

91/2013

02 octubre de 2013

*Alfredo Vázquez Ramos\**

OTRA DIMENSIÓN ESTRATEGICA.  
FINANCIAR LAS OPERACIONES MILITARES  
DE GESTIÓN DE CRISIS EN LA UE

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## OTRA DIMENSIÓN ESTRATEGICA. FINANCIAR LAS OPERACIONES MILITARES DE GESTIÓN DE CRISIS EN LA UE

### Resumen:

La vocación de liderazgo de la Unión Europea en la escena internacional ha llevado a que su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y su derivada, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), se hayan convertido en la última década en algunos de los elementos más dinámicos del proceso de construcción europea. Una de sus consecuencias directas es el creciente número de misiones y operaciones desarrolladas, tanto en el dominio civil como en el militar.

Pero para materializar la voluntad de dotarse de una capacidad de reacción militar rápida y creíble es indispensable contar con un dispositivo adecuado de financiación. En febrero de 2004 el Consejo Europeo creó un instrumento de gestión específico para la cobertura presupuestaria de los gastos comunes de las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa. El denominado "mecanismo Athena" aportó reactividad y flexibilidad a las necesidades operativas, pero también planteó un conjunto de limitaciones, que el día a día de las intervenciones militares europeas, obliga a reexaminar. La reciente misión en Mali (European Union Training Mission -EUTM Mali) permite acercarnos a la configuración actual del mecanismo financiero Athena, a sus luces y sombras, y a sus posibles perspectivas de evolución en el corto plazo.

### *Abstract:*

*The vocation of leadership of the European Union on the international scenario has led to its Common Foreign and Security Policy (CFSP), and its derivative, the Common Security and Defence Policy (CSDP), to become some of the most dynamic elements in the integration process during the last decade. One of its main consequences is the growing number of missions and operations launched both in the civilian as in the military domain.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Alfredo Vázquez Ramos

*But in order to establish a rapid and credible military response it is essential to have a suitable financial tool. In February of 2004, the European Council created a specific budgetary system to fund common costs in EU operations having military or defence implications. The so-called "Athena mechanism" provided reactivity and flexibility for the operational requirements, but also raised a set of constraints, which the day-to-day operations of the European military, forces to re-examine. The recent mission in Mali (European Union Training Mission -EUTM Mali) allows us to approach the current configuration of this financial mechanism, its lights and shadows, and its potential prospects of evolution in the short run.*

### Palabras clave:

Unión Europea (UE), gestión de crisis, operaciones y misiones militares, gastos comunes, mecanismo Athena, EUTM Mali.

### Keywords:

*European Union (UE), crisis management, military operations and missions, common costs, Athena mechanism, EUTM Mali.*

## 1. A MODO DE INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) no es genéticamente una organización de Seguridad y Defensa. A pesar de que su objetivo primario era desterrar de una vez por todas la amenaza de la guerra en el continente, los orígenes y los éxitos del proyecto europeo en estos últimos 60 años se han basado siempre en un robusto vector económico, en torno al cual se han ido vertebrando otros elementos de contenido paulatinamente más político. Sin embargo, los límites de este patrón de integración se empezaron a alcanzar en la década de los 90.

El hito que supuso el Tratado de Maastricht de 1992, y sobre todo su continuación, el Tratado de Ámsterdam de 1999, no hizo abandonar a la UE el camino ni el modelo sobre el cual se habían construido sus mejores resultados, pero sí abrió la puerta a una profundización que abarcaría el desarrollo de dos nuevos pilares: la Justicia y Asuntos de Interior, y una embrionaria Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Los cambios que se empezaron a vivir en esa década forzaron la reflexión sobre ámbitos donde las resistencias de los Estados miembros se hicieron muy evidentes. Equilibrar el deseo de mantener las mayores cuotas posibles de soberanía nacional en un dominio tan sensible como la seguridad y la defensa, con una realidad que se obstinaba en demostrar que sólo las acciones conjuntas eran eficaces en un mundo globalizado, se convirtió en un nuevo desafío para las sociedades europeas. La senda recorrida desde esta constatación tras el conflicto de los Balcanes hasta hoy ha sido larga, cargada de altibajos y ramificaciones, a veces prometedora, a veces frustrante y siempre controvertida<sup>1</sup>.

En este contexto, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) nace como un subproducto de la PESC. Articulada institucionalmente a partir del Tratado de Ámsterdam y desarrollada en el último Tratado Europeo, el Lisboa de 2009, contempla tres grandes objetivos estratégicos: garantizar la seguridad interior, contribuir a crear un entorno de seguridad para Europa, y favorecer la integración y promoción de la defensa europea a través de un multilateralismo eficaz. A estos objetivos, aplicables en el fondo a toda la acción exterior de la UE, la PCSD incorpora un objetivo autónomo, con un fuerte valor simbólico y un enorme potencial para la defensa: la cláusula de asistencia mutua, que implica la respuesta conjunta de los Estados miembros si uno de ellos es agredido desde el exterior.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Moliner González, Juan Antonio. De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): La Cooperación Estructurada Permanente. Real Instituto Elcano. ARI Nº 55/2008.

<sup>2</sup> Artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea.

Al contrario que el “pilar comunitario”, es decir, el recogido en los Tratados comunitarios y sus sucesivas reformas (mercado único, unión económica y monetaria, política agrícola común o fondos estructurales y de cohesión, entre otras), con sus instituciones con competencias supranacionales, la PCSD se formula y decide sobre la base de la cooperación intergubernamental, con decisiones basadas en el principio de unanimidad, y sin apenas presencia de competencias de las instituciones europeas. Estas reglas del juego muestran visiblemente la frontera de posibilidades y límites de una política esencial para el futuro de la Unión.

