

Nuevo pensamiento

Financiando el esfuerzo de defensa

Jonás Fernández

Financiando el esfuerzo en defensa

1. Introducción

El pasado febrero se cumplieron los tres años desde el inicio de la guerra de agresión de Putin sobre Ucrania. La entrada del ejército, en la noche del 24 de febrero de 2022, con dirección a Kiyev sucedía a la ocupación de Crimea en 2014 y ésta, a su vez, a la guerra en Georgia, tras la cual Rusia se anexionó oficialmente Osetia del Sur y Abjasia. Por su parte, Transnistria continúa, con el apoyo ruso, fuera del control formal del estado moldavo, y en Bielorrusia, Putin sostiene un gobierno liderado por Lukashenko a disposición del Kremlin.

Sin pretender ser exhaustivo en el repaso a las decisiones geopolíticas de Putin, en su discurso pronunciado tres días antes del inicio de la invasión actual sobre Ucrania, el presidente ruso condensó el marco ideológico de la invasión posterior, negando el derecho a la existencia de un Estado ucraniano, enraizando su posición en la preeminencia de una nación rusa transcendente en la que incorpora de facto también los tres países bálticos, Estonia, Letonia y Lituania, todos ellos miembros de la Unión Europea y de la OTAN, y donde la frontera con Polonia no está perfectamente delimitada en su concepto de la madre patria rusa.

Más allá de las interpretaciones políticas sobre las potenciales tensiones entre la democracia occidental y la iliberal o autoritaria rusa, en el marco ideológico de Vladimir Putin impera un nacionalismo extremo cuyo objetivo es recuperar el control sobre todo el territorio que algún día fue Rusia. Y esta es una amenaza directa sobre buena parte de la actual Unión Europea. (<http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>)

Durante décadas, por otra parte, los países europeos sustentaron su capacidad de disuasión y defensa en el paraguas de la OTAN, liderados por Estados Unidos. Aun a pesar de los esfuerzos de algunos europeos para configurar una defensa propia, por ejemplo, a través de la Comunidad Europea de la Defensa, cuyo tratado de constitución fracasó tras el rechazo del parlamento francés en 1952. Desde entonces, sin duda, hubo notables avances en la coordinación europea de las defensas nacionales, lo que dio lugar más recientemente a la Agencia Europea de Defensa en 2004 y al incremento de la cooperación también en el seno de la OTAN. En cualquier caso, la Europa comunitaria no logró asumir competencias en la materia, y la fragmentación de este servicio público esencial ha venido reduciendo la capacidad de una defensa colectiva, sustentada, como decía, en el papel de la OTAN.

Ahora bien, durante estas pasadas navidades, en los días previos a su toma de posesión, el nuevo presidente americano, Donald Trump, amenazó directamente la integridad territorial de un país europeo y socio de la OTAN, Dinamarca, con aspiraciones imperialista sobre Groenlandia. Sus palabras no fueron un hecho aislado. Su vicepresidente JD Vance, su Secretario de Estado, Marco Rubio, y el propio Donald Trump han continuado defendiendo la necesidad de anexionarse Groenlandia, además de Canadá. A su vez, la posición extremadamente ácida de la Administración Trump respecto al papel de la Unión Europea y su apoyo político a formaciones antieuropeas y antidemocráticas en distintos comicios nacionales, como a Alternativa por Alemania en el país germano o al candidato ultranacionalista George Simon en las recientes elecciones rumanas, han reducido la confianza y erosionado la relación histórica transatlántica, más allá de los conflictos exclusivamente comerciales. Todo ello ha tenido un impacto muy negativo en la credibilidad del artículo 5 del tratado de la OTAN de defensa mutua.

Por último, desde el norte de África a Oriente Medio, encontramos, no sólo muy pocos países relativamente estables, sino también algunos de los focos generadores de la mayor inestabilidad del planeta. La ocupación israelí de la Franja de Gaza ha llegado a niveles insostenibles, más allá de la censura necesaria a la operación de Hamas de octubre de 2023. Y,

además, más al Este, la emersión de China o el creciente poder de India exigen una estrategia de política exterior propia por parte de la Unión Europea.

Este rápido repaso por el vecindario europeo, a lo que podemos sumar intentos de desestabilización interna de nuestras democracias, exige el replanteamiento de nuestra seguridad y defensa. Una revisión de la ausencia de una estrategia compartida y la construcción de unos pilares europeos de seguridad que potencie nuestra acción exterior, lo que pasa, todo ello, también, por una defensa común, sin dependencias infinitas respecto de terceros países. La democracia europea y la seguridad y estabilidad de nuestra sociedad están en juego.

Este es el marco general en el que las instituciones comunitarias han comenzado a desplegar su actividad en esta legislatura europea recién iniciada, en la que la seguridad de la Unión se ha situado entre una de las prioridades inevitables del actual mandato. Y, en consecuencia, el debate sobre la propia financiación de tal estrategia está sobre sobre la mesa de la Comisión, Consejo y Parlamento Europeo.

2. ReArm

El pasado 4 de marzo, la Comisión Europea presentaba públicamente un nuevo paquete para reforzar la defensa de la Unión Europea. El desarrollo de los retos geopolíticos a los que se enfrenta la Unión, marcado por la prolongación de la guerra de agresión de Rusia sobre Ucrania, las incertidumbres alentadas por la nueva Administración Trump sobre sus compromisos en el marco de la OTAN, la invasión de Israel sobre Gaza, y la inestabilidad en casi todas las fronteras marítimas y terrestres de la Unión, junto a la necesidad de proyectar la acción exterior, exigen reforzar la defensa y seguridad del continente, un bien público compartido que exige una política europea sobre la materia que vaya más allá de la yuxtaposición de las distintas políticas nacionales.

Pues bien, la Comisión centraba su propuesta para fortalecer la financiación de la defensa europea en tres elementos. Por una parte, la Comisión anunciaba la aplicación de la cláusula de escape nacional de las reglas fiscales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, por la cual desviaciones de las sendas de déficit y deuda derivadas de incrementos del gasto en defensa no activarían la apertura de un Procedimiento de Déficit Excesivo. Este paréntesis de las reglas fiscales estaría operativo durante cuatro años y hasta un máximo de un 1,5 por ciento PIB para cada país por ejercicio. De este modo, si todos los Estados hicieran uso de esta flexibilidad propuesta por la Comisión, el importe total de incremento del gasto en defensa en el conjunto de la Unión durante el cuatrienio de vigencia de la cláusula de escape supondría unos 650.000 millones de euros.

En segundo lugar, la Comisión proponía un nuevo reglamento legislativo para la creación de un fondo europeo por valor de 150.000 millones financiado con nueva deuda comunitaria. Este volumen de recursos estaría a disposición de los Estados que podrían solicitar créditos blandos para cofinanciar proyectos de cooperación entre países y/o bajo el paraguas de inversiones comunitarios en defensa. Este nuevo fondo, denominado *Security Action for Europe* (SAFE), junto a la flexibilización de las reglas fiscales podrían elevar la inversión global en defensa en 800.000 millones, una cifra sujeta a otra interpretación que se detallará a continuación.

Por último, la Comisión adelantaba también futuras propuestas sobre reformas parciales del presupuesto de la Unión, para destinar mayores recursos a defensa, y una mayor implicación del Banco Europeo de Inversiones, sujeto, por otra parte, a distintas normas que contienen su participación directa en proyectos de defensa.

3. Minuto y resultado

Siguiendo la agenda de propuestas de la Comisión, a finales de mayo varios países habían solicitado ya la aplicación de la cláusula de escape nacional de las reglas fiscales, revisadas a finales de la pasada legislatura europea. Así, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, Croacia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Portugal y Eslovenia presentaban sus planes de inversión en defensa para los próximos años, solicitando hacer uso de la flexibilidad abierta por la Comisión, que se encuentra ahora a examen también por el Consejo de la UE.

Por otra parte, en el ámbito legislativo, el pasado 20 de mayo, el Consejo de la Unión Europea aprobaba formalmente el reglamento para establecer el *Security Action for Europe* (SAFE) a través del reforzamiento del instrumento para la inversión en la defensa europea, por el que la Comisión emitirá 150.000 millones de euros, financiación que pondrá a disposición de los Estados vía liquidez. Esta propuesta no ha estado exenta de críticas desde el Parlamento, en la medida en que la base legal adoptada por la Comisión, el artículo 122 del TFUE, dejaba fuera del trabajo legislativo a la Eurocámara, lo que no había ocurrido con el reglamento del mecanismo de recuperación y resiliencia que canalizó el grueso de los recursos disponibles a través del *Next Generation EU*.

Por último, están en marcha algunos ajustes del presupuesto de la UE, si bien el debate central sobre la participación presupuestaria de la UE en la financiación en defensa está a la espera de la propuesta de la Comisión sobre el próximo Marco Financiero Plurianual 2028-34, y se sigue analizando el papel del Banco Europeo de Inversiones, mientras sigue planeando ideas complementarias como la implicación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) o la creación de nuevos vehículos institucionales.

4. Una primera valoración

Una primera valoración, tanto de las propuestas de la Comisión, como de las decisiones de los Estados miembros, debe hacernos reducir sensiblemente el impacto estimado por la propia Comisión de su primer paquete de medidas en el marco del ReArm. Veamos.

La Comisión estima en 650.000 millones de euros el importe del gasto total de los 27 Estados miembros, por hacer uso del margen de flexibilidad en el marco de las reglas fiscales, por la cual los países podrían financiar un 1,5 por ciento de sus respectivos PIB durante cuatro años sin la apertura de un procedimiento de déficit excesivo. Ahora bien, bajo ese paraguas de flexibilidad se anotarían también los créditos que los Estados puedan solicitar al programa SAFE. Es decir, los 150.000 millones de euros que la Comisión ofrece a crédito a los Estados “no computarían” bajo esa flexibilidad de las normas fiscales, de modo que no deberían sumarse a los 650.000 millones que la propia Comisión estima que los gobiernos podrían invertir circunvalando las susodichas reglas fiscales. Así pues, deberíamos transparentar que, en realidad, la flexibilidad de las normas propuestas por la Comisión permite abordar parcialmente ese incremento del gasto de los Estados a través del SAFE. Por lo tanto, en realidad, la Comisión considera que la cláusula de escape permitiría canalizar 650.000 millones de euros de gasto, de los cuales 150.000 serían créditos de los Estados con la Comisión.

Por otra parte, hasta el momento, los países que han solicitado esa flexibilidad son 14, algo más de la mitad del conjunto de Estados de la Unión Europea, de modo que los 650.000 millones aún queda demasiado lejos.

Dicho esto, y con la experiencia de la gestión de la crisis de la covid-19, cabría decir que la Comisión pudiera estar siguiendo un planeamiento similar. En un primer lugar, se aplicó la cláusula de escape para ayudar a facilitar el gasto de los Estados. Después, la Comisión propuso el programa SURE para ofrecer créditos a los Estados por un montante global de 100.000

millones para abonar gastos de desempleo similares a los ERTES en nuestro país, junto al plan especial del Banco Europeo de Inversiones para asumir los avales y garantías al sector empresarial. Y sólo después, la Comisión puso encima de la mesa el endeudamiento común para transferir parte de los recursos vía subvenciones a través del *Next Generation EU*. Y todo ello, con una política monetaria el BCE híper-expansiva para reducir los costes de financiación de toda la respuesta fiscal en un marco deflacionario global.

Pues bien, hasta el momento, la Comisión ha propuesto la nueva cláusula de escape de las reglas fiscales junto a un programa conjunto financiación con deuda común pero cuyos recursos se transfieren a los Estados vía de crédito. Sin embargo, aún no tenemos propuesta alguna para la dotación de un fondo europeo que financie directamente parte de los costes de los esfuerzos en defensa. Para este último paso, está trabajando el grupo de socialistas y demócratas en el Parlamento Europeo y el ejecutivo español en el Consejo. Veremos.

Jonás Fernández, diputado al Parlamento Europeo y portavoz del grupo socialista en el Comité de Asuntos Monetarios y Financieros.