

¿MERCADO ÚNICO EUROPEO?

Juan Carlos PÉREZ GUERRERO



El progreso consiste en el cambio.

Miguel de Unamuno.

Introducción



N la economía de mercado la ley de la oferta y la demanda condicionan la actuación de todos los actores que en ella coexisten. El Mercado Europeo de Defensa no iba a ser una excepción.

Por un lado, la oferta se está desarrollando mediante la creciente y lenta consolidación del sector. Por otro, la demanda está facilitando una incipiente integración a través de la actuación coordinada de la Comisión Europea (Comisión) y los Estados miembros (Estados), así como de las políticas de adquisiciones y trasferencias.

Históricamente el mercado único europeo ha sido un anhelo. Sin embargo, todos coincidimos en que su creación contribuye a la seguridad y la defensa de los europeos y favorece una base tecnológica e industrial de la defensa innovadora y competitiva, lo cual constituye un requisito previo para alcanzar una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) eficaz, proporcionar a Europa la autonomía y capacidad necesarias para desarrollar y producir a nivel mundial equipos de seguridad y defensa y, en definitiva, convertir a la UE en un actor global.

Estas líneas analizan ese proceso de transformación del actual Mercado Europeo de Seguridad y Defensa (MESD) a un futuro mercado único (MESDU), del que evidentemente no escapa el sector de la construcción naval. La incertidumbre económica actual y el agotamiento de las fórmulas de financiación empleadas por la Armada en la última década recomiendan prestar atención a este proceso de transformación.



Desarrollo

En líneas generales el mercado constituye un mecanismo de intercambio entre compradores y vendedores. El MESD también se puede equiparar a un mecanismo dinámico de intercambio y de transformación (1), en el que, por una parte (*inputs*), coexisten una serie de intereses nacionales, industriales y tecnológicos y, por otra (*outputs*), se satisfacen unas necesidades: armamento, equipamiento y capacidades militares (2). La esencia del mercado está precisamente en ese proceso de transformación, de lo que tenemos a lo que necesitamos.

En el ámbito de la seguridad y defensa europea está claro el punto de partida, aunque nítidamente definido el de llegada. Entre uno y otro está la capacidad de gestión (legislación y ejecución) de los Estados y la Comisión.

(Entrada) Intereses y fragmentación del sector industrial de defensa europeo

Los intereses en el mercado de la seguridad y defensa se pueden analizar, al menos, en tres dimensiones:

(1) Aplicación de la Teoría de Sistemas Abiertos.

(2) Plan de Desarrollo de Capacidades elaborado por la EDA en colaboración con el Comité Militar de la UE.

Dimensión política y legal

La Industria de la Seguridad y Defensa (ISD) se considera un instrumento de soberanía nacional que garantiza la autonomía en la adquisición de los medios de las FAS y FCSE (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) y aumenta la independencia en política exterior. Por otra parte, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (Tratado) define un nuevo marco legal y de relación política entre pilares en la UE y alumbró el nacimiento de un auténtico gobierno europeo.

Dimensión económica e industrial

La ISD contribuye a la producción nacional y a la generación de empleo, así como estimula la producción civil. Sin embargo, la escasez de recursos presupuestarios obliga a la industria a ser cada vez más competitiva (3).

Dimensión tecnológica

Por una parte, la participación en I + D + i se extiende al ámbito civil, contribuyendo a que la separación entre las tecnologías de defensa y las civiles sea más tenue, y los mercados civil y militar se interfieren mutuamente cada vez más.

Por otra parte, el déficit tecnológico de los ejércitos europeos obliga a proporcionar sistemas más complejos e integrados. Por supuesto, se asume el riesgo de que sólo las empresas con mayor potencial tecnológico y suficiente capacidad económica puedan asumir las incertidumbres que supone el desarrollo de estos sistemas. Probablemente sólo las grandes corporaciones tendrán la capacidad de integración requerida para ofrecer soluciones integrales a las nuevas necesidades de defensa y seguridad. A su vez, estas grandes corporaciones tenderán a subcontratar componentes y servicios a empresas auxiliares, por lo que la fortaleza y calidad de este entramado de PYMES (pequeñas y medianas empresas) resultará trascendental para asegurar la competitividad del sector en su conjunto.

(3) AALTO, E.; KEOHANE, D.; MÖLLING, C.; VAUCORBELI, S.: *Towards a European Defence Market*. ISS, Chaillot Paper n.º 113, noviembre 2008, p. 111.

