



La industria de defensa española ante la consolidación del sector en Europa

*Ignacio Cosidó **

Tema: Necesidad de una reformulación de la política industrial de defensa que permita adaptar el sector español a un mercado europeo más integrado y a un nuevo entorno tecnológico y estratégico

Resumen: La industria de defensa española ha vivido una década de fuerte crecimiento como consecuencia, en gran medida, de su participación en grandes programas de adquisición de plataformas militares. Sin embargo, este modelo de crecimiento parece agotado y es necesaria una adaptación de nuestro sector industrial a un mercado europeo de la defensa que será cada vez más integrado, así como a las nuevas demandas estratégicas y tecnológicas de las Fuerzas Armadas. Esta reforma implicará tanto la definición de una estrategia de participación de la industria española en el proceso de consolidación europea, como una revisión de la actual política de adquisiciones del Ministerio de Defensa y un cambio en la mentalidad y estructura del sector. Todo ello debería tener reflejo en la elaboración de un Libro Blanco sobre el Sector Industrial de la Defensa en España elaborado de forma conjunta por el Gobierno y la industria

Análisis: El sector de defensa y seguridad español se encuentra aparentemente en un buen momento. La facturación total de este sector sobrepasa los 3.000 millones de euros y se ha multiplicado prácticamente por tres en los últimos ocho años.

Las exportaciones suponen más de la tercera parte de esta facturación total y se han más que duplicado en este mismo período, hasta alcanzar más de 1.300 millones de euros anuales. Sin embargo, hay que destacar que se ha producido una cierta desaceleración de las ventas al exterior en los últimos años, especialmente si lo comparamos con el fuerte crecimiento de la demanda interna.

Finalmente, el empleo no ha dejado tampoco de aumentar en este período, pasando de 11.000 a más de 17.000 puestos de trabajo directos. Este aumento del empleo ha sido además, en una gran parte, de personal muy cualificado, por lo que se ha producido paralelamente a un gran aumento de la productividad.

No obstante, no todo son luces en la situación del sector. Así, el crecimiento de las ventas y del empleo está muy vinculado al desarrollo de los programas principales de armas, pero la mayoría de estos programas no tienen buenas perspectivas exportadoras, con la notable excepción de las fragatas F-100. Es más, las previsiones financieras del Ministerio de Defensa español arrojan una sombra de incertidumbre sobre alguno de los programas en marcha.

* Senador y miembro de la Comisión de Defensa

Por otro lado, la dimensión del sector en España, a pesar del crecimiento experimentado en los últimos años, sigue siendo muy menor comparado con el de los países más grandes de la Unión, en especial el Reino Unido, Francia y Alemania.

Por último, el gasto en I+D+i es sumamente bajo con carácter general en el país y en particular en el sector defensa. La gran cantidad de recursos que absorben los nueve programas principales de armamento deja muy escaso margen para poder desarrollar otros programas más relacionados con las tecnologías emergentes, especialmente en el campo de las tecnologías de la información, la guerra electrónica, las comunicaciones o la inteligencia.

El sector no es además homogéneo. Así, el subsector de electrónica se ha hecho con el liderazgo europeo en sistemas de simulación y bancos de prueba, resultando muy competitivo en radares, control aéreo y otros sistemas electrónicos de defensa.

Por su parte, el subsector aeroespacial ha sido siempre el principal baluarte del sector de defensa en España. Hoy mantiene ese liderazgo tanto en facturación como en exportaciones. Sin embargo, su integración en una trasnacional como EADS le ha hecho perder perfil propio. La pérdida del control sobre el A-400M es un buen ejemplo de cómo se están difuminando las capacidades propias en detrimento de las de Francia y Alemania. No obstante, este es hoy un sector consolidado, en alza y con un tejido industrial de pequeñas y medianas empresas muy interesante. Por su parte, el subsector espacial está reclamando con intensidad una mayor integración de las empresas existentes para ganar volumen de facturación y dimensión tecnológica.

