

La componente industrial

Francisco González Mené

Capítulo Cuarto

Introducción

El plenario del grupo industrial (NIAG¹) de febrero de 2012 en Bruselas se presentaba como un anticipo de la cumbre OTAN de Chicago. La División de Inversiones de Defensa (DI), el Mando de Transformación (ACT), las nuevas y antiguas agencias en fase de consolidación y búsqueda de identidad y todo el que pasa por el plenario se emplean a fondo para demostrar que es más *smart* que nadie. El secretario general (SECGEN) de la OTAN ha dado el banderazo de salida y todas las divisiones del Cuartel General están trabajando a marchas forzadas para completar la agenda de Chicago en la que la declaración sobre *smart defence* se ha convertido en la cuestión principal. Si el tema no es suficientemente *smart*, no es prioritario y puede posponerse. En cambio, mientras más *smart* sea, más atención recibe. Consecuencia: todo ha pasado a ser *smart*; incluso puede que este capítulo.

Los sucesos de Libia han disparado todas las alarmas. Sin los estadounidenses no se puede ir a la guerra; por lo menos a ganarla. La inteligencia, el mando y control y el apoyo logístico de los EE. UU. son imprescindibles. Nada nuevo en realidad, pero el fallo estrepitoso en el último examen ha puesto sobre la mesa el problema en toda su crudeza. EE. UU. está

¹ NATO Industrial Advisory Group.

trasladando sus escenarios al Pacífico y Europa no parece estar en condiciones de asumir la responsabilidad ni en las inmediaciones del mismo teatro europeo. No solo es la falta de recursos y medios sino la ausencia de interoperabilidad de los pocos y dispersos lo que resulta preocupante; el papelón hecho en Libia con los *tankers*² no puede volver a repetirse. El planeamiento de recursos, aunque ahora sea por capacidades, no sirve sin compromisos reales de contribución a la generación de fuerzas. Los EE. UU., a través de la OTAN, tocan a rebato la campana mayor de la *smart defence* y la Unión Europea lo hace en otra octava, como *pooling and sharing*. Se trata de afinar un acorde que va desacompasado.

En palabras del presidente Barack Obama en enero de 2012, «the fiscal choices we face are difficult ones, but there should be no doubt –here in the United States or around the world– we will keep our Armed Forces the best-trained, best-led, best-equipped fighting force in history». ¿Cuál es el equivalente europeo a esta afirmación? ¿La CSDP (Política Común de Defensa y Seguridad)? La expectativa de EE. UU. es que sus aliados, con los que comparte su defensa en los escenarios OTAN, no desentonen excesivamente; la mejor expectativa europea parece ser pasar desapercibidos hasta que amaine el temporal.

El panorama visto por la industria

Son tiempos complicados. Las naciones principales europeas con aspiraciones de potencias recortan presupuestos pero protegen con mimo a su industria sin perder de vista la historia. Otros Gobiernos europeos miran a Bruselas y le dicen a su industria que se busque la vida. Los Estados Unidos de Norteamérica mantienen una idea clara de sus intereses nacionales y de la importancia de la supremacía militar, y un flujo saneado de consignaciones presupuestarias para mantener su industria bien engrasada. Los países emergentes apuestan por garantizar su soberanía desarrollando su industria de defensa equipándose con armamento convencional por la previsible evolución de los acontecimientos mundiales. El control de los recursos naturales y la protección del territorio con una substancial capacidad de disuasión militar no han perdido vigencia alguna.

Cuando volvemos a lo concreto, se despejan las brumas de los escenarios asimétricos y de las convergencias de seguridad y defensa en los que tiene que confiar la industria europea cuando no hay otra cosa que decirle. En Europa, a falta de objetivos definidos, parece que hemos decidido compartir inteligentemente.

² Problemas de reabastecimiento en vuelo de los aviones europeos que solucionaron los EE. UU..

Smart defence (SD) y *pooling and sharing* (P&S) son vistos por la industria como una misma cosa: modismos alambicados, retórica y compromisos políticos sin presupuestos de adquisiciones; aunque buena excusa para seguir hablando. O sea, más de lo mismo. Seguramente, la próxima moda será el *smart pooling* pero de momento ya estamos pasando por las *connected forces*.

La SD parte del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN. EE. UU. busca el compromiso de los demás países, como miembros individuales de la Alianza, para contribuir a la defensa colectiva mediante la aportación de sus recursos de forma coordinada con el resto y creando capacidades por agregación, adquisición conjunta y sincronización. También la SD cuenta con los importantes fondos comunes de la OTAN para la adquisición de capacidades (NISP)³. Desde la industria, la SD puede suponer la recuperación de alguno de los planes de adquisición de capacidades que el frío presupuestario había puesto en hibernación, aunque, y hay que señalarlo con énfasis, en el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN la componente de política industrial brille por su ausencia. Si se considera implícita, eso solo será cierto para los países que la tengan.

