

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Por JULIÁN GARCÍA VARGAS
y MIGUEL ÁNGEL PANDERO PANADERO

La industria y la tecnología constituyen un aspecto especializado de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Por un lado depende de la materialización de esa política común y por otro de decisiones empresariales. Ambos aspectos son complementarios pero obedecen a dinámicas diferentes.

La definición de la PESD está concluida en sus aspectos fundamentales y contenida en documentos que han tardado mucho en ser elaborados y aprobados. Desde el año 1983, ha sido muy laborioso elaborar algo parecido a un concepto estratégico, una estrategia militar y unos objetivos de fuerza de la Unión Europea. En realidad, se ha tardado una década en consensuarlo. El clima de confusión en la Unión Europea, con el rechazo francés y holandés a la Constitución, explican en gran medida este retraso.

Actualmente, en su aplicación, PESD es una política común a medio camino en su ejecución. Por su parte, la industria y la tecnología, han evolucionado con una dinámica básicamente empresarial de racionalización y reconversión, a veces tutelada por los gobiernos nacionales y condicionada por los programas nacionales y por los programas conjuntos de los miembros más importantes de la Unión, pero no han estado dirigidos por ésta. Ese proceso de racionalización industrial está a medio camino.

Todo el proceso de definición de la PESD y los comienzos de su materialización está compuesto por una maraña de acuerdos, decisiones, y declaraciones con sus correspondientes fechas. Lo mismo sucede con los

organismos, siglas y acuerdos que afectan al mercado de productos de defensa, sus acuerdos y programas.

Este entramado no es de seguimiento sencillo y fácil. Por eso las conclusiones y recomendaciones que emanan de tan complejo proceso son inevitablemente parciales y deben tomarse con cautela.

Las dificultades de definición de la PESD, 15 años después de Maastricht son inevitables. La Unión Europea sigue siendo aún un ente político inconcluso, que avanza con el impulso de políticas comunes que conviven con políticas nacionales vigorosas.

Gran parte de las opiniones públicas nacionales no han asumido plenamente el contenido de la PESD. Si las políticas de carácter económico (mercado único, política agrícola común, política monetaria-euro, de redistribución interna de rentas, fondos estructurales, etc.) suscitan dudas y controversia en su aplicación, más natural es aún que suceda con unas actuaciones más alejadas de los intereses inmediatos de los ciudadanos.

En algunos de los Estados miembros de la Unión Europea la opinión pública está impregnada de una cultura casi exclusivamente civil que se desentiende de los aspectos militares de cualquier proyecto europeo.

Sin embargo, la Unión Europea ha avanzado mucho en los tres últimos lustros en su papel de gran poder diplomático, apoyado en una fuerte capacidad de ayuda y de cooperación económica con países aquejados por conflictos, catástrofes o en subdesarrollo crónico. Esas actuaciones sí han recibido el apoyo casi unánime de la ciudadanía europea.

El poder diplomático de la Unión Europea reforzado por el instrumento de la ayuda directa y por la presión de la vinculación económica con la Unión, se inició en los Balcanes con una mezcla de éxito y fracaso. Funcionó en ciertas zonas de la región, pero en otros hubo que recurrir al poder militar de Estados Unidos y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Por eso, aún con resistencias, se ha empezado a asumir que un poder militar es imprescindible para que la Unión Europea sea escuchada como actor internacional.

En cualquier caso, no deja de ser positivo que los Estados europeos, proclives a utilizar los medios militares en conflictos incluso menores hasta hace dos generaciones y siempre celosos de la soberanía nacional, sean ahora tan partidarios de los medios civiles, la diplomacia y también la acción cooperativa.

En el desinterés de las opiniones públicas por las capacidades militares de la Unión Europea han influido también otros factores, además de la tradicional cultura civil de la Unión y la falta de evidencia, hasta la crisis de Bosnia, de la necesidad de una capacidad militar mínima.

En primer lugar, la existencia de la OTAN, en la que los europeos hicieron descansar su seguridad en los tiempos de la guerra fría y a la que Estados Unidos aportan las principales capacidades. Los bajos presupuestos de Defensa de muchos países miembros sólo se explican por esa garantía.

Por otro lado, en las naciones con mayor apego a la OTAN y a la vinculación militar a Estados Unidos se ha visto con cierto recelo que la Unión Europea dispusiera de capacidades militares por temor a que eso debilitara la Alianza y o que originara redundancias entre ambas. Sólo después del establecimiento del Acuerdo Berlín-Plus de 2003 entre la Alianza y la Unión Europea se dio verdadera luz verde al desarrollo de dichas capacidades.

