



DICTAMEN

Comité Económico y Social Europeo

Sobre el análisis de los déficits de inversión en materia de defensa

Sobre el análisis de los déficits de inversión en materia de defensa y el camino a seguir
[JOIN(2022) 24 final]

CCMI/198

Ponente: **Panagiotis GKOFAS**

Coponente: **Jan PIE**

www.eesc.europa.eu

Consulta	Comisión Europea, 19/05/2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales
Aprobado en sección	11/11/2022
Aprobado en el pleno	14/12/2022
Pleno n.º	574
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	201/6/4

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 El CESE apoya las iniciativas propuestas en la Comunicación conjunta sobre el análisis de los déficits de inversión en materia de defensa y el camino a seguir. La Comunicación conjunta constituye un paso importante para promover la cooperación en materia de defensa entre los Estados miembros, necesaria para reducir las costosas duplicaciones de capacidades militares y evitar la fragmentación del mercado de defensa de la UE. El CESE destaca a continuación los puntos principales de este Dictamen.
 - 1.1.1 Una estrategia industrial de defensa de la UE debe basarse en una sólida política europea de seguridad y defensa.
 - 1.1.2 Los reducidos volúmenes de inversión y la falta de coordinación entre los Estados miembros en I+D, producción y adquisición de material crean déficits de capacidad y fragmentan la base industrial y tecnológica de la defensa europea (en lo sucesivo, BITDE).
 - 1.1.3 El CESE apoya las medidas concretas propuestas por la Comisión Europea (la Ley de adquisición común y el Programa Europeo de Inversión en Defensa) y hace un llamamiento a una mayor coordinación entre los Estados miembros en cuanto a sus políticas de defensa y adquisición de material a escala de la UE.
 - 1.1.4 Los presupuestos nacionales de defensa deben revisarse para que pasen a prever anualmente la cuota que se asigna para consolidar las inversiones europeas comunes en materia de defensa. De este modo, contribuirán a la evaluación de la base financiera disponible para que la UE pueda emprender acciones concretas y coordinadas dirigidas a impulsar las capacidades de defensa europeas.
 - 1.1.5 Debe prestarse especial atención a las formas modernas de guerra (como los ciberataques, las guerras digitales y la difusión de noticias falsas).
 - 1.1.6 El Parlamento Europeo debe desarrollar un mecanismo de seguimiento de la puesta en práctica de la política europea de defensa (contratos, adquisición de material, inversiones) y dotarse de instrumentos técnicos e institucionales adecuados para ello.
 - 1.1.7 El CESE anima a la Comisión Europea a que presente una propuesta ambiciosa que vaya más allá de una posible exención del IVA e incluya medidas enérgicas para ayudar a este sector a adaptarse a los nuevos retos estratégicos.
- 1.2 El CESE comparte el análisis que figura en la Comunicación conjunta sobre los déficits de inversión en materia de defensa en la Unión Europea. Esta inversión insuficiente ha socavado la seguridad de Europa, debilitado la OTAN y afectado la posición de la Unión frente a otras potencias mundiales. Al mismo tiempo, dentro de la Unión persisten lagunas en cuanto a la inversión en materia de defensa. Esto va en contra del principio de solidaridad entre los Estados miembros y refuerza poderes políticos centrífugos que distorsionan los esfuerzos por desarrollar en Europa una cultura de la seguridad y una política de defensa comunes.