No obstante, por encima de los desacuerdos vividos en los últimos años, incluso con enfoques nacionales diametralmente opuestos, varias tendencias de largo aliento hacen cada día más palpable el crecimiento del vector de defensa europea. Por una parte, la Unión desea ser un agente de primera magnitud en la escena internacional, y así la entienden también actores individuales, aliados, amigos o potencias de la talla de India, Brasil, China y Rusia, junto con otros actores colectivos como la OTAN, Naciones Unidas o la Unión Africana.

Como es bien conocido, junto con amenazas históricas (proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo, conflictos regionales, Estados fallidos, crimen organizado) conviven ahora otras nuevas como los ciberataques o los cambios climáticos con un severo impacto en la competencia por los recursos y las migraciones incontroladas. A este contexto se incorporan los clásicos conflictos intra-estatales, que cuentan con un enorme potencial para trascender las fronteras nacionales. Esto es especialmente crítico para una Unión que limita al Este con los conflictos durmientes de los Balcanes o de las ex-repúblicas soviéticas, al Sur con la inestabilidad provocada por la, inicialmente prometedor, primavera árabe, y al Sur del Sur con la inseguridad endémica del Sahel o del Cuerno de África. Dada la multidimensional naturaleza de la UE, existe un claro reconocimiento de que no es posible abordar la gestión de las crisis securitarias ni individualmente ni sin fortalecer de forma decidida la dimensión militar de su enfoque global<sup>3</sup>.

Adicionalmente, el debate perenne sobre las capacidades militares y civiles necesarias para responder a este conjunto de riesgos y amenazas, se enmarca ahora en un nuevo entorno estratégico dominado por factores de cambio tales como el aumento de la volatilidad global, el desplazamiento del centro de gravedad de EEUU hacia la región Asia-Pacífico y el impacto del descalabro financiero mundial que estalla en 2008.

---

<sup>3</sup> Simón, Luis. No might, no right: Europeans must re-discover military power. Real Instituto Elcano, 19 Marzo 2013.

Afrontar todos estos retos significa, una vez más, que Europa precisa asumir mayores responsabilidades en su propia seguridad; es decir, admitir definitivamente la relevancia de la fuerza militar en la resolución de conflictos, y disponer de la capacidad autónoma para proyectarla globalmente. Dentro de este marco de generación de estabilidad más allá de nuestras fronteras se inscribe su última misión militar, la misión europea de adiestramiento en Mali (EUTM Mali).

## 2. LOS COMPROMISOS DE LA PCSD: EUTM MALI

Entre enero y abril de 2012, el gobierno de Mali perdió el control sobre la parte norte de su país. El territorio ocupado por cuatro grupos armados, aproximadamente dos terceras partes del país, se había convertido en un santuario para el terrorismo, la inmigración ilegal, el tráfico de armas y el crimen organizado<sup>4</sup>.

Tras meses hibernación en sus actividades, los insurgentes desencadenaron el 10 de enero de 2013 una nueva ofensiva hacia el sur que desarticuló rápidamente a las fuerzas armadas de Mali (FAM) y les dejó a las puertas de la ciudad de Mopti/Sevare, apenas unos centenares de kilómetros al norte de la capital Bamako.

La posibilidad de un mayor avance hacia el sur provocó el 11 de enero la intervención militar francesa (SERVAL), solicitada por Mali y respaldada por Naciones Unidas. La operación detuvo la penetración insurgente y recuperó en un primer momento las ciudades claves de Gao, Tombuctú y Kidal. Siguiendo este primer esfuerzo operativo, contingentes militares procedentes de Chad y de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (ECOWAS) desplegaron paralelamente para apoyar a las FAM.

En ese contexto de conflicto abierto, el 18 de enero de 2013, el Diario Oficial de la Unión Europea publicó la decisión del Consejo del 2013/34/PESC aprobando una misión militar de la Unión Europea, que sería lanzada un mes más tarde, para contribuir al adiestramiento de las Fuerzas Armadas de Mali (EUTM Mali). La Misión respondía a la solicitud de las autoridades de Mali y a las resoluciones 2071/2012 y 2085/2012 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Con estas decisiones, el Consejo marcaba los objetivos, establecía la cadena de mando, autorizaba el plan de la misión y las reglas de enfrentamiento, y permitía desplegar una misión centrada en proporcionar adiestramiento y asesoramiento a las FAM, pero sin participar en operaciones de combate. Su finalidad es reconstruir sus capacidades

---

<sup>4</sup> Entre ellos dos organizaciones terroristas yihadistas.

operacionales para recuperar la autoridad gubernamental en el conjunto del país y neutralizar las amenazas del terrorismo y del crimen organizado<sup>5</sup>.

Para ello EUTM Mali desarrollará durante quince meses dos pilares de trabajo complementarios: adiestrar sucesivamente a 4 batallones (650-700 efectivos cada uno<sup>6</sup>), y asistir y asesorar a los responsables del ministerio de defensa para abordar una profunda reforma de su sistema de defensa nacional, en particular, las estructuras de mando y control a nivel operacional, la organización de cadena de apoyo logístico, y la gestión de recursos humanos.