En segundo lugar, los ejércitos nacionales son instituciones muy representativas de las tradiciones nacionales de la mayoría de los países miembros y existen resistencias a que esa imagen de la soberanía nacional se diluya, al menos parcialmente, en unidades militares multinacionales.

Algo parecido ocurre también con las empresas nacionales de armamento, que también han simbolizado la defensa y el prestigio y la soberanía nacional durante largos periodos históricos.

La opinión pública puede aceptar su privatización, pero recela ante su integración en grandes multinacionales, aunque se insista en la europeidad de éstas.

Vencer estas dudas y recelos ha exigido mucho trabajo y tiempo y explican, en buena medida, la lentitud en la aplicación de la PESD.

La situación estratégica del mundo tras el fin de la guerra fría no ha contribuido al avance de las PESD. Muchos ciudadanos europeos perciben que no están directamente amenazados por un poder militar o que esta amenaza es remota. En cualquier caso, se sienten protegidos por la OTAN, más aún después de la gran transformación que la alianza ha experimentado, proyectándose a otros continentes a petición de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Después del 11 de septiembre de 2001 y del 11 de marzo de 2004, es comprensible que muchos ciudadanos piensen que es más urgente desarrollar el «tercer pilar» de la Unión Europea, que incorpora la cooperación

en Interior y Justicia, que el «segundo pilar» representado por la PESD. El terrorismo y la criminalidad organizada les parecen amenazas inmediatas tangibles y directas que exigen una cooperación intensa entre las Policías y los Órganos Judiciales de toda la Unión. La cooperación en terrenos concretos, por ejemplo, la tecnología de intervención legal de las telecomunicaciones, parece más urgente que la cooperación para disponer de buques de combate sofisticados.

La amenaza del terrorismo, las redes criminales o las emigraciones incontroladas no pueden combatirse con medios militares, sino con enfoques multicéntricos. La reacción de los ciudadanos y las propuestas de los gobiernos es aplicar un enfoque de seguridad muy amplio, que incluye tanto la acción policial y judicial como la militar.

La Unión Europea ha ido adaptando los objetivos del «segundo pilar», la PESD, al escenario cambiante de los últimos tres lustros. En sus declaraciones y acuerdos se ha aproximado al «escenario mundializado» que ha emergido tras la guerra fría y que se caracteriza por un entramado de posibles amenazas de desestabilización mundial o regional, y de ataques directos de naturaleza muy diversas. La Unión Europea ha recogido en sus documentos que la definición de seguridad se ha extendido y complicado y se ha hecho eco pormenorizado, de los riesgos heterogéneos a que se exponen sus valores comunes, sus intereses colectivos, sus sociedades y sus ciudadanos.

Sin embargo, la Unión Europea no dispone de un concepto de seguridad y de una estrategia de seguridad como proyecto colectivo y bien documentado, comparable a los de Estados Unidos, Rusia, o los de la OTAN.

Siguiendo el inevitable método del consenso, la Unión ha ido elaborando declaraciones conjuntas al más alto nivel sobre la situación estratégica, acuerdos de objetivos y capacidades militares, compromisos de procedimientos y proyectos concretos y decisiones industriales. El seguimiento de esta sucesión de hitos es muy laborioso y demuestra las dificultades internas de la Unión Europea, dentro de la cual conviven naciones con diferentes grados de voluntad para materializar la PESD.

La Unión Europea no dispone de un concepto estratégico propiamente dicho, aunque el llamado Documento Solana de diciembre de 2003 es equivalente, pues contiene una visión integral de la seguridad, complementado con las decisiones del Consejo Europeo de Sevilla de 2003, en el que se llegó a una síntesis entre misiones militares y lucha contra el terrorismo.

El Documento Solana está en línea con el Concepto Estratégico de la OTAN y con los Conceptos Estratégicos de los países miembros, que coinciden en las principales amenazas y en la forma de abordarlas. En la actualidad este Documento está en trance de revisión y ampliación a iniciativa de Francia y puede convertirse en un verdadero Concepto Estratégico en el segundo semestre de 2008, durante la Presidencia de Francia.

El Documento Solana, además de describir los desafíos mundiales y las amenazas, describe los objetivos estratégicos (hacer frente a las amenazas, crear seguridad en el entorno vecino y establecer un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz) y consagra el principio de que «ningún país puede hacer frente en solitario a los problemas del mundo de hoy».

Consecuencia natural de todo lo anterior es la necesidad de mantener el vínculo trasatlántico y la obtención por la Unión Europea de capacidades complementarias con Estados Unidos.

