Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa»

[COM(2017) 294 final]

(2018/C 129/08)

Ponente: **Antonello PEZZINI**

Coponente: **Éric BRUNE**

Consulta	7.6.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Órgano competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	16.11.2017
Aprobado en el pleno	7.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación	133/2/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo apoya enérgicamente la puesta en marcha de un Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa con el objetivo de realizar un sistema interoperable e integrado de defensa común que, habida cuenta del actual escenario geopolítico, resulta cada vez más urgente, y que servirá para potenciar la autonomía estratégica del sector de la defensa de Europa ([1]) y desarrollar una sólida base industrial y tecnológica común.

1.2. El CESE considera esencial un nuevo enfoque que considere la cooperación estructurada permanente (PESCO) el dispositivo principal del Tratado de Lisboa, capaz de actuar como una incubadora política en la que construir una Europa de la defensa para catalizar las disponibilidades y compromisos de los Estados miembros, de conformidad con los artículos 42, apartado 6, y 46 del TUE y con el Protocolo n.º 10 del Tratado.

1.3. En opinión del Comité, solo una PESCO «integradora y ambiciosa» ([2]), capaz de establecer una lista de criterios y compromisos vinculantes, puede generar un proceso encaminado a superar la fragmentación de la oferta y la demanda y que cree de forma progresiva un mercado europeo transparente y abierto.

1.4. El CESE considera que el Reglamento por el que se establece el Programa debe obedecer a una visión estratégica industrial común, que permita avanzar hacia la integración efectiva de los productores e industriales europeos en proyectos financiados, con la participación de al menos tres Estados miembros, y en la adquisición de productos y servicios.

1.5. El Comité apoya decididamente la necesidad de un diálogo estructurado a escala europea, en sinergia y coordinado con la OTAN ([3]), y de un Consejo de Ministros de Defensa, que pueda aportar una dirección política duradera y constituir un foro de consulta y adopción de decisiones auténticamente europeas.

1.6. El CESE considera indispensable una gobernanza del Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa que permita definir objetivos compartidos y concretos, mediante:

— un comité consultivo de expertos industriales, para seleccionar las opciones prioritarias que deben incluirse en el programa de trabajo, y un comité de gestión, en el que participen los Estados miembros.

([1]) DO C 288 de 31.8.2017, p. 62.
([2]) Véase el Consejo Europeo de los días 22 y 23 de junio de 2017.
([3]) Véase la Declaración conjunta de 8.7.2016.

1.7. El Reglamento debería velar por garantizar:

— un equilibrio geográfico adecuado entre los países europeos;

— una cuota sustancial de participación de empresas de menor tamaño;

— la superación de la precariedad de los trabajadores de la base tecnológica e industrial de la defensa europea (BITDE), para confirmar la validez de la financiación de la UE;

— el respeto de normas sociales y medioambientales, en particular, en materia de diseño ecológico y seguridad en el trabajo ([4]), con el fin de garantizar las competencias de la industria;

— todas las empresas de la UE, con independencia de su ubicación y tamaño, deberían tener oportunidades transparentes de participar en el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa.

1.8. El CESE está de acuerdo en que el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa debería centrar sus intervenciones en el desarrollo de productos y servicios y la creación de prototipos.

1.9. El CESE considera que una condición previa para la realización de un marco común de defensa europea es el desarrollo de una **amplia cultura europea de la defensa y la seguridad**, a fin de dotar a la ciudadanía europea de pleno sentido.

2. **Introducción**

Los intentos por establecer una defensa común europea han constituido, históricamente, un tema constante pero enormemente delicado de la construcción europea.

2.1. El primer intento fue el lanzamiento de la Comunidad Europea de Defensa (CED) en 1954, que fracasó el 30 de agosto de 1954. El segundo fue el establecimiento de la Política Común de Seguridad y Defensa en 2000, seguida por la creación de la Agencia Europea de Defensa (AED) en 2004. La acción subsiguiente fue la elaboración de la Estrategia Global de la UE ([5]) y, por último, la Declaración conjunta UE-OTAN de 2016 ([6]).

2.2. El desarrollo ulterior del sector industrial de la defensa, además de aportar notables ventajas a la economía europea, puede representar, si se gestiona con visión de futuro, la pieza clave de un planteamiento más amplio y pertinente, que persiga como objetivo el nacimiento de una defensa auténticamente europea.

