

**PROPUESTAS PARA UNA ESTRATEGIA INDUSTRIAL DE DEFENSA**

**Los intereses industriales de la Defensa en España**

**MINISTERIO DE DEFENSA DEL REINO DE ESPAÑA**

**SECRETARÍA DE ESTADO DE DEFENSA**

# CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES

<http://www.060.es>

Edita:



© Editor 2011

Fecha de edición: noviembre 2011

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

## **Índice**

**Carta preámbulo SEDEF (págs. 5 y 6)**

**Introducción. Declaraciones programáticas (págs. 7 a 10)**

**Cap. I. Necesidad, fundamento, responsabilidad y objetivos de la Estrategia (págs. 11 a 22)**

**Cap. II. Nuevos conceptos estratégicos (págs. 23 a 36)**

La soberanía nacional en términos de ventaja y autonomía de acción

Los intereses industriales de la defensa. La gestión inteligente del conocimiento integral.

**Cap. III. Principios estratégicos (págs. 37 a 60)**

La realidad como principio estructurador

Principios rectores para una estrategia industrial

Principio de viabilidad

Principio de control estratégico-institucional

Principio de responsabilidad compartida

La configuración de un modelo industrial viable

**Cap. IV. Conclusiones (págs. 61 a 66)**

#### ADVERTENCIA GENERAL

Hay muchos aspectos particulares sobre la actividad y las capacidades de las empresas que suministran armamento y material al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas españolas que no se han incorporado a estas reflexiones. La razón de ello es doble. En primer lugar, y más importante, por la naturaleza confidencial de una información que constituye, por sí misma, un interés estratégico de la defensa nacional. Y, en segundo lugar, porque particularizar el contenido de este documento en la actividad de empresas concretas sería contrario al enfoque empleado y perjudicaría su finalidad, favorecer el debate y la reflexión.

#### ADVERTENCIA METODOLÓGICA

Estas reflexiones estratégicas sobre industria de defensa han sido elaboradas por un equipo multidisciplinar de expertos coordinado por la Secretaría de Estado de Defensa, máximo órgano de la Administración General del Estado con responsabilidad sobre la materia tratada. Este documento se fundamenta en los resultados de anteriores trabajos elaborados por el Ministerio de Defensa, así como en las opiniones de muchos responsables y ex-responsables de la organización de adquisiciones de la defensa y de su base industrial y tecnológica nacional y extranjera. Una parte importante de su contenido lo constituyen también las conclusiones de las Jornadas de Política Industrial de la Defensa organizadas desde 2009 por la Secretaría de Estado de Defensa. Igualmente, se han tenido en consideración iniciativas similares de otros países de nuestro entorno, quienes cuentan con una amplia tradición en este tipo de documentos. En síntesis, estas propuestas recogen la experiencia acumulada por la organización de adquisiciones de la defensa durante los quince años de historia que acumulan los programas especiales de modernización.

El resultado del trabajo, aunque crítico con la realidad en la que opera la política de armamento y material, se aleja de posiciones dogmáticas y se presenta como un documento abierto a la reflexión, un *green paper* en la muy extendida terminología anglosajona. Con la finalidad de favorecer el debate, en el texto prima la exposición general y abstracta sobre lo particular y el detalle. Este enfoque metodológico, típico de una estrategia de alto nivel, se ha considerado el más adecuado con la posición que ocupa la Secretaría de Estado de Defensa como máximo órgano responsable del planeamiento de recursos materiales y financieros de la defensa y cúspide de la organización de adquisiciones de la defensa.

# Carta-preámbulo del Secretario de Estado de Defensa

## LA RESPUESTA INDUSTRIAL A LAS AMENAZAS Y RIESGOS

El escenario estratégico actual se caracteriza por la complejidad y variedad de sus amenazas y riesgos. La coexistencia de amenazas clásicas con otras ciertamente nuevas y con otras no tan novedosas, pero cuya percepción como riesgo se ha incrementado, otorga nuevas dimensiones al entorno. A los ámbitos clásicos terrestre, marítimo y aéreo, se incorporan el espacial, el ciberespacio y el informativo. La incertidumbre, la imprevisibilidad y la continua evolución de las amenazas serán siempre elementos caracterizadores de todo escenario estratégico. Como destaca la Estrategia Española de Seguridad, *“en un futuro que probablemente se parezca menos al pasado de lo que alcanzamos a pensar, acontecimientos inesperados seguirán definiendo nuestro contexto de seguridad.”*

El catálogo de amenazas a las que España y sus aliados se enfrentan es muy amplio y variado. Los conflictos armados, el terrorismo y el crimen organizado persisten como amenazas tradicionales y cohabitan con otras de nuevo cuño: inseguridad financiera, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, ciberamenazas, flujos migratorios no controlados y grandes catástrofes. Esta diversidad y amplitud, esta coexistencia de amenazas de tan distinto signo y naturaleza complica su previsión y su priorización y dificulta, por tanto, la respuesta.

La naturaleza híbrida y compleja de las amenazas más destacadas hace que la provisión de los medios materiales de respuesta también sea compleja. La selección del material adecuado, la adecuación material de la respuesta, es una tarea muy sutil que es responsabilidad exclusiva de los gestores institucionales. Cuando la amenaza ya no es convencional, no siempre lo más moderno es lo más adecuado como respuesta material. El factor disuasorio del armamento más clásico seguirá siendo siempre importante, pero ya no es suficiente. El escenario post 11-S nos sitúa en un entorno que obliga a reorientar la mirada hacia equipamientos en apariencia más sencillos. Sin embargo, las estructuras de fuerza, los procesos de obtención, los programas en curso y, en general, la dinámica industrial que los Ministerios de Defensa han promovido responden a un escenario anterior. Muchos países, entre ellos el nuestro, han comenzado a reaccionar: la inmediatez de las nuevas amenazas ha obligado a reorientar procesos y adquisiciones en curso y a reestructurar las organizaciones para adaptarse a la realidad del entorno.

Una respuesta maximalista desde la óptica de la política de armamento y material es inviable, ya que la provisión de armamento es sólo un elemento más de la reacción a las amenazas. La tentación del sobre-requerimiento y las presiones para liberar programas de dudosa necesidad o en formatos jurídico-obligacionales e industriales inviables deben ser evitadas. De lo contrario, la nueva amenaza que se cernirá sobre el horizonte de nuestra política de defensa será el de la insostenibilidad del conjunto del sistema de adquisiciones, un riesgo real frente al que hay que reaccionar desde la gestión inteligente y activa de los programas.

Desde el punto de vista del armamento y material, la respuesta no se encuentra tan sólo en los productos finales que el sector industrial provee; máxime cuando estos productos entran en servicio cuando la amenaza para la que se diseñaron ha decaído o cuando sus costes totales comprometen el sistema de adquisiciones hasta el punto de no garantizar su sostenimiento y actualización. En lo que se refiere a grandes sistemas o a los suministros más críticos, las Fuerzas Armadas requerirán, en los próximos años, más que productos, capacidades industriales y tecnológicas asociadas que permitan adaptar con flexibilidad y rapidez los sistemas en producción o ya en servicio a las amenazas reales y mutables a las que se

enfrentan; algo que es sólo posible cuando los contratistas y los suministradores son autoridad de diseño de lo que proveen o han obtenido (ya sea mediante licencias de terceros que el Ministerio de Defensa sufraga a través de sus programas) una capacidad propia para llevar a cabo esa adaptación o incluso para el diseño de productos similares.

Pero para ello, para dar respuesta adecuada a las amenazas y para orientar hacia ese fin a la base industrial, es esencial articular al conjunto de actores e interés en juego y reordenar la organización de adquisiciones hacia una estructura única y especializada, con capacidad de gestión inteligente y activa de programas, es decir, con capacidad de integrar, con unidad de mando, estrategias industriales, financieras y contractuales asociadas a la política de armamento y material. En los próximos años, será ineludible reorientar el conjunto del sistema de adquisiciones a las exigencias del principio de viabilidad financiera e industrial, de forma que la respuesta a las amenazas y riesgos sea una realidad y no una entelequia. Los elevados volúmenes financieros ya comprometidos en un ciclo de adquisiciones casi concluso y la más que previsible limitación de recursos públicos de los próximos ejercicios sitúan a la organización de la defensa en un contexto financiero delicado. La industria que se asocia a las Fuerzas Armadas en los próximos años debería ser aquella que ya cuente con la capacidad de dar respuesta adecuada al nuevo contexto financiero y de adaptar sus procesos a las necesidades reales y actuales de las Fuerzas Armadas. Es decir, una industria que pueda contribuir con capacidades consolidadas a la optimización y racionalización de los recursos que se destinen, a través de ella, a la defensa nacional.

En cualquier caso, la responsabilidad del proceso de adaptación al nuevo contexto y la definición de la respuesta industrial y tecnológica adecuada a las amenazas corresponde a las Fuerzas Armadas y al Ministerio de Defensa en el que aquellas se integran. Es por tanto, el Ministerio quien debe determinar, en atención a los intereses estratégicos de la defensa, cuáles son los sistemas necesarios, cuáles sus requisitos operativos y cuáles sus formatos industriales y financieros de adquisición, sin tener en cuenta los intereses de terceros cuando éstos no se encuentren alineados con aquellos. Este conjunto de actividades ligadas a la política de armamento y material, constituyen una actividad esencial del Ministerio, una manifestación del concepto de cliente inteligente (que no es aquel que se limita a demandar lo más moderno, sino aquel que controla su entorno, ejerce sus competencias y optimiza sus recursos), que no puede ser delegada o externalizada en la base industrial.

Quiero destacar, como Secretario de Estado de Defensa, mi agradecimiento personal al grupo de trabajo que ha elaborado este documento, así como a todos aquellos expertos consultados que han aportado su experiencia y conocimiento. Es un trabajo de reflexión que, desde el conocimiento de una realidad muy compleja, tiene como único objetivo mejorar la llevanza de una materia que afecta a todos, la defensa nacional.

Este documento es público, es decir, está abierto al escrutinio público. Invito a la comunidad de la defensa de nuestro país a su lectura detallada. Háganlo con espíritu crítico y constructivo. Los primeros pasos son siempre los más difíciles. Espero que este esfuerzo, este primer paso a modo de propuestas, cristalice en la elaboración de una futura Estrategia Industrial de la Defensa.

**Constantino Méndez Martínez**

## **INTRODUCCIÓN. DECLARACIONES PROGRAMÁTICAS**





1. El ejercicio de la soberanía nacional requiere de una política de defensa coherente con el conjunto de intereses del Estado que, alineada con el resto de políticas nacionales, garantice que las amenazas y riesgos que afectan a la Nación no sólo reciben una respuesta adecuada sino también viable y realista, acorde con la capacidad financiera e industrial del país. Todos los aspectos de la política de defensa encuentran su fundamento en la soberanía nacional, ya que sus finalidades buscan proteger a la sociedad española y a su Constitución, así como garantizar la independencia e integridad territorial de España. La efectividad de esos objetivos obliga a una ordenación viable de los medios humanos y materiales adecuados. **Este documento pretende, desde la perspectiva de una estrategia industrial asociada a la política de armamento y material, ayudar a la adecuada ordenación de los medios materiales para la defensa.**
2. Toda política de defensa y toda estrategia de seguridad exigen la dotación de los medios necesarios para que sus objetivos no se conviertan en una mera entelequia y puedan ser alcanzados. La política de armamento y material, un factor indispensable de la política general de defensa, tiene por finalidad proveer a las Fuerzas Armadas de los medios materiales que necesitan para el cumplimiento de sus misiones. A través de ella y en ejercicio del principio de soberanía, el Ministerio de Defensa se relaciona, mediante un conjunto de atribuciones y herramientas competenciales, con un sector industrial específico que le provee de esos medios. En esa relación se articulan los intereses industriales de la defensa, que no tienen por qué identificarse plenamente con los intereses de las empresas proveedoras. **Este documento pretende contribuir a la definición de los intereses industriales de la defensa, es decir, de los intereses del Ministerio de Defensa relacionados con la actividad industrial asociada a la política de armamento y material.**
3. Con independencia de la naturaleza de las amenazas a la seguridad que deba afrontar España, las Fuerzas Armadas, como elemento esencial de la defensa del país, requieren de una base industrial suministradora cuya actividad esté alineada con los intereses de la defensa nacional. Esta base industrial debe responder a las necesidades reales del Ministerio de Defensa, contribuyendo así, con sus propias capacidades, al cumplimiento de los objetivos de la defensa nacional. **Este documento pretende, desde el punto de vista de la política de armamento y material, delimitar y a la vez relacionar los campos de actuación del Ministerio de Defensa y de la base industrial proveedora.**
4. En España, al igual que en el resto de la comunidad internacional, la inmensa mayoría de los medios materiales para la defensa no los provee directamente la administración militar, sino que se recurre, mediante técnicas de gestión indirecta de los recursos, a

## Propuestas para una estrategia industrial de defensa

### Introducción. Declaraciones programáticas

las capacidades de un sector industrial especializado cuya actividad queda así permanentemente vinculada a los fines y objetivos de la política de defensa. **Este documento pretende orientar los mecanismos de gestión indirecta con los que cuenta el Ministerio de Defensa para asegurarse la provisión de medios materiales y controlar la actividad de la industria proveedora.**

5. La responsabilidad fundamental de la base industrial de la defensa consiste en proveer los medios materiales adecuados que las Fuerzas Armadas necesiten. La provisión de estos medios se alcanza mediante los programas de obtención. Los intereses industriales de la defensa se hacen efectivos alrededor de los programas de obtención, principal herramienta de relación del Ministerio de Defensa con su base industrial y principal elemento de la política de armamento y material. **Este documento pretende, con la finalidad de potenciar la capacidad cliente del Ministerio, aportar criterios para el empleo eficiente de los programas de obtención como herramienta de relación con la industria proveedora.**
6. La base industrial asociada a la actividad de las Fuerzas Armadas constituye una capacidad más al servicio de la defensa nacional; un elemento esencial de la capacidad de respuesta de la Nación a las amenazas y riesgos para su seguridad, ya que de su eficiencia y eficacia dependen la correcta provisión de los bienes y servicios para la defensa. La industria proveedora, con independencia de su estructura y nacionalidad, puede ser, si está alineada con los objetivos estratégicos del Ministerio de Defensa, un factor esencial para la seguridad y defensa de España y, como tal, debe ser objeto de especial seguimiento y tratamiento por parte del Ministerio. **Este documento pretende dotar al Ministerio de Defensa de una visión estratégica sobre los mecanismos de relación, dirección y tutela de la industria asociada.**
7. El correcto acceso a una base industrial de defensa, cualquiera que sea su composición y nacionalidad, otorga dos elementos que, vinculados al ejercicio de la soberanía nacional, resultan esenciales para la operatividad de las Fuerzas Armadas: la ventaja operativa y la autonomía de acción. **Este documento pretende analizar las herramientas con las que el Ministerio de Defensa cuenta a la hora de garantizarse un acceso a las capacidades de la industria de defensa que otorgue a las Fuerzas Armadas ventaja operativa y autonomía de acción.**

## **CAPÍTULO I**

### **NECESIDAD, FUNDAMENTO, RESPONSABILIDAD Y OBJETIVOS**

## SUMARIO DEL CAPÍTULO

El sistema de adquisiciones de la defensa nacional requiere de una Estrategia Industrial asociada a la política de armamento y material. Hay muchas razones para ello:

- 1.- La efectividad de la política de armamento y material necesita de una estrategia industrial que fomente comportamientos eficientes en la base industrial proveedora y que oriente las decisiones de la organización de adquisiciones con impacto industrial.
- 2.- Los programas de obtención, principal elemento de la política de armamento, presentan características propias de grandes proyectos tecnológicos en entornos muy complejos e hipercompetitivos, lo que requiere un horizonte estratégico claro para su correcta definición y ejecución.
- 3.- En el entorno de la política de armamento y material, la adopción de decisiones con impacto industrial sin tener en cuenta una estrategia asociada puede alterar a otros elementos esenciales de la política de defensa.
- 4.- La complejidad intrínseca de los programas de armamento y la delicada situación actual del modelo de adquisiciones seguido hasta la fecha demandan una dirección estratégica realista, basada en la experiencia acumulada durante el proceso de modernización.
- 5.- Una estrategia industrial asociada a la política de armamento permitiría ganar, en un mundo cada vez más interdependiente, ventaja competitiva y autonomía de acción frente a otras naciones.

