

LOS COSTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD COMÚN Y DEFENSA

Manuel Cabaleiro Larrán

Comandante de Intendencia de la Armada

Profesor de la ESFAS

Introducción

Una vez finalizado el semestre de la Presidencia española y desde mi destino en la División de Logística y Recursos del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), me ha parecido interesante tratar un aspecto poco conocido de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y de su hermana menor, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Antes de continuar quisiera hacer un inciso, no ya para justificar el título de este trabajo sino también para sumarme a quienes piensan que ambas políticas deberían fundirse en una única y nueva Política Exterior de Seguridad Común de Defensa (PESCD). No cabe duda, sin embargo, que aún hoy se hace muchas veces necesario —y así quedará reflejado en su caso a lo largo de estas líneas— separar estos dos campos dentro del proceso de construcción europea.

Mucho se ha escrito sobre el denominado segundo pilar de la Unión pero pocas referencias pueden encontrarse a la problemática de sus costes y su financiación.

El artículo 28 del Tratado de la Unión Europea (TUE) distingue, en el ámbito de la PESCD, tres tipos de gastos:

- Gastos administrativos, que deberán cargarse al Presupuesto General de las Comunidades Europeas, en el entendido de que tales gastos correrán a cuenta de la institución que los haya realizado.
- Gastos operacionales, que, en principio, se imputarán también al Presupuesto General salvo en aquellos casos en los que, por unanimidad, el Consejo decida otra cosa.
- Gastos operacionales derivados de operaciones con implicaciones militares o de defensa que deberán ser financiados por los Estados miembros en proporción a su producto nacional bruto, a menos que el Consejo, por unanimidad, fijase otro criterio.

Tras arduas discusiones en el seno de las instancias comunitarias, el documento base para la diferenciación y atribución de los costes de las operaciones militares lideradas por la Unión Europea fue aprobado por el Consejo de Asuntos Generales en su reunión del pasado 17 de junio en Luxemburgo. Su análisis pormenorizado merece un estudio aparte.

En estas páginas trataremos pues sólo la problemática que afecta a las dos primeras categorías.

Marco general

En la Unión Europea el marco presupuestario se halla delimitado por:

- El Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 sobre disciplina financiera y mejora del procedimiento presupuestario.
- Es en el punto H de este acuerdo entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión donde se regula la financiación de la PESD.
- El mecanismo de perspectiva financiera para el periodo 2000-2006.
- El Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977, que, dado el importante número de modificaciones sustanciales que ha sufrido a lo largo de estos años, será refundido y sustituido el 1 de enero de 2003 por un nuevo y más simplificado Reglamento presupuestario.

La distribución del poder de decisión entre los dos brazos de la autoridad presupuestaria —el Consejo y el Parlamento— conduce a la más inmediata clasificación de los gastos comunitarios, aquella que distingue entre *gastos obligatorios* y *gastos no obligatorios*. Se consideran gastos obligatorios todos los que entran en el Presupuesto en virtud de una obligación legal nacida del Tratado constitutivo de 1957 o de actos adoptados en base a él. Por tanto, todos los gastos del segundo pilar son gastos no obligatorios. Esto significa que es el Parlamento quien tiene la última palabra sobre su incremento (sujeto en todo caso a un límite porcentual con respecto al total del año anterior) o su reducción.

El Presupuesto General de la Unión Europea está concebido para posibilitar la puesta en práctica de las diferentes políticas comunes europeas con repercusiones económicas. Entre ellas está la PESD. Naturalmente también contiene créditos para hacer frente al sostenimiento de la base administrativa de sus instituciones.

Orgánicamente el Presupuesto se divide en secciones, una por cada institución —con sus correspondientes estados de ingresos y de gastos— como sigue:

- Sección I. Parlamento.
- Sección II. Consejo.
- Sección III. Comisión.
- Sección IV. Tribunal de Justicia.
- Sección V. Tribunal de Cuentas.
- Sección VI. Comité Económico y Social.
- Sección VII. Comité de las Regiones.
- Sección VIII. Formada por el Defensor del Pueblo y por el Supervisor para la Protección de Datos.

