
LA POLÍTICA INDUSTRIAL ESPAÑOLA DE DEFENSA

Angel Viñas



6

La industria de defensa en España tiene, tras de sí, una larga tradición histórica pero, como tantos otros sectores de la economía y de la sociedad españolas, necesitaba de una profunda reforma y de una intensa modernización al fallecimiento del general Franco en 1975.

En los primeros años del régimen franquista la orientación autárquica de la política económica española había divisado en la industria de defensa un sector propicio a plasmar tal aspiración, favorecida ciertamente por el contexto de guerra mundial en el exterior. La creación del Instituto Nacional de Industria en 1941 no fue ajena al deseo de constituir una base industrial para la defensa que paliara las

inmensas dependencias de suministros extranjeros que tan agudamente se habían hecho sentir durante la guerra civil.

Como en la mayoría de sectores de la economía española, la política autárquica o de sustitución a ultranza de importaciones resultó también un fracaso en el de la industria de defensa. Sin embargo, en este caso los tímidos intentos por hacerla más

nacional chocaron adicionalmente con las consecuencias de los acuerdos hispano-norteamericanos de 1953 que abrieron la puerta a una modernización relativa del

**La política autárquica
o de sustitución a ultranza
de importaciones resultó
un fracaso en la industria
de defensa.**

equipamiento de las Fuerzas Armadas españolas. Es cierto que, en muchas ocasiones, el material adquirido en los Estados Unidos era casi de deshecho (lo que fue habitual en la Marina, artillería y blindados) pero resultaba muy superior a aquél del que se disponía en España y que con harta frecuencia databa de la guerra civil.

La atracción que despertaba un material más moderno y adquirible en condiciones económicas razonables supuso un golpe casi mortal para la raquítica industria española de defensa. El reequipamiento de las Fuerzas Armadas tuvo su correlato en el hundimiento de las ilusiones nacionalistas que habían inspirado la política industrial sectorial durante poco más de una década.

Tras 1953 la vida del sector fue extraordinariamente apagada, aunque se registraron algunos avances interesantes como los que dieron origen, por ejemplo, al fusil de asalto CETME y a ciertos tipos de armas cortas.

La espectacular industrialización española de los años sesenta se hizo al margen del sector de la defensa y los Estados Unidos continuaron suministrando un material que le proporcionaba divisas y, sobre todo, control. Hubo ocasiones en que este último se reveló de manera espectacular: a finales de los años cincuenta los norteamericanos obstaculizaron el empleo del equipo de tal procedencia en las escaramuzas de Ifni, el único caso en que, desde la segunda guerra mundial, el Ejército español ha tenido experiencia de combate.

Tres razones, aparte de la dependencia fáctica en que pronto se desembocó con respecto a los Estados Unidos, explican en mi entender una evolución tan apaga-

da del sector industrial de la defensa; en primer lugar, la orientación de las Fuerzas Armadas hacia, esencialmente, tareas de seguridad interior que reclamaban un

menor nivel de equipamiento; en segundo lugar, la escasa significación del gasto de defensa, que fue declinando desde el comienzo de los años cincuenta y se dirigió fundamentalmente hacia remuneraciones de personal; por último, la creencia en que con los suministros norteamericanos España podía atender sus necesidades específicas de seguridad externa al margen de las que se produjeran en el contexto de un conflicto Este-Oeste, disuadido por el inmenso aparato militar occidental y frente al cual la dictadura española mantuvo, con buen sentido, una actitud de *free-riding*.

Dicha evolución, sin embargo, dejó pendientes a la muerte del general Franco un sinnúmero de problemas. Ante todo, hay que destacar que el subequipamiento de las Fuerzas Armadas llegó a ser tan acusado que a la mitad de los años setenta no se encontraban en condiciones de hacer frente, por sí solas, a una mínima situación de conflicto en el escenario de seguridad español más inmediato: el norte de África y el área del Mediterráneo occidental. En segundo lugar, la orientación hacia la seguridad interna debía ser corregida a la vez que se neutralizaba un eventual papel político activo de las Fuerzas Armadas que pudiera interferirse con el delicado proceso de transición política hacia la democracia. Finalmente, las reformas institucionales y orgánicas que homologasen a las Fuerzas Armadas españolas con las de los restantes países europeos occidentales debían ponerse en marcha.

