

COOPERACIÓN DE LAS INDUSTRIAS DE DEFENSA EN EL MARCO DE LA ACCIÓN EUROPEA DE DEFENSA. ANÁLISIS DE VIABILIDAD Y PROPUESTAS DE OPTIMIZACIÓN COLABORATIVA

ADOLFO SÁNCHEZ VALDIVIESO

Coronel del Cuerpo de Intendencia del
Ejército del Aire

LUIS CARLOS FRAGO PÉREZ

Teniente Coronel del Cuerpo de Intendencia
del Ejército del Aire

*«Mientras que la competición es un hecho de la vida
– en la mayoría de las circunstancias, un
hecho más o menos inevitable–
la colaboración, la cooperación, es
la esencia de la vida (...).
La vida es esencialmente cooperativa. Si
no lo fuera, no podría funcionar»*

*Colin Tudge, «Por qué los genes no son egoístas»
(Madrid, Arte editorial, 2014, p.103)*

La cooperación europea en materia de defensa y seguridad no constituye una novedad absoluta en los tiempos actuales. Se trata de un deseo no satisfecho que ya formaba parte del embrión del proyecto europeo. Estas iniciativas de cooperación siempre generaron reticencias en los Estados miembros por lo que suponía la cesión de un elemento clave de la soberanía de los Estados, como era la defensa, y por ende la seguridad.

Probablemente el punto de partida del proceso de cooperación europea en materia de defensa hay que situarlo en el fallido intento de crear la Comunidad Europea de Defensa, en la primera mitad de los años cincuenta del siglo pasado. Se trataba de una propuesta de formación de un ejército europeo de carácter supranacional, que integraría los ejércitos de Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Este proyecto fracasó por el histórico desplante de la Asamblea Nacional Francesa.

Mientras tanto, la OTAN, de la que forman parte la mayoría de los países comunitarios, ha constituido tradicionalmente el paraguas fundamental para la defensa europea, liderada siempre por Estados Unidos. Con la existencia de la Alianza, y con los avances en la esfera económica como instrumento preferente para llegar a una auténtica unión política, los Estados Miembros no han olvidado la necesidad de hacer esfuerzos en aras de lograr una defensa y una seguridad compartidas. Ejemplos de estos intentos son la Unión Europea Occidental (UEO), la Organiza-

ción para la Cooperación y la Seguridad en Europa (OSCE) y la Política Europea de Seguridad Común (PESC).

En Julio de 2004, el Consejo de la Unión Europea crea la Agencia Europea de Defensa (EDA), cuya misión principal es apoyar a los Estados Miembros y al Consejo en sus esfuerzos por mejorar las capacidades de la defensa europea, así como sostener la política europea de seguridad.

ENTORNO ESTRATÉGICO GLOBAL Y UNIÓN EUROPEA ¶

En los últimos tiempos se han producido una serie de cambios o circunstancias que modifican el panorama geopolítico en la Unión Europea: El estallido de los conflictos en Libia y en Siria, así como el surgimiento del Estado Islámico (DAESH), la crisis migratoria, la intervención de Rusia en Ucrania dando como resultado la anexión de Crimea, el «Brexit», la irrupción de China como potencia mundial de primer orden, etc.

Este nuevo entorno, unido a la convicción de que las crisis y amenazas pueden gestionarse por cada nación de forma individual (por ejemplo el terrorismo islamista), han puesto de manifiesto que la Unión Europea debe adaptarse a una nueva realidad geoestratégica impulsando desde el punto de vista político su cooperación en materia de defensa y seguridad.

Dentro de esta tendencia, resulta especialmente relevante el Plan de Acción de Defensa Europeo (EDAP, por sus siglas en inglés), adoptado por la Comisión Europea en noviembre de 2016, cuyo objetivo es el desarrollo de capacidades y el apoyo a la industria europea de defensa. Este plan se basa en tres pilares fundamentales: lanzamiento de un Fondo Europeo de Defensa (EDF), fomento de las inversiones en la cadena de suministradores de defensa y el fortalecimiento del mercado único de defensa europeo.

En esta línea, durante los años se han producido importantes progresos hacia la cooperación reforzada en materia de seguridad y defensa. Hitos como la aprobación de la Nueva Estrategia de Seguridad Global de la Unión, Declaración de Cooperación OTAN-UE, la activación de los Battle Group Packages, la Revisión Coordinada en Defensa Anual, activación del Cuartel General de la UE... hacen que estemos asistiendo en la actualidad a un proceso de compromiso formal de avanzar hacia la integración europea en seguridad y defensa. Así, el Consejo Europeo aprobó una Decisión el 11 de diciembre de 2017 activando la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, en sus siglas en inglés), que tiene como objetivo profundizar la cooperación en materia de defensa entre los Estados de la UE que tengan la capacidad y el deseo de avanzar en esta dirección. La finalidad es reforzar conjuntamente las capacidades de defensa y ponerlas a disposición de las operaciones militares de la UE, y se caracteriza por el carácter vinculante de los compromisos contraídos por los Estados miembros; no obstante la participación sigue siendo voluntaria, y la toma de decisiones reside en los Estados miembros participantes. La Decisión del Consejo define además los compromisos comunes, la gobernanza del mecanismo, sus disposiciones administrativas, así como una lista inicial de 17 proyectos que se llevarán a cabo en este marco, con la participación de los diferentes países.

