

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Necessidade de uma indústria da defesa europeia: Aspectos industriais, inovadores e sociais» (parecer de iniciativa)

(2012/C 299/04)

Relator: **Joost VAN IERSEL**

Correlatora: **Monika HRUŠECKÁ**

Em 19 de janeiro de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre a

Necessidade de uma indústria da defesa europeia: Aspectos industriais, inovadores e sociais

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais, que emitiu parecer em 11 de junho de 2012.

Na 482.ª reunião plenária de 11 e 12 de julho de 2012 (sessão de 11 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 132 votos a favor, 1 voto contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O mundo está sujeito a rápidas transformações geopolíticas. A posição dominante do mundo ocidental está a ser posta em causa, do ponto de vista tanto económico como político. Enquanto os orçamentos da defesa em toda a União Europeia estão a sofrer cortes, a despesa com a defesa está a aumentar em países como a China, a Índia, o Brasil e a Rússia, entre outros. Assim, o CESE apela ao Conselho e à Comissão para que procedam a uma avaliação global dos aspetos determinantes da posição e do papel da UE no mundo, a fim de permitir uma atualização convincente das políticas europeias em matéria de assuntos externos, segurança e defesa.

1.2 A política de defesa é determinada pelos interesses estratégicos dos países, pelas ameaças sentidas por cada um e pelos seus objetivos políticos, que, na Europa, são definidos essencialmente em termos nacionais. Abordagens obsoletas contribuem claramente para a fragmentação, as lacunas, a sobrecapacidade e a falta de interoperabilidade das capacidades de defesa europeias. Há argumentos de peso a favor de uma melhoria da situação. É uma questão de vontade política. Aliás, esta ideia foi defendida de forma convincente já em 1986⁽¹⁾. Hoje em dia, a situação é muito mais premente em termos políticos, económicos e de defesa. O CESE insta o Conselho a trabalhar seriamente numa política de defesa global da UE.

1.3 A política de defesa e segurança deveria aumentar a autoconfiança da UE e dos Estados-Membros, bem como inspirar confiança na sociedade, no público em geral, em soldados

adequadamente equipados, nas empresas e nos trabalhadores do setor. Os cidadãos da UE têm direito a proteção adequada. São cada vez mais necessários armamentos europeus adequados que se adaptem às necessidades do futuro. Para tal, as atuais ações isoladas dos Estados-Membros não são de todo suficientes, para além de implicarem um desperdício do dinheiro dos contribuintes.

1.4 Na linha das políticas e atuais práticas dos EUA e de outros atores mundiais (emergentes), e tendo em conta a responsabilidade exclusiva dos governos de protegerem os cidadãos e de garantirem a segurança, o CESE sublinha a necessidade de definir os interesses estratégicos europeus no quadro da política comum de segurança e defesa⁽²⁾. Afinal, o triângulo formado pelos assuntos externos e segurança, a defesa e a capacidade industrial é indivisível e apoia a posição da Europa no mundo, os seus interesses económicos e políticos, bem como os seus valores (direitos humanos, democracia). O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) deve estar diretamente envolvido.

1.5 O CESE chama a atenção para a necessidade de mudar radicalmente a mentalidade e as políticas para que a Europa consiga manter um bom nível de segurança e um setor da defesa forte, criando uma massa crítica com vista à eficácia e a uma boa relação custo-eficiência. Essas mudanças deverão dar origem a um futuro estável e previsível para as forças armadas, que seja digno do peso económico e tecnológico da Europa. Dadas as grandes disparidades entre os Estados-Membros, a responsabilidade primordial neste contexto cabe aos principais Estados-Membros produtores.

⁽¹⁾ Cf. «Towards a Stronger Europe» [«Para uma Europa mais Forte»], relatório de uma equipa independente criada pelos ministros da Defesa dos países do Grupo Europeu Independente de Programação com vista a apresentar propostas que melhorassem a competitividade da indústria europeia de equipamento de defesa.

⁽²⁾ Política comum de segurança e defesa como parte integrante da política externa e de segurança comum, Tratado da União Europeia (TUE), artigos 42.º ss. JO C 115 de 9.5.2008.

1.6 Na opinião do CESE, há fortes argumentos a favor do reforço do planeamento e da coordenação empenhada a nível europeu, a saber:

- o setor é complexo e requer um elevado nível de conhecimentos, pelo que exige um planeamento a longo prazo;
- apesar das privatizações, os governos estão amplamente envolvidos no setor da defesa enquanto consumidores, reguladores e emissores de licenças de exportação;
- as deficiências da atual estrutura e as (rigorosas) restrições orçamentais exigem reajustamentos metódicos, em vez das atuais soluções pontuais, que enfraquecem a credibilidade interna e externa;
- importa assegurar uma coordenação eficaz entre os principais países produtores e os países sem produção ou com produção em menor escala, com vista a promover a compra de armamento na Europa e a aproveitar todo o conhecimento disponível, bem como os recursos das empresas de grande dimensão e das PME em todo o continente;
- por fim, o êxito da indústria europeia a nível mundial dependerá do desenvolvimento de um mercado interno estável na Europa.