El sistema democrático que se implanta en España a partir de 1977 hará continuos esfuerzos por avanzar en estas tres direcciones. A diferencia de lo que ocurrió durante el franquismo ha devuelto a las Fuerzas Armadas su dignidad y las está dotan-

do de los medios para cumplir sus funciones constitucionales, entre las que sobresalen las de protección de la integridad territorial y de la soberanía nacional. De ambas se desprende la necesidad de que puedan funcionar como un adecuado instrumento de disuasión en el escenario de seguridad que nos es propio, dada la política de defensa no agresiva que han perseguido los gobiernos democráticos españoles.

Ello ha conllevado un aumento constante del gasto de defensa que, medido por criterios OTAN, pasó de suponer un 2,5 % del PIB en 1975 al 3,5 % de la actualidad.

La importancia de este incremento y la traducción económica de los esfuerzos modernizadores del equipamiento de las Fuerzas Armadas han hecho aflorar, por lo menos, cuatro grandes preocupaciones:

a) Aplicación económicamente correcta de los recursos asignados a la defensa en una situación de crisis de la economía española que dispara hacia arriba su coste de oportunidad.

b) Criba del gasto de defensa según criterios de eficiencia económica interna, lo que implica una racionalización de su asignación entre los distintos componentes de las Fuerzas Armadas.

c) Robustecimiento de la conexión de la actividad de defensa con sus soportes industriales.

d) Puesta del gasto de defensa al servicio de la impulsión tecnológica y del estímulo de la actividad industrial.

Ninguna de estas preocupaciones descuella en la comparación internacional pero su traducción, en el caso español, ha dado origen a una serie de innovaciones que no tienen precedentes en la política de

defensa de España y que ponen sobre nuevas bases las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el régimen democrático al que sirven y protegen.

Desde la perspectiva de la política industrial de defensa tales orientaciones generales afloran ya antes de que el Partido Socialista Obrero Español se hiciera cargo, en diciembre de 1982, de las responsabilidades gubernamentales. Era necesario modernizar, innovar, reducir la excesiva dependencia del exterior y redefinir competencias burocráticas.

Con todo, es justo afirmar que bajo el actual Gobierno socialista la política industrial de defensa ha adquirido un dinamismo inusitado. No puede ser ajeno a él la personalidad del titular de la cartera, catedrático de Teoría Económica, experimentado gestor y, por formación y trayectoria, sensible a los problemas de la más correcta asignación del gasto entre usos alternativos.

Con todo, la herencia que había de superar era, sin embargo, extraordinariamente gravosa ya que el sector de la defensa:

- a) adolecía de una fortísima dependencia con respecto al exterior,
- b) había generado un escaso nivel de desarrollo tecnológico propio,
- c) estaba sometido a una burocratización paralizante,
- d) se encontraba altamente atomizado y disperso.

Como es notorio, la industria de defensa se enfrenta, en general, con tres grandes opciones estratégicas para su crecimiento:

- 1.^a *La vía nacionalista:* En el caso español se había revelado ilusoria en un pasado en el cual los equipamientos para las Fuerzas Armadas eran mucho menos complejos que en la actualidad. Hoy los eleva-

**El sistema democrático
ha devuelto a las FF.AA.
su dignidad y las está dotando
de los medios para cumplir
sus funciones constitucionales.**

dísimos gastos en investigación y desarrollo de los modernos sistemas de armas implican cuantiosas inversiones que, en mercados recortados o estrechos, resultan en altísimos costos unitarios con la amenaza de la ineficiencia económica que tras ello acecha.

2.^a *La apuesta por un comportamiento competitivo:* en esta opción el equipamiento se basa en las mejores ofertas, en términos de la relación coste-eficacia, con independencia de que sean nacionales o extranjeras. El objetivo estriba en adquirir los sistemas de armas más adecuados con los costes más reducidos posibles. Llevada a su extremo implica tratar a la industria de defensa como a cualquier otro sector no privilegiado de la industria nacional.