Consecuencias

Actualmente encontramos un MESD muy nacionalizado, fragmentado y poco competitivo, con serios problemas de financiación, discutida interpretación legislativa (artículo 346 del Tratado) (4) y poco desarrollado tecnológicamente. Por tanto, los Estados se ven en la necesidad no sólo de subsanar estas deficiencias, sino también de abrir estos mercados, en un proceso paralelo y concurrente, por dos motivos fundamentalmente: el escenario económico de reducción presupuestaria en materia de defensa y la proliferación de operaciones militares, que requieren nuevas capacidades militares asociadas a equipamiento y armamento militar más sofisticado y caro (5).

(Proceso) Transformación hacia un mercado único

Actores del proceso (quién)

En este proceso de transformación hacia un mercado único participan, por una parte, la Comisión, reguladora del MESD mediante directivas, y por otra los Estados, decisores soberanos en el marco de la PCSD que, a su vez, requieren de herramientas para cumplir sus objetivos, entre ellos la Agencia Europea de Defensa (EDA). Esta participación está sujeta al marco legal definido por el Tratado, del que emanan iniciativas y fórmulas económicas e industriales que impulsan la creación del MESDU estableciendo una serie de condiciones entre los Estados firmantes.

La mayoría de estas iniciativas, desde la Carta de Intenciones de 1998, pretende garantizar la seguridad de los suministros, la armonización de los procedimientos de exportación y la seguridad de la información. Otras fórmulas, como el Principio de Justo Retorno definido por la OCCAR (*Organization for Joint Armaments Cooperation*) en 1993, regulan el modo de participación y financiación intentando equilibrar la flexibilidad y el coste en la ejecución de los programas y el desarrollo tecnológico de los sectores nacionales.

Fundamentos de la transformación (cómo)

La creación de un MESDU que satisfaga las necesidades materiales y tecnológicas de la PCSD se debería apoyar en tres pilares fundamentales, que

(4) Antes era el artículo 296 del Tratado Constitutivo de la UE por el que los Estados miembros pueden proteger sus intereses esenciales de seguridad en relación con la producción o el comercio de material militar.

(5) KEOHANE, D.; VAUCORBEIL, S.: *Opening up European defence markets: the challenges ahead*. Opinion ISS, n.º 0, octubre 2008.

deben estar acompañados de medidas concretas, compromiso y voluntad política:

- La consolidación de la industria europea, a nivel nacional y europeo, más allá de la integración y racionalización de las respectivas industrias nacionales.
- Actualmente este proceso de consolidación varía en función del subsector al que nos refiramos: aerospacial (consolidación avanzada con desequilibrio hacia la actividad civil), naval (pendiente de la consolidación a nivel nacional y de la definición de un modelo europeo), terrestre (lejos de la integración europea).
- La definición de un mercado competitivo que permita mejorar la eficacia de los gastos militares y solventar problemas tales como la carencia de información sobre contratos, el difícil acceso a los recursos financieros, la adquisición prioritaria a empresas nacionales y las diferentes interpretaciones legales sobre adquisiciones.
- La determinación de un marco político y jurídico adecuado al nuevo mercado (6).

Acciones transformadoras (qué)

Por parte de la Comisión, mediante la edición de dos directivas, en pos de la flexibilidad industrial, que pretenden la apertura del MESD a través de la mejora de la cooperación armamentística entre Estados y el incremento de la competitividad:

- Las adquisiciones públicas de Defensa (7) permitirán acomodar las reglas de la UE a las particularidades de los sectores de seguridad y defensa, así como facilitarán a los Estados miembros la limitación del uso del artículo 346 del Tratado. A la vez, y dada la proximidad actual entre la seguridad y la defensa, las nuevas reglas también se aplicarán a los contratos sobre equipos sensibles utilizados en el campo de la seguridad no-militar.
- Las transferencias intercomunitarias (8) no interferirán el control de los Estados miembros sobre sus intereses esenciales de defensa y seguridad. En este sentido, se contempla la posibilidad de sustituir las

(6) COM (2007) 764 final.

(7) COM (2007) 766 final 2007/0280 (COD).

(8) Directive 2009/43/EC on intra-EU transfers of defence products. De aplicación efectiva a partir del 30 de junio de 2012.

licencias industriales nacionales por otras de carácter general en el marco de la UE, donde el riesgo de reexportación a terceros países está bajo control. Los Estados miembros podrán determinar los productos que se pueden incluir y las condiciones de tales licencias. En cualquier caso, no debería desecharse el mercado de la defensa trasatlántica.

Por parte de los Estados, a través de las sinergias de la EDA y las asociaciones de seguridad y defensa (ASD), sin olvidar, a nivel nacional, la mejora del flujo de información entre las autoridades de defensa y las PYME, mediante asociaciones comerciales y entre las asociaciones comerciales y las compañías.

