

# ¿Un capítulo de Defensa en el PRESUPUESTO DE LA UE?

Coronel (CINEA) Carlos M<sup>a</sup> Coira Torres  
 Jefe de la Unidad de Asuntos Económicos en el Exterior  
 DIGENECO/SUBGECO

**E**N términos de seguridad y defensa, puede decirse que la Unión Europea ha avanzado más en los últimos cinco años que en las décadas precedentes. Sin embargo, a pesar de ello, la situación actual parece aún muy lejos del objetivo de una defensa común y de que este sea considerado compatible con el nivel de ambición político que la UE representa.

Actualmente, en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP) son llevadas a cabo 16 misiones y operaciones en tres continentes, seis de las cuales son operaciones de carácter militar (*Eufor Althea*, en Bosnia y Herzegovina; *Eunavfor Atalanta*, en el Cuerno de África; *EUTM Somalia*, *EUTM Mali*, *Eunavfor Med*, en el Mediterráneo, y *EUTM RCA*, en la República Centroafricana) y diez son misiones civiles. Todo ello demuestra la gran importancia que la política exterior de la UE da a las operaciones y misiones en el exterior. Unas 5.000 personas están hoy por hoy desplegadas en todo el mundo bajo la bandera de la UE. Pero debido al impedimento presupuestario establecido por el artículo 41 del Tratado de la Unión Europea (TUE) para los gastos de operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, la parte de esos gastos que la UE considera elegibles para financiación común se gestiona mediante el denominado mecanismo Athena, establecido en 2004, y de naturaleza extrapresupuestaria. En este mecanismo participan actualmente de forma voluntaria todos los Estados miembros, excepto Dinamarca. En los últimos años, la financiación proporcionada por el mecanismo Athena se encuentra en un rango entre los 70 a 80 millones de euros (M€). En 2018, ascendió a más de 77 M€.

Con esto queda patente que es en los Estados miembros donde la UE hace descansar la carga que supone su actividad en materia de Defensa, en cuanto a gasto militar. Así, cabría considerar los citados 77M€ que, en 2018, empleó el mecanismo Athena para financiar los gastos elegibles de las operaciones militares internacionales que lidera la UE (donde la contribución de España ascendió a 5,5M€), en comparación con los 279,2M€ que España individualmente dedicó para financiar su participación en dichas operaciones durante el mismo año. ¿Puede la UE considerar que esta situación es sostenible para mantener su actividad militar internacional y garantizar al mismo tiempo su defensa interior?

El lanzamiento, a finales de 2016, del Plan de Acción Europeo de Defensa (EDAP, *European Defence Action Plan*) y dentro de este, en junio de 2017, la puesta en marcha del Fondo Europeo de Defensa (EDF, *European Defence Fund*) supone por primera vez financiación del Presupuesto de la UE para Defensa: unos 600M€ en el periodo 2017-2020 y 1.500M€ anuales en los años siguientes, hasta alcanzar los 13.000M€ en todo el periodo que abarca el próximo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MFF, *Multiannual Financial Framework*) que establece para siete años los límites anuales que deberán respetar los presupuestos anuales. La Comisión Europea espera que toda esta financiación sirva para que los Estados miembros aporten unos 2.500M€ en el periodo hasta 2020, y otros 4.000 M€ anuales en el próximo MFF 2021-2027, que provendrían de los presupuestos nacionales.

Pero además, hay que subrayar que el EDF no financiará la actividad militar propiamente dicha, sino que va exclusivamente



dirigido a potenciar la base industrial europea de defensa, tanto en investigación como en desarrollo. Todo ello da una idea del considerable esfuerzo financiero que la UE espera de los Estados miembros para la seguridad y defensa. Para ayudar a esta financiación, la UE aportaría solo algunos incentivos o «bonos» que podrían incrementar la financiación de la UE en determinadas circunstancias, y un conjunto de instrumentos financieros (denominado *tool box*), para uso voluntario, que facilitarían la adquisición conjunta de capacidades. Aquí, una cuestión clave, aún sin respuesta, es cómo encajaría todo esto en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento establecido por la propia UE, que rige las políticas anti déficit excesivo y de equilibrio presupuestario; puesto que, en principio, se entiende que esas inversiones contabilizarían en el déficit.

El citado MFF 2021-2027 de la Unión Europea, que por primera vez incorporará una rúbrica separada de «Seguridad y Defensa», dedica la sub-rúbrica de Defensa a la financiación del mencionado EDF, que supone poco más del 1 por 100 del Presupuesto de la UE: 13.000M€ para la potenciación de la industria de defensa y 6.500M€ para adecuación de infraestructuras civiles que faciliten el desplazamiento de fuerzas en territorio de la Unión. Por tanto, no se prevé financiación alguna para atender el gasto militar. Pero además, para que la financiación del Fondo Europeo de Defensa sea realmente útil, los Estados miembros tendrán que invertir cuatro veces lo que financia la UE.

*Un reparto de la carga facilitaría a sus Estados el incremento de su gasto militar*

La potenciación de la base industrial y tecnológica europea de defensa es clave para la denominada autonomía estratégica europea, que la hará más fuerte y sólida en la defensa de su territorio y también en su política exterior. Sin embargo, parecen obviarse las dificultades económicas, políticas y sociales que los Estados miembros en general tienen para afrontar la carga financiera que supone para sus presupuestos nacionales el tener que mantener unas capacidades militares apropiadas, que permitan su participación en operaciones y misiones, incluyendo además las citadas expectativas inversoras.

La eventualidad de incorporar el mencionado gasto militar en la sub-rúbrica de Defensa, o dicho de otra forma, la posibilidad de establecer un verdadero capítulo de defensa en el presupuesto de la UE es una cuestión que podría tildarse de utopía, dadas las mencionadas actuales limitaciones impuestas por el TUE y la aparente falta de voluntad política para eliminarlas. Así es. Tomemos como ejemplo la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, *Permanent Structured Cooperation*) que, siendo una herramienta contemplada en los Tratados para favorecer la acción de la UE en Defensa mediante el refuerzo de la cooperación militar entre los Estados miembros que reúnan altas condiciones en material y operatividad militar, parece haberse quedado en una acción exclusivamente de apoyo a la industria de defensa europea, obviando lo operacional.

## O P I N I Ó N

Es quizás por esto que, a la vez que la PESCO, por iniciativa de Francia (que aboga por más ambición en detrimento de la «inclusividad») y al margen de la UE, los nueve principales países europeos, España entre ellos, pactaron el pasado año la cooperación para la creación de fuerzas conjuntas para intervenciones militares urgentes. Hay que subrayar que entre estos nueve países está el Reino Unido, pero no Italia, que quizás haya interpretado la iniciativa francesa como una «contraprogramación» a las políticas de la Alta Representante, la italiana Federica Mogherini.

El actual interés de la UE para que la OTAN considere como gasto en defensa todos los recursos mencionados dedicados a este sector por los aliados europeos (principalmente proyectos PESCO), choca con la propia mentalidad comunitaria que excluye de sus presupuestos todo aquello de carácter operacional.

Por otra parte, la Alianza Atlántica podría estar dirigiéndose hacia un considerable incremento en sus objetivos de capacidades, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, y en línea con el nivel de ambición establecido. El impacto que esto tendría sobre los presupuestos nacionales sería una mayor presión financiera, que se añadiría a la que viene desde la UE con la implementación del EDF, y del denominado Instrumento Europeo para la Paz (EPF, *European Peace Facility*) que, propuesto por la Alta Representante, supondría un crecimiento desmesurado de la financiación actualmente soportada por el mecanismo Athena.

Toda esa presión financiera podría considerarse asequible si los aliados europeos cumplieren el compromiso alcanzado en la Cumbre OTAN de Gales, en 2014 (DIP, *Defence Investment Pledge*), donde los aliados se comprometen a dirigirse a un objetivo de gasto en Defensa del 2 por 100 del PIB. Pero parece extremadamente difícil que esos países puedan incrementar sus presupuestos de defensa, teniendo en cuenta su realidad política y social, donde la defensa suele ocupar un lugar muy inferior a otras prioridades como la sanidad o la educación.

Por todo lo anteriormente citado, se estima que si la UE admitiese en sus presupuestos el gasto militar de sus operaciones en el exterior se podría facilitar la viabilidad política y social del citado necesario incremento; ya que se percibiría como una obligación por la pertenencia a la UE, con la que una amplia mayoría social se identifica más fácilmente. No se vería como un mero incremento del gasto militar.

Pero habría otra cuestión a resolver para aceptar ese capítulo de defensa en el Presupuesto de la UE: ¿A quién pertenecerían las capacidades obtenidas? Podría ser necesaria una verdadera política de defensa común, lo cual se antoja mucho más complicado pues, a pesar de los muchos años transcurridos tratando de construir una verdadera unión política, los intereses de los Estados miembros de la Unión Europea son dispersos. Baste mencionar a Francia, potencia nuclear con una agenda internacional en absoluto comparable a la de los otros 26 (no incluimos ya al Reino Unido). Por tanto, para sortear esa dificultad, habría que separar los objetivos de gasto militar propiamente dicho: básicamente, por un lado las operaciones,



incluido el entrenamiento; y por otro las capacidades principales, quizás solo referidas a capacidades militares estratégicas. Y habría que buscar puntos de encuentro en esto último, como podría ser el apoyo a programas internacionales de adquisición, donde agencias como la EDA (*European Defence Agency*) y la OCCAR (*Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*) tendrían que jugar papeles esenciales. Se estima que el apoyo financiero para ambos objetivos, de forma independiente, tendría que provenir del Presupuesto de la Unión, puesto que son en interés de esta.

Todo esto significa la necesidad de que la UE demuestre realmente un compromiso aún mayor con la defensa. Para ello, la pieza básica es el Presupuesto que en toda organización que se precie es la herramienta donde se reflejan las políticas puestas en marcha. Y si la UE pretende más defensa, debería reflejarlo en su presupuesto con un capítulo dedicado a ello. Pero esto no parece posible sin un cambio de mentalidad que aborde las reformas que lo hagan factible. Como hemos dicho, los Estados miembros ven limitados sus presupuestos de defensa por las políticas restrictivas de gasto en este sector impuestas por la coyuntura política y social. Por esta razón, una Unión más abierta y receptiva al reparto de la carga en defensa facilitaría a sus Estados miembros el necesario incremento de su gasto militar; y de paso, contribuiría al mencionado compromiso que la Alianza Atlántica estableció en Gales, en 2014.

En resumen, la tendencia y previsiones parecen demostrar que nuestro presupuesto de defensa no sería suficientemente incrementado



en los próximos años, en términos reales. Por otra parte, la nueva deriva comunitaria hacia iniciativas de apoyo a la producción de capacidades militares es sin duda muestra de una UE más interesada en la defensa.

Desde una perspectiva optimista, cabría la posibilidad de que ese creciente interés de la UE en la defensa tuviese un reflejo real en el presupuesto comunitario. Así los Estados miembros no tendrían que soportar individualmente la carga que supone la actividad militar que la UE decide (y de la que se beneficia, incluida Dinamarca), viéndose obligados a buscar iniciativas multinacionales (tales como el mecanismo Athena) para poder esquivar las trabas con las que los propios Estados miembros se auto limitan en los Tratados de la Unión Europea, cuando de gasto militar se trata. De esa forma, se abriría un camino para que aquellos países que tengan dificultades para situar sus presupuestos de defensa a un nivel adecuado y afín a los retos comunes a los que Europa se enfrenta, lo puedan hacer de una manera que sea política y socialmente viable.

Podríamos afirmar que el presupuesto es la más importante herramienta política y, desde luego, la única que posibilita la implementación de las actividades que las

políticas en marcha requieren. Y el presupuesto es también la Ley más importante que anualmente se discute en los parlamentos, consejos y órganos de gobierno, tanto nacionales como internacionales. La UE no parece que pueda ser una excepción a este respecto. Por eso, si la política exterior de la UE requiere llevar a cabo importantes actividades en materia de defensa, esto debería tener fiel reflejo en su Presupuesto. Dejar que los Estados miembros soporten gran parte de la carga que eso supone no parece favorecer la unidad de acción que requiere la política exterior de la UE, pues lo deja al albur de las coyunturas políticas y sociales de los diferentes países.

En términos generales, se dice que el presupuesto de la UE es principalmente un presupuesto de inversión. Pero obviamente, esa inversión tiene una evidente carga política. Actualmente, este presupuesto representa en torno al 2 por 100 de todo el gasto público de la UE. Tiene el objetivo de complementar los presupuestos nacionales y de ejecutar las prioridades acordadas por todos los Estados miembros. El citado MFF 2021-2027 representa durante ese periodo, a precios corrientes, un total de 1.279.408 M€ en créditos de compromisos. Dentro de esto, el apartado dedicado a defensa (básicamente al EDF y a la movilidad militar) supone el 1,5 por 100, que ya hemos dicho que no incluye gastos operacionales, sino que se refiere a la financiación de medidas para impulsar la industria de defensa europea y para la adaptación de infraestructuras civiles. Si a lo anterior se añadiese el también mencionado EPF (los 10.500 M€ propuestos para ese mismo periodo dejarían de tener carácter extra-presupuestario), mas la financiación que correspondería también a los Estados miembros para completar el Fondo Europeo de Defensa (cuatro veces más de lo que aporta el propio Fondo), se llegaría a casi el 6 por 100. Aunque hay que recordar aquí que, teniendo en cuenta el sistema de recursos propios mediante el que se nutre el Presupuesto UE, las contribuciones nacionales alcanzarían algo más del 4 por 100 ¿Se podría decir que la política exterior de la UE vale, al menos, ese porcentaje de su presupuesto?

Obviamente, sería necesario un análisis más profundo y detallado para obtener el porcentaje que resultaría si quisiésemos tener en cuenta también el gasto militar que financian por sí mismos los países que participan en las operaciones y misiones UE. Se entiende que un EPF tan ambicioso significaría en el futuro un mayor volumen de actividad militar, lo que podría implicar un mayor esfuerzo individual de los Estados miembros para participar en ellas. Si esto fuese así, y aparte de la enorme presión que supondría sobre los ya exhaustos presupuestos nacionales, que lo harán extremadamente difícil, ¿sería aceptable tal exigencia de la UE, sin que esta se mueva del citado artículo 41 del Tratado de la Unión Europea?

Como conclusión, y al margen de cifras y porcentajes, podríamos decir que la UE necesita un verdadero cambio de mentalidad que permita realmente adecuar su Presupuesto al nivel de ambición de su política exterior, donde claramente la defensa juega un papel esencial. ■

*La Unión Europea  
debe adecuar su  
presupuesto al nivel  
de ambición de su  
política exterior*