

97/2014

5 septiembre 2014

*Alfredo Vázquez Ramos\**

¿SOLIDARIDAD O ALIANZA? REFORMAR  
LA BASE FINANCIERA DE LAS  
OPERACIONES Y MISIONES MILITARES  
DE LA UNION EUROPEA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## ¿SOLIDARIDAD O ALIANZA? REFORMAR LA BASE FINANCIERA DE LAS OPERACIONES Y MISIONES MILITARES DE LA UNION EUROPEA

### Resumen:

Las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre 2013, y las recientes crisis en Malí y la República Centroafricana han abierto las puertas a una revisión de la efectividad, visibilidad e impacto de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (PCSD). El examen de los aspectos financieros de las operaciones y misiones militares, y en particular, la revisión del mecanismo Athena, como catalizador de contribuciones, vuelve a estar de nuevo en el centro del debate. Este documento radiografía el patrón dominante en las intervenciones militares de la UE, las fricciones encontradas y sugiere en qué medida una nueva base financiera puede mejorar la operatividad y credibilidad de la PCSD.

### Abstract:

*The European Council Conclusions of December 2013 and the recent crisis in Mali and in the Central African Republic have opened the door to review the effectiveness, visibility and impact of EU's Common Security and Defence Policy (CSDP). The assessment of the financial aspect of EU missions and operations, and in particular the re-examination of the Athena mechanism as a catalyst for broader cooperation, is at the heart of the debate. This paper explores the prevalent pattern in the EU-led military operations, its current frictions and suggests to what extent a new funding regime could improve the operability and credibility of the PCSD.*

### Palabras clave:

Unión Europea (UE), Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), financiación común, mecanismo Athena.

*Keywords: European Union (EU), Common Security and Defence Policy (CSDP), common funding, Athena mechanism.*

**\*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.

## LA AGENDA EUROPEA

Casi 60 años después de su arranque, la Unión Europea sigue siendo un proyecto político de extraordinaria complejidad. A pesar del persistente euroescepticismo que desprenden las encuestas de opinión o las recientes elecciones al parlamento<sup>1</sup>, el experimento europeo posee un atractivo que sigue siendo tan válido hoy como en el momento de su creación, aun con un entorno económico y geoestratégico radicalmente distinto al que conocieron sus padres fundadores. Una de sus vertientes más jóvenes, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), encarna a la perfección la evolución arrítmica de estos últimos diez años.

El interés institucional por las operaciones exteriores de la UE se reavivó recientemente con el Consejo Europeo de Defensa de diciembre de 2013. Por primera vez desde la entrada en vigor del tratado de Lisboa de 2011, se desarrolló una sesión temática en torno a la seguridad y defensa europea. Durante el mismo, el Consejo ratificó en sus conclusiones los ejes principales de actuación ya identificados por los informes previos de la Comisión y la Alta Representante para impulsar la PCSD<sup>2</sup>. Junto al refuerzo de la base industrial europea y la mejora en el desarrollo de capacidades por medio de la cooperación, figuraba la necesidad de aumentar la efectividad, visibilidad e impacto de las operaciones y misiones de la Unión. Dentro de este ámbito, se estimó ineludible abordar una serie de acciones prioritarias, entre las cuales formaba parte la necesidad de examinar los aspectos financieros de las misiones y operaciones de la UE, incluyendo la revisión del mecanismo financiero Athena, como posible medio para mejorar las contribuciones militares. La revisión se ha iniciado este año y se concluirá, bajo presidencia italiana, a finales del segundo semestre.

Desde su fundación, la PCSD trata de superar una contradicción. Por una parte, la constatación, generalmente aceptada, de que existe una creciente volatilidad regional y global, asociada a antiguas y nuevas amenazas; y, por otra, la dificultad endémica de consensuar decisiones y materializar los esfuerzos necesarios para abordarlas. Elementos como el ya tradicionalmente bajo nivel de gasto en defensa europeo o, más reciente aún, las complicaciones vinculadas al lanzamiento de operaciones militares, son buenos ejemplos de ello. Por lo tanto, en un entorno donde cohabitan una perpetua inestabilidad en el ámbito de la seguridad, con la fatiga de años de esfuerzo operacional y una crisis económica (e institucional) sin precedentes, el examen sobre las operaciones militares vuelve a estar de nuevo en el centro de la discusión.

---

<sup>1</sup> What EU citizens think about European Defence. Olivier de France. European Union Institute for Security Studies; November 2013.

<sup>2</sup> Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy, October 2013. Disponible en [http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015\\_02\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf)

Este trabajo explora brevemente el patrón dominante en las intervenciones militares de la UE en los últimos años, los obstáculos encontrados en su despliegue y sostenimiento, y en qué medida un nuevo mapa financiero podría mejorar la operatividad y credibilidad de la PCSD.

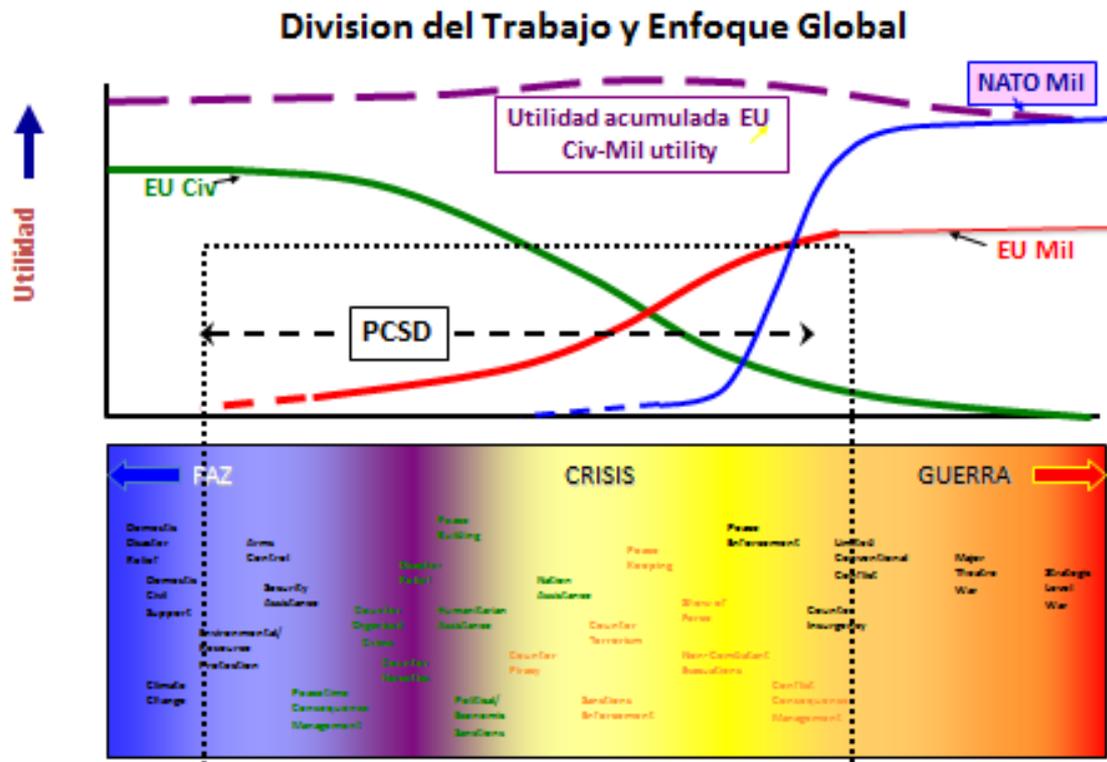
## EL PERFIL DE INTERVENCIÓN Y LA ESTRATEGIA DE SALIDA

En el período previo a la cumbre de diciembre, existía ya un amplio consenso sobre el papel de pleno derecho que el binomio *seguridad y defensa* debería tener en la política europea. La primera década de seguridad y defensa común ha sido testigo de la puesta en marcha de numerosas misiones civiles y operaciones militares, y a la vez ha permitido contemplar los esfuerzos por implantar de forma gradual una cultura operativa común. Mientras que los objetivos, el marco geográfico o la duración de las operaciones varían considerablemente, existen unos parámetros usuales en todas ellas que hablan de las ambiciones y limitaciones europeas. Con una trayectoria de ocho despliegues militares ejecutados hasta la fecha, es posible esbozar algunos rasgos de lo que la UE entiende por defensa colectiva.