3.^a *La colaboración internacional en el desarrollo y producción de los sistemas de armas:* dicha colaboración puede ser bilateral o multilateral y admite una amplia gama de arreglos tales como fabricación bajo licencia, coproducciones y numerosos otros *work-sharing arrangements*. En general suele traducirse en costos más elevados que los que predominarían de atenderse rigidamente a la segunda opción, aunque mucho menores que si se prefiere la primera, salvo que ésta cubra, como en el caso de las superpotencias, una demanda inmensa y en continua expansión.

La experiencia muestra que son atípicos los Estados europeos que no disponen de una industria de defensa más o menos desarrollada. En ello pesa, indudablemente, la tradición histórica pero también la voluntad nacionalista de privilegiar, de alguna manera, a un sector industrial que tiene su cliente en las Fuerzas Armadas propias o en una exportación a la que no son ajenas consideraciones de índole económica o política.

Los numerosos experimentos realizados desde los años cincuenta en materia

de cooperación industrial para la defensa al amparo de la OTAN y, más tarde, de instituciones con ella relacionadas han hecho mella, ciertamente, en esa voluntad nacionalista. Por lo demás, ésta se ha adaptado siempre al hecho obvio de la dependencia en que Europa occidental ha incurrido con respecto a los Estados Unidos en lo que se refiere a suministros y tecnología. Los intentos por hacer operativo el concepto de la «doble vía» (*two-way street*) que permita a los europeos exportar sistemas de armas al gran mercado norteamericano han sido numerosos pero de resultados todavía relativamente escasos.

La política industrial española de defensa se inserta en este marco: tiende a dosificar elementos tomados de las tres opciones estratégicas anteriores y a combinarlos con una política industrial general de tal forma que puedan extraerse de ambas efectos de desbordamiento recíprocos.

La experiencia muestra que son atípicos los Estados europeos que no disponen de una industria de defensa más o menos desarrollada.

Esta posibilidad es bastante realista en un caso como el español en el que la actividad industrial de defensa es, en realidad,

parte de la desarrollada en otros subsectores tales como construcción naval, aeronáutica, automoción, construcciones mecánicas, química, electrónica, etc. En consecuencia, es muy frecuente que las mismas empresas fabriquen simultáneamente productos civiles y militares para atender una demanda constituida, en lo esencial, por la cobertura de las necesidades de las Fuerzas Armadas y los mercados de exportación.

La política industrial de defensa ha evolucionado intensamente a lo largo de los últimos años en cuanto a sus planteamientos estratégicos y, sobre todo, modalidades e instrumentos de actuación.

El planteamiento estratégico es triple:

1.º Hay que reducir la fortísima dependencia de los suministros exteriores.

2.º Hay que elevar el nivel tecnológico propio.

3.º Hay que acentuar la cooperación internacional en condiciones congruentes con las aspiraciones anteriores.

El primer objetivo no significa el retorno a una autarquía imposible: representa, simplemente, la voluntad de desarrollar un tipo de política que tienda a dar preferencia en la cobertura de la demanda a actividades industriales que generen en España valor añadido. Se requiere para ello planificar cuidadosamente las compras de productos militares que puedan ser obtenidos nacionalmente a corto, medio y largo plazo y dejar para la importación las adquisiciones de aquellos sistemas que no puedan fabricarse en España o por medio de la cooperación internacional.

Naturalmente este objetivo implica, como no puede por menos de ocurrir, la asunción de costes adicionales frente a la compra directa. Dichos extracostes se justifican por el *knowhow* que genera la realización de actividades industriales que cubran una cierta parte de las necesidades de equipamiento de las Fuerzas Armadas.

