REPERCUSIONES INDUSTRIALES EN ESPAÑA

Por Javier Cuquerella Jarillo
y Luis Izquierdo Echevarría

Los condicionantes exteriores

Tratando de resumir brevemente la situación general que se ha contemplado en capítulos anteriores, podemos definir ésta con las siguientes pinceladas en los puntos que principalmente pueden afectar a la industria española de la defensa, y con los riesgos que toda simplificación supone:

— Los radicales y rapidísimos giros producidos en los últimos meses en la Europa Central, han introducido un cambio sustancial de la amenaza contemplada por la OTAN.
— La situación en el Pacto de Varsovia, e incluso la interna en la propia URSS, no sólo no es estable, sino que debe considerarse como muy fluida —estallidos nacionalistas dentro y fuera de la URSS, conflictos étnicos, interinidad de los Gobiernos, dispersión de las fuerzas políticas, etc.— y es absolutamente imprevisible la evolución de los acontecimientos, no ya a medio, sino a muy corto plazo.
— El Oriente Medio —haciendo exclusión del problema palestino—, vive una tranquilidad aparente, que más bien debería denominarse de calma tensa.
— Iberoamérica, África y Asia están en una situación en la que existen muchos factores que inducen a un razonable optimismo, pero las gravísimas tensiones económicas y sociales continúan configurando auténticos polvorines, cuyo estallido podría producirse en cualquier momento.
— La unidad europea, que parecía haber entrado en su recta final experimentará, muy probablemente, una desacelaración. Las solicitudes

de adhesión de naciones de Europa Central y la reunificación alemana obligan a un replanteamiento de metas y calendarios. Las propias manifestaciones de Kohl (París 30-II-1990), sobre "la necesidad de alcanzar los Estados Unidos de Europa para fin de siglo" pueden suponer una maniobra dilatoria. La unidad europea estaba planteada de un modo progresivo, relativamente lento, pero consensuado: la apertura de una renegociación hacia "los EE.UU. de Europa" de modo abierto, puede chocar contra los criterios menos decididos de Gran Bretaña y Francia en este sentido.

En resumen, el mundo está viviendo una época en que las posibilidades de paz estable, en distensión y convivencia, se ven más reales que nunca, pero en la que —como en toda crisis— la evolución puede ser modificada por varios agentes, y el punto final resulta difícilmente previsible y exigiendo para su buen fin una colaboración y vigilancia estrecha, que no en todos los casos puede asegurarse.

Por ello no parece razonable que la Alianza baje la guardia, sino que de momento debería seguir con la política hasta ahora desarrollada por la OTAN, e ir paulatinamente a cambios de actitud en su política de defensa y armamento a medida que las evoluciones positivas se consoliden. No obstante esta evolución "redefinición" ya está siendo pedida abiertamente por Kohl (28-II-1990) y por Douglas Hurd (30-II-1990), con el asentimiento de Dumas.

Por otra parte, razones de presión de la opinión pública, muy proclive al optimismo en temas de la defensa común, apoyadas en el previsible frenazo a los últimos años de expansión económica, producirán progresivas reducciones de los presupuestos de Defensa de los países aliados. Muy pocas serán las naciones que no anuncien reducciones importantes de acuerdo con estos razonamientos.

Los programas internacionales de desarrollos comunes de sistemas están sometidos a revisión y muchos de ellos desaparecerán. De hecho varios de estos programas, en los que España participaba, han sido cancelados o están a punto de serlo.

El avance de las conversaciones de desarme y las paralelas reducciones de fuerzas, tendrán como consecuencia la aparición en el mercado de un número muy importante de equipos y sistemas de armas excedentarios, en condiciones excelentes de utilización.

Con independencia de todo lo anterior, España —que vendrá obligada a seguir la política común planteada por la Alianza y la CEE— no puede

tampoco olvidar sus particulares amenazas, que no afectan a la concepción actual de la OTAN, y que en caso de debilitamiento de la unidad europea, o de crisis en el norte de África, pueden verse agudizadas.

En este aspecto merece especial mención la renovada actualidad de un casi olvidado enfrentamiento histórico, como es el del islam con la civilización europea de raíz cristiana. La pujanza creciente del "fundamentalismo" islámico es un factor que puede imprimir un profundo giro a las potenciales amenazas. Si bien este problema aún no es agudo en el Magreb, sí empieza ya a tener peso en las decisiones políticas de estos países.

La situación interior de la industria de la defensa

En el marco antes descrito, nos encontramos con una industria española que trabaja para la defensa que —con problemas estructurales y de mercado que más adelante se comentan— estaba en plena crisis de reordenación, para tratar de integrarse en proyectos internacionales de cooperación con la colaboración de socios multinacionales.