Las nuevas amenazas no son sólo militares. Exigen tener preparados instrumentos militares y también judiciales, policiales, económicos y diplomáticos, que podrán ser utilizados conjuntamente.

Sin embargo, entre esos instrumentos, los únicos que han sido objeto de decisiones que concretan medios materiales y productos de la industria y de la tecnología, son los militares. La cooperación europea en medios técnicos de identificación personal, control de las comunicaciones, grandes bases de datos integradas, protección de posibles objetivos terroristas y otros muchos para prevenir el terrorismo está en sus comienzos. Acciones como el Programa Europeo de Prevención y Gestión de Consecuencias del Terrorismo y otros Riesgos Relacionados y el Programa-Marco de Investigación y Desarrollo en el Ámbito de la Seguridad se han empezado a aplicar muy recientemente.

Desde Petersberg en el año 1992 se han ido definiendo mejor las capacidades militares operativas con que desea contar la Unión Europea, hasta llegar al Objetivo Principal (*Headline Goal*) de Helsinki en 1999, alcanzado parcialmente, y al vigente nuevo *Headline Goal* 2010, aprobado por el Consejo Europeo de mayo 2004.

Este Documento se parece ya bastante a un verdadero planeamiento militar y ha empezado a materializarse operativamente en los Grupos de Combate (enero 2007). Esa materialización es lenta y eso puede generar escepticismo, pero dada la complejidad actual de la Unión Europea, lo

importante es que se haya creado una dinámica y que un grupo de países esté comprometido en impulsarla.

Aún sin disponer hasta 2003-2004 de un marco similar a un concepto estratégico y un planeamiento militar, la Unión Europea viene avanzando desde el año 2001 en la mejora de las capacidades, basándose en el Objetivo de Helsinki.

Se ha avanzado mucho en identificar carencias conjuntas y redactar un catálogo de adquisiciones, pero los compromisos nacionales son voluntarios y las capacidades presupuestarias han seguido siendo limitadas. En los últimos años, los grandes países han tenido dificultades de déficit fiscales y los presupuestos militares, tras las acusadas reducciones de los años noventa, no han crecido mucho en la década presente.

Sin embargo, se han definido 15 nuevos proyectos, cada uno liderado por un país, que están orientando los programas de adquisiciones militares de los países miembros. Algunos ya empiezan a ser realidad como el helicóptero *Tigre*, el avión A-400M, los buques anfibios o el reabastecimiento en vuelo. Otros llevan retraso, pero todos los países, aún con lentitud, avanzan en direcciones convergentes y complementarias. A esto contribuye también la OTAN con el llamado Compromiso de Capacidades de Praga (2002).

Estos avances son lentos y limitados. Los ejércitos europeos están muy lejos de contar con planes de integración de capacidades operativas, si es que ese objetivo se plantea alguna vez, repartiendo entre ellos las capacidades concretas y especializándose por misiones. Pero al menos hay una voluntad de Cooperación Estructurada Permanente, que será realidad cuando se aplique la nueva Constitución Europea aprobada en Lisboa.

A partir de ese momento podrán reducirse las duplicaciones y articularse mejor las contribuciones de cada uno. Mecanismos de contribuciones financieras más homogéneas, de acuerdo con el grado de desarrollo, como el *Atenea*, podrán ampliarse.

En cualquier caso, no todos los miembros de Unión Europea están dispuestos a desarrollar este proceso. Como sucede con la moneda común, el euro, y otras políticas avanzadas, la Europa de las capacidades militares es una iniciativa de geometría variable, liderada por un grupo de países miembros entre los que está España.

Si la cooperación entre ejércitos es complicada, también lo es entre las empresas de armamentos y de tecnología de defensa. Esas empresas

estuvieron excluidas de la normativa comunitaria en virtud del artículo 296 del Tratado Fundacional de la Unión Europea y han vivido en un clima de protección nacional.

Los países que tradicionalmente han disfrutado de una industria nacional de defensa no pueden desmantelarla o diluirla, por razones políticas y de prestigio, muy arraigadas en el principio de soberanía nacional.

Además, todos los gobiernos de la Unión Europea saben por experiencia que esa industria es un caldo de cultivo para nuevas tecnologías y un elemento estimulante del desarrollo tecnológico. En Estados Unidos, en Reino Unido, en España, en Francia, el gasto público en Investigación y Desarrollo (I+D) en defensa tiene un peso muy relevante, incluso superior en algunos casos, que el de cualquier otro sector.

