

MEMORANDO OPEX N° 143/2010

AUTORA: PAULINA CORREA BURROWS. Miembro del Panel de Expertos de Opex. Departamento de Economía Aplicada II, Universidad Rey Juan Carlos.

PARA: OPEX **FECHA:** 11/06/2010

ASUNTO: ¿CÓMO SE FINANCIAN Y CUÁNTO LE CUESTAN A ESPAÑA LAS MISIONES INTERNACIONALES DE PAZ?

Área: Seguridad y Defensa

Coordinadora: Paulina Correa

www.falternativas.org/opex

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Raquel Montes (Europa); Manuel de la Rocha Vázquez (Economía Internacional y África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Paulina Correa (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

CONTEXTO

En los últimos veinte años, la presencia española en el exterior a través de sus Ejércitos ha experimentado profundas transformaciones. España ha participado en más de cincuenta operaciones internacionales de paz y ayuda humanitaria, ha desplegado unos 130.000 efectivos y se han destinado casi 7.000 millones de euros. Se puede decir, sin temor a exagerar, que la proyección internacional de las Fuerzas Armadas es uno de los factores de cambio estructural más relevantes, tanto en la Política de Defensa como en el conjunto de la Política Exterior española.

Estos compromisos se financian con cargo al Concepto 228 del Presupuesto de Defensa, dotado cada año de una cuantía relativamente pequeña en relación al coste total de las operaciones de mantenimiento de la paz; unos 14 millones frente a 699 millones en el ejercicio 2009. Por lo mismo, está prevista una ampliación de los créditos iniciales –hasta el importe efectivo de los gastos- a través del Fondo de Contingencia¹, que en los últimos cinco años ha aportado más del 95% de la financiación total de las OMP.

En un contexto de reorganización del gasto público, es oportuno preguntarse por el futuro de la financiación extraordinaria de las misiones de paz, ya que podría verse mermada la capacidad para dotar a Defensa de los recursos necesarios para hacer frente a sus compromisos internacionales. Entre 2005 y 2009, un 20% del Fondo de Contingencia (unos 585 millones de euros) se destinó a reforzar el Concepto 228. No obstante, la presión de mayores necesidades de gasto social va a originar sin duda una mayor demanda de recursos de este fondo de reserva para atender otras finalidades. En esas circunstancias, resultará difícil mantener su contribución relativa al Presupuesto de Defensa.

MISIONES INTERNACIONALES EN CURSO

La participación de las Fuerzas Armadas Españolas en operaciones de paz y ayuda humanitaria ha crecido de forma extraordinaria desde el final de la Guerra Fría, habiendo pasado la contribución financiera de poco más de 40 millones de euros en 1990 a 716 millones en 2009². España envió una fragata a la operación Escudo del Desierto en 1990 y poco después, en abril de 1991, 568 efectivos participaron en la operación *Provide Comfort* de ayuda humanitaria a los kurdos en el norte de Irak. Desde entonces, más de 130.000 militares españoles han sido desplegados en medio centenar de operaciones en cuatro continentes.

En todo este tiempo, y como no podía ser de otra forma, los cambios en el entorno de seguridad han afectado la naturaleza de las misiones de paz, han crecido sus requerimientos materiales, humanos y financieros, y se han incrementado las fuentes de riesgo para las tropas. Aunque estas circunstancias podrían impactar negativamente sobre la percepción pública de las misiones internacionales, la presencia de las Fuerzas Armadas en el exterior goza de un respaldo amplio entre los españoles; sólo uno de cada tres es partidario de retirar las tropas españolas de

¹ El Fondo de Contingencia se creó para atender a necesidades que pudieran surgir durante un ejercicio presupuestario y que no estuvieran contempladas en las previsiones de gasto del Presupuesto aprobado por las Cortes. La dotación del fondo no debe superar el 2% del gasto no financiero de los PGE.

² Todas las cifras han sido obtenidas de la Subdirección General de Gestión Económica del Ministerio de Defensa y están en euros constantes de 2010.

las misiones en el exterior³. Atalanta, la operación contra la piratería en aguas de Somalia, es la que concita mayor adhesión, pero en los últimos meses también ha mejorado la valoración y ha crecido el apoyo a la misión en Afganistán.

