

SILVA SÁNCHEZ, Jesús María (1999): *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades post industriales*, Madrid, Civitas.

TOKATLIAN, J. G. (2001): «El crimen organizado crece, cambia y se perfecciona», en *Diario Clarín*, Argentina, 10 de abril. Accesible en <http://www.clarin.com/diario/2001/04/10/o-02304.htm>

ZAFFARONI, Eugenio Raúl (1996): *El crimen organizado: una categorización frustrada*, Bogotá, Leyer.

La intervención del Estado y la industria de defensa

Claudia Pérez Forniés

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza la relación existente entre los Estados y agentes no gubernamentales como la industria de defensa. En el modelo norteamericano existe una doble dirección en los efectos que se originan; la toma de decisiones del gobierno afecta a la industria de defensa y, a su vez, las grandes industrias de defensa ejercen algún grado de influencia sobre las decisiones de los políticos (Correa Burrows, 2010). Sin embargo, el modelo europeo, y por lo tanto el español, presenta efectos unidireccionales; por lo que en este trabajo nos centraremos en la influencia que ejerce el Ministerio de Defensa español sobre la industria de defensa en el marco de la Unión Europea.

En el caso que aquí nos ocupa la discusión está garantizada ya que existen muchos frentes abiertos a la hora de estudiar la

influencia de la política de defensa sobre la industria de defensa. A título de ejemplo señalamos las siguientes: la necesidad de diferentes sistemas de armas y los niveles de eficiencia de los procesos de fabricación provocan en muchas ocasiones el encarecimiento del precio final del equipo; la protección que sobre la industria nacional generan las peticiones de los Ministerios de Defensa de los distintos países en perjuicio de los países en vías de desarrollo a los que por ende se exportan estos armamentos; y las dificultades de entrada y salida en estos mercados en el marco de la Unión Europea que hoy en día parecen imposibles pero sin embargo son reales.

En estas páginas se presenta, en primer lugar, un estudio de la industria de defensa, definición, delimitación y características generales para pasar en el epígrafe dos a desarrollar el poder de negociación que los gobiernos ejercen sobre las industrias de defensa. En el apartado tres se explican las peculiaridades de los mercados en los que se compran y venden los productos relacionados con la seguridad y la defensa. A continuación, en el epígrafe cuatro se estudian los grandes cambios a los que se ha visto sometida la industria de defensa desde la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la antigua Unión Soviética, de forma que en el apartado cinco se analiza la reestructuración que se está produciendo actualmente en la industria de defensa europea. Por último se finaliza con una recapitulación a modo de conclusiones.

2. DEFINICIÓN Y DELIMITACIÓN DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA: CARACTERÍSTICAS GENERALES

Muchas son las definiciones que la literatura ofrece acerca de lo que se entiende por industria de defensa (Sandler y Hartley, 2007: 1141-1142; Dunne, 1995: 402). Una sencilla y adecuada definición de la industria de defensa es la que proporciona

García Alonso (2010: 15-16) refiriéndonos a la industria de defensa como la base industrial y tecnológica de la seguridad y la defensa, incluyendo las plantas de fabricación y la mano de obra experta que se requiere, los centros de I+D, la capacidad exportadora, los conocimientos tecnológicos y el soporte financiero. La industria de defensa se erige como pilar fundamental de la política de defensa de un país, garantía de seguridad de sus ciudadanos al proporcionar los medios necesarios para desarrollar las capacidades precisas que permitan mantener o recuperar la paz.