Con el riesgo ya citado anteriormente que es propio de todo intento de síntesis, podemos describir la situación actual de nuestra industria como sigue.

El programa no escrito —pero inspirado y decididamente apoyado por el Gobierno— de concentración y especialización de las principales empresas, ha tropezado con las dificultades naturales que cualquier operación de esta envergadura presenta. Una lentidud mayor de lo deseable en la realización de las concentraciones, ha hecho que el replanteamiento general de la estrategia de occidente coincida con la situación más favorable de las industrias más afectadas. Ello tendrá como consecuencia la necesidad de una cirugía más dolorosa de lo previsto para conseguir mantener empresas competitivas.

La infraestructura, humana y material, de nuestra industria es, por una parte sensiblemente inferior a la que le correspondería a una nación de nuestro potencial económico y de población, y por otra sufre de una gran diversificación y pretende cubrir casi todo el abanico de necesidades de la defensa.

La dependencia del exterior en tecnologías vitales de sistemas de armas —no sólo electrónicos— y materias primas es importante. Nuestro diferencial en I+D con otras naciones de nuestro entorno no sólo es grande, sino que en muchos campos tiene una tendencia creciente.

A pesar de todo lo anterior, la capacidad de oferta de nuestra industria en sus campos de actividad es muy superior a la demanda absorbida por nuestra defensa, y los mercados asequibles a España se encuentran en una crisis cuya solución no se ve posible a plazo medio.

En el aspecto positivo hay que señalar la existencia de algunas empresas, en número reducido, pero eficaces que trabajan —o pueden trabajar— para la defensa, en dimensión media y pequeña, en las que la necesidad de supervivencia y su actuación en otros mercados les hace ser competitivas y mantener equipos humanos con preparación adecuada.

Igualmente disponemos de unos equipos de sistemistas y especialistas en *software*, que si bien son incipientes, son muy prometedores. Como un ejemplo de ello es de destacar que el primer sistema de defensa aérea con lenguaje ADA, diseñado por equipos españoles, es operativo a plena satisfacción desde 1984.

La respuesta industrial española a la nueva situación

Generalidades

En primer lugar, y eso es una decisión de alta política que debe considerar razones estratégicas y económicas, hay que decidir si España debe disponer de una industria que trabaje para la defensa.

Supuesto que la cuestión se resuelve afirmativamente, hay que asumir que esta decisión tiene un coste que, al igual que la propia defensa, debe ser considerado en los presupuestos del Estado, y ello por la sencilla razón de que la situación del mercado internacional de defensa y el reducido mercado propio hacen absolutamente irrentables las inversiones necesarias para mantener esta industria al día, especialmente en los aspectos I+D.

Por la antes expuesto en cuanto a condicionantes exteriores, la industria de la defensa ha de moverse en mercados más reducidos y con una nueva y mayor competitividad. La permanencia en el mercado exterior, y la potenciación de la actividad exportadora, es absolutamente necesaria, pero para ello hay que mantener una actualización tecnológica adecuada y contar con una cifra de negocio mínima en el mercado propio, que sea la base de lanzamiento al exterior.

Es este sentido hay que poner de manifiesto que si se cayese en la tentación de utilizar al máximo las posibilidades que el material excedentario, antes comentado, pueden tener para un reequipamiento de nuestras FAS a menor costo, las consecuencias pueden ser muy graves en muy corto plazo.

Entendemos que es una oportunidad a tener en cuenta, pero que no debe considerarse como solución única. Las repercusiones en la industria española de defensa, serían aún más graves que las que causó la "ayuda americana" en los años 60, dadas las tendencias del mercado internacional. Estas "ayudas" presentan siempre un coste extra, tanto económico como político, nada despreciable.

Conviene insistir en que la defensa española no sólo debe hacer frente a sus compromisos con sus aliados, sino a las amenazas específicas nacionales, independientes de sus acuerdos defensivos bilaterales o multilaterales.

Con independencia de ello, los administradores de los presupuestos deben optimizar la relación coste-eficacia. Por ello entendemos que hay que establecer una serie de criterios básicos, entre los que cabe destacar el análisis de los beneficios inducidos por las adquisiciones en España, la selectividad de las inversiones, la competitividad y la continuidad de los programas.

Sin la aplicación de tales criterios, u otros similares, se corre el riesgo muy probable de ineficacia, derroche de fondos públicos y carencia real de una industria de la defensa, con la apariencia de una industria dedicada a ella que en realidad no es tal.