La preferencia en las adquisiciones de estas últimas a productos de fabricación nacional se ha instrumentado a través de complejos mecanismos de fabricación bajo licencia, coproducción y participación en compensaciones industriales. No ha sido fácil establecer los procedimientos que hagan posible la aplicación de tal preferencia a la producción nacional. Durante muchos años, demasiados, las adquisiciones de productos militares se habían hecho sin la planificación y coordinación adecuadas, ni con la industria española ni entre los tres ministerios militares existentes desde 1939. Obvio es señalar que en tal situación, que duró todo el

franquismo, apenas si se exigieron contrapartidas de transferencia tecnológica en el caso de compras de material en el exterior.

En los últimos tiempos una serie de importantes reformas organizativas en el Ministerio de Defensa han sentado las bases para mejorar considerablemente los mecanismos de planificación de las compras de sistemas de armas y otro equipamiento militar. Dichas reformas han permitido explorar mucho mejor que anteriormente las posibilidades de suministro de la industria nacional y han robustecido la capacidad española de negociar contrapartidas en las grandes adquisiciones en el extranjero.

En ello ha sido fundamental que el propio Ministro de Defensa haya asumido las responsabilidades directivas y ejecutivas en la política de adquisiciones que hasta fechas no lejanas estaba concentrada, en la práctica, en los Cuarteles Generales de los tres ejércitos. Ello había dado origen a numerosos despilfarros e incluso a la duplicación de compras.

Las reformas han permitido también aumentar la capacidad de control del Ministerio y hecho ver a los suministradores extranjeros que en muchos casos sus ofertas han de ser pasadas a través de la industria española. La cooperación entre los responsables de la política de adquisiciones y esta última ha mejorado extraordinariamente y no es exagerado afirmar que, bajo el Gobierno socialista, se han realizado pasos de gigante en el proceso de racionalización de la cobertura de las necesidades del Ministerio de Defensa.

Esto es una innovación histórica: hubo una época, sobre todo en los años sesenta, en que las adquisiciones se dirigían rápidamente hacia el exterior y, en lo funda-

El propio Ministerio de Defensa ha asumido las responsabilidades directivas y ejecutivas de la política de adquisiciones.

mental, hacia los Estados Unidos, sin que se examinaran las posibilidades de obtener los productos localmente. En la actualidad la secuencia se ha invertido: se ana-

lizan las posibilidades de desarrollo nacional, luego las de fabricación bajo licencia o coproducción y por último se recurre a las importaciones. Es obvio, por supues-

Se ha optado por la reducción de las compras directas de armas en el exterior y la preferencia por fórmulas de cooperación y coproducción con los suministradores.

to, que tal secuencia no puede aplicarse a todos los sistemas de armas pero los nuevos instrumentos organizativos han establecido un filtro ante la apelación mecánica tradicional a los suministros exteriores.

El ejemplo seguido parece haber sido el italiano, que en pocos años ha permitido una contracción espectacular de los gastos en adquisiciones de material militar en el extranjero dentro del conjunto de gastos totales.

El interés por reducir vulnerabilidades, el impacto beneficiario sobre la balanza comercial y la obsesión por potenciar la generación de tecnologías susceptibles de desbordamiento hacia los sectores civiles de la economía no son ajenos a estos planteamientos.

En el despliegue de tal política el Ministerio de Defensa ha de asumir riesgos económicos y financieros: no retrocede, por ejemplo, ante la co-financiación con la industria de ciertos desarrollos en la confianza de que resulten atractivos y/o adjudica concursos a empresas españolas pensando en que de ello van a resultar desarrollos.

Este tipo de actuaciones se ejecutan al servicio del segundo planteamiento estratégico: la elevación del nivel tecnológico español. La dependencia abrumadora del extranjero lleva consigo, por ejemplo, que la Red Aérea de Alerta y Control o la Red Territorial de Mando se basen en la tecnología de procedencia norteamericana.

En este sentido, la reducción de las compras directas de armas en el exterior y la preferencia por fórmulas de cooperación o coproducción con los suministradores permitirán introducir en el sector indus-

trial de la defensa nuevas tecnologías avanzadas. Se ha progresado mucho, en consecuencia, desde los balbuceos iniciales que acompañaron la gestación del programa FACA. Así, por ejemplo, en la adquisición del misil franco-alemán *Roland* más de la mitad del importe será facturado por la industria española. A partir de ahora se tiende a que todas las compensaciones por compra de armamento cubran la casi totalidad del costo, aunque hay excepciones como la relativa a la adquisición del carro ligero británico *Scorpion*.