1.7 Para além das ações da Agência Europeia de Defesa (AED) e do Pacote «Defesa» de 2007 ⁽³⁾, o CESE apela para uma política industrial europeia bem concebida para o setor da defesa, tendo em conta as características específicas deste setor em termos de requisitos governamentais e fundos públicos. No âmbito da Estratégia Europa 2020, esta política industrial deve basear-se nas competências partilhadas a nível nacional e da UE – tendo a AED e a Comissão como parceiros de pleno direito –, em consultas realizadas junto do setor da defesa e de outras partes interessadas, nomeadamente os parceiros sociais, bem como na necessidade de um diálogo social bem estruturado.

1.8 As políticas e o financiamento da UE devem estabelecer uma ligação entre o nível da UE e os investimentos nacionais, a fim de reduzir a fragmentação e a duplicação das despesas públicas, reforçando a qualidade e a interoperabilidade.

1.9 Uma I&D de ponta é crucial para o desenvolvimento de armamento «de nova geração», que é altamente necessário. Uma I&D desse tipo nunca é um domínio que diga exclusivamente respeito à indústria. A principal responsabilidade cabe aos governos. Por isso mesmo, está muito vulnerável aos atuais cortes orçamentais. O Conselho e as partes interessadas devem identificar com urgência e lançar quanto antes programas de investigação que permitam ajudar a indústria europeia a resolver situações indesejáveis de dependência de outras partes. A tecnologia «de aplicação dupla» é uma necessidade. O programa de I&D da UE deve prestar apoio e garantir uma cooperação transfronteiras eficaz no domínio da I&D.

⁽³⁾ Diretivas 2009/43/CE (JO L 146 de 10.6.2009) e 2009/81/CE (JO L 216 de 20.8.2009). O Pacote «Defesa» foi adotado pelo Conselho e pelo PE em 2009 e deveria ter sido transposto pelos Estados-Membros durante o verão de 2011. Continha igualmente uma comunicação intitulada «Uma estratégia para uma indústria da defesa europeia mais forte e mais competitiva», COM(2007) 764, de 5.12.2007.

1.10 Há que planear tanto quanto possível o reforço da base tecnológica e industrial da defesa europeia. Para o efeito, são necessárias medidas adequadas a nível da UE ⁽⁴⁾.

1.11 É necessária uma coordenação mais estreita entre a Comissão, a AED e outras partes interessadas pertinentes da UE. O compromisso renovado do Presidente José Manuel Durão Barroso ⁽⁵⁾, do Vice-Presidente Antonio Tajani e do Comissário Michel Barnier, bem como a criação do Grupo de Missão para a Defesa (*Task Force on Defence*) são muito oportunos. O CESE acolhe também favoravelmente a resolução do PE de dezembro passado sobre a defesa europeia, orientada para o futuro, bem como o amplo leque de questões levantadas ⁽⁶⁾.

1.12 Dentro do mesmo espírito e tendo em vista dar mais força à iniciativa da Comissão Europeia de criar um Grupo de Missão para a Defesa, o CESE insta a Comissão a equacionar publicamente estas questões. A Comissão deveria igualmente considerar avançar elementos de resposta atendendo ao facto de se constatarem disparidades de capacidades industriais e tecnológicas nos Estados-Membros, bem como diferenças ao nível do investimento na investigação e na defesa em geral.

2. Introdução

2.1 O artigo 42.º do Tratado da União Europeia afirma que «a política comum de segurança e defesa faz parte integrante da política externa e de segurança comum». O artigo 42.º, n.º 3, acrescenta que os Estados-Membros colocam à disposição da União capacidades militares para a execução dessa política. A Agência Europeia de Defesa (AED) trabalha desde 2005 para reforçar a base tecnológica e industrial do setor da defesa e fornecer melhor equipamento para os soldados. Todavia, os progressos têm sido muito limitados.

2.2 Neste momento, a plena realização do mercado interno e uma coordenação financeira eficaz são grandes prioridades, e ambos os objetivos recebem um importante apoio da Estratégia Europa 2020. Este salto em frente deveria inspirar também novos avanços na defesa europeia.

2.3 No entanto, o setor da defesa não tem tido uma evolução semelhante. O pacto militar celebrado em 1998 entre a França e o Reino Unido pareceu assinalar uma mudança de mentalidade e um novo começo. Também a criação da Companhia Europeia de Aeronáutica, Defesa e Espaço, em 2003, refletiu esse espírito de maior cooperação no domínio da defesa. No entanto, estas iniciativas não foram consolidadas posteriormente. É revelador que os países signatários da Carta de Intenções (grupo de países com uma grande capacidade de produção, ou seja, França, Alemanha, Reino Unido, Itália, Espanha e Suécia) não tenham apresentado nenhuma proposta viável de racionalização ou consolidação, ao contrário das intenções expressas anteriormente.

⁽⁴⁾ Os fundos europeus devem ser envolvidos neste processo: o próximo 8.º PQ, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo de Coesão e o Fundo Social Europeu.

⁽⁵⁾ Discurso sobre o estado da União Europeia, novembro de 2011.

⁽⁶⁾ Resolução do PE, de 14 de dezembro de 2011, sobre o impacto da crise financeira no setor da defesa nos Estados-Membros da UE (2011/2177(INI)).

2.4 A estagnação levou à adoção de abordagens nacionais e a uma concentração na produção nacional. Verifica-se uma certa renacionalização. As empresas industriais sediadas na Europa estão a concentrar-se nos mercados de exportação. Não existe uma abordagem estratégica comum, nem entre governos nem entre parceiros industriais.

2.5 Entretanto, há novos desafios que afetarão cada vez mais os potenciais mercados. Um enorme desafio é o desenvolvimento de armamento nas economias emergentes. A China, a Rússia, a Índia e o Brasil (os países BRIC), seguidos de outros países mais pequenos, estão a seguir essa via. Prevê-se que, até 2015, o orçamento de defesa da China aumente dos atuais 120 mil milhões de euros para 250 mil milhões. A Rússia anunciou um enorme aumento do seu orçamento de defesa até 2015. Os Estados Unidos gastam mais do dobro do orçamento total europeu, ou seja, 450 mil milhões de euros contra 204 mil milhões em 2007, e o orçamento europeu continua a diminuir. O orçamento europeu para I&D representa, no máximo, 20 % do orçamento americano. Do orçamento de defesa europeu, 50 % é gasto em mão-de-obra, contra 25 % nos Estados Unidos. A Europa tem mais pessoas nas forças armadas, mas estas estão muito menos equipadas. As condições mundiais nunca voltarão a ser o que eram. O tempo não está do nosso lado.

2.6 Ao longo das últimas décadas, vários estudos defenderam a adaptação do setor da defesa ao mercado mundial. Todos eles apontaram deficiências de longa data, pois os mercados da defesa revelam-se muito imperfeitos, continuando a maioria dos países a apoiar a sua «própria» indústria nacional. As tentativas de melhorar os mercados, como o Pacote «Defesa» da UE de 2007, procuraram superar algumas das deficiências dos mercados e harmonizar práticas nacionais divergentes.

2.7 Os problemas em causa são complexos, em parte devido aos longos períodos de tempo que decorrem entre a fase de conceção e a colocação dos produtos em funcionamento. Por isso, o CESE entende que uma abordagem ampla, que abarque uma perspetiva tecnológica, económica e social, seria a melhor forma de analisar esta questão, em vez de nos concentrarmos exclusivamente na perspetiva da defesa.

2.8 Uma questão crucial é a divergência de abordagens estratégicas entre países detentores de uma indústria de armamento considerável, especialmente no que diz respeito à definição de «interesse essencial da segurança nacional» e à relação entre a segurança nacional e os mercados de exportação. Alguns países mais pequenos têm uma indústria razoavelmente bem desenvolvida, ao passo que outros não têm praticamente qualquer instalação de produção. É óbvio que as abordagens dos países diferem segundo as suas necessidades e potencial, o que resulta numa fragmentação e numa visão heterogénea do setor da defesa. Intervenções como a que se realizou na Líbia deixam bem patentes as crescentes disparidades entre os sistemas de armamento existentes. As repercussões devem ser claramente reconhecidas e avaliadas.

2.9 Esta evolução afeta igualmente o investimento e o emprego. O setor da defesa depende enormemente da tecnologia. Emprega diretamente 600 000 pessoas qualificadas e, indiretamente, outros dois milhões. Têm-se sentido pressões preocupantes para efetuar ainda mais cortes orçamentais. Muitas vezes, as instalações de produção estão muito concentradas geograficamente, o que, por um lado, pode levar à emergência de centros de excelência mas, por outro, pode fazer com que uma

determinada zona de produção seja muito afetada pelos cortes orçamentais. Estas zonas serão muito prejudicadas se as reorganizações e os cortes não ocorrerem de forma planeada e estruturada.

2.10 Naturalmente, os níveis de emprego atuais são também uma importante fonte de preocupação para os governos. Esta consideração, por sua vez, pode entrar o desenvolvimento de uma visão comum, que é necessária para resolver adequadamente as repercussões sociais de um setor da defesa em declínio, incluindo a perda de conhecimentos e os seus efeitos para o capital humano. Por outro lado, uma visão comum beneficiará uma criação de emprego equilibrada e evitará o risco de os investigadores e os quadros técnicos e científicos altamente especializados emigrarem para países terceiros, situação essa que contraria os objetivos que a UE pretende alcançar com a Estratégia Europa 2020.

2.11 As abordagens da UE e o quadro intergovernamental podem e devem funcionar na mesma perspetiva. Enquanto prevalecer a soberania nacional, qualquer quadro comum terá resultados limitados, trazendo poucas melhorias no que toca à sobrecapacidade, à duplicação de esforços e à fragmentação. São evidentes as contradições entre, por um lado, a filosofia da soberania nacional e, por outro, as necessidades financeiras, tecnológicas, económicas e sociais.

2.12 Assim, é preocupante que o objetivo de unir e partilhar recursos, ou seja, a organização de uma interdependência europeia, não seja apresentado em termos de uma estratégia comum. Apesar do reconhecimento geral de que o contexto internacional mudou, a pressão externa parece não ser ainda suficientemente forte para promover abordagens e soluções comuns. Curiosamente, porém, os países europeus continuam dispostos a manter a sua dependência em relação aos Estados Unidos no que toca à aquisição de material de defesa, em vez de adquirirem produtos europeus.

2.13 Se a Europa pretende manter um setor de segurança e defesa forte, capaz de desenvolver e produzir sistemas de vanguarda e, desse modo, garantir a sua própria segurança, será necessária uma mudança radical das mentalidades e das políticas. Continuar a adiar a tomada de decisões conduziria mais rapidamente a uma redução das capacidades para níveis a partir dos quais a UE dificilmente conseguiria emergir para assumir uma posição cimeira em domínios essenciais. Tal seria ainda mais dificultado pelos cortes nas despesas de I&D, pois afetariam diretamente toda uma geração de investigadores e de trabalhadores qualificados. Se a Europa não for bem-sucedida, algumas indústrias poderão desaparecer, perder-se-ão empregos e desaparecerão conhecimentos especializados, deixando a Europa à mercê de terceiros. É necessário gerar um sentido de urgência e de iniciativa entre todos os que se preocupam com a Europa e com a segurança da União.

3. Contexto político

3.1 O Tratado da União Europeia sublinha, acertadamente, a ligação indissociável entre as políticas externa, de segurança e de defesa. Uma política externa eficaz tem de assentar em capacidades de defesa convincentes. Por seu turno, devem ser concebidas e desenvolvidas capacidades de defesa adequadas, à luz das ameaças sentidas e dos objetivos acordados, num contexto internacional muito complexo e frágil.

3.2 O principal fator é a posição e o papel da UE no mundo de amanhã, levando em conta as realidades geopolíticas em rápida transformação, em que se verifica a emergência de um número cada vez maior de atores a nível mundial. Nessa perspectiva, o CESE entende ter chegado o momento de empreender um esforço concertado na Europa. A experiência passada e recente prova que, se continuarmos com as abordagens tradicionais, corremos o risco de relegar para segundo plano a Europa e os Estados-Membros.

3.3 O CESE reclama um futuro estável e previsível para as forças armadas europeias, que seja digno do peso económico e tecnológico da Europa. O enorme período de tempo que decorre entre a conceção dos sistemas e a sua entrada em funcionamento confirma a necessidade de tomar decisões já a partir deste ano.

3.4 De um ponto de vista social e político, o CESE destaca quatro aspetos importantes relativamente à necessidade de criar capacidades de defesa eficazes na Europa:

- proteção da população;
- necessidade de dispor de forças armadas devidamente equipadas;
- empregos estáveis e previsíveis;
- intervenções humanitárias e militares bem concebidas realizadas pela Europa no mundo.

3.5 Está em curso um debate sobre o futuro da política comum de segurança e defesa, embora esse debate raramente seja colocado nestes termos. Muitas questões, como a utilização de agrupamentos táticos, a controvérsia quanto à criação de um quartel-general único, o financiamento das ações da UE ao abrigo desta política, a procura de contribuições para essas missões e os apelos à revisão da Estratégia de Segurança da UE, representam, no fundo, um debate sobre a política comum de segurança e defesa, ainda que não adquiram essa designação. Abordar essas questões nesta perspectiva seria um passo em frente. Além disso, todas as deliberações sobre estes assuntos importantes devem ter também em consideração as implicações das decisões (ou da falta de decisões) para o setor. Esta abordagem demonstrará também que existe uma forte ligação entre as capacidades industriais e a aplicação de uma política comum de segurança e defesa. A responsabilidade principal cabe aos governos.

3.6 A relação transatlântica e a OTAN têm uma importância crucial. Durante muito tempo, os americanos criticaram severamente a forma como os europeus encaram as suas obrigações em termos de defesa no âmbito da Aliança. Dos dois lados do Atlântico levantam-se vozes que reclamam continuamente a criação de um « pilar europeu » na OTAN, mas, até agora, o que se tem verificado é o contrário.

3.7 A falta de um « pilar europeu » adequado tem raízes políticas profundas. Continua a ser insuficiente a vontade política na Europa de definir interesses « estratégicos » ou capacidades militares comuns fundamentais. Por outro lado, os Estados Unidos e outros países utilizam o conceito de atividades estratégicas, abrangendo toda a investigação e as indústrias que contribuem para a segurança global dos seus cidadãos, seja ela civil ou militar.

3.8 Neste contexto, o CESE entende que a criação de um « pilar europeu » permitiria eliminar a excessiva dependência das capacidades militares europeias em relação aos Estados Unidos e substituí-la por uma relação mais equilibrada. A par do debate altamente necessário sobre interesses estratégicos europeus comuns, que é da exclusiva responsabilidade dos governos, será necessário iniciar quanto antes um planeamento metódico,

através da cooperação entre as instituições europeias, os Estados-Membros e as indústrias da defesa, bem como uma revisão progressiva do hábito dos Estados-Membros de comprarem automaticamente os produtos colocados no mercado pelos Estados Unidos.

3.9 Melhorar as condições para uma cooperação industrial com as indústrias dos Estados Unidos em circunstâncias mais equitativas será benéfico tanto do ponto de vista industrial como financeiro.

4. Setor europeu da defesa

4.1 Há uma relação estreita entre a política externa e a política de defesa/segurança, por um lado, e as indústrias da defesa, por outro. Apesar das privatizações, os governos estão amplamente envolvidos no setor da defesa enquanto consumidores, reguladores e emissores de licenças de exportação.

4.2 As indústrias da defesa dispõem de amplo espaço de manobra nos mercados de exportação. Isto deve-se, em parte, à privatização, mas também ao incentivo dos governos: a crise económica está a transformar alguns ministros da Defesa em assumidos promotores estatais da exportação. De qualquer forma, a crise está a obrigar o setor da defesa a pensar nas exportações como uma característica central dos seus modelos empresariais. O ano de 2011 foi, em média, muito lucrativo para as empresas europeias, que têm também bastante êxito no desenvolvimento da produção « de aplicação dupla ».

4.3 Atores de peso mundial, como a China, a Índia e o Brasil, têm as suas próprias ambições em matéria de política externa, que se traduzem por orçamentos de defesa cada vez maiores. Atualmente, esse aumento representa potenciais oportunidades para as exportações europeias, mas até quando? A indústria ainda apresenta resultados razoáveis, mas o seu desempenho baseia-se, em grande medida, em investimentos realizados há cerca de 20 a 25 anos. Um maior declínio ou uma estagnação do investimento neste preciso momento teriam já consequências irreversíveis para o futuro próximo.

4.4 Além disso, realisticamente, espera-se que as potências emergentes comecem a reforçar as suas indústrias de forma independente das indústrias ocidentais e que, subsequentemente, enquanto futuros concorrentes da Europa nos mercados dos países terceiros, venham a bloquear cada vez mais as importações por parte dos países ocidentais ou a impor condições a essas importações.

4.5 Atualmente, não existem novos programas de grande envergadura na Europa em fase de arranque, o que afetará sem dúvida o volume de exportações no futuro. Além disso, há já algum tempo que nenhum dos grandes países emergentes solicita um volume significativo de transferências de tecnologia e de produção para o seu país.

4.6 É bastante provável que os contratos de exportação para uma única aquisição sirvam simplesmente para copiar a tecnologia das indústrias ocidentais. Nestes casos, como alternativa ao bloqueio das importações, poder-se-ia criar instalações de produção (e desenvolvimento) nos países em causa. Neste momento, só se pode especular sobre se essa iniciativa afetaria as instalações europeias e as oportunidades de emprego na UE. A longo prazo, é provável que a posição da indústria europeia seja debilitada pelos países emergentes de grande dimensão. O reforço da tecnologia e da produção nesses países também afetará os (potenciais) mercados de exportação europeus noutros países terceiros. A concorrência tornar-se-á mais feroz, tanto em termos de produtos como de preços.

4.7 Dada a longa duração dos processos de desenvolvimento e produção, bem como os investimentos tecnológicos e a inovação contínua, a Europa requer uma coordenação bem orientada para garantir um setor da defesa atualizado e autónomo. Enquanto a dimensão dos mercados for essencialmente definida pelas fronteiras nacionais, ela estará quase automaticamente abaixo da massa crítica, mesmo nos Estados-Membros de grande dimensão. A exportação para os países terceiros poderá aliviar esta situação até certo ponto, mas o futuro é incerto e as condições do mercado são, frequentemente, muito pouco estáveis.

4.8 O contínuo declínio dos orçamentos, que, nas atuais circunstâncias, implica restrições consideráveis, deveria funcionar como um sinal de alarme, uma vez que afeta os orçamentos de investimento e contratação pública, especialmente quando os custos de operação e de manutenção se mantêm ao mesmo nível ou aumentam como resultado de operações militares em curso (Afeganistão, Líbia, operações de combate à pirataria, para referir apenas algumas).

4.9 Como resultado, são adiados ou até cancelados investimentos essenciais para a indústria, a fim de garantir a manutenção e renovação das capacidades de produção e desenvolvimento. Além disso, em épocas difíceis, a própria indústria estará menos preparada para investir nessa manutenção ou em novas atividades. Só trabalhando em conjunto, de forma coerente, será possível garantir os investimentos necessários.

4.10 O CESE advoga uma política industrial europeia bem concebida para o setor da defesa, desde a conceção dos sistemas até à fase operacional. Trata-se de uma questão de política industrial específica. Este é, por natureza, um mercado público: a I&D necessita de financiamento para além do capital de arranque, devido à ausência de margens de lucro nas fases iniciais e a requisitos governamentais específicos. É necessário identificar as principais capacidades industriais europeias, bem como as políticas de investimento necessárias para promover uma produção europeia robusta. Uma vez que não há um único país com recursos suficientes para financiar armamentos de «nova geração», é necessário combinar os objetivos e recursos nacionais e europeus, tanto em termos financeiros como industriais. A governação deve basear-se em competências europeias e nacionais partilhadas, segundo a Estratégia Europa 2020 acordada. Esta abordagem constitui igualmente um quadro eficaz para otimizar a coordenação entre instituições europeias, bem como na Comissão, que ainda funciona muito abaixo do seu potencial. Neste contexto, o grupo de missão que iniciará em breve as suas atividades, funcionando como plataforma – e reunindo a Comissão, a Agência Europeia de Defesa e o Serviço Europeu para a Ação Externa – para debater prioridades, capacidades e lacunas, poderá prestar um apoio valioso.

4.11 A I&D é uma questão fulcral. O setor da defesa representa uma atividade industrial altamente tecnológica e que requer elevados níveis de conhecimento, o que também é necessário para o pleno desenvolvimento de protótipos. A I&D quase nunca é um domínio que diga exclusivamente respeito à indústria. Os ciclos de vida do desenvolvimento de produtos e dos sistemas são demasiado longos e o impacto financeiro é demasiado oneroso para que o setor possa acarretar por si só todos os riscos financeiros. O passado demonstra que todos os programas bem-sucedidos são executados em conjunto pelos governos e pela indústria.

4.12 Em todo o mundo, os governos são responsáveis por uma percentagem muito elevada de I&D para a defesa, seja

através de apoios diretos, seja indiretamente com a aquisição de produtos. Dada a natureza dos produtos, não é surpreendente que as indústrias do setor da defesa, em geral, evitem níveis excessivos de risco financeiro. A I&D no domínio da defesa está particularmente vulnerável aos cortes governamentais.

4.13 Consequentemente, para além da consolidação industrial, é necessário que os Estados-Membros, a Comissão e a indústria cheguem a acordo quanto aos níveis suficientes de financiamento e à união de recursos para a investigação, a tecnologia e o desenvolvimento. O investimento na defesa requer um elevado nível de financiamento para projetos de I&D e tecnológicos. Além disso, importa garantir o acesso a tecnologias críticas. Se as tecnologias críticas para o desenvolvimento e a produção deixarem de estar acessíveis devido a restrições às exportações impostas por terceiros, tal formará enormes entraves ao cumprimento dos objetivos no domínio da segurança europeia.

4.14 A I&D empreendida à margem das organizações da defesa representa um papel cada vez mais importante graças aos avanços alcançados na ciência e tecnologia independentes em muitos domínios. Muitas vezes, só nas últimas fases de desenvolvimento é que a aplicação final do produto determina se a I&D pode ser definida como I&D para a defesa ou para fins civis. A I&D «de aplicação dupla» assume uma importância cada vez maior na defesa, por exemplo, na área das tecnologias da informação. Assim, é de crucial importância que a base industrial e tecnológica de defesa europeia estimule a I&D «de aplicação dupla», em especial visto que esta permite o financiamento proveniente de fontes externas ao domínio da defesa.

4.15 Os níveis de financiamento público da UE para a I&D devem ser acordados entre os Estados-Membros. O financiamento pode ser efetuado através do 8.º Programa-Quadro ou de um fundo separado, de preferência por via de pacotes dedicados a domínios de investigação avançada, como por exemplo a nanotecnologia e a inteligência artificial. Dada a relação entre o setor da defesa e o setor público, há que prever procedimentos especiais.

4.16 A Agência Europeia de Defesa e a Comissão deverão desempenhar um papel de destaque, conforme previsto no Quadro Europeu de Cooperação, também para evitar interferências políticas no quotidiano. A AED deve ter a oportunidade de desempenhar o seu papel na íntegra, nos termos do Tratado de Lisboa (7).

4.17 Uma mão-de-obra adequada e dotada de competências atualizadas é essencial para qualquer programa industrial e de I&D no domínio da defesa (8). Este é outro motivo de peso para que se crie um quadro estável para a I&D e a indústria, em vez de se proceder a reestruturações descoordenadas. Importa ter presente que a mão-de-obra do setor da defesa é o alicerce sobre o qual se constrói o futuro das capacidades de defesa. A consulta da indústria, dos institutos de I&D e de ensino superior, das organizações militares e dos sindicatos interessados, bem como a comunicação com estes intervenientes, deverá ajudar a garantir que a reestruturação em curso e a produção de armamento orientada para o futuro na Europa serão conduzidas devidamente.

(7) Cf. artigo 45.º, n.º 1, e artigo 42.º, n.º 3, do TUE, JO C 115 de 9.5.2008.

(8) Cf. «A comprehensive analysis of emerging competences and skill needs for optimal preparation and management of change in the EU defence industry»[Uma análise abrangente necessidades emergentes em termos de competências para uma boa preparação e gestão das transformações no setor da defesa europeu], relatório final, maio de 2009, relatório da Eurostrategies para a Comissão Europeia.

4.18 As restrições orçamentais tornam necessário combater a duplicação de esforços e a ineficácia. Uma consolidação controlada não significa necessariamente gerar grandes empresas. Significa atingir massa crítica e qualidade suficientes, segundo normas internacionais, de forma a garantir uma posição competitiva nos mercados domésticos e de países terceiros. É cada vez mais necessário que o planeamento dos projetos seja coordenado a nível europeu, pelos governos, pelos atores pertinentes da UE e pela indústria.

4.19 É um facto que há diferenças na dimensão e na capacidade de produção das indústrias. Os Estados-Membros divergem consideravelmente em termos de peso industrial. Qualquer acordo entre os países participantes deve, nomeadamente, assegurar que as indústrias dos países que não pertencem ao grupo dos signatários da Carta de Intenções (isto é, o grupo dos maiores produtores) sejam associadas a projetos pertinentes. Esta abordagem não só é vantajosa do ponto de vista político mas promove também uma relação frutuosa entre as empresas de maior e menor dimensão, bem como institutos de investigação. Enquanto fornecedoras, as PME devem contribuir eficazmente para cadeias de especialização inteligentes.

4.20 Convém dar particular atenção à vulnerabilidade sentida por alguns países da Europa central em virtude da sua posição geográfica exposta. Tendo em conta que os cidadãos destes países se devem sentir bem protegidos e que convém aproveitar plenamente os conhecimentos técnicos específicos no domínio da defesa, o CESE sublinha a necessidade de integrar adequadamente os conhecimentos e as competências disponíveis em países da Europa central nos projetos de defesa atuais e futuros.

4.21 Um mercado integrado europeu para produtos de defesa constituiria um mercado interno mais estável. Para além de combinar os mercados nacionais existentes, um mercado europeu encorajaria a harmonização, ou mesmo a normalização, dos requisitos e das regras de contratação pública entre os vários Estados-Membros. Uma maior harmonização ou normalização também melhoraria as condições financeiras e económicas, reforçando a competitividade das empresas europeias num mercado global.

4.22 Um mercado europeu da defesa teria uma massa crítica. Assim, o CESE assinala os efeitos nefastos que poderão ocorrer se os Estados-Membros continuarem a comprar produtos no mercado estrangeiro, especialmente nos Estados Unidos. Em primeiro lugar, esta prática compromete as vantagens que um mercado europeu teria para a indústria, gerando um aumento dos preços dos produtos de defesa para os clientes europeus se a indústria for impedida de os vender em mercados de países terceiros, onde a concorrência (estatal) se tornará cada vez mais feroz. Em segundo lugar, os países europeus que adquirem os produtos do mercado americano custeiam as despesas americanas em tecnologia, que estão incluídas no custo desses produtos.

4.23 Dadas as perspetivas financeiras e de política internacional, é indispensável proceder a um debate europeu fundamental e tirar daí conclusões operacionais. Se nem todos os Estados-Membros estiverem dispostos a participar num quadro comum, deverá prevalecer o princípio da «cooperação reforçada». Uma maior integração e uma atitude positiva em relação à

aquisição de produtos europeus será a única forma de se conseguir uma dimensão de mercado comparável ao dos Estados Unidos. Sem um mercado doméstico eficaz, há boas razões para duvidar que a indústria europeia tenha qualquer hipótese de competir a nível mundial.

5. Questões específicas

5.1 O panorama industrial entre as várias forças armadas – terrestres, navais, aéreas – difere muito de país para país. Em certos domínios, já não há nenhum país que possa ser considerado capaz de desenvolver por si só novas gerações de armamento.

5.2 No setor terrestre, apenas um número limitado de grandes empresas de integração de sistemas tem capacidade para desenvolver e produzir tanques de combate pesados e veículos militares mais leves. Os principais produtores europeus encontram-se em França, na Alemanha e no Reino Unido. Há um vasto leque de fabricantes de subsistemas e fornecedores de terceiro grau, verificando-se uma sub-representação da Europa Central.

5.3 Muitos países desenvolvem a sua «própria» indústria naval e constroem embarcações que variam muito de país para país em termos de tamanho e complexidade. As nações signatárias da Carta de Intenções e os Países Baixos encontram-se na dianteira, nomeadamente no âmbito da conceção e de instalações complexas de investigação naval, que diferem bastante do desenvolvimento da construção naval civil. Também aqui existe uma vasta gama de fabricantes de subsistemas e fornecedores de terceiro grau.

5.4 Só alguns países desenvolvem e produzem aviões militares. A indústria está concentrada num pequeno número de empresas, maioritariamente multinacionais, que operam a nível europeu e para além deste: essencialmente a Companhia Europeia de Aeronáutica, Defesa e Espaço, a BAE Systems, a Dassault e a Saab Aircraft. A investigação avançada no domínio da aeronáutica está limitada a alguns países.

5.5 O setor da eletrónica, nomeadamente a área de Comando, Controlo e Comunicações, assume uma importância cada vez maior na defesa, com grandes operadores industriais, como a Thales, a BAE Systems e a Finmeccanica. Para os maiores grupos industriais europeus no domínio da eletrónica, ou seja, a Philips e a Siemens, a defesa não é tão importante. Para eles, o volume de produção em massa de componentes eletrónicos, como circuitos integrados para a defesa, com uma boa relação custo-benefício é, de qualquer maneira, demasiado pequeno. Contudo, o envolvimento destes grandes grupos industriais salienta a importância da aplicação dupla neste domínio.

5.6 No que respeita a munições e explosivos, o número de indústrias tem vindo a decair gradualmente nas últimas décadas, em parte devido a restrições ambientais. Por motivos de segurança pública, essas indústrias são obrigadas a deslocalizar ou simplesmente encerrar as instalações de produção mais antigas.

5.7 O acesso a tecnologias críticas é essencial e deve ser apoiado no âmbito de uma política comum de segurança e defesa. O mesmo se aplica a determinados materiais, como fibras de carbono ou materiais para componentes eletrónicos.

5.8 O Pacote «Defesa» de 2007, adotado em 2009, pode prestar um apoio significativo. Os Estados-Membros deveriam ter transposto as diretivas durante o verão de 2011. É ainda demasiado cedo para uma manifestação positiva ou cética em relação às suas repercussões na criação de um mercado interno. O processo não está concluído e ainda se aguarda a concretização do objetivo da transferência intercomunitária de produtos de defesa, bem como de conceitos como os interesses essenciais de segurança nacional.

5.9 O artigo 346.º do TFUE estabelece uma derrogação em relação à legislação da UE sobre contratos públicos, a fim de proteger os interesses essenciais de segurança nacional. Esta formulação abrangente pode impedir o devido desenvolvimento do mercado, em particular em cadeias de abastecimento desejáveis. O CESE defende uma interpretação mais específica do artigo 346.º que preveja oportunidades suficientes para soluções

européias e cadeias de abastecimento europeias eficientes, promovendo a garantia do abastecimento, as especialidades disponíveis nos Estados-Membros e uma boa relação custo-benefício.

5.10 A segurança nacional da informação gera problemas semelhantes aos mencionados no ponto 5.9 e deve ser igualmente revista. Esta é também uma questão importante e sensível no caso da participação de indústrias europeias em projetos de defesa nos EUA.

5.11 O esquema de partilha e união de recursos deve ser orientado para o futuro, incluindo programas de formação comuns. Condição essencial é que se passe da palavra à planificação concreta e a uma abordagem bem orientada com etapas claramente definidas. Contudo, enquanto não houver um consenso em relação às doutrinas de defesa, será muito difícil concretizar de maneira viável este objetivo de partilha e união de recursos.

Bruxelas, 11 de julho de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON
