

FINANCIACIÓN DE LAS OPERACIONES MILITARES LIDERADAS POR LA UNIÓN EUROPEA

Manuel Cabaleiro Larrán
Comandante de Intendencia de la Armada.

Introducción

En un artículo titulado «Los costes de la PESCD» (*Boletín de Información del CESEDEN* número 276) traté de esbozar una panorámica general de la financiación de la Política Exterior y de Seguridad Común/Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESC/PESD). Dejaba para un estudio posterior, el análisis de la financiación de los gastos derivados de operaciones de la Unión Europea con implicaciones militares o de defensa.

Cuando escribo estas líneas, nos hallamos inmersos en el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) en la preparación del relevo de la *Operación Allied Harmony* de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en FYROM. Aunque mucha documentación es todavía clasificada, creo que es posible ofrecer ya una visión –aún no muy exhaustiva– sobre cómo se va a hacer frente a los gastos derivados, no sólo de ésta, sino también de cualquier otra acción militar liderada por la Unión.

El Tratado de Maastricht (1992) y, en especial, el Tratado de Amsterdam constituyen las principales fuentes jurídicas con respecto a la PESC y a la PESD.

Ambos articulan nuevas herramientas en el nivel político y diplomático y en el de la acción militar y de seguridad que han demandado hallar una solución a fin de:

- Establecer fórmulas efectivas y fiables para una rápida financiación de las operaciones militares de gestión de crisis.
- Alcanzar un desarrollo coordinado y coherente entre los instrumentos comunitarios y los nuevos instrumentos disponibles en los ámbitos de la PESC/PESD.

Antecedentes

Año 2001

El proceso para la financiación de este tipo de operaciones comienza en enero de ese año, cuando en el anexo segundo del Documento «Sugerencias de los procedimientos para una coherente y completa gestión de crisis por la Unión Europea» el Secretariado General hace un primer acercamiento a los mecanismos financieros para dotar a la Unión de una capacidad militar en este campo.

Posteriormente, en abril, el aún interino EMUE elabora un *dossier* denominado «Lista orientativa de costes comunes» donde se compara los distintos sistemas financieros de otras

organizaciones internacionales: Unión Europea Occidental (UEO), OTAN, Organización de Naciones Unidas (ONU) y Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

En octubre, tras el debate de sucesivos borradores tanto en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) como en el Comité Político y de Seguridad (COPS), la Presidencia belga presenta un documento conteniendo tres posibles alternativas de financiación de las operaciones militares o con repercusiones de defensa de la Unión Europea:

- Opción *a*: todos los costes son comunes.
- Opción *b*: mínimo de costes comunes considerándose los restantes *costs lie where they fall* y sufragados por tanto por los Estados miembros. (Esta es la fórmula aplicada en la OTAN).
- Opción *c*: solución intermedia buscando un equilibrio entre las dos anteriores. Los costes comunes se constituirían en base a las siguientes consideraciones:
 - Cuando fuese difícil separar los elementos «nacional» y «común».
 - Cuando su justificación fuera administrativa y contablemente difícil.
 - Cuando no hubiese una gran variación en el coste unitario (o en su definición o práctica nacional) entre los Estados miembros.

Todas ellas contemplan sólo los costes adicionales y para cada una se detallan sus implicaciones legales, políticas y operativas. Se acompañan también unos anexos explicativos de cómo se distribuirían seis grandes categorías de costes en cada opción.

El COREPER decide la continuación de los trabajos sobre la base de la opción *c* y la posible instauración de un fondo de gestión de crisis.

Se estima que la interpretación más amplia del concepto «coste adicional» representa menos de la mitad de los costes totales de una operación. Por tanto, en todas las opciones más del 50% de los costes totales serían cubiertos con cargo a los presupuestos nacionales.

En diciembre, el informe sobre la PESC/PESD de la Cumbre de Laeken incluye en el punto concerniente a la operatividad, los aspectos económicos de las acciones militares y urge a la Presidencia entrante a la finalización de los estudios en esta materia.

Año 2002

La Presidencia española presenta en febrero un documento de compromiso en el que se propone que el concepto Unión Europea de financiación común cubra:

1. Los costes adicionales de los cuarteles generales, distinguiendo entre:
 - Administración.
 - Personal local.
 - Comunicaciones.
 - Transporte/viajes.
2. Los costes incurridos para proporcionar apoyo a las fuerzas en su conjunto, separando:
 - Medios de transporte.
 - Construcciones.
 - Sistemas de equipamiento adicional.
 - Asistencia médica.
 - Comunicaciones.

Aparece el establecimiento de un presupuesto recopilador de la financiación de los costes comunes y la creación de un fondo de puesta en marcha que cubriría los gastos de preparación de una operación y los de prefinanciación, señalándose también cuáles serían sus fuentes y su administración. Esta última idea no es del agrado de los países del «núcleo duro» de la Unión Europea (Alemania, Francia y Gran Bretaña). Otros solicitan una lista más clara de los costes comunes y su definición.

A finales de mayo, la Presidencia, con el apoyo del Secretariado General, redacta un primer documento oficial sobre «La financiación de las operaciones militares o con implicaciones de defensa». Se desata entonces una fuerte polémica sobre la inclusión o no en la lista de costes elegibles como comunes, de los costes de transporte en la categoría de «costes incrementales para prestar apoyo a las fuerzas en su conjunto».

Tras sucesivas versiones y revisiones, el 16 de junio se alcanza un consenso a nivel del COREPER y al día siguiente, el Consejo de Asuntos Generales reunido en Luxemburgo, aprueba el Documento 10.155/02 referencia para la atribución de los costes de las operaciones militares lideradas por la Unión Europea. La solución económica propuesta constituye una base general. En concreto, quedan pendientes, entre otros, estos aspectos:

- La posible necesidad de un presupuesto separado para los costes comunes de la Unión Europea así como de un control y de una auditoría adecuados en relación con los ingresos y los gastos de dicho presupuesto.
- Los mecanismos para la liquidación de cuentas posterior a la operación, teniendo en cuenta aquellos casos en que inversiones que correspondan a Estados miembros concretos se hayan imputado a la financiación común.
- Los criterios para las contribuciones de terceros países.

El 18 de septiembre el COREPER encomienda al Comité de Relaciones Exteriores la conducción de estos trabajos.

Año 2003

A finales de enero, el Comité de Relaciones Exteriores presenta para aprobación del COREPER lo que podría denominarse como «paquete financiero general» compuesto por tres documentos fundamentales. Los dos primeros tratan de las modalidades para asegurar la financiación de una operación militar liderada por la Unión Europea. Ambos adjuntan una lista detallada de los costes elegibles para su financiación en común. El último alude a la eventual participación de Estados terceros en la carga financiera de las operaciones. Los tres representan un punto de partida para la financiación de futuras operaciones militares lideradas por la Unión Europea y son modelos que podrían requerir adaptaciones a cada caso particular de operación, antes de ser aprobados por el Consejo.

No obstante, varias de las cuestiones identificadas en el Documento aprobado el 17 de junio continúan en suspenso y deberán ser abordadas urgentemente. En particular:

- Las modalidades financieras según las cuales la Unión tendrá acceso a los medios y capacidades de la OTAN y que deberán ser objeto de discusiones con la Alianza.

- El problema del almacenamiento y mantenimiento de los equipos financiados en común. Tales equipos pueden ser cedidos o vendidos pero, en la hipótesis de que ello no fuera posible, sería necesario almacenarlos. Surgiría entonces la cuestión de su depósito y sostenimiento, fuera de toda operación.
- La creación de un posible fondo inicial y permanente para abordar los costes preparatorios comunes. Varios Estados miembros lo defienden aduciendo que permitiría hacer frente a operaciones militares o de defensa lanzadas con un preaviso muy corto. Otros, por el contrario, opinan que la alternativa del «mecanismo financiero» cubre ya la posibilidad de una rápida financiación al contemplar una llamada de fondos inmediata.

Marco legal

Recordemos que el marco legal para la financiación de los costes de la PESC/PESD se encuentra en los principios establecidos en el título quinto del Tratado de la Unión Europea (TUE). Concretamente su artículo 28 distingue tres tipos de gastos:

1. Gastos administrativos, que deberán cargarse al presupuesto de las Comunidades Europeas en el entendido de que tales gastos correrán a cuenta de la institución que los haya realizado (independientemente de que sean ocasionados por operaciones con aspectos militares o de defensa).
2. Gastos operacionales, que, en principio, se imputarán también al presupuesto de las Comunidades Europeas, excepto si surgen de operaciones con implicaciones militares o de defensa y cuando el Consejo, por unanimidad, decida otra cosa, en cuyo caso, deberán sufragarse por los Estados miembros en proporción a su Producto Nacional Bruto (PNB), a menos que el Consejo, de nuevo por unanimidad, modifique este criterio.



*Edificio sede
del EMUE en la calle
Kortenbergh, 150-158
de Bruselas.*

3. Gastos operativos derivados de operaciones con implicaciones militares o de defensa, que deberán ser financiados por los Estados miembros en proporción a su PNB, a menos que el Consejo, por unanimidad, decida otra cosa. Los Estados miembros cuyos representantes en el Consejo hayan realizado una declaración formal manifestando su «abstención constructiva», no serán obligados a su financiación. Por tanto, en caso de una operación militar, esto implicaría que esos Estados miembros aceptarían que tal operación se llevase a cabo en nombre de la Unión Europea, pero no tomarían parte en ella (y consecuentemente, no se verían obligados a financiarla).

Marco financiero

El cuadro financiero para hacer frente a los costes derivados de una operación de la Unión Europea con aspectos militares o de defensa viene dado por:

- El Documento 10.155/02 «Financiación de operaciones con aspectos militares o de defensa» aprobado por el Consejo el 17 de junio de 2002. Este es el documento base en esta materia.
- El denominado «Paquete financiero general» compuesto por:
 - El Documento 5.491/1/03 «Modelo de decisión del Consejo relativa al establecimiento de un mecanismo de financiación con objeto de costear una operación de la Unión Europea con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa» de 21 de enero de 2003.
 - El Documento 5.493/1/03 «Modelo de decisión del Consejo relativa al establecimiento de un procedimiento de financiación anticipada de una operación de la Unión Europea con implicaciones militares o de defensa» de 21 de enero de 2003.
 - El Documento 5.455/03 «Contribución de los Estados terceros a la financiación de operaciones de la Unión Europea con aspectos militares o de defensa» de 17 de enero de 2003.

Es importante resaltar que estos tres documentos son «modelos» que habrán de ser adaptados al caso concreto de cada operación.

El examen en profundidad del mecanismo de financiación así como de la fórmula de pre-financiación alargaría en exceso el presente artículo. Quizás en el futuro haya una oportunidad de explicarlos con más detenimiento.

Vamos a centrarnos pues en el análisis del documento base y en la regulación de la participación de los Estados terceros en la financiación de este tipo de operaciones.

Financiación de operaciones con aspectos militares o de defensa

El Documento 10.155/02 define como operación con implicaciones militares o de defensa toda aquella que conlleva el uso de recursos militares para tareas castrenses o el empleo de recursos no militares –por ejemplo asistencia médica o medios de transporte– estrechamente relacionados con la operación militar en su conjunto. Esto excluye por tanto el aspecto de policía de una operación, la utilización de recursos logísticos militares para

prestar asistencia, etc.; estos gastos no se consideran como de carácter militar o pertenecientes al ámbito de la defensa.