En el sector terrestre destacan en estos momentos los programas Leopard y Pizarro. En este subsector hay un problema de sobrecapacidad a escala europea que afecta también a España. Habrá que ver si una vez expire el compromiso de General Dynamics, propietaria de la principal compañía del sector, de no cerrar ningún centro de trabajo ni despedir ningún trabajador hasta julio de 2006, no se produce una cierta reconversión del mismo. La ausencia de programas conjuntos, así como el capital norteamericano de la empresa en España, puede dificultar su participación en un futuro proceso de consolidación europea. Además de Santa Bárbara existen en España otras empresas de menor entidad pero especializadas y competitivas en el campo de explosivos, armamento y vehículos militares.

El sector naval español se encuentra a su vez en un proceso de reconversión. Tras la quiebra de Izar, se ha creado una nueva compañía denominada Navantia que asume una cartera de pedidos por valor de unos 3.600 millones de euros. Esta nueva empresa tiene marcadas como líneas de actividad la construcción naval, fundamentalmente militar, aunque en sus competencias figura un 20% de actividad en materia civil. Asimismo, se verá inmersa en líneas de actividad de propulsión y energía, reparaciones y sistemas de armas, todo ello con un alto componente tecnológico, pues de los más de 5.500 empleados de la nueva compañía, un millar son ingenieros o adscritos a las tareas de I+D. Mientras no se digiera el proceso de creación de esta nueva compañía, parece difícil contar con ella para una hipotética consolidación europea.

El modelo de crecimiento de la industria de defensa en la última década parece sin embargo agotado. Por un lado, existe una saturación de la demanda interna de forma que los compromisos contraídos son incluso mayores que las posibilidades financieras del Ministerio de Defensa a medio plazo. Aún cuando puedan generarse nuevas formas de financiación que permitan superar este desfase, lo cierto es que el margen para la puesta en marcha de nuevos programas es hoy muy estrecho. Los programas ya

comprometidos tienen además, con carácter general, un recorrido tecnológico limitado, al tratarse de sistemas muy maduros, y escasas perspectivas exportadoras.

Por otro lado, existe una creciente presión hacia la creación de un mercado europeo de la defensa. Esta tendencia tiene en realidad una doble dimensión. Por el lado de la oferta se está desarrollando una creciente consolidación del sector, más avanzado en el caso de los sistemas aeroespaciales, aún por definir en el de los sistemas navales y terrestres. Por otro, hay también una incipiente integración en el lado de la demanda, tanto a través de la acción de la Comisión Europea para avanzar en la consecución de un mercado interior único, como a través de la nueva Agencia Europea de Defensa. La creación de este mercado europeo supone al mismo tiempo una oportunidad y un riesgo para nuestro sector industrial de defensa y seguridad.

La consolidación del sector en Europa

Las nuevas capacidades que requieren las fuerzas armadas europeas, ya sea en el marco de la Alianza Atlántica o en el de la Unión Europea, suponen un reto de enorme dimensión para la industria de defensa. Superar el déficit de proyección y tecnología que hoy padecen los ejércitos europeos exigirá un gran esfuerzo al sector para proporcionar los sistemas cada vez más complejos e integrados que se requieren. La escasez de recursos presupuestarios obligará a su vez a la industria a ser cada vez más competitiva. El dinamismo del sector defensa en Estados Unidos exigirá reformular su estrategia, combinando inteligentemente competencia y cooperación trasatlántica allí donde sea necesaria.

Es obvio que sólo las empresas de una gran dimensión tendrán el potencial financiero y tecnológico para asumir este reto. Los costes de investigación, desarrollo y producción de los nuevos sistemas serán cada vez mayores y sólo las empresas con un gran potencial tecnológico propio y con la capacidad económica necesaria para asumir las incertidumbres que supone todo nuevo proyecto estarán en condiciones de abordarlos. Es más, sólo grandes corporaciones podrán en el futuro tener la capacidad de integración requerida para ofrecer “soluciones” integrales a las nuevas necesidades de defensa y seguridad.

Esto no significa, sin embargo, que vayan a desaparecer las pequeñas y medianas empresas del sector. Por el contrario, las grandes corporaciones tenderán a subcontratar cada vez más componentes y servicios con empresas auxiliares, por lo que la fortaleza y calidad de este entramado de PYMES resultará crucial para asegurar la competitividad del sector en su conjunto.