Una Estrategia Industrial de la Defensa encontraría fundamento en los textos de mayor rango legal que disciplinan la defensa nacional. El propio acervo constitucional, esto es la Constitución Española de 1978 y la Ley Orgánica de Defensa Nacional, reconoce la importancia de la política de armamento y material; en ese reconocimiento de alto nivel se fundamenta una estrategia que discipline y ordene los intereses industriales de la defensa. La claridad con la que se expresan al respecto la Directiva de Defensa Nacional, la Directiva de Política de Defensa y la Estrategia Española de Seguridad no admiten tampoco lugar a dudas.

Se trata, en todo caso, de una necesidad que debe satisfacer la Secretaría de Estado de Defensa, órgano superior del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas en materia de planeamiento del recurso material y financiero, en política de armamento y material y en relaciones con la base industrial asociada a la defensa. Los intereses industriales de la defensa se articulan alrededor de las competencias atribuidas a la Secretaría de Estado de Defensa, siendo por tanto el Secretario de Estado de Defensa el responsable de establecer y hacer cumplir los principios rectores de cualquier estrategia industrial del Ministerio de Defensa.

Este documento de reflexión se estructura alrededor de los intereses industriales asociados a la política de armamento y material, los cuales se definen en atención a la realidad financiera, industrial e institucional en la que se desenvuelven las adquisiciones de la defensa. La correcta protección de estos intereses implica reconocer la importancia de contar con una industria alineada con los objetivos estratégicos del Ministerio de Defensa. Para contar con esa industria alineada al servicio de la defensa es necesario que la organización de adquisiciones haga valer, mediante su poder como cliente y sus capacidades como regulador, el conjunto de sus intereses industriales. Algo que sólo es posible alcanzar definiendo unos principios rectores de relación con la base industrial fundamentados en la dirección estratégica del Ministerio y en la responsabilidad compartida. Por otro lado, cualquier planteamiento estratégico en materia de adquisiciones resultaría inalcanzable si no se fomenta la consecución de una industria que responda a unos principios de eficiencia, viabilidad, autonomía y competitividad.

## I.1. Necesidad de la Estrategia

8. A pesar de la importancia que la industria de la defensa tiene para el buen fin de la política de armamento y material y a pesar de los obvios intereses industriales vinculados a la defensa nacional, el Ministerio de Defensa español, al contrario que sucede en otros países (véase el cuadro complementario 2: *Tendencias internacionales*), no ha explicitado nunca una estrategia sobre la materia, aplicándose hasta la fecha una estrategia *de facto* integrada por premisas que no siempre tienen fundamento real y que están escasamente integradas con los principios por los que se rige la defensa nacional.
9. El proceso de modernización de los sistemas de las Fuerzas Armadas que se inicia hace unos quince años con la contratación de los aviones de combate Eurofighter, las fragatas F-100 y los carros de combate Leopard, multiplicó exponencialmente las relaciones industriales del Ministerio de Defensa. Alrededor de esos, y de muchos otros programas de obtención, se han adoptado por la organización de adquisiciones de la defensa innumerables decisiones cuyo resultado final depende de la actividad de la base industrial. A su vez, las decisiones vinculadas a los programas de obtención han producido un impacto decisivo en esa base, configurando un sector industrial con una estructura, una competitividad y unas dependencias determinadas. Todo ello ha ocurrido sin contar con una estrategia industrial explícita y realista, asociada a las decisiones de obtención.
10. La experiencia adquirida en estos quince años permite al Ministerio de Defensa obtener unas lecciones aprendidas y definir un escenario estratégico de futuro. La efectividad y la viabilidad de la política de armamento y material y, por tanto también, de la política general de defensa, dependerán en gran medida del acierto en ese esfuerzo.
11. En todo caso, la articulación de los intereses industriales de la defensa no es una tarea fácil. Casi todos los países que cuentan con una industria nacional competitiva revisan periódicamente sus estrategias, procesos y modelos de relación industrial, que pronto pueden quedar obsoletos y superados por el exigente entorno en el que opera la política de armamento. A la complejidad intrínseca de todo programa de obtención se une la dificultad de conciliar los intereses contrapuestos de los múltiples agentes institucionales e industriales, nacionales e internacionales, que generalmente condicionan e intervienen en la toma de decisiones.
12. En la política de armamento y material confluyen factores de muy diversa índole (operativos, organizativos, industriales, tecnológicos, financieros, jurídico-contractuales y de relación y competitividad internacionales) que, siendo interdependientes, configuran un entorno muy complejo y en continua evolución. En el nivel estratégico, todos estos factores, esenciales para la correcta consecución de la política de defensa, deberían ser tomados en consideración y, una vez analizados y

ponderados, encontrar respuesta equilibrada en las premisas estratégicas que la autoridad ministerial competente establezca.

13. Una estrategia industrial que desconozca la capacidad financiera del Estado, los efectos económicos de la aplicación de sus premisas o la realidad del funcionamiento y de las capacidades de la base industrial sobre la que opera está condenada al fracaso y, además, acabará desvirtuando otras estrategias que, como la de sostenimiento, son también esenciales para la operatividad de las Fuerzas Armadas.
14. En un entorno crecientemente competitivo, la gestión de grandes proyectos tecnológicos, como son sin duda muchos de los programas de obtención, demanda una claridad estratégica y un incremento de las capacidades de gestión asociadas. Aunque con especificidades, la complejidad que se predica de los programas de armamento es igual para todos los Ministerios de Defensa del mundo. Lo que distingue a unos de otros es el enfoque estratégico con el que los abordan y el funcionamiento de su organización de adquisiciones.
15. Adicionalmente a sus dificultades connaturales, la política de armamento y material opera en España en un contexto específico que una Estrategia Industrial de la Defensa no puede ni debe ignorar. Muchos planteamientos estratégicos se malogran al desconocer la realidad sobre la que pretenden operar. En otros países, algunas estrategias industriales de la defensa han fracasado o, por lo menos, no han alcanzado la mayoría de sus objetivos, cuando el exceso de ambición, el voluntarismo y el afán de satisfacer todos los intereses en juego conducen a planteamientos maximalistas que resultan, a la postre, inasumibles e insostenibles en la realidad práctica de su aplicación. Una estrategia industrial que intentase contentar todas las demandas de los Cuarteles Generales, de las empresas contratistas, de los subcontratistas, de los tecnólogos extranjeros y de las instituciones políticas resulta inaplicable e indefendible.
16. Esta Propuesta para una Estrategia Industrial de Defensa adopta como punto de partida el análisis de la compleja realidad sobre la que opera la política de armamento y material. A lo largo del texto se tienen en cuenta muchos aspectos de esa realidad, que ha sido previamente analizada y evaluada: la situación de los principales programas de obtención en curso, la insuficiencia presupuestaria estructural, el funcionamiento y las capacidades reales de la base industrial nacional, sus dependencias del extranjero, así como las disfunciones de la organización de adquisiciones de la defensa.
17. Asimismo, este documento tiene en consideración, en el análisis del entorno, la realidad europea e internacional, tanto desde el punto de vista institucional como industrial, ya que la defensa es una materia con un alto contenido internacional. El ejercicio de la soberanía exige compartir áreas de responsabilidad con países socios y aliados cuyos intereses tienen, en gran medida, contenidos comunes y sobre los que se ciernen idénticas amenazas.

18. Los intereses industriales de la defensa mantienen en nuestro país una estrecha relación con el entorno europeo e internacional. Una realidad compleja en la que se participa y de la que se depende y cuyas tendencias es esencial conocer e incorporar a cualquier planteamiento estratégico si se quiere garantizar la autonomía de decisión y no perder ventaja competitiva.

#### **Cuadro complementario 1**

##### **TENDENCIAS INTERNACIONALES EN ESTRATEGIAS INDUSTRIALES DE DEFENSA**

Algunos de los países de nuestro entorno, muchos de ellos aliados de cuyas tecnologías dependen nuestros sistemas (Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Alemania) y otros países clientes de nuestras empresas (Australia), tienen una larga tradición en definir y actualizar estrategias industriales asociadas a sus procesos de obtención. En los últimos años, todos ellos han revisado y han empezado ya a aplicar nuevas líneas estratégicas, dotando a su industria, en un momento tan crítico, de un horizonte que redefine sus intereses industriales y redimensiona su base industrial asociada. Todos ellos se acomodan con esas estrategias a la realidad actual y, muy destacadamente, reconducen errores por exceso de ambición de estrategias pasadas. La especialización de su organización de adquisiciones lleva a augurar el éxito en los procesos de reestructuración que pretenden. La unidad de mando de esas organizaciones especializadas permite orientar con eficiencia todos los recursos que tienen asignados en atención a cualquier nuevo planteamiento estratégico. No en vano, son países que cuentan con una base industrial muy competitiva, autónoma y con capacidades propias que exportan con facilidad.

Hay un conjunto de materias clave que las estrategias industriales de defensa de los países de nuestro entorno recogen con nuevos enfoques. Este documento de reflexión responde a la realidad y a las necesidades específicas de la organización de adquisiciones de la defensa en España, pero se inspira también en la experiencia y amplia tradición que en esta materia tienen algunos de nuestros aliados.

Las nuevas estrategias industriales de los Departamentos de Defensa de los países de nuestro entorno se refieren a aspectos esenciales relacionados con los programas de obtención, el sostenimiento, las exportaciones y las compensaciones industriales en los siguientes términos:

- Se abren procesos de revisión y de reorganización del conjunto de los programas de obtención, tanto nacionales como de cooperación internacional, para acomodar su modelo al principio de viabilidad. En algunos casos, se hacen planteamientos para el uso compartido con aliados de determinadas capacidades.
- Se definen selectivamente capacidades industriales y tecnológicas estratégicas para la defensa, como una forma de orientar a la industria hacia tecnologías competitivas y de valor añadido y como un medio para asegurar efectivamente la ventaja competitiva y la autonomía de decisión. En este sentido se huye de posiciones maximalistas del pasado que han resultado insostenibles.
- Se reorientan estructuras y procesos hacia el sostenimiento.
- Las posiciones referentes a las compensaciones industriales varían mucho, aunque curiosamente algunos países con una base industrial no muy desarrollada las rechazan por no fomentar comportamientos eficientes y competitivos.
- Se reestructuran los modelos de financiación y se buscan nuevas fuentes bajo modelos público-privados donde Ministerio y base industrial comparten riesgos.
- Con independencia de la titularidad pública o privada de las acciones, se incentiva la concentración de las capacidades industriales como respuesta preventiva a la

reducción de la demanda. Igualmente, se aplican medidas de estímulo que fomentan comportamientos eficientes y de incremento de la competitividad de la industria, como contratos cuyo beneficio está condicionado por resultados.

- En paralelo, se revisan en profundidad los procesos y las estructuras orgánicas de adquisición para hacerlas más expertas, eficientes y competitivas.
- Se crean organizaciones expertas y especializadas para fomentar el apoyo institucional a la exportación.
- Se renuncia al proteccionismo del mercado de defensa (salvo en materias muy selectivas vinculadas a suministros esenciales para la soberanía nacional) a fin de fomentar comportamientos más eficientes y competitivos en la base industrial nacional.

Si se quiere que España participe como un sujeto activo de las principales tendencias en materia de estrategia industrial de la defensa, es esencial que la organización de adquisiciones mantenga un conocimiento actualizado de las mismas y que ponga ese conocimiento al servicio de sus propios intereses industriales y de los programas de obtención que define y gestiona. La dependencia que de las tecnologías de esos países tenemos redundante en la necesidad de integrar el conocimiento de ese aspecto del entorno internacional en el funcionamiento diario de nuestra organización.

Finalmente, la carencia de una estrategia industrial dificulta ganar ventaja competitiva frente a países que cuentan con planteamientos de alto nivel asociados a su política de armamento y con una organización de adquisiciones capaz de hacerlos valer.



## I.2. Fundamento de la Estrategia Industrial

19. Los textos legales de mayor rango que rigen la política de defensa en España (Ley Orgánica de Defensa Nacional, Directiva de Defensa Nacional, Directiva de Política de Defensa y la Estrategia Española de Seguridad) reconocen la necesidad práctica de contar con los medios materiales adecuados, a la vez que destacan la importancia estratégica de disponer de una base industrial asociada como proveedora de esos medios.
20. Estas propuestas estratégicas sobre industria de defensa se fundamentan en esa normativa de rango superior y, como un elemento esencial de la defensa nacional y un desarrollo específico de la política de defensa, concreta los aspectos industriales de su contenido. Cualquier estrategia industrial asociada a la política de armamento y material debería especificar el contenido de los intereses industriales del Ministerio de Defensa y trasladar a la actividad ordinaria de la organización de adquisiciones los mandatos e imperativos de la defensa nacional.
21. La **Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional** (LODN) regula, como desarrollo de la Constitución española, la defensa nacional y las bases de la organización militar. Para ello, establece cuales son las finalidades de la política de defensa que determina el Gobierno y responsabiliza de su preparación y ejecución al Ministerio de Defensa, departamento de la Administración General del Estado en el que se integran las Fuerzas Armadas españolas. La LODN incardina también en el Ministerio de Defensa la responsabilidad de la obtención y la gestión de los recursos humanos y materiales necesarios para poner en práctica la política de defensa. Tanto la política de personal como la política de armamento y material integran y son parte subordinada de la más amplia y general política de defensa, que determina el Gobierno de la Nación.



22. La **Directiva de Defensa Nacional** (DDN) 1/2008, sancionada tal y como prevé la LODN por el Presidente del Gobierno, permanece vigente durante una legislatura y recoge las líneas generales y las directrices básicas que para ese periodo rigen la defensa

nacional. En este texto se reconoce que la seguridad y defensa exigen el mantenimiento de unos medios y recursos propios como factor de disuasión y para poder proporcionar una respuesta eficaz que salvaguarde los intereses nacionales. Con más concreción, la DDN establece, como una de sus directrices, *“impulsar el desarrollo continuado de una base industrial y tecnológica de defensa, capaz de atender las necesidades esenciales de la seguridad nacional y de ser integrada en la industria europea de defensa en condiciones de competitividad y nivel tecnológico”*.

23. En el específico ámbito del Planeamiento de la Defensa, la **Directiva de Política de Defensa** (DPD), documento de difusión limitada que, sancionado por el titular del Departamento Ministerial, inicia el ciclo de planeamiento, contiene también directrices específicas referentes a las capacidades industriales que sustentan la defensa.
24. Finalmente, la **Estrategia Española de Seguridad** (EES), prevista expresamente en la DDN, destaca que la aplicación efectiva de sus directrices requiere, por un lado, de la movilización de los recursos financieros y materiales necesarios y, por otro, de una adecuada organización de capacidades industriales y tecnológicas. La EES no postula la necesidad de una industria proveedora cualquiera, sino de una con unas características muy determinadas: fiabilidad, competitividad, autonomía y alineamiento con las directrices estratégicas de seguridad y defensa establecidas por el Gobierno de la nación.

I.3. Responsabilidad de la Estrategia

25. Garantizar y proteger los intereses industriales de la defensa nacional debe de ser una responsabilidad compartida entre el Ministerio de Defensa y su base industrial asociada, bajo el liderazgo activo del primero. La política de armamento y material es una responsabilidad exclusiva de cualquier Ministerio de Defensa, indelegable en sus manifestaciones más importantes. Es, sin embargo, una materia que requiere, mediante técnicas de gestión indirecta, de la ordenación de unos medios industriales y tecnológicos cuya responsabilidad última corresponde a organizaciones empresariales.
26. El Secretario de Estado de Defensa es la máxima autoridad de planeamiento de recurso material y financiero para la defensa, así como el máximo responsable, dentro de la organización de adquisiciones de la defensa, de los programas de obtención. En la organización competencial actual, las estructuras orgánicas de adquisición de los Cuarteles Generales dependen funcionalmente en esta materia de la Secretaría de Estado y de sus Direcciones Generales.
27. El Ministerio de Defensa, a través de determinadas herramientas competenciales que tiene atribuidas para ello, define y ejecuta la política de armamento y material, parte integrante de la política general de defensa. A través de esas mismas herramientas se relaciona con su base industrial proveedora e incentiva en ella comportamientos que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos de la política de armamento y material.
28. En la organización del departamento ministerial, la responsabilidad específica sobre la política de armamento y material corresponde, bajo la superior dirección y supervisión del titular del Ministerio, a la Secretaría de Estado de Defensa. Para la correcta ejecución de esa política, la Secretaría tiene también atribuidas las competencias de relación con el sector industrial suministrador de bienes y servicios para la defensa.
29. Por otro lado, la Secretaría de Estado tiene atribuciones adicionales en materia de financiación, contratación, regulación industrial, gestión de la I+D, gestión de activos afectos a la defensa (algunos de ellos cedidos al sector industrial proveedor) y representación internacional en materia de armamento; aspectos todos ellos que contribuyen a la definición y ejecución de la política de armamento y material y a la imprescindible relación con el sector industrial proveedor.
30. La base industrial de la defensa, si se encuentra alineada con los intereses estratégicos del Ministerio de Defensa, es un elemento esencial para la efectividad de los objetivos de la seguridad nacional. Junto con el Ministerio de Defensa, su industria proveedora deviene corresponsable, en el ámbito de sus competencias, de la adecuada y correcta aplicación de cualquier Estrategia Industrial de la Defensa. Las personas que trabajan en esa industria son, en última instancia, también corresponsables de la defensa nacional y de la política de defensa en su conjunto.