Actualmente, la presencia internacional de España a través de sus Fuerzas Armadas se concreta mediante cuatro misiones de observación, una de ayuda humanitaria y cinco con unidades militares. Entre ellas, destacan las siguientes:

HISPANIOLA (Haití): es la operación más reciente y la única misión de ayuda humanitaria en la que están implicadas las Fuerzas Armadas españolas. Activada el 22 de enero de 2010, está integrada por 423 efectivos procedentes de la Armada. El desembolso total previsto por el Ministerio de Defensa se aproxima a los 19 millones. Previamente, entre 2004 y 2006, fuerzas españolas habían tomado parte en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), lo que generó unos requerimientos financieros cercanos a los 84 millones de euros.

EUNAVFOR-Atalanta (Somalia): España hace la segunda mayor contribución de efectivos a la Fuerza Naval de la Unión Europea en aguas de Somalia, siendo superada únicamente por la aportación francesa. Durante su primer año de vigencia (2009), se destinaron a esta misión 55,7 millones de euros y 370 militares para un contingente total de 1980. En febrero pasado, los ministros de Defensa de la UE acordaron ampliar los objetivos de la operación y algunos países –entre ellos España- se comprometieron a reforzar la misión más allá de 2010.

FPNUL/FINUL (Líbano): hasta 2009, España había destinado a financiar la participación de sus tropas en la Fuerza Provisional de Naciones Unidas para el Líbano (FPNUL) 628 millones de euros. Se trata por tanto, de la cuarta operación más costosa. En el Líbano, hay unos 1.100 efectivos españoles de un total de 15.000 que integran el contingente multinacional. Desde enero de este año, el comandante de la misión es un español: el general de División del Ejército de Tierra Alberto Asarta.

ISAF (Afganistán): desde que en julio de 2004 el Gobierno autorizara un aumento del contingente español en Afganistán, el coste de esta misión se ha triplicado, al pasar de 122 millones a 372 millones en 2009. ISAF ha tenido un coste total superior a los 1.650 millones de euros, lo que la convierte en la misión internacional más cara de la historia de España. Si a esto se añaden los fondos destinados a la operación Libertad Duradera (2002-2004) el volumen de gasto se sitúa por encima de los 1.900 millones. Actualmente hay desplegados 1.270 efectivos españoles. Aunque la valoración pública de esta misión ha fluctuado a lo largo del tiempo, hoy es mayoritaria entre los españoles la evaluación positiva de la participación de sus tropas en Afganistán, habiendo mejorado esta percepción de forma notable en el último año.

Bosnia-Herzegovina: bajo diferentes banderas y estatutos, la presencia de tropas españolas ha sido permanente desde 1992, habiéndose destinado más de 2.600 millones a sufragar los costes originados por UNPROFOR (523 millones), IFOR (281 millones), SFOR (1.444 millones) y, más recientemente, por EUFOR-Althea (355 millones). En el marco de esta última operación, España hace la segunda mayor contribución de tropas con 225 efectivos, pese a que la primera fase del repliegue anunciado en 2009 tuvo lugar en febrero pasado, con una reducción de 38 efectivos. La segunda fase, de más entidad, está prevista para junio.

³ Según la 23ª oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano, realizada entre febrero y marzo de 2010.

¿CUÁNTO CUESTAN LAS MISIONES DE PAZ? EL ESFUERZO DE ESPAÑA

En los veinte años que han transcurrido desde las primeras incursiones de unidades militares españolas en el exterior⁴, se han destinado 6.970 millones de euros a sufragar el coste que implica el compromiso de España con la paz, la estabilidad y la legalidad internacional a través de sus Fuerzas Armadas. Dos tercios de estos recursos, 4.613 millones, han financiado despliegues en el exterior que han tenido lugar a partir de 2000.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia y Oficina Presupuestaria (MDE). Contabilizadas modificaciones hasta 31/12/2009

En la última década, el gasto en OMP se ha más que duplicado, con incrementos especialmente importantes en 2002 y 2006. También hay que decir que, desde 2004, crece sin interrupciones, a una media anual ligeramente superior al 8%. Una vez que han empezado a sentirse los efectos de la crisis económica, el gasto en operaciones de paz no se ha contraído, como sí ha ocurrido en otros momentos de expansión del ciclo. Si bien, crece a un ritmo menor: un 0,9% y un 4,1% en 2008 y 2009, respectivamente.

