

PROBLEMÁTICA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS NUEVAS MISIONES MILITARES DE LA UNIÓN EUROPEA

Juan Ignacio MORENO ZAMORA



ESDE el Tratado de Lisboa, la Unión Europea consolidó una clara dicotomía entre las misiones PCSD (1) militares y civiles, separando la cadena de mando y los modelos de financiación y limitando con ello un avance real del *Comprehensive Approach*, al menos en lo que se refiere a aspectos financieros.

Por una parte y en virtud del primer párrafo del Artículo 41.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) (2), la financiación de operaciones con «repercusiones en el ámbito militar o de la defensa» queda fuera del presupuesto de la Unión, creándose para su cobertura el mecanismo Athena (3), bajo directa responsabilidad de los Estados miembros de la UE, con la excepción de Dinamarca. El mecanismo está en proceso de revisión y es previsible algún cambio sustancial pero insuficiente para la flexibilidad que requiere la financiación de las operaciones.

La ambigüedad en el significado de lo que debe entenderse como «repercusiones en el ámbito militar o de la defensa», así como una escrupulosa

(1) Política Común de Seguridad y Defensa.

(2) «Los gastos operativos derivados de la aplicación del presente capítulo también correrán a cargo del presupuesto de la Unión, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en los que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa».

(3) Regulado por Decisión del Consejo 2011/871/CFSP.

interpretación en el seno de las instituciones de la UE del Artículo 41, restringe y complica aún más la financiación de determinadas operaciones y misiones militares.

El artículo indicado se diseñó para misiones ejecutivas, es decir aquellas operaciones estrictamente militares de las incluidas en el párrafo primero del Artículo 43 del TEU (4). En este tipo de misiones, como las EUFOR, en las que el carácter puramente militar es indiscutible, los gastos corren a cargo de los Estados miembros participantes, a excepción de los denominados «costes comunes», de los que se hace cargo el mencionado mecanismo Athena.

Sin embargo, en mi opinión, cuando se redactó el Tratado de la Unión el legislador no contempló la posible aparición de misiones militares de distinto corte que las tradicionales. Ejemplo de ello son las denominadas EUTM (5), donde el mandato no tiene un objetivo estrictamente militar, sino que está más bien orientado a *Capacity Building* y donde los gastos que se soportan tienen una triple dimensión:

- Gastos bajo el principio *Costs lie where they fall*. Pagados por los países participantes en la operación, bien directamente o, como en el caso de los gastos NBC (6), a través del mecanismo Athena que los gestiona.
- Costes Comunes. A cargo del mecanismo Athena, que se financia con las contribuciones de los Estados miembros en función de una clave de reparto basada en el producto nacional bruto. Estos gastos están tipificados en los anexos a la Decisión del Consejo que regula el mecanismo.
- Gastos correspondientes al equipamiento de las tropas de los países que reciben el adiestramiento de las misiones EUTM. Dicho equipamiento excluye armamento y munición y se refiere a aprovisionamiento básico e infraestructuras mínimas necesarias para la instrucción de los soldados del país en el que se desarrolla la correspondiente misión de la UE.

(4) «Las misiones contempladas en el apartado 1 del Artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en material de desarme, misiones humanitarias y de rescate, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio».

(5) *EU Training Missions*. Actualmente hay dos misiones de este tipo activas: EUTM Somalia (abril de 2010) y EUTM Mali (febrero de 2013).

(6) *National Borne Costs* son los gastos relativos a combustible, agua, alimentación, etc., efectuados por los países participantes en las operaciones. Su gestión corresponde a Athena, que carga a cada Estado el consumo realizado por su contingente.

El medio utilizado para financiar —en las actuales misiones EUTM— el tercer tipo de los gastos expuestos ha sido recurrir al Artículo 15.7 del mecanismo Athena (7), que permite al comandante de la misión presentarse ante el Comité Especial (8) y solicitar que este tipo de gastos sean considerados «costes comunes». Esta solución tiene el riesgo de que ante la falta de consenso en el Comité Especial se cierre la vía de financiación a través del mecanismo, poniéndose en peligro hasta cierto punto el cumplimiento de la misión. Esta inquietud no es percibida por las instituciones de la Unión y más particularmente por la Comisión, que es quien, a mi juicio, tendría la llave para sufragar este tipo de gastos.

Basándose en el Artículo 41, se niega por tanto la financiación en misiones EUTM de determinados gastos (equipamiento básico e infraestructuras mínimas para el adiestramiento de las FF. AA. de terceros países, proyectos CIMIC, etc...), que no deberían considerarse de naturaleza militar a pesar de ocasionarse en misiones militares.