En este sentido, observamos que los productos de la industria de defensa difieren mucho de cualquier otro tipo de elementos que decidamos fabricar y no solo por su implicación en la política soberanista de cualquier Estado, sino por sus excepcionales características desde un punto de vista económico. Nos enfrentamos a un conjunto de actividades muy diversas entre sí (desde el textil hasta la aeronáutica), que suelen proveer tanto al mercado civil como al militar, con una estructura de mercado especial, y que será el aspecto al que mayor atención le prestaremos ya que de ella se derivan las mayores asimetrías entre los que ejercen la política de defensa y los propietarios de las industrias de defensa. Siguiendo a García Alonso (2010), podríamos diferenciar tres tipos de rasgos básicos de la industria de defensa: los estratégicos, los económicos y los institucionales:

- a) Rasgos estratégicos. Muchas de las industrias de defensa nacen en su momento fundamentadas en motivos estratégicos, es decir, se consideran sectores necesarios para salvaguardar la soberanía nacional. Este argumento que surge con fuerza después de la Segunda Guerra Mundial se diluye en la década de los ochenta y noventa, de tal forma que los países que componen Europa Occidental privatizan la mayor parte de estas empresas que eran de titularidad pública.

- b) Rasgos económicos. La política que han llevado a cabo los países desarrollados se ha fundamentado en un fuerte proteccionismo comercial, tanto sobre las importaciones como sobre las exportaciones. Las legislaciones de Estados Unidos y la Unión Europea¹ no permiten la compra de este tipo de equipamientos al extranjero. En el caso de Europa esta situación ha cambiado en la última década, fenómeno que analizaremos con más profundidad en el epígrafe 6.
- c) Rasgos institucionales. El mercado al que se enfrenta la industria de defensa presenta una serie de características más bien alejadas de lo que entendemos por un mercado de libre competencia. Según Molás-Gallart (1990), por el lado de la oferta, la industria de defensa presenta una estructura de oligopolio y en algunos subsectores de monopolio, por lo tanto con niveles de competencia inferiores al del ámbito civil. Por el lado de la demanda, la estructura es de monopsonio ya que el principal cliente es el Ministerio de Defensa de cada país, lo que determina relaciones asimétricas entre los agentes económicos.

3. NEGOCIACIÓN ENTRE GOBIERNOS E INDUSTRIA DE DEFENSA

Un análisis sencillo de la teoría económica del monopolio nos muestra el poder que el monopolista tiene y la presión que puede ejercer sobre los oferentes, en este caso la industria de defensa. En este sentido, es el Estado quien fija su propia demanda en función de algunas características bastante peculiares del sector que se analizan a continuación:

.....
¹ La industria de defensa queda excluida del Tratado de Constitución de 1957 de la Comunidad Económica Europea y del Tratado de Maastricht de 1992, lo que supone que cada país es un mercado aislado en este ámbito.

- a) El Estado fija su propia demanda de estos equipos y sistemas y, lo más importante, cuáles deben ser sus características y especificaciones.
- b) La elasticidad-precio de la demanda es muy reducida, es decir, la capacidad que tienen los precios para provocar modificaciones en los niveles demandados de estos equipos es muy pequeña. Los ejércitos quieren disponer de armas muy avanzadas para demostrar su supremacía tecnológica, y la no afectación de los precios supone un encarecimiento de los materiales y programas.
- c) La industria de defensa está siempre a la vanguardia tecnológica. El concepto de disuasión en términos militares no se entiende sin superioridad tecnológica. La elevada inversión que deben hacer en actividades en I+D supone una barrera de entrada a otras empresas. Al mismo tiempo, los Estados también contribuyen fomentando esta inversión investigadora con subvenciones o ayudas públicas, pero nunca es suficiente cuando se tiene el alto grado de obsolescencia que se produce en el sector militar.
- d) Este encarecimiento lleva consigo una reducción en el número de equipos que los Ministerios de Defensa demandan, por lo que se reducen a su vez los rendimientos a escala que generan la fabricación de series más largas de armamento y material. De nuevo se encarece el precio del producto, provocando una espiral de precios en el sector de la industria de defensa.
- e) Además, la situación de crisis económica que el mundo soporta desde hace dos años conlleva que los gobiernos de todos los países, y por supuesto el Ministerio de Defensa español, hayan disminuido sus demandas y que nadie se atreva a proponer programas nuevos: la cuestión radica en cómo finalizar los que están en curso.
- f) Como las industrias de defensa son las de mayor contenido tecnológico es fundamental potenciarlas al máximo.