- 1.3 El CESE acoge con satisfacción el anuncio de que varios Estados miembros van a aumentar sus presupuestos de defensa, y les pide que se atengan a su compromiso de invertir no solo más, sino también mejor, para atender a la necesidad de reforzar la solidaridad ciudadana europea y consolidar la cultura de preparación frente a situaciones de emergencia. Es de suma importancia coordinar a nivel europeo aquellos esfuerzos nacionales de defensa que no causen daños colaterales a iniciativas recientes de la UE ni fragmenten los proyectos de desarrollo europeos en curso o previstos. Estrechar la coordinación europea debe considerarse como una forma de reforzar también las capacidades generales de la OTAN. El CESE apoya la idea de mejorar el Marco europeo de cooperación para la investigación sobre seguridad y defensa, especialmente mediante la adquisición conjunta. A este respecto, el CESE apoya plenamente la creación inmediata del grupo de trabajo para la adquisición conjunta de equipos de defensa como medio para coordinar las respuestas de los Estados miembros a las necesidades urgentes a muy corto plazo —en particular el reabastecimiento de las existencias— a escala de la UE.
- 1.4 El CESE pide que se prosiga la exploración técnica a fin de determinar la manera de lograr una interfaz europea que optimice el rendimiento a escala de la UE del gasto en defensa de los distintos Estados miembros.
- 1.5 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de crear un instrumento a corto plazo dotado de 500 millones EUR a lo largo de dos años (2022-2024) para incentivar la adquisición conjunta. Basándose en la labor del grupo de trabajo para la adquisición conjunta de equipos de defensa, el instrumento puede contribuir a estructurar y coordinar la demanda actual de productos de defensa que se necesitan urgentemente y evitar los efectos de exclusión.
- 1.6 El CESE también acoge con satisfacción el anuncio de un Programa Europeo de Inversión en Defensa para proyectos de defensa desarrollados conjuntamente, y anima a la Comisión a que presente rápidamente una propuesta ambiciosa que vaya más allá de una posible exención del IVA e incluya medidas enérgicas para ayudar a este sector a adaptarse a los nuevos retos estratégicos. La Unión Europea debe desarrollar iniciativas de inversión que permitan la cooperación en este sector a través de empresas emergentes y pymes (con arreglo a la iniciativa «Small Business Act» para Europa), y aprovechar plenamente la mano de obra altamente cualificada del sector de la defensa, mejorando al mismo tiempo y creando nuevas capacidades a través de programas de investigación y desarrollo específicos así como proyectos europeos que prevean posibilidades de colaboración con las industrias nacionales.
- 1.7 El CESE acoge con satisfacción el anuncio de la Comisión de que presentará una iniciativa sobre materias primas fundamentales, que incluirá medidas legislativas, para reforzar la resiliencia y la seguridad del suministro de la UE en lo que respecta a las materias primas fundamentales. El CESE considera que esta iniciativa debe tener en cuenta la importancia estratégica del sector de defensa.
- 1.8 La integración de una política común de defensa permitiría desarrollar una innovación industrial más autónoma, más trasvases tecnológicos entre los sectores militar y civil así como unas políticas energética y de defensa de la UE más eficaces e independientes.

- 1.9 El CESE reconoce la importancia de establecer un nexo sólido entre las cuestiones de defensa y ciberseguridad que aborde la nueva forma de guerra híbrida. Dado su papel en la lucha contra la nueva forma de guerra híbrida, debe figurar entre los principales ejes de las futuras inversiones en ciberseguridad.
- 1.10 El CESE considera que la Comunicación conjunta no proporciona una orientación estratégica suficiente para seguir desarrollando la BITDE. En respuesta a los nuevos retos en materia de seguridad que amenazan el Marco europeo de cooperación, es necesaria una estrategia industrial europea integral en materia de defensa que haga confluir todas las medidas de política industrial con vistas a incrementar el rendimiento de la BITDE en cuanto a sus funciones básicas. A este respecto, la Comunicación conjunta supone solo un paso en la dirección adecuada.
- 1.11 El CESE recomienda la creación de un comité o agencia de carácter científico que, bajo la supervisión política del Parlamento Europeo, supervise y evalúe permanentemente aspectos clave de la inversión en materia de defensa y proporcione orientaciones para la asignación eficiente de los recursos financieros y militares. Sus resultados y recomendaciones deben ponerse a disposición de todos los Estados miembros.
- 1.12 El CESE considera que el sector europeo de la defensa puede incentivar las sinergias y la cooperación entre muchos sectores económicos, operadores y partes interesadas. Debe prestarse especial atención a las pymes en consonancia con la «Small Business Act».

2. Contexto

- 2.1 En la reunión celebrada en marzo de 2022 en Versalles, los jefes de Estado o de Gobierno de la UE expresaron su compromiso de reforzar las capacidades de defensa de Europa en vista de la agresión militar de Rusia contra Ucrania. En concreto se comprometieron a lo siguiente: 1) aumentar el gasto en defensa; 2) intensificar la cooperación mediante proyectos conjuntos; 3) colmar las deficiencias y cumplir los objetivos de capacidad; 4) estimular la innovación, en particular mediante sinergias civiles o militares; y 5) reforzar y desarrollar nuestra industria de defensa, incluidas las pymes.
- 2.2 Por otra parte, los jefes de Estado o de Gobierno de la UE invitaron «a la Comisión Europea a que, en cooperación con la Agencia Europea de Defensa, [presentara] un análisis de los déficits de inversión en materia de defensa a mediados de mayo a más tardar y [propusiera] cualquier otra iniciativa necesaria para reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea».
- 2.3 En cumplimiento de la tarea encomendada, la Comisión Europea y el Alto Representante y director de la Agencia Europea de Defensa (AED) han propuesto al Consejo Europeo un conjunto de acciones y recomendaciones con el objetivo de garantizar que los aumentos del gasto en defensa anunciados por parte de los Estados miembros no provoquen una mayor fragmentación del sector europeo de la defensa, sino que generen una base tecnológica e industrial de la defensa de la UE más sólida. Estas recomendaciones incluyen, en particular, medidas para fomentar la adquisición conjunta, mejorar la programación de la defensa y reforzar las capacidades de fabricación. También se hace especial hincapié en la mejora de las oportunidades de financiación para el sector de la defensa.

- 2.4 Las recomendaciones de la Comunicación conjunta se basan en una evaluación de los déficits actuales en materia de inversión y capacidades. A pesar del aumento del gasto europeo en defensa en 2020, solo el 11 % de las inversiones se realizó de forma colaborativa [muy por debajo del 35 % de referencia acordado por los Estados miembros en el marco de la AED y establecido en la Cooperación Estructurada Permanente (CEP)], frente al 89 % gastado a escala nacional. Cabe señalar que los Estados miembros de la UE afrontan riesgos distintos y tienen capacidades diferentes para responder a crisis militares o de otro tipo que requieren recursos de defensa diferenciados.
- 2.5 Por otra parte, el gasto combinado de los Estados miembros en tecnología e investigación en materia de defensa (2 500 millones EUR) solo representa el 1,2 % de su gasto total en defensa, muy por debajo del 2 % de referencia que se acordó en el marco de la AED y se estableció como un compromiso más vinculante en el marco de la CEP.
- 2.6 Cabe señalar además que el sector europeo de la defensa sigue presentando importantes carencias: escasas economías de escala, fragmentación del mercado y de la producción, duplicación y multiplicación de sistemas de defensa equiparables, etc. La ausencia de cooperación entre Estados miembros socava las capacidades industriales y tecnológicas necesarias para preservar la capacidad defensiva de la UE así como para satisfacer sus necesidades actuales y futuras.

3. Observaciones generales

- 3.1 Las inversiones en el sector de la defensa deben funcionar con anticipación y actuar como un factor de disuasión y estabilidad, con el objetivo de aumentar la seguridad y reducir los riesgos de conflicto, en lugar de inducir nuevas carreras armamentísticas y aumentar la probabilidad de que surjan nuevos conflictos, ya sean regionales o mundiales.
- 3.2 Idealmente, la diplomacia debería prevalecer siempre en materia de prevención y resolución de conflictos. El uso de la fuerza militar debe seguir empleándose como último instrumento disuasorio y solo en última instancia. Antes de emprender cualquier acción militar, deben explotarse las posibilidades de desarrollo y bienestar económico para defender los valores europeos de paz, democracia, solidaridad y estabilidad. El CESE apoya todos los esfuerzos desplegados a escala internacional para acordar resoluciones pacíficas, justas y concretas para superar los conflictos, disputas o actos ilegales (invasión, ocupación, amenazas contra la soberanía del Estado, intimidación), en el marco de la Carta de las Naciones Unidas y de la Resolución del Consejo de Europa (por ejemplo, en situaciones como las de Ucrania, Chipre o los Balcanes Occidentales, entre otros lugares).
- 3.3 El CESE está convencido de la necesidad de una estrecha coordinación entre la UE y la OTAN. Ambas organizaciones disponen de instrumentos propios y puntos fuertes específicos que deben utilizarse de forma complementaria con el objetivo común de garantizar la seguridad de Europa.
- 3.4 El CESE lamenta que los años de grave subinversión en defensa hayan generado déficits industriales y de capacidades en la UE. Asimismo, reconoce que la BITDE está dimensionada

actualmente para operaciones en tiempo de paz (es decir, una baja cadencia de producción) y pide medidas para ayudar a la BITDE a afrontar al repentino aumento de la demanda provocado por la guerra contra Ucrania.

- 3.5 El CESE apoya los llamamientos que figuran en la Comunicación conjunta para que los Estados miembros adquieran el material y los equipos de defensa necesarios de forma colaborativa. La adquisición conjunta de productos de urgente necesidad resultaría más económica, mejoraría la interoperabilidad y evitaría que los Estados miembros más expuestos se enfrenten a la incapacidad de obtener lo que necesitan debido al conflicto de demandas que sufre la industria de la defensa, la cual no puede responder a tal aumento de la demanda a corto plazo.
- 3.6 El CESE también apoya la propuesta de incentivar la adquisición común a través del presupuesto de la UE mediante un instrumento específico a corto plazo. El apoyo financiero de la UE aportado a través de este instrumento debe estimular la adquisición cooperativa en materia de defensa por parte de los Estados miembros y beneficiar a la BITDE, garantizando al mismo tiempo la capacidad de las fuerzas armadas europeas para actuar, su seguridad del suministro y una mayor interoperabilidad.
- 3.7 El CESE aguarda también con interés la propuesta de creación de un Programa Europeo de Inversión en Defensa. Al mismo tiempo, el CESE se pregunta si, para incentivar la adquisición conjunta de proyectos desarrollados conjuntamente, bastará con una exención del IVA. Lo que se necesita es permitir que la BITDE apoye a las fuerzas armadas europeas, también en caso de tratarse de conflictos largos y de gran envergadura. Esto requeriría recurrir sistemáticamente a distintos instrumentos de política industrial para reforzar las cadenas de suministro, fomentar las capacidades, crear reservas estratégicas, etc. Por lo tanto, el Programa Europeo de Inversión en Defensa debe adoptar un enfoque global para apoyar la necesaria transformación de la BITDE.
- 3.8 Por otra parte, la Comunicación conjunta carece de ambición en cuanto a otras iniciativas, como el FED. El CESE recomienda recurrir a la flexibilidad del actual del marco financiero plurianual (MFP) para aumentar significativamente el presupuesto del FED hasta un nivel que se corresponda con los incrementos anunciados en el gasto en defensa de los Estados miembros. Esto es necesario para garantizar el efecto multiplicador y el potencial del FED para incentivar la cooperación. Se supone que el FED debe desempeñar un papel fundamental en la superación de la fragmentación de los sistemas de defensa europeos y en la reducción del déficit de inversión en defensa. El CESE considera que el FED podría desempeñar este papel si los Estados miembros estrecharan significativamente su cooperación. El FED debe evaluarse periódicamente y reforzarse a fin de que contribuya eficazmente a una mayor cohesión y eficiencia del gasto europeo en defensa. El valor añadido europeo es de suma importancia para justificar este instrumento. Además, el CESE propone que se otorgue prioridad a hacer que el FED sea más estratégico (financiando adecuadamente un número limitado de proyectos emblemáticos), más reactivo (aumento de la línea presupuestaria para las pymes y las tecnologías disruptivas, la organización de convocatorias abiertas para acelerar la reacción a las ideas innovadoras, el establecimiento de procedimientos acelerados para los proyectos urgentes, etc.) y más eficiente (optimización de las transferencias relacionadas con la defensa para los proyectos del FED, armonización del marco normativo de la propiedad intelectual, definición de soluciones sostenibles para el tratamiento de datos clasificados, etc.).

- 3.9 Además, el CESE considera que actualmente disponer de una política holística y estratégica de materias primas y materias primas fundamentales es esencial para reducir la dependencia estratégica de Europa respecto de determinados regímenes autocráticos. En opinión del CESE, esta estrategia debería basarse en tres pilares; a saber: 1) velar por el acceso mundial libre y abierto a las materias primas, en particular a las materias primas fundamentales; 2) fomentar la explotación y el procesamiento de materias primas europeas o nacionales y de materias primas fundamentales, los incentivos fiscales y las iniciativas de almacenamiento; y 3) reciclar las materias primas y las materias primas fundamentales, mejorando las condiciones marco para una economía circular.
- 3.10 El CESE considera que la principal misión de la BITDE es apoyar a las fuerzas armadas europeas en el desempeño de sus funciones. A tal fin, el CESE está convencido de que la BITDE debe poder desempeñar cuatro funciones básicas: 1) facilitar en todo momento y en cualquier circunstancia el equipo de defensa requerido y los servicios conexos; 2) mejorar las tecnologías clave de defensa y sus aplicaciones; así como desarrollar nuevas versiones mejoradas y las sucesivas generaciones de las mismas; 3) reaccionar ante nuevas tendencias tecnológicas y los avances tecnológicos logrados por competidores y potenciales adversarios; y 4) hacer frente a los competidores y a los potenciales adversarios mediante el desarrollo de conceptos innovadores, tecnologías disruptivas y aplicaciones totalmente nuevas. Basándose en la Comunicación conjunta, la Comisión y los Estados miembros deben desarrollar urgentemente una estrategia industrial integral de defensa destinada a mejorar los resultados de la BITDE en el ejercicio de estas funciones básicas.

4. Observaciones específicas

- 4.1 El CESE también reconoce la importancia de establecer un nexo sólido entre las cuestiones de defensa y ciberseguridad que aborde la nueva forma de guerra híbrida, en particular los ciberataques y las malas prácticas digitales en los recientes conflictos internacionales, ya sean militares o no. Por lo tanto, debe prestarse especial atención a las inversiones en ciberseguridad, un sector que ha crecido de forma acelerada a lo largo de la última década y parece estar alterando rápidamente los asuntos internacionales e internos así como las consideraciones políticas.
- 4.2 El CESE hace hincapié en que la Unión Europea debe desarrollar iniciativas de inversión que permitan la cooperación de este sector a través de empresas emergentes y pymes, y aprovechar plenamente la mano de obra altamente cualificada del sector de la defensa, mejorando al mismo tiempo y creando nuevas capacidades a través de programas de cooperación europeos.
- 4.3 El CESE reitera su propuesta de crear una ventanilla única en línea para las pymes y las empresas emergentes —un «rincón de las pymes de la UE»— que ofrezca la posibilidad de introducir datos predefinidos y recibir a cambio información a medida sobre los programas de la UE más adecuados que puedan proporcionar ayuda.
- 4.4 En cuanto a las medidas de apoyo a las tecnologías críticas y las capacidades industriales, sigue siendo esencial reducir las dependencias críticas a lo largo de las cadenas de valor de la defensa.

Esto abarca desde el acceso a las materias primas fundamentales hasta el suministro de componentes, subsistemas, etc. También incluye la estabilidad financiera y económica de la cadena de suministro industrial y la disponibilidad de capacidades suficientes para satisfacer los requisitos tecnológicos y de capacidad; tanto actuales como futuros. El CESE también desea hacer hincapié en sus puntos de vista y recomendaciones ya expuestos en su Dictamen sobre la hoja de ruta sobre tecnologías críticas para la seguridad y la defensa (CCMI/189).

- 4.5 El diseño de un nuevo paradigma de inversión en defensa en Europa también debe tener en cuenta criterios sociales y medioambientales, que satisfagan la necesidad de integrar eficazmente herramientas fiables y transferibles en el Pacto Verde y en los objetivos de sostenibilidad (ODS) y, de este modo, responder a las principales prioridades y riesgos europeos, como la economía circular, la protección civil, las catástrofes naturales, la gestión de emergencias y las acciones terroristas marítimas. La gestión de crisis y los fenómenos de crisis climáticas requieren emprender acciones complementarias inmediatas y emplear herramientas modernas. Debería debatirse con la DG ECHO un sistema de colaboración específico.

Bruselas, 14 de diciembre de 2022

Christa Schweng
Presidenta del Comité Económico y Social Europeo