El P&S se cuece a fuego lento por la Agencia Europea de Defensa (EDA) en los complicados canales gubernamentales. No existen fondos comunes de la UE para adquisición de capacidades militares y cuando algo parecido se ha propuesto, como en la pasada crisis de Tervuren⁴, siempre hay un país miembro que se encarga de llevar al resto de vuelta a la realidad. El P&S se enreda entre la desconexión con el planeamiento de los mandos militares, la elaboración de encuestas y formularios a unos y a otros, los informes generados por consultoras alineadas con las doctrinas comunitarias y la relación con la Comisión Europea, sin competencias en defensa, cuya preocupación por la EDTIB –Base Tecnológica e Industrial de Defensa en Europa– nada tiene que ver con las necesidades operativas sino con la regulación de un mercado que hasta la fecha se les ha escapado y que ahora, tras la aprobación de la Directiva de Adquisiciones de Defensa⁵, no están dispuestos a que siga por libre bajo la bandera del artículo 346⁶ del TFUE.

El Reino Unido, en su *White paper* de febrero de 2012, indica que su modo de colaboración multinacional preferido es el bilateral y que usarán el marco de la OTAN o de la EDA si les beneficia, según el caso, reservándo-

³ NATO Security and Investment Programme.

⁴ Decisión de crear un centro de seguimiento de situación militar de la UE que fue bloqueada por el Reino Unido.

⁵ Directiva sobre Adquisiciones de Defensa y Seguridad (2009/81/EC).

⁶ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Artículo de excepción del procedimiento que pueden invocar las naciones para salvaguardar intereses nacionales.

se el derecho de usar el artículo 346 en función de sus intereses nacionales. La idea de que las naciones de la UE contribuyan de forma conjunta con capacidades UE a la OTAN, como se ha planteado, sigue muy lejos de la realidad.

Y ahora la smart industry

Pocas cuestiones reflejan un mayor grado de consenso que la necesaria, quizás inevitable, corresponsabilidad de la industria en la nueva forma de entender una relación que no puede sostenerse en los modelos tradicionales de adquisiciones. Pese a la aparente claridad del planteamiento de los Gobiernos —«se nos ha acabado el dinero y tenemos que ir pensando algo nuevo»—, para la industria, que no acaba de resignarse, no está claro en absoluto lo que se pretende; salvo la idea algo elemental de que la industria de defensa, dejada a su suerte, puede encontrar solución a una ecuación de variables ocultas, sabiendo, eso sí, que el presupuesto de adquisiciones tiende a cero. Sin duda la necesidad espabila y a la fuerza ahorcan, pero la cuadratura del círculo y el movimiento continuo de primera especie han dejado de buscarse entre los sectores mejor informados, incluso los *smart*.

La industria en su conjunto debe jugar un papel importante en esto de ser *smart* ya que se trata de montar programas multinacionales optimizando el uso compartido de los recursos disponibles o de hipotéticas nuevas adquisiciones. Aunque se dice que lo *smart* no es sinónimo de ahorro presupuestario sino de mejor aplicación, se da por hecho que la contracción presupuestaria en Europa, al menos hasta que Alemania declare la crisis resuelta, es imparable y que la industria debe ingeniárselas para sobrevivir. La industria debe iniciar en solitario la travesía del desierto presupuestario hacia la tierra, no queda claro si prometida o deseada, de la abundancia. Al pasar por Bruselas, le darán las tablas de las directivas para llegar a destino bien reestructuradas.

En términos prácticos de adquisición de capacidades, SD y P&S son en esencia la misma cosa. Los Gobiernos harán una única lista de la compra y contribuirán con los mismos medios, según el caso, a la generación de fuerzas para misiones OTAN, UE, UN o cualquier alianza. Para la industria no existe diferencia alguna salvo que en el modelo OTAN posiblemente haya fondos y las condiciones que trata de imponer la CE no se aplicarán.

La industria como interlocutor

Además de los acuerdos contractuales de suministro, la colaboración de la industria con la OTAN se articula a través del NIAG y del ACT. El NIAG proporciona apoyo experto precomercial a los grupos de armamento y

otras agencias OTAN con grupos de estudio y actuaciones de consultoría de alto nivel. El ACT, con su iniciativa FFCI⁷, parece haber encontrado la fórmula mágica de poner a trabajar a la industria sin coste y sin compromiso de compras futuras, lo que no deja de provocar recelos. El ACT se encarga de hacer la lista de posibles proyectos multinacionales para la Cumbre de Chicago de mayo de 2012. La EDA se encarga de otra lista a nivel europeo, mas como bróker que como autoridad de adquisiciones, lo que desanima un tanto. OTAN y EDA, cada una por su cuenta, hacen un periplo por las capitales para confeccionar sus listas de prioridades respectivas. Deben haber hablado con gente distinta ya que las listas tienen algunas coincidencias, pero no muchas. EE. UU. se familiariza con los mecanismos europeos de financiación y manifiesta su interés en la convergencia de las dos iniciativas con la esperanza de que la UE ponga algo de dinero. Así, aparece la propuesta de EE. UU. de unificar los programas de *air refueling* que es vetada con entusiasmo por Francia, justa venganza por el proyecto fallido de renovación de los KC45⁸. Francia está llamada a jugar un papel decisivo en la estructura final de la industria europea, sobre todo en la búsqueda del compromiso entre la presencia pública y la privada.