Responder con eficacia a este desafío hace imprescindible continuar el proceso de consolidación a escala europea en el que se encuentran inmersas las empresas del sector, más allá de la integración y racionalización de las industrias de defensa dentro de cada uno de los Estados. Sin embargo, el desarrollo de este proceso de consolidación varía enormemente en función del subsector al que nos refiramos.

El sector aeroespacial

Este sector es sin duda el que más ha avanzado hacia una plena consolidación a escala europea, aunque eso no signifique que el camino se haya culminado. La creación de EADS constituye el mejor ejemplo de este proceso de consolidación. Sin embargo, EADS constituye, en contra de lo que muchos piensan, más un punto de partida que un punto de llegada. A pesar de la integración de las capacidades nacionales de Alemania, Francia y España, esta nueva empresa transeuropea carece en el sector defensa de la dimensión y el liderazgo que le permitan ser un competidor global de las grandes corporaciones norteamericanas.

El problema fundamental es que existe un creciente desequilibrio en la Compañía entre el peso de las actividades civiles respecto a las militares, hasta el punto de desfigurar la empresa como una compañía líder en el sector defensa. Así, en 2003 la factura de equipos civiles, esencialmente aviones comerciales, representaba el 80% de su facturación total y el 90% de sus beneficios.

A pesar de las esperanzas que alberga la compañía sobre un crecimiento de sus ventas militares en los próximos años, su dimensión de defensa parece claramente insuficiente para poder convertirse en un competidor en el mercado global. Así, mientras el referente norteamericano de la compañía europea, Boeing, factura en defensa más de 27.000 millones de euros, más de la mitad de su facturación total, EADS solo vende en defensa 8.000 millones, lo que significa una quinta parte de su facturación.

No parece que este desequilibrio vaya a corregirse a corto o medio plazo. Así, no está aún definido el avión de combate para la siguiente generación del EFA. Es más, la amplia acogida que tuvo en varios países europeos el programa estadounidense del F-35, programa que hoy está sometido también a una gran incertidumbre, pone en evidencia la enorme dificultad de que un nuevo avión de combate estrictamente europeo pueda llegar a materializarse. Para complicar la cuestión, el prototipo de avión de combate no tripulado (UCAV) decidido por Francia ha sido encargado a Dassault. Todo ello deja a EADS en una situación delicada como el gran líder europeo en sistemas de defensa en el que pretende convertirse.

Una solución a esta debilidad de EADS en el terreno estrictamente militar podría ser una fusión con Thales. A lo largo de 2004 han sido insistentes los rumores en torno a esta posibilidad. Sin embargo, la estrategia oficial de Thales no parece pasar por el momento por nuevas fusiones. Es más, incluso en el supuesto de intentar una integración con otra compañía, la empresa francesa tiene varias candidatas como los astilleros franceses DCN, la también francesa SNECMA e incluso la multinacional británica BAE Systems.

Otra posibilidad que ha manejado EADS para fortalecer su dimensión militar sería la compra de la italiana Finmeccanica. Sin embargo, esta compañía ha basado hasta ahora su estrategia más en alianzas con empresas norteamericanas y en la creación de *joint ventures* con BAE Systems que en la búsqueda de una aproximación a EADS.

Por otro lado, EADS está desarrollando una cooperación cada vez más estrecha con los fabricantes de aviones militares rusos, pero esta opción resulta más complementaria que excluyente para la gran multinacional europea.

La segunda gran empresa europea del sector aeroespacial es la británica BAE Systems. El modelo de crecimiento de esta compañía es completamente diferente al de EADS. Así, BAE ha apostado por una integración vertical, buscando que cada empresa que la integre aporte un valor diferencial. Su proyección comercial es además mucho más norteamericana que europea. Así, BAEs ha logrado situarse como el sexto proveedor del Pentágono, siendo con enorme diferencia la empresa de defensa europea que más éxito ha logrado en este mercado.

El principal dilema que tiene ahora planteado BAEs es si su fuerte presencia en Estados Unidos puede terminar conduciendo a una integración en algunos de las grandes compañías de defensa norteamericanas. Hay varios factores militares, tecnológicos y políticos que pueden empujar en esta dirección.