En primer lugar, la UE forma parte de una implícita, y en cierto modo espontánea, división internacional del trabajo. Junto con Naciones Unidas, OTAN y otras organizaciones regionales, la Unión contribuye a garantizar un cierto orden en el sistema internacional de seguridad. Sus intervenciones para la estabilización de los Balcanes, la lucha contra la piratería en las aguas del Cuerno de África o el apoyo a los refugiados en el Chad no son iniciativas aisladas, sino que se enmarcan en un esfuerzo conjunto con otros aliados, que actúan, bien simultáneamente o, cada vez con más frecuencia, de modo secuencial.

Dentro de ese multilateralismo, la Unión tiende a operar en la banda baja del conflicto, dando tiempo a organizar –si es necesario– un despliegue más pesado y prolongado por parte de otras organizaciones o coaliciones internacionales. Esa misma especialización funcional se complementa con otros ingredientes dominantes de las operaciones europeas: se trata en general intervenciones de corto y medio plazo, que cuentan con un dispositivo militar ligero o medio en términos de capacidades comprometidas, y con una estrategia de salida definida.

La ausencia de intereses vitales nacionales en juego favorece la preferencia de los estados miembros por despliegues reducidos, de duración temporal limitada, y con el deseo tácito de evitar repetir la experiencia norteamericana en Irak: un conflicto unilateral, largo y que terminó sin victoria. Para ello, es imprescindible contar desde el principio con una estrategia de salida que, en el caso europeo, cuenta con un doble componente. Por un lado, lo que podría denominarse la transición intra-europea: el paso de una operación militar (de carácter intergubernamental) a una misión civil de reconstrucción del sector de seguridad y



defensa, que a su vez se complementa paralelamente con programas de asistencia humanitaria y de ayuda al desarrollo, ya bajo la égida de la Comisión Europea. Esta mutación encaja con la manifiesta tendencia de la PSCD en los últimos años hacia las “capacity building missions” para prevención o gestión post-conflicto (EUTM Somalia, EUTM Mali). Y por otro lado, una transición extra-europea, donde otras organizaciones (ONU, OTAN, Unión Africana, Comunidad Económica de Estados del África Occidental, etc.) pueden tomar el relevo de la operación de paz, tal y como ya ocurrió en República Democrática del Congo, Chad, Somalia o, más recientemente, en la República Centroafricana. Cuando esta distribución funcional no está acordada, cuando no hay presencia de otras organizaciones aliadas, la intervención no se producirá (Libia, Siria). A su vez, el éxito del proceso está condicionado por la capacidad de respuesta de la nación anfitriona. Así pues, el balance moderadamente positivo de Mali contrasta con la enorme fragilidad del gobierno federal de transición de Somalia o los decepcionantes resultados ofrecidos por las autoridades de Bosnia-Herzegovina.

Pero esa misma falta de consenso respecto a cuales son los intereses vitales en riesgo también influye en las contribuciones que los socios europeos están dispuestos a proporcionar. La severa contracción de los recursos para la Defensa y la vacilante voluntad política ante la multiplicación de nuevos focos de crisis hacen el resto. Si a mediados de la década pasada, las guerras de Irak y Afganistán ejercieron una fuerte presión sobre las

capacidades militares que los estados miembros asignaban a las operaciones europeas, los apuros para completar, hace unos pocos meses, los efectivos y medios necesarios de una operación de envergadura modesta como EUFOR RCA vuelve a poner de nuevo sobre la mesa el debate de la solidaridad<sup>3</sup>.

Con el propósito de encontrar soluciones a estas dificultades, una buena parte de los análisis se han orientado, entre otros aspectos, hacia el reparto desigual de cargas que producen los despliegues militares como posible inhibidor de las contribuciones capacitarias de los socios<sup>4</sup>. En octubre 2013, el informe del Parlamento Europeo sobre la implementación de la PCSD declaraba, de forma explícita, que el actual régimen financiero constituía un serio problema para la PCSD, ya que conducía a retrasos o incluso bloqueos completos en los procesos de decisión sobre despliegues militares<sup>5</sup>. Las recomendaciones para profundizar la cooperación militar y mejorar el apoyo de los estados miembros a las operaciones y misiones de la PCSD se centraban en la reformulación de un nuevo marco financiero que reflejase de forma más equilibrada la distribución de esfuerzos. Dicho de otro modo, era necesario afrontar una reforma del sistema actual por medio de un incremento de los gastos financiados en común. En este contexto es donde resulta conveniente juzgar el papel que los dispositivos financieros, y en particular el mecanismo Athena, podrían jugar para reforzar la PCSD.