El tamaño de la industria de defensa

El mercado lo fija la demanda. En el caso de defensa, la demanda es un monopolio de los Gobiernos. Una de las historias más famosas sobre recetas drásticas de política industrial es la conocida como «última cena» de Norman Augustine, CEO (*chief executive officer*) de Martin Marietta en la fecha. Se trataba de buscar solución al exceso de capacidad de la industria de defensa de los EE. UU., que debía reducirse a una fracción de la que tenía cuando cayeron el muro de Berlín y el Pacto de Varsovia; la posición del departamento de Defensa fue advertir a la industria, como postre de una cena, cuál era la capacidad que podía tener después de la consolidación que debían llevar a cabo de forma urgente: simplemente, no había presupuesto para sostener el número de contratistas existentes y ya no querían volver a verlos a todos.

En Europa no hay dinero ni para una última cena. Pero aún es peor, no está claro quién debería pagar y quiénes deben ser los comensales. Es posible que el empeño del SECGEN de tener como interlocutores a los CEO de las grandes empresas europeas busque hacer una primera lista de invitados, pero el anfitrión debe poder imponer sus condiciones, lo que tiene una relación directa con su capacidad de compra. Es posible que

⁷ Framework For Collaborative Interaction.

⁸ Proyecto de los KC45 adjudicado a EADS y cancelado. Finalmente adjudicado a Boeing.

acabemos montando varias mesas, como en las bodas: la de los mayores y la de los niños. Los instrumentos de los tratados internacionales pueden ayudar en la elaboración del menú, y nos interesa ir a la carta. ¡Ojo con conformarse con el menú del día!

Las inversiones en defensa

Los presupuestos de defensa en las naciones principales han primado la adquisición de equipos y sistemas que multiplicaban la eficacia en el combate tratando de reducir la necesidad de desplegar personal. Las inversiones en grandes mejoras tecnológicas en inteligencia, comunicaciones y mando y control, movilidad, precisión y protección le dan a los EE. UU. una capacidad militar acorde con su ambición estratégica global fuera del alcance europeo y de cualquier oponente. Los costes para EE. UU. han sido altos pero han producido retornos y han llevado a la industria norteamericana a una supremacía tecnológica absoluta. El gap tecnológico entre EE. UU. y el resto del mundo se va ensanchando exponencialmente. Europa y cualquiera de las naciones necesitarían inversiones imposibles para conseguir que su industria fabricara productos equivalentes, así que la competencia con EE. UU. en productos no comerciales es prácticamente inviable. La pregunta es si esos productos son necesarios para Europa o si existen mercados distintos al de EE. UU. y la propia Europa, si tuviera presupuestos. Y aun teniéndolos, la pregunta sigue siendo si ese nivel tecnológico es el que requieren las naciones europeas para sus amenazas. Naturalmente, siempre será necesario para mantener la interoperabilidad.

En Europa, ahora las cosas son más simples. No se trata de adaptar la capacidad a unos requisitos militares que provienen de una estrategia determinada que aún está por ver, pese a los intentos de una siempre pendiente CSDP, se trata de que no hay dinero, posiblemente ni para adquirir lo que realmente se necesita. Caso dramático fue el de Italia que retiró sus fuerzas de Libia porque se les acabó el presupuesto. La realidad supera al arte.

Al parecer, mantener la defensa impone una carga insoportable. En orden de magnitud, el coste de una fragata puede estimarse en el equivalente a 50 km de autopista con pocos puentes y sin túneles. El coste de un carro de combate en el equivalente a 1 km. El ajuste de los presupuestos siempre es un juego de prioridades, y el papel de los gestores públicos es optimizar la aplicación de los recursos, al menos en teoría. El retorno económico de la construcción de una autopista se puede calcular y explicar a la opinión pública en términos de velocidad media, menor número de accidentes o de ahorro inducido, incluso se puede establecer un procedimiento de devolución para que los usuarios retornen una parte de los ahorros generados y para que, a través de un acuerdo de colaboración, el

capital privado financie las inversiones públicas. El mecanismo es virtuoso y se hablado de aplicarlo en defensa. Todo el mundo gana. Pero, ¿cómo valoran los ciudadanos los intereses nacionales que deben ser protegidos por fuerzas militares debidamente equipadas? ¿Cómo comparar el beneficio de un pequeño tramo de carretera frente a una fuerza naval que protege nuestras aguas? La defensa es un bien público que solo compete al Estado proporcionarla, pero ¿cuánto estarían dispuestos a pagar los ciudadanos por los servicios de defensa? ¿Existen las amenazas exteriores? ¿Hay alguna ganancia previsible en proteger nuestra seguridad? Además de industria y tecnología, hablamos de problemas de cultura política y social, y también de identidad; más vale que lo entendamos.

¿Qué es la industria de defensa?

Buena pregunta a estas alturas. ¿Innecesaria por obvia?; posiblemente no. La industria de defensa tiene como único fin la producción de bienes y servicios que necesitan los Estados para garantizar las condiciones de seguridad de sus ciudadanos y su territorio, para anular las amenazas o para disuadir a los oponentes.