Beneficios inducidos por las adquisiciones en España

No debe olvidarse que en el caso de un bien adquirido en el mercado español, una parte muy importante de su precio de compra —entre el 48,8 % y el 75,5 % el grado de nacionalización efectivo— revierte al Estado en concepto de impuesto directo e indirectos, aportaciones a la Seguridad Social, impuestos de los trabajadores, etc.; es decir que un bien que, comprado en el extranjero, costase al Estado 100, si se comprase en España el coste real al Estado, estaría comprendido entre 24 y 51, según el grado de nacionalización efectivo, ver Anexo pp. 98-103.

En esta valoración no se ha tenido en cuenta el beneficio inducido a toda la sociedad que cualquier compre en España tiene en lo referencia a creación —o al menos mantenimiento— de empleos directos e indirectos, mantenimiento de una industria auxiliar, etc., y, en el caso concreto que nos ocupa, la indudable mejora del nivel tecnológico que la construcción de equipos de defensa produce, y que se transmite a la totalidad del sector industrial.

Volviendo a la cuestión con que se iniciaba este apartado, es conveniente hacer una consideración que, si bien es obvia, no es malo recordar.

Si no existiesen unos presupuestos destinados a la Defensa Nacional, crear éstos con el fin —de mantener una industria especializada sería una locura, pero dando por hecho la existencia de tales presupuestos lo lógico es intentar sacar de ellos el máximo beneficio para el cuerpo social, es decir, mantener una defensa operativa como primer beneficio y conseguir una industria eficaz, como beneficio inducido.

Aceptado el precio que los españoles deben pagar por su seguridad e independencia estratégica, manteniendo una industria de interés para defensa, no es posible olvidar las consideraciones anteriores sobre los beneficios inducidos, para determinar el origen de los fondos necesarios. Así deberían dotarse los programas de actualización y mantenimiento tecnológico de esta industria, con participación significativa de los organismos competentes del MINER, del Plan Nacional de Investigación, etc., y no sólo fundamentarlos en los presupuestos de Defensa.

Selectividad de la inversión

La escasez de recursos hace inviable cualquier intento de estar presente en toda la gama de equipos y sistemas que la defensa demanda actualmente, por ello debe existir una decisión política que determine a qué campos deben dedicarse prioritariamente los recursos asignados a este fin.

Evidentemente esta materia requiere un estudio muy detallado y no es posible simplificar o improvisar. No obstante, no es muy arriesgado afirmar que las inversiones más rentables serán aquellas que permitan perfeccionar y poner en primera línea nuestros sistemistas y especialistas en *software.* Es decir, en aquellos campos en que el valor principal es el cerebro y el ingenio.

Como se ha indicado antes, las previsibles reducciones de fuerzas, deben ir acompañadas de un aumento de la eficacia de los sistemas y de la instrucción y preparación de las personas.

Por ello parece que un campo industrial en el que España debería poner también su esfuerzo es en el de la electrónica, donde se parte de una base industrial razonable que está trabajando, con mayor o menor éxito, en comunicaciones, aviónica y espacio, sistemas informáticos, radares y detección, optrónica, etc.

Habrá que continuar propiciando la concentración y especialización, y determinar subsectores y acciones prioritarias.

No podemos olvidar que es este campo, en general, cuando se habla de «tecnología nacional» se quiere indicar una tecnología que, en equipos,

supone una síntesis de subconjuntos y componentes cuya mayoría procede del exterior; pero el auténtico valor añadido procede de dicha síntesis. El problema aquí puede radicar en la dificultad de garantizar los suministros de estos suconjuntos y componentes en caso de crisis.

Como se señalaba al comienzo de este punto, no es posible indicar las vías prioritarias de inversión, sin un profundo estudio previo, que bien puede ser materia de un próximo trabajo de este Seminario.

Establecida dicha selección de los campos de inversión, esto no quiere decir que se desatiendan aquellas otras iniciativas puntuales propuestas por las empresas en otros campos que, una vez analizadas por los responsables de los planes industriales de defensa, se vea que pueden obtener resultados positivos, y que obtenidos éstos se profundice en su mantenimiento y actualización.

Criterio de competitividad

Precisamente por nuestra escasez de recursos, España no se puede permitir el lujo de mantener empresas que viven exclusivamente de su defensa. Es decir, si existen empresas cuya actividad se ciñe únicamente a campos de defensa éstas deben ser competitivas, y mantener su vitalidad por su capacidad de competir en los mercados internacionales.

No es posible, en un mercado abierto totalmente, como al que estamos abonados, mantener empresas cuyo déficit sean cubiertos, directa o indirectamente, por el presupuesto nacional.

Los recursos disponibles no pueden destinarse a sustanciar pérdidas, sino a crear tecnologías y equipos eficaces.

