

CESEDEN

LA COOPERACION ATLANTICA EN EL CAMPO DE LOS ARMAMENTOS:
PROBLEMAS ECONOMICOS E INDUSTRIALES

- Por Leone MUSTACCHI.
Presidente del Grupo consultivo industrial
de la OTAN.
- Acta del Seminario sobre la seguridad de
Europa Occidental promovido por el Comi-
té Atlántico italiano.
- Traducido por el TCOL de Infantería DEM.
Don Emilio BONELLI OTERO.



Agosto-septiembre 1981

BOLETIN DE INFORMACION nº 147 -VII

La industria de armamentos se basa, y tiene su propio desarrollo, en los programas nacionales y en la posibilidad de exportar a terceros países. El aspecto económico que reviste a la citada industria es bastante variable según el país que se analice, sobre todo si los datos que proporcionan son más o menos fiables, especialmente si se trata de países del bloque comunista. En cualquier caso es siempre un sector que tiene relevante importancia.

Los datos que reflejan muchas revistas especializadas podrían desviar o viciar algunas deducciones lógicas y conducir hacia conclusiones de poca consistencia.

Por este motivo, y también porque el marco económico europeo es el que prioritariamente nos interesa, me limitaré a estudiar los aspectos económicos de este sector, en el marco de la Alianza Atlántica; sobre todo, tomando en consideración todo cuanto se está desarrollando en el seno de la industria de armamentos de los países, a la importancia que algunas decisiones podrían tener sobre el desarrollo mayor o menor del sector y a los problemas conectados a las vicisitudes que me propongo exponeros.

Basta pensar que, además de la necesidad de dar a la defensa una mayor consistencia, la industria de armamentos afecta -en los países de la OTAN- a algunos millones de trabajadores y que el desarrollo es del orden de miles de millones de dólares al año. El sector, en consecuencia, hay que observarlo con la máxima atención.

Según los datos comunicados por la Agencia estadounidense para el control de las armas y para el desarme (Acna) el gasto mundial de las

Fuerzas Armadas ascendía en 1977 a 494.000 millones de dólares USA. La misma Agencia refería además que dicho gasto crece anualmente aproximadamente un 15 por ciento, lo que -según las fuentes citadas- no podía dejar de considerarse como una verdadera amenaza para la seguridad y la estabilidad de las naciones. Encabeza la relación de gastos la Unión Soviética - con 141.000 millones de dólares USA, seguida de los Estados Unidos con 101.000 millones.

Sin embargo, la comparación entre las fuerzas de la OTAN y las del Pacto de Varsovia nos indica casi una igualdad (164.700 millones de dólares las primeras y 163.000 millones de dólares las segundas). Por cuanto se refiere a la exportación: los Estados Unidos, en 1977, han exportado armas por un valor de 6.900 millones de dólares y la Unión Soviética por un valor de 5.200 millones de dólares.

Hace algunos años el secretario general de la OTAN, embajador Brosio, atraía la atención de los Estados miembros sobre la disparidad siempre creciente de la consistencia militar entre la URSS y Europa occidental, y pedía se sometiese a estudio, sin demoras, propuestas concretas para alcanzar un equilibrio entre las partes.

Pronto se llega a la conclusión que se debían poner a disposición, medios financieros de mayor entidad que los precedentes (en parte debido al menor poder adquisitivo de las monedas y del mayor grado de sofisticación de los sistemas de armas), pero sobre todo, se debía buscar el concentrar los esfuerzos con el fin de delimitar los despilfarros derivados de la duplicidad tanto en la investigación, como en el desarrollo y en la producción de sistemas de armas y aparatos.

La amenaza siempre más grave (recientemente la prensa, la radio, y la televisión europeas han hablado del problema, denunciando una disparidad de 1 a 2 e incluso a 3 niveles en algunos sectores de armamento) ha motivado que los trabajos entre los Estados miembros hayan sido - más urgentes y que el problema se afronte ahora en todos sus aspectos. Por tanto, los políticos se han dirigido a los especialistas para encontrar en el plano financiero y económico los elementos útiles para reforzar la actual seguridad.

Unánime ha sido la aceptación de las naciones en comprender, que tanto por lo que respecta a la investigación como a la producción, los europeos no han conseguido hasta ahora poner en marcha una verdadera y propia cooperación que permitiese llegar a ser un fuerte aliado para los

Estados Unidos de América. Estos últimos han decidido, por fin, estudiar los medios para alcanzar el objetivo y han propuesto unas charlas sobre la filosofía de la standarización de los armamentos.

Filosofía, ésta, que tenía el difícil cometido de encontrar el modo de reducir los costes, de mantener las capacidades técnicas adquiridas no sin grandes sacrificios por Europa y de evitar el grave desequilibrio existente en el intercambio USA-Europa.

Creo que es inevitable acumular los aspectos económicos del problema de los armamentos a los operativos de las Fuerzas Armadas y a los problemas industriales que se derivan de los mismos. Estos últimos - problemas tienen aspectos económicos de gran relieve, especialmente para las naciones más industrializadas en éste nada fácil e importante sector.

El argumento de la standarización que, en principio, debería conducir a una mayor obtención de beneficios, ha sido objeto, y aún hoy en día continúa siéndolo, de insistentes y profundas disertaciones y discusiones. A pesar de todo esto, las distintas soluciones propuestas hoy por los expertos satisfacen solamente de forma parcial a las partes directamente interesadas: Fuerzas Armadas e industrias de armamentos.

Al concepto de standarización, se han añadido -para cumplir el cometido- el de la compatibilidad y de la interoperabilidad. Motivos operacionales, tecnológicos y económicos validísimos para el refuerzo de los sistemas defensivos en el marco del Pacto Atlántico están en la misma raíz del problema.

Los motivos operativos son de cualquier forma evidentes y no considero sea útil el definirlos. Por el contrario, los tecnológicos y económicos merecen nuestra atención durante un momento. El primero tiene un inmediato reflejo sobre el segundo o sea: la siempre mayor sofisticación de los sistemas de armas, que supone investigaciones en todos los sectores de la ciencia y de la técnica, induce a buscar una complementariedad, lo que quiere decir poner a disposición de todos, los resultados obtenidos. El segundo, esto es el factor económico, ha sido el impulso que, por lo menos desde hace diez años, ha inducido a tratar de buscar cooperaciones, estudios y realizaciones en común bilaterales y multilaterales. No siempre, sin embargo, los resultados que se querían alcanzar se han obtenido.

Cuando el concepto de la standarización ha sido promovido e impulsado en el ámbito de la OTAN, se ha difundido entre las industrias euro

peas de armamento una preocupación bastante justificada: el peso que supondría la investigación en los Estados Unidos y el que supondría en la propia industria, en un lapso de tiempo más o menos largo, pero que sin duda sería mayor en la industria europea, dado que ésta se encuentra fraccionada y no coordinada.

Las autoridades de los Estados Unidos, conscientes de la validez de tales preocupaciones y de la necesidad de mantener en Europa una válida industria de armamento, han tratado de poner en marcha un mecanismo que permitiese un equilibrio en los intercambios dentro del marco del propio sector. Mecanismo que todos denominamos comunmente por two way-street.

Si por un lado los militares apoyan de manera manifiesta, a los precisos fines prácticos de su eficacia, la necesidad de la standarización, aquellos son también conscientes del peligro que supone hacer perder a la propia industria la autonomía que a menudo ellos mismos han promocionado y que por supuesto continúan protegiendo. Lo cual ha hecho decir recientemente al Ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica: "¿Podemos esperar que el esfuerzo para la defensa de un Estado miembro de la OTAN continúe, cuando su industria no sea capaz de participar de manera significativa en el suministro de armas?

Si esto sucediese en la realidad, asistiríamos al espectáculo donde se verificarían efectos diametralmente opuestos a los que, con los mejores buenos entendimientos y propósitos, se desea obtener con el fin de llegar a un potenciamiento de la defensa atlántica.

Teniendo en cuenta por tanto que es indispensable llegar a evitar una eventualidad similar a la descrita, el problema se afronta en estos momentos con el citado two-way-street. Por una parte los Estados Unidos y por otra la cooperación europea. Las autoridades americanas han sugerido, recientemente, a los países de la Alianza, cuatro formas de cooperación a los últimos fines de la standarización:

- 1).- Abolición de las restricciones para la importación de armamento en los Estados Unidos (Buy American Act);
- 2).- participación en la investigación y desarrollo;
- 3).- producción completa de sistemas de armas ya sea en los Estados Unidos o en Europa;

5).- intercambio de tecnología.

Indudablemente estas resoluciones americanas, que están ya comenzando a ponerse en práctica, eran indispensables para tratar de llegar, sino a resolver enteramente los problemas, al menos poner de manifiesto la voluntad de resolverlos. Pero todavía nos encontraremos, dentro de esta misma postura, ante otro obstáculo que no resulta indiferente como es el que trata de la copropiedad de un producto, o sea en la no plena disponibilidad de venderlo a un país, que no forme parte de la Alianza Atlántica, sin el consentimiento de los otros países propietarios del mismo.

A este posible interrogante algunos han respondido que el mercado estadounidense es suficientemente grande para compensar la eventual pérdida de ciertos mercados donde la industria europea de armamento ha conquistado sólidas posiciones. No es fácil prever hoy si la respuesta es válida o no.

Otra objeción -que tiene su peso- se ha suscitado en los siguientes términos: -¿para alcanzar los objetivos de la standarización se terminará olvidando el sano principio de la libre concurrencia y en consecuencia al final no se crearán grupos tan fuertes que impondrán el monopolio? - La cuestión es controvertida y los pro y los contra son muchos. Es verdad que la pequeña y mediana industria deberán revisar sus propias posiciones y sus estrategias. Es cierto, también, que las industrias, que no disfrutasen del apoyo de su propio país para participar en la investigación y en el desarrollo en el seno de los consorcios que se van creando, tendrían que sufrir serias limitaciones en su producción.

En síntesis: los Estados Unidos tratan de dar acceso a las industrias de los países europeos de la Alianza y éstos buscan acuerdos de cooperación (bilaterales y multilaterales).

Durante la última Asamblea de la Unión Europea Occidental, celebrada en Bruselas en octubre de 1979, han sido elogiados por muchos - miembros los resultados obtenidos después de algunos acuerdos de cooperación promocionados hace una decena de años y, hoy, en vías de consolidación. Cooperación que, todavía, especialmente para la investigación y desarrollo, todos entienden que no puede resultar útil y eficaz si por lo menos tres o más países no se encuentran implicados en la citada cooperación.

Ciertamente -se ha dicho- los países participantes no serán siempre los mismos y podrán variar, de un progrma a otro, según los inte

reses, las capacidades industriales y las necesidades político-económicas del momento. Sin embargo tal y como están actualmente las cosas, Francia y la República Federal de Alemania tienen en común un cierto número de proyectos; recientemente Gran Bretaña se ha unido a las anteriores y entre los tres conjuntamente forman un grupo de cierta consistencia. Es nuestro deber añadir que dicha acumulación de proyectos entre los tres países depende en gran parte del volumen de fondos financieros que los mismos han puesto a disposición para financiar los citados proyectos.

Alianzas -las que he citado anteriormente- que resultan indispensables si se quiere abordar el mercado estadounidense y ofrecer un producto que despierte el interés, de otro modo, el mercado de los Estados Unidos será accesible a las industrias europeas pero con un ropaje más sencillo, salvo casos excepcionales y esporádicos. Es conveniente estar preparado para evitar correr el riesgo de que algunas industrias europeas se conviertan en simples suministradoras de otras con mayor potencia.

El doctor Perry -director de armamentos USA- hacía la observación hace unos meses, que el equilibrio de los intercambios Estados Unidos-Europa en materia de armamento resultará bastante problemático si el esfuerzo para la investigación y el desarrollo en Europa, permanece limitado y no fuese aumentado. La desproporción es por tanto bastante más importante cuando se compara el porcentaje que cada país individualmente aporta, con el que aportan conjuntamente los países de la Alianza -por cuanto se refiere a inversiones en investigación y desarrollo.

Diré que, buscando separadamente, mejorar el intercambio entre cada uno de los países de la Alianza y los Estados Unidos en el marco de los acuerdos suscritos recientemente para el sector del armamento, en estos momentos está bastante difundida la opinión de que una mejor y más amplia colaboración europea es indispensable para poder dar un cierto sentido a la voluntad de standarización o hacer interoperables algunos sistemas de armas.