En todo caso, todos estos movimientos tendrán escasa incidencia en un sector español muy concentrado en EADS al que todos estos posibles movimientos afectarán de forma

relativa, excepto que la empresa de electrónica INDRA pudiera verse involucrada en alguna de estas operaciones, como a veces se ha insinuado.

Sector naval

El sector naval europeo está todavía en fase de consolidación a nivel nacional. Hasta que este proceso no se culmine dentro de cada uno de los Estados será difícil que pueda iniciarse un proyecto más ambicioso a escala europea. Así, en Alemania se ha formado recientemente la European Marine Systems, que integra la totalidad de los astilleros militares de este país. Esta nueva compañía alcanzará una facturación de 2.200 millones de euros y rondará lo 9.000 empleos. El nacimiento de esta compañía coloca en muy buena posición a Alemania para liderar un proceso de integración europea, pero el momento no es algo en lo que sus responsables se hayan planteado a corto plazo.

Por su parte, en Francia existe un plan para reducir la sobrecapacidad de producción y aumentar la competitividad de los astilleros DCN. Por parte del Gobierno se habla mucho de una consolidación del sector naval bajo el mismo modelo que supuso EADS en el aeroespacial, lo que incluiría además de la nueva gran compañía alemana a la italiana Fincantieri y a la española Navantia, antigua Bazán. Una alternativa a esta fusión sería sin embargo una integración más vertical con la también francesa Thales, aunque esta opción parece perder fuerza ante los rumores de fusión de esta última con EADS.

En el Reino Unido se está trabajando también en un proceso de consolidación nacional. Esta consolidación depende no obstante del compromiso del Gobierno británico para elaborar un plan a quince años de construcciones para la Royal Navy que otorgue la necesaria estabilidad a la demanda. Las posibilidades de que esta nueva empresa participara en un proceso de consolidación más ambicioso a escala europea parecen sin embargo remotas.

El modelo de una posible consolidación naval europea no está por tanto decidido ni definido. Así, frente a un modelo tipo EADS de integración horizontal podría oponerse un modelo de integración vertical en el que se asociase la alemana European Marine Systems o la francesa DCN con BAEs, Thales o EADS para dotarse de mayor potencial en capacidad electrónica. En cualquier caso, no parece que vaya a haber movimientos a muy corto plazo. España, a través de su nueva compañía Navantia, sí puede jugar un papel relevante en este proceso.

Sector terrestre

El sector de armamento terrestre es el que se encuentra peor posicionado para afrontar el proceso de consolidación. En este subsector no solo los programas de cooperación multinacional han sido menos numerosos y relevantes, sino que existe una gran capacidad de sobreproducción prácticamente en todos los países.

Por el momento, lo único que puede afirmarse es que existe un proceso de consolidación a nivel nacional: en el Reino Unido tras la adquisición de Alvis por parte de BAEs; en Alemania, donde el sector tiene una mayor dimensión, el proceso no ha comenzado aún, pero existe una gran presión por parte del Gobierno para que arranque definitivamente una fusión de las principales compañías siguiendo la estela del subsector naval; en Francia, por su parte, hay planes para reducir la gran sobrecapacidad de GIAT, pero ese es un proceso complejo que va para largo. Mientras estos procesos nacionales no se culminen con éxito, será difícil pensar en la necesaria consolidación a escala europea.

Por otro lado, la existencia de una presencia norteamericana en el sector terrestre, especialmente tras la adquisición de la española Santa Bárbara por parte de General Dynamics, es un factor importante de complicación de ese proceso. Esto hace además

que la posibilidad para nuestro país de participar en una hipotética consolidación europea en este subsector sea remota.

¿Hacia un mercado único?

Si en el lado de la oferta hemos observado que existe una tendencia hacia una creciente consolidación del sector a escala europea, un proceso no exento de dificultades y que avanza con lentitud, en el lado de la demanda existe también algún movimiento hacia una mayor integración a través de una política común de adquisiciones. Sin embargo, las dificultades de integración en el lado de la demanda son aún mayores que en el de la oferta.