La Sección III (Comisión) es la única que contiene ambos tipos de créditos, administrativos y operacionales, ya que como órgano ejecutivo tiene la específica responsabilidad de la puesta en marcha de las medidas adoptadas. Todas las restantes secciones disponen sólo de créditos para atender gastos administrativos.

Así pues, en la práctica, el problema de la definición y distinción entre créditos administrativos y operacionales afecta particularmente a la Sección III (Comisión).

Esta Sección consta de:

- Una parte A, relativa a sus costes de personal y de funcionamiento.
- Una parte B, donde se recoge el gasto operacional.

Teniendo en cuenta el mencionado objetivo del Presupuesto General, tal diferenciación parece relativamente clara y sencilla pero, sin embargo, suele ocasionar problemas tanto cuando se redacta y tramita la aprobación del Presupuesto como durante su ejecución. La distinción no puede ser aplicada adecuadamente sin criterios precisos que ayuden a determinar dónde finaliza la actividad administrativa y dónde da comienzo la operacional. Esta falta de claridad dio lugar a la aparición, en la segunda mitad de los años ochenta y comienzos de los noventa, del denominado «fenómeno de los minipresupuestos». Los minipresupuestos estaban formados por líneas presupuestarias que, por una u otra razón con el paso del tiempo, se habían deslizado poco a poco a la parte B de la Sección III.

La autoridad presupuestaria intentó ya en 1993 clarificar esta situación pero la decisión más reciente sobre la materia fue la creación, en el Presupuesto del año 2000, de las rúbricas «BA»; gracias a ello, surgió la posibilidad de cargar los gastos administrativos y de apoyo técnico en la gestión de un determinado programa en la parte B. Hoy día, en lo que a las acciones PESCD se refiere, sólo figura este tipo de líneas «BA» en la Subsección B7 (Acciones Exteriores) de la Sección III, pero no en su Subsección B8 (PESC).

Desde un punto de vista económico, la nomenclatura presupuestaria en las Comunidades Europeas clasifica las distintas rúbricas en orden descendente en:

- Títulos
- Artículos.
- Capítulos
- Conceptos.

Las líneas presupuestarias proporcionan una descripción formal y vinculante del tipo de gasto delimitando su naturaleza (por ejemplo, salarios, dietas, etc.) o función (por ejemplo, personal, administración, energía, etc.).

Créditos administrativos

El propósito de los créditos administrativos es mantener el normal funcionamiento de los distintos departamentos y servicios de las instituciones europeas; dicho de otro modo, facilitarles el desempeño de las tareas encomendadas. Estos créditos se encuentran en las Secciones I, II, IV, V, VI, VII y VIII y en la parte A de la Sección III.

Así el gasto administrativo cubre la gestión diaria de la PESCD dentro las dos instituciones que la desarrollan: la Comisión y el Consejo.

Comisión (Sección III)

En esta Sección el gasto administrativo de la PESC aparece en su parte A, capítulo A-11 y comprende el salario, gastos de viaje y otros costes (a determinar caso por caso) relacionados con el personal de la Comisión que trabaja en este campo (mayoritariamente, la Dirección General A del Comisariado de Relaciones Exteriores).

Como ya se ha dicho, en su parte B, Subsección B7 (Acciones Exteriores) se hallan las líneas presupuestarias «BA» dirigidas a financiar los gastos administrativos directamente ligados a actividades operacionales. En concreto:

- Los gastos de apoyo técnico a tareas públicas delegadas por la Comisión a agencias que se van a encargar de ejecutarlas bajo el marco legal de la Comunidad Europea.
- Los gastos de asistencia técnica y administrativa que, no significando tareas de responsabilidad pública externalizadas por la Comisión, nacen de contratos de investigación o servicios con organismos regidos por leyes privadas.

Por el momento, este tipo de créditos «BA» no existe en la Subsección 8 (PESC).