Una sociedad que quiera garantizar el crecimiento económico debe estimular los factores de crecimiento, y uno de los más importantes en el largo plazo es la inversión en tecnología, innovación y cambio tecnológico. Estas inversiones generan efectos positivos no solo en el sector de la defensa, sino también en el sector civil, de forma que existe una dualidad civil/militar muy beneficiosa para el país.

4. LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS MERCADOS DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA

Según Dunne (1995), los gobiernos actúan en un mercado monopsomista, por lo que ejercen un papel determinante sobre la demanda en términos de cantidades (tamaño del mercado) y cualidad de los equipamientos de defensa. Los gobiernos pueden ejercer su influencia sobre el tamaño de la industria, su estructura, la entrada y salida a ese mercado, los precios y los productos, la eficiencia y el nivel tecnológico. Para cumplir sus objetivos de política de defensa, el Ministerio de Defensa decide qué comprar, dónde comprar y cómo comprar como fin primordial.

De acuerdo con Dunne (1995), las características de la producción en defensa, resultado de la estructura monopsonista del mercado, son las que siguen:

- a) Según Kaldor (1991), las preferencias se dirigen hacia el armamento y material de alto contenido tecnológico con el consiguiente encarecimiento del producto.
- b) Los gobiernos suelen asumir riesgos importantes ya que son ellos los que habitualmente financian e incentivan los gastos en I+D.
- c) Existe una prolija regulación pública que deriva en la complicación de sus contratos.

- d) Se establecen estrechas relaciones entre contratistas y burócratas civiles y militares de los Ministerios de Defensa correspondientes, es decir, tiene lugar lo que en economía denominamos una relación de agencia.
- e) Algunas de estas empresas han sido, o todavía lo son, monopolios nacionales, por lo que no existe competencia interna dentro del territorio nacional. Además, son muchas las desventajas que se producen a la hora de salir a competir al extranjero, en un mundo globalizado en el que, si no se es eficiente, el mercado te expulsa y la industria desaparece.

El carácter oligopolista, incluso de monopolio, que caracteriza la estructura del mercado de la industria de defensa (Molas-Gallart, 1990; Álvarez y Fonfría, 2000; y Gil, 2002) propicia que algunas empresas se especialicen en productos de defensa, lo que genera importantes barreras de entrada y de salida relacionadas con el mercado, la tecnología y los procedimientos. Este tipo de estructuras de mercado da lugar a comportamientos muy alejados de la competencia perfecta, incidiendo negativamente en las empresas y en los Ministerios de Defensa.

La capacidad de la industria para trasladar los aumentos de los costes a los precios, que repercuten al final en el Ministerio de Defensa, provoca graves ineficiencias. Pero esta ineficiencia puede entenderse como el precio que el gobierno está dispuesto a pagar por apoyar la industria de defensa nacional. En esta línea, Molas-Gallart (1998) explica cómo el Ministerio de Defensa español ha tratado de primar la industria nacional, pero esta posibilidad se va reduciendo al existir mayor competencia en los mercados internacionales.

Sin embargo, la industria de defensa no solo es producto de todas estas circunstancias, sino que una parte importante se explica por el bagaje histórico que acumula a lo largo de los

dos últimos siglos. Además, a las circunstancias históricas debemos sumarles las peculiaridades nacionales, ya que el modelo español nada tiene que ver, por ejemplo, con el inglés, aunque en la última década converjan al formar parte ambos de la política de defensa europea, así como el modelo norteamericano sigue manteniendo unas peculiaridades que elevan su grado de diferenciación frente al modelo europeo.

5. CAMBIOS EN LA INDUSTRIA DE DEFENSA

Según García-Valdés de Yrizar (2003), la industria de defensa europea se ha caracterizado por aunar las necesidades político-estratégicas propias de cada Estado y los criterios de rentabilidad económica. En esta misma línea, García Alonso (2010) detalla cómo en la última década del siglo pasado y en lo que llevamos de este, la industria de defensa ha experimentado cambios muy importantes a nivel nacional, europeo y mundial.