En todo caso, es incuestionable que existe una voluntad política en la Unión Europea para avanzar hacia una progresiva creación de un mercado único de la defensa. La razón para este mercado único es triple. Por un lado, la industria de defensa europea sólo podrá ser competitiva a escala global si existe ese mercado común. En segundo lugar, la industria de defensa europea sólo podrá satisfacer las necesidades de equipamiento de la nueva Política de Defensa y Seguridad Común si es realmente competitiva en términos tecnológicos e industriales. Por último, la separación entre tecnologías de defensa y tecnologías estrictamente civiles es cada vez más tenue. Esto significa que a largo plazo los mercados civil y militar se interferirán mutuamente cada vez más.

Los instrumentos creados para tratar de impulsar ese mercado de defensa común han sido varios, aunque hasta ahora ha habido más iniciativas multilaterales promovidas al margen de la propia Unión Europea. Este es el caso de la Carta de Intenciones firmada por los seis principales productores de armas europeos en 1998, transformada en 2001 en un Acuerdo Marco con rango de Tratado Internacional. Esta Carta pretende el impulso de este mercado único creando una serie de condiciones entre sus Estados signatarios como la seguridad de los suministros, la armonización de los procedimientos de exportación, la seguridad de la información, el tratamiento de la información técnica y la armonización de los requisitos militares.

Por su parte, la OCCAR, organización que tiene su origen en un acuerdo franco-alemán de 1993, tiene como objetivo la creación de una estructura común para la gestión de programas militares. En 1996 se incorporaron Italia y el Reino Unido, en 2003 se unió Bélgica y en 2004 España y Holanda. La gran novedad que supone OCCAR es que por primera vez sacrifica el principio de justo retorno, por el cuál todo país participante en un programa debe tener derecho a una participación industrial proporcional al porcentaje de su contribución a la financiación del programa. Este principio introducía una gran rigidez en la gestión de los programas y los encarecía de forma notable. Sin embargo, su supresión puede dar ventaja a los sectores nacionales tecnológicamente más avanzados en detrimento de los más débiles. Eso explica en buena medida el retraso de la incorporación de España a esta organización y los recelos que aún despierta esta organización en algunas industrias españolas.

A pesar de que el Artículo 296 del Tratado de las Comunidades Europeas establece una salvaguarda para el sector de defensa respecto al Mercado Común, la Comisión Europea tampoco se ha mantenido completamente al margen de esta cuestión. Así, en los últimos años, la Comisión ha emitido tres comunicaciones en relación con el mercado de la defensa, la primera en mayo de 1996, una segunda en noviembre de 1997 y la última en marzo de 2003.

En la primera comunicación la Comisión planteaba un doble desafío: la fuerte caída de la demanda de defensa y la necesidad de crear una identidad europea de seguridad y defensa. En ella, mostraba su preocupación por el hecho de que el comercio intracomunitario no superase el 3% ó 4% de la adquisición de sistemas, mientras que las

importaciones de Estados Unidos suponían el 75%. La Comisión denunciaba además una excesiva fragmentación del sector que le restaba competitividad.

En su última comunicación, la Comisión considera que la consolidación alcanzada por el sector en los últimos años, por un lado, y el impulso dado a la Política Europea de Seguridad y Defensa, por otro, hacen imprescindible una política más coordinada de la UE en materia de equipos de defensa. Así, los acuerdos *ad hoc* suscritos por algunos países europeos necesitan, en opinión de la Comisión Europea, “el respaldo de un marco global más coherente, que aporte mayor certidumbre jurídica y atraiga la participación de un mayor número de Estados miembros”.

Como continuación a esta última declaración, la Comisión recomendó la elaboración de un *Green Paper*, que fue finalmente aprobado en septiembre de 2004. En el mismo se establecen dos opciones básicas para lograr una mayor unidad de mercado: que la Comisión elabore una Comunicación en la que establezca los criterios para decidir cuando la producción de bienes de defensa puede acogerse a la excepción establecida en el Tratado de la Unión Europea, o que la Comisión proponga una Directiva para coordinar los procedimientos de adquisición de defensa en aquellos casos en los que la excepción del artículo 296 de la Comunidad Europea no es aplicable e incluso en todos los casos cuando determinados países miembros opten voluntariamente a ello.

La creación de la Agencia Europea de Defensa lleva al ámbito de la Unión Europea en su conjunto los esfuerzos por desarrollar un mercado único de la defensa y de consolidar el sector que se habían desarrollado hasta ahora en otros foros multilaterales. La Agencia supone así un nuevo y trascendental impulso a esta cuestión.