Desde la perspectiva de la financiación de las OMP, las dos regiones de mayor importancia son con mucha diferencia los Balcanes (3.608 millones) y Afganistán (1.908 millones). Las seis misiones llevadas a cabo en esos territorios han sido dotadas con el 79% de todos los recursos que España ha destinado a este propósito desde 1990.

⁴ Antes de la participación en la operación Escudo del Desierto, siete observadores españoles tomaron parte en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM) en 1989. En estricto rigor, se trataría de la primera participación española en una operación de paz.

Memorando Opex N° 143/2010: ¿Cómo se financian y cuánto le cuestan a España las Misiones Internacionales de Paz?

Individualmente, las operaciones internacionales que han demandado un mayor volumen de financiación han sido ISAF (1.659 millones), SFOR (1.444 millones) y KFOR (1.004 millones). Entre las tres, concentran casi el 60% de toda la inversión española en misiones de paz. La controvertida participación de España en la operación Libertad Iraquí tuvo un coste total de 319 millones de euros, entre 2003 y 2004.

Gráfico 2



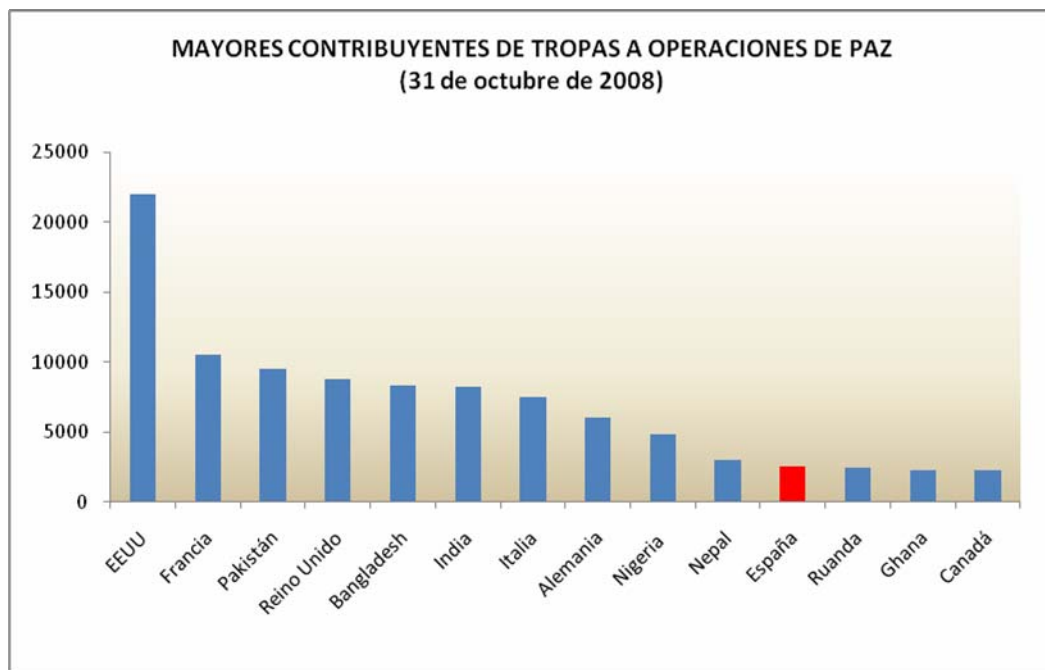
Fuente: elaboración propia y datos de la Oficina Presupuestaria (MDE).

Por último, si se valora el gasto total en misiones de paz y ayuda humanitaria a la luz del presupuesto ejecutado de defensa (incluidas, por tanto, otras fuentes de financiación) podría obtenerse una buena aproximación cuantitativa a la contribución de las Fuerzas Armadas a la proyección internacional de España a través de las OMP. Al respecto, hay que decir que esta contribución ha pasado del 0,4% en 1990 al 7,6% en 2009, lo que significa que en los últimos 20 años se ha destinado en media el 3,8% del presupuesto de defensa a cubrir los costes asociados a la participación de las fuerzas españolas en misiones internacionales, y un 5,5% si sólo se tienen en cuenta los últimos diez años. Desde el anuncio de la retirada de España de Irak en la primavera de 2004, el esfuerzo en misiones de paz y ayuda humanitaria ha crecido 2,5 puntos, hasta el 7,6% con valores relativos que, desde 2006, están muy por encima de la media del periodo 2000-2009. Durante la VIII Legislatura, el esfuerzo medio fue del 6% y en lo que lo que llevamos de IX Legislatura ha sido del 7,3%.