Con más de 550 militares y 22 Estados miembros de la Unión Europea presentes sobre el terreno, la misión EUTM Mali constituye por ahora el vigésimo octavo despliegue y el octavo específicamente militar de la Unión en diez años, tras Concordia (2003), Artemis (2003), Althea (2004), EUFOR RD Congo (2006), EUFOR Chad (2008), Atalanta (2008) y EUTM Somalia (2010). Se trata también de una de las misiones más ambiciosas por el número de efectivos desplegados y el contexto de conflicto en el que se mueve, configurándose como un nuevo test de credibilidad para la Unión y su Política Común de Seguridad y Defensa.

Más de seis meses después de su lanzamiento surgen las primeras valoraciones de su ejecución. Las conclusiones preliminares indican que el éxito inicial de la misión, basado en un enfoque global a las necesidades de defensa de Mali, resulta ensombrecido por las dificultades observadas en el ciclo de planeamiento y conducción, por las limitaciones operativas que se desprenden del marco europeo de actuación. Entre los escollos más destacables, cabe identificar tres elementos particularmente complejos<sup>7</sup>.

En primer lugar, el proceso de generación de fuerzas. Si bien en determinadas áreas podíamos hablar de una sobreoferta de capacidades por parte de los Estados miembros (instructores o apoyos logísticos nacionales), en otras se han dado retrasos o incluso vacíos capacitarios. Entre los retrasos está el caso concreto de la unidad de protección de la fuerza, que proporciona seguridad a las instalaciones de la misión y a las actividades de instrucción, y que necesitó hasta tres conferencias y numerosas reuniones bilaterales y multilaterales para ser generada<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Sus actividades se conducen en coordinación con otros actores como Serval, la operación francesa, EUCAP Sahel Níger, la misión AFISMA, liderada por la organización regional ECOWAS, y la actual misión de ONU para la estabilización de Malí, MINUSMA.

<sup>6</sup> Aproximadamente la mitad de las unidades operativas del Ejército de Tierra de Mali.

<sup>7</sup> Conferencias del Comandante de la Misión: 08 Mayo, encuentro UE-USA; 17 de Mayo intervención ante el Comité Político y de Seguridad de la UE; 12 de Junio 2013, OHQ Mont Valerien.

<sup>8</sup> El compromiso de España en esta área la ha convertido en el primer contribuidor en el segundo semestre de 2013.

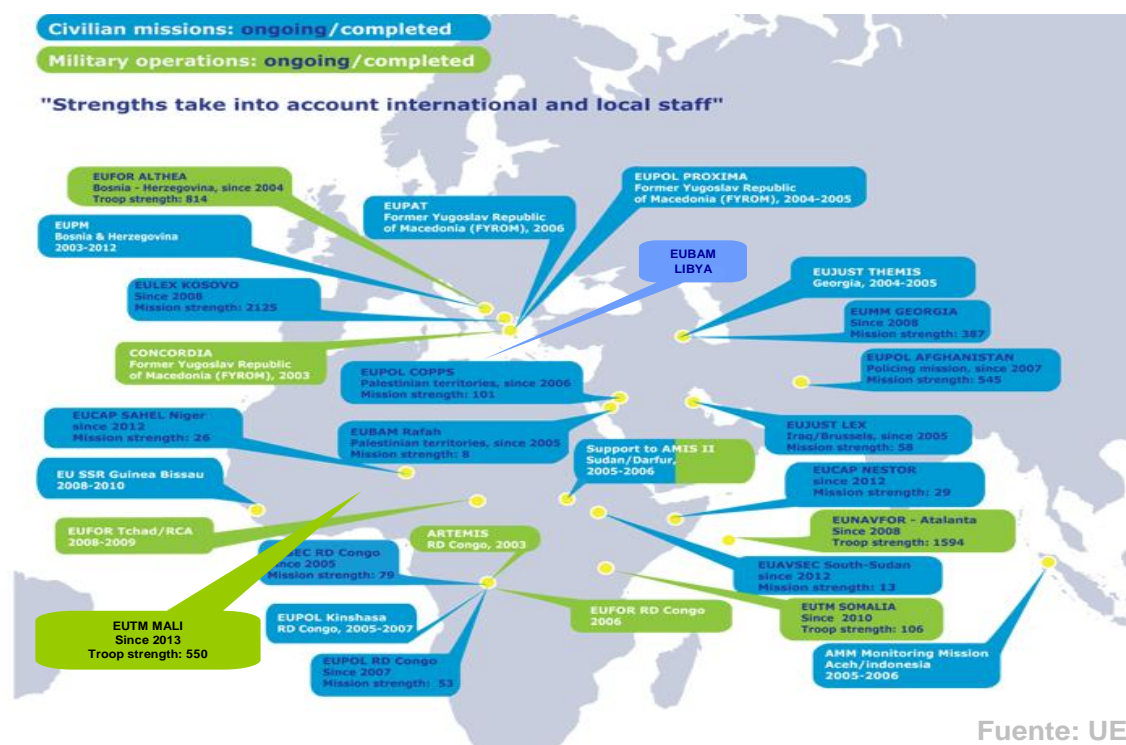


Alfredo Vázquez Ramos

Entre las carencias se cuenta el apoyo AIR MEDEVAC, que facilita la rápida evacuación por helicóptero medicalizado del lugar del accidente a la formación sanitaria apropiada, y que hubo de ser finalmente externalizado ante la ausencia de contribuciones nacionales.

La segunda limitación cae en el ámbito del equipamiento de las FAM. EUTM Mali puede adiestrar y asesorar a las unidades militares de Mali, pero no equiparlas. Ni forma parte de su misión ni puede, bajo las reglas actuales de la PCSD, actuar como una agencia para acciones financiadas a través otros instrumentos de la UE. Sin embargo, dotar de los materiales a los batallones malienses es un requisito imprescindible, primero para desarrollar un adiestramiento eficaz y completo, y segundo para permitirles disponer de la necesaria capacidad operativa para ser empleados en combate.

### Misiones y Operaciones de la UE. Agosto 2013



Para sortear este obstáculo derivado de la precariedad de medios de las unidades terrestres de Mali, se activó en el Estado Mayor de la Unión Europea una cámara de compensación (*clearing house cell*), con la misión de coordinar las demandas manifestadas por las FAM y EUTM Mali, y las ofertas de material militar que las diferentes naciones u organizaciones internacionales estuviesen dispuestos a donar<sup>9</sup>. Este dispositivo de compensación construido sobre acuerdos bilaterales entre nación donante y Mali, tiene la ventaja de centralizar y

<sup>9</sup> Los servicios de la cámara de compensación se hicieron también extensivos a la operación AFISMA.

canalizar las donaciones, pero cubre de forma fragmentaria e insuficiente los requerimientos operativos expuestos y no tiene en cuenta las prioridades de equipamiento de las FAM.

En tercer lugar y por último, la dimensión presupuestaria volvía a jugar de nuevo un papel incómodo en los esfuerzos de gestión de crisis por parte de la Unión. A los problemas y retrasos citados, se añadían las restricciones de funcionamiento del mecanismo europeo de financiación de los gastos comunes de las operaciones. Aunque el denominado “mecanismo Athena” se ha mostrado hasta la fecha mucho más flexible que los procedimientos financieros de otras organizaciones internacionales, como es el caso de OTAN, sus principios y métodos de trabajo requieren una adaptación más ágil al contexto operacional.

### **3. UN PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE FINANCIACIÓN COMÚN DE OPERACIONES MILITARES EN LA UE: ESTRUCTURA TEMPORAL Y CONCEPTOS DE GASTOS**

El artículo 41.2 del Tratado de la Unión Europea establece que la financiación de los gastos derivados de operaciones que tengan implicaciones en el ámbito militar o de la defensa no se incluirá en el presupuesto de la Unión, sino que será atendida por las contribuciones de los Estados miembros.

Como resultado de las lecciones aprendidas en el planeamiento y ejecución de las primeras operaciones militares, Artemis y Concordia, donde los dispositivos financieros constituidos ad hoc mostraron ser inadecuados, el 22 de septiembre de 2003 el Consejo Europeo decidió que la UE debía dotarse de medios flexibles para gestionar la financiación de los costes comunes de sus operaciones militares con independencia de la escala, complejidad o urgencia de éstas.

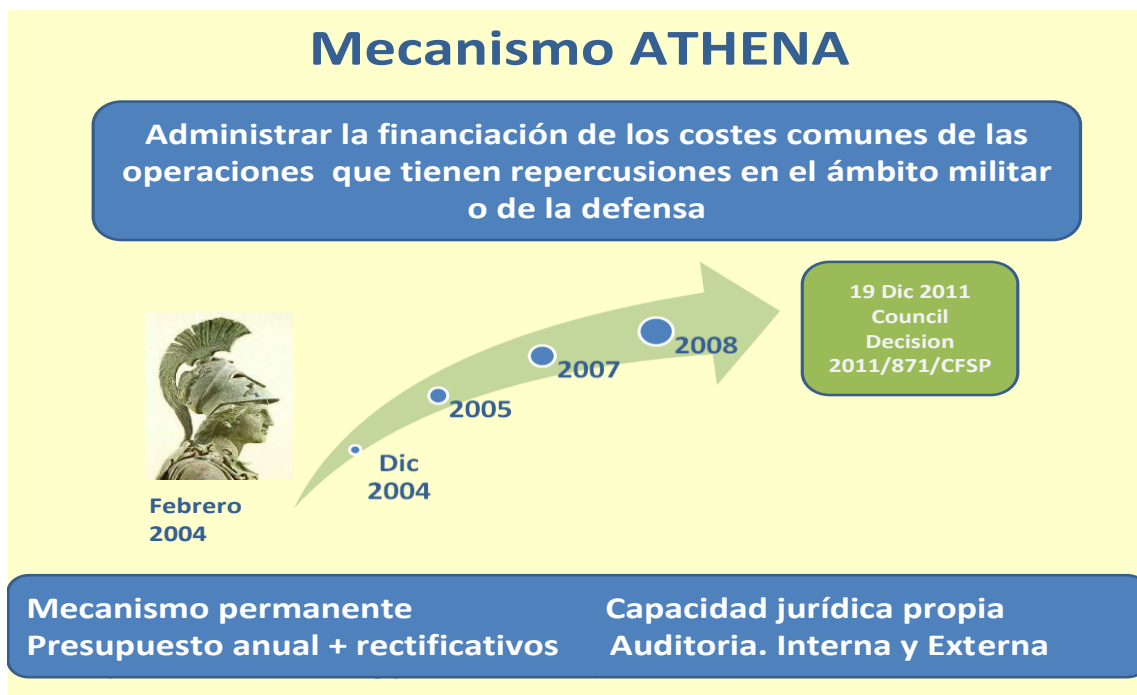
En esa línea, la Decisión del Consejo 2004/197/PESC, de 23 de febrero de 2004, estableció un mecanismo permanente, que con carácter intergubernamental, respondiese a esta necesidad<sup>10</sup>. Su presupuesto se determinó a partir de contribuciones nacionales basadas en el porcentaje del producto nacional bruto del Estado miembro de la Unión participante respecto al total de Estados miembros participantes<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> El mecanismo ha conocido hasta la fecha 5 revisiones; la última es la Decisión 2011/871/PESC, de 19 de diciembre de 2011.

<sup>11</sup> Dinamarca no participa en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la UE con implicaciones en el ámbito de la defensa, por lo que tampoco participa en la financiación del mecanismo. España asume en 2013 el 7,95% del mismo, siendo el 5º mayor contribuyente. El presupuesto 2013 para operaciones militares es de 56M€.





La creación del denominado “mecanismo Athena” evidenciaba por tanto una primera contradicción entre la creciente responsabilidad que la Unión desea jugar en el ámbito internacional, y la restricción para financiar con sus recursos propios las operaciones y misiones en el exterior de carácter militar.

Pero para entender las posibilidades y limitaciones de un mecanismo financiero donde las decisiones se adoptan siempre por unanimidad, es necesario analizar esquemáticamente su estructura de costes comunes. Para ello se establecen hasta seis categorías de costes, en función de tres criterios: naturaleza del gasto, la fase de la operación en que se sitúen y la autoridad que los aprueba<sup>12</sup>.

- a) Costes comunes asumidos siempre por Athena: fundamentalmente las indemnizaciones por razón del servicio del comandante de la operación y su personal para rendir las cuentas ante el comité especial, indemnizaciones por daños y perjuicios, y gastos por almacenamiento de materiales adquiridos en común para una operación (anexo I);
- b) Costes comunes relativos a la fase preparatoria de la operación y asumidos por Athena: coste de transporte y alojamiento y comunicaciones de misiones de

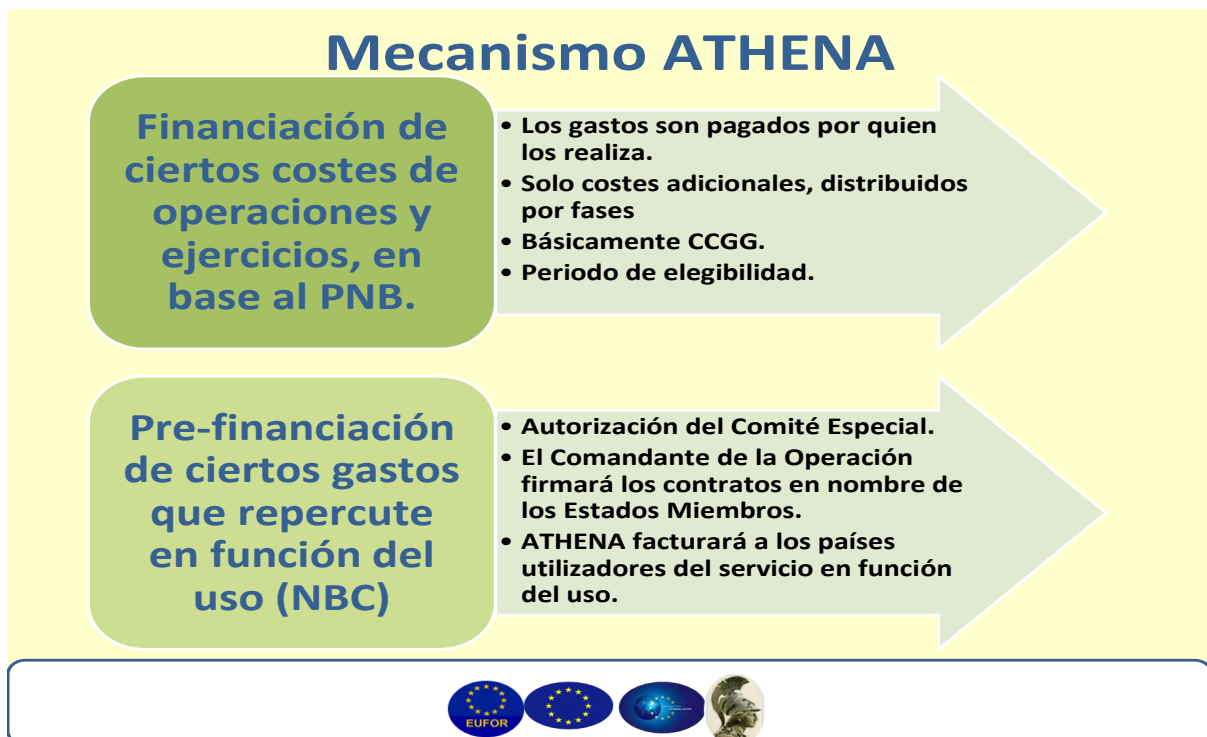
<sup>12</sup> Los costes comunes tienen la consideración de costes incrementales; es decir, gastos en los cuales no se habría incurrido si la operación no hubiese tenido lugar.



En cualquier caso, el comité especial -órgano directivo del mecanismo Athena donde están representados los 26 Estados miembros- podría decidir caso por caso, que en determinadas circunstancias, algunos costes adicionales distintos de los enumerados en el anexo III-B) se consideren costes comunes de una determinada operación durante su fase activa.

Con independencia de estos criterios de distribución de costes considerados comunes, por razones de economías de escala y simplicidad administrativa, el comité especial podría decidir que la gestión previa de determinados gastos se confíe también a Athena. Se trata de los denominados "Nation Borne Cost" (NBC) –costes a cargo de la nación que los genera que son, así pues, prefinanciados por el mecanismo y posteriormente reclamados a los Estados miembros participantes según su niveles reales de consumo; fundamentalmente gastos de apoyo al personal (agua, alimentación, lavandería, bienestar y servicios generales de campamento), carga y descarga de aviones o suministro de carburantes, entre otros.

En líneas generales, la experiencia de operaciones anteriores indica que la financiación común suele alcanzar un promedio del 10% del total de los gastos generados en el conjunto de la operación. Las revisiones periódicas a las que ha sido sometido el mecanismo Athena han tratado de re-equilibrar esta situación, buscando ampliar la lista de costes automáticamente financiados en común.



#### 4. EUTM MALI. CONSTRUCCIÓN PRESUPUESTARIA

El primer elemento financiero con el que cuenta el planeamiento de la misión es la estimación de su coste. Una vez que el Consejo aprobó en diciembre de 2012, el Concepto de Gestión de Crisis, una comisión de reconocimiento sobre el terreno valoró la cantidad necesaria para cubrir los costes comunes de la ejecución de EUTM Mali en 12.3M€ para el conjunto de los 15 meses. Este dato constituye la denominada “Cantidad de Referencia”; un importe que proporciona la base presupuestaria común sobre la que los Estados miembros cuantifican su contribución económica.

El cálculo de la “Cantidad de Referencia” se desarrolló sobre la información disponible en ese momento y bajo unas determinadas hipótesis de planeamiento, que saltaron por los aires cuando la misión fue lanzada 2 meses más tarde.

La ofensiva rebelde hacia el sur, el colapso de las fuerzas malienses y la posterior intervención militar francesa con la operación Serval, modificaron profundamente los parámetros de configuración de la misión.

En primer lugar, no fue posible desplegar el campamento de instrucción en las localización previamente fijada (Markala), por lo que hubo de ocuparse las instalaciones de la escuela de oficiales de las FAM en Koulikoro, 60 km. al norte de Bamako, que no reunía las condiciones de infraestructura necesarias para las actividades de adiestramiento y alojamiento de los instructores.

Por otra parte, una robusta unidad de protección europea y un hospital de campaña reforzado fueron añadidos al dispositivo de la misión, con lo que el contingente inicial de 315 efectivos pasó a cerca de 550. Finalmente, la capacidad de helicóptero MEDEVAC, en principio proporcionada por un Estado miembro, hubo de ser externalizada tras el fracaso del proceso de generación de fuerzas.

Estas profundas modificaciones con impacto económico, junto con las solicitudes del comandante para financiar en común una serie de gastos excepcionales pero esenciales para el desarrollo de la misión (infraestructuras y equipos para la fuerza, material de campamento para los reclutas malienses, vehículos para los instructores, gestión de basuras en Koulikoro, combustible para la fuerza de protección, adquisición y gestión de raciones de previsión y agua embotellada, servicios de seguridad para el Cuartel General de Bamako y Air MEDEVAC) dieron lugar a intensos debates en el seno del comité especial, que evidenciaron enfoques muy divergentes entre los Estados miembros, particularmente en lo

relativo a la compensación de determinadas capacidad críticas y costosas proporcionadas por los participantes.

Lo que parecía en un principio un procedimiento rutinario de estimación de costes en común, elaboración presupuestaria y posterior debate en el seno del comité especial, se convirtió en una dificultad mayor, con consecuencias que amenazaron en determinados momentos incluso con paralizar la misión.

Tras sucesivas reuniones y numerosas versiones del proyecto, el 31 de mayo (casi tres meses y medio después del lanzamiento de la misión) se consensuó un presupuesto por 24.7M€ para el periodo total del mandato (10 meses en 2013 y 5 meses en 2014)<sup>13</sup>.

Con una cuantía que era el doble de la estimación inicial, el presupuesto común aprobado para 2013 respondía a la cobertura de dos grandes áreas de gasto: la construcción de infraestructuras de alojamiento y adiestramiento para las fuerzas desplegadas (53%), y los servicios y evacuaciones sanitarias (17%). Sin embargo, paradójicamente del total aprobado, 13.4M€ procedían de peticiones extraordinarias; es decir, sólo el 43% del presupuesto de EUTM Mali correspondía a costes automáticamente financiados en común.

## 5. LOGROS, RETOS, OPORTUNIDADES

Desde un principio, el desarrollo de la PCSD se ha venido traduciendo en un incremento paulatino del despliegue de fuerzas europeas en diferentes teatros de operaciones. La limitación impuesta por el Tratado de la Unión Europea, en el sentido de que los gastos derivados de operaciones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa no pueden ser soportados por el presupuesto de las comunidades europeas, obligó a la creación de un marco administrativo *ad hoc* para dicho fin. Alimentado con las contribuciones de los Estados miembros, el mecanismo Athena permitía sortear ese escollo jurídico, pero a la vez restringía, a una lista excesivamente reducida, los posibles costes que podrían beneficiarse de forma automática de una financiación en común. Para valorar en su totalidad la bondad de la solución Athena es aconsejable aproximarse a la experiencia de otras dos grandes organizaciones internacionales que operan en este campo.

El principio financiero rector en la ONU es el denominado “burden-sharing”; es decir, un sistema de reparto de cargas que permite a los Estados contribuidores ser reembolsados,

---

<sup>13</sup>Ver anexo 1: Presupuesto EUTM Mali 2013-2014

según unas cuantías fijadas, por los costes de los medios humanos, materiales o servicios proporcionados a la misión.

Por su parte, OTAN invierte completamente esta premisa. La Alianza Atlántica se rige por el principio de “cost lie, where they fall.”; en otras palabras, cada nación se hace responsable de los costes en que incurre por la proyección y sostenimiento de sus capacidades. Este principio sólo es soslayado –y por tanto un determinado coste es susceptible de ser financiado en común- cuando es imprescindible abordar gastos en beneficio común o ningún país ofrece capacidades consideradas críticas para la operación. Esto supone en términos económicos que, del importe total de una operación OTAN, aproximadamente sólo el 1% sea presupuesto común.

El espíritu de Athena se enmarca dentro de este último principio; sin embargo este marco de responsabilidades financieras es mucho más flexible que el establecido por la Alianza. Disponer de antemano de una lista de costes comunes, y sobre todo, la posibilidad de acudir al comité especial para que considere como costes comunes determinados gastos adicionales de la operación, proporciona una elasticidad presupuestaria inédita.

Las sucesivas modificaciones introducidas en la definición del mecanismo no evitan que, con ocasión de cada operación, se manifiesten de nuevo sus rigideces. Los parámetros financieros de cada operación fluctúan en gran medida y, dependiendo de la decisión específica del Consejo, la cobertura de Athena para determinados gastos no fija siempre una estructura estable y coherente para las acciones comunes. La experiencia adquirida en el planeamiento y ejecución de las operaciones de la UE ponen de manifiesto que las restricciones identificadas –especialmente la crónica dificultad en los procesos de generación de fuerzas; es decir, cuando la voluntad política expresada por los Estados miembros no se corresponde posteriormente con los aportes de capacidades para las misiones concretas a que deben enfrentarse- están vinculadas en buena medida a la financiación.

Para ciertos Estados miembros la presupuestación en común de capacidades militares incide de forma negativa en su generación. Según esta opinión, siempre será más atractivo y barato a corto plazo pagar conjuntamente por los servicios de defensa proporcionados por otros Estados u organismos que constituir, desplegar y sostener capacidades nacionales. Esto conduciría inevitablemente a desincentivar su mejora y, en el largo plazo, al debilitamiento militar de los socios europeos.



Otra línea argumental insiste en que también parece necesario avanzar hacia un reparto más equitativo de cargas a fin de evitar el fenómeno de la doble contribución<sup>14</sup>. Una ampliación de la lista de costes comunes financiados automáticamente por Athena conduciría a una distribución más equilibrada del peso económico, en particular para aquellas capacidades más costosas y esenciales como es el caso de los apoyos sanitarios o el transporte estratégico de las fuerzas, y castigaría menos a los más comprometidos en la defensa compartida. Por otra parte también se lograría un abaratamiento de costes de la operación, puesto que siempre es menos oneroso compensar capacidades militares que contratarlas en el mercado, y favorecería paralelamente la participación de aquellas naciones con menores medios disponibles, que al menos percibirían un reembolso por sus contribuciones. Esta mutualización de gastos podría ser considerada como una iniciativa de alto valor político y relativo bajo coste para una organización de la envergadura de la UE.

Un último obstáculo estructural, también evidenciado en EUTM Mali, es el hecho que la misión puede adiestrar a las Fuerzas Armadas de países en crisis pero no puede equiparlas, ni siquiera en sus aspectos más básicos. Las soluciones proporcionadas por el mecanismo de la cámara de compensación se han mostrado insuficientes. Bajo las actuales reglas de la PCSD, las operaciones no tienen la autoridad para implementar actividades financiadas con otros instrumentos europeos o incluso gestionar donaciones económicas de otros organismos o terceros Estados. Esta dispersión de responsabilidades reduce la coherencia y eficacia de la acción exterior de la UE, crea vacíos en la ejecución de las misiones militares y ralentiza sus resultados.

## 6. LA EUROPEIZACIÓN DE LA DEFENSA

A pesar de los avances en la PCSD durante la última década, esta política no ha estado siempre a la altura de sus ambiciones. Su marginalización es el resultado de incomprender el papel de prevención y estabilización que juega en la política internacional, y su capacidad de facilitador para que otros instrumentos (económicos, culturales o diplomáticos) materialicen su potencial.

Para ser un actor global, la UE necesita contar con los medios y procesos adecuados que le permitan alcanzar sus objetivos estratégicos de seguridad. Y en ese desafío, la dimensión financiera actúa como un condicionante estratégico para el éxito de las operaciones exteriores. Dentro de este marco, algunas opciones pueden ser exploradas:

---

<sup>14</sup> Soportar el coste íntegro de desplegar capacidades y contribuir adicionalmente a la financiación de los costes comunes.

**a). Reequilibrar a corto plazo el reparto de costes.**

La contradicción de la doble contribución sólo se puede reducir revisando al alza el perímetro de los costes comunes. El mecanismo Athena ha demostrado ser un marco más flexible que los procedimientos financieros de OTAN, pero su base conceptual requiere evolucionar. En la práctica, Athena tampoco ha permitido un reparto realmente equilibrado de la carga financiera ni ha facilitado, a tenor de la experiencia de últimas misiones lanzadas, el proceso generación de fuerzas. La existencia de estos dos tipos de cargas (nacionales y multinacionales) y mecanismos de financieros, corresponden a dos lógicas diferentes: Solidaridad o Alianza.

**b). Revisar el principio de unanimidad.**

La lentitud de los acuerdos por consenso a 27 Estados miembros sobre un presupuesto de costes comunes que debe ser aprobado en su totalidad, puede ser particularmente penalizante por la facilidad de adoptar posiciones de bloqueo. La posibilidad de llevar a cabo una votación limitada a las partes del presupuesto previamente aceptadas debería establecerse para agilizar la disposición de fondos a las operaciones.