Esta es la gran cuestión, pues la PESCO se articula como la mejor opción posible -y probablemente única-, que la actual Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, y algunos ministros europeos avalan en cada una de sus intervenciones. Una lógica salida natural al impulso que -al que podríamos definir como ilusorante- de la «Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea», cuyo lema de portada es muy clarificador: «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte».

Ahora bien, como ya hemos señalado, no todos los actores y analistas estratégicos occidentales confían plenamente en la nueva puesta en escena y los dife-

rentes pasos a seguir en el horizonte del medio plazo. No se entra a detallar la utilización del poder militar, y se mantiene casi intacta la soberanía nacional en temas de defensa. Aunque manteniendo que la OTAN sigue siendo el referente de la defensa colectiva, se da un claro paso para desarrollar la autonomía estratégica de la UE. También se pretende impulsar la cooperación militar e industrial para desarrollar capacidades militares. Sin embargo, queda sin precisar qué nivel de ambición sería necesario mantener, ni tampoco entra a concretar qué capacidades serían necesarias, entendiendo que sería abordado en un estadio posterior subordinado. En lo que más atañe a la Defensa (no así con la acción exterior), la nueva estrategia parece más bien continuista (ARTEAGA, 2016).

En las «Conclusiones del Consejo de la UE sobre los avances en la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa», de 6 de marzo de 2017, se acogieron con satisfacción las acciones llevadas a cabo (Plan de Acción, creación del Fondo Europeo, etc.) para alcanzar, mediante un conjunto exhaustivo de medidas, el grado de ambición de la UE derivado de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa. Se ha tomado buena nota de los avances en el fortalecimiento de la cooperación en materia de seguridad y defensa entre los Estados miembros.

COMPETENCIA VS. COOPERACIÓN

No siempre se ha de poner la competencia de los mercados como una antítesis de la colaboración. Es frecuente que, dentro de las estrategias competitivas de diferenciación, ventaja en costes o concentración (PORTER, 1985), haya espacio para la obtención de sinergias procedentes de acuerdos de cooperación industrial. No es lo mismo incluir programas de cooperación, basados en estimaciones de mayores beneficios, que generar un valor real añadido en el intercambio. Las apelaciones a la integración pueden quedarse, en ocasiones, en meras declaraciones de intenciones, con el fin de mejorar la imagen pública o alinearse con las directrices y tendencias del mercado, generando incluso un fenómeno «parasitario» y de cierta burocratización generada en la lucha por el control de las interrelaciones público-privadas. Tanto cooperación como competencia son interacciones de tipo bilateral o multilateral: involucran a dos o más agentes, donde existe una participación activa, se actúa para o contra el otro o los otros. En algunas relaciones actúa únicamente uno de los actores, el otro o los otros reciben los efectos positivos o negativos de la acción.

Algunos casos de aparente competencia son en el fondo cooperación. Así, se suele utilizar el ejemplo del corredor que hace de «liebre», el introducir un elemento que genera presión en un equipo de trabajo para facilitar la cooperación y estimular la creatividad, etc. En otro sentido, la cooperación forzada es una forma de competencia, como queda reflejado en el caso de políticas intervencionistas o marcos regulatorios cooperativos que esconden un proteccionismo real.

TABLA 1
TIPOLOGÍA DE LOS BENEFICIOS DERIVADOS DE LA COOPERACIÓN

Tipo de beneficio	Descripción
Político	Fortalecimiento de las relaciones internacionales para que puedan utilizarse para servir a los intereses mutuos de los socios.
Mejora de capacidades militares	Mejora de la efectividad de los equipos mediante la interoperabilidad y la estandarización. Armonización de procedimientos.
Ahorro en costes	Reducir los costos del programa mediante la entrega de productos equivalentes que generen economías de escala.
Mejora de capacidades industriales	Capacidad industrial sostenible, acceso a nuevos mercados, valor añadido para los accionistas, creación de empleos (directa o indirecta) de forma sostenible.
Tecnológico	Mayor acceso al «state-of-the-art», desarrollo de nuevas tecnologías, obtención de curvas de experiencia y «know-how».
Aumento de capacidad exportadora	Generación de oportunidades que permitan elevar el nivel de exportación, un mayor número de productos exportables y generación de acuerdos de cooperación con apoyo de campañas institucionales.
Aprendizaje organizacional	Intercambio de información, aprovechamiento de sinergias, propiedad intelectual, benchmarking y posicionamiento competitivo.