Para la financiación de las operaciones Unión Europea con aspectos militares o de defensa se fijan tres categorías de costes:

Costes comunes

Que son aquellos que no pueden imputarse a un Estado miembro de los que participan en una operación de gestión de crisis. Los costes comunes serán cubiertos por los Estados miembros de acuerdo con una fórmula de reparto basada en el PNB. El concepto de financiación común de la Unión Europea cubre restrictivamente dos grandes grupos de elementos suplementarios o adicionales:

- Costes adicionales de los cuarteles generales (móviles o fijos) para las operaciones dirigidas por la Unión Europea.
- Costes adicionales relativos a la prestación de apoyo a las fuerzas en su conjunto.

COSTES ADICIONALES DE LOS CUARTELES GENERALES (MÓVILES O FIJOS) PARA LAS OPERACIONES DIRIGIDAS POR LA UNIÓN EUROPEA

Aquí pueden considerarse los gastos de:

- Transporte.
- Administración.
- Personal contratado localmente.
- Comunicaciones.
- Desplazamientos o viajes en la zona de operaciones del Cuartel General.
- Cuarteles e infraestructuras de alojamiento.
- Información pública.
- Representación y hospitalidad.

Los costes de transporte cubren los movimientos de y desde el teatro de operaciones para desplegar, sostener y replegar los distintos cuarteles generales, sean de fuerzas o de mandos componentes. Por el contrario, los gastos de desplazamientos o viajes en el área de operaciones del cuartel general abarcan los relacionados con el transporte en vehículos u otros medios y fletes, incluyendo:

- Los viajes de los refuerzos nacionales y de visitantes.
- El consumo de combustible por encima del que corresponde al nivel normal.
- El alquiler de vehículos adicionales.
- Los viajes oficiales entre el lugar donde se ubica el mando operativo y Bruselas.
- Los seguros contra terceros impuestos por algunos países.

COSTES ADICIONALES RELATIVOS A LA PRESTACIÓN DE APOYO A LAS FUERZAS EN SU CONJUNTO

Estarían aquí comprendidos los de:

- Infraestructura.
- Equipamiento adicional esencial.
- Marcas identificativas.
- Asistencia médica.

Costes que, al inicio de una operación, el Consejo debe decidir caso por caso, teniendo en cuenta sus particulares circunstancias, si se financian en común o no

Estos serán los costes adicionales de las fuerzas para su:

- Transporte.
- Acuartelamiento y alojamiento.

Costes individuales

Que serán todos los demás y que se financiarán con arreglo al origen (regla *Costs Lie Where They Fall*).

En resumen, la financiación de las operaciones de la PESD con repercusiones militares o de defensa ha de reunir las siguientes características:

- Los gastos a cubrir se ceñirán sólo a los «de carácter estrictamente militar o de defensa».
- Los gastos a tener en cuenta sólo serán los «gastos comunes referidos a una lista detallada y cerrada».
- Los gastos considerados como elegibles para declararlos costes comunes y por tanto, figurar en el presupuesto de una operación sólo pueden ser los adicionales o incrementales. Se califican de costes «adicionales o incrementales» todos aquellos que, con motivo de tal operación, se estima se hallan por encima y más allá del coste normal de gestión o funcionamiento.

Modalidades de financiación

Como ya se ha mencionado, existen dos posibles modalidades de financiación:

- La primera, denominada «mecanismo financiero», preve la creación de un mecanismo de financiación, con sede en Bruselas, dotado de la necesaria capacidad jurídica y destinado a sufragar los costes comunes de la operación. El mecanismo está asociado a un presupuesto que identifica los ingresos, los tipos y niveles de bienes y servicios a proveer y el límite de gasto en que puede incurrirse.
- La segunda opción, «prefinanciación», se basa en que uno o más Estados miembros comprometen, de acuerdo a sus normas nacionales, los gastos de la operación y anticipan su pago. Se adopta entonces un sistema a fin de asegurarles el reintegro –por parte de los restantes Estados miembros participantes y, de haberlos, de los terceros Estados– de las cantidades que sufragaron de antemano.

La elección entre una u otra de estas modalidades será hecha por el Consejo, en la acción común por la que la Unión decide ejecutar la operación militar.

La implementación de un mecanismo parece más apropiada para operaciones importantes, de larga duración y para las que la Unión Europea dispusiera de suficiente tiempo de preparación. La reglamentación de los costes *a posteriori* podría utilizarse para operaciones ligeras, urgentes y de corta duración. Se impone en este caso, que unos Estados miembros estén dispuestos a prefinanciar los costes comunes, y que hallan mostrado esta disponibilidad antes de la aprobación de la acción común por la que la Unión

Europea decide tomar el control de la crisis. Es posible pasar en el transcurso de una operación de la opción de «prefinanciación» a la opción «mecanismo» en caso de que el Consejo así lo decidiese.

Contribución de terceros Estados a la financiación de una operación militar de la Unión Europea

La participación de terceros Estados en la financiación de operaciones de la Unión Europea con aspectos militares o de defensa debe ser objeto de una decisión del Consejo aprobada por unanimidad, en forma de una acción común (normalmente, será la que establece la ejecución de la operación). Las modalidades concretas de financiación se fijan en las disposiciones de los acuerdos celebrados al amparo del artículo 24 del TUE con cada uno de los Estados terceros que colaboren en la operación.

Principios

La participación de terceros en la financiación de operaciones de la Unión Europea con aspectos militares o de defensa se basará en los siguientes principios:

- La participación en una operación militar de la Unión Europea debe implicar una adhesión a su financiación.
- La autonomía de decisión de la Unión Europea siempre debe ser respetada, en particular en materia financiera, con arreglo a lo dispuesto en el Documento 10.155/02.
- Los Estados terceros contribuyentes deben beneficiarse de una información lo más amplia posible sobre los diferentes aspectos de la financiación de la operación.
- La participación global de terceros debe limitarse a un porcentaje razonable del coste total de la operación, aunque también tiene que suponer un valor añadido real.

Procedimiento para la puesta en práctica

El procedimiento para la materialización de tales principios se ajustará al *tempo* de la crisis y a la fase en que ésta se encuentre.

En la fase segunda (desarrollo de la crisis):

- Se intensificarán los contactos con terceros que contemplen una posible intervención en la operación

En la fase tercera (aprobación del concepto de gestión de crisis):

- Proseguirán los contactos con terceros.
- Sin perjuicio de la decisión del Consejo sobre una eventual invitación a contribuir en la operación, los terceros darán indicaciones preliminares sobre su potencial participación.
- Con dichas indicaciones se esbozarán las modalidades bajo las que podría invitarse a los terceros a compartir la carga económica de la operación.

En la fase cuarta (decisión formal de lanzar una misión):

- El Consejo aprobará una acción común en la que habrá de plasmarse la decisión de la Unión Europea de actuar, la selección de una opción militar, de un comandante

de la operación y de un cuartel general operativo y la disposición de invitar a terceros países a sumarse a la operación. La decisión del Consejo por la que accede a invitar a los terceros a que cooperen en la operación implicará la aceptación por éstos de la financiación de sus costes comunes.

Bibliografía

Documento 5.633/01 COSDP 20 (Sugerencias para los procedimientos para una coherente y completa gestión de crisis por la Unión Europea) de 24 de enero de 2001, anexo II (Financiación de las operaciones militares).

Documento WEU CM (95) 5 anexo 1 (Financiación de las operaciones de la Unión Europea Occidental).

Documento 10.155/02 COSDP 186 (Financiación de operaciones con aspectos militares o de defensa).

Documento 5.491/1/03 COSDP 27 (Modelo de Decisión del Consejo relativa al establecimiento de un mecanismo de financiación para costear una operación de la Unión Europea con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa).

Documento 5.493/1/03 COSDP 28 (Modelo de Decisión del Consejo relativa al establecimiento de un procedimiento de financiación anticipada de una operación de la Unión Europea con implicaciones militares o de defensa).

Documento 5.455/03 COSDP 22 (Contribución de los Estados terceros a la financiación de operaciones de la Unión Europea con aspectos militares o de defensa).

Tratado de la Unión Europea, artículo 28.