Existe igualmente una tradición de compensaciones industriales, a favor de la industria nacional y no sólo la militar, en los programas nacionales de adquisición de sistemas de defensa. Ciertos «campeones nacionales» (British Aerospace, Indra y Finmeccanica) no tendrían hoy la misma dimensión sin estos programas. Esto se ha traducido en una dispersión de equipos militares y de empresas que compiten en los mismos nichos tecnológicos, pero la capacidad industrial y tecnológica europea se ha mantenido gracias a ello, frente a los gigantes norteamericanos perfectamente capaces de abastecer el mercado europeo además del suyo propio; gigantes, por cierto, muy protegidos por su Gobierno. Sin la voluntad política de contar con *Airbus* y con el EFA, todo el mercado aeronáutico mundial, civil y militar, sería de Boeing.

Por todo lo anterior, el recorrido hacia un mercado único de industria de defensa es muy complicado. Contar con un *fair play* parece poco realista y los países que podrían resultar industrialmente perjudicados, como España, deberían defender que se aplique la regla no escrita, seguida en todos los avances de la Unión Europea: «nadie se queda sin nada y nadie lo gana todo».

Desde la puesta en marcha de la PESD, ha habido un impulso comunitario para racionalizar e integrar los esfuerzos en industria y tecnología. El inicial Grupo de Armamento de la Unión Europea Occidental (GAEO) en el seno de la Unión Europea Occidental (UEO) (1992-2005); la Organización Conjunta en Materia de Armamento (OCCAR) entre los cuatro grandes países de la Unión Europea (1996) ampliada posteriormente; la Carta de Intenciones (LoI) entre seis países (2001) y finalmente la Agencia Europea

de Defensa (AED) (2004) han sido sucesivos instrumentos para facilitar esa integración.

En la práctica, estas iniciativas partían de una fuerte tradición de cooperación en todo tipo de sistemas de armas entre países y empresas europeas. Desde hace décadas, los miembros de Unión Europea agrupados según el caso han diseñado y desarrollado aviones, barcos, helicópteros, misiles y una larga lista de productos. Podían así compartir las grandes inversiones iniciales y mantener empresas nacionales.

Por tanto, la OCCAR sólo ha sistematizado, ampliado y aportado continuidad a unas experiencias previas.

Sin embargo, no se trata sólo de compartir programas, sino de racionalizar un sector industrial muy afectado por el final de la guerra fría y la limitación de los presupuestos militares y hacerlo con un enfoque realista. Un paso incompleto en esa dirección fue la Lol, que ha elaborado un código de prácticas para la reestructuración industrial y procedimientos para facilitar las transferencias de productos, servicios e información, pero de aplicación voluntaria.

La AED, que a diferencia de las iniciativas anteriores agrupa a todos los países miembros, es el órgano de impulso de la PESD y la encargada de coordinar todos los esfuerzos europeos en este campo, incluido, nada menos que el desarrollo de un mercado de armamento competitivo internacionalmente y la implantación de la competencia interior.

En cuanto a su función racionalizadora del sector, deberá canalizar un proceso de reconversión iniciado hace dos décadas, impulsado en muchos casos por los gobiernos a través de privatizaciones, y generalmente tutelados por ellos. Ese proceso está muy avanzado pero sin concluir y la Agencia haría una buena labor si amplía su enfoque, superando las fronteras nacionales.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la Agencia ha nacido con un poder limitado. Puede elaborar informes y recomendaciones sobre política industrial, pero la encargada de ejecutarlas es la Dirección General de Empresa e Industria de la Comisión Europea.

En cualquier caso, estamos en el comienzo de una etapa inédita. El régimen o código de conducta en adquisición de equipos de defensa en competencia abierta, de aplicación voluntaria, y el código de buenas prácticas en la cadena de suministro, llevan en vigor poco más de un año y aún es

pronto para evaluar sus resultados. No obstante, la tendencia dominante se dirige al debilitamiento del artículo 296 del Tratado y de la protección nacional de las empresas y esto debe tenerse muy en cuenta. En muy poco tiempo, los gobiernos, incluido el español, verán reducida su capacidad para apoyar a la industria nacional.

Al margen de estas iniciativas políticas e institucionales, tan complejas en su elaboración y alcance, la industria ha seguido su propia evolución, que desde el año 1990 hasta los primeros años de esta década, ha sido a la baja en actividad y tamaño, siguiendo la senda de los presupuestos de Defensa.