Los planteamientos tradicionales defendidos a ultranza durante dos siglos, basados en el componente estratégico del sector y, por tanto, en su nacionalización, en muchos casos a cualquier precio, se diluyen en la era de la posguerra fría. La caída del Muro de Berlín y la posterior desintegración de la antigua Unión Soviética suponen un cambio estructural en la seguridad y la defensa. Los presupuestos de defensa de los países de la OTAN, europeos y americanos, descienden a niveles insospechados. La reducción de los gastos de defensa por parte de los países desarrollados supone que los Ministerios de Defensa de cada país cuenten con muchos menos recursos para la compra de armamento y material.

Además, las crisis en la antigua Yugoslavia y en Kosovo, por citar las primeras que acontecieron, mostraron al mundo las grandes debilidades europeas. No solo nos referimos a de-

ficiencias en el marco político sino también en el campo estratégico. De esta situación se deriva la necesidad de impulsar la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Adicionalmente, al factor estratégico también se debe sumar la rentabilidad de la industria de defensa europea: demandante de productos de alto contenido tecnológico, lastrada históricamente por la industria nacional de cada uno de los países de la UE, provocando aumentos en los costes y no aprovechando las economías de escala. Además, no debemos olvidar el constante descenso de los presupuestos de defensa europeos en relación con el gasto en defensa norteamericano.

Una vez más, los Estados Unidos de América se adelantaron a los buenos propósitos del Viejo Continente. En la década de los noventa, Norteamérica acomete una profunda reestructuración industrial en materia de defensa, de forma que de treinta dos empresas pasa a nueve. En esta época, aunque sus presupuestos de defensa son menores que los de la guerra fría, continúan siendo el doble del conjunto de los presupuestos de sus socios europeos.²

Este cambio estructural genera una serie de problemas que induce a modificaciones en el comportamiento de los agentes económicos y, por ende, de los mercados. En este sentido, la industria nacional eminentemente pública ya no es tan fácilmente defendible (García Alonso, 2010). Los gobiernos han comenzado a abrir los concursos públicos de demanda de material (como es el caso del Reino Unido desde 2002), al tiempo que la globalización de la economía y la competencia del gigante norteamericano han provocado una serie de pactos, uniones y absorciones entre las industrias europeas. A esto hay que añadir que la tecnología ha alcanzado máximos en sus niveles de complejidad y que el ciclo de vida del pro-

² Tendencia que cambia a raíz de los acontecimientos terroristas de septiembre de 2001. Desde entonces, el presupuesto de defensa norteamericano no ha dejado de aumentar.

ducto cada vez es más corto, ya que siempre acosa la obsolescencia, del tal forma que solo uniendo fuerzas las empresas son capaces de sacar productos y procedimientos competitivos en el mercado de la defensa. En definitiva, la suma de los factores explicados ha obligado a un proceso de reestructuración del sector en el marco de la Unión Europea.

6. LA REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL EUROPEA

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) necesitaba del acompañamiento marco de la Agencia Europea de Defensa (EDA), creada en el año 2004. Según Alfonso Meiriño (2009), la EDA es hoy en día punto de referencia en los asuntos de defensa para cualquier instancia política e industrial. Las principales áreas de trabajo para la recién creada Agencia fueron las siguientes:

- a) Desarrollo de capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis.
- b) Fomento y mejora de la cooperación europea en materia de armamento.
- c) Creación de un mercado europeo de equipos para la defensa.
- d) Aumento de la eficiencia del gasto en investigación y desarrollo en el marco de la Unión Europea.

Sin embargo, esta tendencia a la cooperación internacional en materia de industria de defensa es relativamente nueva. Es más, en el marco de la Unión Monetaria y Aduanera que supone la Unión Europea siempre habían quedado fuera las cuestiones referentes al mercado común de la defensa. Los objetivos nacionales que suponían a la industria de defensa como un sector estratégico daban por hecho que este sector

no podía compartir las reglas de libre mercado que regían el resto de sectores industriales de los países integrantes de la Unión Europea.

Muchas son las razones que explican el cambio en el comportamiento de los países europeos en relación a la toma de decisiones en materia de defensa. El liderazgo norteamericano en armamento y material ha sido definitivo para propiciar el camino hacia la cooperación europea. Por su parte, Europa ha constatado en sus campañas en el exterior (Bosnia, Kosovo, Líbano y Afganistán) la dependencia armamentística, de tal forma que los países que conforman la Unión Europea actúan de «seguidores» del «líder americano».

A esta situación se suma la complejidad tecnológica que en las últimas décadas ha alcanzado la industria de defensa con el consiguiente encarecimiento de los precios. Es necesario aprovechar las economías de escala que se derivan de una producción más amplia y no para una única nación. En términos económicos, la cooperación industrial en defensa supone el reparto entre todos los miembros del encarecimiento en los costes de producir determinados equipos como consecuencia de su sofisticada tecnología que, además, presenta un alto grado de obsolescencia.

De esta situación se deriva una cuestión fundamental: existe una gran brecha entre las capacidades demostradas por los Estados Unidos de América y las capacidades de la Unión Europea (Michavila Pallarés, 2003). El menor gasto en defensa de los países europeos que componen la OTAN y la mayor eficiencia mostrada por el gasto en defensa norteamericano explican las diferencias existentes entre ambas potencias.³

La creación de la Agencia de Defensa Europea genera una tendencia hacia la integración de un mercado europeo de ma-

³ El gasto de EE. UU. es mucho más eficiente porque dispone de un mercado integrado y una planificación militar única.

terial de defensa. Según García Alonso (2010), en términos económicos vamos a asistir a fusiones, absorciones amistosas y hostiles en relación a la industria de defensa. Las empresas más grandes serán las que tendrán mayor poder de negociación para posicionarse en el mercado. El reducido tamaño de nuestra industria de defensa (4 o 5% del sector europeo) no augura un buen comportamiento de la misma. Sin embargo, según Fonfría (2010), la industria de defensa española ocupa una posición intermedia en el contexto internacional, y durante los últimos veinticinco años ha experimentado profundos cambios. En la última década, el mercado de bienes y servicios de defensa ha mostrado una dinámica muy positiva en términos de volumen de facturación, creación de empleo y propensión a exportar. Lo que está claro es que si la industria española de defensa no es eficiente, los mercados internacionales la expulsarán del mismo.

7. CONCLUSIÓN

Aunque varios de los capítulos de este libro se plantean cómo afectan los actores no estatales a la política de seguridad y defensa que ejecuta un gobierno, en el caso de la industria de defensa en Europa son los gobiernos quienes afectan a las empresas que se dedican a la industria de defensa, y no al revés. El Estado debe proveer el bien «defensa nacional» a sus ciudadanos, y las industrias son las que producen los bienes y servicios necesarios para la consecución del objetivo final de seguridad y defensa.

El mercado de la defensa difiere de cualquier otro producto que decidamos fabricar. Nos encontramos en presencia de actividades muy diversas, muchas de ellas propias del mercado civil y del mercado militar, de alto contenido tecnológico y presentan un elevado grado de obsolescencia. Nos enfren-

tamos a mercados alejados de la competencia perfecta en los que existe un cliente único que es el Ministerio de Defensa y un grupo pequeño de empresas que le abastece. Esta posición única permite ejercer gran poder en el mercado, aunque también genera importantes desajustes en los precios de los productos cuyos incrementos en los costes soporta el Ministerio de Defensa. Este alto grado de proteccionismo ejercido por las autoridades para apoyar a la industria nacional supone el establecimiento de importantes barreras de entrada y salida de nuevos proveedores, que se suman a las que de forma natural genera el alto contenido tecnológico de la producción de estos equipamientos y sistemas dedicados a la defensa.