## I.4. Objetivos de la Estrategia Industrial de la Defensa

31. Estas reflexiones estratégicas pretenden ser una visión coherente y sostenida en el tiempo que, alineada con la política general de defensa y con la política de armamento y material en las que se fundamenta, articule los intereses industriales de la defensa, oriente las actuaciones con impacto industrial de la organización de adquisiciones e incentive comportamientos eficientes en su base industrial asociada.
32. La Estrategia Industrial de la Defensa debería tener, como primera finalidad, **definir y proteger los intereses industriales de la defensa nacional**. Este objetivo principal, que da unidad y justifica en última instancia el conjunto de las reflexiones, pretende enraizar la Estrategia Industrial en la política general de defensa y concretar los mandatos relativos a la política de armamento y material y a la industria de defensa que contiene la normativa superior que regula la defensa nacional.
33. El principio de realidad, esto es, la atención y la adecuación a la realidad del entorno operativo, financiero, industrial e institucional en el que se desenvolvería la Estrategia Industrial, constituye el principio estructural de este documento de reflexión.
34. Para la correcta consecución del objetivo principal de definición y protección de los intereses industriales de la defensa es necesario identificar un conjunto de objetivos y finalidades adicionales. Para ello, junto con la protección de los intereses industriales de la defensa, este documento tiene como objetivos adicionales:
  - a. Recuperar los parámetros de **la ventaja operativa y la autonomía de acción** como referencias principales del elemento industrial de la política de armamento y material.
  - b. Reafirmar la **importancia estratégica** de la industria asociada a las Fuerzas Armadas y conceptuarla, siempre que se encuentre alineada con los objetivos estratégicos del Ministerio de Defensa, como **una capacidad más** a su servicio y como **un elemento esencial de la defensa nacional**.
  - c. **Dotar de contenido al modelo relacional** del Ministerio de Defensa con su industria asociada. Para lo cual se definen una serie de **principios rectores o configuradores del modelo** y se propugna la **reorientación estratégica de las herramientas de ese modelo relacional**: por un lado, los programas de obtención como herramienta principal y, por otro, los procesos de definición y obtención y el resto de herramientas de naturaleza secundaria, como el aseguramiento de la calidad, la gestión de activos cedidos, las compensaciones industriales, etc.
  - d. **Reforzar y reorientar estratégicamente la posición de cliente y la posición de regulador** del Ministerio de Defensa, como un modo de hacer efectivos los objetivos de la defensa nacional y para mejor proteger los intereses industriales de la defensa y la industria asociada.

- e. **Orientar la toma de decisiones** con impacto industrial de la organización de adquisiciones de la defensa.
- f. **Incentivar la consecución de un modelo de industria** asociada a la defensa que optimice los recursos públicos que se destinan para su capacitación y que responda a los **principios** de alineamiento estratégico, viabilidad, eficiencia, competitividad internacional y concentración de capacidades industriales e institucionales.
- g. **Fomentar la adecuada internacionalización** de la industria asociada, como un medio de garantizar los intereses industriales de la defensa en España y de optimizar los recursos invertidos.
- h. **Contextualizar la estrategia** en la realidad institucional e industrial sobre la que debe actuar.



## **CAPÍTULO II**

### **NUEVOS CONCEPTOS ESTRATÉGICOS**

## SUMARIO DEL CAPÍTULO

No hay nación, no hay soberanía nacional, que no pretenda garantizarse un mínimo de seguridad y defensa para la protección de sus ciudadanos y la integridad de su territorio. La soberanía nacional es el fundamento primero de la política de defensa, una función indelegable y configuradora de todo Estado. Por ello, todos los aspectos de la política de defensa deberían estar informados y referenciados por los parámetros y principios que se derivan de la soberanía nacional. Sin embargo, en lo relativo a la componente industrial de la política de armamento y material no siempre ha sido así y han primado conceptos que poca o ninguna vinculación tienen con ella. En este capítulo se pretende recuperar esos parámetros propios y específicos de la soberanía nacional (en realidad, de la defensa nacional); en concreto y de forma destacada, los conceptos de ventaja y autonomía de acción y emplearlos como referente de la materia específica de la política de armamento y material.

En este capítulo se defiende la necesidad de utilizar esos dos parámetros para informar todo aquello concerniente al elemento industrial de la defensa nacional. De forma que, a través de ellos, se traslade el concepto de soberanía al plano industrial de la defensa, como la capacidad de la industria asociada para proporcionar a las Fuerzas Armadas la ventaja operativa y la autonomía de acción. Igualmente se hace hincapié en contraponer estos dos parámetros estratégicos a la invocación demasiado frecuente de una serie de premisas que poco o nada tienen que ver con la defensa nacional. Estos dos parámetros se consideran esenciales para determinar qué capacidades industriales se han obtenido durante los procesos de capacitación industrial que han caracterizado a nuestro modelo de adquisiciones de la defensa durante los últimos veinte años.

Igualmente, se establece el concepto nuclear de esta propuesta estratégica: los intereses industriales de la defensa nacional, es decir, todo aquello que por su valor y por conferir ventaja operativa y autonomía de acción, importa al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas en relación con los aspectos industriales de la política de armamento y material. En estos momentos, y aunque pueda resultar extraño a muchos, el principal interés industrial de la defensa debería ser recuperar por parte de la organización de adquisiciones de la defensa, el conocimiento integral sobre la materia industrial de la política de armamento y material. Una necesidad ineludible cuando se gestionan grandes programas de naturaleza tecnológica en un entorno hipercompetitivo. En este capítulo, y con el objetivo final de la creación de una organización única y especializada de adquisiciones, se dan pautas para generar y gestionar ese conocimiento en beneficio del Ministerio, de las Fuerzas Armadas y de su industria asociada.



## II.1 La soberanía nacional en términos de ventaja y autonomía de acción.

### La soberanía nacional y los parámetros de la ventaja y la autonomía de acción

36. La política de defensa es esencial para garantizar y hacer efectiva la soberanía nacional. La estructura de las Fuerzas Armadas, su doctrina, la formación del personal al servicio de la defensa y el equipamiento material son los principales elementos de la política de defensa. La articulación eficiente de estos elementos, su equilibrio y coordinación, pretenden aportar ventaja y autonomía de acción frente a terceros, en el grado que requiera el ejercicio de la soberanía nacional en el ámbito de la defensa.
37. Hay muchos aspectos a considerar en relación con la soberanía nacional, pero, sin duda alguna, los conceptos de ventaja y de autonomía de acción son capitales a la hora de su ejercicio en el específico ámbito de la defensa. Lo cierto es que los dos conceptos son usualmente invocados y empleados, aunque sea con otras denominaciones, en las actividades más operativas y doctrinales de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, tanto la ventaja operativa como la autonomía de acción son sistemáticamente olvidadas en todo lo relativo a la componente industrial de las adquisiciones de la defensa. Esta situación va en detrimento de la política de armamento y material y, en opinión de los redactores de este documento de reflexión, distorsiona el funcionamiento del sistema de adquisiciones de la defensa en España e introduce fuertes desequilibrios en el conjunto de la política general de defensa.
38. Queremos reiterar que, si se considera a la base industrial asociada a la defensa como una capacidad más al servicio de las Fuerzas Armadas, habría que someter en coherencia a toda la política de armamento y material, y en concreto a su componente industrial, a parámetros propios de la defensa nacional. Es decir, a constantes que caractericen y permitan valorar la política de armamento y material y, en concreto, la estrategia industrial que se le asocie desde la óptica específica de la defensa nacional. Los redactores de estas propuestas consideran que los dos parámetros más idóneos para ello serían la ventaja operativa y la autonomía de acción.
39. Dada la importancia que se le atribuye en este documento a ambos conceptos, se requiere un mínimo de explicación previa acerca de qué se entiende por ellos:
  - La ventaja no es un concepto unívoco, sino que dependiendo del ámbito en el que se emplee adopta un significado u otro. En términos generales, se puede entender por ventaja toda aquella diferencia positiva que se posee frente a un tercero. A los efectos de estas reflexiones sobre industria de defensa, lo emplearemos, según proceda, como ventaja operativa (terminología corriente en el ámbito de defensa) o como ventaja

competitiva (cuando nos refiramos al ámbito empresarial, aunque no en el rigor de la metodología de Porter).

- Por su lado, el concepto de autonomía de acción se vincula con la capacidad o habilidad de actuar, en cualquier momento y sin injerencias de terceros, en atención a los intereses propios de, en nuestro caso, la defensa nacional.
- Ambos conceptos están muy relacionados, siendo, en todo caso, complementarios; pero tal vez, de los dos, el de autonomía de acción tenga una mayor importancia, ya que cualquier ventaja adquirida no es suficiente en sí misma si no se cuenta con la habilidad de emplearla con autonomía.

40. A pesar de la importancia capital de estos dos conceptos, es recomendable que todas las decisiones que se adopten en atención a uno u otro sean analizadas desde la óptica financiera del análisis coste-beneficio y supeditadas al principio de viabilidad y de sostenibilidad. Así, toda ventaja que se pretenda obtener debería planearse de forma que se garantice, una vez alcanzada (viabilidad), el poder mantenerla en el tiempo (sostenibilidad). Por su lado, la autonomía de acción no debe pretenderse, por ejemplo, mediante la adquisición de un catálogo completo de productos finales, cuya adquisición y sostenimiento no sean asumibles por la capacidad financiera del Estado. Uno de los principales riesgos de cualquier modelo de adquisiciones es su insostenibilidad en el largo plazo: no habrá ventaja operativa (o competitiva) ni autonomía de acción si el modelo de adquisiciones de la defensa o las estructuras industriales en las que se asientan no se pueden mantener en el tiempo. Junto a los dos parámetros de la ventaja y la autonomía de acción, el principio de viabilidad, no sólo en su vertiente financiera sino también en la industrial, debería informar cualquier actividad relacionada con la política de armamento y material.

### **La política de armamento y material y la ventaja y la autonomía de acción.**

41. A los efectos de este documento, cabe plantearse si, tras más de quince años de grandes programas de obtención, España y su sistema de adquisiciones de la defensa han incrementado, desde el punto de vista de la componente industrial, su ventaja y su autonomía de acción frente a terceros. El atender a este planteamiento exigiría dar respuesta institucional a un conjunto de cuestiones muy relacionadas con el concepto de autoridad de diseño y con los resultados del proceso de capacitación industrial y tecnológica vinculado a los grandes programas.
42. De esta forma, se requeriría analizar, desde las competencias y atribuciones de la organización de adquisiciones y exclusivamente con sus propios medios, por lo menos, los siguientes aspectos relativos a las capacidades de la base industrial nacional y extranjera que generalmente participa en los programas de obtención de las Fuerzas Armadas:

- Conocer aquellas capacidades tecnológicas e industriales en las que empresas nacionales sean autoridad de diseño, destacando aquellas que se hayan obtenido a través de los procesos de capacitación anejos a los programas de obtención.
  - Destacar aquellas capacidades en las que se sea autoridad de diseño respecto de tecnologías críticas o esenciales o respecto a sistemas o subsistemas que aumenten la eficiencia operativa de las Fuerzas Armadas.
  - Destacar aquellos procesos y capacidades en los que las empresas nacionales no requieran ya de la autorización y la colaboración del tecnólogo para mantener, sostener y actualizar los sistemas adquiridos o para exportarlos a terceros.
  - Determinar cuántas patentes nacionales se han generado o están vinculadas a los programas de obtención, especificando cuántas de ellas corresponden a tecnologías, procesos o productos críticos que aportan ventaja competitiva y autonomía de acción a las Fuerzas Armadas.
  - Discriminar aquellas capacidades industriales y tecnológicas que no puedan mantenerse en el tiempo sin la liberación de nuevos programas de obtención.
  - Analizar la eficiencia competitiva y las curvas de aprendizaje de las empresas partícipes en programas de obtención.
  - Analizar los procesos de integración de empresas españolas en grupos multinacionales en términos de mejora efectiva de sus capacidades tecnológicas y de sus procesos de producción y comercialización. En este sentido, se debería determinar cómo han contribuido esos grupos empresariales en términos de ventaja operativa para las Fuerzas Armadas españolas.
43. Ya se ha afirmado que la responsabilidad de la política de armamento y material corresponde, incluido todo lo relativo a su componente industrial, al Ministerio de Defensa, en concreto a la Secretaría de Estado de Defensa. Aunque para el desarrollo y producción de los sistemas de armas las Fuerzas Armadas acudan a un sector industrial especializado, que asume así su parte de responsabilidad, la Administración sigue siendo la responsable última del funcionamiento del modelo, no debiendo renunciar nunca a la definición, dirección y control de los aspectos claves y nucleares del proceso de suministro. Así, en esta materia, la actividad de la organización de adquisiciones es esencial en la estructuración y comportamiento de la base industrial proveedora. De esta forma, para saber qué y cuánto se ha ganado realmente en términos de ventaja y autonomía de acción, hay necesariamente que completar las cuestiones del punto anterior con otras relativas al funcionamiento de la organización de adquisiciones y de su nivel de conocimiento de la componente industrial de la política de obtención. A estos efectos se debería analizar en detalle, por lo menos, los siguientes aspectos:
- Las herramientas competenciales atribuidas a la organización de adquisiciones que se puedan emplear para fomentar comportamientos eficientes en la base industrial proveedora.

- Medios y metodologías propias de la organización para analizar y auditar el grado de madurez de las tecnologías implicadas.
  - Mecanismos y metodologías propias para medir los riesgos tecnológicos e industriales asociados a los programas.
  - Nivel de visibilidad autónoma que la organización tiene sobre los aspectos financieros, jurídicos y técnicos de los programas, incluidos todos aquellos relativos a, por lo menos, los subcontratos de suministros más críticos.
  - Medios propios con los que se cuenta para conocer el grado de avance de los programas y sus desviaciones – basados, por ejemplo, en técnicas del valor ganado, modelos WBS, etc.-, más allá de los cumplimientos de los calendarios de entrega.
  - Medios que se emplean para reducir el nivel de riesgo asociado a los programas: estrategias de contratación, alternativas industriales, planes de contingencia y de mitigación, etc.
  - Medidas que se aplican para reconducir programas.
  - Nivel de independencia y de autoridad de las oficinas de programa para reconducir o gestionar activamente los programas.
  - Capacidad de influencia de la organización de adquisiciones de la defensa para hacer valer en el entorno internacional y en los programas multinacionales de los que formamos partes nuestros propios intereses industriales y los intereses de las empresas nacionales.
44. Alcanzar una respuesta plena y completa a la cuestión de cuáles han sido las consecuencias de los grandes programas en términos de ventaja y autonomía de acción industriales es muy complejo, ya que la estructura y funcionamiento de la organización de adquisiciones y el modo en que ésta se relaciona con la industria proveedora dificultan la generación y circulación de la información necesaria para ello. Sería necesario, en todo caso y como ya se ha dicho, que todas las respuestas a las preguntas planteadas se completasen metodológicamente con el filtro del análisis coste-beneficio. Las ganancias en términos de ventaja operativa (o competitiva) y de autonomía de acción deberían ponderarse siempre en términos de viabilidad financiera, especialmente cuando la ventaja o la autonomía se pretenden obtener mediante procesos de adquisición que siempre asocian un coste.
45. De todo este planteamiento, no deberían quedar al margen los procesos de capacitación industrial y tecnológica que los grandes programas (y no sólo ellos) incorporan, ya que han sido uno de los elementos nucleares de la actual configuración de la base industrial nacional de la defensa. Tras quince años de grandes programas, es obligado replantear los procesos de capacitación desde la óptica de la ventaja competitiva y la autonomía de acción. Los redactores de estas propuestas estratégicas consideran que los procesos de capacitación tecnológica e industrial son, en un país de nuestras características, de suma importancia a la hora de ganar en estos dos parámetros, sin embargo no son el único medio para ello ni tampoco necesariamente el más eficiente. Los procesos de capacitación industrial vinculados a los programas de obtención son siempre muy costosos, ya que incorporan sobrepuestos de los que carece el esquema más sencillo de las adquisiciones directas al tecnólogo extranjero. El Ministerio de Defensa debería poder conocer con exactitud esos sobrepuestos de

capacitación asumidos en los grandes programas, para así poder evaluar, una vez auditada la eficacia industrial de cada proceso de capacitación, la eficiencia de cada decisión. Los resultados de esa auditoría de eficacia y de ese análisis coste-beneficio deberían poder reorientar este específico aspecto de la capacitación en cualquier futura estrategia industrial de la defensa.