La creación de esta Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares (Agencia Europea de Defensa) se incluyó finalmente en el Tratado constitucional que está en este momento en proceso de ratificación. Así, en su artículo III-311 se establece que este organismo estará abierto a todos los Estados miembros que así lo deseen y dependerá del Consejo de Ministros. No obstante, la participación en la Agencia y en todos sus proyectos será voluntaria, por lo que el número de Estados efectivamente involucrados será fundamental para asegurar el éxito de sus iniciativas.

Hay quién muestra un gran escepticismo sobre el efecto práctico de todas estas iniciativas. Lo cierto es que las políticas de adquisiciones continúan en manos de los Ministerios de Defensa nacionales y no parece que esta situación vaya a cambiar a corto o medio plazo. Pero es innegable también que la creación de la Agencia puede suponer un nuevo impulso en la armonización de requerimientos, en la generación de una política común de I+D+i de defensa y seguridad de gran impacto en la orientación futura de los sistemas de armas y en la racionalización de capacidades en el marco de una Política de Defensa Común. La ambición y la velocidad con la que se alcancen estos objetivos estará en función de la propia dinámica de la Agencia, pero el sector debería estar preparado para operar en un entorno que será necesariamente más integrado.

Conclusión: España es un país intermedio en términos de industria de defensa dentro de la Unión Europea. Esto implica que frente a la posición de las principales potencias industriales europeas como Alemania, Francia, Italia o el Reino Unido a favor de un mercado único de defensa en Europa, la posición española deba ser más equilibrada en la protección de un sector de defensa nacional en crecimiento, pero aún lejos de la dimensión de esos grandes socios europeos.

España debería definir por tanto que papel quiere jugar en ese proceso de consolidación del sector a escala europea que parece inevitable a medio y largo plazo. En este sentido, la experiencia de la integración de la empresa CASA en el gran consorcio aeroespacial

EADS tiene múltiples aspectos positivos, pero debe hacer reflexionar también sobre como defender con mayor eficacia nuestros intereses nacionales en el marco de estas grandes empresas transnacionales. Esas lecciones resultan necesarias para abordar otros procesos de consolidación en el sector naval, terrestre o de electrónica. Es más, el modelo EADS no tiene porque ser mimético para otros subsectores, debiendo explorarse todas las alternativas. La protección de nuestro tejido industrial de pequeñas y medias industrias en el sector debería ser en todo caso una prioridad.

Por otro lado, España ha sido uno de los miembros de la UE que tradicionalmente más ha impulsado una política de defensa común y dentro de ella una creciente integración de la demanda. Así, nuestro país no solo ha participado en la mayoría de los grandes programas paneuropeos de armamento –el EF-2000, el A400M, el Tigre y el Meteor, entre otros– sino que formamos parte de las principales iniciativas multilaterales –Lol y OCCAR–, y fuimos los primeros promotores de la actual Agencia Europea de Defensa. El objetivo ahora es cómo poder salvaguardar nuestros intereses industriales y de defensa en el marco cada vez más multilateral que hemos contribuido a crear.

La industria española debe redefinir su estrategia de crecimiento hacia su participación en un mercado europeo que sin duda tendrá mayor dimensión que el estrecho mercado nacional, pero que resultará a su vez mucho más competitivo. Esta estrategia pasa necesariamente por una mayor especialización, por consolidar nichos de excelencia tecnológica y por una adecuada política de alianzas transnacionales.

Por su parte, el Ministerio de Defensa debería reorientar su política de adquisiciones hacia aquellos programas que contribuyan en mayor medida a desarrollar una industria tecnológicamente más avanzada, más innovadora y más competitiva en ese marco europeo. Contribuyendo a ello, el Gobierno estará además ayudando a una necesaria transformación de nuestras capacidades militares para adaptarlas al nuevo entorno estratégico mundial. Todo ello debería tener reflejo en la elaboración de un Libro Blanco sobre el Sector Industrial de la Defensa en España elaborado de forma conjunta por el Gobierno y la propia industria.

Ignacio Cosidó
Senador y miembro de la Comisión de Defensa