Sin embargo, la UE sí financia —mediante el *African Partnership Facility* y el *European Development Fund* (EDF) (9)— el equipamiento de las *Standby Forces* de la Unión Africana. Igualmente la Unión Europea veta la financiación de proyectos de carácter cívico-militar (CIMIC) a sus propias misiones militares, pero en 1998 donó a la OTAN dos millones de euros (proyecto Obnova) para planes CIMIC en el marco de la Operación SFOR (10).

En otras palabras: lo que la UE niega para sus propias misiones se lo concede a misiones de *otras* organizaciones.

Las misiones PCSD de la UE

En la UE no existen misiones híbridas donde se combinen componentes militares y civiles. Una misión civil y una militar pueden actuar en la misma área de operaciones, pero tienen cadenas de mando y financiación diferenciadas. Cualquier colaboración entre una misión militar y una civil —en realidad limitada o muchas veces inexistente— tiene que estar amparada por un acuer-

(7) Artículo 15.7: «El Comité Especial podrá decidir caso por caso que, a la vista de circunstancias particulares, ciertos gastos incrementales, aparte de los que se listan en la parte B del Anexo III, podrán ser contemplados como costes comunes para una determinada operación durante su fase activa.

(8) En marzo de 2013, el comandante de la misión EUTM Mali solicitó al Comité Especial Athena la consideración como gastos comunes de los costes correspondientes a la compra de equipamiento diverso (mesas, sillas, camas y tiendas de campaña) para los soldados malienses.

(9) El EDF (*European Development Fund*) es un fondo creado con contribuciones de los países miembros para desarrollar proyectos de desarrollo. Su gestión corresponde a la Comisión de la Unión Europea. No forma parte del presupuesto de la UE.

(10) <http://www.nato.int/sfor/cimic/obnova/t991115e.htm>

do entre ambas que, en sus aspectos financieros, ha de ser consultado al Comité Especial Athena.

La calificación de la misión como civil o militar se adquiere mediante la correspondiente decisión del Consejo relativa al establecimiento de la misma, a propuesta de la Dirección de Gestión de Crisis y Planificación del Servicio de Acción Exterior de la Unión. Sin embargo, en determinado tipo de misiones UE existe una amplia zona gris que teóricamente permitiría designar indistintamente una misión como civil o militar. En el caso de las PCSD tipo EUCAP, EUSEC, EUTM o EUMAM (11), la frontera entre lo civil y lo militar no es siempre diáfana y dependerá al final del Consejo que, basado en sus propios criterios, será quien dé la denominación final a cada misión. Si es civil, se le abren las puertas de la financiación a través del presupuesto de la Unión, y si es militar, se le cierran.

Por una parte, hemos visto que el argumento del Artículo 41 impide la financiación vía presupuesto de la UE de cualquier tipo de gasto —civil o militar— en el contexto de una misión militar, pero por otra parte tenemos que la vía del *European Development Fund* —abierta para misiones de la Unión Africana— está también cerrada como fuente de financiación de gastos, como el equipamiento a tropas de terceros países en el contexto de misiones EUTM. En este caso, la Comisión alude a los requisitos de elegibilidad del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que son los que rigen el criterio de gasto del EDF.

Bajo los criterios de *elegibilidad ODA (Official Development Aid)*, las actividades militares quedan expresamente fuera del catálogo de las elegibles, incluso en el caso de que estas se dediquen al *Desarrollo*. El argumento es simple: cualquier actividad donde el sujeto que desarrolle esta —*delivery agent*— o el beneficiario de dicha actividad —*recipient*— sea militar, no será *ODA eligible* (una misión de adiestramiento llevada a cabo por la Policía, Guardia Civil o Gendarmerie es *ODA eligible* —el *delivery agent* es civil— y por tanto potencialmente financiable a través del EDF, mientras que la misma operación desempeñada por militares no lo sería por el simple hecho de ser ejecutada por «militares»). De igual forma, un desfibrilador adquiere la condición «militar» si lo es la institución que lo dona o la que lo recibe, pero no por el fin del equipo en sí mismo. Si el mismo desfibrilador lo entrega una ONG a otro organismo no militar, sería elegible y por tanto financiable a través del EDF. El criterio está —sorprendentemente— más basado en *quién* desarrolla o se beneficia de la actividad que en el carácter —militar o civil— de su *objetivo* final.

(11) EUCAP: *EU Capacity Building*; EUSEC: *EU Security Sector Reform*; EUTM: *EU Training Missions*, y EUMAM: *EU Military Advisory Mission*. Las dos primeras son consideradas misiones «civiles» y las dos segundas «militares».