2.3. La lenta pero necesaria superación de la visión nacional de la defensa, que contrasta, entre otras cosas, con la presencia de grandes complejos político-militares en el mundo y que ha demostrado la fragilidad y debilidad política de Europa en los grandes acontecimientos mundiales, puede tener como punto de partida la iniciativa del Parlamento y del Consejo, que, a través de la acción de la Comisión, puede fomentar la industria y el mercado europeo de la defensa.

2.3.1. El sector de la industria europea de la defensa —entendido como el conjunto de industrias que desarrollan, producen y suministran bienes y servicios a las fuerzas armadas, de policía y de seguridad de los Estados miembros de la Unión— presenta características peculiares en varios aspectos: los cambios tecnológicos están transformando de forma radical la naturaleza y la fisionomía de la defensa y la seguridad, con grandes repercusiones en la industria europea, desde el uso de los macrodatos a los vehículos y aparatos no pilotados o la inteligencia artificial.

2.3.2. Desde el punto de vista de la economía europea, representa, con una facturación de 100 000 millones EUR al año y 1,4 millones de empleados altamente cualificados ([7]), un sector de vanguardia de la Unión, con grandes repercusiones en otros sectores, como la electrónica, la aviación, la construcción naval, el espacio o los textiles técnicos.

2.3.3. Desde el punto de vista tecnológico, al trabajar constantemente a la vanguardia de la tecnología, mejora la competitividad de la Unión, porque se generan empresas semilla de excelencia que deben ser apoyadas para integrar tecnologías civiles en sistemas complejos, que se adapten a las características específicas de la defensa.

([4]) ISO 14000 e ISO 18000, ISO14006 e ISO 45001, ISO 14006.
([5]) Unión Europea, Shared Vision, Common Action, junio de 2016 – https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf.
([6]) Declaración conjunta, Varsovia, 8 de julio de 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.
([7]) Aerospace and Defence Industries Association of Europe (Asociación de Industrias Aeroespaciales y de Defensa de Europa), 2017.

2.3.4. Desde el punto de vista del mercado interior, tradicionalmente el mercado de la defensa ha quedado excluido del proceso de construcción del mercado único europeo y el mantenimiento de veintisiete mercados, divididos por programas nacionales, ha impedido explotar economías de escala en la producción ([8]).

2.3.5. Desde el punto de vista de la demanda, el sector industrial de la defensa depende esencialmente de la demanda de los Estados y de los presupuestos nacionales. En el último decenio, los presupuestos de defensa en la Unión se redujeron en unos 2 000 millones EUR cada año y los Estados miembros de la EU-27 han invertido en promedio el 1,32 % del PIB en la defensa.

2.3.6. Desde el punto de vista estratégico, si Europa debe aportar un nivel adecuado de seguridad a sus ciudadanos y empresas, salvaguardar la integridad territorial de sus fronteras y asumir responsabilidades en el mundo, ha de dotarse de unas capacidades de defensa creíbles, que garanticen una autonomía estratégica adecuada y un desarrollo tecnológico e industrial con una base común europea.

2.4. La situación actual puede menoscabar también la capacidad de Europa para afrontar los nuevos retos en materia de seguridad, dada la obsolescencia cada vez más rápida de los aparatos y el coste creciente de los equipos ([9]).

2.4.1. La inversión en defensa de la zona europea representa hoy, en su conjunto, menos de la mitad de la norteamericana.

2.5. Si bien la industria europea de la defensa ha sabido compensar, al menos en parte, la reducción de los pedidos internos con las exportaciones, globalizando la producción y las ventas, el mantenimiento de una política de defensa fragmentada ha dado lugar a ineficiencias y debilidades cada vez más visibles en términos de:

— pérdida de economías de escala,

— aumento constante de los costes por unidad de producto,

— falta de competencia entre empresas de los países de producción,

— normas técnicas y reglamentarias divergentes,

— tasas de innovación más lentas,

— crecientes diferencias tecnológicas con respecto a las empresas líderes de países no pertenecientes a la UE,

— alto nivel de dependencia de proveedores externos.

2.6. Esta situación puede perjudicar también la capacidad de Europa para afrontar los nuevos retos, dados los compromisos de gasto relativamente bajos combinados con la escasa coordinación de las políticas nacionales.

2.6.1. Además, el 80 % de los contratos de defensa siguen siendo de ámbito puramente nacional, lo que ocasiona evidentes costes de duplicación.

