximadamente una tercera parte del presupuesto de investigación comunitario total. Un cierto número de empresas y de organismos de investigación trabajan para el sector de la defensa y participan en programas comunitarios. Algunas de estas empresas son consultadas en el marco de los grupos de trabajo creados por la Comisión para reforzar los lazos entre la investigación y la industria (en la aeronáutica, por ejemplo).

Los programas tecnológicos comunitarios de I+D pueden contribuir a reforzar la base tecnológica de las industrias de defensa, mediante el refuerzo de la infraestructura de investigación y de la base científica europea globales; el apoyo de proyectos de I+D destinados a obtener productos, procedimientos comerciales, normas, o un mejor aseguramiento de la calidad, explotables, igualmente, por el sector de la defensa; y el apoyo de proyectos de I+D en materia de tecnologías genéricas que pueden dar lugar

a aplicaciones específicas civiles o militares. Los programas comunitarios pueden apoyar las actividades de investigación de organismos ligados a la defensa con vistas a desarrollar aplicaciones civiles a partir de sus tecnologías militares.

Vista la importancia creciente de la cooperación europea en I+D, tanto civil como militar, veamos cómo se pueden promover sinergias entre el sector civil y el sector de la defensa a nivel europeo con vistas a optimizar los esfuerzos de I+D.

La Comisión estima que, manteniendo al mismo tiempo la orientación civil de los programas de investigación comunitarios, sería apropiado llevar a cabo las acciones siguientes:

- crear relaciones de cooperación entre la CE y los programas de investigación del GAEO para evitar duplicidades, asegurar la complementariedad y facilitar una utilización óptima de los resultados de la investigación;
- definir en cooperación con el GAEO y las empresas los principales ámbitos tecnológicos de doble uso en los cuales las capacidades europeas son poco o insuficientemente autónomas, y deben ser reforzadas;
- establecer, en base a la experiencia y a los conocimientos que permitirán adquirir la acciones antes citadas, en qué medida importa tener en cuenta el aspecto de doble uso en la preparación de los futuros programas comunitarios

La reestructuración de la industria europea de defensa.

La historia reciente de la cooperación europea en el ámbito de los armamentos muestra que los programas de cooperación intraeuropea se han concebido en una base voluntaria y caso a caso. Es decir, que no responden a la existencia de una política europea de cooperaciones y esto es uno de los motivos por los cuales no se dispone actualmente de una industria de defensa dinámica a nivel europeo, capaz de competir en todos los segmentos del mercado mundial.

A pesar de los muchos esfuerzos que se están realizando en el campo de la cooperación en equipos de armamento, Europa está luchando, todavía, por conseguir actuar conjuntamente. Los principales obstáculos son las distintas percepciones políticas de los gobiernos: muchos gobiernos son partidarios de una fuerte protección de la soberanía nacional y de mantener una base industrial de defensa que, de hecho, no pueden

mantener y que puede que tenga poco sentido en la presente configuración de seguridad.

El hecho de que las industrias de defensa se hayan visto obligadas a reducir sustancialmente sus actividades, a pesar de los esfuerzos de reconversión hacia actividades civiles, ha tenido efectos directos importantes en la disminución del empleo, sobre todo en ciertas regiones. Si no se realizan los ajustes requeridos en el marco de las reestructuraciones, se podrán poner de manifiesto graves consecuencias sobre la base productiva y la capacidad de innovación de la industria europea de defensa.

La preservación y el refuerzo de una base industrial y tecnológica competitiva y suficientemente autónoma, de la que Europa tiene necesidad para la realización de su política común de defensa, pasa, necesariamente, por la integración de las industrias de defensa. Esta racionalización permitirá la realización de cooperaciones más eficaces, tanto en lo que concierne al desarrollo, como a la producción de los materiales militares.

Recientemente, dentro de la ola de fusiones en el sector de la defensa en Estados Unidos, se ha producido la fusión de las empresas Lockheed y Northrop, creando el mayor gigante de la industria militar mundial.

Otro ejemplo, aún más reciente, lo constituye la fusión de las empresas americanas Boeing y McDonnell Douglas para dar lugar a la mayor compañía aeroespacial del mundo con actividad en los campos comercial, de defensa y espacial.

En Europa se puede mencionar, por ejemplo, la creación de EUROCOPTER y la fusión de los departamentos de «MISILES» de British Aerospace Dynamics y de Matra Defensa, la absorción de la empresa belga FN por parte de la francesa GIAT, o la participación de la empresa francesa THOMSON en la española INDRA.

Estas operaciones son pasos importantes en el sentido de conseguir una dimensión razonable y competitiva de la identidad de defensa europea, pero son reorganizaciones de menor entidad que las americanas, y están movidas por motivos simplemente comerciales y que no responden a impulsos de una política de reestructuraciones a nivel europeo.

Por otra parte, el ejemplo de las grandes fusiones que se están produciendo en los Estados Unidos hace pensar a los responsables de las principales industriales de defensa europea en la conveniencia de iniciar una ola de privatizaciones que permitiera la creación de grandes consorcios

internacionales que pudieran competir con los americanos. Así, ya se está considerando en Francia la posibilidad de la privatización de las industrias Aerospatiale y Thomson-CSF, no estando descartada, en lo que a España se refiere, la privatización de algunas empresas públicas.

Conclusiones

La integración europea no se conseguirá totalmente, hasta que se acuerde una Política Europea de Defensa.

En un contexto de defensa común, los contratos de materiales de defensa no tendrán por qué hacerse de modo diferente al resto de los contratos públicos. El artículo 223 del TUE dejará de tener razón de ser.

En el camino hacia una defensa común, la Comisión Europea tratará de ir tomando las medidas necesarias en materia de mercados de equipos de defensa para pasar gradualmente hacia la situación de un mercado libre en el ámbito de la defensa.

Las empresas de defensa europeas deberán ir diseñando la estrategia que estimen más conveniente para poder supervivir en un mercado sometido a la libre competencia.

Entre estas estrategias habrá que considerar la de la integración en los grandes grupos de empresas europeos que se formen a partir de fusiones y reestructuraciones de las empresas actuales.

La formación de grandes grupos industriales sólo será posible desde el estatus de empresa privada. Por tanto, es previsible que se produzcan a medio plazo privatizaciones de empresas públicas.

Bibliografía

Tratado del TUE.

Documentos de la oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades europeas, 1996.

Documentos del Parlamento europeo, 1996.

Comunicados de la UEO.

Revista ICE, Ministerio de Economía y Hacienda, agosto-septiembre de 1996.