En la década de los noventa, europeos y norteamericanos compartimos escenarios internacionales de conflicto en los que se hizo patente la brecha que existe entre nuestras capacidades por razones de cantidad y calidad en el gasto de defensa ejecutado a ambos lados del Atlántico. Además, en aquella década, los Estados Unidos de América ya habían acometido una reestructuración industrial con grandes procesos de absorción y fusión de empresas, lo que nos obliga a un profundo cambio estructural en el marco de la Unión Europea.

Esta tendencia a la cooperación internacional en materia de defensa es necesaria porque debemos aprovechar las economías de escala que se derivan de una producción más amplia de un producto, no exclusiva de un país. Debemos compartir el incremento en los precios derivado de la complejidad tecnológica alcanzada por muchos equipos y sistemas en las dos últimas décadas. El mayor grado de competitividad en el marco europeo obliga a una reestructuración en el número de empresas y en el tamaño de las mismas, de modo que las que sean más eficientes tendrán muchas más posibilidades de sobrevivir. De esto dependerá el devenir de la industria de defensa española.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSO MERIÑO, A. (2009): «El mercado de defensa y el fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa europea», en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *La Agencia Europea de Defensa. Pasado, presente y futuro*, Monografía n.º 107, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- ÁLVAREZ, I. y FONFRÍA, A. (2000): «Estructura e innovación en la industria de defensa española», en *Economistas* 85, pp. 102-121.
- CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (2002): *Investigación, desarrollo e Innovación (I+D+I) en la Seguridad y la defensa*, monografía n.º 56, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- (2007): *Tecnología y Fuerzas Armadas*, Monografía n.º 94, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- (2008): *La industria y la tecnología en la política europea de seguridad y defensa*, Monografía n.º 105, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- CORRE BURROWS, P. (2010): «Cómo influirán los lobbies de la industria de defensa en la política de los candidatos a la presidencia de EE. UU.», Memorando Opex, n.º 142, Fundación Alternativas: www.falternativas.org
- DUNNE, P. (1995): «The defense industrial base», en T. Sandler y K. Hartley, *Handbook of Defense Economics*, vol I, Ámsterdam, Elsevier.
- FONFRÍA, A. y CORREA-BURROWS, P. (2010): «Effects of military spending on the profitability of Spanish defence contractors», en *Defence and Peace Economics*, en prensa.
- HARTLEY, K. (2007): «The arms industry, procurement and industrial policies», en T. Sandler y K. Hartley, *Handbook of Defense Economics*, vol. II, Ámsterdam, Elsevier.
- GARCÍA ALONSO, J. M. (2010): *La base industrial de la defensa en España*, Madrid, Ministerio de Defensa.
- GARCÍA-VALDÉS DE YRIZAR, C. (2003): «La importancia de la industria de defensa en España», en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América*, Monografía n.º 60, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- GIL, J. A. (2002): «Reestructuración de la industria de defensa en España», en J. A. Gil (coord.), *La reestructuración de las industrias de defensa*, Madrid, Minerva Ediciones, pp. 53-76.
- KALDOR, M. (1972): *European Defence Industry*, Institute for the Study of International Organisation Monographs, 1.ª serie, n.º 8, Brighton.
- (1985): *El Arsenal Barroco*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Pablo Iglesias.
- MICHAVILA PALLARÉS, B. (2003): «Las razones del desfase tecnológico en la industria de defensa», en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América*, Monografía n.º 60, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- MOLAS-GALLART, J. (1990): «Spanish participation in the international development and production of arms systems», en *Defence Analysis* 4, vol. 6, pp. 351-365.
- (1991): Aproximación a los aspectos económicos de la defensa, en M. Aguirre y G. Malgesini, *Misiles o microchips. La conversión de la industria militar a civil*, Barcelona, Icaria/FUHRM.
- (1998): «Defence procurement as an industrial policy tool: The Spanish experience», en *Defence and Peace economics* 1-2, vol. 9, pp. 63-81.
- SANDLER, T. y HARTLEY K. (1995): *Handbook of Defense Economics*, vol. I, Ámsterdam, Elsevier.
- (2007): *Handbook of Defense Economics*, vol. II, Ámsterdam, Elsevier.