46. El empleo extensivo de los parámetros de la ventaja y la autonomía de acción permitirían un replanteamiento global de toda la componente industrial de la política de armamento y material. La utilización de ambos parámetros, y los imperativos del principio de viabilidad, deberían permitir a los responsables de la política de obtención lo siguiente:

- Priorizar los niveles de protección que el Ministerio presta a la capacidades de la industria nacional.
- Definir las capacidades estratégicas y críticas para la operatividad de las Fuerzas Armadas, las cuáles no necesariamente deben ser atendidas por empresas españolas si no garantizan un mínimo cumplimiento de los dos parámetros.
- Revisar las estructuras industriales que sustentan los programas en curso para garantizar que se satisfacen ambos parámetros.
- Definir el núcleo de una futura Estrategia Industrial de la Defensa, de la cual este documento pretende ser un primer paso.
- Detectar debilidades y comportamientos inadecuados de la política de armamento y de la organización de adquisiciones de la defensa.
- Corregir esas debilidades.
- Orientar todas las actividades de la organización de adquisiciones, desde las fases iniciales de definición de la necesidad.

#### **Cuadro complementario 2**

##### **Las premisas distorsionantes no pueden sustituir a una estrategia industrial de la defensa.**

Aunque la componente industrial sea esencial, las decisiones de adquisición, núcleo de la política de armamento y material, nunca se han ordenado en España en atención a una estrategia industrial clara que explicita cuáles son los intereses industriales asociados a los procesos de obtención (lo que, a efectos de esta reflexión, venimos considerando como un interés industrial de la defensa nacional). La falta de una estrategia implica la carencia de principios rectores, es decir, de guías estratégicas de largo recorrido que orienten la actividad de la organización de adquisiciones. El vacío que se produce ha sido sistemáticamente cubierto por la invocación de premisas que, con aparente sentido estratégico, no responden ni a las necesidades ni a los intereses reales del Ministerio de Defensa; incluso, en algunos casos, ni siquiera se corresponden con las finalidades que se le atribuyen al Ministerio.

Esas premisas, que calificamos como de distorsionantes, han producido distintos efectos negativos a lo largo de toda la política de armamento y material. En el fondo, es la ausencia de una estrategia realista, clara y explícita lo que los produce. Esas premisas distorsionantes (1) erosionan el conjunto de la política de armamento y material y cualquier estrategia financiera,

contractual y de I+D que se le asocie, (2) descentran a la organización de adquisiciones de sus actividades prioritarias y (3) trasladan al presupuesto de defensa esfuerzos para los que no está diseñado.

Las principales premisas que usualmente se invocan son las siguientes: la creación de empleo sin más, o la creación de empleo cualificado; la adquisición de lo más moderno (algo que generalmente se expresa en inglés: el *state-of-the-art*); y los arrastres económicos del gasto en defensa. No pretendemos negar la importancia que para el conjunto de la economía de un país tienen esos tres elementos, ni tampoco negar la vinculación que cualquier política de gasto público pueda tener con ellos. Lo que intentamos es centrar el análisis estratégico de la política de armamento y material en conceptos propios de la defensa nacional y no sustituirlos por premisas, que por tentadoras que sean, no tienen una especial relación directa con ella.

**La creación de empleo.** Esta premisa es, en el fondo, una consecuencia de toda política de gasto. Allí donde se invierte se genera empleo y, si donde se invierte es en productos tecnológicamente avanzados, la generación será de empleo cualificado, entendiéndolo por ello, la creación de puestos de trabajo para ingenieros y licenciados. ¿Es esto así en defensa? Por descontado, porque es predicable, sin especial análisis, en todo gasto (público o privado) y porque, en el caso de defensa, se gasta en material muy sofisticado que exige la dotación de puestos cualificados. ¿Es, sin embargo, decisivo a efectos de la política de armamento? Es decir, ¿nos dota la creación de empleo de alguna ventaja competitiva o incrementa nuestra autonomía de acción? Pues, ya no tanto, porque esos dos parámetros no están relacionados, en un mundo tecnológico e interdependiente, con el volumen de empleo creado, sino con la optimización estratégica del recurso humano. Además, aunque no lo consideremos un dato relevante, en España ha pasado todo lo contrario: el sector industrial de la defensa tiene hoy menos empleo directo que el que había en el arranque de la década de los noventa. Otra cosa distinta sería, en cuanto a lo que nos interesa, que, por ejemplo, el Ministerio de Defensa se garantizase para sus programas el uso prioritario del recurso humano más cualificado de las empresas contratistas y proveedoras, frente al destino que la empresa pueda darle en beneficio de programas de terceros clientes.

Sirva esto último como ejemplo y propuesta de uso estratégico del empleo afecto a la defensa y como una revisión de esta premisa desde la óptica de la ventaja y la autonomía de acción.

**El *state-of-the-art*.** Esta premisa ya ha sido analizada en el primer cuadro complementario relativo a las amenazas. No siempre lo más moderno es más apropiado o adecuado como respuesta. En un ensayo bélico realizado en Estados Unidos (lo recoge, por ejemplo, Krepinevich en la introducción de su libro *Seven Deadly Scenarios*), el bando enemigo que simulaba una insurgencia colapsó los modernos sistemas radar de detección del bando amigo con bengalas y fuegos artificiales. De el *state-of-the-art* como premisa distorsionante derivan, entre otros aspectos, la tendencia a la sobre especificación, las dificultades en la gestión de los requisitos de cliente, muchos riesgos tecnológicos e incrementos de coste, y un aumento de la dependencia tecnológica del extranjero. Como sucede en la mayoría de los factores vinculados a la política de armamento, los aspectos negativos de la adquisición de lo más moderno podrían controlarse con más análisis y filtros previos y con más gestión integral de los programas, es decir, desarrollando los aspectos de cliente inteligente (*smart client*) de la organización de adquisiciones.

Esta premisa también se invoca muchas veces ligada a la idea de la tecnificación de las empresas

locales que se estarían beneficiando de las transferencias de tecnologías extranjeras. Sin embargo, la tecnificación de las empresas, un objetivo difícil de medir (pero para el que pueden existir numerosos indicios indirectos, como el número de patentes y el éxito de exportación a terceros países), está más vinculada con la capacidad y pericia de sus gestores y técnicos que con la mera producción de sistemas por modernos que sean, especialmente si esa producción es bajo licencia de terceros. Por el contrario, la obsesión por lo más moderno dificulta muchas veces la capacidad de aprendizaje de la industria local, ya que las empresas extranjeras o sus gobiernos de referencia suelen limitar el acceso a la información necesaria. Además, muchas empresas locales suelen carecer de la previa madurez tecnológica para el manejo de esa tecnología.

**Los arrastres económicos del gasto en defensa.** La mayor parte de las reflexiones anteriores sobre la creación de empleo sirven también para analizar esta otra premisa de la que generalmente se abusa para justificar, sin reflexiones añadidas, el incremento del gasto en defensa. Es obvio que un gasto elevado en equipamientos sofisticados, algo connatural al gasto en defensa, produce arrastres económicos. Esa información estadística sobre los efectos económicos del gasto en defensa es sumamente interesante, (1) siempre que se compare con otros sectores de producción a los que se aplique el mismo método y las mismas premisas de cálculo; (2) siempre que los resultados se pasen por el filtro metodológico del análisis coste-beneficio y (3) siempre que no se pretenda desvirtuar con ello la finalidad última del gasto en inversiones de la defensa: dotarse de los medios necesarios y adecuados para el funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Es decir, siempre que no se emplee como excusa para instrumentalizar el objetivo estratégico de la política de armamento y material.

El debate respecto al gasto en defensa debería centrarse, más bien, en dos aspectos necesariamente complementarios: la eficiencia de su empleo (a mayor eficiencia mayores arrastres) y el nivel adecuado de dotación presupuestaria para el cumplimiento de las misiones que tiene atribuidas las Fuerzas Armadas.



## II.2. Los intereses industriales de la defensa. La gestión inteligente del conocimiento integral

47. Gran parte de las debilidades del modelo de adquisiciones podrían corregirse mediante una explícita definición estratégica de los intereses industriales de la defensa, es decir de cuáles sean los intereses propios del Ministerio de Defensa en el ámbito industrial. Intereses que, para no distorsionar el funcionamiento de las Fuerzas Armadas, deberían: (1) asociarse exclusivamente a la finalidad última de la política de armamento y material, esto es, la obtención del material adecuado para las Fuerzas Armadas; (2) articularse alrededor de los parámetros de la ventaja y de la autonomía de acción; (3) ser autónomos y definirse al margen de los intereses particulares de las empresas suministradoras, con los cuáles no tienen necesariamente que coincidir; y (4) atender a los principios de adecuación a la realidad y de viabilidad, tanto en su vertiente financiera como en la industrial e institucional, los cuales se analizan más adelante.
48. ¿Qué se entiende, a los efectos de esta propuesta estratégica, como interés industrial de la defensa? Se considera como tal todo aquello que, por su valor y por conferir ventaja operativa y autonomía de acción, importa al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas en relación con los aspectos industriales de la política de armamento y material.
49. Unos cuantos ejemplos concretos ayudarán a clarificar el concepto. Constituyen intereses industriales de la defensa o, si se quiere, son de interés industrial para la defensa nacional, por ejemplo:
- Los activos industriales y las instalaciones propiedad del Ministerio cedidas en uso a las empresas suministradoras, así como todos los activos industriales y procesos de producción generados por los programas de obtención del Ministerio. El correcto empleo y la optimización de estos recursos industriales son de un obvio interés para la defensa.
  - Las patentes industriales empleadas o generadas en los programas de obtención del Ministerio, sea quien sea su propietario.
  - Las participaciones accionariales del Estado en empresas proveedoras de sistemas para la defensa
  - Las alianzas tecnológicas, de producto y comerciales que las empresas españolas contratistas principales o suministradoras del Ministerio de Defensa mantienen con empresas extranjeras. Este es un elemento decisivo de la política de armamento y material, y en realidad de toda la política general de defensa, cuya oportunidad, definición y gestión no puede depender de las meras relaciones e intereses empresariales.



- La preparación, la organización y el empleo del recurso humano de las empresas suministradoras.

50. Los redactores de esta reflexión estratégica consideran que el más destacado de los intereses industriales de la defensa lo constituye, sin embargo, el conocimiento en poder de la organización de adquisiciones. La gestión inteligente de un conocimiento integral de toda la materia industrial y de toda materia que afecta a la base industrial aporta, en beneficio de todo Ministerio de Defensa y de su base industrial asociada, un nivel de ventaja y de autonomía de acción decisivos. Ese conocimiento integral, que sólo sería capaz de generarlo y gestionarlo una organización de adquisiciones especializada y única para el conjunto de las Fuerzas Armadas, debería estar integrado, como mínimo, por los siguientes extremos, que ordenamos en dos bloques:

**I. Conocimiento industrial.** Es un interés industrial decisivo para la defensa nacional la capacidad de gestionar un conocimiento completo de toda la materia industrial, lo que implicaría que la organización de adquisiciones de la defensa dominase, sin ánimo de exhaustividad, la información relativa a los siguientes factores:

- i. La base industrial y tecnológica de la defensa a nivel mundial: su organización, estructura y funcionamiento y, muy destacadamente, sus capacidades y productos.
- ii. La base industrial y tecnológica de la defensa nacional: la organización, procesos y capacidades industriales y tecnológicas reales de los contratistas principales del Ministerio de Defensa, de los subcontratistas y, en el caso de los elementos más críticos, de toda la cadena de suministros.
- iii. Los canales internacionales de dependencia industrial, tecnológica, comercial y empresarial de la base industrial nacional de la defensa.
- iv. La organización, estructura y funcionamiento de la base industrial y tecnológica nacional, no sólo de la de defensa, para fomentar su participación en los programas de obtención.

**II. Conocimiento de todas aquellas otras materias que afectan a la base industrial.** Ante su consideración como principal interés industrial para la defensa nacional, la gestión inteligente del conocimiento industrial requiere ser integral, con lo que a los anteriores apartados de conocimiento habría que añadir todo lo relativo a aquellas otras materias o áreas de actividad del Ministerio que inciden en el funcionamiento de la industria:

- i. Gestión de programas, incluidos todos los aspectos de gestión técnica, ya que los programas de obtención son la principal herramienta de relación con la industria y de articulación de los intereses industriales de la defensa.

- ii. Materia financiera, especialmente todo aquello relativo a la estrategia financiera asociada a la política de armamento.
- iii. Materia jurídica, especialmente todo aquello relativo a la estrategia contractual asociada a la política de armamento.
- iv. Materia de I+D de la defensa.
- v. Materia de regulación industrial.
- vi. Materia internacional, donde se incluiría: (1) la estructura y funcionamiento de todos los foros, organismos y organizaciones internacionales donde se sustancian aspectos relacionados con la industria de defensa, (2) la estructura y funcionamiento de la organización de adquisiciones de la defensa en los principales países y (3) las oportunidades comerciales de exportación a esos países.
- vii. Todos los aspectos de la política de seguridad y defensa que puedan mejorar el conocimiento industrial.
- viii. Todos aquellos aspectos operativos que puedan mejorar el conocimiento industrial.

51. El conocimiento integral de la materia industrial debe ser autónomo, esto es, debe poder generarse y gestionarse por los medios directos del Ministerio, con independencia del conocimiento que para el cumplimiento de sus objetivos generen las propias empresas. En un modelo de gestión indirecta de recursos públicos, donde organizaciones empresariales desarrollan y producen los bienes materiales necesarios para la defensa nacional, la actividad principal, nuclear e indelegable del Ministerio de Defensa debería ser la gestión inteligente del conocimiento asociado a esa materia. Ya sólo fortaleciendo este aspecto se ganaría decisivamente en ventaja y autonomía de acción, en beneficio no sólo del Ministerio y de sus programas de obtención, sino también de la industria asociada que vería, por ejemplo, fortalecida su posición competitiva internacional al suministrar a un cliente poderoso e influyente. Los medios y herramientas con los que cuenta para ello el Ministerio son muchos: oficinas de programas, herramientas de gestión de programas, auditorías de costes, auditorías operativas, inspección industriales, inspecciones de calidad y técnicas, observatorios de tecnología, redes de información como la red de agregados, etc.

### **Cuadro complementario 3**

#### **El entorno internacional de los intereses industriales de la defensa. Las alianzas tecnológicas.**

La política general de defensa se desarrolla en un entorno caracterizado por la complejidad y la incertidumbre, donde la cooperación entre aliados pretende reducir el impacto de ese entorno. La componente industrial de la política de armamento y material añade a esas dos notas la realidad hipercompetitiva del mercado internacional en el que opera. Ni en materia operativa ni en materia de política de adquisiciones España afronta sus retos en solitario, sino cooperativamente con sus aliados.