2.7. Las fuerzas armadas de los países europeos han adquirido un alto nivel de integración desde el punto de vista operativo y una larga experiencia de cooperación, pero permanecen diferenciadas en veintisiete estructuras, con servicios de apoyo rigurosamente nacionales, aunque cada vez más a menudo recurren a iniciativas de distintos tipos que se engloban en el llamado «pooling and sharing» (poner en común y compartir) ([10]).

2.8. Mediante varios documentos de la Estrategia Global se establecieron cinco objetivos específicos especialmente importantes para la defensa europea:

1) disponer de capacidades militares en todos los ámbitos (full-spectrum): terrestres, aéreas, espaciales y marítimas;

2) dotarse de los medios tecnológicos e industriales para adquirir y mantener las capacidades militares necesarias para actuar de forma autónoma;

3) invertir en aeronaves pilotadas a distancia (RPAS);

([8]) Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2017) 228 final, punto 2.2.
([9]) Véase el punto 9.
([10]) Véanse, por ejemplo, los programas Eurofighter Thypoon o A400M.

4) invertir en comunicaciones por satélite, acceso autónomo al espacio y observación permanente de la Tierra;

5) prestar asistencia a los Estados miembros para que se doten de una capacidad de defensa contra las amenazas cibernéticas.

2.9. El paquete de iniciativas del que forman parte la propuesta de Reglamento por el que se establece el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa y la propuesta de creación de un Fondo Europeo de Defensa para apoyar la inversión común en investigación y en desarrollo de tecnologías y materiales se propone poner en marcha un proceso tendente a reformar el sector de la defensa y la seguridad con vistas a:

— reforzar la cooperación entre los Estados miembros y elaborar nuevos programas de cooperación,

— reducir las barreras entre los mercados nacionales,

— ayudar a la industria europea de la defensa a hacerse más competitiva,

— fomentar las sinergias entre la investigación civil y la militar,

— determinar sectores, como la energía, el espacio y las tecnologías de doble uso, que puedan contribuir a reforzar las capacidades de defensa de Europa.

2.9.1. Para afrontar los retos a escala mundial del sector, es preciso desarrollar el potencial de la Agencia Europea de Defensa, al objeto de determinar ámbitos de acción operativos comunes que se sometan a la decisión de los Estados miembros.

2.10. El Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2016 instó a la presentación de «propuestas en el primer semestre de 2017 para la creación de un Fondo Europeo de Defensa que incluyan una ventana temática sobre el desarrollo conjunto de las capacidades comúnmente acordadas por los Estados miembros» ([11]). El Consejo conjunto de Asuntos Exteriores y Defensa de marzo de 2017 manifestó en sus conclusiones que esperaba la creación de una capacidad militar de planificación y ejecución (MPCC) y una nueva estructura, a fin de mejorar la capacidad de la UE para reaccionar de forma más rápida, eficaz y homogénea.

2.11. El Consejo Europeo de los días 22 y 23 de junio de 2017 convino «en que es necesario poner en marcha una cooperación estructurada permanente integradora y ambiciosa» con una lista común de criterios y compromisos vinculantes, plenamente acorde con el artículo 42, apartado 6, y el artículo 46 del TUE, así como con el Protocolo 10 anejo al Tratado, de forma coherente con la planificación de la defensa nacional y los compromisos aprobados en el marco de la OTAN y las Naciones Unidas por los Estados miembros interesados ([12]).

2.12. Por su parte, el Parlamento Europeo (PE) ha seguido pidiendo una cooperación reforzada entre los Estados miembros de la UE en el sector de la defensa, así como la plena aplicación del Tratado de Lisboa por lo que respecta a la seguridad y la defensa. En su Resolución de 22 de noviembre de 2016 sobre la Unión Europea de Defensa ([13]) animó al Consejo Europeo «a asumir un papel protagonista en la progresiva definición de una política común de defensa de la Unión y a proporcionar recursos financieros adicionales que garanticen su aplicación».

2.12.1. El PE puso de manifiesto también la necesidad de que los países europeos dispongan de unas capacidades militares creíbles, alentó a los Estados miembros a intensificar sus esfuerzos de colaboración y reiteró su petición de que se coordinen de forma sistemática las necesidades militares en el marco de un proceso armonizado de planificación, coordinado con el proceso de planificación de la defensa de la OTAN ([14]).