Son escasas las empresas españolas que pueden competir con otras extranjeras en productos de tecnología muy avanzada. Con todo, se han registrado avances significativos en los últimos años. En España se fabrican hoy circuitos para el misil antiaéreo italiano *Aspide*, para el radar del cazabombardero F18-A y para el misil francés *Exocet*. Dentro de poco se comercializará un vehículo anfibia de colchón de aire. El porta-aeronaves *Príncipe de Asturias*, los simuladores para el avión F-18A y la bomba de aviación guiada por láser son otros tantos proyectos en curso que se cree permitirán dar un salto cualitativo importante a la industria española de defensa.

Por lo demás, en el plazo de unos seis años se prevé la fabricación en serie del primer misil español, antiaéreo. La E.N. Santa Bárbara desarrolla un proyecto de misil contracarro de tercera generación, guiado por láser. Es cierto que parece necesario recurrir a la tecnología extranjera para ciertos elementos (sobre todo el motor) pero la participación de la tecnología propia será muy amplia. Este misil sustituirá a los viejos *Cobra* y a los más actuales *Tow* y *Hot* por lo que representa un esfuerzo nacionalizador no desdeñable.

Otros sistemas de armas de nivel tecnológico intermedio pueden suponer un importante revulsivo para la industria es-

pañola. Entre ellos figuran el avión táctico AX, con equipos parcialmente nacionales, el avión de patrulla marítima y alerta temprana que se desarrolla sobre la base del CN-235, dragaminas y cazaminas de nuevo diseño, etc.

El Plan Electrónico e Informático Nacional elaborado por el Ministerio de Industria y Energía prevé numerosas acciones en el campo de la industria de defensa. Estas suponen un reforzamiento de líneas de actuación ya experimentadas pero también introducen innovaciones. Entre las primeras figuran, por ejemplo, la centralización de todas las decisiones en política de compras en la Dirección General de Armamento y Material del Ministerio de Defensa y la potenciación de la Comisión Asesora de la Defensa sobre Armamento y Material. Entre las segundas destacan las siguientes:

1.^a Creación de un organismo conjunto entre los ministerios de Defensa e Industria y Energía, responsable de la negociación y del seguimiento de las compensaciones por compras al exterior, con el fin de que haya una presencia efectiva de la industria española que permita evaluar con garantías tales acuerdos.

2.^a Introducción en los contratos de suministro de material extranjero de la obligatoriedad de que el mantenimiento sea realizado mediante compromisos con empresas españolas. Dado que para atender a las necesidades de mantenimiento es precisa una amplia transmisión de la tecnología, o del *know-how*, se evitarán así situaciones como las que se daban en los años sesenta y setenta cuando una parte importante de los sistemas de armas extranjeros podía permanecer en condiciones no operativas durante mucho tiempo mientras se aguardaba a que llegasen los técnicos de mantenimiento o se devolvieran, desde el exterior, los sistemas allí enviados con tales fines.

3.^a Estímulo a las Fuerzas Armadas para que contraten prototipos y primeras series con empresas españolas mediante la correspondiente aportación financiera del Ministerio de Industria y Energía que depriima los costes, más elevados, de adquisición.

4.^a No en último término, se pretende dar a conocer a la industria nacional con la suficiente antelación los planes de equipamiento de las Fuerzas Armadas para evitar que la urgencia en las compras impida una participación más amplia de las empresas españolas.

En una perspectiva política hay que subrayar que éstas y otras innovaciones corresponden al régimen democrático y que han sido potenciadas por el Gobierno socialista. Toda la palabrería patriótica y nacionalista que con tanta fruición esgrimió el franquismo ha de proyectarse sobre una constatación trivial: *durante el régimen del general*

Durante el régimen del general Franco el soporte industrial de la defensa en España fue el correspondiente a un país tercermundista.

del general Franco el soporte industrial de la defensa en España fue el correspondiente a un país tercermundista.