En nuestro país, el entorno internacional tiene una influencia decisiva, ya que, en gran medida, los intereses industriales de la defensa se han hecho realidad en nuestro país a través de adquisiciones de productos de nuestros aliados a las que se asocian procesos

de transferencias de tecnólogos extranjeros. No hay prácticamente ningún programa de obtención, no sólo los programas multinacionales, que no contenga tecnologías, productos, sistemas o subsistemas críticos de origen extranjero. Por otro lado, muchas empresas suministradoras del Ministerio de Defensa, tanto contratistas principales como subcontratistas, aunque residenciadas en España, pertenecen a grupos de capital extranjero, donde tienen una gran influencia gobiernos extranjeros.

En el reconocimiento de esta realidad, estas reflexiones sobre industria de defensa consideran el entorno institucional e industrial europeo y el de sus aliados bilaterales como una ampliación y como el principal referente de su ámbito de actuación nacional. Las alianzas bilaterales y la participación en el proceso de construcción de la Europa de la Defensa son elementos esenciales para comprender la realidad de la política de armamento y material española.

Las alianzas bilaterales no contradicen los principios del proceso de construcción europea. Al contrario, y en el caso español, las alianzas bilaterales (muy destacadamente, la relación transatlántica con Estados Unidos, aunque no es la única importante) son un elemento diferenciador que enriquece, como les sucede a otros Estados Miembro, nuestra participación en ese proceso.

Las alianzas tecnológicas, de producto y comerciales entre empresas españolas y tecnólogos extranjeros constituyen un interés industrial de la defensa nacional que desborda el ámbito empresarial, ya que de ellas dependen elementos esenciales y críticos de la operatividad de las Fuerzas Armadas y de la política general de defensa e, incluso, de la política exterior. Por esa razón, y aunque se articulen a través de las empresas asociadas a la actividad del Ministerio, las alianzas con terceros en materia de armamento deberían ser sometidas por parte del Ministerio a los mismos parámetros de ventaja y autonomía; y no sólo en lo que respecta a su oportunidad, sino también en su contenido y estructura industrial. La dimensión europea y las alianzas bilaterales no deben condicionar la autonomía de acción soberana de nuestra política de armamento, sino matizarla y complementarla. Lo que requerirá aumentar la dirección y el control estratégico-institucional (véase el principio correspondiente en el capítulo III) en todos los aspectos internacionales de la política de armamento y material.

A estos efectos, el Ministerio de Defensa debería, por ejemplo, evitar que las alianzas entre empresas trasladen al sistema nacional de adquisiciones de la defensa riesgos de inmadurez tecnológica de programas extranjeros o que se desvirtúen esas alianzas convirtiéndolas en meros suministros de productos extranjeros que encarecen el precio final de los programas nacionales. Dos riesgos asociados a esas alianzas que, obviamente, no aportan ventaja operativa o competitiva alguna y que una labor de control del Ministerio podría detectar y evitar.



## **CAPÍTULO III**

### **PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS**

## **SUMARIO DEL CAPÍTULO**

La soberanía nacional es el fundamento primero de la política de defensa, una función indelegable y configuradora de todo Estado. No hay nación que no pretenda garantizarse un mínimo de seguridad y defensa para la protección de sus ciudadanos y la integridad de su territorio. Si el Estado, a través de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Defensa, desea garantizar esa seguridad y defensa debe analizar las amenazas desde el realismo y otorgar una respuesta también realista. Cualquier aspecto de la política de defensa debe estar sujeto al principio de realidad. Sin embargo, muchos aspectos de política de armamento y material han descansado sobre planteamientos voluntaristas e ilusorios, de los cuales no poca responsabilidad ha tenido el modelo de prefinanciación empleado para los grandes programas.

Por tanto, esta propuesta estratégica se estructura alrededor de la realidad en la que opera la política de armamento y material y su sistema de adquisiciones. La realidad de la capacidad financiera del Estado, la realidad de las capacidades industriales de base nacional y la realidad de la dependencia de tecnologías extranjeras debería prioritariamente, entre otros aspectos, informar cualquier planteamiento estratégico asociado a la política de adquisiciones.

Sin embargo, no basta con saber que hay que acomodarse a la realidad. También hay que saber cómo hacerlo. Con esa finalidad se proponen una serie de principios rectores (viabilidad, dirección y control estratégico-institucional y responsabilidad compartida) que pretenden adaptar el funcionamiento de la organización de adquisiciones a la realidad en la que opera y fomentar comportamientos eficientes y competitivos en la base industrial proveedora. Estos principios, aunque sean de alto nivel pretenden informar el trabajo diario de cualquier responsable de la organización de adquisiciones en su conjunto, quien estaría obligado a aplicarlos a través de las competencias que esa organización le atribuye.

El capítulo se cierra con un modelo no determinista de industria asociada, es decir, aquella alineada con los intereses estratégicos de la defensa nacional y aquella que, en atención a sus propias capacidades, otorgue alguna ventaja operativa y autonomía de acción a su cliente, las Fuerzas Armadas españolas.

### III.1. La realidad como principio estructurador

52. Muchos elementos decisivos de la política de armamento y material se asientan sobre planteamientos excesivamente voluntaristas, como han acreditado los recientes informes del Ministerio de Defensa de evaluación de los programas especiales de armamento. La financiación de los programas y la estructura industrial sobre la que descansan, así como el funcionamiento general de la propia organización de adquisiciones no responden adecuadamente a la realidad del entorno hipercompetitivo en el que se desarrollan las adquisiciones militares. Estos tres elementos (financiación, base industrial y organización) se corresponden con las tres lentes u ópticas alrededor de las cuales se han articulado los citados informes. Una parte importante de estas reflexiones estratégicas se inspira en los resultados de esa evaluación.
53. El mecanismo de prefinanciación de grandes programas -fundamentado en anticipos del Ministerio de Industria y en el diferimiento de los pagos del Ministerio de Defensa- ha provocado un fenómeno general de ilusión financiera en el conjunto del modelo de adquisiciones, que ha acabado afectando a otros elementos de la política de armamento y material, en concreto a su elemento industrial y a su organización de adquisiciones. La creencia errónea sobre la capacidad financiera ilimitada del presupuesto de inversiones del Ministerio se ha extendido inevitablemente a las estructuras industriales e institucionales. De esta forma, bajo la ilusión financiera del modelo de prefinanciación, se han aprobado programas con formatos industriales insostenibles que complican, aún más, la gestión eficiente de una organización inadecuadamente estructurada.
54. Los programas de obtención en el ámbito de la defensa, especialmente los programas especiales de modernización, constituyen una compleja realidad que comparte rasgos con los grandes proyectos tecnológicos que se desarrollan en entornos hipercompetitivos. El modelo de adquisiciones de la defensa, al obviar la compleja realidad de estos programas, no les dio respuesta adecuada y, a la larga, no ha conseguido reducir los riesgos que, por su propia naturaleza, se asocian a los programas militares. Así, esa triple ilusión -financiera, industrial e institucional- ha acabado aislando al conjunto del sistema de adquisiciones de la realidad y del entorno en el que opera.
55. Frente a esta situación, las reflexiones estratégicas de este documento se inspiran y estructuran alrededor del principio de realidad. En estas páginas se huye de lugares comunes y se ha sido muy crítico con todo aquello que enmascare la realidad y desvirtúe la finalidad última de la política de armamento y material. En materia de defensa, el conocimiento de la realidad aporta una ventaja y una autonomía de acción decisivas, pero para ello se precisa que ese conocimiento se gestione con inteligencia - en el sentido de inteligencia competitiva- por una organización con la estructura adecuada; algo difícil de alcanzar si no existe una previa definición estratégica que, con

fundamento en la realidad del entorno, sea reconocible por el conjunto de la organización.

56. Por otro lado, cualquier orientación estratégica debe ser realista, es decir, debe fundamentarse en el diagnóstico de la realidad sobre la que va a operar y en las capacidades de los que la tienen que aplicar. En otros países, algunas estrategias industriales de la defensa han fracasado o, por lo menos no han alcanzado la mayoría de sus objetivos por ser demasiado voluntaristas. El exceso de ambición y el afán de contentar a todos los intereses en juego conducen a planteamientos maximalistas que resultan, en el medio plazo, inasumibles e insostenibles. Una estrategia industrial que intentase contentar todas las demandas de los Cuarteles Generales, de las empresas contratistas, subcontratistas y tecnólogos extranjeros habituales o de las instituciones políticas resultaría inaplicable e inviable y jamás alcanzaría sus objetivos. En el fondo, cualquier estrategia que no incorporase criterios selectivos realistas y declarase, por ejemplo, todas las capacidades como esenciales, prioritarias o estratégicas, no debería siquiera considerarse como tal estrategia.
57. Por el contrario, una estrategia industrial de la defensa, fundamentada en la realidad financiera, industrial e institucional permitiría:
- alinear mejor la política de armamento y material con la capacidad financiera del Estado y con la política económica del Gobierno, a fin de asegurar la sostenibilidad del modelo de adquisiciones;
  - mejorar el control del gasto en defensa de forma que no se comprometan fondos que en el futuro estrangulen la financiación del conjunto del sistema;
  - responder con el material adecuado a las necesidades ciertas de las Fuerzas Armadas;
  - disminuir los riesgos empresariales, industriales y tecnológicos asociados a los programas de obtención;
  - identificar aquellas capacidades ciertas de la industria que incrementen la ventaja operativa y la autonomía de acción de las Fuerzas Armadas;
  - definir aquellas capacidades industriales que por su importancia y valor añadido se consideran prioritarias y dignas de una especial protección;
  - y orientar las decisiones de la organización de adquisiciones de forma que se fomenten comportamientos eficientes y competitivos en la industria.
58. Como ya se ha destacado al tratar los intereses industriales de la materia (Capítulo II), la clave del éxito y de la supervivencia de cualquiera que opere en un sector tan cambiante, complejo e hipercompetitivo está en el conocimiento de la realidad y en la



adecuación estratégica a ella. Al día de hoy, hay tres aspectos destacados de nuestra realidad que deberían ser especialmente considerados en el diseño de una estrategia industrial de la defensa:

- En primer lugar, la insuficiencia estructural del presupuesto de defensa para atender, simultáneamente, los compromisos asumidos con los grandes programas y el resto de necesidades que se generen, entre ellas el sostenimiento de lo adquirido. La realidad de la situación financiero-presupuestaria es un condicionante absoluto para toda la política de armamento y material y para toda estrategia que se le asocie, la cual no debería ignorar las causas reales y estructurales que han conducido a esta situación.
- En segundo lugar, los resultados de los procesos de capacitación industrial y tecnológica asociados a los programas de obtención. Su importancia es capital tanto por el objetivo que pretendían como por el doble efecto adicional de incrementar los precios finales de los suministros y condicionar el esquema industrial y la estructura jurídico-obligacional de los programas en curso.
- Y en tercer lugar, la posición relativa real que el sector español ocupa a nivel mundial. Solo el reconocimiento de esta realidad, por modesta que sea, permitirá diseñar una estrategia orientada a superar cualquier dependencia. Los otros dos aspectos ya han sido analizados en este documento. Nos detenemos ahora en este tercer aspecto.

### Las características del sector industrial de la defensa y la posición relativa española a nivel mundial

59. El sector o mercado de la defensa se caracteriza por una fuerte dependencia jerárquica a nivel mundial respecto a unas pocas empresas multinacionales muy tecnificadas, cuya actividad está intervenida por decisiones soberanas de los gobiernos de sus países de origen. Así, las dos características principales de este sector industrial o, si se quiere, de este mercado son: la dependencia de las decisiones soberanas de los estados de referencia y su jerarquización internacional. Dos características predicables de otros sectores estratégicos, como el de las telecomunicaciones o el de la energía, que, sin embargo, se particularizan en el nuestro en una serie de rasgos distintivos. Estos rasgos, que veremos a continuación nos servirán de referencia, junto con las dos características principales, para comprender mejor la posición relativa de la industria española y de la organización de adquisiciones de la defensa a la que está vinculada.
60. **La dependencia soberana.** En todo país, la estructura y funcionamiento del sector industrial de la defensa es muy dependiente de las decisiones soberanas que se adopten en relación con la política de defensa. La ambición de las misiones que se atribuyan a las Fuerzas Armadas, su estructura de fuerza y, especialmente, el modo en que se adquiere el material condicionan la estructura, organización y funcionamiento

de un sector industrial que por la naturaleza estratégica de lo que produce ha estado siempre intervenido.

61. Es habitual que, con visión economicista, se ligue esta característica de la dependencia soberana con los denominados fallos de asignación del mercado, lo que, en síntesis y según las lecciones básicas de los manuales de hacienda pública, obliga al Estado a intervenir para asegurar la correcta provisión en aquellos mercados que, como el de defensa, son imperfectos. Al margen del interés académico que sobre este aspecto se haya suscitado en el pasado, la visión macroeconómica de la provisión de bienes para la defensa poco aporta a los efectos de diseñar una estrategia industrial asociada a la política de armamento y material. En los países con más desarrollo industrial en este ámbito, nadie desperdicia recursos discutiendo sobre si el sector está o no intervenido o por qué está o deja de estarlo. El debate se centra desde hace años en la optimización de los recursos disponibles, en la mejora de los procesos y de las organizaciones y en el empleo estratégico de las herramientas competenciales atribuidas a los Departamentos de Defensa. Por ello, a los efectos de esta reflexión, interesa más considerar el rasgo de la dependencia soberana desde la óptica del poder que la posición de cliente y la posición de regulador atribuyen a todo Ministerio de Defensa.
62. **La jerarquización internacional.** El sector industrial de la defensa se caracteriza, además, por su jerarquía a nivel mundial; aspecto que está muy ligado con la influencia política y económica de las diversas naciones. Determinados países cuentan con un amplio sector industrial que cubre casi todas las capacidades militares necesarias y que desarrolla sus propias tecnologías de la defensa para luego exportarlas. Otros países ostentan capacidades tecnológicas en un grado de desarrollo similar, pero no se extienden a tantos subsectores de producción como los primeros. Este conjunto de países -y sus empresas asociadas- ocupan la cúspide de la jerarquía internacional del sector industrial de la defensa. Todos los demás, en distinta medida, dependen directamente de los desarrollos y suministros de esos países difusores de tecnología. Según la posición que ocupe cada país en esa jerarquía se darán en él, con mayor o menor intensidad, los rasgos distintivos propios del sector, que analizamos más abajo.
63. No existe, sin embargo, ningún país que opere de forma autárquica ya que, incluso, los países de la cúspide del sistema dependen, por un lado, de las materias primas producidas en terceros países y, por otro, de unas exportaciones que les permitan recuperar los elevados costes de desarrollo de las tecnologías que incorporan a sus programas nacionales. En atención a esto último, los países receptores de las tecnologías, si, por ejemplo, ejercen bien su posición cliente mediante una gestión inteligente de sus programas de obtención, pueden llegar a compensar esa dependencia e igualar posiciones con sus tecnólogos.
64. **Las particularidades del sector.** De estos dos rasgos principales se derivan un conjunto de peculiaridades del sector industrial de la defensa (el cliente único, los costosos desarrollos, la adquisición previa por el cliente de referencia, etc.) que se invocan con mucha habitualidad. Por el automatismo con el que se suelen emplear, algunas de estas peculiaridades, siendo ciertas, operan en muchas ocasiones como premisas

distorsionantes para el funcionamiento de la organización de adquisiciones. Se detallan a continuación algunas de esas características específicas del sector, su naturaleza de monopolio bilateral, la ausencia de un mercado internacional, el proteccionismo de las empresas nacionales y la larga duración y el elevado coste de los programas de obtención:

- **Monopolio bilateral.** Se suele destacar que en este sector hay un único cliente, el Ministerio de Defensa o las Fuerzas Armadas, y un único proveedor para cada tipo de plataforma o sistema de armas; es decir que se da una situación de mercado de las denominadas de monopolio bilateral natural. Esta afirmación es relativamente cierta y lo es exclusivamente referida al ámbito nacional y si se atiende tan sólo a producto. Al ampliar a la esfera internacional, algo obligado en un mundo hipercompetitivo, aumentan los clientes y aumentan aún más, si se aplican técnicas de prospección y de análisis de alternativas, los productores o tecnólogos. Si limitamos la reflexión a un producto final concreto (lo que veremos que es una debilidad de nuestro modelo de adquisiciones), se encontrarán obviamente menos clientes (sólo Fuerzas Armadas y Cuerpos de Policía) y menos productores (tan solo los que producen sistemas de armas o ese concreto sistema de armas); sin embargo, un enfoque por capacidades tecnológicas e industriales amplía los agentes del sector y liga de forma activa con el concepto de dualidad, con el empleo de los COTS y con la tecnificación de las empresas. En el fondo, la invocación automática de esta peculiaridad, que está directamente relacionada con la característica principal de las decisiones soberanas, traslada a la esfera del Ministerio tensiones proteccionistas que pretenden limitar el abanico de posibilidades de elección y de decisión soberanas.
- **La ausencia de mercado internacional.** Muy ligado con lo dicho arriba, se predica también una ausencia de mercado internacional ya que existen pocos vendedores por cada tipo de sistema. Ya hemos visto que es algo relativamente cierto y sólo defendible desde el punto de vista del producto final de los grandes sistemas. Para muchos productos, en sistemas menores, el mercado internacional ni es tan pequeño ni muestra debilidades o fragilidades. Existe además un mercado internacional en alza, el de los sistemas surplus: un mercado creciente de sistemas excedentarios, al que se incorporan como demandantes no sólo países en vías de desarrollo y que genera importantes bolsas de negocio para aquellas empresas que tienen la capacidad de actualizar y modernizar sistemas.
- **Mercado proteccionista.** Ciertamente, el mercado de defensa está protegido o, más bien, muy regulado e intervenido, aunque no tanto en nuestro caso como otros sectores estratégicos que cuentan incluso con una Comisión Nacional responsable de su regulación. Con toda lógica, los grandes países desarrolladores de tecnologías, los de la cúspide del modelo, protegen su mercado nacional frente a la entrada de tecnologías de terceros países. En atención a otras lógicas, los países receptores que no ocupan la cúspide aplican políticas de fomento industrial que incorporan mecanismos de

protección y fomento de las empresas locales. Por ejemplo, todos los procesos de capacitación que se realizan a través de transferencias tecnológicas responden a distintas técnicas de protección de empresas locales. Sin embargo, esto está cambiando. En la actualidad, la mayoría de los países están levantando sus restricciones, ya que la evolución de las tecnologías y una hipercompetitividad internacional exacerbada por la crisis financiera obligan a diversificar y a buscar capacidades maduras y consolidadas allá donde existan. La premisa del *buy national* (aunque sea condicionado a previas transferencias tecnológicas de terceros países) que regía por defecto en este sector está cambiando radicalmente, incluso en los países con más desarrollo industrial y tecnológico. El proteccionismo a ultranza se limita a los elementos más críticos y sensibles. Es decir, a aquellos que, desarrollados en el país y sin dependencias de terceros, se considera que aportan una ventaja decisiva, sin las cual no se podría operar o cambiaría la operatividad totalmente (el mejor ejemplo son los sistemas nucleares y la criptografía en las comunicaciones). Aparte del núcleo de las tecnologías críticas nacionales -que se mantienen aunque existan alternativas internacionales más competitivas-, todos los países fomentan el desarrollo nacional de aquellas nuevas tecnologías que se estima acabarán generando una ventaja operativa o competitiva decisiva o mejorando el nivel de eficiencia de los sistemas en activo. Aspecto que está más vinculado con las estrategias de I+D asociadas a la política de armamento que con las estrategias industriales.

Sin embargo, los países de la cúspide jerárquica no van a renunciar a su posición. El proteccionismo tecnológico e industrial en el mundo de defensa se mantiene a través de la cadena internacional de dependencia jerárquica. Los países dominantes, los que generan tecnologías, suelen autorizar la exportación y el empleo de sus capacidades exclusivamente para la producción nacional que se contrate en los países cliente; y lo hacen, además, reservándose el control del núcleo de esas tecnologías o transfiriendo tan sólo aquellas que no representan su state-of-the-art. Esto provoca que la industria local licenciataria deba contar, más allá de la producción nacional, con la aprobación de los tecnólogos para poder exportar sistemas de armas que integren sus tecnologías, lo cual, obviamente, dificulta el desarrollo de productos exportables de alta calidad. Además, si la industria local no se ha capacitado lo suficiente durante el proceso de obtención, la dependencia del tecnólogo se manifestará y extenderá a todo el ciclo de vida de unos sistemas cuyo mantenimiento, sostenimiento y actualización son complejos y costosos.

- **La larga duración y el elevado coste de los programas militares.** Los programas militares de adquisición son, por lo general, muy costosos y de muy larga duración; aspectos que se suelen vincular con sus elevados costes de desarrollo, las limitadas series de producción y la complejidad de las tecnologías implicadas. Se suele decir, también, relacionado con el coste, que es un sector que presenta una escasa elasticidad al precio ya que priman los

requisitos y las prestaciones de los sistemas sobre los aspectos financieros. En este sector, salvo que varios países se asocien (lo que de común ocurre tan sólo en programas aeronáuticos), es muy difícil generar economías de escala y recuperar costes de inversión hasta que el producto no se exporta, algo que no siempre sucede. Este conjunto de características es difícil de discutir, pero es también muy matizable. En primer lugar, son rasgos que se observan especialmente en los países de la cúspide de la jerarquía, en aquellos que generan tecnologías, costosas y de largo desarrollo. En los programas de los demás países, no tendría por qué ser así. Los países dependientes de terceros, como es nuestro caso, pueden organizar sus programas de diversas maneras: buscar en el mercado internacional tecnologías maduras de cadenas de producción consolidadas, incorporarse a asociaciones de países usuarios y beneficiarse de su experiencia, acudir a concurrencias competitivas de sistemas similares, etc. Como segundo matiz, la duración y el coste de los procesos de adquisición no se suelen vincular a extremos como la estructura jurídico-obligacional de los programas, su arquitectura industrial y empresarial o al funcionamiento de la propia organización responsable de las adquisiciones; cuando es obvio que las ineficiencias y debilidades de estos aspectos suelen alargar los plazos de entrega y encarecer el producto final.

65. Los rasgos anteriores, con o sin las matizaciones a las que los hemos sometido, comportan, en todo caso, una serie de obvios riesgos por la acomodación del tejido industrial a una situación en la que su cliente no siempre le reclama comportamientos eficientes. Si las peculiaridades del sector no favorecen la aparición automática de estímulos de eficiencia, éstos deberán generarse por la organización de adquisiciones cliente. Los Ministerios de Defensa suelen contar con suficientes herramientas de gestión que compensen, en la medida de lo posible, estos “*fallos del mercado*”, en el fondo, estos rasgos distintivos del mercado de la defensa. Nos encontramos de nuevo con el cliente inteligente; el que optimiza sus recursos y competencias para garantizar la sostenibilidad de los sistemas y la eficiencia en el uso de recursos públicos, el que gestiona sus inversiones de manera que incentive un tejido industrial competitivo y eficiente que aporte ventajas operativas a su cliente; es decir y en el fondo, el cliente inteligente es el que emplea sus capacidades para conocer la realidad del sector en el que opera y para adaptar su comportamiento a esa realidad.
66. Por esta razón, en estas reflexiones se propugna de continuo que el Ministerio de Defensa recupere el puesto que le corresponde como pieza central del sector industrial de la defensa, como su cliente y regulador, y como garante único de los intereses industriales de la defensa nacional.
67. Todas estas características o rasgos distintivos del sector industrial de la defensa, deberían permitir, además, a cualquier conocedor de la organización de adquisiciones situar a España, a su sector industrial y a la propia organización, en la posición relativa que ocupa en el hipercompetitivo mundo de las adquisiciones de defensa. La contraposición de la realidad española con la realidad y las tendencias internacionales del sector deberían informar toda estrategia industrial de la defensa.

68. En el contexto actual de globalización, hipercompetitividad y creciente complejidad tecnológica de los sistemas de armas, la traslación de la soberanía al ámbito industrial de la defensa debe tener en cuenta la imposibilidad de atender todas las necesidades de suministro exclusivamente desde las capacidades de la industria nacional. En el mundo actual resulta inviable para la mayoría de los países desarrollar una base empresarial nacional capaz de atender todas las demandas de las Fuerzas Armadas sin contar con terceros países.
69. Como sucede en otros países de nuestro entorno, el concepto de soberanía aplicado a la política de armamento y material debe entenderse como un ejercicio selectivo de aquellas capacidades que realmente resulten esenciales para dotar a las Fuerzas Armadas de una autonomía de acción razonable y compatible con los vínculos estratégicos establecidos con terceros países y con las organizaciones supranacionales en las que se participa. La aplicación del principio de soberanía a nuestra materia obliga, ya lo hemos visto, a identificar las dependencias tecnológicas respecto de terceros países y a analizar la competitividad internacional real de nuestra industria. Sólo así se podrá asegurar la adecuación y viabilidad de los suministros, evaluar el impacto industrial de las decisiones de obtención sobre la operatividad de nuestros Ejércitos e identificar las capacidades industriales estratégicas para la defensa.
70. En relación con este último punto de la identificación de capacidades estratégicas, la coherencia con la realidad actual en la que opera la política de armamento y material debería orientar esa identificación hacia parámetros selectivos (ante la imposibilidad de desarrollar y mantener un tejido productivo nacional capaz de satisfacer todas las necesidades de las Fuerzas Armadas) y de capacitación real (en base a capacidades ya consolidadas en el tejido empresarial actual).

## III. 2. Principios rectores para una estrategia industrial

71. Los dos parámetros de la ventaja operativa y la autonomía de acción permitirán, como la constante y la referencia que son, evaluar, en términos propios de la defensa nacional, las actividades industriales asociadas a la política de armamento y material. Sin embargo, a nivel estratégico, no basta con ello. Se requiere, además, una serie de principios de alto nivel que, fundamentados en la realidad, orienten en el día a día a los principales responsables de la organización de adquisiciones; siendo estas personas las que deberían articular y aplicar esos principios en el ámbito de sus competencias. Al principio de viabilidad, al que ya hemos hecho alguna referencia, habría que añadir un principio de dirección y control estratégico-institucional y un principio de responsabilidad compartida con la industria.
72. Los tres principios pretenden adecuar el modelo de adquisiciones a la realidad de su entorno. El principio de viabilidad se justifica por sí solo, tanto porque deriva de una obligación legal que sujeta a todo responsable de la administración como por la realidad en la que se encuentra inmersa el sistema de adquisiciones. Reconducir la situación y retomar la necesaria senda de la viabilidad y la sostenibilidad, requerirá (1) reforzar con visión estratégica las funciones de dirección y control de la organización de adquisiciones y (2) delimitar con claridad las atribuciones y las responsabilidades del Ministerio -como responsable de la política de armamento- y de la base industrial asociada -como proveedora de los sistemas de armas-.
73. Se exponen a continuación los tres principios rectores de la estrategia industrial. Su descripción y contenido se ilustrará con un conjunto de recomendaciones aclaratorias que pueden interpretarse como líneas de actuación y de aplicación de los propios principios.

### Principio de viabilidad

74. La viabilidad general del modelo de adquisiciones de la defensa y de su estrategia industrial asociada es una obligación lógica y legal. Todo sistema de adquisiciones, si se desea que perdure en el tiempo, debe planificar en el largo plazo sus esfuerzos, a fin de que la acumulación de decisiones que se adoptan a través de él no consuma al propio sistema e impida atender los compromisos asumidos, y se pueda mantener adecuadamente lo adquirido o liberar nuevas adquisiciones en el futuro. No habrá ventaja operativa o competitiva alguna que no se pueda mantener en el tiempo. Ni vale la pena alcanzar ventajas específicas cuyo coste bloquee el conjunto del sistema.
75. Por otro lado, la política de armamento no vive al margen del rigor de la normativa presupuestaria general, cuyos principios encuentran acomodo en los principales textos que rigen la defensa nacional. Así, por ejemplo, la Directiva de Política de Defensa obliga a desarrollar un marco financiero estable que permita alcanzar los objetivos de la Defensa que ella misma fija. Lo que sin duda obliga a los responsables a una actividad muy rigurosa en todas las actividades que impliquen o supongan gasto.



76. Sin embargo, en este momento el modelo español de adquisiciones de la defensa se encuentra en una situación muy delicada. La acumulación descoordinada de compromisos parciales de obtención ha sobrecargado al conjunto del modelo con estructuras industriales y jurídico-obligacionales que difícilmente podrán asumir y sostener las proyecciones presupuestarias más optimistas. Las causas de esta situación son estructurales y muy complejas e implican aspectos jurídico-financieros, industriales y organizativos. Por razón de la criticidad de esta situación, el principio de viabilidad se sitúa como el primer criterio de orientación para reconducir el modelo y evitar la repetición de situaciones como la actual. Por razón de la complejidad intrínseca de la situación actual, la presentación del principio de viabilidad se ha estructurado desde tres puntos de vista: el más lógico, el de la viabilidad financiera; el de la viabilidad industrial; y el de la viabilidad institucional.
77. Desde esta triple perspectiva, el principio de viabilidad pretende, de forma sostenida en el tiempo, la adecuación del conjunto de la organización de adquisiciones de la defensa a la realidad de sus propias capacidades, a la realidad de la capacidad financiera del Estado y a la realidad de las capacidades de las estructuras industriales que sustentan los programas de obtención. El principio de viabilidad pretende, en suma, adaptar el modelo de adquisiciones en el que se fundamenta la política de armamento y material a la realidad del complejo e hipercompetitivo entorno en el que opera. En la elaboración de estas propuestas estratégicas, se ha evitado referenciar el principio de viabilidad a otros aspectos de la política de defensa, que no se corresponden con las competencias atribuidas a la autoridad de planeamiento de recurso material y financiero.
78. **Dimensión financiera del principio de viabilidad.** La dimensión estrictamente financiera del principio de viabilidad es la más obvia y está ligada con la limitación de recursos y la eficiencia en su gestión. Todos los responsables de la organización de la defensa, ocupen el puesto que ocupen, tienen la responsabilidad de velar por la optimización y el empleo eficiente de los recursos públicos que los ciudadanos asignamos a la defensa nacional. Todas las decisiones en materia de política de armamento y material tienen consecuencias financieras que afectan a la viabilidad y sostenibilidad de las Fuerzas Armadas y de su base industrial asociada; aunque quien adopte esas decisiones no tenga competencias directas en materia financiero-presupuestaria.
79. Los responsables de la política de armamento y material deben garantizar la adecuación y el máximo rendimiento de los fondos públicos asignados a los programas de obtención, mediante la optimización coordinada de todas las herramientas que se les asignan para la gestión de las adquisiciones de defensa. Por ejemplo, y entre otras medidas, se podría en atención al principio de viabilidad financiera: someter los programas de especial importancia a auditorías continuas de naturaleza operativa y financiera y ligar efectos jurídicos de reconducción de los programas a los resultados obtenidos; fomentar mecanismos de colaboración donde se distribuya el riesgo entre la Administración y el contratista principal; vincular los beneficios empresariales a resultados; incluir el coste total de propiedad de los sistemas en la decisión final de aprobación de los programas; bloquear la aprobación de programas cuyo coste total



de propiedad sea inviable respecto a la capacidad financiera del Ministerio y en atención al coste del total del portfolio de programas en curso y planeados; no confundir bajo un mismo programa o bajo un mismo contrato desarrollos tecnológicos (que generalmente incluyen partidas presupuestarias abiertas y de cuantía indeterminada) con fases de producción; aplicar, sin excepción, la Instrucción de planeamiento de recurso material y financiero a todos los programas en curso y futuros; etc.