Las contrataciones de desarrollos y de fabricación de prototipos en los campos seleccionados, deberán realizarse siempre con concurrencia de ofertas —que puede ser por el procedimiento de coste más un porcentaje de beneficios admitido— en unas condiciones tales que la empresa obtenga rentabilidad a su trabajo, como es su objetivo, y que Defensa pueda y deba exigir resultados, como es su obligación.

Por ello no deverían existir condicionantes, ni del Estado a la empresa, que la impidan actuar en otros ámbitos de la vida económica, o que le exijan una prioridad a los trabajos de defensa en tiempo de paz distinta de la que obtiene su mejor cliente, ni de la empresa que reclame al Estado unos derechos de exclusividad o monopolio.

Nuestra industria de defensa será tanto más competitiva, y tendrá más capacidad de colocar sus productos en el mercado internacional, cuando más libremente —dentro de los límites exigidos por razones de seguridad— pueda concurrir a la contratación con Defensa, y cuanto más exigida se vea por la propia defensa.

Criterio de continuidad de programas

La historia de la industria de defensa española abunda en ejemplos trágicos de lo que la falta de continuidad de los programas supone, en cuanto a mecanismos autodestructores de las tecnologías generadas por las propias inversiones de Defensa.

Así como la consecuencia de la falta de concurrencia en la contratación puede hacer que un sistema, cuando está en condiciones de operatividad ya esté anticuado o con escasa vida útil, la falta de continuidad en los programas lleva a la destrucción de equipos humanos que han desarrollado un sistema, lo que impide la obtención de nuevas generaciones del mismo. La destrucción de un equipo humano especializado, supone la pérdida de todo el «saber hacer» en la materia y el derroche de los fondos empleados.

Por otra parte, y en cuanto a fabricación, es necesario operar con programas plurianuales, ya que es condición necesaria para poder planificar la producción e inversión, con criterios de competitividad.

Un problema similar se plantea con los expertos de los tres Ejércitos, La rotación de los destinos, y el cambio de éstos con los ascensos, hace que la experiencia adquirida, e incluso los gastos efectuados por la nación para conseguir su especialización, queden prácticamente inútiles, pues el nuevo equipo tiene que volver a partir casi de cero.

Habría que conseguir que determinados destinos técnicos, en los que es fundamental la presencia de personal muy cualificado, que estuvieran, de algún modo, desvinculados del empleo y por el contrario primara la especialización.

En lo que atañe a las empresas, lo indicado respecto a continuidad de los programas de desarrollo, no hay que entenderlo necesariamente como continuidad de la empresa contratista, aunque en general sería deseable, sino como necesidad de mantenimiento al día de los equipos humanos. No cabe duda de que la empresa que posea un buen equipo tendrá el máximo de probabilidad de adjudicación de los concursos de continuidad de los programas.

Conclusión

— Del panorama internacional descrito se desprende una importante contracción cuantitativa en la industria de defensa a nivel mundial, especialmente en todo aquello que se refiere a sistemas convencionales. Por el contrario las nuevas tecnologías (*stealth*, partículas, láser del tipo electrón libre, haces de microondas, energías cinéticas, etc.), recibirán un cierto impulso económico, para compensar las reducciones de fuerzas con un aumento de la eficacia. España, en general, está ausente en buena parte de estas tecnologías emergentes, salvo algunas actuaciones que si bien son puntuales, son muy positivas.
— Dada la situación y características de la industria española de interés para la defensa, en ella se puede producir una crisis de gran extensión y gravedad. Los posibles o incipientes acuerdos internacionales carecerán de valor nivelador, ya que las multinacionales tendrán suficientes problemas propios como para preocuparse de los nuestros. En este último aspecto resulta de gran eficacia la búsqueda de consorcios con empresas de países que presenten intereses estratégicos fundamentales similares a los españoles.
— Un intento de mantener artificialmente, a base de subsidios, absorción de pérdidas y métodos similares, a un determinado número de empresas a costa del presupuesto nacional, está condenado al fracaso por dos razones fundamentales:
  — En el horizonte del Mercado Único, la empresa que reciba tales ayudas vería cerrado cualquier intento de venta fuera de nuestras FAS.
  — La magnitud de los fondos necesarios, si se pretende mantener un nivel tecnológico adecuado, es tal, que supera las posibilidades de nuestros presupuestos.

En cualquier caso la crisis será real y profunda, pero de no adoptarse medidas del tipo de las aquí propuestas o similares, la industria española de interés para la defensa está abocada a la desaparición, o a verse reducida a las dos o tres empresas de tipo mediano y pequeño, muy especializadas, que sean internacionalmente competitivas con sus productos.