De hecho, el sector ha sufrido una profunda reconversión, marcada por la reducción de tamaño y la privatización. Esa reconversión no ha sido muy diferente, salvando las distancias de dimensión, de otros sectores clásicos como la siderurgia o la construcción naval, aunque ha sido mucho más silenciosa. El sector se ha reducido mucho (pérdida de más del 50% de personal en la Unión Europea) pero sigue siendo importante: su producción supone en torno al 0,8% del Producto Interior Bruto (PIB) de la Unión Europea y el 2,5% del empleo, aunque el Reino Unido y Francia concentran el 70% de ese peso.

La reordenación ha tenido una escala nacional, como también ha sucedido en Estados Unidos, y ha ido precedida de privatizaciones (Thomson, Aeroespacial, Indra, CASA, Finmeccanica, Fincantieri, etc.). Menos frecuentes han sido las fusiones o adquisiciones transnacionales, aunque han tenido su importancia (Thales-Racal). Muchas empresas, en especial las de electrónica de defensa se han transformado, aprovechando el carácter dual de su tecnología, reinventándose con éxito en compañías de tecnología de la información y del conocimiento (Indra), pero sin abandonar su actividad en defensa. Algo muy similar ha sucedido en el sector aeroespacial, con fuerte permeabilidad entre el componente militar y civil.

Sin embargo, fuera de la electrónica y el campo aeroespacial, las dificultades y resistencias han sido mucho mayores. Es el caso de los astilleros militares, sobredimensionados pero con fuerte tradición nacional y regional, y de la industria de material terrestre, con una profusión de empresas en la que todavía es difícil orientarse. En este sector hay un claro convencimiento sobre la necesidad de concentrar empresas, pero hasta ahora no ha habido un factor que unificase los criterios sobre ese proceso. Sin duda la Agencia tiene en ese terreno una posibilidad de influencia e iniciativa.

En la reconversión realizada hasta ahora la Unión Europea no ha tenido ninguna participación, pero sí ha habido fuerte influencia de los gobiernos, especialmente en Alemania y sobre todo Francia, donde el Estado conserva una notable presencia en empresas importantes con vocación transnacional (Thales). Eso ha ocurrido también en Italia y España, mientras que el Gobierno de Reino Unido ha intervenido aparentemente menos.

La primera recomendación de la Agencia debería ser pues limitar la participación directa o indirecta de los gobiernos en los procesos empresariales puros, aunque su opinión deba ser tomada en cuenta y esté coordinada con ellos. Aunque la tendencia futura vaya en la dirección de menor tutela gubernamental, a corto plazo ésta seguirá existiendo, quizá con fórmulas menos directas como la «acción de oro», y no es realista creer que la fuerte tradición francesa o alemana en este sentido desaparecerá de golpe. En España deberá tenerse en cuenta, para prevenir los perjuicios para nuestras empresas en una situación en la que convivan el debilitamiento del artículo 296 del Tratado y las iniciativas expresas de los Gobiernos francés y alemán.

Para una mayor concentración empresarial europea que pueda hacer posible la eventual competencia con los gigantes norteamericanos, se cuenta en principio con cuatro grandes pilares: BAE, EADS, Finmeccanica y Thales. Los tres primeros están diversificados y el cuarto está más concentrado, pero los cuatro están entre los diez primeros del mundo, aunque no lleguen al tamaño de sus competidores norteamericanos. Excepto en BAE, la influencia en ellos de los gobiernos es fuerte, lo que les limita en ciertos aspectos.

Por otro lado, los cuatro están especializados en los campos aeroespacial y de electrónica y sistemas de información, excepto BAE, que también tiene fuerte presencia en el campo terrestre y en el naval. En este último sector no existe todavía un polo nítido sobre el que articular la concentración en el campo de la construcción de plataformas: probablemente pueda existir uno basado en la concentración franco-alemana, si fuera factible la privatización de la DCN francesa, junto con BAE.

En el campo terrestre hay una base muy potente en BAE, pero parece más factible una aproximación entre Francia y Alemania, a través de PSA y Rheinmetall-Krauss Maffei, que atraiga a más actores continentales. La presencia de General Dynamics en España y Austria hace más complejo este panorama.

En cualquier caso, hay otras muchas posibilidades de concentración entre empresas medianas, al margen de esos grandes grupos. Ese es el nicho en el que España tiene oportunidades para explotar. Naturalmente eso pasaría por la concentración previa de empresas españolas medianas y pequeñas, proceso poco activo desde hace años y que debería retomarse.

No obstante, la cuestión central del proceso de reconversión y la concentración industrial va más allá del campo empresarial. ¿Cuál es el grado de autonomía que la Unión Europea puede alcanzar en la obtención de equipos militares, siempre que exista una voluntad política que la respalde?