80. **Dimensión industrial del principio de viabilidad.** La dimensión industrial del principio de viabilidad está ligada con la capacitación y la competitividad de las estructuras industriales sobre las que se asientan los programas. Nuestro modelo refleja un exceso de producción bruta en grandes sistemas. Capacidad productiva que, por un lado, está limitada por las licencias de los tecnólogos a la demanda nacional y, por otro, se encuentra condicionada por la interposición de empresas nacionales (como contratista principal o como subcontratista de sistemas críticos) que no han llegado a capacitarse competitivamente en todas las áreas de actividad y de producción en las que operan. Será difícil que, tras quince de años de sobrepagos de capacitación, el Ministerio de Defensa pueda seguir manteniendo este modelo a ultranza. Si en su momento se implantó, fue porque se entendió que en ello (aunque no se expresase así) había ganancias para las Fuerzas Armadas en términos de ventaja operativa y de autonomía de acción. Dados los elevados costes que el Ministerio ha asumido en este tiempo y dada la evolución hipercompetitiva del sector, en aquellos subsectores en los que esa capacitación no se haya producido ya, será difícil o muy oneroso que se alcance.
81. La viabilidad industrial de los programas exige, en consonancia con las tendencias internacionales, ser más selectivo, más enfocado a capacidades (industriales, tecnológicas y empresariales) y más directo en el acceso a aquellos que sean autoridad de diseño. Con lo que, en atención a los parámetros de la ventaja y la autonomía de acción, en el futuro la organización de adquisiciones de la defensa debería (1) atender a las capacidades nacionales ya adquiridas, (2) fomentar capacidades tecnológicas críticas -necesariamente en número reducido- y (3) acudir directamente, aumentando el control de cliente y de regulador, a aquellos proveedores del mercado internacional que aporten esos parámetros.
82. Desde esta óptica, los responsables de la política de armamento y material deberían tener como objetivos principales fomentar comportamientos eficientes y competitivos en la base industrial y asegurar su alineamiento con los intereses estratégicos de la defensa nacional. Para ello, resulta esencial el empleo estratégico de las herramientas que se les confieren. A título de ejemplo: (1) mediante la reconducción de los programas en curso y la correcta planificación de los programas futuros se puede fomentar la concentración de capacidades industriales ya consolidadas; (2) los activos inmobiliarios afectos a producción y la maquinaria y las patentes obtenidas a través de programas de inversión deberían estar a disposición del Ministerio para otras finalidades, aunque se encuentre su uso y explotación cedido a terceros; (3) renunciar a las compensaciones como mecanismos de capacitación industrial en aquellas empresas que no se hayan conseguido capacitar; (4) reservarse mecanismos de

aprobación y supervisión de cualquier alianza entre empresas nacionales y extranjeras; etc.

83. **Dimensión institucional del principio de viabilidad.** Como elemento de cierre del principio general de viabilidad, se requiere una reorientación de la organización de adquisiciones que, como garante de la viabilidad del modelo y del conjunto de los intereses industriales de la defensa nacional, optimice los recursos y competencias que se le asignan en beneficio del objetivo principal de la política de armamento y material. Ya se ha destacado que el principal interés industrial de la defensa es el propio conocimiento que sobre la materia pueda generar y gestionar la propia organización. Una estructura institucional sin esa capacidad no podrá alcanzar sus objetivos, ni optimizar los recursos que se le asignen ni, en suma, hacer valer los intereses industriales de la defensa nacional.
84. El entorno hipercompetitivo añade nuevas dificultades a lo ya de por sí muy complejo. Los programas de obtención militares no se gestionan con facilidad. La mayoría de los países que cuentan con una base industrial que genera tecnologías propias mantienen organizaciones especializadas y únicas para la gestión de programas y para fomentar y relacionarse con su industria. Cualquier estrategia de alto nivel, aunque se dote de los fondos necesarios, resultará inviable si se carece de una organización adecuada para la gestión de esa complejidad. La variedad de intereses en juego que cualquier Ministerio de Defensa gestiona a través de los programas de inversión obliga a unificar el modelo de adquisiciones y de gestión. La ausencia de métricas adecuadas, la escasa homogeneización de los sistemas de seguimiento de las oficinas de programas y el deficiente acceso a elementos esenciales de los programas que, como hemos visto, están más en manos de los *primes* o de los tecnólogos extranjeros que del propio Ministerio, dificultan seriamente el control equilibrado del conjunto de los programas o, lo que es lo mismo, del conjunto de las inversiones del Ministerio y de los Cuarteles Generales. Esta realidad impide una gestión integral de las contingencias de los programas, unificar criterios de gestión y priorizar esfuerzos.
85. Esta dimensión institucional del principio de viabilidad está ligada, como ya se ha señalado, a la gestión del conocimiento como principal interés industrial de la defensa, a la implantación de una estructura única y especializada de adquisiciones y al siguiente principio de dirección y control estratégico-institucional.

### **Principio de dirección y control estratégico-institucional**

86. Ya hemos visto que el modelo de adquisiciones y la estructura de los programas han trasladado la responsabilidad de elementos esenciales de la política de armamento y material a estructuras ajenas a la propia organización, más allá de lo que las técnicas de gestión indirecta de los recursos recomendaría. La producción de armamento está en todo país “externalizada”, aunque no en exclusiva, en organizaciones empresariales. A pesar de ello, los Ministerios responsables de la materia procuran reservarse el control y la dirección de los elementos nucleares de esas adquisiciones, ya que sin ellos es muy difícil hacer valer los intereses de la defensa nacional (a los

efectos de esta propuesta, intereses industriales de la defensa) o ser proactivos en el fomento de la industria nacional. Sin embargo, no siempre se consigue y no por falta de las herramientas competenciales para ello.

87. Para asegurar la efectividad de los intereses industriales de la defensa se requiere una reorientación estratégica del empleo que las herramientas de cliente (esto es, los programas de obtención con toda su potencia) y las herramientas de regulador confieren. Los programas de obtención no sólo cumplen la finalidad de adquirir el material adecuado, sino que son el principal vehículo de relación industrial y de fomento de comportamientos eficientes y competitivos en la base industrial y tecnológica. Si el control del Ministerio sobre la definición y ejecución de esos programas decae no sólo se pone en riesgo el proceso de obtención, también se pierde una gran oportunidad de configurar un sector industrial nacional competitivo. Lo mismo se puede predicar respecto a las numerosas herramientas propias de regulador del sector que, al margen de su finalidad específica, no se suelen emplear con una visión más estratégica en beneficio de la buena marcha de los programas.
88. El principio de dirección y control estratégico-institucional propugna recuperar el núcleo de la actuación administrativa en la gestión indirecta de los recursos que se asignan a la política de armamento y material. Este principio tiene dos vertientes, ya comentadas: (1) la generación de conocimiento y su gestión inteligente y (2) la reorientación y fortalecimiento estratégico de la posición de cliente y de regulador. El límite de este principio se encuentra en la aplicación práctica del principio de responsabilidad compartida que se analiza más abajo.
89. Las recomendaciones aclaratorias sobre este principio se centran alrededor de la necesidad de crear un ente único para las adquisiciones de la defensa. Un organismo experto para la gestión inteligente de programas al servicio de la política de armamento y material, que opere como interlocutor único con la industria y que optimice las estrategias industriales, financieras, contractuales y técnicas asociadas a los programas y a la política de armamento y material.
90. En relación con ello, debe resaltarse la necesidad de aumentar la visibilidad y el control directo sobre los subcontratistas o, por lo menos, sobre aquellos subcontratos más críticos. Al margen de razones obvias ligadas a la seguridad del suministro, en este sector (y especialmente en la estructura general de la industria española), los subcontratistas (muchas de ellas PYMES) son la clave del progreso y la evolución, ya que son ellas las que, en gran número de ocasiones, aportan las principales innovaciones y desarrollos que se incorporan a los sistemas. Muchas veces también, a pesar de la presencia de un *prime*, asumen incluso labores de integración de sus suministros en el sistema. Esta realidad choca con la falta de motivación que muestran los principales *primes* a la hora de fomentar desarrollos en subcontratistas nacionales, que puedan acabar convirtiéndose en una alternativa competitiva a los suministradores habituales de los tecnólogos o de los países de referencia del accionariado del *prime*.

### Principio de responsabilidad compartida

91. Como principio de cierre, que en gran medida delimita y matiza los anteriores, resta todavía analizar el principio de responsabilidad compartida -entre el Ministerio y su base industrial proveedora-. Garantizar y proteger los intereses industriales de la defensa nacional sólo puede ser una responsabilidad compartida entre el Ministerio de Defensa y su base industrial asociada, aunque bajo el liderazgo activo del primero. La política de armamento y material es una responsabilidad exclusiva de cualquier Ministerio de Defensa, indelegable en sus manifestaciones más centrales, por ejemplo y muy destacadamente, en la adopción de la alternativa industrial más viable y que mejor responda a los parámetros de ventaja operativa y autonomía de acción. Sin embargo, esta responsabilidad institucional requiere, mediante técnicas de gestión indirecta, de la ordenación de unos medios industriales y tecnológicos cuya responsabilidad última corresponde a organizaciones empresariales cuyos legítimos intereses no siempre están alineados con los intereses del Ministerio.
92. De esta forma, junto con el Ministerio de Defensa, su industria proveedora deviene corresponsable, en el ámbito de sus competencias, de la adecuada y correcta aplicación de cualquier estrategia industrial de la defensa; siendo las personas que trabajan en esa industria corresponsables, en última instancia, de la defensa nacional y de la política de defensa en su conjunto. Sólo en este sentido de la corresponsabilidad, y siempre que se encuentre alineada con los intereses estratégicos del Ministerio de Defensa, se podrá considerar a la base industrial un elemento esencial y estratégico de la defensa nacional.
93. El principio de responsabilidad compartida implica esencialmente (1) cooperación subordinada a los intereses industriales de la defensa nacional y de la política de armamento y material, (2) asunción compartida de los riesgos asociados a los programas y (3) ausencia de injerencias en la esfera privativa de cada parte. La función del Ministerio es clara: definir los intereses industriales de la defensa nacional y hacerlos valer al servicio de la finalidad última de la política de armamento y material. La de la base industrial también: ordenar de la forma más adecuada los medios de producción para satisfacer, sin trasladar ineficiencias innecesarias, esos intereses industriales de la política de armamento y material.
94. Esto y no otra cosa debería dotar de contenido la muy citada alianza estratégica entre el Ministerio y su industria proveedora: la responsabilidad compartida en la consecución y garantía de los intereses industriales de la defensa.
95. La clave de la responsabilidad compartida radica en el respeto y en la no injerencia en la esfera privativa de cada uno, lo que conlleva que cada parte asuma los riesgos que le corresponden y para lo que es necesario definir previamente esa esfera privativa. En relación con esta definición previa de lo privativo de cada parte de la alianza y dado el mejorable control de algunos elementos esenciales de la política de armamento y material, los redactores de esta propuesta consideran esencial dar una mayor prioridad y llevar a la práctica cuanto antes, mediante la creación de esa estructura

única y especializada, el anterior principio de dirección y control estratégico-institucional.

96. Las funciones privativas, nucleares e indelegables, del Ministerio en relación con la política de armamento y material son claras y están vinculadas con el anterior principio de dirección y control. Sin ánimo de exhaustividad, se consideran como tales las siguientes:

- definición autónoma de los intereses industriales de la defensa;
- definición estratégica de las capacidades industriales esenciales para la defensa nacional, sin pronunciamientos maximalistas que en el fondo nada aportan;
- definición autónoma de los requisitos básicos de los sistemas y de las alternativas industriales para su producción;
- gestión autónoma de los programas de obtención en los ámbitos jurídico-financiero, técnico e industrial;
- aprobación y supervisión de las alianzas con tecnólogos extranjeros que afecten a los intereses industriales de la defensa nacional, especialmente en lo que se refiere a las tecnologías que se incorporan a los programas nacionales, a la estructura industrial de esos programas o a la comercialización internacional de los productos de esos programas.

97. Por su lado, la función privativa de la base industrial es desarrollar, producir y suministrar los medios materiales que el Ministerio de Defensa necesite, con el alcance y condiciones que ambas partes determinen. La base industrial debe ordenar los medios de producción de la mejor forma posible para cumplir con el alcance del programa, sin trasladar ineficiencias o sobrepuestos innecesarios; salvo en aquellos casos en que así se haya pactado entre ambas partes en atención, por ejemplo, a cubrir costes no recurrentes de capacitación o de implantación y desarrollo. Adicionalmente, la base industrial debe colaborar en las funciones de control y auditoría de los programas y en el ejercicio de las competencias de regulador que corresponden al Ministerio de Defensa.

98. A continuación, se recogen varias recomendaciones aclaratorias que, a modo de ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, pueden servir para acotar el alcance del principio. Las recomendaciones se agrupan en tres bloques:

- En relación con la dimensión financiera de los programas, el principio de responsabilidad compartida obliga a distribuir entre las dos partes aquellos costes que no sólo redundan en el suministro específico del programa en el que se generan. Así, muchos costes no recurrentes, costes de implantación, costes de desarrollo, etc. Aspecto que liga con

el principio de viabilidad y fomenta comportamientos más eficientes en las empresas.

- Desde el punto de vista de las tecnologías implicadas, la aplicación del principio exigiría que el Ministerio de Defensa, por ejemplo, sólo aceptase programas donde se acreditase una madurez tecnológica mínima, ya adquirida y financiada por la empresa; obligaría a explotar conjuntamente patentes desarrolladas en el seno de los programas; a cederse recíprocamente el uso de laboratorios para desarrollar proyectos de la otra parte; etc.
- Finalmente, la dimensión internacional de la política de armamento y material muestra actividades donde es de aplicación el principio de responsabilidad compartida. El Ministerio tiene entre sus atribuciones el fomento internacional de la industria nacional. Sin embargo, su actividad no debe suplir la labor comercial de las empresas, sino completarla. Además, el Ministerio no debería actuar más que en aquellos casos en los que no se entrase en conflicto con otros intereses industriales de la defensa nacional. Por su lado, las empresas no deben suplantar al Estado con alianzas con empresas extranjeras que no hayan sido previamente autorizadas o que resulten contrarios a los intereses industriales de la defensa o a los intereses de la política general de defensa.

### III. 3. La configuración de un modelo industrial viable

99. La dimensión industrial de la política de armamento y material presenta una serie de debilidades que pueden afectar a la viabilidad y sostenibilidad del conjunto del modelo de adquisiciones. Estas debilidades no se manifiestan sólo del lado de la base industrial ya que la responsabilidad última de la política de armamento y material, incluidos sus aspectos industriales, corresponde, en un sector intervenido como éste, a la organización de adquisiciones de la defensa.
100. En todo caso, es esencial no obviar las debilidades que la carencia de una definición estratégica industrial han introducido en la organización de adquisiciones de la defensa. Esta carencia ha permitido, por ejemplo (ya lo hemos visto) la invocación de premisas que, en ocasiones, ni siquiera se corresponden con las responsabilidades atribuidas a un Ministerio de Defensa. Por otro lado, la ausencia de criterios industriales de alto nivel asociados a la política de armamento y material han acabado introduciendo importantes desajustes en la estructura y funcionamiento de la organización de adquisiciones de la defensa.

#### Las debilidades de la organización de adquisiciones en relación con el ámbito industrial de la defensa

101. Las debilidades de nuestra organización de adquisiciones de la defensa traen causa en distintas razones, entre ellas y aunque no sea el lugar para tratarlas en detalle, en su estructura: la falta de unidad de mando, la dispersión de responsables y la indefinición, duplicidad y solapamiento de las competencias atribuidas a distintos órganos, nunca del todo bien coordinados. Posiblemente, esta dispersión organizativa sea una de las principales razones por las que no se haya elaborado nunca un documento de alto nivel con criterios industriales. Aunque, también y a la inversa, es posible argumentar que la falta de una estrategia rectora favorece la actuación dispersa de la organización.
102. En todo caso, esta carencia estratégica produce un conjunto de debilidades muy específicas en materia industrial, que es importante no obviar para así poder actuar a futuro sobre ellas y no poner en riesgo los logros alcanzados hasta la fecha. En opinión de los redactores de esta propuesta, la más destacada de las debilidades sea el que la organización de adquisiciones no haya logrado orientar su conocimiento y actividad hacia una gestión activa e inteligente de programas, que fomente comportamientos eficientes en la industria proveedora y que optimice, en beneficio de la política de armamento y material, el uso de las múltiples herramientas que la condición de cliente y de regulador del sector otorgan a todo Ministerio de Defensa. Las consecuencias de esta debilidad son especialmente notorias en tiempos tan críticos como el presente, donde se echa en falta la claridad rectora de una organización experta que reconduzca la situación.
103. En segundo lugar, se ha producido una dilución del componente industrial del planeamiento de recursos, de forma que son los conceptos de fuerza, propios del planeamiento militar, los que condicionan y determinan las capacidades productivas e



industriales que se asocian a los programas de obtención. La traslación de los conceptos de fuerza al ámbito industrial se ha venido realizando sin los filtros estratégicos adecuados que orienten, en beneficio de todos, las decisiones con impacto industrial. Así, el vacío estratégico en materia industrial ha sido ocupado por la tradición de construcción de cada uno de los Ejércitos y la Armada, a través de su identificación histórica con una única empresa determinada. Esta realidad, que convierte al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas en un cliente cautivo, ha primado sobre reflexiones estratégicas de conjunto y sobre la aplicación de técnicas de análisis de riesgos y de alternativas industriales que en otros países se aplican de ordinario.

104. En tercer lugar, el modelo ha otorgado un gran peso a los primes; lo que no sería ni bueno ni malo, si el Ministerio mantuviera un control activo sobre elementos esenciales de la política de armamento que hoy están en manos de terceros. Así, en muchas ocasiones y por ejemplo, aspectos clave de los programas, como son los financieros, el grado de avance técnico, las alianzas tecnológicas con multinacionales y el control de la cadena de suministros y de los subcontratos dependen más de la actividad del *prime* que de la voluntad de la organización de adquisiciones. En este sentido, se puede afirmar que la aproximación comercial -la *commercial approach*-, tan controvertida en algún programa específico, está más extendida de lo que parece, lo que dificulta articular políticas de fomento industrial activas en un sector, y en un país, donde la actividad innovadora de las PYMES es decisiva.
105. En cuarto lugar, toda la actividad de la organización de adquisiciones ha estado excesivamente orientada a producto final. Esa orientación no supondría un perjuicio para la política de armamento y material si la organización, en coherencia, hubiese adquirido los sistemas de armas (el producto final) directamente de la autoridad de diseño, que es casi siempre un tecnólogo extranjero. Sin embargo, como se sabe, no se ha hecho así y a los contratos de obtención se les liga procesos de capacitación de empresas nacionales para cuyo seguimiento se requeriría una organización con la capacidad de auditar desde el punto de vista técnico la eficacia de esos procesos. Por otro lado, se ha incentivado la creación en España de líneas de montaje o de producción para series muy cortas, cuyos costes asociados no recurrentes de instalación y de mano de obra será difícil recuperar vía exportaciones, una vez concluyan los programas nacionales. Finalmente, esta orientación a producto final de la organización no ha incentivado la creación de estructuras industriales nacionales aptas para el sostenimiento de sistemas tan avanzados como los adquiridos. Los ejemplos de esto último abundan y es, sin duda, una gran asignatura pendiente, ahora que concluye un ciclo de grandes adquisiciones.
106. En último lugar y muy vinculado con el anterior punto, la falta de una organización experta y única, dotada de claridad estratégica, no permite contrarrestar la fuerte influencia que en nuestros programas tienen las multinacionales industriales de origen extranjero; las cuales, ellas sí, suelen contar con un fuerte apoyo de organizaciones de adquisiciones muy expertas en su país de origen.



### La industria como un medio de la política de armamento y material

107. La industria es un medio esencial de la política de armamento y material, pero es sólo eso, un medio que debe aportar, bajo la supervisión del Ministerio de Defensa, determinados elementos materiales, incluidos servicios, que confieran ventaja y autonomía a las Fuerzas Armadas. Los redactores de esta propuesta consideran que esta es la visión más adecuada, y también más realista y ambiciosa, del elemento industrial en cualquier modelo de adquisiciones de la defensa.
108. En la situación actual esto tiene un significado muy específico, muy condicionado por la realidad creada durante las dos últimas décadas y a la que intentan dar respuesta los principios arriba enunciados. En atención a ellos, el Ministerio de Defensa, con la colaboración del resto de responsables de la comunidad de la defensa, **debería incentivar** la consecución de un modelo de **industria asociada** que, habiendo **optimizado ya los recursos que se han destinado para su capacitación**, aporte a las Fuerzas Armadas, con independencia de cualquier otro criterio, **la ventaja operativa y la autonomía de acción** que el cumplimiento de sus misiones requieren. Este último párrafo exige una explicación más detallada.
109. *“El Ministerio de Defensa **debería incentivar** la consecución de una industria asociada”.* En este documento no se propone un modelo de base industrial determinista. Todo Ministerio de Defensa gestiona programas de armamento cuya finalidad principal es la obtención del material más adecuado para el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas. Salvo contadas excepciones, los departamentos de defensa no gestionan directamente medios de producción; sin embargo, a través de los programas de obtención se produce una gestión indirecta de esos medios. La correcta y eficiente definición, preparación y ejecución de esos programas por parte de los responsables institucionales fomentará comportamientos eficientes en la industria proveedora. El poder de cliente que todo Ministerio ejercita a través de los programas de obtención, reforzado por las competencias de regulador del sector, pueden, estratégicamente empleados, motivar funcionamientos eficientes y, a la larga, competitivos en la base industrial proveedora. En un sector intervenido, donde los Ministerios de Defensa acumulan mucho poder como cliente, la consecución de un modelo industrial viable y eficiente depende, así, en gran medida, de la definición y de la gestión que se haga de la política de armamento y material –y de los programas de obtención-.
110. *“El Ministerio de Defensa debería incentivar la consecución de **una industria asociada**”.* A nuestros efectos, se entiende por industria asociada aquella que, alineada con los intereses industriales de la defensa nacional, dé respuesta al principio de responsabilidad compartida, aportando ventaja competitiva y autonomía de acción al conjunto de la política de armamento y material. Es decir, aquella industria que, con independencia de su nacionalidad, del sector o subsector en el que actúe o de la posición que ocupe en la cadena de suministros, cumpla con sus responsabilidades hacia la defensa nacional, sin injerencias indebidas en la actuación del Ministerio y aportando un valor adicional –en términos de ventaja y autonomía- más allá del mero suministro.

111. *“El Ministerio de Defensa debería incentivar la consecución de una industria asociada que **haya optimizado ya los recursos que se han destinado para su capacitación**”.* Como ya se ha destacado, los resultados del proceso de capacitación anejo a los programas de obtención de los últimos veinte años constituyen una realidad que no debería obviarse en ninguna estrategia industrial de la defensa. El esfuerzo realizado al respecto por la política de armamento y material (que podía haber optado por otras vías más directas de adquisición de tecnologías y sistemas) debería comenzar a cosechar resultados más allá de los suministros de los programas. Por ejemplo, en la forma de mejores precios en futuros suministros y mejores curvas de aprendizaje en segundas series, de nichos de competitividad que favorezcan la exportación autónoma, en estructuras industriales autónomas para el sostenimiento, en la tecnificación general de las empresas para aplicar los desarrollos a otros sectores, etc.
112. *“El Ministerio de Defensa debería incentivar la consecución de una industria asociada que, **habiendo optimizado ya los recursos que se han destinado para su capacitación, aporte a las Fuerzas Armadas, con independencia de cualquier otro criterio, la ventaja operativa y la autonomía de acción que el cumplimiento de sus misiones requieren**.”* La base industrial asociada a la política de armamento y material debe responder a criterios de valor añadido, eficiencia, competitividad y alineamiento estratégico con los intereses de la defensa nacional; conceptos que subyacen a la ventaja operativa y a la autonomía de acción, dos parámetros universales de toda la política de defensa. Cualquier otro criterio, si no se vincula con estos dos parámetros, se puede acabar convirtiendo en una premisa que distorsione la política de armamento y material y el conjunto de la política general de defensa de la Nación.

#### **Cuadro complementario 4** **El papel de las asociaciones industriales**

Las asociaciones de empresas de defensa cumplen un papel decisivo de interlocución dentro de la comunidad de la defensa que trasciende el ámbito puramente asociativo. Su actividad de interlocución muestra dos aspectos: (1) armonizar las posiciones individuales de sus asociados y (2) transmitir y defender los intereses comunes del sector al que representan.

De los dos aspectos, tal vez, el más importante, a efectos de una futura estrategia industrial de la defensa, sea el primero, la armonización de intereses. Las asociaciones deben conciliar las legítimas ambiciones comerciales de sus asociados, en ocasiones contrapuestas, y elevarlas a un conjunto de intereses comunes del Sector. Este papel de armonizador de las asociaciones es fundamental a la hora de vertebrar unos intereses compartidos que luego puedan ser canalizados hacia el Ministerio y alineados con los superiores intereses de la defensa nacional. Es una tarea de por sí muy compleja que, en nuestro país, encuentra dificultades adicionales por las debilidades, ya tratadas, del modelo de adquisiciones.

A este aspecto armonizador de intereses de los asociados o de interlocución interna sigue de inmediato otro de comunicación y relación con el exterior. En efecto, la

conformación de posiciones comunes a todo el sector es una actividad finalista encaminada a difundir dichas posturas en el ámbito nacional y en el entorno internacional. Este rol de interlocutor hacia el exterior eleva a las asociaciones por encima de las relaciones contractuales de las empresas y las coloca en una posición privilegiada para mantener un diálogo constructivo y responsable con la Administración en general, con el Ministerio de Defensa en particular y en el seno de cualquier institución o foro internacional en el que se desenvuelva la política de armamento y material del país.

En ese diálogo institucional-industrial se produce una confluencia de intereses que debería mirar más allá de lo inmediato para unirse en el objetivo común de lograr un modelo de Industria asociada a la actividad del Ministerio, alineada con los intereses de la defensa nacional, viable y competitiva.

La consecución de ese modelo exige de un movimiento asociacionista de industriales, profesionalizado y autónomo respecto de los intereses particulares de las empresas asociadas, que aporte al conjunto del sistema de adquisiciones lo mismo que aquí se viene reclamando: ventaja competitiva y autonomía de acción al servicio de la política de armamento y de las Fuerzas Armadas.



## **CAPÍTULO IV**

## **CONCLUSIONES**



113. El Ministerio de Defensa, al margen de los imperativos de la actual situación financiera, debería, en atención a las lecciones aprendidas alrededor del proceso de modernización de sistemas, revisar en profundidad su política de armamento y material y definir con claridad, frente a terceros, los intereses industriales vinculados a la Defensa Nacional. Varios factores resultan imprescindibles para ello: (1) la elaboración y aplicación de una estrategia industrial asociada a la política de adquisiciones, (2) la racionalización de la organización de adquisiciones de la defensa nacional, (3) la revisión y reconducción de los más destacados programas de obtención y (4) fomentar el desarrollo de una base industrial asociada a la actividad del Ministerio, alineada con los intereses de la defensa nacional.
114. **La elaboración y aplicación de una estrategia industrial asociada a la política de armamento y material.** El elemento industrial es decisivo para el efectivo cumplimiento de los objetivos asignados al Ministerio de Defensa. La eficacia y eficiencia de la política de armamento y material descansan tanto sobre la actividad de la organización de adquisiciones como sobre el funcionamiento de la base industrial proveedora de material para la defensa. Por esta razón, se requiere, siguiendo modelos de países aliados y supliendo una carencia del nuestro, una estrategia de alto nivel realista, asociada a los fines de la política de adquisiciones, que oriente toda actividad institucional con impacto industrial y que defina, bajo parámetros propios de la defensa nacional, los intereses industriales del Ministerio de Defensa.
115. **La racionalización de la organización de adquisiciones de la defensa.** Todas las organizaciones de adquisiciones de la defensa gestionan grandes proyectos de alto contenido tecnológico en un entorno muy complejo e incierto, hipercompetitivo y fuertemente jerarquizado a nivel internacional. La estructura actual de la organización española, con toda su dispersión, no resulta la más óptima para definir y gestionar programas con esas complejidades ni para hacer valer, frente a los intereses legítimos de terceros, los propios intereses industriales de la defensa nacional. Es perentorio que nuestra organización evolucione hacia un modelo de cliente único e independiente, capaz de definir y gestionar inteligentemente (en el sentido de inteligencia competitiva) un amplio portfolio de programas de obtención muy complejos y en los que se sustentan muchos intereses no necesariamente alineados con los intereses de la defensa nacional. Con la actual organización y tal y como están articulados los programas es muy difícil gestionar eficientemente los complejos intereses industriales de la defensa (lo que incluye hacer valer esos intereses en el entorno institucional e industrial europeos e internacional) y proteger a la industria asociada.
116. **La reconducción de los programas.** Los programas de obtención son la principal herramienta institucional de relación y configuración de la base industrial proveedora. A través de ellos, se articulan y hacen efectivos la mayor parte de los intereses industriales de la defensa nacional. Sin embargo, los elementos jurídico-obligacionales y las estructuras industriales sobre las que descansan muchos de los programas en curso o ya concluidos no siempre responden a esos intereses nacionales o impiden seriamente su consecución. Por un lado, dificultan al Ministerio de Defensa la visibilidad de elementos de los programas esenciales para el control efectivo y la dirección activa de los mismos. Por otro, la actual configuración de muchos programas

umenta la dependencia respecto de terceros sobre los que no se consigue ejercer el control soberano que la importancia de los intereses sustanciados alrededor de los grandes programas exigiría.

117. **El fomento de una base industrial asociada a la actividad del Ministerio.** La actividad de la base industrial es de una importancia decisiva en el cumplimiento de los objetivos asignados a la política de defensa; y no sólo porque de su actividad dependan los suministros militares, sino porque se requiere, por lo menos, de un mínimo de estructuras productivas y tecnológicas a través de las cuales articular los intereses industriales de la defensa nacional. No sirve para ello, sin embargo, cualquier estructura industrial. Al margen de la nacionalidad de las empresas que integren esa base y al margen de la titularidad del accionariado de las mismas, lo que todo Ministerio de Defensa requiere es de una industria asociada, es decir, de una base industrial que, alineada con los intereses de la defensa y desde sus capacidades propias, otorgue a las Fuerzas Armadas una ventaja operativa y una autonomía de acción decisivas.
118. Cualquier objetivo o actuación que se pretenda en relación con la reorientación de la política de armamento y material debería tener en cuenta, como mínimo, la realidad de cinco condicionantes: (1) la situación financiera del modelo de adquisiciones seguido hasta la fecha, (2) la estructura y el funcionamiento de la propia organización de adquisiciones actual, (3) los resultados de los procesos de capacitación industrial asociados a los programas de obtención, (4) la posición relativa que en el sector español ocupa en el entorno internacional y (5) el momento en el que nos encontramos de fin de un ciclo de grandes adquisiciones que se inició en la década de los noventa.
119. La insuficiencia financiera estructural de la defensa, el inmenso volumen de los compromisos financieros asumidos en los programas de obtención y las debilidades del modelo industrial e institucional sobre el que se asientan las adquisiciones estarán en el trasfondo de cualquier nuevo planteamiento y decisión estratégica. Desde la perspectiva de la política de armamento y material, se inicia, así, un periodo que, con una alta probabilidad, estará caracterizado por lo siguiente:
- Una mayor orientación a capacidades industriales, tecnológicas y empresariales.
  - Un acceso directo de la organización de adquisiciones a las autoridades de diseño.
  - Una valoración más detallada, en las fases preparatorias de un programa, de los riesgos industriales y tecnológicos de las distintas opciones y alternativas.
  - Un proceso de concentración selectiva de aquellas capacidades industriales más consolidadas, en busca de estructuras más viables y competitivas.
  - Una reorientación de los programas en curso, en el sentido de los puntos anteriores.
  - Una racionalización de las estructuras y procesos de planeamiento de recursos materiales y financieros, de modo que se integre mejor, optimizándolo, en el planeamiento de capacidades.



- Una racionalización de las estructuras y procesos de obtención, que optimice los recursos asignados y que fortalezca el control y la dirección estratégica del Ministerio en materia de adquisiciones, así como la posición internacional de la industria nacional asociada.

120. Los redactores de este documento quieren finalizar con dos conclusiones adicionales:

- En primer lugar, deseamos resaltar la especial naturaleza de estas Propuestas para una Estrategia Industrial de Defensa. Se trata de un documento de reflexión, abierto al escrutinio, que resume la experiencia y opiniones de muchos expertos consultados. Es un documento que se brinda a los responsables de la organización de adquisiciones y que aspira a ser un elemento de continuidad, propio de una política de Estado, que oriente, desde su óptica, la necesaria revisión de la política de armamento y material del Reino de España. Al haberse elaborado por mandato del Secretario de Estado de Defensa, máxima autoridad de planeamiento de recursos materiales y financieros y máxima autoridad en materia de adquisiciones para la defensa, el tono que se adopta en el documento se aproxima al de una estrategia de alto nivel.
- En segundo lugar, todas las consideraciones y reflexiones del documento no abandonan en ningún momento la esfera de las competencias atribuidas a la Secretaría de Estado de Defensa. Sin embargo, los redactores del documento somos conscientes de que la adopción de determinadas propuestas, especialmente aquellas que se refieren a la revisión y reorientación de los programas en curso, trascienden esas competencias y requerirán el concurso y coordinación de las demás autoridades de planeamiento del Ministerio de Defensa.