Fuente: Ford (2016) y elaboración propia.

Aunque la competencia implica la posibilidad de perder o sufrir daños, el espíritu o deseo de igualar o superar a otros puede servir de estímulo para mejorar las capacidades propias.

La cooperación tiene sentido si se espera un resultado o beneficio que incremente los rendimientos del trabajo, recursos y procesos, aprovechando las sinergias. La cooperación no siempre es beneficiosa porque aunque se puede obtener más al intervenir varios agentes, el resultado requerirá de una repartición o posterior distribución (un «justo retorno»), una vez detraídos costes tales como encontrar al cooperador, comprobar su fiabilidad, establecimiento de reglas de intercambio y controles (costes de transacción de gestión, de administración, de vigilancia, etc.). A ello puede unirse una falta real de coordinación que haga fracasar o reorientar la iniciativa común.

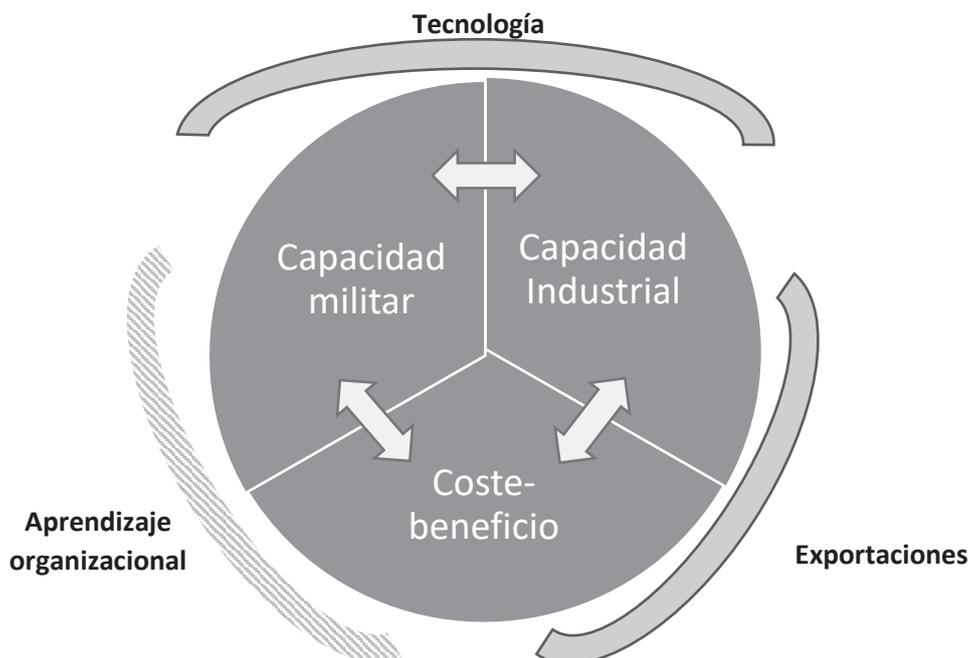
En el caso del mercado de defensa, de por sí regulado en cierta medida, donde la competencia no es ni mucho menos el único aspecto a tener en cuenta, nos encontramos con fuerzas aglutinadoras o integradoras, alentadas por el poder político. Los agentes no necesitan ser conscientes o saber que están cooperando o compitiendo. La simple posibilidad de competir y cooperar permitiría generar valor de modo inteligente, eso es, óptimo. La ventana de oportunidad que se abre con la iniciativa de dotar fondos UE directamente asociados tanto a I+D como a la obtención de capacidades militares, queda limitada, en cierto modo, por la forma en que la colaboración entre empresas se puede llevar a cabo, a través de consorcios con un mínimo de socios, y con posibilidad de hacerlo extensivo al caso de las PYMES. Del lado de la demanda, se pretende una utilización flexible en términos de capacidades a compartir (sharing) o recursos a poner

en común (pooling), con una financiación en parte financiada por fondos UE (especialmente en el área de innovación tecnológica). Ello lleva consigo una mayor determinación en dotar financieramente las iniciativas de cooperación armamentística, que sirva de incentivo no sólo por parte de los demandantes sino también de lado de los oferentes.