2.13. Por su parte, el Comité ha tenido ocasión de pronunciarse en varias oportunidades sobre las políticas de defensa ([15]) abogando «por avances cualitativos significativos en la cooperación europea en materia de defensa» ([16]).

([11]) Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 15 de noviembre de 2016.
([12]) Véase la nota a pie de página n.º 2.
([13]) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0435+0+DOC+XML+V0//ES
([14]) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0456+0+DOC+XML+V0//ES
([15]) DO C 288 de 31.8.2017, p. 62; DO C 67 de 6.3.2014, p. 125; DO C 299 de 4.10.2012, p. 17; DO C 100 de 30.4.2009, p. 114; DO C 100 de 30.4.2009, p. 109
([16]) DO C 288 de 31.8.2017, p. 62.

3. **Propuesta de la Comisión Europea**

3.1. La Comisión Europea propone instituir un programa europeo de desarrollo del sector industrial de la defensa con una dotación de 500 millones de euros para el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2020, con los siguientes objetivos:

— reforzar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de la defensa de la UE apoyando las acciones en su fase de desarrollo y fomentando todas las formas de innovación;

— optimizar la cooperación entre empresas en cuanto al desarrollo de productos y tecnologías;

— apoyar la I+D sobre todo para el desarrollo de los resultados de la investigación;

— impulsar la colaboración entre empresas para reducir las duplicaciones y dispersiones y generar economías de escala.

3.2. La intervención financiera de la Unión adquiere la forma de subvenciones, instrumentos financieros y contratos públicos, para apoyar el diseño, la definición de especificaciones técnicas comunes, la creación de prototipos, y los ensayos, la calificación y la certificación de productos, componentes y tecnologías de defensa.

3.3. Los criterios de admisibilidad propuestos son los siguientes: propuestas de cooperación de al menos tres empresas de dos Estados miembros diferentes; y tasas de financiación limitadas al 20 % del coste total de la acción en el caso de la creación de prototipos, mientras que en todos los demás casos podrían financiarse todos los costes.

4. **Observaciones generales**

4.1. El CESE celebra las iniciativas tendentes a afrontar los retos del futuro y proteger la seguridad -incluida la ciberseguridad– de sus ciudadanos, potenciando la autonomía estratégica de la industria de la defensa de Europa y desarrollando una sólida base industrial y tecnológica común.

4.2. El Comité apoya enérgicamente la puesta en marcha de un Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa mediante una propuesta de Reglamento, **como primer paso, que puede perfeccionarse y debe potenciarse**, respecto de los fondos ahora asignados, con el objetivo de realizar un sistema de defensa común, sobre todo en el área de la I+D, más urgente que nunca dado el actual escenario geopolítico.

4.3. En opinión del CESE, ha llegado el momento de crear un **mercado único europeo de la defensa EU-27** efectivo, completo, eficaz y competitivo, con las siguientes características:

— más abierto y sin segmentaciones en términos de normas, especificaciones técnicas y certificaciones CE,

— un mejor acceso a las materias primas,

— un apoyo específico a las pequeñas y medianas empresas,

— un acceso facilitado a la financiación, la información y los demás mercados,

— funciones altamente especializadas,

— un uso eficiente de las infraestructuras energéticas y espaciales,

— una mayor protección de las fronteras y la indispensable seguridad marítima,

— una actividad de previsión (foresight), para una visión común compartida en toda la UE,

— un desarrollo sostenible y socialmente aceptable para contrarrestar la precariedad laboral, y

— que favorezca los intercambios dentro de la UE entre las cadenas de producción, simplificando la importación temporal entre empresas para los operadores AEOS ([17]).

([17]) AEOS — operador económico autorizado en el ámbito de la seguridad y protección, con normas apropiadas aptas para garantizar la seguridad de la cadena de suministro internacional.

4.3.1. El CESE está convencido de que solo la lucha contra la precariedad de los trabajadores de la base tecnológica e industrial de la defensa europea permitirá garantizar la adquisición de competencias por parte de las empresas y alcanzar los objetivos que se ha fijado el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa.

4.4. El Comité considera que la **dotación financiera** del Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa es extremadamente moderada, por lo que debería contar también con el apoyo del FEIE «con el fin de aprovechar al máximo el impacto en el empleo, incluidas las tecnologías de doble uso relacionadas con los sectores de la seguridad y la defensa, que apoyen la puesta en marcha de una base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE) fuerte y más claramente definida» ([18]).