La industria de defensa desarrolla y usa intensivamente tecnología avanzada y genera empleo de muy alta calidad. Pero en términos de modelo de negocio, por mucho que se empeñen en la Comisión Europea, no se parece en nada a la industria de fabricación de bienes de equipo o de gran consumo. Los únicos clientes legítimos de los productos de defensa son los Estados que a su vez son los organismos reguladores y legislativos.

Los productos de defensa no son *commodities* que se fabriquen contra inventario y que se vendan con campañas comerciales para el gran público. El Estado no equipa a sus Fuerzas Armadas para hacer inversiones rentables que produzcan retornos económicos inmediatos sino para dotarse de capacidades militares cuyo propósito y legitimidad recae en su Constitución. Por extraño que les pueda parecer a algunos, las inversiones en defensa se hacen en equipos y sistemas con la intención de no tener que usarlos nunca y muy posiblemente el hecho de tenerlos es la mejor razón para no tener que usarlos. Si bien debe reconocerse que en términos de influencia sobre los mercados y control de las materias primas en las zonas de interés, a algunos países les salen muy rentables sus grandes inversiones.

La relación de la industria con los Gobiernos

El problema actual de encaje de la capacidad industrial de defensa con los planes de adquisición es resultado del desajuste entre oferta y demanda. La industria de defensa se ha dimensionado desde su origen

según las necesidades militares en volumen y en tiempo de respuesta; la capacidad industrial debe responder tanto a los planes de obtención como al grado de disponibilidad de las unidades. El modelo tradicional de relación entre Gobierno e industria (que siguen actualmente la práctica totalidad de los países emergentes) no ofrecía mayores complicaciones: la industria de defensa era una rama más de la organización militar o era una actividad pública o nacionalizada dentro de organizaciones estatales. El encaje de las piezas y de los interlocutores en una situación de fuerte impulso al desarrollismo se simplificaba: estrategias, objetivos y políticas armonizados, modelo entre virtuoso y perverso que siempre acaba degenerando por la falta de incentivos y de pulso empresarial. La ineficacia del modelo «arsenal» como forma de gestión pública de la capacidad productiva está, como en otros múltiples casos, de sobra demostrada. La decisión de privatizar y de liberar al Estado de la insaciable voracidad de los monopolios era inevitable así como era imprescindible dinamizar la competencia, si bien con diferentes matices y resultados como demuestra el caso español.

La viabilidad del modelo privado con múltiples actores, ahora sin demanda pública alguna, es decir, sin clientes por más que se confíe en que otros países lejanos puedan llenar los huecos, conduce de manera casi inevitable a la reestructuración del sector industrial europeo. Los Gobiernos fijan la demanda y en última instancia el tamaño de la industria que debe satisfacerla pero no determinan el tamaño ni el número de los contratistas. ¿Cuántos grandes contratistas son necesarios? El mínimo imprescindible es uno. La consolidación, como todo el mundo teoriza, reduce gastos y precios de venta pero la competencia transparente, como todo el mundo ha experimentado, los reduce aún más. En términos europeos, en un escenario de plena reciprocidad entre las naciones, el compromiso puede llegar a través de la especialización por áreas de excelencia tecnológica o reparto equitativo en la cadena de suministro, pero la especialización radical y meramente económica está a un paso del monopolio. ¿Cuál es el riesgo de nacionalización si conviene a los intereses de los países que están sosteniendo a su industria?

La regulación europea

La Comisión Europea y la EDA vienen trabajando sobre líneas de reestructuración de los sectores terrestre, naval y aeroespacial. La denominada Base Tecnológica e Industrial de la Defensa en Europa (EDTIB) y el Mercado Único de Defensa Europeo (EDEM) sirven para justificar el paquete de defensa que ha culminado en la Directiva de Adquisiciones y que algunos países se han apresurado a incorporar. El pleno desarrollo de la directiva se ha convertido en un objetivo prioritario de la Comisión Europea (CE) que, a la vista de la irregular transposición de la norma, ha

decidido crear una *task force* con la ayuda de la EDA como interlocutor de circunstancias. Los protagonistas gubernamentales reales son los ministerios de Defensa y los Estados Mayores con los que la CE habla poco por aquello de las competencias, y la industria es interlocutor a través de las asociaciones europeas, donde los países grandes están bien representados. No está nada claro cómo van a intervenir las componentes de interés nacional de los países principales y hay una preocupación cierta en que las conclusiones de la *task force*, aun con las mejores intenciones, no reflejen la realidad del sector y afecten negativamente a la integridad e intereses de la industria de defensa, a unos más que a otros. España tiene pendiente la definición de sus capacidades estratégicas.

La mayor dimensión de la industria en países como Francia, Alemania o el Reino Unido actúa como foco atrayente de los sectores. La especialización está servida de antemano, aunque hay reticencias. Al final, el sector naval sigue siendo crítico para todos y si no son los buques de superficie son los submarinos. De nuevo, las lecciones de la historia: las empresas de bandera de los países principales van cogiendo posiciones para el reparto y las de los otros países van tentándose la ropa cuando la respuesta que obtienen de sus Gobiernos, cuando se interesan por lo suyo, es que hay que internacionalizar.