**c). Expandir la base financiera de las misiones militares.**

EUTM Mali es un ejemplo de la necesidad de dilatar las bases financieras dirigidas a equipar de forma homogénea a las unidades locales. Aunque la responsabilidad de equipar y sostener a los batallones en formación es primariamente una responsabilidad de la nación apoyada, un equipamiento suficiente es un requerimiento crucial para conducir las actividades de adiestramiento. Un fondo fiduciario nutrido por créditos de la UE, donaciones de Estados miembros, organismos internacionales o terceros países, a disposición del comandante de la misión permitiría abordar la cobertura de los proyectos más críticos identificados.

**d). Reforma estructural a largo plazo de la política financiera de la UE para operaciones.**

Existe una estrecha interdependencia entre las operaciones militares y civiles de la Unión. Una emancipación completa sería, en la mayoría de los casos, imposible o puramente artificial. El “enfoque global” preconiza precisamente la integración de todos los instrumentos disponibles como método más eficaz para la gestión de crisis. El dispositivo militar es un elemento con enorme utilidad para reforzar el papel exterior de la UE pero para ello requiere ganar coherencia respecto a otras estructuras europeas.

Los recursos asignados a la PSCD en su vertiente militar no se corresponden en absoluto con el peso económico de la Unión ni la capacidad militar de sus Estados miembros. En su conjunto, las instituciones europeas disponen para 2013 de un presupuesto de 150.900M€; a su acción exterior se dedican aproximadamente unos 9.600M€, de los cuales 400M€

Alfredo Vázquez Ramos

corresponden a la PESC<sup>15</sup>. En contraste, las operaciones militares tienen 0€ en el presupuesto europeo y obtienen apenas 56M€ por la vía del mecanismo intergubernamental Athena. Este desequilibrio estructural habla por sí solo de las limitaciones del vector de defensa europeo.

A pesar de que el actual marco presupuestario impone un férreo corsé para los próximos siete años, las proyecciones presupuestarias de la UE a más largo plazo deberían incluir progresivamente los costes completos de las futuras misiones civiles y militares EU. Desde esta perspectiva, una reforma de fondo de su dimensión financiera sería un catalizador estratégico para superar las paradojas del proyecto europeo, y empezar a cerrar la brecha entre lo que se es y lo que se quiere ser.

*Alfredo Vázquez Ramos\**  
*COMTE.ET. DEM*  
*Dirección de Logística*  
*European Union Military Staff (EUMS)*

---

<sup>15</sup> Presupuesto de la UE para 2013. Comisión Europea. Cuadernos de bolsillo.

## Bibliografía

Athena Mechanism. Athena Operating Manual. European Union, October 2010.

Athena Mechanism. Solicitudes de presupuesto EUTM Mali 2013; Actas del Comité Especial y documentos de trabajo de la Misión, Mayo 2013.

Biscop, Sven & Algieri, Franco. The Lisbon Treaty and the ESDP: Transformation and Integration. Egmont paper 24. Egmont-, Royal Institute for International Relations, June 2008.

Consejo Europeo. Decisión 2011/871/PESC, 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 (Athena)

Bono, Giovanna. Operation Concordia: the first steps towards a new EU-NATO strategic relationship? Deutsche Gesellschaft fuer Auswaertige Politik, June 2003.

Missiroli, Antonio. €uros for ESDP.-financing EU operations. EU-ISS Occasional Paper 45, June 2003. Working Paper. European Union Institute for Security Studies (Paris).

Moliner González, Juan Antonio. De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente. Real Instituto Elcano. ARI Nº 55/2008

Rubio García, Dolores. Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea. Documento de Trabajo 57/2011, Observatorio de Política Exterior Española. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Simón, Luis. No might, no right: Europeans must re-discover military power. Real Instituto Elcano, 19 Marzo 2013.

Speck, Ulrich. Why Britain is vital for the European Union. Carnegie Europe, 26 Octubre 2012.

## ANEXO 1: Presupuesto EUTM Mali 2013-2014 (valores en €)

Capitulado	Sección	Concepto de gasto	Cantidad de Referencia	Aprobado 2013	Estimación 2014	Total Mandato
Capítulo 1 - Apoyo General	110	Personal empleado	301.500	480.300	0	480.300
	120	Administración general y alojamiento	145.500	2.527.376	601.250	3.128.626
	130	Servicios y evacuaciones médicas	2.561.000	3.663.525	334.155	3.997.680
	140	Relaciones públicas	55.000	168.886	13.264	182.150
		<b>Total capítulo 1</b>	<b>3.063.000</b>	<b>6.840.087</b>	<b>948.669</b>	<b>7.788.756</b>
Capítulo 2 - Apoyo a la Misión	210	Transportes y viajes	650.000	998.420	303.964	1.302.384
	220	CIS	506.000	1.809.647	10.160	1.819.807
	240	Equipos y maquinaria	0	1.435.509	0	1.435.509
	260	Trabajos de infraestructura	6.405.000	8.739.157	0	8.739.157
	270	Cuarteles e instalaciones	645.000	3.628.536	0	3.628.536
		<b>Total Capítulo 2</b>	<b>8.206.000</b>	<b>16.611.269</b>	<b>314.124</b>	<b>16.925.393</b>
Otros		Marcas de identificación	40.000			
		Costes incrementales no incluidos en Anexo III parte B	977.500			
		<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>12.286.500</b>	<b>23.451.356</b>	<b>1.262.793</b>	<b>24.714.149</b>