Si se trata de equipos para misiones de mantenimiento de paz, la autonomía total es fácil de obtener. Pero ya hemos visto que el objetivo debe ser las misiones en el seno de OTAN y la operabilidad con las fuerzas de Estados Unidos.

En la mayoría de las declaraciones y acuerdos de la Unión Europea antes citados, se utilizan expresiones ambiguas del tipo «un alto grado de autonomía». La respuesta sobre ese grado en el Reino Unido, históricamente vinculado a Estados Unidos en cuestiones militares operativas y con empresas orientadas al mercado norteamericano y a la cooperación con empresas de ese país, sería muy diferente de la de Francia. En el Estado vecino hay una tradición de grado muy alto de autonomía industrial, con empresas dependientes de grandes programas nacionales y con presencia del Estado en su accionariado, que aún es fuerte.

En Alemania o Italia la respuesta sería de un grado menos alto y en España la respuesta dependería de cada programa. En los de la Armada española la preferencia sería por los sistemas y la tecnología norteamericanos, aunque con integración y construcción nacional de las plataformas. En el campo aeroespacial tenderíamos a dotarnos más bien de sistemas europeos, al igual que en capacidades terrestres, si bien ciertos componentes fuesen norteamericanos o de otro país como Israel.

Por otra parte, las empresas norteamericanas están bien asentadas en Europa, dónde han realizado adquisiciones importantes (General Dynamics, Santa Bárbara-Styr y otros en Europa Oriental) y son grandes suministradoras de tecnología (Lockheed Martin-Navantia). Esto no es negativo si reconocemos con realismo que ciertas capacidades muy sofisticadas sólo serán desarrolladas por Estados Unidos, que lleva gran ventaja a la Unión Europea en I+D.

La respuesta sobre el grado de autonomía no es tanto política como empresarial y económica. Tiene que ver con el proteccionismo norteamericano de su mercado de defensa, donde es muy difícil vender sin el paraguas de un programa de compensaciones. También tiene mucha relación con el coste de I+D de nuevos sistemas.

El límite mínimo inmediato debe ser la plena autonomía industrial para hacer posibles las *misiones Petersberg*, eso sí, ampliadas y reforzadas. Como estamos viendo en las misiones más recientes encargadas por ONU a la Unión Europea, en algunas de las cuales también participa la OTAN, no se trata de un objetivo poco ambicioso. Su contenido exige capacidades complejas como transporte aéreo, satélites avanzados, mando y control, comunicaciones avanzadas y un largo etcétera.

En un horizonte temporal bastante más lejano, lo razonable sería caminar hacia un mercado trasatlántico, superando desconfianzas, aunque sea una tendencia lenta y muy complicada. Con el mismo horizonte cabe considerar una sugerencia: no ignorar ni despreciar posibles cooperaciones parciales con Rusia. La permanente necesidad de un clima de confianza entre la Unión Europea y ese país, las hace muy aconsejables. El interés de empresas rusas y de su Gobierno por cooperar con EADS demuestra que hay un campo poco explorado.

La formación de un verdadero mercado europeo de la defensa, alineado con el mercado único, está ya en marcha. De hecho, la concentración y racionalización empresariales se iniciaron hace dos décadas por la dinámica del propio sector e iniciativas como las de OCCAR las favorecen.

Este proceso se acelerará por las decisiones políticas e institucionales que han conducido a la puesta en marcha de la Agencia. Su intensificación dependerá sobre todo de dos factores:

1. El número de programas comunes que sea capaz de impulsar la Agencia, con el enfoque de generar especialización por países según capacidades disponibles y demostradas. Ya hay un núcleo de países, agrupados en la OCCAR, que están trabajando en esa dirección con un lista de programas en marcha. En ese grupo de naciones y en esa lista de programas deberá apoyarse la Agencia, al menos en una primera etapa. Más adelante, su liderazgo dependerá de que genere un marco de programas que permitan a las empresas planificar sus decisiones corporativas. Esto significa un esfuerzo para que el principio de funcionamiento de la Unión Europea de «nadie se lleva todo y nadie se va sin nada» se complemente con el principio de que «nadie hace un poco de todo,

sino que se especializa». No es un principio tan fácil de trasladar a la realidad empresarial, pero es entendible por todos.