4.5. El CESE considera asimismo que los criterios de admisibilidad propuestos son insuficientes para garantizar **una dimensión europea efectiva de la base tecnológica e industrial de las acciones** y que se deberían prever al menos tres empresas independientes de **al menos tres** Estados miembros diferentes, además de grupos de usuarios formados por pequeñas empresas.

4.5.1. Además se debería garantizar un equilibrio adecuado entre los distintos países europeos, así como una cuota significativa de participación de empresas de menor tamaño.

4.6. El CESE espera que la financiación europea garantice que las actividades de desarrollo beneficien de forma prioritaria a las empresas europeas.

4.7. El Comité espera asimismo que se armonicen a escala europea las normas en materia de exportación de armas de defensa, de conformidad con las normas del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA), firmado y ratificado por todos los Estados miembros de la Unión Europea, a fin de eliminar una posible causa de distorsión de la competencia entre las empresas europeas, lo que complicaría el acceso al mercado de exportación.

4.8. En cuanto a los tipos de acción, el CESE considera fundamental luchar contra la precariedad laboral de las plantillas de la industria europea de defensa. La finalidad de la financiación europea es reforzar la competencia de la base industrial y tecnológica de defensa. Dado que la competencia de la industria se basa en los asalariados, debe establecerse una colaboración duradera y garantizada entre estos y las empresas empleadoras.

4.9. Lo mismo vale, a juicio del CESE, por lo que respecta a los **criterios de selección de los proyectos**, entre los que se deberían incluir:

— el impacto previsto desde el punto de vista del refuerzo cuantitativo y cualitativo de las capacidades de los trabajadores,

— la presencia de pequeñas y medianas empresas, como factor adicional para calificar un proyecto,

— el respeto de normas sociales y medioambientales ([19]).

4.9.1. A juicio del CESE, debería preverse una cuota (por ejemplo, el 10 %) de convocatorias para proyectos pequeños – abiertas e ininterrumpidas– y destinadas a las empresas de menor tamaño, lo que permitiría una participación más equilibrada en el programa de todos los componentes que intervienen en el desarrollo tecnológico e innovador de productos y servicios en el sector de defensa.

4.10. El CESE considera indispensable completar las competencias de ejecución de la Comisión con una gobernanza del Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa que permita definir objetivos compartidos y concretos, mediante:

— un comité consultivo de expertos industriales de los Estados miembros para proponer cuestiones prioritarias,

— un comité de gestión del programa, con representantes de los Estados miembros, para un equilibrio geopolítico en el conjunto de la Unión.

5. **Acciones previstas**

5.1. Poner de manifiesto el papel fundamental de la defensa europea para la salvaguardia de los intereses europeos desde la perspectiva de la seguridad y de los compromisos internacionales contraídos en pro de la democracia y el Estado de Derecho;

5.2. poner de manifiesto las capacidades y la profesionalidad de los ejércitos, vistos como un sector tradicionalmente promotor de investigación e innovación, y como motor de la recuperación empresarial y económica del sistema productivo europeo;

([18]) FEIE: Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas; véase el Dictamen DO C 75 de 10.3.2017, p. 57.
([19]) Véase la nota a pie de página n.º 4.

5.3. consolidar el sentido de la identidad y la pertenencia a la Unión Europea con un mismo marco de valores compartidos entre ciudadanos de distintos países;

5.4. mejorar el conocimiento, la conciencia y el apoyo de los ciudadanos europeos a la organización militar y las actividades institucionales de defensa;

5.5. mejorar el conocimiento, la conciencia y el apoyo de los ciudadanos a las actividades de desarrollo tecnológico de los instrumentos de defensa, que tienen consecuencias directas en la sociedad civil y el desarrollo del país;

5.6. desarrollar la dimensión comunicativa del nuevo enfoque común para disponer de personal cada vez más preparado y cualificado en el sector de la comunicación europea. Las actividades han de obedecer al principio rector «cualificar y coordinar», con arreglo al enfoque de la coordinación europea y en sintonía con la OTAN;

5.7. ciberseguridad y ciberdefensa, sectores en los que la defensa es un actor de referencia a escala europea, en razón del surgimiento del ciberespacio como nuevo ámbito junto a los ámbitos militares tradicionales.

Bruselas, 7 de diciembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS