

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa»

[COM(2017) 294 final]

(2018/C 129/08)

Relator: **Antonello PEZZINI**

Correlator: **Éric BRUNE**

Consulta	7.6.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI)
Adoção pela CCMI	16.11.2017
Data da adoção em plenária	7.12.2017
Reunião plenária n.º	530
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	133/2/5

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu apoia veementemente o lançamento de um Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa (a seguir designado «o programa»), com o objetivo de concretizar um sistema interoperável integrado de defesa comum, mais urgente do que nunca tendo em conta o atual panorama geopolítico, que reforce a autonomia estratégica da Europa ⁽¹⁾ no setor da defesa e desenvolva uma sólida base industrial e tecnológica comum.

1.2. O CESE considera essencial uma nova abordagem que veja no quadro de uma cooperação estruturada permanente o dispositivo principal do Tratado de Lisboa, capaz de funcionar como incubadora política e de servir de base à construção de uma Europa da defesa, para catalisar a disponibilidade e o compromisso dos Estados-Membros, em conformidade com os artigos 42.º, n.º 6, e 46.º do TUE e com o Protocolo n.º 10 do Tratado.

1.3. Segundo o Comité, só uma cooperação estruturada permanente «inclusiva e ambiciosa» ⁽²⁾, capaz de estabelecer uma lista de critérios e compromissos vinculativos, pode gerar um processo tendente a superar a fragmentação da procura e da oferta e a criar progressivamente um mercado europeu transparente e aberto.

1.4. O CESE considera que o Regulamento que institui o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa se deve inscrever numa visão estratégica industrial comum, que saiba avançar no sentido de uma integração efetiva dos produtores e utilizadores europeus, com pelo menos três Estados-Membros, nos projetos financiados e na aquisição de produtos e serviços.

1.5. O Comité apoia veementemente a necessidade de um diálogo estruturado a nível europeu, em sinergia e coordenação com a OTAN ⁽³⁾, e um Conselho dos ministros da Defesa, a fim de proporcionar uma orientação política duradoura e um fórum para a consulta e a adoção de decisões verdadeiramente europeias.

1.6. O CESE considera indispensável assegurar uma governação do EDIDP capaz de definir objetivos partilhados e concretos, mediante:

— um comité consultivo de peritos da indústria incumbido de definir as prioridades a incluir no programa de trabalho e um comité de gestão em que participem os Estados-Membros.

⁽¹⁾ JO C 288 de 31.8.2017, p. 62.

⁽²⁾ Ver conclusões do Conselho Europeu de 22 e 23 de junho de 2017.

⁽³⁾ Ver Declaração Conjunta de 8 de julho de 2016.

1.7. No regulamento, cabe assegurar:

- um equilíbrio geográfico adequado entre os países europeus,
- uma participação significativa das empresas de pequena dimensão,
- o fim da precariedade dos trabalhadores da base industrial e tecnológica da defesa europeia para confirmar a validade do financiamento da UE,
- o respeito das normas sociais e ambientais, nomeadamente em matéria de conceção ecológica e de segurança do emprego ⁽⁴⁾, a fim de garantir as competências da indústria,
- transparência nas possibilidades de acesso de todas as empresas da UE, independentemente da sua localização e da sua dimensão, ao programa.

1.8. O CESE concorda que o programa deve centrar as suas intervenções no desenvolvimento de produtos e serviços e na criação de protótipos.

1.9. O CESE considera que, antes de se concretizar um quadro comum de defesa europeia, cumpre desenvolver uma **cultura europeia generalizada de defesa e da segurança**, a fim de conferir pleno sentido à cidadania europeia.

2. Introdução

A tentativa de instaurar uma defesa comum europeia tem sido um tema constante — embora extremamente delicado — ao longo da história da construção europeia.

2.1. A primeira tentativa foi o lançamento da Comunidade Europeia de Defesa (CED), em 1954, chumbada em 30 de agosto de 1954. A segunda foi o lançamento da política comum de segurança e defesa, em 2000, seguido da criação da Agência Europeia de Defesa (AED), em 2004. A ação seguinte consistiu na elaboração da estratégia global da UE (EUGS) ⁽⁵⁾, culminando na Declaração Conjunta UE-OTAN, de 2016 ⁽⁶⁾.

2.2. Para além de trazer grandes vantagens à economia europeia, o reforço do desenvolvimento industrial no domínio da defesa, se gerido com clarividência, pode constituir o eixo central de uma visão mais ampla e pertinente, que tenha como objetivo criar uma defesa verdadeiramente europeia.

2.3. A lenta mas necessária superação da visão nacional da defesa — que contrasta, nomeadamente, com a existência de sólidas alianças político-militares no mundo e que revelou a fragilidade e a fraqueza política da Europa nos grandes acontecimentos a nível mundial — pode, oportunamente, escorar-se na iniciativa do Parlamento e do Conselho que, através da ação da Comissão, tem capacidade para promover a indústria e o mercado europeu da defesa.

2.3.1. A indústria europeia da defesa — entendida como a globalidade do setor que desenvolve, produz e fornece bens e serviços às forças armadas, policiais e de segurança dos Estados-Membros da UE — possui características singulares a vários títulos: a evolução tecnológica está a transformar radicalmente a natureza e a fisionomia da defesa e da segurança, com um forte impacto na indústria europeia, desde a utilização dos megadados à inteligência artificial e aos veículos e sistemas não tripulados.

2.3.2. Do ponto de vista da economia europeia: com um volume de negócios de 100 mil milhões de euros por ano e 1,4 milhões de trabalhadores altamente qualificados ⁽⁷⁾, representa um setor de ponta da União, com fortes repercussões noutros setores, nomeadamente a eletrónica, a aviação, os estaleiros navais, o espaço e os têxteis técnicos.

2.3.3. Do ponto de vista tecnológico: trabalhando constantemente na vanguarda da tecnologia, reforça-se a competitividade da União, porque se criam empresas derivadas de excelência que cumpre apoiar para integrar tecnologias civis em sistemas complexos que se adaptem às especificidades da defesa.

⁽⁴⁾ ISO 14000 e ISO 18000, ISO14006 e ISO 45001, ISO 14006.

⁽⁵⁾ União Europeia, «Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte — estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia», junho de 2016, https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pt_version.pdf

⁽⁶⁾ Declaração conjunta, Varsóvia, 8 de julho de 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm

⁽⁷⁾ Associação das Indústrias Aeroespacial e de Defesa da Europa, 2017.

2.3.4. Do ponto de vista do mercado interno: tradicionalmente, o mercado da defesa tem ficado de fora do processo de constituição do mercado único europeu e o facto de persistirem 27 mercados nacionais, divididos em programas nacionais, impediu que se tirasse partido de economias de escala a nível da produção ⁽⁸⁾.

2.3.5. Do ponto de vista da procura: a indústria da defesa depende, de forma preponderante, da procura dos Estados-Membros e dos respetivos orçamentos nacionais. Na última década, os orçamentos da defesa na UE sofreram uma redução de cerca de 2 mil milhões de euros por ano e os Estados-Membros da UE-27 investem, em média, 1,32 % do PIB na defesa.

2.3.6. Do ponto de vista estratégico: se a Europa tem a obrigação de garantir níveis adequados de segurança aos seus cidadãos e empresas, de salvaguardar a integridade territorial das suas fronteiras e de assumir responsabilidades no mundo, terá de assegurar que dispõe de capacidades de defesa credíveis, garantindo um nível adequado de autonomia estratégica e um desenvolvimento tecnológico e industrial, com uma base europeia comum.

2.4. A atual situação arrisca-se também a prejudicar a capacidade da Europa de fazer face aos novos desafios em matéria de segurança, perante a crescente velocidade da obsolescência dos materiais e os custos crescentes dos equipamentos ⁽⁹⁾.

2.4.1. No seu conjunto, o investimento na defesa do espaço europeu representa atualmente menos de metade do investimento norte-americano.

2.5. Enquanto a indústria europeia da defesa soube compensar, pelo menos em parte, a redução das encomendas internas com as exportações, através da globalização da produção e das vendas, a persistência de uma política de defesa fragmentada deu lugar a ineficiências e a insuficiências cada vez mais flagrantes em termos de:

- perdas de economias de escala,
- aumento constante dos custos por unidade produzida,
- falta de concorrência entre as empresas dos países produtores,
- padrões técnico-normativos divergentes,
- taxas de inovação mais lentas,
- hiato tecnológico crescente face às empresas líderes de países terceiros,
- elevados níveis de dependência em relação a fornecedores externos.

2.6. Esta situação arrisca-se também a prejudicar a capacidade da Europa para fazer face aos novos desafios, tendo em conta os compromissos relativamente modestos em matéria de despesa e a escassa coordenação das políticas nacionais.

2.6.1. Além disso, oitenta por cento dos contratos no domínio da defesa continuam a ser celebrados numa base puramente nacional, o que gera evidentes custos de duplicação.

2.7. As forças armadas dos países europeus alcançaram um nível elevado de integração do ponto de vista operacional e adquiriram uma longa experiência de cooperação, mas continuam completamente divididas em 27 estruturas distintas, com serviços de apoio exclusivamente nacionais, muito embora recorrendo cada vez mais a iniciativas de ordem vária sob o lema da «mutualização e partilha» ⁽¹⁰⁾.

2.8. Vários documentos da estratégia global da UE definiram cinco objetivos específicos particularmente importantes para a defesa europeia:

- 1) dispor de capacidades militares em todas as vertentes — terrestres, aéreas, espaciais e marítimas;
- 2) assegurar os meios tecnológicos e industriais para adquirir e manter as capacidades militares necessárias para agir com autonomia;
- 3) investir em aeronaves telepilotadas;

⁽⁸⁾ SWD(2017) 228 final, ponto 2.2.

⁽⁹⁾ Ver ponto 9.

⁽¹⁰⁾ Ver, por exemplo, os programas Eurofighter Thypoon e A400M.

- 4) investir em comunicações via satélite, acesso autónomo ao espaço e observação permanente da Terra;
- 5) dotar os Estados-Membros de uma capacidade de defesa contra as ameaças cibernéticas e apoiá-los nesse domínio.

2.9. O pacote de iniciativas de que fazem parte a proposta de regulamento que institui o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa e a proposta de criação de um Fundo Europeu de Defesa para apoiar os investimentos conjuntos na investigação e no desenvolvimento de tecnologias e materiais visa encetar um processo de reforma do setor da defesa e da segurança com vista a:

- reforçar a cooperação entre os Estados-Membros e criar novos programas de cooperação;
- reduzir os obstáculos entre os mercados nacionais,
- ajudar a reforçar a competitividade da indústria europeia da defesa,
- promover sinergias entre a investigação civil e a investigação militar,
- identificar setores, designadamente da energia, do espaço e das tecnologias de dupla utilização, que possam contribuir para reforçar as capacidades de defesa da Europa.

2.9.1. Para fazer face aos desafios globais do setor, importa desenvolver o potencial da Agência Europeia de Defesa para identificar domínios comuns de ação operacional a propor aos Estados-Membros para decisão.

2.10. O Conselho Europeu de 15 de dezembro de 2016 convidou a Comissão a «apresentar propostas no primeiro semestre de 2017 para a criação de um Fundo Europeu de Defesa, incluindo uma janela sobre o desenvolvimento conjunto de capacidades de comum acordo pelos Estados-Membros»⁽¹¹⁾. O Conselho Europeu de março de 2017, por ocasião de uma reunião conjunta do Conselho com os ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa, apelou, nas conclusões, à instituição de uma Capacidade Militar de Planeamento e Condução (CMPC) e de uma nova estrutura para melhorar a capacidade da UE de reagir de forma mais rápida, eficaz e homogénea.

2.11. O Conselho Europeu de 22 e 23 de junho de 2017 acordou «na necessidade de lançar uma cooperação estruturada permanente inclusiva e ambiciosa» com uma lista comum de critérios e compromissos vinculativos, em plena consonância com os artigos 42.º, n.º 6, e 46.º do TUE e com o Protocolo n.º 10 do Tratado, em consonância com o planeamento de defesa nacional dos Estados-Membros e com os compromissos acordados no âmbito da OTAN e das Nações Unidas pelos Estados-Membros em causa⁽¹²⁾.

2.12. Por sua vez, o Parlamento Europeu continuou a solicitar uma cooperação reforçada entre os Estados-Membros no setor da defesa, assim como a plena aplicação do Tratado de Lisboa no que diz respeito à segurança e à defesa. Na sua resolução, de 22 de novembro de 2016, sobre a União Europeia da Defesa⁽¹³⁾, o Parlamento Europeu incentivou «o Conselho Europeu a assumir um papel de liderança na definição gradual de uma política de defesa comum da União e a disponibilizar recursos financeiros adicionais para garantir a sua execução».

2.12.1. O Parlamento Europeu salientou, além disso, a necessidade de os países europeus possuírem capacidades militares credíveis e encorajou os Estados-Membros a intensificarem esforços no plano da colaboração, reiterando o seu apelo à harmonização sistemática dos requisitos militares e do processo de planeamento, em coordenação com o Processo de Planeamento de Defesa da OTAN⁽¹⁴⁾.

2.13. O Comité teve, por seu turno, ocasião de se pronunciar por diversas vezes sobre a política de defesa⁽¹⁵⁾, apelando «para um progresso qualitativo significativo na cooperação europeia no domínio da defesa»⁽¹⁶⁾.

⁽¹¹⁾ Conclusões do Conselho dos Negócios Estrangeiros de 15 de novembro de 2016.

⁽¹²⁾ Ver nota de rodapé n.º 2.

⁽¹³⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0435+0+DOC+XML+V0//PT>

⁽¹⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0456+0+DOC+XML+V0//PT>

⁽¹⁵⁾ JO C 288 de 31.8.2017, p. 62; JO C 67 de 6.3.2014, p. 125; JO C 299 de 4.10.2012, p. 17; JO C 100 de 30.4.2009, p. 114; JO C 100 de 30.4.2009, p. 109.

⁽¹⁶⁾ JO C 288 de 31.8.2017, p. 62.

3. A proposta da Comissão Europeia

3.1. A Comissão propõe a instituição de um Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa, com uma dotação de 500 milhões de euros, para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2019 e 31 de dezembro de 2020, com os seguintes objetivos:

- reforço da competitividade e da capacidade de inovação da indústria europeia da defesa por meio do apoio a ações na sua fase de desenvolvimento e promoção de todas as formas de inovação,
- otimização da cooperação entre empresas no desenvolvimento de produtos e tecnologias,
- apoio à investigação e desenvolvimento, sobretudo no que se refere à exploração dos resultados da investigação,
- reforço da cooperação entre empresas para reduzir as duplicações e as dispersões e gerar economias de escala.

3.2. A intervenção financeira da União assume a forma de subvenções, instrumentos financeiros ou contratos públicos para apoiar a conceção, a definição de especificações técnicas, o desenvolvimento de protótipos, a realização de ensaios, a qualificação e a certificação dos produtos e componentes e das tecnologias.

3.3. Os critérios de elegibilidade propostos são os seguintes: propostas de cooperação de, no mínimo, três empresas de dois Estados-Membros diferentes; taxas de financiamento limitadas a 20 % do custo total da ação no caso do desenvolvimento de protótipos, ao passo que, em todos os outros casos, o financiamento poderá cobrir o custo total.

4. Observações gerais

4.1. O CESE acolhe favoravelmente as iniciativas destinadas a enfrentar os desafios futuros e a proteger a segurança — incluindo a cibersegurança — dos seus cidadãos, reforçando a autonomia estratégica da indústria europeia da defesa, desenvolvendo uma base industrial e tecnológica comum.

4.2. O Comité apoia veementemente o lançamento de um Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa mediante um projeto de regulamento, **na medida em que este representa um primeiro passo, suscetível de reforço e aperfeiçoamento**, face aos fundos atualmente afetados, com o objetivo de instituir, sobretudo no domínio da investigação e desenvolvimento, um sistema de defesa comum, mais urgente do que nunca tendo em conta o atual panorama geopolítico.

4.3. Segundo o CESE, chegou o momento de criar um **mercado único europeu da defesa na UE-27** efetivo, completo, eficaz e competitivo, com as seguintes características:

- mais aberto e sem segmentação, nomeadamente em termos de normas, especificações técnicas e certificações CE,
- melhor acesso às matérias-primas,
- apoio específico às pequenas e médias empresas,
- acesso simplificado ao financiamento, às informações e aos outros mercados,
- forte especialização dos papéis,
- utilização eficiente das infraestruturas energéticas e espaciais,
- melhor proteção das fronteiras e segurança marítima indispensável,
- atividade prospetiva, a bem de uma visão comum partilhada por toda a UE,
- desenvolvimento sustentável e socialmente aceitável contra o trabalho precário,
- favorecimento dos intercâmbios entre cadeias de produção dentro da UE, simplificando a importação temporária entre empresas para os operadores OEA ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ OEA — Operador económico autorizado que cumpre normas aptas a garantir a segurança da cadeia de abastecimento internacional.

4.3.1. O CESE entende que só a luta contra a precariedade dos trabalhadores da base industrial e tecnológica de defesa europeia permitirá garantir a aquisição de competências por parte das empresas e alcançar os objetivos fixados pelo Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa.

4.4. O Comité entende que a **dotação financeira** do programa é extremamente limitada e também deveria poder beneficiar do apoio do FEIE, «a fim potenciar ao máximo o impacto no emprego, incluindo tecnologias duais ligadas às indústrias da segurança e da defesa e apoiando o lançamento de uma base industrial e tecnológica de defesa europeia (BITDE) única, robusta e mais claramente definida» ⁽¹⁸⁾.

4.5. O CESE considera ainda insuficientes os critérios de elegibilidade indicados para assegurar **uma dimensão europeia efetiva da base tecnológica e industrial das ações**: devem prever-se pelo menos três empresas independentes de **pelo menos três** Estados-Membros diferentes, além dos grupos de utilizadores, formados por pequenas empresas.

4.5.1. Além disso, importa assegurar um equilíbrio adequado entre os diferentes países europeus, bem como uma participação significativa das pequenas empresas.

4.6. O CESE espera que o financiamento europeu garanta que as atividades de desenvolvimento gerem benefícios prioritariamente para as empresas europeias.

4.7. O Comité espera também que as normas em matéria de exportação de armas de defesa sejam harmonizadas a nível europeu, em consonância com as normas do Tratado do Comércio de Armas (TCA), assinado e ratificado por todos os Estados-Membros da União Europeia, a fim de eliminar uma possível causa de distorção da concorrência entre as empresas europeias, que complicaria o acesso ao mercado das exportações.

4.8. Quanto à tipologia das ações, o CESE considera fundamental lutar contra a precariedade laboral dos trabalhadores da indústria de defesa europeia. O objetivo dos financiamentos europeus é reforçar a competência da base industrial e tecnológica de defesa. Na medida em que a competência da indústria é garantida pelos trabalhadores, impõe-se uma colaboração duradoura e segura entre eles e as empresas que os empregam.

4.9. O mesmo se aplica, segundo o CESE, aos **critérios de seleção dos projetos**, que deverão incluir, como elementos determinantes:

- o impacto previsto do ponto de vista do reforço quantitativo e qualitativo das competências dos trabalhadores,
- a presença adicional de pequenas e médias empresas,
- o respeito de normas sociais e ambientais ⁽¹⁹⁾.

4.9.1. Segundo o CESE, dever-se-ia prever uma quota (por exemplo, de 10 %) de convites à apresentação de propostas consagrada a projetos de pequena dimensão; estes convites estariam permanentemente abertos e destinar-se-iam a pequenas empresas, permitindo uma participação mais equilibrada no programa de todos os intervenientes ativos no desenvolvimento tecnológico e inovador de produtos e serviços no setor da defesa.

4.10. O CESE considera indispensável completar as competências de execução da Comissão, dotando o programa de uma governação capaz de definir objetivos partilhados e concretos, mediante:

- um comité consultivo composto por peritos da indústria dos Estados-Membros, incumbido de propor os assuntos prioritários,
- um comité de gestão do programa, com representantes dos Estados-Membros, para o equilíbrio geopolítico no interior da União.

5. Ações a empreender

5.1. salientar o papel fundamental da defesa europeia para salvaguardar os interesses europeus no plano da segurança e os compromissos internacionais assumidos em matéria de democracia e Estado de direito;

5.2. salientar a capacidade e o profissionalismo dos exércitos de defesa como um domínio tradicionalmente promotor de investigação e inovação e como motor da retoma empresarial e económica do sistema produtivo europeu;

⁽¹⁸⁾ FEIE: Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos — ver parecer ECO/57 (JO C 75 de 10.3.2017, p. 57).

⁽¹⁹⁾ Ver nota de rodapé 4.

- 5.3. consolidar o sentido de identidade e de pertença à União Europeia através da partilha de um quadro de valores comum por cidadãos de diferentes países;
- 5.4. dar a conhecer melhor a organização militar e as atividades institucionais de defesa aos cidadãos europeus, tornando-os mais sensíveis e favoráveis à mesma;
- 5.5. dar a conhecer melhor aos cidadãos as atividades de desenvolvimento tecnológico dos instrumentos de defesa com repercussões diretas na sociedade civil e no desenvolvimento do seu país, tornando-os mais sensíveis e favoráveis às mesmas;
- 5.6. desenvolver os aspetos ligados à comunicação da nova abordagem comum para dispor de pessoal cada vez mais preparado e qualificado no setor da comunicação europeia. As atividades deverão obedecer ao princípio orientador de «qualificar e coordenar», desenvolvido de acordo com a abordagem da coordenação europeia, em sintonia com a OTAN;
- 5.7. desenvolver a cibersegurança e a ciberdefesa, setores nos quais a defesa é um interveniente de referência no âmbito europeu, ligado à emergência do ciberespaço como um novo domínio paralelo às tradições militares.

Bruxelas, 7 de dezembro de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
