

FINANCIACIÓN DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ (OMP)

Manuel ALÍAS CANTÓN
Doctor en Derecho Fiscal



Contexto legal de la participación de España en OMP



L Preámbulo de nuestra Carta Magna de 1978 proclama la voluntad de la Nación española de «Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra». Por ello, España pertenece a diversas organizaciones que incluyen en sus fines la defensa de la paz y la seguridad internacional con respeto a la legalidad internacional.

Desde finales de los años 70, la evolución de España en el contexto internacional se puede calificar de espectacular. En algo más de tres décadas, nuestra nación se ha convertido en uno de los principales estados en el sistema internacional, de los más destacados contribuyentes de la ONU y de sus operaciones de paz y en uno de los cinco grandes de la UE, aliado activo de la OTAN. Este nuevo rol de España en el contexto internacional ha supuesto un importante esfuerzo militar y económico poco conocido fuera de los círculos diplomáticos, militares y académicos, de tal suerte que la sociedad civil, por lo general, no es consciente de la trascendencia de dichas operaciones.

La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (LODN), señala que «Hoy, además de un derecho básico y una necesidad de las personas y las sociedades, la seguridad es un reto, y lograr que sea efectiva requiere la concurrencia de la Defensa como uno de los medios necesarios para alcanzarla...». La finalidad de la política de defensa, tal y como dispone el artículo 2 de la LODN, tiene por finalidad «la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los

valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España». Es decir, en el mundo globalizado en que vivimos, con la participación de España en diversos organismos internacionales, la seguridad ya no se concibe solo dentro de nuestras fronteras, sino que hay que garantizarla allá donde y cuando se vea perturbada.

Nuestra política de defensa nacional se encuentra recogida en la Directiva de Defensa Nacional 1/2012 (DDN), cuyas líneas generales son las siguientes:

- Asegurar una España fuerte que contribuya a la estabilidad internacional.
- Desarrollar la plena coherencia y coordinación de los instrumentos en manos de los distintos departamentos.
- Mantener un nivel nacional de disuasión creíble y suficiente.
- Llevar a cabo la necesaria transformación de las Fuerzas Armadas.
- Acentuar el esfuerzo en la comunicación estratégica de la defensa, con objeto de fomentar la conciencia de defensa nacional.

Tal y como pone de manifiesto la DDN, a pesar del contexto de estrechez presupuestaria, España debe contar con las capacidades que garantizan la disuasión, y ello tomando en consideración la singularidad de los riesgos propios. Debe, asimismo, contribuir al esfuerzo de los organismos de los que es parte, y particularmente de la UE y de la OTAN, con el mismo fin y aquel añadido de participar en su mejor orientación para hacer frente a los desafíos generales del presente y del futuro. Y, por fin, debe atender a la legalidad internacional y a las resoluciones de la ONU.

Para que las Fuerzas Armadas españolas puedan realizar misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o el interés nacional, tal y como señala el artículo 19 de la LODN, se deberán cumplir las siguientes condiciones:

- Que se realicen por petición expresa del gobierno del estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forme parte, particularmente de la Unión Europea o de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, en el marco de sus respectivas competencias.
- Que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones.

- Que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del Derecho Internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución.

De esta forma, cuando el Gobierno contempla la posible participación de España en una operación en el exterior, bien sea por propia iniciativa, bien a petición de una de las organizaciones internacionales, lo pone en conocimiento del jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) quien, con ayuda de su Estado Mayor, fundamentalmente de su Mando de Operaciones (MOPS) y de acuerdo con las directrices recibidas del Ministerio de Defensa, estudia la posible composición del contingente y, por consiguiente, las capacidades que necesita y que le proporcionarán los jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, responsables ante el JEMAD de su preparación y adiestramiento.

A continuación, y tras los necesarios ajustes provocados principalmente por las disponibilidades de fuerzas y posibilidades presupuestarias, se presenta el proyecto al Congreso de los Diputados, a quien corresponde autorizar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones fuera del territorio nacional, tal y como preceptúa el artículo 4.2 de la LODN. Una vez decidida y aprobada la misión, los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y la Armada transfieren las unidades necesarias al JEMAD, que se encarga de organizar el transporte y despliegue del contingente y efectúa a su vez la transferencia de autoridad (TOA) a la autoridad multinacional correspondiente, especificando, como se indicó, las condiciones en que esta tiene lugar, si las hay, y las Reglas de Enfrentamiento (ROE) que son de aplicación. Dichas ROE especifican el comportamiento a seguir por los componentes del contingente ante las diferentes situaciones en que pueden encontrarse y, por lo tanto, regulan y autorizan el uso de la fuerza.

Misiones actuales en el exterior de las Fuerzas Armadas españolas

Desde la primera operación en Angola en 1989, España ha participado en 28 OMP y misiones de ayuda humanitaria de la ONU. En estos últimos 28 años, más de 137.000 miembros de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado han servido en el exterior en más de medio centenar de operaciones en todas las regiones del mundo, desde Centroamérica hasta África u Oriente Medio.

En junio de 2018, nuestras Fuerzas Armadas estaban presentes en 17 misiones en el exterior, con 3.095 militares y guardias civiles desplegados en cuatro continentes. De ellos, 1.804 pertenecen al Ejército de Tierra, 867 a la Armada, 338 al Ejército del Aire, 50 a la Guardia Civil y 36 a otras instituciones. En la



Salida del patrullero de altura *Centinela* para iniciar el despliegue africano.
(Foto: www.flickr.com/photos/armadamde).

actualidad los contingentes más numerosos se encuentran en el Líbano, con 607 cascos azules, y en Irak, con 477 efectivos (1).

El Consejo de Ministros del viernes 22 de diciembre de 2017 autorizó la prórroga hasta el 31 de diciembre de 2018 de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones en el exterior para el ejercicio de 2018, así como el refuerzo puntual en los casos que corresponda o porque se asigne a España el mando o determinados cometidos de una misión. Todas las participaciones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior se realizan de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aplicables y en consonancia con los compromisos adquiridos por España, tanto con sus socios de la Unión Europea y aliados de la OTAN como con la propia Comunidad Internacional representada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Junto a las misiones en el exterior, nuestras Fuerzas Armadas también participan en misiones de Diplomacia de la Defensa-Seguridad Cooperativa. El Plan de Diplomacia de la Defensa es un conjunto de actividades, basadas principalmente en el diálogo y la cooperación, que realiza el Ministerio de

(1) http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior, consulta 19 de mayo de 2018.

LUGAR	MISIÓN	INICIO	MANDATO	PERSONAL
Países Bálticos	Policía Aérea del Báltico (PAB)	18 mayo	OTAN	139
Mediterráneo	EUNAVFORMED SHOPIA	15 junio	UE	264
República Centroafricana	EUTM RCA	16 julio	UE	8
Somalia	EUTM-Somalia	10 enero	UE	16
Mali	EUTM-Mali	13 enero	UE	292
Irak	Apoyo a Irak	14 oct.	OTAN	477
Senegal	Destacamento Marfil	13 enero	UE	58
Océano Índico	ATALANTA	8 sept.	UE	157
Turquía	Apoyo a Turquía	14 sept.	OTAN	149
Bosnia i Herzegovina	EUFOR ALTHEA BiH	4 dic.	OTAN	3
Varias zonas	Grupos navales permanentes OTAN	17 enero	OTAN	471
Líbano	Líbano (FINUL)	6 sept.	ONU	607
Colombia	ONU-Acuerdo de Paz en Colombia	12 agosto	ONU	6
Letonia	Presencia avanzada reforzada	17 junio	OTAN	337
Afganistán	RESOLUTE SUPPORT	15 enero	OTAN	61
Varias zonas	SEA GUARDIAN	16 nov.	OTAN	5
República Centroafricana	Apoyo a RCA-OP A/C (Gabón)	13 dic.	ONU	45

Misiones en el exterior en curso de las Fuerzas Armadas españolas, junio 2018.
(Elaboración propia según datos del Ministerio de Defensa).

Defensa a nivel bilateral con los países socios y aliados para prevenir conflictos o fortalecer las capacidades de seguridad. Con estos despliegues se hace efectiva la presencia en las zonas de vital interés para la seguridad de España, tal y como señala la Estrategia de Seguridad Nacional en referencia al golfo de Guinea. Militares españoles ayudan a incrementar la seguridad en esta inestable región de África Occidental.

La DDN establece la necesidad de reforzar la relación bilateral con aquellos actores con los que compartimos intereses y amenazas, así como con quienes puedan aportar estabilidad a nuestro entorno o mejorar la posición de España en el ámbito de las relaciones estratégicas. Por consiguiente, la política de defensa española incorpora un Plan de Diplomacia de Defensa, en el que se establecen los principios, prioridades y objetivos para conseguir estos fines.



Despliegue geográfico de las misiones en el exterior, junio 2018.
 (Fuente: Estado Mayor de la Defensa).

A tal efecto, con carácter anual, se elabora y revisa un Plan Bienal de Diplomacia de Defensa, que orienta las actividades a realizar para los próximos dos años y que utiliza una combinación de diversos instrumentos cuyo peso varía en función del fin y el área de actuación, acuerdos de cooperación, reuniones bilaterales, intercambios con otros países, reforma del sector seguridad, fortalecimiento de capacidades, enseñanza y formación, ejercicios, cooperación industrial y tecnológica, etcétera (2).

Los efectivos españoles destinados para cumplir dichas misiones han variado sensiblemente en el tiempo. El mayor ejercicio se realizó en Mauritania durante 2016, donde se desplegaron más de 400 militares españoles.

Financiación de las OMP

Operaciones de Naciones Unidas

En el caso de las OMP realizadas bajo el mandato de la ONU, si bien la decisión sobre el establecimiento, mantenimiento o ampliación de una opera-

(2) <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh17/defensa/Paginas/misionesinternacionales.aspx>, consulta 21 de mayo de 2018.

LUGAR	MISIÓN	INICIO	MANDATO
Golfo de Guinea	Diplomacia de la Defensa	14 sept.	España
Mauritania	Seguridad Cooperativa en Mauritania	15 sept.	España
Senegal	Seguridad Cooperativa en Senegal	15 sept.	España
Túnez	Seguridad Cooperativa en Túnez	17 marzo	España

Misiones de Diplomacia de la Defensa-Seguridad Cooperativa, junio 2018.
(Elaboración propia según datos del Ministerio de Defensa).

ción incumbe al Consejo de Seguridad, la financiación de las operaciones es responsabilidad colectiva de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. Según lo dispuesto en el artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas, cada Estado miembro está obligado legalmente a pagar su parte correspondiente del mantenimiento de la paz (3).

El presupuesto aprobado para estas operaciones para el año fiscal, que va del 1 julio 2017 al 30 junio 2018, es de 6.870 millones de dólares. Esta cantidad representa menos del 0,50 por 100 del gasto militar mundial (estimado en dólares, 1,747 billones en 2013).

Los 10 principales países proveedores de financiación para las OMP de las Naciones Unidas en 2017 fueron: Estados Unidos (28,47 por 100), China (10,25), Japón (9,68), Alemania (6,39), Francia (6,28), Reino Unido (5,77), Federación Rusa (3,99), Italia (3,75), Canadá (2,92) y España (2,44). Las Resoluciones 70/245 y 70/246 de la Asamblea General de Naciones Unidas aprobaron una nueva escala de cuotas para 2016-2018 e hicieron suya la composición actualizada de los niveles que se aplicarán en ese período, correspondiendo a España el 2,4430 por 100 del total de las cuotas.

Los presupuestos de las OMP se basan en el mandato que establece el Consejo de Seguridad para cada misión. Por tanto, son documentos estratégicos que distribuyen los recursos para lograr los objetivos generales de las mismas. Cada operación tiene su propio presupuesto y cuenta, que incluye gastos operacionales, tales como costes de transporte y logística y de personal, como los sueldos. El ciclo presupuestario va del 1 de julio al 30 de junio.

Las Naciones Unidas no tienen fuerzas militares propias, por lo que son los Estados miembros los que proporcionan, de forma voluntaria, el personal militar y policial necesario para cada OMP. El personal militar es pagado por su propio Gobierno, de acuerdo a su rango y su escala de sueldos a nivel nacional. Los países que aportan personal militar uniformado de forma volun-

(3) <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/financing.shtml>, consulta 19 de mayo de 2018.

taria a las operaciones son reembolsados por las Naciones Unidas con una tarifa aprobada por la Asamblea General de un poco más de 1.332 dólares por soldado y por mes. La policía y el personal civil reciben una retribución con cargo a los presupuestos establecidos para cada operación.

En definitiva, en el caso de la ONU, el principio financiero rector es el denominado *burden-sharing*, es decir, un sistema de reparto de cargas que permite a los países contribuidores ser reembolsados, según unas cuantías y porcentajes establecidos, por los costes de los medios proporcionados a la misión. Frente a otros formatos, el sistema de compensación de la ONU cubre la práctica totalidad de las categorías de costes de las contribuciones en recursos humanos, materiales o servicios, aportadas por los países a la misión. Existen pues alicientes económicos para tomar parte en las operaciones de Naciones Unidas. Este régimen podría explicar el interés de determinados contribuyentes por participar en operaciones ONU, y las simultáneas renuncias de algunos socios europeos a hacerlo en ejercicios militares de la UE (4).

Operaciones de la OTAN

La OTAN es una alianza militar intergubernamental basada en el Tratado del Atlántico Norte o de Washington, firmado el 4 de abril de 1949. España se adhirió a él tras el referéndum celebrado el 12 de marzo de 1986, quedando excluidas las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Debemos tener presente que el Tratado de Washington no hace referencia alguna a las cuestiones financieras de la OTAN, lo cual implica que su desarrollo se ha tenido que realizar, necesariamente, a lo largo de todo el período de vigencia. Asimismo, debemos tener presente que el Tratado deja totalmente abierta la propia estructura de la organización, ya que tan solo recoge la figura del Consejo Atlántico, máximo órgano en el que estarán representados todos los Estados miembros, y que está formado por representantes de los mismos, pudiendo reunirse a varios niveles, incluyendo a nivel de jefes de Estado y de Gobierno que, evidentemente, adoptará las decisiones más importantes.

Existen dos mecanismos básicos de financiación de la OTAN: la común de la organización y las contribuciones nacionales:

- La financiación común de la OTAN va destinada principalmente a los gastos que reflejan los intereses de todos los países miembros. Hay gastos que no pueden ser imputados a ningún Estado miembro de forma razonable, porque son compartidos, por lo que se consideran

(4) COLEMAN, Katharina (2014): *The Political Economy of UN Peacekeeping: Incentivizing Effective Participation*, International Peace Institute.

- comunes y se dividen en tres categorías: Presupuesto civil, Presupuesto militar y Programa OTAN de Inversión en Seguridad (NSIP). La aportación a este fondo común no supone a sus estados contribuyentes ni un 0,5 por 100 de su presupuesto de Defensa.
- Las contribuciones nacionales van destinadas a financiar operaciones individuales. Es entonces cuando cada Estado miembro lleva a cabo compromisos nacionales para desarrollar esas capacidades necesarias en función de su grado de implicación en la operación. La responsabilidad financiera de los gastos asociados a la participación de las operaciones OTAN corre a cargo de cada país. Tanto el personal como el material militar le son asignados a la Alianza por los países miembros, que continúan siendo sus responsables financieros en todo momento, excepto la flota aerotransportada de alerta y sistema de mando de aeronaves (AWACS) y la Fuerza de Acción Rápida (NFR). El mayor coste de la Alianza corre a cargo de los presupuestos nacionales de defensa de los países miembros, que se hacen cargo del coste del despliegue y de los programas de adquisiciones.

En definitiva, en el caso de la OTAN, el principio financiero rector es el denominado *costs lie, where they fall*, es decir, cada nación se hace responsable de los costes en que incurre por la proyección, sostenimiento y repliegue de sus capacidades, y solo se financian colectivamente aquellas necesidades operativas que no se puedan individualizar y determinadas capacidades críticas que, por diferentes razones, no son aportadas por los participantes. Este principio solo es sorteable —y por tanto un determinado coste es susceptible de ser sufragado en común— por la regla de *over and above*, es decir, se costea en común aquellas necesidades que no puedan ser cubiertas por los medios existentes (*over*) y superen (*above*) lo que razonablemente cabría ser exigido a las aportaciones nacionales. En cualquier caso, se estima que del importe total de una operación OTAN solo el 1 por 100 es presupuesto común (5).

Operaciones de la Unión Europea

La financiación de los costes de las operaciones militares de la UE halla su fundamento jurídico en el propio derecho originario de la Unión, concretamente en los artículos 13 y 28 del Tratado de la UE —también denominado Tratado de Maastricht— de 7 de febrero de 1992, actualmente sustituidos por

(5) European Parliament, 2012-2013; European External Action Service, 2013; European Defence Agency, 2015; European Commission, EPSC, 2015.

los artículos 26 y 41 en su versión consolidada tras la ratificación del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

Uno de los instrumentos singulares de la UE es la denominada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), configurado como una herramienta de cooperación intergubernamental, al margen, por tanto, de las funciones comunitarias básicas en materia de integración económica. La PESC, desde su formulación inicial en el Tratado de Maastricht, abarca «todos los ámbitos de la Política Exterior y de Seguridad», incluyendo una preocupación creciente por los temas de seguridad y defensa. En este sentido, desde el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, se asumió un aspecto militar en el seno de la PESC, cuyo desarrollo ha dado lugar a la actual Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en los términos del Tratado de Lisboa, vigente en la actualidad. La PCSD es la actuación planificada en el seno del Consejo de la UE, así como su diseño estratégico, que la UE despliega de manera autónoma en el ámbito militar y de la defensa, e incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

La PESC/PCSD distingue entre operaciones de carácter civil y militar a la hora de establecer su sistema de financiación desde su formulación original en el Tratado de Ámsterdam. En la actualidad la existencia de dos fuentes de financiación se ha mantenido y trasladado al actual artículo 41 del Tratado de Lisboa, que, en síntesis, señala lo siguiente:

- Por un lado, los gastos de carácter administrativo, esto es, los de funcionamiento, así como el conjunto de los gastos de carácter operativo como consecuencia del ejercicio de las funciones y/o de puesta en marcha de las actuaciones derivadas de la PESC, que se financiarán a través del Presupuesto General de la UE (PGUE).
- Por otro lado, los derivados de las operaciones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, así como en aquellos otros casos establecidos por el Consejo por unanimidad, que correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto.

Por lo que aquí nos interesa, solo vamos a abordar la financiación por los Estados miembros de las operaciones militares a través del Mecanismo Athena, creado en virtud de la Decisión 2011/871/PESC del Consejo, de 19 de diciembre de 2011, por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, cuyo resumen de funcionamientos es el siguiente: con arreglo al artículo 41 del TUE, el presu-

puesto de la UE no puede asumir las operaciones que tengan repercusiones de tipo militar o en el ámbito de la defensa realizadas en el marco de la PESD. Dichas operaciones son financiadas por los Estados miembros contribuyentes. La Decisión 2011/871/PESC crea un mecanismo para gestionar la financiación de los costes comunes de las mismas. El Mecanismo Athena no tiene ánimo de lucro y está dotado de la capacidad jurídica necesaria para, entre otras cosas, celebrar contratos y presentar y recibir demandas. Su última versión se encuentra recogida en la Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015, derogada por la Decisión (PESC) 2016/2239 del Consejo de 12 de diciembre de 2016.

El Mecanismo Athena, tal y como dispone el artículo 15 de Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015, se encarga de la gestión de esos costes comunes originados por las operaciones militares, distinguiéndose en la actualidad cuatro grandes categorías:

- Costes comunes que estarán a cargo de Athena siempre que se generen, por ser gastos que no pueden vincularse a una operación (Anexo I).
- Costes operativos comunes correspondientes a la fase preparatoria de una operación, que incluyen gastos adicionales para las misiones de exploración y los preparativos para el lanzamiento de una misión (Anexo II).
- Costes de la fase activa de la operación, es decir, desde su lanzamiento, que suele coincidir con el nombramiento del comandante de la operación hasta la finalización de la misma y, por tanto, los más numerosos y detallados (Anexo III).
- Costes operativos comunes relativos a la conclusión de una operación que estarán a cargo de Athena, que son los derivados del destino final de las infraestructuras y equipos comunes, así como del establecimiento de las cuentas de la operación (Anexo IV).

Por su parte, los recursos económicos del Mecanismo Athena están constituidos por tres tipos de ingresos: las cuotas de los Estados miembros, que se calculan en función de su producto nacional bruto; las eventuales aportaciones de terceros estados que participen en la operación —en los términos que se establezcan en el acuerdo bilateral que formalice con la propia UE para dicha participación—, y finalmente, otros ingresos de carácter diverso —por ejemplo, intereses de cuentas corrientes—. Para el cálculo de las cuotas correspondientes a los Estados miembros se utiliza la Decisión del Consejo 2014/335/UE-Euratom, de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.

Seis operaciones militares activas de la UE reciben actualmente financiación de Athena: EUFOR ALTHEA, EUNAVFOR ATALANTA, EUTM Soma-

lia, EUTM Mali, EUNAVFOR MED y EUTM RCA (6). Como sabemos, en el caso de la OTAN el principio financiero rector es el denominado *costs lie, where they fall*. Sin embargo, el marco de responsabilidades económicas definido por el denominado Mecanismo Athena, de administración de costes comunes de las operaciones y misiones militares, es mucho más flexible que el establecido por la Alianza. El hecho de disponer de antemano de una lista de costes comunes y, sobre todo, la accesibilidad del jefe de la operación para acudir a su comité de decisión financiera (Comité Especial Athena), con objeto de que considere como costes comunes determinados gastos adicionales de la operación, proporcionan una elasticidad presupuestaria inédita al modelo europeo. A pesar de ello, estas facilidades no evitan que, con ocasión de cada operación, se manifiesten de nuevo sus rigideces. La experiencia adquirida en el planeamiento y ejecución de las operaciones de la UE evidencia que los obstáculos identificados —especialmente los retrasos y las crónicas dificultades en los procesos de generación de fuerzas— están vinculados en buena medida a los desacuerdos en la financiación (7).

Como dato de referencia, España ha recibido más de 216 millones de euros en el período 2006-2017 por reembolsos derivados de la misión UNIFIL (Líbano), aproximadamente un 12 por 100 del gasto incurrido en la OMP.

Contribución de España a las OMP

Normativa aplicable

Desde la promulgación de la LODN, la participación española en operaciones militares en el exterior requiere la previa autorización por parte del Congreso de los Diputados, señalándose que además la misión ha de cumplir las condiciones de que exista petición expresa de ayuda por parte del Gobierno del estado implicado, cuente con una expresa resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizándola, o bien que esté patrocinada por la Unión Europea o la OTAN. Cuando la operación de paz es autorizada por el Congreso, se debe concretar igualmente el tope máximo de tropas que se autoriza enviar.

La Resolución de 6 de noviembre de 1990, de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se determinan los criterios de imputación de gastos al concepto 228 (Gastos originados por participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de la ONU), prevé la inclusión en la misma de «todos aquellos gastos de personal, funcionamiento e

(6) <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/athena/>, consulta 21 de mayo de 2018.

(7) Citado en COLEMAN, Katharina (2014).

	ONU	OTAN	UE
Ventajas	Amplia cobertura reembolsos Fomento contribuciones Predictibilidad	Sencillez Bajo coste financiero Predictibilidad	Flexibilidad Cobertura reembolsos media Bajo coste financiero
Inconvenientes	Excesiva complejidad Cargas de funcionamiento Rigidez	Muy baja cobertura reembolsos Rigidez	Incertidumbre

Análisis sintético de los sistemas de financiación de las OMP. (Elaboración propia según datos de VÁZQUEZ RAMOS, A.).

inversiones ocasionados por las unidades que participen en dichas operaciones...». Como se puede apreciar, en origen se imputaban a un concepto presupuestario del capítulo 2 de Gastos (Gastos corrientes en bienes y servicios), la totalidad de los realizados con ocasión de la participación de las Fuerzas Armadas en OMP, lo que suponía una excepción a los criterios generales de clasificación económica que rigen el gasto público, que exigen la imputación de estos en los capítulos 1 (Gastos de personal), 2 (Gastos corrientes en bienes y servicios) y 6 (Inversiones reales), según corresponda.

Este concepto (clasificación económica) estaba incluido en el programa presupuestario (clasificación funcional) 121M, Administración y Servicios Generales de Defensa, que está encomendado, a efectos de su gestión administrativa, a la Subdirección General de Gestión Económica de la Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa.

La Resolución de la Dirección General de Presupuestos anteriormente mencionada, para justificar la creación de una partida presupuestaria única que incluyera todos los gastos ocasionados por estas operaciones, exponía que con ello se consigue «dotar a las asignaciones presupuestarias previstas para esta finalidad de la flexibilidad precisa para cubrir con la prontitud adecuada las necesidades operativas que se planteen, sin que por ello se limite el control que para la gestión de los referidos créditos se establecen en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes».

Sin embargo, el criterio mantenido por el Tribunal de Cuentas siempre ha sido el de que los créditos destinados a OMP se deberían integrar en un único programa cuyo desarrollo económico fuese el correcto de conformidad con la naturaleza de los gastos, resultando así más conforme con los principios presupuestarios vigentes, siempre que ello vaya acompañado de la correspondiente dotación presupuestaria ajustada a las necesidades reales.

La Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, y de conformidad con las recomendaciones efectuadas por el Tribunal, desglosó dicha partida presupuestaria, distinguiendo los siguientes créditos ampliables:

- 14.03.122M.128. Incluye los gastos de personal originados por la participación de las Fuerzas Armadas en OMP.
- 14.03.122M.228. Incluye los gastos corrientes en bienes y servicios originados por la participación de las Fuerzas Armadas en OMP.
- 14.03.122M.668. Incluye los gastos en repuestos y mantenimiento originados por la participación de las Fuerzas Armadas en OMP.

En esta misma línea, el Ministerio de Defensa aprobó la Instrucción 334/01/2011, de 29 de noviembre, que regula la gestión económica de los gastos por la participación de las Fuerzas Armadas en OMP, que desarrolla el desglose antes señalado. La creación de dos nuevos conceptos presupuestarios, el 128 y el 668, supone desglosar el crédito ampliable conforme a la naturaleza económica del gasto, bien sean de personal, corrientes en bienes y servicios o inversiones reales. Este desglose en capítulos diferenciados se enmarca en el principio de especialidad presupuestaria consagrado en el artículo 42 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, de tal forma que proporcionará una mayor información sobre el destino de los recursos puestos a disposición del Ministerio de Defensa para financiar las OMP.

En la actualidad, en el 122M (Gastos operativos de las Fuerzas Armadas), de la Secretaría de Estado de Defensa, se incluyen todos los gastos corrientes que traen consigo el despliegue, adiestramiento e intervención en maniobras y operaciones de las unidades de la Fuerza, así como los de sus acuartelamientos, la alimentación y el equipo reglamentario. Además, este programa contiene los créditos ampliables correspondientes a los gastos corrientes originados por participación de las Fuerzas Armadas en misiones de prevención de conflictos y gestión de crisis y en OMP fuera de nuestras fronteras.

Tal y como ha puesto de manifiesto, de manera reiterada, el Tribunal de Cuentas, el retraso del Ministerio de Economía y Hacienda (hoy en día, Hacienda y Función Pública) en la aprobación de los expedientes de ampliación de crédito determinó que, durante diferentes períodos, no se dispusiera de los recursos necesarios para atender las necesidades existentes y se utilizaran transitoriamente otros créditos del Ministerio de Defensa, consumiendo, por tanto, recursos de su presupuesto ordinario y realizándose después las debidas rectificaciones, lo que supone una carga de trabajo extraordinaria para las unidades encargadas de la tramitación y un factor de riesgo añadido a la gestión. A esto hay que sumar el reproche permanente del Tribunal de Cuentas, relativo a la no presupuestación realista del coste de las OMP, pues las dotaciones iniciales de dichos conceptos presupuestarios han sido cuantitativamente incongruente no solo con los compromisos adquiridos por España ante los organismos internacionales, sino también con la evolución del concepto fiscalizado por dicho Tribunal en los ejercicios económicos transcurridos desde su creación en 1990. A los conceptos presupuestarios 128, 228 y 628 el Ministerio de Hacienda les ha atribuido el carácter de crédito amplia-

ble, de tal forma que la reducida cantidad que normalmente aparece cifrada en el presupuesto inicial aprobado por las Cortes es incrementada a lo largo del ejercicio económico de forma que se puedan atender las necesidades de las operaciones en curso. Las ampliaciones de crédito se realizan con cargo al Fondo de Contingencia, que figura en los Presupuestos Generales del Estado, para cubrir las necesidades extraordinarias que puedan presentarse durante el año. El importe de esta reserva presupuestaria a disposición del Gobierno —a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda— tiene por límite el 2 por 100 del total del presupuesto no financiero —excluidos los destinados a financiar a las comunidades autónomas y entidades locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación—, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Con los créditos presupuestarios anteriores, se deben cubrir todos los gastos originados por la operación, tales como los de concentración y preparación del personal que va a participar, los de desplazamiento de personal a la zona de despliegue, los correspondientes a indemnizaciones del personal y especialmente los de funcionamiento durante el transcurso de la operación, que resultan ser muy superiores a los normales de una unidad. Además, se deben cubrir los gastos de las instalaciones y de los medios materiales, especialmente los vehículos, que están sometidos a un desgaste muy elevado. En el caso de operaciones navales o aéreas desarrolladas desde territorio nacional, atender sus costes es relativamente fácil, pero resulta mucho más complejo —y sobre todo costoso— cuando se trata de fuerzas expedicionarias que han de actuar lejos de sus instalaciones nacionales, teniendo que hacer frente a numerosos imponderables. Como se ha visto con anterioridad, los gastos ocasionados por las OMP realizadas al amparo de la ONU, en principio, deben ser compensadas por dicha organización, si bien la compensación suele ser muy inferior a los gastos reales ocasionados. En las operaciones efectuadas al amparo de la OTAN, la doctrina aplicada por dicha organización es que cada país atiende a sus propios gastos y ha de organizar el apoyo logístico a sus unidades destacadas, por lo que no se aplica ningún tipo de compensación. Y en las operaciones realizadas al amparo de la UE, el marco de responsabilidades económicas definido por el denominado Mecanismo Athena de administración de costes comunes de las operaciones y misiones militares es mucho más flexible que el establecido por la Alianza.

Evolución del coste de las OMP en el período 2015-2018

Sección: 14 MINISTERIO DE DEFENSA.

Programa: 122M Gastos Operativos de las Fuerzas Armadas.

Gastos originados por la participación de Fuerzas Armadas en OMP.

TEMAS PROFESIONALES

ORG.	ECO.	DESCRIPCIÓN	2015	2016	2017	2018
14.03	128	Personal	4.000,00	4.000,00	4.000,00	4.000,00
14.03	228	Bienes y servicios	6.363,10	9.360,10	9.360,10	32.611,17
14.03	668	Inversiones reales	4.000,00	1.000,00	1.000,00	277.748,93
Total créditos iniciales			14.363,10	14.360,10	14.360,10	314.360,10

Créditos iniciales consignados en los PGE para OMP. (Elaboración propia según datos IGAE. Cifras en miles de euros).

ORG.	ECO.	DESCRIPCIÓN	2015	2016	2017
14.03	128	Personal	89.671,17	83.645,47	96.948,28
14.03	228	Bienes y servicios	325.680,90	315.499,29	320.359,46
14.03	668	Inversiones reales	589.040,72	579.063,63	654.085,72
Total créditos definitivos			1.004.392,79	978.208,39	1.071.393,46

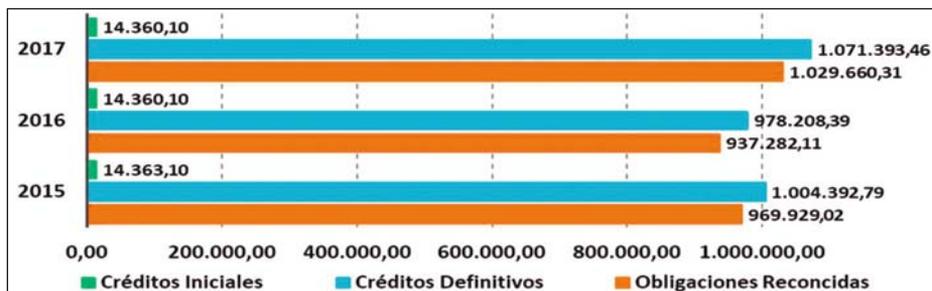
Créditos definitivos consignados en los PGE para OMP. (Elaboración propia según datos IGAE. Cifras en miles de euros).

ORG.	ECO.	DESCRIPCIÓN	2015	2016	2017
14.03	128	Personal	76.487,07	75.730,73	91.516,98
14.03	228	Bienes y servicios	315.722,28	300.273,20	299.018,36
14.03	668	Inversiones reales	577.719,67	561.278,18	639.124,97
Total obligaciones reconocidas			969.929,02	937.282,11	1.029.660,31

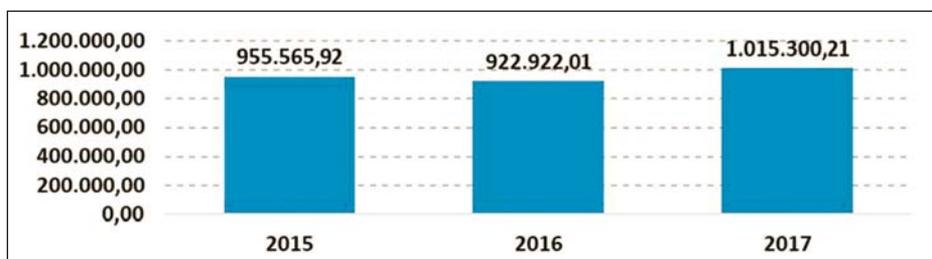
Obligaciones reconocidas netas según la liquidación de los PGE en OMP. (Elaboración propia según datos IGAE. Cifras en miles de euros).

ORG.	ECO.	DESCRIPCIÓN	2015	2016	2017
14.03	128	Personal	72.487,07	71.730,73	87.516,98
14.03	228	Bienes y servicios	309.359,18	290.913,10	289.658,26
14.03	668	Inversiones reales	573.719,67	560.278,18	638.124,97
Diferencia créditos iniciales/obligaciones reconocidas			955.565,92	922.922,01	1.015.300,21

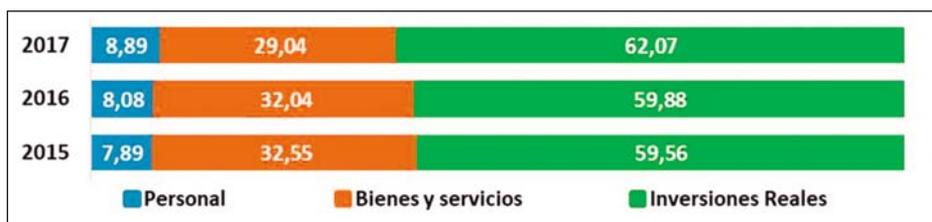
Diferencia ente créditos iniciales y obligaciones reconocidas netas en OMP. (Elaboración propia según datos IGAE. Cifras en miles de euros).



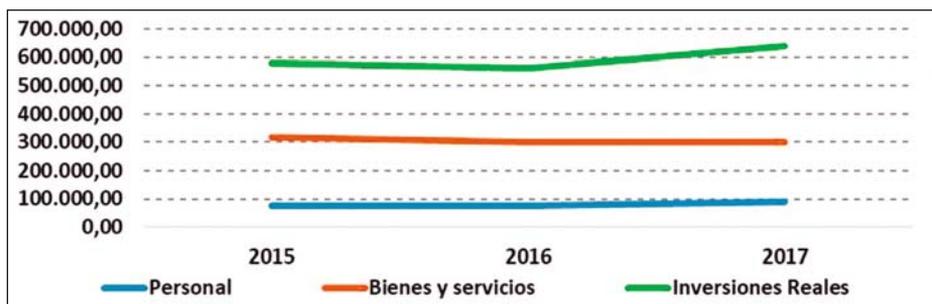
Evolución de créditos presupuestarios en OMP 2015-2017.
(Elaboración propia. Cifras en miles de euros).



Desviación de créditos iniciales y obligaciones reconocidas netas 2015-2017.
(Fuente: Elaboración propia. Cifras en miles de euros).



Distribución por tipo de gasto en OMP 2015-2017. (Elaboración propia. Cifras en porcentajes).



Evolución por tipo de gasto en OMP 2015-2017. (Elaboración propia. Cifras en miles de euros).

Informes del Tribunal de Cuentas sobre las OMP

La Resolución de 19 de abril de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de Fiscalización (n.º 943) de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en Misiones Internacionales, ejercicios 2009 y 2010, formula, en síntesis, las siguientes recomendaciones (8):

- Es indispensable modificar el procedimiento actual de presupuestación de los gastos necesarios para financiar las OMP, pudiendo diferenciarse las operaciones en curso de las imprevistas, procediendo en el primer caso a la inclusión de estos costes en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio y continuando con el procedimiento actual de ampliación con cargo al Fondo de Contingencia en el supuesto de nuevas operaciones aprobadas con posterioridad a la tramitación de los presupuestos. De este modo, se cumpliría con las reiteradas recomendaciones de este Tribunal de presupuestar de forma realista, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos y se permitiría una adecuada gestión de los recursos financieros, logrando las deseables economías de escala en los procesos de adquisición de los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de las misiones que las Fuerzas Armadas tienen encomendadas.
- Se recomienda asimismo que los criterios determinantes de la imputación de los gastos a los conceptos previstos para las OMP se definan con mayor rigor y concreción a fin de concretar los gastos que pueden imputarse a dichos conceptos.
- Una estimación de los presupuestos realista permitiría disponer de los créditos en el momento oportuno, de tal manera que el procedimiento de pago ordinario sería el de pagos en firme y no el de pagos a justificar, sobre todo a la finalización del ejercicio, disponiendo para ello de toda la documentación justificativa necesaria para efectuar el pago, evitando posponer a un momento posterior dicha justificación.
- Se recomienda la implantación de una base de datos unificada en la que se integren todas las unidades que conformen el contingente desplazado en zona de operaciones, en la que se contemplen las altas, bajas y posibles variaciones de todo el personal de modo útil a efectos retributivos.
- Se recomienda una mayor racionalización de los órganos de contratación del Ministerio, a fin de evitar las disfuncionalidades a las que puede dar lugar su excesivo número.

(8) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-7196, consulta 20 de mayo de 2018.

Conclusiones

Desde finales de los años 70, la evolución de España en el contexto internacional se puede calificar de espectacular. En algo más de tres décadas nuestra nación se ha convertido en uno de los principales estados en el sistema internacional, uno de los principales contribuyentes de la ONU y de sus operaciones de paz y uno de los cinco grandes de la UE, aliado activo de la OTAN.

Tradicionalmente, las dotaciones iniciales presupuestarias para OMP han sido cuantitativamente incongruentes con los compromisos adquiridos por España ante los organismos internacionales.

Es indispensable modificar el procedimiento actual de presupuestación de los gastos necesarios para financiar las OMP, pudiendo diferenciarse las operaciones en curso de las imprevistas, procediendo, en el primer caso, a la inclusión realista de estos costes en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, y continuando con el procedimiento actual de ampliación con cargo al Fondo de Contingencia en el supuesto de nuevas operaciones aprobadas con posterioridad a la tramitación de los presupuestos. Una estimación de los presupuestos realista permitiría disponer de los créditos en el momento oportuno, de tal manera que el procedimiento de pago ordinario sería el de pagos en firme y no el de pagos a justificar.

BIBLIOGRAFÍA

- COSSÍO CAPDEVILA, Ana (2009): «La financiación de las operaciones militares de la Unión Europea y su control. El Mecanismo ATHENA», en *Revista Española de Control Externo*, OCEX.
- FELIÚ ORTEGA, Luis (2010): «Las Misiones de las Fuerzas Armadas Españolas en el Exterior», en *Documentos del Foro de la Sociedad Civil*, núm. 3, Foro de la Sociedad Civil.
- GALÁN PABLO, Francisco (2015): «La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz por parte de las organizaciones internacionales: los casos de Naciones Unidas, OTAN y UE», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 30.
- MORENO ZAMORA, Juan Ignacio (2015): «Problemática de la financiación de las nuevas misiones militares de la Unión Europea», en *REVISTA GENERAL DE MARINA*, julio 2015.
- PÉREZ MUNIELO, Francisco (2009): «Exigencias y coste de la participación española en las Operaciones de Paz», en *España en las operaciones internacionales de pacificación*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED.
- VÁZQUEZ RAMOS, Alfredo (2018): «Reformar la política financiera de las Operaciones y Misiones Militares de la Unión Europea: Una aplicación del análisis multicriterio (AHP)», en *Grupo de Estudios sobre Seguridad Internacional (GESI)*, Universidad de Granada.