Como señalan numerosos analistas, y viene reflejado sistemáticamente en los informes realizados por diferentes organismos públicos y privados (por ejemplo, NAO, 2001 o el más reciente de FITGERALD, 2015) la excesiva fragmentación y el desequilibrio, no sólo tecnológico, sino en términos de volumen y capacidad, dentro de los sectores tradicionalmente afines al de defensa, es de por sí una barrera importante a la hora de establecer y llevar a buen término los consorcios industriales de cooperación. Otros apelan directamente a prescindir del principio del «work-share» y la versión europea del «juste retour» (De VORE, 2014; GRUNDMAN y HASIK, 2015). Al mismo tiempo, para las nuevas capacidades como las herramientas cibernéticas y la robótica, la industria de la defensa se esfuerza por mantener un acceso competitivo a las habilidades y tecnologías necesarias para el éxito. Y lo que puede ser peor, las empresas comerciales con las habilidades y tecnologías adecuadas están cada vez más interesadas en hacer negocios con organizaciones de defensa, lo que obstaculiza aún más los intentos de seguir siendo competitivos.

Es interesante considerar las aportaciones que, desde el nuevo institucionalismo (THELEN, 2004; MADWDSLEY, 2011; De VORE, 2014), plantean del diseño institucional como claro ejemplo de «dependencia del camino recorrido» (*path dependency*). Así, la evolución de la cooperación internacional en materia de adquisicio-

FIGURA 1
BENEFICIOS DE LA COOPERACIÓN E INTERDEPENDENCIAS



Fuente: Ford (2016) y elaboración propia

nes de Defensa, ha permitido desarrollar modelos de cooperación transatlántica, organizaciones de ámbito pan-europeo (como pudiera ser el caso de la Agencia Europea de Defensa), y la reciente vía de «club de países» que intenta solucionar los problemas de entendimiento, bajo la hipótesis de que un elevado número de socios hace que un programa de armamento sea ingobernable e incurra en numerosas ineficiencias. Ello motivó la forma de constitución de la OCCAR (Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento), en el convencimiento de ser un modelo más manejable.

A pesar de las dificultades planteadas principalmente en el plano teórico, son diversos los estudios (HEUNINC-KX, 2008) que, de manera principalmente empírica, sostienen que la cooperación en adquisiciones de defensa, en sus diferentes formas, ofrece una amplia variedad de beneficios potenciales, no solo financieros. Por lo tanto, como primer paso en el análisis, es útil desarrollar una tipología de beneficios, adecuada para las diferentes formas de colaboración y los diferentes niveles organizativos en los que opera. También debería ayudar a contrarrestar cualquier corrección en objetivos de eficiencia y ahorro de costes. Se han tipificado los posibles beneficios derivados de la cooperación, que sin ser exhaustivos, sí han obtenido una confirmación empírica parcial, realizada mediante fórmulas de equilibrio entre granularidad y complejidad, basada en programas de adquisiciones multinacionales (FORD, 2016), se proporciona una tipología de los 7 tipos de beneficios principales que se muestran en la Tabla 1.

Se propone, por tanto, un modelo que evalúe diversos criterios, dando por probado que estos siete beneficios no se comportarán como variables independientes. Si partimos de la hipótesis de la existencia tanto de beneficios cooperativos como de posibles ineficiencias o pérdidas, nos encontramos con que unos y otros tienden a ser compensados entre sí. Los «ahorros» tienden a ser asumidos en el presupuesto inicial del proyecto y luego se olvidan, particularmente si el proyecto se sobrepasa posteriormente.

A menos que los líderes de proyecto tengan motivaciones más altas o apoyo organizativo, hay pocos incentivos para elegir una ruta cooperativa si la entrega a tiempo y el presupuesto son las medidas dominantes de éxito. De manera similar, los partidarios del presupuesto que se arriesgan a tener «confiscados» ahorros visibles tenderán a esconderlos en sus presupuestos y por separado. En el nivel más básico, los ahorros de costes y la mejora de capacidad militar pueden intercambiarse entre sí, en teoría, permitiendo, en un extremo, que la misma capacidad sea adquirida por menos dinero o, en el otro, que se obtenga más capacidad por el mismo dinero. La mejora de capacidad industrial se agrega como uno de los ejes principales en el proceso de generación de valor. Por ejemplo, algunos aumentos de costes a corto plazo pueden ser aceptados para obtener capacidades industriales a largo plazo, aprovechando las vías del avance tecnológico, de la actividad exportadora, y del aprendizaje organizativo, como muestra la Figura 1.

Tradicionalmente, la aplicación del modelo de la raíz-N y la regla de la raíz cúbica a la estimación del coste incurrido en la cooperación y la dilatación del tiempo respectivamente (DELPECH, 1976), ha inferido que la dificultad de exportar un producto desarrollado comúnmente aumenta con el número de socios. Hoy en día, puede argumentarse que, si bien los estados no pueden cooperar en la exportación de defensa, porque la oferta es siempre más amplia que el equipamiento demandado, las industrias pueden hacerlo. Los componentes de las ofertas, desarrollados conjuntamente y de alta calidad (que presente al menos cierta ventaja comparativa), pueden permitir a los socios competir más efectivamente en el mercado mundial, así como lograr un fortalecimiento de la venta mediante sinergias y contrapartidas originadas a lo largo del ciclo de vida de un sistema de armas. Es en el beneficio que genera la exportación donde elementos no necesariamente calificados como «de última generación» encuentran todavía su lugar en el sector de la defensa y seguridad.