La reciprocidad transatlántica

La necesidad de mantener un mínimo de juego europeo conllevaría la necesidad de trabajar sobre una reciprocidad transatlántica real. Es prácticamente imposible para una empresa europea «normal» colocar sus productos en EE. UU. Las grandes empresas europeas, léase los estados que las controlan, ya están tomando posiciones en EE. UU. y, curiosamente, ante el riesgo de que las instituciones europeas puedan tomarse en serio el principio de reciprocidad y legislen en consecuencia, impiden los consensos con sesgo europeísta. Situación aún más comprometida cuando los pactos bilaterales transatlánticos pueden estar en la base de las estrategias de defensa de algunas naciones.

¿Cómo armonizar el encaje del modelo de gestión privada y deseablemente competitivo con la realidad de la demanda del Mercado de Defensa? ¿Y qué tanto de privado puede llegar a ser cuando las regulaciones para su funcionamiento apenas dejan resquicio alguno para que las empresas se busquen la vida? Los Gobiernos no pueden renunciar a su papel de reguladores pero aprobarán los acuerdos industriales que les benefician, apoyando los acuerdos de consolidación mediante políticas industriales activas. Sin embargo, hay un precio que pagar: quien esté dispuesto a sacrificar su base industrial debe asumir la pérdida de soberanía e independencia operativa y las no menos importantes pérdidas de nivel tecnológico y puestos de trabajo. Las empresas de defensa son

integradoras de suministros de una multitud de pymes en complejas cadenas de suministro; el efecto en cascada de la desaparición de los integradores sería catastrófico. En cualquier caso, se está llegando al punto, posiblemente ya se ha sobrepasado, en el que la reestructuración es inevitable, y los cambios deben aplicarse cuanto antes en base a acuerdos establecidos con total transparencia.

La internacionalización y el planeamiento inteligente

Otro de los modismos habituales junto con la necesidad de ser *smart* es la necesidad de internacionalizar. La fuerte presencia de la industria de defensa de los EE. UU. en el mundo, con el apoyo masivo de instrumentos financieros y administrativos gubernamentales, genera un atractivo espejismo para la sedienta industria europea. Algunos países disponen de sistemas perfectamente montados. En el caso español, en particular, el mandato de internacionalizar se puede traducir al lenguaje corriente como «búscate la vida en otra parte, que ya te echaremos una mano». La recomendación no es mala, no hay alternativa para mantener las empresas activas y hay que tomarla en serio; el problema consiste en que las compras de defensa son principalmente negocios Gobierno a Gobierno, no son negocios comerciales transparentes en pura competición de precio o prestaciones.

La base de los negocios de exportación de sistemas tiene varias patas: alianzas estratégicas que garanticen el suministro, uso de los sistemas por el país de origen del fabricante y el reparto de los costes del ciclo de vida. Si es muy remota la posibilidad de que un estado financie el desarrollo de un nuevo sistema de armas a una empresa extranjera para terminar adquiriendo un pequeño número de unidades a precios lógicamente imposibles, aún más remoto es el que una empresa desarrolle a riesgo comercial un nuevo sistema de armas con la esperanza de amortizar la inversión con las ventas comerciales que pueda hacer (hay un caso, el patrullero Cormorán de Bazán, producto de otra hambruna hace años). No solo son norteamericanos, franceses o ingleses los que saben hacerlo, el éxito de España en la exportación de buques principales como fragatas Aegis, portaaviones y los grandes buques anfibios LHD tiene su fundamento en la inteligente política industrial que ha favorecido la Armada con una participación muy activa en las iniciativas de exportación. Nada sustituye a los propios Ejércitos como clientes principales y usuarios fuertemente implicados con la industria ya que favorecen el desarrollo de la tecnología nacional e incluyen las capacidades industriales en sus planeamientos a largo plazo.

El papel que podría jugar la Unión Europea o alguno de sus organismos, como socio estratégico europeo de un país, digamos asiático, para garantizar acuerdos con alcance militar, es, cuando menos, cuestionable. Antes de garantizar seguridad a los demás, nada como demostrar que uno

puede garantizar la suya propia. No hace falta insistir mucho para apreciar las reglas del juego entre las industrias «nacionales» en las grandes adquisiciones recientes de carros, aviones y buques de guerra de Brasil, Rusia, India o países del golfo Pérsico.

El crecimiento de las nuevas economías y las necesidades estratégicas de las naciones desde el golfo Pérsico hasta el Pacífico, girando hacia el este, parecen ofrecer las oportunidades de negocio que se desvanecen en Europa. Pero hay que tener muy en cuenta que la situación europea, prioridades presupuestarias incluidas, no es compartida en el resto del mundo y que una de las preocupaciones principales de los países clientes es conseguir su propia base tecnológica e industrial, tanto más necesaria cuanto más se siente la necesidad de conseguir y mantener operativo el equipamiento de los Ejércitos. Los acuerdos de transferencia tecnológica son parte fundamental de las grandes adquisiciones de defensa. Es decir, la posible entrada en los mercados emergentes con un nivel tecnológico determinado tiene fecha y duración limitada a los planes de desarrollo propios de los países. La globalización acelera el proceso de absorción tecnológica.

En el caso europeo, por la falta de impulso real en innovación, se ve con grandes recelos la cesión de tecnología por el riesgo de alimentar a la futura competencia. La interpretación americana de esta partitura es el *one step ahead*: no importa ceder tecnología a otros cuando mi estado del arte va muy por delante; es el camino y no hay alternativa posible. La única manera de mantenerse es tirar de los acontecimientos presentando una oferta constantemente innovadora con fuerte contenido tecnológico pero, y es un gran pero, cuya procedencia solo puede estar en el desarrollo de las propias capacidades nacionales (¿europeas?) mediante inversiones en I+D, lo que nos lleva de nuevo al dilema inicial de la financiación.

La internacionalización tiene historias de éxito si se cuenta con buena tecnología y una mejor cultura y red comerciales. Casos como el holandés y el sueco permitieron a sus industrias nacionales adquirir una gran dimensión internacional con continuas mejoras en sus productos. La utilización de EE. UU. en sus fragatas FFG del sistema MK92, americanización de la famosa bola de HSA (*holland signal apparaten*) que instalaban nuestros Lazaga y Descubierta, el cañón de 76 mm Oto Melara y el 40 mm Boffors son también ejemplos bien significativos de éxito en el mercado más cerrado del mundo si se cuenta con buenos productos. La contrapartida es que, una vez superada la dimensión del mercado nacional, hay que mantener el equilibrio pedaleando cada vez más fuerte hasta que te caes.

La industria de defensa y el desarrollo tecnológico

La relación entre ciencia, tecnología, industria y defensa ha sido y es uno de los motores principales del avance tecnológico. La sociedad de la in-

formación en términos de comunicaciones y equipamiento electrónico e informático tiene su origen en proyectos militares, aunque en su desarrollo actual el uso civil haya invertido los términos de la ecuación.

La investigación en la industria médica o del automóvil es impulsada por el enorme tamaño de los mercados y la expectativa de grandes beneficios económicos; a la investigación en defensa la empuja de manera continua la necesidad de las naciones de garantizar la supremacía frente a posibles enemigos que a su vez evolucionan mejorando sus posiciones tecnológicas. Las tecnologías de defensa siempre están en el límite del estado del arte y su desarrollo requiere la colaboración entre los usuarios finales (militares), los científicos y la industria. Los desarrollos en tecnología espacial, aeronáutica, altas energías y robótica siguen aguas de las necesidades militares. Causa asombro el intento de desarrollo de un Jumbo 747, en pruebas desde hace casi 10 años, con un láser de alta energía para destruir misiles balísticos a cientos de kilómetros de distancia. ¿Quién podría enfrentarse a un desarrollo semejante y bajo que justificación? ¿Criterios económicos? ¡Supremacía tecnológica! Lo demás viene añadido.

En palabras de Dwight D. Eisenhower, la victoria en la Segunda Guerra Mundial fue posible por el funcionamiento de una industria que equipó con sistemas de armas de forma continua a las fuerzas aliadas a la vez que se impidió a las industrias alemanas abastecer a las suyas. La importancia de la tecnología y la ciencia fueron esenciales: *radar won the war*. En realidad, el radar y las matemáticas.

En defensa es impensable que la tecnología se desarrolle fuera de los círculos de los usuarios sin una realimentación inmediata sobre su eficacia. En palabras de Von Karman, *scientific results cannot be used efficiently by soldiers who have no understanding of them, and scientists cannot produce results useful for warfare without an understanding of the operations*. Sin necesidad de recurrir al ejemplo del láser, no es concebible que la industria sola haga desarrollos para tantear su aceptación por el mercado. ¿Qué empresa emprendería un desarrollo a su propio riesgo de un sistema de envergadura? Y aun en el caso de que alguna empresa desarrollara un invento con prestaciones novedosas y alcance razonable, ya se encargaría el Gobierno de origen de controlar su exportación si perjudica sus intereses de seguridad o políticos.

Ciencia, la frontera sin fin

Durante la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos de Norteamérica, presionados por la necesidad de la victoria, habían empujado la frontera del conocimiento mucho más allá de los límites anteriores al conflicto. Ciencia y tecnología coadyuvaron de forma decisiva a la victo-

ria aliada. Con la paz, tan duramente conseguida, se planteó a la comunidad científica el reto de aprovechar ese conocimiento en beneficio de la nación. Objetivos: mantener la superioridad y difundir la aplicación de la ciencia y la tecnología, apoyar la investigación de las organizaciones públicas y privadas y desarrollar el potencial científico de la juventud estadounidense. Vannevar Bush fue el encargado de responder en un célebre informe que conformó la política científica y la innovación tecnológica en las décadas siguientes. Las lecciones aprendidas al coste de una guerra estaban claras: la seguridad nacional depende de la tecnología de defensa que debe ser potenciada en tiempo de paz mediante una estrecha colaboración entre la investigación civil y los Ejércitos; la investigación militar es un interés nacional y debe estar apoyada directamente por el Gobierno (Congreso); las consecuencias de una política activa de investigación básica y desarrollo industrial conducen al pleno empleo, la mejora en creatividad y productividad de la industria y a disponer de un amplio conjunto de hombres y mujeres formados en ciencia y tecnología que impulsarían el desarrollo en todos los sectores industriales. Una consecuencia añadida sería la no dependencia de la tecnología europea.

No cabe duda de que los objetivos marcados los han cubierto en buena medida; la sociedad norteamericana tiene embebida la cultura de la innovación y una intensa permeabilidad entre los sectores industriales civiles y militares. Su nivel tecnológico, impulsado por los desarrollos militares y espaciales, es apabullante y según las últimas noticias la no dependencia de Europa puede considerarse ampliamente conseguida.

Los fondos de I+D

El dinero de Defensa es cada vez más escaso y debe usarse en donde sea más eficaz. La capacidad básica de innovación y desarrollo tecnológico en áreas críticas está en grave riesgo y no puede perderse. El mantener agencias gubernamentales en las naciones y en la misma OTAN haciendo desarrollos y trabajos que no van a parte alguna y que podría hacer la industria con objetivos comerciales concretos es una política cuestionable. El objetivo del I+D+I, y más en defensa, solo puede ser su incorporación en equipos y sistemas industriales que puedan tener alguna utilidad para los usuarios operativos; las semillas, como en la parábola del sembrador y más si son escasas, hay que echarlas donde puedan fructificar. Una interesante paradoja en las actuaciones europeas es el papel de los fondos comunes para los programas marco de la UE: aunque la innovación, junto a las políticas industriales y la restructuración del sector de defensa parecen ser los objetivos intermedios de la *task force*, el presupuesto asignado a la innovación en defensa es igual a cero, aunque siempre nos quedará lo dual. La única fuente de

financiación real para el I+D y las políticas industriales de defensa es el estado. La paradójica razón es que solo al Estado compete su defensa y por extensión, su industria y su tecnología.

A modo de resumen o conclusiones

La industria de defensa es parte fundamental de las políticas de Estado para garantizar la soberanía y la supervivencia de la nación. Las industrias nacen para servir a los Ejércitos nacionales como clientes naturales. Los militares se preparan para la guerra con la esperanza de no hacerla, pero si hay que hacerla, hay que ganarla. La industria de defensa no es neutral, proporciona los medios materiales; el vínculo es fundamental y está en la base de la viabilidad del sistema. Si un país no tiene industria que le apoye, sus Fuerzas Armadas están en manos ajenas o no son viables, por tanto, la puesta en cuestión de la necesidad del tejido industrial y tecnológico para defensa procede de la puesta en cuestión de la misma defensa.

La industria de defensa actúa como multiplicador del desarrollo tecnológico y científico y de creación de riqueza a través de una compleja cadena de pymes. La sociedad civil es uno de los principales beneficiarios cuando la dinámica de relación entre Gobierno e industria de defensa se realimenta positivamente y se favorece la permeabilidad entre sectores. La industria de defensa es una herramienta de la política exterior, como los mismos Ejércitos.

¿Hacia dónde va la industria de defensa en Europa? La industria, regulada y controlada por los Gobiernos, solo podrá ser europea o transatlántica si se comparten al mismo nivel estrategias y capacidades militares. No cabe pensar en una industria de defensa agnóstica e independiente de los Estados y desvinculada de intereses nacionales concretos. Los países con mayor esfuerzo en defensa mantienen a su vez mayor control de su industria; si un país sostiene una política industrial determinada no lo hace en beneficio del vecino, y ahora menos. Pese a sus evidentes ventajas no se aprovechan las economías de escala armonizando requisitos, poner de acuerdo los requisitos no mejora el presupuesto pero el resultado final en términos de capacidades industriales sería muy superior si esto no significa establecer por vía indirecta una «uniformidad reglamentaria europea» solo en beneficio de las grandes industrias que disponen de productos de catálogo encargados por sus Gobiernos.

La Unión Europea no adquiere capacidades militares propias. Si no hay políticas comunes decididas, la demanda europea continuará fragmentada y disminuyendo. Un grupo de países (Francia, Alemania y el Reino Unido) protegerán a sus campeones nacionales y a pequeños segmentos de su industria con políticas industriales independientes; posiblemente

mediante pseudorrenacionalizaciones. En países con políticas peor definidas, las empresas disminuirán su tamaño hasta caer por debajo de la masa crítica y desaparecerán o serán absorbidas en el mejor de los casos tras su quiebra, arrastrando a las pymes. Las inversiones en I+D recaerán sobre los presupuestos nacionales y en alguna medida en los clientes internacionales en un escenario globalizado. Las políticas de I+D para defensa de la Comisión Europea continuarán ausentes, aunque se trate de disimular con la excusa de lo dual.