Consejo (Sección II)

Dentro de ella, los siguientes gastos, que forman parte de la gestión cotidiana de la PESC, se consideran como administrativos:

- Los salarios y otros costes relativos a la plantilla de carácter permanente de las unidades encargadas de la PESC en el secretariado general así como los costes relacionados con la contratación temporal de expertos en áreas especializadas no cubiertas por su personal fijo. (Título 1, capítulos 11 al 13).
- Los gastos de viajes y manutención efectuados por la Presidencia, la troika, miembros del Consejo u otras personas debidamente autorizadas. (Título 2, capítulo 25).

Aquí conviene hacer algún comentario con respecto a los representantes especiales de la Unión. Dado el hecho de que estas personas representan a la Unión Europea, es unánimemente aceptado que la financiación de sus actividades corra a cuenta del Presupuesto General. Sin embargo, a la vista de las diferencias de criterio surgidas entre el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Cuentas acerca de la correcta imputación de sus costes, por ahora y como solución de compromiso, todos los gastos directamente relacionados con un representante especial —esto es, su salario, sus indemnizaciones, su seguro y sus costes de viajes y representación— se cargarán a la Sección II (Consejo), capítulo 11, concretamente en el concepto 1.113. Pero los debates sobre las distintas opciones para la financiación, a medio y largo plazo, de estos mandatarios prosiguen todavía a estas alturas en la Unión.

Con el fin de contribuir a la transparencia de la financiación de la PESD y específicamente la de las actividades del EMUE, desde este año 2002, un nuevo Título —el Título 3— ha sido creado en la Sección II (Consejo). Su propósito es identificar de forma individualizada el gasto inherente a la implementación y funcionamiento de la PESD en general y del EMUE en particular. Por consiguiente, todos los gastos de la PESD son administrativos y abarcan:

- Las retribuciones del EMUE establecidas dentro del marco de la PESD y de los expertos nacionales destacados en sus actividades conexas (capítulo 31).
- Los gastos de vida y funcionamiento del EMUE en el marco de la PESD (capítulo 32).
- Los gastos de infraestructura específica derivados de la implementación de la PESD. (capítulo 33).

— Los gastos de reuniones y convocatorias de la PESD (capítulo 34), figura 1.

Existen también gastos que, dependiendo de las circunstancias, pueden ser clasificados como administrativos, mediante una decisión del Consejo. Estos son:

- Los costes de la preparación para la puesta en marcha de una acción operacional, que abarcarían los gastos de viaje y manutención de las personas anteriormente mencionadas y los de la disponibilidad temporal de su apoyo logístico.
- Los costes incurridos en la organización de conferencias internacionales convocadas por la Unión en el ámbito de la PESD en o fuera de las sedes de sus instituciones, en la medida en que tales costes excedan las cantidades habitualmente asumidas por el país anfitrión.
- Los costes derivados de la gestión administrativa y de coordinación de una acción operacional siempre que tales costes afecten de manera exclusiva o casi exclusiva a los recursos humanos.

Conviene subrayar que todos los gastos administrativos de la PESCD —excepto los correspondientes a las líneas «BA»— se pagan con cargo a lo que el argot comunitario denomina *créditos no-disociados* por lo que, conforme al vigente Reglamento financiero de 1977, deben imputarse al presupuesto del ejercicio en el que se han realizado.

En el cuadro 1, p. 54, aparece el importe —estimativo para los costes del personal—, en miles de euros, de los créditos iniciales para atender los costes administrativos de la PESCD durante los tres últimos ejercicios presupuestarios.



Figura 1. Emblema del Estado Mayor de la Unión Europea.

Cuadro 1. *Créditos administrativos PESC, en miles de euros.*

Institución	Años		
	2002	2001	2000
<i>Comisión</i>			
Parte A			
• Costes de personal.	6.903	6.549	6.174
Parte B			
• Subsección B7 (Relaciones Exteriores):			
– Líneas «BA».	44.000	54.100	33.200
<i>Consejo</i>			
• Coste de personal (permanente más temporal).	11.671	11.352	10.555
• Costes de Presidencia, troika y miembros del Consejo.	24.280	24.680	23.029
• Costes de representantes especiales.	3.363	3.600	–
• Costes de la PESD:			
– De personal.	5.081	2.233	–
– De vida y funcionamiento.	1.140	–	–
– De infraestructura.	9.255	10.100	–
– De reuniones y convenciones.	1.200	–	–
<i>TOTAL</i>	<i>106.893</i>	<i>112.614</i>	<i>172.958</i>

Créditos operacionales

Los créditos operacionales están destinados a la puesta en marcha de las diversas políticas y programas de la Comunidad y, concretamente los de la PESC, se localizan en la parte B de la Sección III, en las Subsecciones 7 y 8. El problema de la determinación de competencias entre el primer y el segundo pilar de la Unión y, en consecuencia, el de la elección de la fuente de financiación de un objetivo operacional de la PESC entre una de estas dos Subsecciones aún no ha sido completamente resuelto a pesar de los procedimientos aprobados por el Comité de Representantes Permanentes a finales de noviembre de 1999.

Sin embargo, puede afirmarse que el reparto actual para atender la implementación de una acción operacional PESC es como sigue.

La Subsección 7 (Relaciones Exteriores) cubre los gastos relacionados con las medidas de:

1. Ayuda humanitaria.
2. Desminado.
3. Apoyo y supervisión de elecciones.
4. Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en terceros países.
5. Desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho.

La Subsección 8 (PESC) financia los gastos relativos a las siguientes materias:

6. Prevención de conflictos y gestión de crisis.
7. No proliferación y desarmamento.
8. Resolución de conflictos, apoyo y verificación de procesos de paz y estabilización.
9. Medidas de emergencia.
10. Medidas de preparación e investigación.

Las acciones numeradas como 4, 5 y 6 constituyen hoy día «casos frontera» a la hora de identificar la fuente de financiación más adecuada.

Volviendo de nuevo a hablar de los representantes especiales de la Unión Europea, el Consejo y la Comisión han acordado que los gastos de las acciones de apoyo en el contexto de las operaciones emprendidas por un representante especial se imputarán a la Sección III (Comisión), Subsección B8 (PESC), concretamente a la rúbrica B8-012 (resolución de conflictos, apoyo y verificación de procesos de paz y estabilización).

En la Subsección 8, el concepto B8-015 «Medidas de preparación e investigación» está destinado a cubrir:

- Los costes de las medidas preparatorias y de evaluación con vistas a la definición de cualquier acción conjunta o posición común bajo la PESC.
- Las operaciones de análisis (evaluación de medios *ex ante*, estudios específicos, etc.) y el trabajo explicativo y de preparación para el lanzamiento de acciones conjuntas (organización y participación en reuniones, operaciones de reconocimiento sobre el terreno, etc.).

Esto significa que, quizás, hasta que no aparezcan implicaciones militares o de defensa en una acción todavía bajo estudio, las reuniones necesarias y las conocidas como *fact-finding missions* podrían ser cubiertas por esta línea presupuestaria.

Cabe subrayar que, aun figurando en esta Sección, éstos no son créditos de la Comisión. Son créditos de la Comunidad que la Comisión, como órgano ejecutivo, es responsable de administrar en nombre de la Unión.

En el Presupuesto General, los créditos operacionales cubren los gastos operacionales, definidos como aquellos directamente relacionados con el objetivo de un programa o acción relevante de la Comunidad, incluyendo los gastos de evaluación y de asistencia técnica y administrativa siempre que beneficien únicamente a terceros.

Todas las acciones anteriormente enumeradas dan lugar a gastos plurianuales. Estos gastos, que abarcan más de un ejercicio presupuestario, se financian con los llamados *créditos disociados*. Ello significa que todos los créditos operacionales son créditos disociados.

Por otra parte, la opinión del Tribunal de Cuentas europeo sobre los costes de la PESCD es que la distinción entre gasto administrativo y gasto operacional debe basarse en la intención y en el contenido de las actividades más que en la naturaleza de los gastos en sí o en la clase de órgano que las lleve a cabo.

En este sentido, en su Informe Especial número 13/2001, este Tribunal recuerda que, conforme al artículo 13 del TUE, el Consejo detenta la responsabilidad de implementar

Cuadro 2. *Créditos operacionales PESC, en miles de euros.*

Institución	Años		
	2002	2001	2000
<i>Comisión</i>			
Parte B			
• Subsección B7 (Relaciones Exteriores):			
– Ayuda humanitaria.	425.745	456.000	474.262
– Desminado.	11.514	11.460	7.828
– Apoyo y supervisión de elecciones.			
– Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en terceros países.	601.000	629.000	750.000
– Desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho.			
• Subsección B8 (PESC):			
– Prevención de conflictos y gestión de crisis.	8.000	10.600	11.000
– No proliferación y desarmamento.	8.000	9.000	3.678
– Resolución de conflictos, apoyo y verificación de procesos de paz y estabilización.	8.000	10.000	11.070
– Medidas de emergencia.	5.300	5.000	1.770
– Medidas de preparación e investigación.	700	1.400	3.269
<i>TOTAL</i>	<i>1.068.259</i>	<i>1.132.460</i>	<i>1.262.877</i>

las estrategias comunes aprobadas por el Consejo Europeo, en particular cuando se adoptan acciones conjuntas o posiciones comunes.

Según el artículo 14, párrafo 1 del TUE, las acciones conjuntas se dirigirán a situaciones específicas para las que se juzga que se requiere una acción operacional de la Unión.

El artículo 15 del TUE dice que las posiciones comunes definen el parecer de la Unión sobre un asunto concreto de índole geográfica o temática.

Por tanto, a la vista de estos pronunciamientos, el Tribunal de Cuentas encuentra difícil considerar que una acción conjunta o una posición común puedan generar costes administrativos. En concreto, el órgano de auditoría externa de las Comunidades se muestra particularmente crítico con respecto a los gastos concernientes a los representantes especiales.

En el cuadro 2 se detallan los créditos iniciales, en miles de euros, dirigidos a acometer los costes operacionales de la PESC en estos tres primeros años del siglo XXI. Los correspondientes a la Subsección B7 no están totalmente desglosados pues muchos de los programas abarcan distintos tipos de acciones.

Conclusiones

No existe una definición totalmente exenta de ambigüedades capaz de marcar una clara línea divisoria entre costes administrativos y costes operacionales en el marco de la PESC.