La EDA es la responsable de fomentar el desarrollo de un mercado europeo de armamento competitivo a escala internacional de modo que satisfaga las necesidades de la PCSD, colabore con los Estados en materia de armamento y ayude a la reestructuración de la industria de defensa. Con este propósito ha elaborado, en paralelo a la Comisión, dos códigos de conducta sobre las adquisiciones de Defensa y las buenas prácticas en la cadena de suministros. En este sentido, la EDA, como órgano técnico del Consejo, puede ayudar a negociar acuerdos y definir capacidades asistiendo a quienes tengan dificultades para hacerlo, participación que beneficia una mejor relación coste-eficacia, como se recoge en el Plan de Trabajo 2010-2012 (9).

Además, el Tratado dota a la EDA de una sólida base legal y refrenda explícitamente sus cometidos en cuanto a la dotación de las capacidades, medios y equipos para desarrollar la PCSD. También, le otorga competencias relacionadas con las adquisiciones de defensa, lo que podría reducir, con el *permiso* de los Estados, las restricciones al mercado único que presenta el artículo 346 del Tratado y que alteran las condiciones de competencia del mercado único por el que debe velar la Comisión (10). No obstante, la EDA no puede forzar a los gobiernos a cumplir *estas recomendaciones* (códigos), los cuales pueden considerar la adquisición de material de defensa una intromisión en su soberanía nacional.

Por parte de todos los actores, mediante los cambios legales (11) necesarios en el marco del Tratado buscando un equilibrio entre los intereses colectivos y nacionales, a través de la cooperación en el desarrollo de armamento y la armonización de las necesidades operativas (12). En este sentido, la cláusula de Defensa Mutua y de Solidaridad del Tratado plantea un nuevo escenario

(9) Informe del jefe de la EDA al Consejo, de fecha 17 de noviembre de 2009.

(10) Art. 28D (e) del Tratado de Lisboa.

(11) AALTO, E.; MÖLLING, C.: *ibídem*, pp. 47-49.

(12) Art. 28D (b) (c) del Tratado de Lisboa.

donde las cuestiones de autonomía en la obtención de medios de seguridad pierden interés a favor de la competencia y la eficacia. Se pasa de las clásicas compensaciones industriales a otras formas de colaboración donde prima la excelencia industrial.

Por último, pero no menos importante, destacar la importancia del compromiso, la coherencia y la voluntad política de los Estados para adquirir medios militares europeos, de acuerdo al estatus de actor militar que la UE quiere adoptar, y constituir un mercado competitivo sobre una sólida base industrial.

(Salida) Obtención de armamento, equipamiento y capacidades militares en un mercado único

A través de la EDA y de la OCCAR los representantes de las FAS pueden expresar cuáles son las capacidades que quieren asumir, sus características, cómo desean conseguirlas y de qué forma se van a coordinar con los otros Estados para obtenerlas (13). En este sentido, el trabajo de la EDA supone un impulso en la armonización de requerimientos, en la generación de una política común de I + D + i en el sector y en la racionalización de capacidades en el marco de la PCSD. Además, las necesidades de equipamiento de la PCSD sólo se podrán satisfacer si la industria es competitiva en términos tecnológicos e industriales.

Por otra parte, el dinamismo del sector Defensa en Estados Unidos y la poca competitividad de la ISD europea pueden obligar a considerar fórmulas que combinen la competencia y cooperación trasatlántica como paso imprescindible para la creación de un MESDU. Otras posibles soluciones, que también deben barajarse, pasan por la promoción de la exportación, el apoyo a las industrias de defensa y el establecimiento de procedimientos que garanticen la calidad de los productos.

España y el mercado único europeo

La postura de España ante el proceso de transformación a mercado único de la defensa es complicada.

(13) FRIER, L.: *EDA-OCCAR: a partnership for strengthening european armaments cooperation*. Boletín de la EDA, número 12, junio 2009, p. 9.

España, Estado miembro comprometido

Por una parte, ha sido uno de los miembros de la UE que tradicionalmente más ha impulsado una política de defensa común y dentro de ella una creciente integración de la demanda. No sólo ha participado en la mayoría de los grandes programas paneuropeos de armamento, sino que formamos parte de las principales iniciativas multilaterales y fuimos los primeros promotores de la EDA.

La posición de las principales potencias industriales europeas a favor de un mercado único de defensa obliga a que la posición española deba ser más equilibrada en la protección de su sector de defensa, en crecimiento pero aún lejos de la dimensión de esos grandes socios europeos.

Por este motivo, España deberá definir claramente su papel en el proceso de consolidación del mercado único europeo: defender nuestros intereses nacionales sin renunciar a las ventajas de participar en/con las grandes empresas y consorcios que se formen. Además, deberá explorar todas las alternativas posibles y mantener como prioridad la protección de nuestro tejido industrial de pequeñas y medias industrias en el sector.