Cabe, pues, afirmar que el actual Gobierno no ha descartado, antes al contrario, la primera opción estratégica para el desarrollo de la industria de defensa que hemos denominado como «vía nacionalista». Se aspira, no obstante, a mantener dentro de límites estrictos los costes adicionales que genera ineludiblemente tal opción para lo cual se han introducido dos correctivos esenciales:

- a) preocupación por obtener productos de calidad competitiva,
- b) promoción de la capacidad exportadora.

Estos dos correctivos tienden a descartar la opción «nacionalista» en situaciones en las que la estructura de costes haga que los productos no puedan ser competitivos internacionalmente. Dichas situaciones se presentan, claro está, con frecuen-

cia debido no en último término a la gran descapitalización tecnológica de la industria española de defensa durante tantos años.

Es sustancial, sin embargo, en la política industrial de defensa del Gobierno socialista, la innovación que ha supuesto la preferencia por la tercera opción estratégica anteriormente mencionada: la cooperación internacional. Se estima que, en condiciones precisas, ésta puede contribuir de manera esencial al segundo objetivo señalado: la elevación del nivel tecnológico propio.

La cooperación internacional en el sector de la industria de defensa se desarrolla multinacional y bilateralmente.

La primera modalidad constituye, para España, una innovación que no deja de estar relacionada con la adhesión, a finales de mayo de 1982 y en medio de fuertes protestas de la opinión pública y de los partidos de izquierdas en la oposición, al Tratado del Atlántico Norte.

El último Gobierno centrista adoptó rápidamente decisiones para asegurar la presencia española en los distintos escalones y órganos de la Alianza, incluidos los correspondientes a la estructura militar.

El Gobierno socialista congeló las conversaciones ya iniciadas para intensificar la integración militar y ha mantenido, desde finales de 1982, una postura respetuosa de la presencia española en aquellos órganos de la estructura militar en los que España ya figuraba, al tiempo que ha intensificado la participación en los diferentes comités que dependen de la estructura civil.

En consecuencia España participa en el Eurogrupo, en el IEPG (Independent European Program Group), en la CNAD (Conference of National Armaments Directors)

La cooperación multinacional no deja de estar relacionada con la adhesión al Tratado del Atlántico Norte.

y en el NIAG (NATO Industrial Advisory Group). No hace mucho que se incorporó a la NAMSIO (NATO Maintenance and Supply Organisation). El propósito estriba, esencialmente, en facilitar la cooperación internacional en el sector de la industria de defensa.

Naturalmente esta cooperación se aplica a la participación en la investigación y desarrollo de sistemas de armas sofisticados que desbordan, con mucho, las posibilidades de un país como España e incluso de muchos otros países europeos que cuentan con industria de defensa más avanzada tecnológicamente que la española.

Entre los grandes proyectos en los que ya está decidida la participación de España destaca el referido a la fragata europea de los años noventa, cuyo estudio de viabilidad está en curso y es dirigido por un marino español. A mitad de 1984 se llegó a un acuerdo de principio, junto con la República Federal de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido, para realizar un estudio de viabilidad técnica e industrial de un nuevo avión de combate europeo (EFA). El grado de participación final quedará determinado, como es frecuente en estos casos, por el número de aparatos que se adquieran, pero cifras tentativas sitúan el porcentaje que corresponda a España en torno al 10 %. Dado que el coste por unidad se prevé entre 25 y 30 millones de dólares, cuando haya concluido el programa el Gobierno español habrá aportado alrededor del medio billón de pesetas. Será la mayor inversión en armamento nunca realizada por España y que supera en mucho al coste del programa FACA, última gran adquisición de aviones a los Estados Unidos.

En los primeros años del próximo siglo

los aviones de combate europeos sustituirán en España a los *Mirage F-1* franceses. La fuerza aérea de combate española quedará formada entonces por aviones F-18A

y los que resulten de este magno proyecto de cooperación europea. La aplicación de las compensaciones del programa FACA en trabajos de alta tecnología posibilitará la participación española en el mismo.