2. La voluntad común de dotar de autoridad a la Agencia y la habilidad de ésta para instrumentar mecanismos que sean convincentes y compensen a los gobiernos en términos de ventajas nacionales. Si se empeña en aplicar enfoques de racionalidad económica estricta, fracasará. Esto supone habilidad para agrupar programas, repartir capacidades y generar sinergias entre empresas. Y mucha habilidad adicional para armonizar y hacer compatibles las posiciones de Francia y Reino Unido, los dos pesos pesados de la industria de defensa de la Unión, y las de otros países con intereses en este campo. Además, deberá actuar en sintonía con la Dirección General de Empresa e Industria de la Comisión.

Un capítulo complementario del militar y con necesidades incluso más perentorias es el de *Homeland Security* y el de protección de infraestructuras civiles críticas. Casi todos los gigantes empresariales (LM en América, EADS en la Unión Europea y otros) han creado divisiones específicas de seguridad.

En él se dan cita las tecnologías de la información, las comunicaciones, los sistemas de vigilancia, los sistemas seguros y los de análisis e inteligencia. Esta combinación ofrece oportunidades a empresas no pertenecientes tradicionalmente al sector de defensa, sobre todos si poseen capacidades de integración, borrando las fronteras empresariales que separaban las «empresas de defensa» de las de seguridad y, simplemente, de las de tecnología. Se ha abierto así una gran oportunidad para empresas del área de las tecnologías de la información y del conocimiento.

Las autoridades españolas deben reclamar un papel más relevante para nuestro país en este campo. La participación española en los comités que deciden los Programas de I+D, sobre todo en el ámbito de la seguridad donde la experiencia es más reciente, debe ser más activa, para que la industria de nuestro país aproveche también cualquier oportunidad desde el principio.

Una condición necesaria para la integración de las capacidades industriales de seguridad y defensa, que es el aumento y la integración del esfuerzo en I+D, está afectado por ese debilitamiento de fronteras entre el campo militar y civil.

El modelo de investigación en I+D militar aislado, protegido y cerrado sobre sí mismo, con clientes y proveedores vinculados estrechamente, empezó a estar superado hace dos décadas.

Ese sistema cerrado, que garantizó grandes avances científicos y tecnológicos que en muchos casos se transfirieron con posterioridad al sector civil, ha sido sobrepasado por el mayor dinamismo, flexibilidad y menor coste de los desarrollos civiles, estimulados por mercados en crecimiento vertiginoso.

Gran parte de esos desarrollos civiles tienen aplicaciones en los campos militar y de seguridad: la biotecnología, la nanotecnología, las tecnologías de la información (bases de datos, inteligencia, etc.), las de telecomunicaciones o las de redes de comunicación son ejemplos claros.

Esto amplía las posibilidades de la Unión Europea, que dispone de grandes empresas innovadoras en algunos de esos campos, como también las telecomunicaciones.

Sin embargo, el punto de partida es preocupante. El gasto público de Estados Unidos en I+D de defensa es cinco veces el de la Unión Europea. Eso supone que la brecha tecnológica en defensa entre la Unión Europea y Estados Unidos seguirá incrementándose. Como vimos antes en el campo de la producción, esto se agrava por la dispersión de programas nacionales de I+D: la Agencia Europea de Armamentos (AEA) sólo ejecuta el 12,3% de las inversiones en este terreno de los países miembros, a pesar de las buenas intenciones expresadas previamente en el seno de la UEO y de otros organismos. El I+D europeo en seguridad y defensa sigue dependiendo mayoritariamente de iniciativas nacionales y gubernamentales, que muchas veces implican la colaboración entre países a través de acuerdos entre gobiernos, etc.

No obstante, hay iniciativas para aumentar el papel de la Unión Europea en este campo. La Comisión Europea, dentro del VII Programa-Marco para el impulso del I+D, ha incorporado en 2007 un programa sobre investigación en seguridad para garantizar la protección de los ciudadanos frente amenazas de terrorismo, crimen organizado y desastres.

Dicho programa, siguiendo la tradición de la Unión Europea, subraya que el concepto de seguridad se mantendrá en una orientación exclusivamente civil, pero cubre áreas de tecnología dual y considera necesaria la coordinación con la AEA. En consecuencia, la Comisión financiará proyectos con interés para los usuarios policiales y los militares, como la «integración de sistemas de seguridad» o «vigilancia inteligente».

Es un comienzo todavía insuficiente de implicación de la Comisión en este complejo campo, pero va en la dirección indicada de una nueva interpre-

tación del artículo 296 del Tratado y en la dirección correcta de aumentar los esfuerzos europeos en I+D de seguridad y defensa.