Memorando Opex N° 143/2010: ¿Cómo se financian y cuánto le cuestan a España las Misiones Internacionales de Paz?

En ausencia de datos homogéneos para efectuar un análisis comparado del gasto en operaciones de paz una aproximación razonablemente válida al esfuerzo de España, desde una perspectiva internacional puede hacerse mediante la valoración de su contribución a través del despliegue efectivo de tropas en este tipo de misiones. España ocupa el lugar undécimo entre los mayores contribuyentes de tropas, según las cifras de la última Revisión Anual de Operaciones Internacionales de Paz efectuada por el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York (2009). En el conjunto de los aliados europeos, el despliegue de efectivos militares españoles está por detrás del efectuado por Alemania, Italia, Reino Unido y Francia, se considera los socios europeos.

Gráfico 3



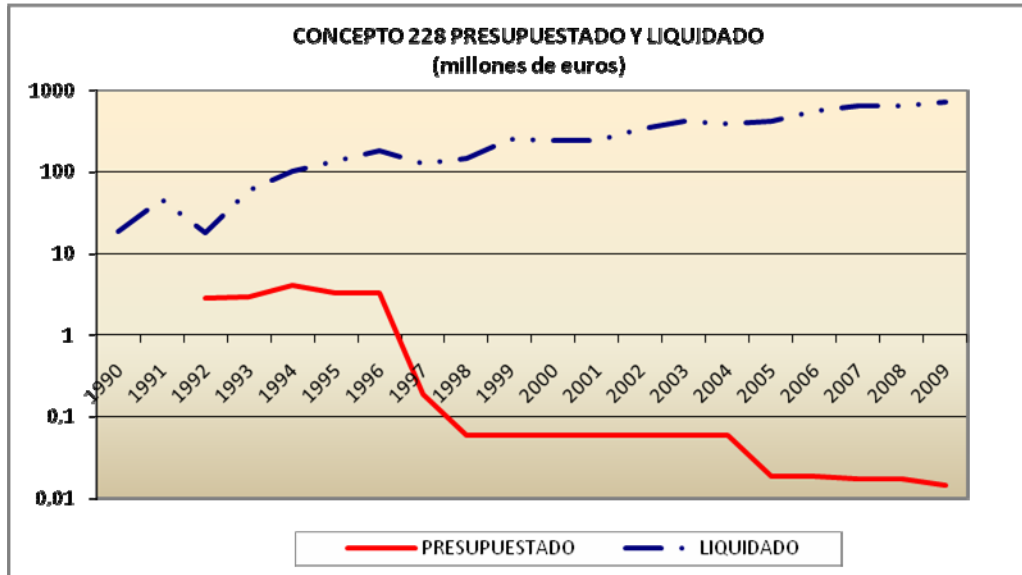
Fuente: Annual Review of Global Peace Operations 2009 (adaptación)

¿CÓMO SE FINANCIAN LAS OPERACIONES DE PAZ?

En los presupuestos de defensa, los gastos originados por la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de la paz están asignados al Concepto 228, dentro del Capítulo 2, Gastos Corrientes en Bienes y Servicios. Cada año, este concepto presupuestario es dotado con una cantidad de recursos, que hasta mediados de los noventa era suficiente para cubrir las necesidades de gasto que generaba la participación de militares españoles en misiones internacionales. A partir de 1998, sin embargo, esas cantidades no alcanzan a cubrir el coste total de las OMP. La diferencia entre el Concepto 228 presupuestado y el gasto finalmente efectuado ha crecido notablemente en los últimos doce años⁵.

⁵ Los valores del Concepto 228 presupuestado están en escala logarítmica porque en cifras absolutas no se podría observar la divergencia entre ambos conceptos (presupuestado y liquidado), debido a los niveles mínimos primero.

Gráfico 4



Fuente: elaboración propia y datos de la Oficina Presupuestaria (MDE).