De manera inevitable la industria española de defensa deberá prestar mucha mayor atención que hasta ahora a los mercados extranjeros.

En el seno del IEPG España participa en más de una decena de sistemas de armas. Entre ellos figuran, además del futuro avión de transporte medio europeo, el carro de combate de los años noventa, el misil superficie-aire de alcance medio y armamento ligero diverso.

Tiene particular interés el primero pues los buenos resultados obtenidos por el avión CN-235 es probable que permitan a España desempeñar un papel importante en el diseño y construcción del nuevo aparato.

Para hacer frente a los requerimientos tecnológicos que supone la participación en estos programas de cooperación internacional la industria española de defensa habrá de modernizar sus estructuras. El Ministerio de Industria y Energía ha establecido ya un plan a tal efecto.

En el caso de sistemas de armas menos sofisticados que los anteriores la política del Gobierno socialista estriba en desarrollar acuerdos bilaterales con otros países que permitan reducir los costes de desarrollo y asegurar para España unas ciertas cuotas de mercado.

La política de cooperación bilateral en el terreno de la industria de defensa la había iniciado ya el franquismo declinante, en particular a través de acuerdos con Francia que permitieron producir en España ciertos sistemas de tecnología relativamente avanzada para la época.

La cooperación hispano-norteamericana en el sector industrial de la defensa ha mejorado en sus planteamientos contractuales desde los acuerdos de 1982 y España

ha sido un buen cliente de los Estados Unidos, a veces el mejor de Europa occidental. El volumen de adquisiciones llegó a niveles muy elevados a pesar de que

resultaba obvio que muchos de los proyectos restringían las opciones españolas para coproducir sistemas de avanzada tecnología. A diferencia de lo que ocurre con los países europeos los Estados Unidos no parecen haber estado interesados en que España desarrolle su propia capacidad tecnológica, y el desequilibrio de la balanza bilateral ha sido aterrador. A principios de 1984 la negativa norteamericana a adquirir el avión español *Aviocar* para el programa EDSA (European Distribution System Aircraft) de las Fuerzas Aéreas de los Estados Unidos puso de manifiesto que los acuerdos de 1982 no eran suficientes para operativizar la «doble vía» entre ambos países.

El Gobierno socialista ha diversificado la cooperación bilateral en temas relacionados con la industria de defensa y al efecto se han firmado acuerdos bilaterales con, entre otros países, Francia, Italia, la República Federal de Alemania, Grecia, el Reino Unido y Noruega. El desarrollo propio se reserva para los sistemas todavía menos sofisticados.

Las perspectivas inmediatas de la industria española de defensa no son, en general, malas. Es evidente que va a producirse un fuerte incremento en electrónica militar, tanto para cubrir la demanda interna como con destino a la exportación. Ello es el resultado, en gran medida, de las compensaciones negociadas en numerosos programas de adquisiciones. La tendencia aparece consolidada y las medidas combinadas de los Ministerios de Defensa y de Industria y Energía la fortalecerán.

En el extremo opuesto cabe pensar en una contracción en las exportaciones de buques, con mantenimiento de la produc-

ción para cubrir la demanda interior, a tenor de los programas en curso de modernización de la Armada. Sin embargo, hay que destacar que tales programas tienen un componente elevado de tecnología exterior y que el contenido nacional se centra básicamente en la construcción de la plataforma, con participación muy variable en los equipos y sistemas de armas.

En posición intermedia se encuentran los blindados y la artillería, sobre todo como consecuencia de los programas que vienen desarrollándose en el ámbito de la modernización de carros. El *Lince* incorporará tecnología alemana y puede tener buenas perspectivas para la exportación.

No es verosímil que estas tendencias cambien en los próximos años aunque es probable que se registren incrementos importantes en las exportaciones de material aeronáutico, dificultades crecientes en la construcción naval una vez que termine en los años 1987/1988 una gran parte de los programas en curso y una expansión muy significativa de la investigación y desarrollo resultado de la incorporación española a grandes proyectos multinacionales.