Por el contrario, las misiones civiles se financian a través del presupuesto de la Unión Europea que, dentro de la línea dedicada a los Instrumentos de Política Exterior (*Foreign Policy Instruments*), incluye las partidas dedicadas a la financiación de las operaciones civiles, así como las del Instrumento para la contribución a la Paz y la Estabilidad (IcSP), cuyo fin es hacer frente directa o indirectamente a la gestión de crisis (12).

Las misiones civiles tienen además la posibilidad de acceso a otros fondos o herramientas extrapresupuestarios, como *Project Cells*, *Trust Funds*, contribuciones de terceros países, etc., que no pueden —con la normativa actual— ser fácilmente utilizadas por un comandante de misión o por el mecanismo Athena para cubrir necesidades no militares en el contexto de misiones EUTM.

Aunque en el presupuesto de la UE la contribución a las operaciones militares es del 0,00 por 100, hay que decir también que el dedicado a misiones civiles no llega al 0,3 por 100, porcentaje muy lejos del necesario para alcanzar el nivel de ambición requerido para convertirse en el *Security Provider* al que aspira a ser la UE.

Conclusiones

La Unión Europea, aun reconociendo la contribución militar al Desarrollo y afirmando la existencia del famoso nexo entre Seguridad y Desarrollo, no facilita a ninguna misión o actividad militar en el marco de la UE el acceso a las herramientas presupuestarias o extrapresupuestarias gestionadas por la Comisión. Que los militares no tengan como fin primario el Desarrollo no debería justificar la pasividad de esta institución a la hora de contribuir a la financiación de misiones militares de la UE en aquellos aspectos no militares de las mismas.

La UE debe, en mi opinión, buscar nuevas fórmulas que den más consistencia a su acción exterior, recurriendo si es necesario a mecanismos de financiación coherentes con la doble naturaleza —militar y civil— de algunas de las nuevas misiones PCSD que la Unión ha decidido acometer. De no hacerlo, se corre el riesgo de desmotivar a los posibles países participantes en futuras

(12) *Instrument contributing Stability and Peace* (Regulation EU n.º 230/2014 of the European Parliament and of the Council). Este instrumento contempla tres áreas de cobertura: Ayuda para *Respuesta* a situaciones de crisis, ayuda para *Prevención* de conflictos y ayuda para hacer frente a amenazas globales y transregionales (artículos 3, 4 y 5). Está diseñado para desarrollar medidas de cooperación en el ámbito del *Desarrollo* y en relación con la cooperación financiera, económica y técnica con terceros países, organizaciones regionales e internacionales y otros actores estatales o de la sociedad civil (Art. 1); por tanto, los temas relativos a Seguridad quedarían, en principio, fuera de su objetivo.

misiones, ya que, además de afrontar directamente los gastos de despliegue y mantenimiento de contingentes, deberán asumir costes no incluidos en el mecanismo Athena, como son los de las necesidades básicas de equipamiento del personal de los países a los que adiestra, proyectos CIMIC, etc... Si la UE no adapta las fuentes de financiación al perfil de las nuevas misiones, los decepcionantes resultados obtenidos en alguna de las últimas conferencias de Generación de Fuerzas se podrían convertir en una constante.

Las conclusiones del Consejo de diciembre de 2013 (13), el desarrollo de la idea de *Train and Equip*, la revisión en el seno de la OCDE de los criterios de elegibilidad mencionados anteriormente y las previsibles novedades en la revisión del mecanismo Athena (14) testimonian la inquietud y preocupación en algunas instituciones de la UE por mejorar los sistemas de financiación de las misiones PCSD. Sin embargo, no parece que los cambios sean perceptibles al ritmo que demanda la realidad de los acontecimientos en el continente africano y en países de la periferia sur y este de la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

- VÁZQUEZ RAMOS, Alfredo: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión 97/2014. Septiembre 2014.
- Consejo Europeo. Conclusiones 19/20. Diciembre 2013.
- Comité Especial Athena. Documentación varia.
- European Parliament. Documentación varia.
- TARDY, Thierry: European Union Institute for Security Studies. *Funding peace operations: Better value for EU money*, November 2013.
- EEAS Review. Servicio de Acción Exterior de la UE. Julio 2013.

(13) Párrafo 8 de las Conclusiones del Consejo de 19-20 de diciembre de 2013: *...The financial aspects of EU missions and operations should be rapidly examined, including in the context of the Athena mechanism review, with a view to improving the system of their financing, based on a report from the High Representative.*

(14) El nuevo Artículo 30 del mecanismo, una vez aprobado el borrador por el Consejo, habilitaría a Athena a gestionar los fondos para proyectos financiados por terceras partes, Estados miembros e instituciones de la UE en el marco de operaciones PCSD militares.