La insuficiente dotación del presupuesto inicial para el Concepto 228 obliga a utilizar de forma reiterada las ampliaciones de crédito, que en la actualidad se cargan al Fondo de Contingencia. Desde 2000, la financiación por esta vía extraordinaria ha superado los 4.500 millones de euros, doce veces más que la dotación inicial de recursos. La contribución absoluta y relativa del fondo de reserva ha crecido sensiblemente en los últimos cinco años. En 2009, representó el 98% del crédito final para sufragar el coste de las operaciones internacionales de paz y ayuda humanitaria.

Cuadro 1 CONCEPTO 228 (en millones de euros)

AÑO FISCAL	CRÉDITO INICIAL	AMPLIACIÓN (FONDO DE CONTINGENCIA)	CRÉDITO FINAL
2000	60	241	302
2001	60	249	309
2002	60	330	391
2003	60	423	483
2004	60	381	441
2005	18	404	422
2006	18	546	564
2007	17	625	643
2008	17	651	668
2009	14	699	713
TOTAL	384	4.549	4.936

Fuente: Oficina Presupuestaria. Contabilizadas modificaciones hasta 31/12/2009

IMPLICACIONES Y RECOMENDACIONES

La utilización sistemática de ampliaciones de crédito para financiar las OMP empezó siendo una excepción, pero ha terminado por convertirse en la regla, lo que explica que haya sido objeto de debate, fundamentalmente por dos motivos: la falta de flexibilidad del mecanismo de ampliación y el hecho de que Defensa se vea obligado a ajustarse a las pautas del Ministerio de Economía y Hacienda.

En las operaciones internacionales la incertidumbre está a la orden del día, por tanto, cualquier instrumento destinado a reforzar la escasa dotación de recursos del Concepto 228 inicial para sufragar los gastos originados por estas misiones debe favorecer, ante todo, el margen de maniobra de los gestores del Ministerio de Defensa, de tal forma que puedan dar una respuesta rápida ante cualquier eventualidad. Por otra parte, la demora en la aprobación de las ampliaciones de crédito obliga al Ministerio de Defensa a echar mano de su presupuesto para atender las necesidades de las fuerzas desplegadas en el exterior, ya que cada año durante unos meses la financiación extraordinaria no está disponible. A esto se suma, el tiempo que transcurre hasta la distribución de los créditos entre los cuarteles generales.

Todo ello sin perder de vista que una dotación inicial tan escasa del Concepto 228 no parece compatible con la internacionalización de la seguridad, con la vocación de proyección externa cada vez mayor de la Fuerzas Armadas y con el compromiso de la sociedad española con el mantenimiento de la paz y la seguridad.

Por tanto, se formulan las siguientes recomendaciones:

➤ El principio de multilateralismo como vía para la resolución de conflictos no es incompatible con la actividad internacional de las Fuerzas Armadas, de hecho, la Política de Defensa puede y debe estar al servicio de la proyección de España en el sistema internacional. Sin embargo, es preciso canalizar esa percepción hacia la toma de decisiones y hacia la opinión pública, sobre todo cuando se trata de asignar recursos y cargas asociadas a la participación en OMP.

➤ Siempre que el ciclo económico lo permita, parece necesario redefinir la dotación inicial del Concepto 228, atendiendo a la envergadura de los compromisos internacionales de las Fuerzas Armadas españolas, así como a los cambios en el entorno de seguridad y en las fuentes de riesgo y amenazas. Una opción es tener en cuenta los requerimientos financieros y materiales de las OMP desarrolladas en ejercicio inmediatamente anterior y, naturalmente, las decisiones que afecten el despliegue de tropas en misiones internacionales.

➤ Al respecto, otra posibilidad sería fijar necesidades e intentar presupuestar el Concepto 228 en función de éstas, aunque procurando no poner en riesgo las dotaciones presupuestarias de otros requerimientos. Lo que parece estar claro es que consolidar el papel de España a favor de la paz implica un esfuerzo económico coherente con los nuevos desafíos y las nuevas misiones de los ejércitos.

Memorando Opex N° 143/2010: ¿Cómo se financian y cuánto le cuestan a España las Misiones Internacionales de Paz?