De manera inevitable la continuada pulsación del gasto de defensa, asegurada a ritmos definidos en términos reales por la Ley de Dotaciones Presupuestarias para las Fuerzas Armadas en 1982, unida a las tendencias apuntadas anteriormente, llevará a la industria española de defensa a prestar mucha mayor atención que hasta ahora a los mercados extranjeros, en los que, en general, los productos militares vendidos han solido ser de bajo nivel tecnológico. En 1984 la industria española de defensa exportó casi la mitad de su producción (88.000 millones de 204.000). En los últimos diez años los clientes se han diversificado enormemente y las cifras de ventas se han cuadruplicado.

La plena incorporación de la exportación a los planes de crecimiento de la in-

dustria española puede verse facilitada por la buena disposición a transferir a los potenciales clientes los conocimientos tecnológicos previamente adquiridos. El ciclo es bien conocido y se ha desarrollado con países tales como Italia e Israel.

Es posible que dicha transferencia de tecnología sea un señuelo para clientes que prefieran adquirir productos militares a una potencia media como España, que difícilmente aplicará exigencias de tipo político como las que no inhabitualmente se plantean en las relaciones con las grandes potencias armamentistas.

La producción y exportación de sistemas de armas han de enfocarse, pues, no sólo desde una perspectiva meramente tecnológica sino que han de incorporar planteamientos ligados a las líneas y definiciones de la política exterior.

La desconexión profunda que en tiempos del franquismo y de la transición existió en España entre los ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa se verá paliada, en consecuencia, también por la evolución previsible en el sector de la industria de defensa. Es ésta una muestra más de cómo en la época actual las dimensiones internas y externas de la política exterior se encuentran inextricablemente unidas.

Amén de consideraciones ligadas a la política exterior, nunca estará de más robustecer todo lo posible los mecanismos de racionalidad económica de la actividad industrial de defensa teniendo en cuenta los efectos macro-económicos y de distorsión del patrón de actividades productivas derivados de una potenciación no meditada de la misma.

No cabe aceptar, sin más, la noción de que la inversión industrial en armamento genera automáticamente efectos de desbordamiento de los que se benefician otros sectores industriales. Puede ocurrir, pero

también no. En consecuencia, la política ha de ser examinada desde esta última perspectiva.

Tampoco debe olvidarse que si lo que se pretende es impulsar el desarrollo tecnológico rápido de los sectores industriales civiles la desviación a través de los relacionados con la defensa puede entrañar costes de oportunidad elevados: es más fácil, obviamente, recurrir a la adquisición directa de tecnologías de introducción inmediata en aquéllos (como ya se ha hecho masivamente en España) o impulsar directamente la innovación tecnológica civil.

El problema de los «*spin-offs*» (efectos positivos de la investigación militar sobre los sectores civiles) es muy controvertido: sólo existe un caso peculiar en el que está documentado debidamente cual es el de los Estados Unidos. Los resultados no apoyan necesariamente la tesis mantenida por una ilusión tecnológica armamentista no controlada.

Toda nueva experiencia genuina de corta duración tiene un trecho por recorrer a la hora de contemplar su perfecciona-

miento. En el plano institucional, por ejemplo, la conexión de los ministerios de Defensa e Industria y Energía podría no ser suficiente: a los planteamientos operativos quizá fuese oportuno incorporar a los ministerios de Asuntos Exteriores y de Hacienda y Economía. Ello no se sugiere en aras de un trasnochado corporativismo, malformación burocrática que llegó a sus cimas en el franquismo declinante y durante la transición y que todavía colea, sino por la constatación, obvia, de que la política de defensa moderna tiene ramificaciones múltiples a las que no se escapan numerosos sectores de la vida nacional.

Un esfuerzo racionalizador como el que ha desarrollado en estos tres últimos años el Gobierno socialista constituye un comienzo, no un fin; un principio, no una meta.

Las afirmaciones contenidas en este artículo son estrictamente personales y no representan, necesariamente, criterios de las instituciones con las que el autor está identificado.

Agradezco al Dr. Javier Alvarez Vara, Director General del INI, las sugerencias que han hecho posible este trabajo. Eventuales errores son, por supuesto, imputables sólo al autor.