En tercer lugar, la relación entre socios requiere que sus representantes tengan la autoridad para realizar dichos intercambios; una fragmentación de las diferentes perspectivas o de las delegaciones de autoridad dentro o entre los socios hará que la optimización sea mucho más difícil de lograr. Es por tanto, el aprendizaje organizacional, es decir, cómo se plantea una evolución organizativa más eficiente, un aspecto tipificado como beneficio potencial a tener en cuenta, que analizaremos con más detalle en un apartado posterior. Así, por ejemplo, se observa una gradual incorporación de elevado número de actores en el proceso de cooperación armamentística, conjugado con una menor presencia de militares profesionales, y la creciente influencia de las grandes empresas del sector en detrimento del papel que puedan desarrollar las PYMES (DeVore, 2014).

Finalmente, cabe señalar que el mapa de beneficios mostrado refleja el objetivo principal de las organizaciones nacionales de adquisiciones, pero necesariamente quedan vinculados a consideraciones políticas. Según la teoría institucional, si la intención política está alineada con la organización encargada de la adquisición, los resultados se entregarán de manera eficiente. Si la cooperación es impuesta por una voluntad política contraria a la percepción de la eficiencia de adquisición, habrá un «desacoplamiento» institucional. Esto merece una mayor consideración, ya que es una posible explicación parcial de por qué la cooperación no se adopta más ampliamente.

Analizando los diversos estadios cooperativos, y la solución por la que se ha inclinado la iniciativa de la Acción Europea de Defensa, cabe preguntarse por la viabilidad del modelo propuesto. Un mapa de beneficios puede aplicarse de manera útil en diferentes niveles de organización. Por ejemplo, los ahorros financieros agregados a nivel de proyecto pueden no alcanzar lo que se puede lograr a nivel más elevado, donde se puede dar una visión más estratégica y de largo pla-

zo a las actividades compartidas a través del tiempo. Los diferentes niveles de compromiso -*colaboración* a nivel estratégico o de dirección, *cooperación* en el ámbito del programa, y *coordinación* a nivel táctico o de proyecto- también se vinculan con diferentes enfoques y formas de relación, por el que pueden tener obtenerse beneficios significativamente mayores. Aunque el nivel de riesgo añadido aumente de forma paralela, lo será en menor medida si se alinean estratégicamente las acciones concretas en cada estadio cooperativo.

El principal desafío para mejorar el desempeño en las diversas fórmulas cooperativas es que los socios puedan operar por encima del nivel de un proyecto, con su implicación de alianzas estratégicas y la gestión conjunta de programas. Al menos parcialmente se ha llevado a cabo en el ámbito europeo en las últimas cuatro décadas. Pero también se han generado problemas derivados en materia de regulación normativa y leyes de competencia, una inclinación excesiva hacia el enfoque *top-down*, así como la tradicional reticencia administrativa a aceptar que el todo puede ser algo más que la suma de sus partes. Las nuevas iniciativas que ha promovido la Comisión Europea a través de la Agencia Europea de Defensa, no sin dificultades y cortapisas, van dirigidas en esta línea, donde claramente se aprecia una evolución positiva de aprendizaje organizacional, como veremos más adelante.

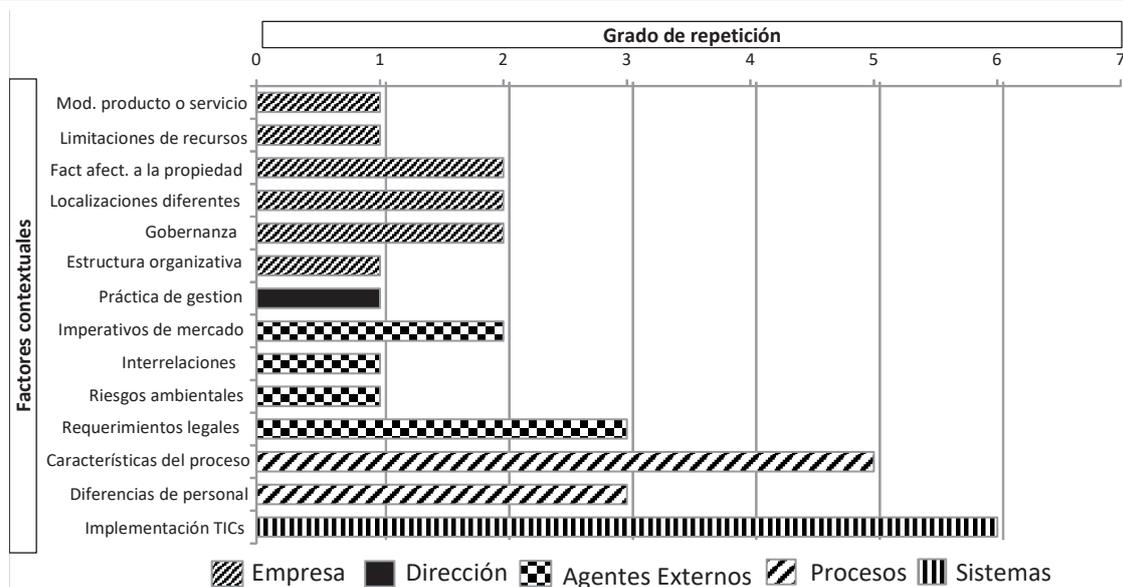
Adicionalmente, debemos considerar qué grado de homogeneización se pretende alcanzar en los diversos sistemas y equipos de defensa, donde la interoperabilidad es un aspecto fundamental de cara a la obtención de una capacidad militar concreta.

ARMONIZACIÓN VS ESTANDARIZACIÓN ↓

Desde un punto de vista operativo, la armonización se puede definir como el ajuste de diferencias e inconsistencias entre diferentes medidas, métodos, procedimientos, programas, especificaciones o sistemas para hacerlos uniformes o mutuamente compatibles. La armonización no es lo mismo que la estandarización. Mientras que la estandarización implica la eliminación de alternativas en transacciones y otros eventos, la armonización se refiere a la reducción de alternativas al tiempo que se mantiene un alto grado de flexibilidad en las prácticas de gestión, por lo que la armonización permite que las partes (organizaciones) tengan diferentes estándares siempre que éstos no entren en conflicto.

La principal diferencia entre los procesos de armonización y estandarización reside en el grado de rigor de las normas a aplicar. La armonización implica una reducción en las variaciones de interpretación, mientras que la estandarización implica avanzar hacia la erradicación de cualquier variación (FUERTES, 2008). Podemos considerar dos niveles de armonización, regulatoria y procedimental. La primera puede o no terminar en una armonización práctica, de procedimiento. Es probable que, en muchas situaciones, ambas discu-

FIGURA 2
GRADO DE REPETICIÓN (NIVEL DE INFLUENCIA) DE FACTORES CONTEXTUALES



Fuente: ROMERO *et al* (2012)

rran en paralelo, por lo que el grado de complejidad y aplicación suele ser elevado.

El modelo de consorcio que configura la iniciativa europea requerirá de un cierto nivel de armonización regulatoria y procedimental. Facilitaría su análisis el tener en cuenta los denominados «factores contextuales», obtenidos empíricamente (ROMERO *et al*, 2012), por su impacto en procesos genéricos de armonización (figura 2), siendo la frecuencia el elemento que refleja el nivel de influencia de cada uno.

Los factores contextuales en un proceso de armonización pueden dividirse en factores endógenos y exógenos a la unidad de análisis, en este caso aplicables a la industria de defensa europea. Por lo tanto, los factores endógenos se refieren a factores relacionados con factores internos de la organización, es decir, las características de los procesos de negocios que se están armonizando y el gobierno organizativo. Algunos autores también denominan factores externos a los factores ambientales (ROHLOFF, 2011) o factores contingentes (MOFFAT y ARCHER, 2004). Los factores contingentes influyen en el desempeño de la organización pero están más allá de la influencia y el control de esa unidad, es decir, actividades regulatorias, tecnología, infraestructura, etc.

Ligada al modelo operativo de integración o estandarización de los diferentes procesos (ROSS *et al*, 2006), la siguiente figura puede ayudar a establecer qué nivel de armonización podría llevarse a cabo entre las diversas industrias que conformen futuros consorcios industriales promovidos por la iniciativa PESCO:

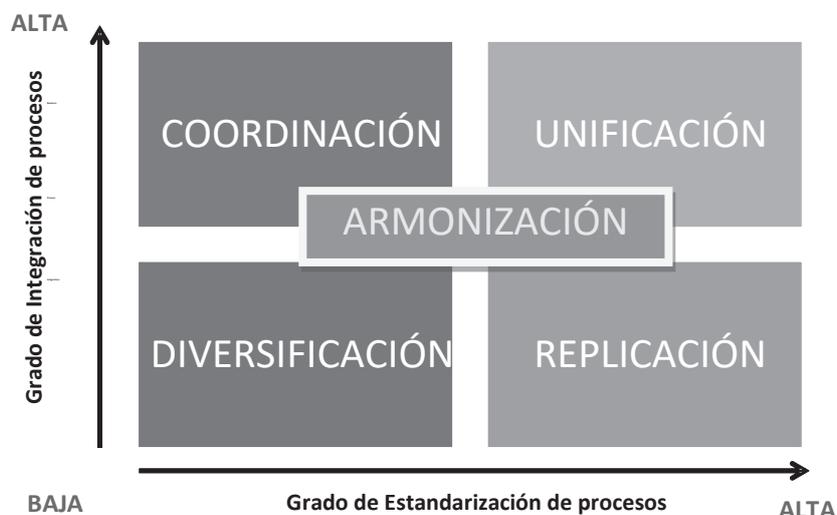
La investigación se centra en cuatro tipos de modelos operativos que sirven como marco para la estrategia corporativa: Diversificación, Coordinación, Replicación y Unificación.

Estos modelos operativos proporcionan un conjunto de opciones para «ser uno» en un cierto nivel de la organización. Por ejemplo, a veces la Unificación puede aplicarse hasta el nivel corporativo, pero con bastante frecuencia esta ambición se aplicará a la unidad de negocios estratégica (SBU) o al nivel de división. Las organizaciones con un modelo operativo de Unificación tienen procesos empresariales integrados y estandarizados para tener una cara con sus diferentes clientes.

Por lo tanto, la estrategia cooperativa se podría implementar a través de cuatro modelos operativos, no totalmente excluyentes entre sí:

- **Diversificación:** las características incluyen unidades de negocios independientes con diferentes clientes y experiencia; gestión empresarial autónoma; y pocos estándares de datos en todas las unidades de negocio. En un modelo de diversificación, tanto la integración de procesos de negocios como la estandarización de procesos de negocios son bajas.
- **Coordinación.** Las características incluyen unidades de negocios únicas con la necesidad de conocer las transacciones de cada uno; datos compartidos de clientes y proveedores, características técnicas de los productos y servicios; e impacto en otras transacciones de unidades de negocio. En un modelo de coordinación, la integración es alta, pero la estandarización es baja.

FIGURA 3
CLASIFICACIÓN DE MODELOS OPERATIVOS BASADOS EN EL GRADO DE ESTANDARIZACIÓN E INTEGRACIÓN



Fuente: ROSS *et al* (2006) y elaboración propia

- **Replicación.** Caracterizado por unidades de negocio independientes pero similares; líderes de unidades de negocios autónomos con discreción limitada sobre los procesos; y definiciones de datos estandarizadas, pero datos de propiedad local con algunas agregaciones a nivel corporativo. En este modelo, la integración es baja pero la estandarización es alta.
- **Unificación.** Caracterizado por un solo negocio con estándares de procesos globales y acceso a datos globales; gestión centralizada que a menudo aplica matrices funcionales y procesos de negocio globalmente integrados a menudo con el apoyo de diseños empresariales. Tanto la integración directiva como la estandarización de procesos de negocio son altas.

De todos ellos, agrupados en un proceso de armonización específico para cada caso, y en base a ciertas «*path dependencies*» ya comentadas, el de coordinación sería probablemente en de mayor uso, seguido de unificación, del que ya existe algún antecedente de éxito en cooperación industrial. Así, por ejemplo, el que originó la creación de una nueva compañía, MBDA, a raíz de la fabricación y puesta en servicio del misil *Scalp EG/Storm Shadow* por el consorcio franco-británico MBD (Matra-BAe-Dynamics) y finalmente la francesa Aerospatiale. La peculiaridad de este consorcio industrial es que se apoyó en organizaciones separadas por parte del cliente, sin que se viera necesaria la creación de una agencia *ad-hoc* (como era el caso entonces de diversas agencias OTAN). Sin embargo, la ausencia de una entidad intergubernamental fue probablemente decisiva para que el contrato de apoyo en servicio no se integrara. Vemos, por tanto, un caso en el que también se produjo diversificación y cierta replicación

según el modelo planteado. No obstante, debido a las diferencias en el lanzamiento y criterios de señalización de objetivos, el paquete de «preparación de la misión» –un programa de software dedicado y costoso– fue gestionado nacionalmente, aunque sí se pudo realizar una fase preconceptual compartida (DEVAUX y FORD, 2018). A pesar de todo ello, la estructura del contrato estaba basada en incentivos, y de este modo se evitaron los cambios unilaterales en requerimientos de las naciones-cliente, que habrían generado retrasos y mayores costes e ineficiencias.

CONCLUSIONES. LAS CLAVES DEL ÉXITO ↓

Unidad y diversidad son dos caras de una misma moneda, y la realidad de la defensa en el marco de la UE será compatibilizar ambas facetas. Desde el punto de vista de la unidad, la homogeneización obtenida a través de un proceso de armonización a los tres niveles –estratégico, operacional y táctico– sería uno de los primeros aspectos a considerar, dadas las diferencias en cronología, ámbito y procedimiento de gran parte de los actores implicados.

Se hace necesario contar con estudios de viabilidad que tengan en cuenta no sólo los beneficios económicos en el corto plazo (ahorro en costes), sino también otros, la obtención de capacidades tanto militares como industriales, basados en tres pilares: tecnología, mejora de la capacidad exportadora y aprendizaje organizacional.

De este modo, pueden considerarse como claves para el éxito de la cooperación, en el marco propuesto por la Acción de Defensa Europea, las siguientes:

- Visión realista, prevaleciendo la mejora continua sobre el cambio radical.

- Necesidad de incluir, para reconducir las malas políticas y desviaciones, una buena dosis de pensamiento crítico en los diferentes niveles de actuación.
- Sigue siendo vital la consideración de controlar (eficiencia) los costes del ciclo de vida. Los datos deben soportar las acciones a realizar.
- Los programas de desarrollo deben incluir un programa de incentivos efectivo.
- Todo proyecto de defensa es un juego de equipo, donde ha de primar la calidad sobre la cantidad.
- Las sinergias previstas y el aprovechamiento de economías de escala deben ajustarse a un adecuado «justo retorno», pero aplicado como principio global, no necesariamente aplicado proyecto a proyecto.

Esa condición para armonizar capacidades, integrar las peculiaridades de cada país, e incluso los propios intereses nacionales, suele converger en una defensa de las posiciones de cada industria. Entrarán necesariamente en juego la especialización y mantenimiento de ciertas capacidades exclusivas, así como los componentes de empleo, estabilidad social y cultura de defensa. Todas ellas son partes intrínsecamente asociadas a un progreso común, que permita a Europa encontrar su sitio privilegiado en un mundo más globalizado.

REFERENCIAS

Arteaga, F. (2016): *La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación*, Documento de Trabajo 16/2016, Real Instituto Elcano, Madrid, Diciembre 2016.

De Vore, Marc R. (2012); *International armaments cooperation: institutional design and path dependencies in Europe*, *European security*, 21:3, 432-458.

Delpuch, J.L. (1976) ; *La standardisation des armements*. *Revue de Défense Nationale* 5, 19-35.

Devaux, J.-P.; Ford, R. (2018): *Scalp EG / Storm Shadow: Lessons from a successful cooperation*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Recherches & Documents, September 2018.

Fitzgerald B. (2015): *Strategies, organizational practices and methods of collaboration to protect vital interests in the 21st century*, en: *International defence industrial co-operation in the post-financial crisis era*, www.atlanticcouncil.org, septiembre 2015.

Ford, R (2016): *Defence Acquisition Cooperation Benefits*, FRS Défense et Industries, No. 6, Février 2016.

Fuertes, I. (2008): *Towards Harmonization or Standardization in Governmental Accounting? The International Public Sector Accounting Standards Board Experience*, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Volume 10, Issue 4, 2008, pgs. 327-345.

Grundman, S., Hasik, J. (2015): *Innovation before Scale: A Better Business Model for Transnational Armaments Co-operation*, en: *International defence industrial co-operation in the post-financial crisis era*, www.atlanticcouncil.org, septiembre 2015.

Heuninckx, B. (2008): *A Primer to Collaborative Defence Procurement in Europe: Troubles, Achievements and Prospects*, *Public Law Review*, 17:3, 123-146.

Mawdsley, J. (2011): *Towards a merger of the European defence and security markets?* En: Bailes, A. and Depauw, S. eds. *The EU defence market*. Brussels: Flemish Peace Institute, 11-20.

Moffat, L.; Archer, N. (2004): *Knowledge management in production alliances, Information Systems and e-Business Management*, 2:241-267.

National Audit Office (NAO) Report, 2001. *Maximizing the benefits of defence equipment co-operation*. London, NMSO.

Porter, Michael E. (1985): *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Free Press, New York, 1985.

Romero, H.; Dijkman, R.; Grefen, P.; Van Weele, A. (2012): *A literature review in process harmonization: a conceptual framework*, WP 379, IW&IS Eindhoven University of Technology, 2012.

Rohloff, M. (2011): *Advances in business process management implementation based on a maturity assessment and best practice exchange*, *Information Systems and e-Business Management* 9:383-403.

Ross J.W.; Weill, P. and Robertson, D.C. (2006): *Enterprise Architecture as Strategy*, Harvard Business School Publishing, Boston, MA, 2006.

Thelen, K. (2004): *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, Japan, and the United States*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Unión Europea (2017), *Conclusiones del Consejo sobre los avances en la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa*. Comunicado de prensa 110/17. 6.3.2017.

Unión Europea (2017), *Decisión 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes*. Diario Oficial de la Unión Europea L 331/57. 14.12.2017.

Unión Europea (2018), *Recomendación del Consejo de 6 de marzo de 2018 relativa a un programa para la aplicación de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP)*. Diario Oficial de la Unión Europea C 88/1. 8.3.2018.

Unión Europea (2018) *Decisión 2018/340 del Consejo de 6 de marzo de 2018 por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP)*. Diario Oficial de la Unión Europea L65/24. 8.3.2018.