➤ En la última década, la financiación de las misiones de paz se ha llevado a cabo de un modo que restringe el margen de maniobra del Ministerio de Defensa. Por tanto, sería conveniente reformar parcialmente el mecanismo de ampliación, favoreciendo la introducción de los instrumentos que garanticen la flexibilidad y capacidad de respuesta que requiere la participación de las Fuerzas Armadas en OMP.

➤ Por último, parece del todo necesario seguir profundizando en el desarrollo y consolidación de la 'cultura de defensa'. Los españoles tienen una buena opinión de la actividad internacional de sus Fuerzas Armadas, pero puede seguir mejorando. Las Fuerzas Armadas españolas gozan de una excelente reputación más allá de nuestras fronteras y en veinte años de participación en OMP han desempeñado un trabajo impecable. Cabe esperar, por tanto, que la opinión pública mejore su disposición a asumir plenamente la necesidad de contar con unos ejércitos adecuados a nuestra posición y a nuestro compromiso internacional.-

Memorandos Opex de reciente publicación

- 142/2010. **Philippine elections 2010: definitely not more of the same, but can the same be said of the next administration?** Herman Joseph S. Kraft.
- 141/2010. **El mecanismo Europeo de estabilización: ¿hacia un fondo monetario europeo?** Domènec Ruiz Devesa.
- 140/2010. **Equidad de género. Un objetivo prioritario del Gobierno español en la Presidencia de la Unión Europea.** Ana Lydia Fernández-Layos.
- 139/2010. **La crisis del Euro.** Santiago Fernández de Lis y Emilio Ontiveros.
- 138/2010. **La cooperación con América Latina: hacia una estrategia europea comprometida con la calidad.** Anna Ayuso y Christian Freres
- 137/2010. **2ª Cumbre UE-Pakistán: el reto de la relevancia europea.** Rubén Campos Palarea
- 136/2010. **Mejorar la gobernanza económica de la zona euro con dos piezas: el procedimiento de rescate y la coordinación económica.** Clara Crespo.
- 135/2010. **El Estatuto avanzado UE-Marruecos y la Presidencia española de la UE.** Irene Fernández-Molina y Rafael Bustos.
- 134/2010. **Posición española para el Acuerdo de Asociación Centroamérica - Unión Europea.** Ángeles Sánchez y Kattya Cascante
- 133/2010. **Ucrania tras la elección de Yanukovich: entre la UE y Rusia.** Javier Morales Hernández y Rubén Ruiz Ramas
- 132/2009. **La Presidencia española de la Unión Europea y la Agenda Transatlántica.** Vicente Palacio, Ángel Pascual Ramsay y Charles Powell
- 131/2009. **Continuidad en Mozambique: tendencias y expectativas.** Marcos Suárez Sipmann
- 130/2009. **La agenda hacia Asia y el Pacífico de la Presidencia Española de la UE.** Mario Esteban, Gracia Abad, Rubén Campos, Alfredo Crespo, Javier Gil, Ana María Goy, Nicolás de Pedro, Eunsook Yang
- 129/2009. **Yukio Hatoyama: ¿Una nueva política exterior para Japón?** Mario Esteban Rodríguez
- 128/2009. **Aportaciones a la política de desarrollo europea desde la Presidencia española.** Veronique Andrieux Araujo
- 127/2009. **Cambio climático: perspectivas y prioridades de España en política de cooperación al desarrollo.** Jesús Quintana
- 126/2009. **Recomendaciones para una mayor presencia del Comercio Justo en España.** Rodrigo Fernández Miranda.
- 125/2009. **The Eastern Partnership and the regional dynamics within the EU; What consequences for Spain?** Álvaro García Navarro.
- 124/2009. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FMLN en las elecciones de El Salvador.** Salvador Martí i Puig.
- 123/2009. **Líneas de acción de España y la UE con la Organización de Estados Americanos (OEA) tras la V Cumbre de las Américas.** Vicente Palacio y Miguel Ángel Porrúa
- 122/2009. **Relaciones Rusia-América Latina: perspectiva actual y desafíos para España.** Ángel Bermúdez.
- 121/2009. **El nuevo Plan África (2009-2012) - Aportaciones de Opex.** Coordinador del Panel Opex África Subsahariana: Manuel de la Rocha Vázquez. Aportaciones de Marcos Suárez Sipmann.

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web <http://www.falternativas.org/opex>