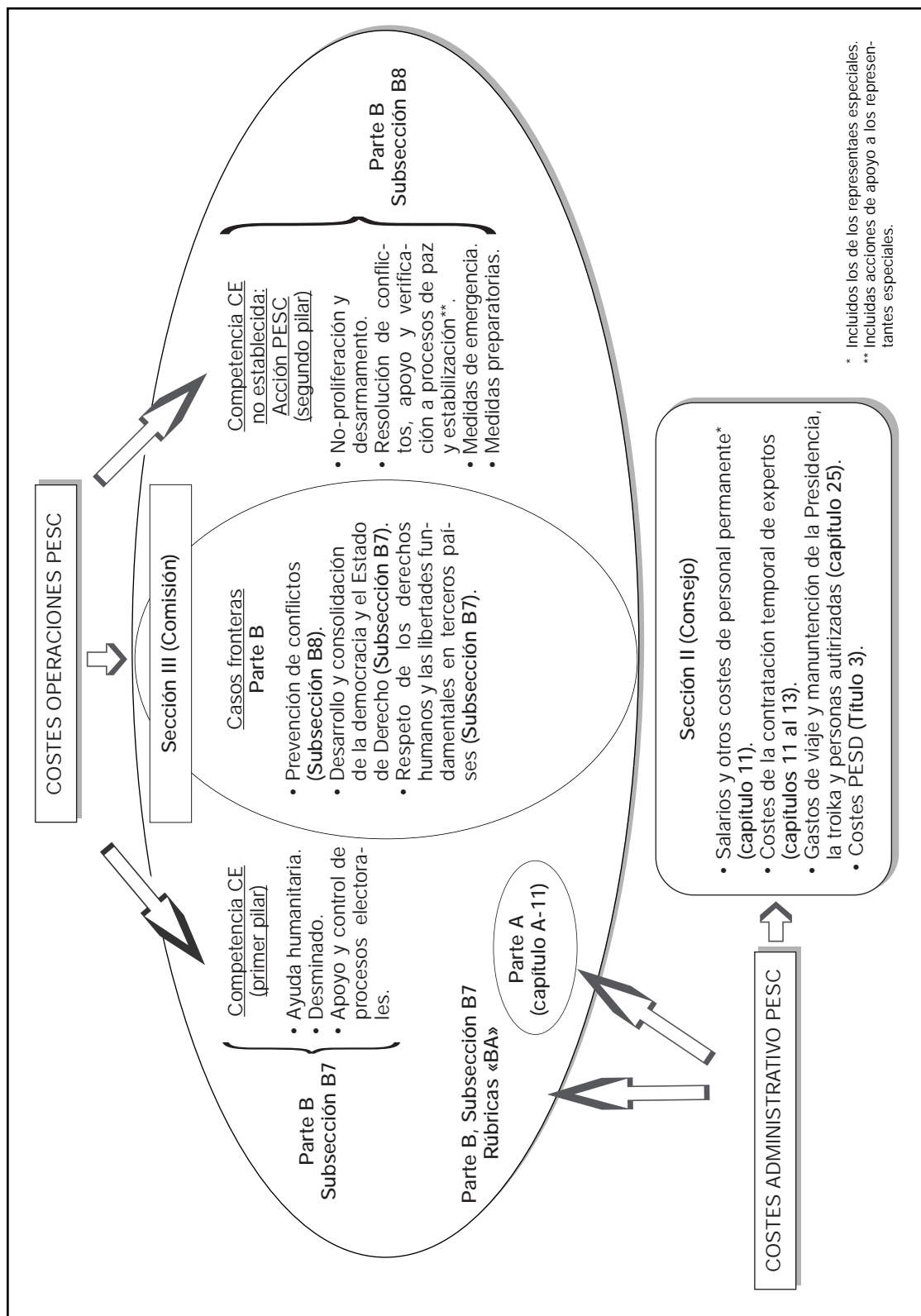


Figura 2. Presupuesto General de la Unión Europea.

La Comisión coincide con la recomendación del Tribunal de Cuentas europeo sobre la necesidad de establecer una perfecta distinción entre gastos administrativos y gastos operacionales, comprometiéndose a buscar una solución junto con la autoridad presupuestaria.

Ello quiere decir que los criterios de delimitación tienen que ser consensuados por todas las instituciones implicadas, esto es, la Comisión, la autoridad presupuestaria (Consejo y Parlamento) y el Tribunal de Cuentas.

De momento, sólo se han alcanzado declaraciones específicas conjuntas Consejo-Comisión sobre concretas acciones PESD, pero no aún un acuerdo general en el que esté incluido también el Parlamento.

Todos los gastos PESD son administrativos, de duración anual y están ubicados en la Sección II (Consejo) del Presupuesto Comunitario.

Los gastos operacionales en el ámbito de la PESCD aparecen únicamente en la Sección III (Comisión) del Presupuesto de la Unión y, hoy por hoy, son todos de carácter plurianual.

A modo de síntesis en la figura 2 queda reflejada la actual ubicación en el Presupuesto comunitario de los costes de la PESCD.

Bibliografía

Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999.

Diarios Oficiales de las Comunidades Europeas.

Documento 7.622/94 aprobado por el Consejo el 13-14 de junio de 1994 (notas financieras).

Documento 13.314/99 aprobado por el Comité de Representantes Permanentes el 30 de noviembre de 1999.

Informe especial número 13/2001 del Tribunal de Cuentas Europeo.

Tratado de la Unión Europea.