Las inversiones en defensa de la UE como tal siguen lejos. Vendrían después de la creación de un Ejército europeo pero no en esta década ni en la siguiente, por lo que la base tecnológica e industrial de defensa en Europa continuará siendo el agregado de las naciones. El equilibrio se alcanzará en base al compromiso y balance de los países principales coordinando políticas de adquisición, posiblemente entre los seis países de la LOI⁹. Los futuros grandes programas, cuando los haya, se harán con acuerdos de geometría variable europea y transatlántica fuera del alcance de la Comisión.

Exportación y globalización son imprescindibles para mantener a las empresas con buena salud: ventas y margen con un nivel de demanda mínimo. Pero no son lo mismo y requieren políticas industriales distintas. La globalización implica la deslocalización: gestión, desarrollo tecnológico, ingeniería, producción y cadena de suministro y apoyo logístico. Para la exportación son necesarios acuerdos entre gobiernos y un fuerte apoyo institucional, político y financiero con compensaciones. La internacionalización requiere instrumentos institucionales de tipo político, comercial y financiero; no es un juego de voluntarismos o de diletantes. Las mejores prácticas de países como EE. UU. (FMS¹⁰), Francia y Reino Unido deben servir como modelo. Es necesario superar los miedos de la industria de perder la posición en el mercado, que proceden de la falta de impulso en el I+D, la demanda del cliente natural debe favorecer una dinámica de desarrollo tecnológico e innovación continuada.

En cuanto a la regulación, la estructura de los tratados de la Unión Europea sitúa a la industria de defensa en capítulo aparte. El empeño de la CE en tratar al sector de defensa como otro cualquiera es un error que provoca distorsiones. La CE no es competente en temas de defensa y no cuenta con presupuestos para las políticas que quiere imponer. Los países principales incluyen la base industrial y tecnológica de defensa en sus estrategias de seguridad como parte de sus intereses nacionales sin el más mínimo pudor y hacen políticas industriales activas que sí cuentan con presupuestos. El esfuerzo de la CE en doblar el brazo de las naciones

⁹ LOI, *Letter of Intent*. Acuerdo entre Alemania, España, Francia, Inglaterra, Italia y Suecia.

¹⁰ *Foreign military sales*.

para imponer la Directiva de Adquisiciones y evitar el uso del artículo 346 del TFUE tendrá un éxito limitado a los eufemismos; las naciones principales no renuncian a sus escenarios y áreas de influencia mundial no compartidas con el resto de los 27 e imponen la interpretación del 346. La disuasión atómica y la capacidad industrial necesaria para sostenerla, con todas sus ramificaciones, seguirá siendo competencia exclusiva de los miembros del club, lo que sí ocurrirá es que las naciones con menor criterio y claridad en la protección de sus intereses nacionales se verán atrapadas en las redes legislativas comunitarias y abocadas a renunciar a su capacidad industrial en beneficio de las otras que han sabido mantenerla y que ahora ganarán mercado «local» para sus excedentes. Solo se trataría de buscar otro nombre afortunado, como *smart pooling and charging*, para que el arreglo pasara a la lista de éxitos eufemísticos y que todos quedaran contentos.

Es prioritaria y urgente la definición de objetivos nacionales y áreas de capacidad crítica para mantener los niveles de soberanía industrial y operativa que convengan a nuestros intereses nacionales.

En los presupuestos y la *smart defence*, el problema inmediato para la industria de defensa es la desaparición de los presupuestos de inversiones de las naciones, en particular en España. La erosión de las capacidades industriales y de la tecnología es irreversible si el sector se desmantela. En el futuro, ni siquiera se podrán montar fábricas «deslocalizables» al mejor postor. *Smart defence* y *pooling and sharing* son formas de presentar la misma situación que generan nuevas expectativas; aparecen como panacea, pero no son fines en sí mismas, solo son formas posibles de hacer las cosas que estaban y siguen pendientes por falta de presupuestos o de voluntad política. La industria aguarda con interés las decisiones futuras de los Gobiernos pero no deja de ser preocupante que *smart defence* y *pooling and sharing*, en cualquiera de sus versiones, lleven implícitos la voluntad de obtener capacidades sin necesidad de inversión.

En cultura de defensa e industria, la crisis ha arrasado los presupuestos de inversión pública. Defensa es la víctima propiciatoria pese a que nos complazca decir que según las encuestas lo militar se valora positivamente.

El educar a la sociedad en que no hay riesgos de enfrentamientos armados ni necesidad de mostrar resolución para disuadir a los enemigos y que las necesidades de equipamiento militar, siempre tratado con reservas, se puede reducir a los consumibles de las misiones de paz es una política muy poco *smart* que socava las bases de la seguridad. Cada nación, en los marcos de las alianzas a las que pertenecen, se preocupa de sus intereses nacionales, su defensa y su industria –léase empleo, educación, tecnología y creación de riqueza–. Nadie nos va a hacer el tra-

bajo ni se preocupará de lo nuestro. A la industria le toca jugar su papel de agente social con visibilidad y poniendo en valor su contribución en todos los ámbitos.

«Toda realidad mal entendida prepara su propia venganza», decía Ortega y Gasset. Pues eso.