La industria española

Por otra parte, la industria de seguridad y defensa española es intermedia en el contexto europeo.

La industria española tiene mucho trabajo por delante. De entrada, debe redefinir su estrategia en ese nuevo mercado único mediante la creciente participación en ese mercado cada día más competitivo. Esta estrategia pasa necesariamente por una mayor especialización, por consolidar nichos de excelencia tecnológica y por una adecuada política de alianzas transnacionales.

En el lado de la demanda, el Ministerio de Defensa deberá reorientar su política de adquisiciones hacia aquellos programas que contribuyan en mayor medida a desarrollar una industria tecnológicamente más avanzada, más innovadora y más competitiva en ese marco europeo. De ese modo se contribuye a la transformación de nuestras capacidades militares para adaptarlas al nuevo entorno estratégico mundial.

Propuestas

Entre las posibles acciones que pueden contribuir a integrar el mercado y la industria española a ese mercado único europeo convendría considerar las siguientes:

- Dar más importancia a la industria de la seguridad y defensa como un componente del desarrollo industrial nacional.
- Fomentar iniciativas, como la presentación de los cuadernos de política industrial, que difundan la importancia del sector industrial de la defensa.
- Definir una estrategia de vinculación al mercado único europeo que potencie la especialización y la excelencia tecnológica necesarias y favorezca las alianzas con otros socios europeos.
- Favorecer las asociaciones de las industrias de defensa.

Conclusiones

El proceso de transformación a un mercado único está en marcha, aunque se presenta largo y complejo debido especialmente a la diversidad de interés y a la variedad de actores involucrados.

El resultado del proceso es impredecible, pero parece claro que el mercado único no debe centrarse únicamente en la demanda, sino también en la oferta, acometiendo simultáneamente la integración del sector industrial comunitario en ventas y en adquisiciones. Las iniciativas adoptadas por la Comisión y la EDA, en nombre de los estados, van en esa dirección.

La EDA tiene cada vez más importancia en la política de adquisiciones y en los programas de obtención de los estados. Las industrias que trabajen en los sectores de Defensa deben estar atentas a sus iniciativas y favorecer las fusiones transversales que las hagan más competitivas y les permitan abordar esos programas. La participación del mayor número de industrias nacionales promoverá la formación de consorcios y acuerdos industriales en los que es importante el puesto que se ocupa.

La industria y el mercado de la seguridad y defensa españolas deben redefinir su estrategia en ese nuevo mercado único, apostando por la especialización, la transferencia tecnológica y por una adecuada política de alianzas transnacionales.

Aunque será difícil compatibilizar los objetivos y recursos de las potencias militares europeas, el Tratado da una oportunidad al compromiso y la voluntad política de los estados y establece un nuevo marco de actuación, que puede facilitar la obtención de capacidades de defensa de la UE y allanar el camino hacia el mercado único.

BIBLIOGRAFÍA

- Directiva 2009/43/EC sobre transferencia de productos de defensa entre miembros UE, 6 de mayo de 2009.
- Study on the «Competitiveness of European SMEs in the defence sector».* Executive Summary, Europe Economics Chancery House, noviembre 2009.
- Defence and Security Procurement*, Annex to the Proposal for a Directive. Impact assessment COM (2007) 766 final 2007/0280 (COD). *Propuesta de Directiva del Parlamento europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos públicos de obras, de suministro y de servicios en los ámbitos de la defensa y la seguridad.* Bruselas, 5 de diciembre de 2007.
- COM (2007) 764 final. *Estrategia para una Industria Europea de la Defensa más sólida y competitiva.* Bruselas, 5 de diciembre de 2007.
- AALTO, E.; KEOHANE, D.; MÖLLING, C.; VAUCORBELI, S.: *Towards a European Defence Market*, ISS, Chaillot paper n.º 113, noviembre de 2008.
- KEOHANE, D.; VAUCORBEIL, S.: *Opening up European defence markets: the challenges ahead.* Opinion ISS- n.º 0, octubre 2008.
- FRIER, L.: *EDA-OCCAR: a partnership for strengthening european armaments cooperation.* Boletín de la EDA, número 12, junio 2009.
- Informe del jefe de la EDA al Consejo, de fecha 17 de noviembre de 2009.
- Tratado de Lisboa.
- Plan de Desarrollo de Capacidades elaborado por la EDA en colaboración con el Comité Militar de la UE.
- http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/index_en.htm
http://ec.europa.eu/enterprise/defence/eu_defence_policy.htm
http://europa.eu/agencies/security_agencies/edal/index_es.htm