La apertura de la industria de defensa a tecnologías comerciales, la entrada en los terrenos de la producción militar y de sistemas de seguridad de empresas hasta hace poco ajenas a ellos, el carácter dual de muchas de las nuevas tecnologías, el solapamiento entre los campos militar y de seguridad, debilita los enfoques y las organizaciones tradicionales, con clasificaciones y separaciones estancas, que han frenado en muchos casos la innovación y la eficiencia.

Esta integración de conceptos y enfoques induce de hecho a una mayor integración y concentración de la industria. También induce a una especialización por tecnologías y por producto, en lugar de una especialización por cliente. Este cambio es muy importante para todas las empresas españolas.

Los hilos conductores de los puntos anteriores son la visión del futuro, la habilidad política y el talento empresarial. Puesto que en los países miembros no es probable que haya unos presupuestos militares mucho más generosos que los actuales, como las demandas de seguridad serán crecientes e imposibles de satisfacer en su totalidad, como ningún objetivo relevante en esos campos puede conseguirse sin la cooperación en el seno de la Unión Europea, como la misma Unión tiene que estar a la altura de lo que la demanda el resto del mundo, la política común de seguridad y defensa debe acelerarse en su materialización con visión de futuro y realismo político. Si no se le imprime mayor ritmo, aprovechando el alivio producido en Lisboa con la aprobación de la Constitución, corre el riesgo de quedarse a medias.

Se sabe que la Unión Europea-27 es muy difícil de mover y más aún de gestionar, pero el grupo de países que hasta ahora la han impulsado puede imprimirle un ritmo sostenido. Ahí España debe seguir jugando un papel positivo y utilizar ese capital político en favor de nuestra industria.

Las autoridades de nuestro país deben estar atentas para hacer valer frente a los demás socios de la Unión el principio de que nadie debe ser perdedor nato en el proceso de racionalización industrial y no permitir que lo monopolicen unos pocos países. Ese principio debe defenderse en todos los comités, comisiones y órganos presentes y futuros.

En el ámbito interno, se debe propiciar un marco, aprovechando los mecanismos clásicos aún disponibles como las adquisiciones nacionales,

que beneficie a todas las empresas y las anime a abordar fusiones, asociaciones y acciones corporativas que beneficien su posición competitiva.

Sobre todo, se debe seguir apoyando a nuestras compañías para que participen en los proyectos europeos desde su origen con el mayor peso posible. En el futuro, probablemente, las compensaciones industriales disminuirán su importancia y lo estratégico será que las empresas españolas sean un socio relevante en los consorcios que se constituyan para ejecutar proyectos conjuntos.

En cuanto a las empresas, la clave será el talento para innovar y la inteligencia de gestión para encontrar la especialización tecnológica menos vulnerable y para integrarse o agruparse con otras españolas o europeas. La mayoría, que no forman parte del grupo de los grandes, tendrán que moverse mucho para sobrevivir. Todavía tienen cierto margen estratégico para elegir la opción estratégica más conveniente, aunque no por mucho tiempo.

La mentalidad de mirar sólo hacia el mercado interior está condenada. Las empresas deben mirar hacia afuera, tanto en I+D como en producción, pensando en programas europeos y agrupándose para no quedar al margen de ellos. Muchas ya lo han hecho y podrán aprovechar grandes oportunidades de crecimiento y consolidación. Al resto habrá que animarles desde todas las instancias posibles.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. MIGUEL ÁNGEL PANDERO PANADERO
Ingeniero de Telecomunicaciones. Consejero de ISDEFE.

Coordinador: D. RAFAEL BLANCO NÚÑEZ
Coronel de Intendencia de la Armada.
Jefe de la Sección Económico-Administrativa del CESEDEN.

Vocales: D. JULIÁN GARCÍA VARGAS
Ex ministro de Defensa. Presidente de AESMIDE.

D. JUAN IGNACIO CUARTERO NÚÑEZ
General de división de Intendencia de la Armada.
Ex subdirector general de Gestión Económica del Ministerio de Defensa.

D. EMILIO FERNÁNDEZ-PIÑEIRO Y HERNÁNDEZ
Teniente coronel Auditor.
Subdirector y jefe de Estudios de la Escuela Militar de Estudios Jurídicos.

D. CARLOS MARTÍ SAMPERE
Experto de la Dirección de Tecnología de ISDEFE.
Profesor del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado».

D. JORDI MOLAS GALLART
Director Científico Instituto Ingenio.
Universidad Politécnica de Valencia.

D.^a EMMA FERNÁNDEZ ALONSO
Directora general de Talento, Innovación y Estrategia de INDRA.

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.
--