Europa -y con ello quiero decir los países de la Alianza que pertenecen a este continente- debe aún encontrar un mejor entendimiento. No siempre las ideas y los propósitos están claros. No se pueden alcanzar los objetivos que nos proponemos sin ponernos de acuerdo sobre la manera de cómo los alcanzaremos, cuáles serán las ambiciones y las aportaciones de cada uno de los países, cuales los compromisos recíprocos que ellos podrán aceptar coordinando las estructuras internas de sus industrias de armamentos, y qué programación de esas industrias puede ser la que propor-

cione una mayor capacidad de producción de cada una de ellas. Existen todavía en Europa imperativos contradictorios que obstaculizan un mayor entendimiento. Tal situación favorece a las industrias americanas -que son ayudadas por las dimensiones de su mercado interior en la exportación de sus productos a precios bastante competitivos puesto que pueden amortizar sus gastos debido a estudios e investigaciones, así como por el desarrollo de sus productos en grandes series. Con frecuencia, además, todos los citados costes más los de las instalaciones y de la industrialización son financiados por sus Fuerzas Armadas.

La industria europea de armamentos, que no tenía en su propia área mercado suficiente, ha tenido que buscar vender a países que no forman parte de la Alianza. Cuando ha sido necesario ha aceptado coproducciones no siempre en condiciones favorables. En fin, ha encontrado un mercado que le era indispensable para mantener las posiciones necesarias para sus países y para su defensa.

En el momento que faltase el interés del área europea por sus propios productos, interés que hoy todos consideramos necesario, se comprenderá que los países de la Alianza menos industrializados, por motivos de costo y conveniencia política, se inclinarán con preferencia hacia el producto americano.

En dichas condiciones, los países más industrializados se encontrarían, a costa de muchos sacrificios, con el deber de mantener su equilibrio y se verían obligados a renunciar la standarización.

Insistiendo sobre cuanto decía anteriormente con respecto a la claridad de los entendimientos europeos, es un hecho que la cooperación entre los Estados Mayores de los países europeos es todavía insuficiente, no obstante las múltiples tentativas y no pocas realizaciones. Con frecuencia -es oportuno decirlo- la industria ha influenciado en la obtención de algunos resultados negativos pero, indudablemente, esto no habría sucedido si una mejor programación hubiese proporcionado a la industria una cierta tranquilidad al poder contar con algunos datos indispensables para poder hablar de tu a tu y obtener una racional distribución del trabajo, en los sectores de fabricación de armamentos que son en los que no se quiere renunciar a ningún precio. Se evitaría así, mucha dispersión de energías que podrían ser más útiles para poder continuar la rápida y costosa evolución tecnológica y científica. El problema está en tener que conciliar los objetivos industriales con los militares -que están estrechamente ligados los unos a los otros- y llegar a una verdadera y propia toma de conciencia a nivel de

gobierno por cuanto se refiere a la disponibilidad de fondos financieros necesarios para no desperdiciar todo lo que Europa ha sido capaz de asimilar y construir para sí misma en los últimos veinte años.

Como he tratado de ilustrar, la standarización de los armamentos está estrechamente ligada a otros muchos problemas, todos ellos de no fácil solución, pero esto no significa rotundamente que sea inútil insistir. Por el contrario, diré que aún cuando el proceso será largo, es necesario proceder con fases intermedias y aconsejable consolidar algunos de los resultados positivos antes de pasar a las fases sucesivas, por ello deberemos afrontar con decisión toda la problemática para evitar que muchas iniciativas, tal vez alentadas por un defecto de visión global, puedan hacer aún más difícil un reordenamiento de energías cuando ya no es sencillo dado el estado actual de las cosas.

No debemos suponer que el reagrupamiento de los esfuerzos de la industria europea suceda en breve plazo, conviene sin embargo, una aproximación más estrecha y más pragmática llevada a cabo con ocasión de programas de cierto alcance en los sectores del armamento donde el interés tecnológico sea compartido por todos o casi todos los países OTAN.

Hoy día existe la opinión bastante difundida de que el conjunto de argumentos que he tocado forman un todo único, pero conviene una voluntad política que pueda ayudar hacer que los esfuerzos fragmentarios puedan encontrar una utilidad más concreta en el interés recíproco y en el aún más importante de una y verdadera fuerza conjunta propia que no sea menos que las que existen a occidente y a oriente de Europa.
