

PROGRAMAS MULTINACIONALES: LAS CLAVES DE UNA COOPERACIÓN EFICAZ

Jesús Pinillos Prieto
Coronel del Ejército del Aire
Concurrente del II Curso de Capacitación
para el Desempeño de los Cometidos de GB/CA.

Sólo a través de la cooperación y de economías de defensa de escala continental, puede conseguirse un equilibrio entre el producto final obtenido y el gasto total necesario para alcanzarlo.

T. CALLAGHAN

Introducción

Todo programa de adquisición de armamento tiene como finalidad la obtención de un producto que satisfaga plenamente los requisitos del usuario (Ejército del Aire, Ejército de Tierra o Armada), al menor coste posible, en el tiempo fijado, y que garantice su operatividad, soporte y crecimiento a lo largo de todo el ciclo de vida del sistema.

Este objetivo fundamental queda a menudo relegado ante factores externos de tipo económico, político e industrial, con los que puede entrar en conflicto. Hasta ahora un denominador común en cualquier programa de adquisición de armamento, es la exigencia institucional de que la inversión realizada por el Estado revierta en la industria nacional de acuerdo con el principio de «justo retorno», lo que se consigue normalmente a través de programas de «codesarrollo/producción industrial» o «programas de compensaciones».

Parece claro si analizamos el futuro del sector español de la industria de defensa, que con la excepción de ciertas realizaciones nacionales y meritorios programas de desarrollo propios, la colaboración internacional se impone como el medio más adecuado a la hora de llevar a cabo la adquisición de bienes cada vez más complejos y costosos, con que dotar a nuestras Fuerzas Armadas.

Este trabajo pretende mostrar la problemática asociada a los programas de cooperación multinacional y la evolución conceptual a que están siendo sometidos en la actualidad, evidenciar que este tipo de programas exige una aproximación rigurosa y multidisciplinar que requiere algo más que una actitud «voluntarista» por parte de los responsables de su gestión y finalmente partiendo de la experiencia práctica de programas existentes, intenta aportar una serie de claves que puedan propiciar una colaboración más eficaz a los potenciales negociadores de este tipo de programas.

La adquisición de medios de Defensa en España. Posibles vías

La adquisición de productos de Defensa para satisfacer las necesidades de nuestras Fuerzas Armadas sigue un proceso de planeamiento claramente estructurado y regulado que comienza con la definición del requisito y tras un proceso sistemático compuesto por una serie de hitos, Sistemas de Planificación Periódica de Armamentos (PAPS), que incluye un estudio de mercado dentro de la industria de Defensa Nacional e Internacional, lleva a una decisión sobre el producto a suministrar y la vía contractual que materialice su obtención. Esta decisión, es normalmente el fruto de un compromiso entre satisfacer en lo posible los requisitos del usuario y los múltiples condicionantes de tipo político, económico, industrial y tecnológico que lleva asociado todo programa de adquisición, dependiendo de su magnitud, complejidad y coste. Las posibles rutas a seguir para la adquisición de un producto de defensa o de interés para la defensa son contadas.

Compras a Estados Unidos Sistema FMS (Foreing Military Sales) o comercial de compra directa

La «Asistencia para la Seguridad» como herramienta de la política exterior estadounidense, conocido en todo el mundo occidental como FMS, tuvo su mayor éxito durante el periodo de la guerra fría y ha cubierto durante muchos años una necesidad incuestionable de mantener las estrechas relaciones existentes entre Estados Unidos y sus aliados.

Desgraciadamente el modelo FMS ha quedado obsoleto y está siendo cuestionado por todos sus usuarios desde Oriente Medio a los más incondicionales aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la razón es no haber sabido evolucionar con los nuevos escenarios y las demandas surgidas de un nuevo orden político, económico e industrial.

Europa y los países árabes exigen actualmente un trato más acorde con sus aspiraciones de tipo económico, político e industrial y no conciben una relación comprador-vendedor sujeta a un marco regulador como es el Sistema FMS: inflexible, donde los derechos del comprador no están sujetos a negociación, e impositivo, donde los términos de la venta parecen hoy en día más propios de una colonización política, industrial y tecnológica que los de una relación entre iguales.

Adquisición en el mercado internacional a través de programas de compensaciones

Ha sido el procedimiento más usual de adquisición con el que se han dotado nuestros ejércitos durante las últimas décadas, cuando el mercado estadounidense quedaba descartado por razones que afectaban a la soberanía nacional o factores de política económica. En estas compras al mercado exterior la Gerencia de Compensaciones del Ministerio de Defensa ha jugado un papel relevante, negociando programas de compensaciones mediante fórmulas de mercado recíproco, coproducción, fabricación bajo licencia, transferencia de tecnología o contraprestaciones comerciales, *offset*. El desarrollo aunque fragmentado y sectorial de la industria española en tecnologías clave, al hilo de estos programas de compensaciones, ha posibilitado sin duda el establecimiento de vínculos con otras empresas europeas que están favoreciendo el proceso actual de conso-

lidación industrial y el paso sin traumas de un concepto de compensaciones al de cooperación industrial.

Cooperación internacional

La cooperación en materia de armamentos surge ante todo, como un medio para reducir la contradicción existente entre los costes cada vez más elevados de los productos de Defensa y la reducción generalizada de los presupuestos militares. Siendo las asignaciones presupuestarias para Defensa cada vez menores, es normal que los gobiernos opten cada vez más, por fórmulas que les permitan abordar programas que de otra forma serían inviables económicamente y beneficiarse del reparto de costes, las posibles sinergias del uso de tecnologías complementarias, y el beneficio de las economías de escala, además de poder recuperar una gran parte del dinero invertido en sus propias industrias, bien por la vía tributaria (hasta un 25% teniendo en cuenta los impuestos directos e indirectos que gravan a empresas y trabajadores), o por la venta de productos a terceros.

Adquisición en el mercado nacional

Es la ruta más sencilla siempre y cuando se den dos circunstancias esenciales: que el mercado nacional sea capaz de responder a la demanda con recursos propios y que el coste a asumir sea razonable. Cuando en ocasiones el producto no está disponible en el mercado, se habilitan programas de investigación y desarrollo para permitir a la industria avanzar en el camino de ciertas tecnologías que se consideran esenciales. Los resultados obtenidos por esta vía han sido de todo tipo, unas veces alentadores por los progresos conseguidos y otras menos afortunados.

Hasta ahora es una situación de privilegio, que limita la libre competencia en el mercado de armamentos y que ha sido posible gracias al artículo 223 del Tratado de Roma, el documento fundacional de la Unión Europea, que presentaba los mayores obstáculos para la creación de un mercado libre de armamentos en Europa. En aras de la protección de los intereses esenciales de la seguridad nacional, se permitía a los países miembros tomar las medidas necesarias, o lo que es lo mismo eludir las leyes de la competencia y libre mercado de armamentos, para permitir en cierto modo la protección de la industria de Defensa Nacional que de otra forma sería engullida fácilmente por los países dominantes.

Las nuevas tendencias en cooperación apuntan a una modificación del artículo 233, que puede llegar a liberar a corto plazo el mercado de armamentos, con lo que las soluciones nacionales sólo serán posibles si además son competitivas.

Razones que propician la cooperación

Las razones que impulsan los programas de cooperación industrial en el área de la Defensa son variadas y de carácter muy diverso, una combinación de éstas con especial relevancia de las económicas y políticas, da lugar a la idea y posterior aparición de un programa de colaboración entre naciones. En general es posible distinguir tres tendencias claramente diferenciadas que interactúan entre sí en un programa multinacional.

Empresarial o industrial

Desde el punto de vista de los intereses industriales la cooperación aporta:

- Ampliación de las cuotas de mercado, nacionales o internacionales.
- Complementariedad de productos entre las empresas participantes.
- Obtención y explotación de ventajas tecnológicas. Derechos de propiedad intelectual.
- Reparto y reducción de costes.
- Intercambios de participación empresarial.
- Estrategias de empresa a medio y largo plazo.

El objetivo final, es aumentar la ventaja competitiva de las industrias o empresas, de modo que permita mantener o incrementar su cuenta de resultados y garantizar su futuro a medio y largo plazo. Debe valorarse la importancia económica, tecnológica e industrial, que representa para el conjunto de la nación, el hecho de que los presupuestos de Defensa se inviertan en una parte sustancial en España.

Los programas de cooperación, negociados eficazmente, son especialmente favorecedores para aquellos países con un tejido tecnológico e industrial reducido, o débil, cuando se consiguen líneas de trabajo específicas que vienen a reforzar la especialización tecnológica adquirida a través de otros programas o a desarrollar tecnologías nuevas con potencial a medio y largo plazo. Los nuevos planteamientos impuestos por las potencias industriales europeas del sector de la Defensa apuntan a que sea la competencia la que proporcione reducciones de costes en los futuros programas y mejore la competitividad de los tejidos tecnológicos e industriales.

Gubernamental o nacional

Desde el punto de vista de los intereses gubernamentales o nacionales los argumentos en favor de la cooperación son:

- Razones de política nacional, de interés industrial o social.
- Potenciación, con peso específico interior y exterior, de la figura internacional de un determinado gobierno.
- Creación de una imagen de influencia o proyección de poder, de una asociación, alianza, federación o confederación de Estados.

Militar u operativa

Desde la perspectiva del usuario, existen claras razones que avalan la cooperación:

- Coste inferior, aprovechamiento óptimo de las economías de escala.
- Convergencia cada vez mayor de objetivos con otros ejércitos europeos y necesidad de disponer de material «interoperable» para su uso en operaciones multinacionales.
- Posibilidad de compartir los costes logísticos a lo largo del ciclo de vida.
- Independencia estratégica. Acceso ilimitado a las capacidades del sistema.

Desde el punto de vista operativo, una de las razones más evidentes para potenciar los programas de cooperación europeos en el área de la Defensa, es la de facilitar la normalización e interoperabilidad de los equipos, sistemas y materiales, producto de los mismos. Unas Fuerzas Armadas modernas, incluyen entre sus misiones, el establecimiento

de unidades multinacionales, de carácter flexible, para su posible utilización dentro del entorno de la OTAN, Organización de Naciones Unidas (ONU), Unión Europea Occidental (UEO)/Unión Europea, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y esta misión exige un mayor grado de estandarización e interoperabilidad, que el demostrado hasta ahora en los últimos conflictos.

Tipos de cooperación

Solución liderada

Bajo una solución de este tipo se entiende una estructura de gestión en la que un socio, «el líder» asume toda la responsabilidad de ejecución del proyecto en el marco del Acuerdo de Gobierno (MOU), establecido previamente con los otros países socios. A menudo existe una comisión común en la que el país piloto informa sobre los progresos realizados y habitualmente sólo se toman decisiones acudiendo a órganos de gestión elevados, cuando el país piloto lo requiere, o alguna desviación importante en la situación del programa lo justifica.

Este modelo de cooperación es muy eficaz; la estructura de gestión y el modo de proceder se corresponden con las reglas nacionales del país piloto. A éste se le otorga una gran libertad de decisión en el marco de los acuerdos vigentes. Los retrasos y aumentos en los costes rara vez son comparables con los programas de cooperación estructurados de otro tipo, o en su caso con los de los proyectos nacionales. Ejemplos recientes de este tipo de colaboración son: el Programa IRIS-T (misil aire-aire europeo sustituto del *Side-winder*) y el misil *Meteor*, sustituto del *Amraam*.

Solución cooperadora

La solución cooperadora se practica más a menudo en los programas del sector de investigación y tecnología, rara vez para proyectos de armamento, es decir en la fase de realización. El objetivo normalmente no es un producto de armamento acabado que pase directamente a producción o se introduzca a corto plazo en las Fuerzas Armadas de los socios. Es el caso más corriente de cooperaciones de investigación y tecnología como ha sido el Programa Euclides.

Solución agencias OTAN

Es la solución que han adoptado la mayoría de los grandes programas de cooperación europeos en los últimos años. Se establecen los MOU entre los países interesados que los acredita como miembros de una Organización OTAN con entidad jurídica para poder firmar contratos con la industria. Se constituye una Agencia OTAN de gestión del programa, cuyos órganos de dirección y gestión están proporcionalmente repartidos entre los socios, de acuerdo con su contribución financiera y cuyo marco legal y administrativo está claramente regulado dentro de lo que se denominan NPLO (*NATO Production and Logistics Organizations*), dependiendo del secretario general de la OTAN y reportando directamente a la Conferencia de Directivos de Armamento (CNAD) *Conference of Natio-*

nal Directors. Este es el caso del Programa Eurofighter con su Agencia NETMA, el helicóptero NH-90 con NAHEMA o las agencias logísticas NAMSO y NAMSA

Solución integradora

No existe un país piloto que lidere el programa, ni una costosa organización responsable del seguimiento y gestión del mismo, una vez armonizados los requisitos de usuario y acordada la especificación del producto a desarrollar o producir, las naciones integrantes del proyecto buscan un contrato a precio fijo con la industria que mejor represente sus intereses, en un contexto competitivo y en base a parámetros como calidad, precio, riesgo y participación industrial.

Su órgano ejecutivo suele ser una oficina de programa integrada por personal internacional, IPO (*International Project Office*) y el objetivo a conseguir a corto plazo es una Agencia Europea de Armamentos (OCCAR) como esquema más prometedor, donde poder gestionar estos programas de forma global y más eficiente. El proyecto A-400 para un transporte militar europeo, es el ejemplo más claro y reciente de este tipo de cooperación.

La Europa de la seguridad, defensa y cooperación

Ningún programa mayor conjunto podrá escapar a la lógica de la cooperación.

(Libro Blanco sobre la Defensa, Francia).

Si la reestructuración de las industrias de Defensa está tendiendo a reorganizar la «oferta» de armamento en Europa, para consolidar una base industrial competitiva, la edificación de una Europa de la Defensa pasa igualmente por una racionalización de la «demanda» y una cooperación entre Estados para el desarrollo y adquisición de equipos en común.

Para los europeos, Kosovo ha aportado la prueba de que su capacidad de actuación no está a la altura de las circunstancias. La Unión Europea necesita disponer cuanto antes de una política común en relaciones exteriores y defensa y esta política común pasa por una Identidad Europea de Seguridad y Defensa que todos los países están de acuerdo en desarrollar dentro del marco conceptual y operativo de la OTAN.

Dotar a la Unión Europea de capacidades militares y órganos de decisión adecuados requiere, una base industrial y tecnológica europea capaz de constituir grupos industriales de Defensa de dimensión europea y requiere también la coordinación y el acuerdo de los Estados para adaptar su intervención a este nuevo marco industrial a través de una acentuación y mejora de la cooperación en programas de armamento.

Para ello será necesario armonizar y compatibilizar los distintos sistemas de adquisición del material de defensa, de los países de la Unión Europea, así como las legislaciones que los respaldan, como forma de simplificar las estructuras y condicionantes de la cooperación industrial internacional en el campo de la Defensa, y en consecuencia potenciar la colaboración y fortalecer la seguridad común.

¿Qué se ha hecho realmente hasta ahora a nivel institucional para sobrepasar lo que no deja de ser un impecable aunque mero planteamiento retórico?

El único interés de la OTAN respecto a la producción de armamento, radica en lograr el mayor grado posible de estandarización. Teniendo en cuenta el papel predominante de Estados Unidos en esta Organización, es de esperar que cualquier iniciativa proveniente de este foro, propicie un concepto de interoperatividad ligada mayormente a la adquisición de productos de Defensa estadounidense. Estados Unidos está poniendo en marcha una serie de iniciativas para facilitar el proceso de exportación de sus productos a los países aliados, mediante la simplificación del Sistema FMS, acuerdos preferenciales, etc.

Respecto a la Unión Europea, más allá de la lógica industrial y los planteamientos políticos en favor de una Europa unida, están las necesidades de los respectivos gobiernos. Esta responsabilidad nacional no puede obviarse, y es evidente que complica enormemente la ecuación industrial europea, en la medida en que alinea en diferentes posiciones a los países, tanto por sus requerimientos militares, como por su capacidad de compra y por ende de influencia. Sin un fuerte y continuado apoyo político de los gobiernos que allane estos problemas, principalmente los generados por intereses nacionales contrapuestos, no habrá posibilidades de una cooperación eficaz.

Este proceso político no va a ser sencillo y va a exigir soluciones imaginativas a los problemas, al igual que ocurrió en el proceso de la construcción europea, también aquí van a ser necesarias grandes dosis de solidaridad junto a una abierta disposición de todos para asumir ciertos sacrificios.

Un caso claro de lo anteriormente expuesto, es el difícil compromiso que puede exigir la interpretación de un nuevo concepto del «justo retorno». Hasta ahora la ecuación «dinero invertido por el gobierno = trabajo asignado a la industria nacional» era el buque insignia de cualquier negociador español en un programa de cooperación. Las nuevas tendencias negociadoras en programas colaborativos, vienen de la mano de las grandes potencias industriales, e imponen un concepto menos rígido del «justo retorno», que permita a las industrias una distribución más eficaz de los trabajos y por tanto una colaboración más eficiente.

El artículo 5, del acuerdo que fundamenta las bases de una potencial OCCAR dice textualmente:

«Los países signatarios renuncian a exigir un cálculo analítico del retorno industrial que les corresponda, programa por programa, para reemplazarlo por la búsqueda de un equilibrio global multiprograma y plurianual.»

Foros institucionales que propician la cooperación

Varios son los foros e iniciativas institucionales que a velocidades diferentes han surgido dentro de la OTAN y Unión Europea en apoyo de una mayor cooperación entre los gobiernos en materia de armamento. Como más significativos pueden citarse los siguientes.

Grupo de Armamentos de la Europa Occidental (GAEO)

Ha asumido las responsabilidades dentro de la UEO en el campo de armamentos previamente ejercitadas por el Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP), y constituye un foro para promover el diálogo transatlántico y la colaboración europea en equipamientos para la Defensa. Las trece naciones que forman el GAEO, junto con tres observadores, tienen diferentes intereses debido a su diferente tamaño, capacidad industrial y poder económico. Sus principios de operación son excesivamente teóricos y voluntaristas, con un sistema de decisión basado en la «unanimidad» que proporciona «recomendaciones no vinculantes». De ahí que no quepa esperar progresos espectaculares.

La CNAD

Se reúne de forma regular para tratar aspectos políticos económicos y técnicos relacionados con el desarrollo de equipo militar destinado a las fuerzas de la OTAN. Varios grupos especializados en armamento terrestre, naval y aéreo apoyan este foro que también se beneficia de un grupo de contacto con las industrias que apoya la búsqueda de oportunidades para la colaboración internacional.

La OCCAR

Surge como una iniciativa franco-alemana, que en la Cumbre histórica de Baden-Baden en el año 1995 enunció los cinco principios de su constitución que hoy permanecen intactos:

1. Gestionar los programas de armamento con la mejor relación coste-eficacia.
2. Preparación en común del futuro de esta Organización.
3. Mejora de la competitividad de la base industrial y tecnológica de la Defensa.
4. Globalización del «justo retorno» sobre varios programas y un tiempo razonable.
5. Apertura de esta estructura a otros países que acepten los principios precedentes y participen en un programa significativo.

El Reino Unido e Italia se unieron a esta Organización en diciembre del año 1996, y los cuatro países representan actualmente alrededor de un 80% de la producción europea de armamento.

La Carta de Intenciones (LOI) Letter of Intentions

La LOI sobre la reestructuración de las industrias de Defensa, firmada el día 6 de julio 1998 por los ministros de Defensa de Alemania, España, Francia, Italia, Gran Bretaña y Suecia, testimonió la voluntad de los seis principales países europeos productores de armamento, de adaptarse y organizarse a fin de poder ejercer conjuntamente los derechos que deseaban conservar como autoridad reguladora, en sus relaciones nacionales con las industrias de defensa.

El Acuerdo Marco Intergubernamental

Ha sustituido recientemente los principios de la LOI, por un acuerdo más extenso, firmado el mes de julio del 2000, que permitirá a las compañías de los seis países firmantes ope-

rar sin obstáculos, regulando la seguridad de los suministros, procedimientos de exportación intercomunitarios, la seguridad de la información y los derechos de la propiedad intelectual.

La nueva estructura de la industria de Defensa exige la cooperación

La reciente consolidación sectorial de las industrias de Defensa a nivel europeo y mundial está creando un nuevo escenario y nuevas relaciones entre gobiernos que deben ser analizadas y valoradas en profundidad.

Los pasos dados actualmente en Europa responden claramente a las fuerzas de mercado al igual que ocurrió hace unos años al otro lado del Atlántico y apuntan a trascender los estrechos mercados nacionales, demasiado pequeños como para conservar una base industrial exclusivamente nacional. Airbus fue una exitosa experiencia piloto dentro del sector civil que ha permitido avanzar a gobiernos e industrias en la construcción de una industria aeroespacial para la Defensa, mejor dimensionada, más especializada y capaz de afrontar los retos del mercado internacional.

Ahora la cooperación industrial en el campo de la Defensa es más necesaria que nunca, el único modo de que las industrias nacionales del sector puedan sobrevivir a una continuada política de reducción presupuestaria e incremento constante de la competencia, es la política de fusiones y creación de consorcios internacionales, acompañada de un aumento de la investigación y producción selectiva y especializada, basada en programas multinacionales de gran dimensión que propugnen la economía de escalas.

En un futuro inmediato, el marco de negociación entre una industria supranacional y unos gobiernos tradicionalmente nacionalistas, intentando llevar a cabo políticas de desarrollo industrial al amparo de programas domésticos de adquisición de armamento, parece no ser viable. El motivo principal será la desigualdad existente y la poca, o escasa capacidad de negociación posible, ante la ausencia de una competencia cualificada. Únicamente en el marco de una política de defensa común europea, pudiera tener ventajas la globalización industrial al hacer siempre posible el balance de los retornos industriales a través de múltiples programas mayormente de naturaleza común

El problema consiste en que este nuevo marco, puede exigir concesiones en áreas tecnológicas que en mayor o menor grado se habían conseguido tras muchos años de esfuerzo y eran consideradas de vital importancia para la soberanía nacional. Es obvio pensar que los intereses nacionales y la política de seguridad exigen que la industria nacional retenga una serie de capacidades claves, al menos hasta que la política común europea de defensa sea un hecho, lo cual no parece factible a corto o medio plazo.

Ante la especialización y posible sectorización de la industria de Defensa, España necesita salvaguardar ciertas áreas, principalmente en el campo de las nuevas tecnologías donde sus industrias deben seguir implicadas para garantizar el control estratégico de los sistemas de armas en el inventario de sus Fuerzas Armadas. Es un hecho aceptado que el dominio de las disciplinas de integración de sistemas es un objetivo nacional irrenunciable, como único medio de garantizar las capacidades de operación y sostenimiento de los sistemas y equipos militares existentes.

Problemática de los programas de cooperación

General

Todo programa de colaboración entraña dificultades añadidas respecto a un programa nacional o internacional de adquisición directa debido a: la multiplicidad de relaciones que establecer y afianzar; los compromisos que se deben formalizar; los intereses particulares de cada uno de los países componentes, en ocasiones contrapuestos, que hay que negociar; la diversidad de legislaciones que se deben contemplar; y la flexibilidad que se precisa para adecuar los requisitos nacionales con el fin de lograr la armonía necesaria con los restantes socios cuando se presenten las crisis y desviaciones, que irremediablemente todo programa complejo, donde exista riesgo tecnológico y un largo periodo de tiempo, debe asumir.

El convencimiento y la voluntad política de concluir el programa debe de existir en las naciones desde un principio y mantenerse a lo largo del proyecto. Hay una necesidad absoluta de que los niveles políticos nacionales determinen claramente los objetivos y límites de las cooperaciones europeas, potenciando y respaldando este proceso durante el tiempo que sea necesario, aunque éste sea muy largo.

Diferencias culturales

Es un hecho probado, que trabajar en un programa de cooperación multinacional exige una mentalidad abierta, tolerante y carente de prejuicios que no todo el mundo posee. No es fácil reconciliar métodos de trabajo y prácticas negociadoras diferentes, sean mediterráneas, sajonas o nórdicas y la superación del egocentrismo a nivel personal o institucional es una rara facultad, que sólo puede adquirirse a través de la cultura y la convivencia.

El lenguaje es una de las barreras culturales más importantes, simplemente porque impide la comunicación al mismo nivel y aunque la globalización del idioma inglés se esté imponiendo dentro de Europa, la habilidad en su empleo marca una diferencia cualitativa a la hora de negociar.

Las diferencias en cuanto a normativas, prácticas y procedimientos nacionales seguirán existiendo, por encima de los esfuerzos reguladores de la Comunidad Europea, y son uno de los factores que dificultan enormemente la cooperación. El único paliativo existente, es el conocimiento mutuo entre cooperantes normalmente basado en la experiencia previa de otros programas conjuntos. Sirvan como ejemplo de estas diferencias los siguientes detalles:

- En Francia un representante de los sindicatos, no puede estar en la estructura de gestión de la industria, en Alemania es obligatorio que estén representados y tomen parte en las negociaciones. En Gran Bretaña, los MOU no suponen un techo financiero para el programa, que tiene sus propios controles, en Italia, España y particularmente en Alemania, el MOU supone un corsé financiero, asociado a un calendario y unas actividades, que sólo se puede alterar tras un largo y tedioso proceso, por lo que debe diseñarse con mucho cuidado e incluyendo previsiones para contingencias. En Gran Bretaña la firma de un MOU puede hacerse a cualquier nivel y el proceso administra-

tivo asociado es rápido y aparentemente sencillo, en Italia puede llevar un año, si no encuentra crisis de gobierno en el camino, es lógico por tanto que Italia prefiera MOU globales que incluyan todas las fases de un programa, viabilidad, desarrollo y producción en un solo documento para no pasar más que una vez por el calvario administrativo.

Número de participantes

Existe una clara estadística de que sólo finalizan con éxito aquellos programas de cooperación europea que cuentan con un número limitado de participantes, nunca superior a cuatro. Un mayor número de participantes supone:

1. Un incremento exponencial de los problemas de ejecución y de los riesgos sobrevenidos ajenos al programa.
2. Dificultad en la armonización de requisitos y la toma de decisiones.
3. Incremento de los gastos y de los problemas en el reparto de costes
4. Dificultades en el reparto equitativo de trabajos (*work-sharing*) atendiendo a calidad y cantidad debido a la diferencia de los tejidos tecnológicos de las naciones participantes.

La probabilidad de consenso es claramente proporcional al número de participantes, cuanto mayor sea el número de opiniones más difícil se hace llegar a un acuerdo. Uno de los mayores riesgos de un programa multinacional es que el consenso se confunda con la satisfacción de los deseos de cada una de las naciones participantes, en cada uno de los problemas que puedan surgir en lugar de buscarlo únicamente en aquellos requisitos que se hayan definido previamente como esenciales.

Toma de decisiones

Lograr el consenso entre naciones ante un problema que suele afectarles conceptual, financiera y militarmente de forma muy diferente, requiere tiempo, grandes dosis de tolerancia y espíritu de cooperación, pero una vez alcanzado el consenso, las decisiones que surgen del mismo, son mucho más sólidas y difíciles de alterar que las que puedan surgir de una decisión mayoritaria o dominante. Los programas multinacionales necesitan de esta solidez, para responder a las múltiples crisis sobrevenidas que de forma coyuntural o institucional ponen en peligro continuamente la progresión e incluso la viabilidad del programa.

El procedimiento que se articule para la toma de decisiones a nivel de órgano ejecutivo del programa, va a marcar los niveles de influencia de cada uno de los países miembros en el mismo. Un procedimiento basado en el principio de la unanimidad, requiere el consenso y favorece claramente a los países de participación minoritaria y estructuras industriales débiles, que normalmente requieren protección. Un procedimiento basado en el principio de la mayoría (cualquiera que sea su cualificación), parece más justo pero deja a las minorías a merced de la tiranía de los poderosos. Los MOU que establecen las reglas de cada cooperación deben reflejar claramente cuales son los principios que regulan la toma de decisiones dentro del programa y países como España, deberían intentar siempre negociar principios equitativos, que le permitan posteriormente defender sus intereses en igualdad de condiciones.

Claros MOU y estrictas penalizaciones por incumplimiento

Los países cooperan eficazmente, sólo cuando tienen la firme intención de hacerlo, con un respaldo político mantenido durante el tiempo necesario, y siempre y cuando esta cooperación esté de acuerdo con sus intereses. Para garantizar que esta cooperación se mantiene por encima de los imponderables económicos y políticos hay que asegurarla mediante MOU, precisos y sellados al más alto nivel posible.

Está demostrado que los programas de cooperación son los únicos capaces de resistir crisis importantes de gobierno, bien sean de carácter político, económico o social, dado que son compromisos contraídos a nivel Estado, aunque no legalmente vinculantes. Para garantizar la inmunidad del programa a estas crisis nacionales, es necesario incluir en sus acuerdos fundacionales, cláusulas de penalización severas, que regulen el abandono o incumplimiento de los compromisos financieros o industriales contraídos, haciéndolo poco aconsejable en base al coste a asumir.

Reparto de trabajos (work-sharing)

El reparto de actividades es siempre un tema delicado en las negociaciones, por el riesgo que supone para los países menos cualificados tecnológicamente, lo que suele dar lugar a una baja rentabilidad de los recursos aplicados.

Para que la colaboración sea efectiva debe realizarse desde la fase más temprana posible del proyecto. Posteriormente las bases industriales están demasiado sentadas y la adjudicación de trabajos es siempre conflictiva y desventajosa.

Cada programa tiene sus propias reglas de distribución de trabajos. En programas de fases diferenciadas con distinto MOU, cada nación asume financiar y trabajar en una proporción equivalente al número de unidades declaradas como opción de compra. No existiendo un compromiso de compra firme en esa fase, es importante sentar las bases de la cooperación industrial y para ello dimensionar esta declaración de intenciones teniendo en cuenta en primer lugar las aspiraciones industriales del programa.

Es a esta fase a la que debe dedicarse el mayor esfuerzo que permita la capacidad de inversión y negociación existente, siempre en coordinación con la industria. Aunque la asignación previa en desarrollo de un elemento, no presupone su asignación automática en producción, hay que tener en cuenta que la transferencia de trabajo cuesta dinero y la producción de piezas y elementos sin un previo desarrollo, apenas aporta valor añadido, por lo que de no haberse conseguido la proporción de trabajo en la primera fase, será difícil alcanzar la cuota de retorno.

Reparto de costes (costshare)

Existen claras diferencias entre las necesidades sometidas a planificación militar, usualmente a medio y largo plazo, y las sometidas a planificación política a corto plazo, resultando muchas veces incompatibles ambos tipos de planificación en las metodologías usualmente empleadas.

Los programas de colaboración tratándose de sistemas complejos son extensos en su ejecución y propensos a acumular retrasos como consecuencia de riesgos tecnológicos

subestimados, una gestión poco eficaz o imprevistas crisis de tipo político, económico o industrial que puedan afectar a uno o varios de los participantes.

Las prácticas cada vez más en uso para resolver la problemática que normalmente demora y encarece la realización de los programas europeos, son:

- Durante las negociaciones del contrato pasar en lo posible la iniciativa y responsabilidad del programa a la industria, eliminando las posibles dependencias del cliente (cesión de instalaciones, equipos, etc.) que puedan ser posteriormente utilizadas para encubrir incumplimientos.
- Estimular contratos a precio fijo que incluyan incentivos ligados a cumplimiento de calendario y costes.
- Ligar los pagos a hitos clave para la realización del programa (de fácil acuerdo y demostración). Establecer incluso algunos de ellos como puntos de decisión, donde el cliente, en caso de incumplimiento manifiesto, pueda tener derecho al abandono del programa con reposición por la industria de parte de los gastos incurridos.
- Reflejar en los MOU, no sólo los compromisos de gasto previstos en el programa por las naciones, sino una cantidad a acordar entre ellas, dimensionada al riesgo tecnológico del mismo y a su duración, con el objeto de cubrir las posibles contingencias. La aportación de fondos extrapresupuestarios no incluidos inicialmente en los MOU, es una de las causas de retraso y encarecimiento en los programas multinacionales dado los diferentes procesos nacionales que exige esa corrección presupuestaria.

Requisitos operativos

Falta de comunalidad en los requisitos entre participantes puede disipar los ahorros previstos en una colaboración. La cooperación multinacional exige tomar en consideración las limitaciones conceptuales, financieras y las ligadas al calendario, de cada una de las naciones participantes. Las negociaciones requeridas consumen tiempo y dinero. Pero el intenso debate necesario para llegar a acuerdos conceptuales sobre aspectos militares y tecnológicos crea una base sólida de entendimiento común, que facilitará eventualmente la cooperación entre esas naciones no sólo en futuros proyectos de Defensa sino en el empleo operativo de sus medios.

Con el fin de favorecer la colaboración internacional entre países aliados, los requisitos operativos de un determinado programa deberían adoptar una estructura menos estricta que la acostumbrada donde la definición exhaustiva de cada uno de los requisitos lleva prácticamente implícita la solución.

Para poder dimensionar adecuadamente las necesidades perentorias y reales a cubrir, se necesita un conocimiento profundo no sólo del entorno operativo, sino del normativo e industrial relacionado con la funcionalidad deseada. Es necesario por lo tanto mejorar la definición y formulación de los requisitos operativos y funcionales, mediante la participación desde un principio de grupos multidisciplinarios, contando además del usuario u operativo, con el personal apropiado para el asesoramiento técnico, logístico y de control apropiado, incluyendo iteraciones informativas con la industria.

Órganos de gestión

Uno de los peligros que trae consigo la injerencia nacional en el reparto de trabajos a la industria y la necesidad de forzar su participación en función de parámetros no siempre coherentes, es la formación de consorcios industriales «contra natura», cuya gestión es difícil y a menudo ineficaz, al estar basada en una organización cuyos órganos ejecutivos carecen de la autoridad necesaria y los recursos tecnológicos propios para imponer medidas a sus socios, que permitan corregir desviaciones del proyecto de forma rápida y eficaz.

Por parte de los gobiernos, es costumbre sobredimensionar y a veces duplicar los órganos de dirección, gestión y seguimiento de programa, creando una importante «estructura nacional» responsable del control del programa a la vez que se ha creado una «organización internacional» compleja, en forma de Oficina Internacional o Agencia OTAN. De esta forma se duplican los recursos necesarios, por mantener un seguimiento paralelo.

Es también tradición en estas Organizaciones, el hecho de que a la hora de dotarlas de recursos, se ponga más énfasis en el control de la cantidad, normalmente derivada de cuotas de participación, que en la calidad del personal, sin ser excesivamente rigurosos con criterios de experiencia acreditada y sin otorgarles a los órganos de dirección la necesaria autoridad delegada para llevar a cabo su función.

Conclusiones

Los factores que se enuncian a continuación, son considerados como las claves de una colaboración eficaz y por tanto los ingredientes más críticos que pueden propiciar una negociación con éxito en futuros programas de colaboración:

- Las políticas industrial y de defensa de los países cooperantes deben ser coherentes o al menos no entrar en conflicto.
- El MOU que estructure un programa de colaboración debe ser claro y exhaustivo en definir aspectos importantes como son, las reglas para la dirección del programa, el reparto de trabajos y los términos y condiciones en que un miembro puede abandonar.
- El consorcio industrial responsable de llevar a cabo un proyecto, debe disponer de los recursos tecnológicos necesarios para completarlo, y su órgano de gestión debe tener la autoridad necesaria, para imponer cuantas medidas sean necesarias para concluir el proyecto de forma eficaz.
- Los requisitos operativos de las fuerzas participantes deben estar bien definidos y tener un máximo de comunalidad, o ser susceptibles de armonización dada su flexibilidad, si se quieren aprovechar al máximo los ahorros procedentes de la colaboración.
- Los gobiernos deben evitar estructuras complejas para la dirección, gestión y seguimiento del programa. La organización internacional responsable del mismo, en forma de Oficina Internacional o Agencia OTAN debe de dotarse con personal de experiencia acreditada y tener la autoridad delegada para llevar a cabo su función.

- Los presupuestos de las naciones participantes deben estar en línea con los costes anticipados del programa y contener un margen de contingencia negociado previamente entre naciones e industria.
- Los precios fijos ofrecen siempre el menor riesgo para el cliente. Un alto riesgo tecnológico en el programa hace inviable una negociación con precios fijos, por lo que debe recurrirse al uso de acuerdos de precio con incentivos de coste por objetivos.
- Incluir el suministro de equipos, instalaciones o información por parte de los gobiernos en un contrato, incrementa el riesgo asumido por el cliente y deja la puerta abierta al contratista para justificar incumplimientos.
- Un análisis de riesgos y su correspondiente plan de contingencia son herramientas necesarias para el control y seguimiento de cualquier programa de desarrollo.