### **MODELOS FINANCIEROS Y COMPROMISO MILITAR: ¿POR QUÉ REFORMAR EL MECANISMO ATHENA?**

La financiación de las intervenciones militares ha sido siempre un asunto crítico. Para cualquier estado u organización internacional, la capacidad de sufragar sus propias operaciones es un requisito básico para alcanzar ciertos niveles de efectividad y autonomía estratégica. En otras palabras, la ambición de seguridad está limitada por la disponibilidad de recursos financieros.

Los sistemas internacionales de financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz varían significativamente de una organización a otra. En esencia, todos los presupuestos comunes están costeados por las aportaciones de sus estados miembros, basadas habitualmente en un porcentaje determinado de un indicador macroeconómico (PIB, PNB, etc.). En la práctica, la diferencia reside en el dispositivo que relaciona las contribuciones

---

<sup>3</sup> EUFOR RCA (2014), con menos de 800 efectivos desplegados, requirió 6 conferencias de generación de fuerzas para alcanzar la declaración de plena capacidad operativa. EUFOR CHAD (2009) necesitó otras tantas. Nota del autor.

<sup>4</sup> IHS Jane's Study prepared for the European Defence Agency. EU led-military Operations: Lessons Learned, 10 May 2013.

<sup>5</sup> European Parliament on the implementation of the CSDP. Committee of Foreign Affairs, 21 November 2013. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0513&language=EN30.10.2013>.

militares y los flujos financieros; es decir, el tratamiento de los reembolsos otorgados a los participantes por los efectivos y medios desplegados. Estos pueden oscilar desde la regla general de “cada uno corre con sus gastos” (*costs lie where they fall*) aplicado por UE y OTAN, donde los gastos en común son mínimos, hasta organizaciones como Naciones Unidas o la Unión Africana, en las que existe una correlación más estrecha entre los niveles de fuerzas desplegadas sobre el terreno y el grado de reembolsos obtenido.

En el caso de la OTAN, su régimen de financiación común cubre solo determinados requerimientos colectivos como la estructura de mando, la defensa aérea, los sistemas de comunicaciones, y mando y control, entre otros. Los gastos derivados de las operaciones se rigen así pues por el principio de “alianza.”; en otras palabras, cada nación se hace responsable de los costes en que incurre por la proyección, sostenimiento y repliegue de sus capacidades. Este principio básico sólo es sorteado –y, por tanto, un cierto coste es susceptible de ser soportado colectivamente (y en consecuencia, reembolsado a la nación proveedora)– cuando la capacidad a financiar es considerada crítica para la operación, sirve a los intereses del conjunto de países participantes y ningún aliado la ofrece.<sup>6</sup>

Para la UE, y al igual que ocurre en la Alianza Atlántica, el Tratado de Lisboa establece que las misiones PCSD con implicaciones militares o de defensa, salvo que el Consejo decida de forma unánime lo contrario, son responsabilidad directa de los estados miembros. El presupuesto común financiado por todos los estados contribuyentes es administrado por el mecanismo intergubernamental Athena<sup>7</sup>. El inventario de costes en común que proporciona Athena es superior al de OTAN y goza de una mayor flexibilidad en su utilización<sup>8</sup>.

En ambos modelos existe, por tanto, una doble carga económica para los países partícipes: la contribución financiera al presupuesto común, con independencia de su grado de participación militar, y los costes de su contingente desplegado. En un intento de limitar los costes nacionales en los que se incurre, existe un visible desincentivo en apoyar más activamente los procesos de generación de fuerzas de las operaciones militares. El mecanismo Athena tampoco ha sido capaz de ofrecer compensaciones financieras para las naciones que ofertan capacidades no generadas inicialmente. Entre otras consecuencias,

---

<sup>6</sup> Se trata habitualmente de cuarteles generales desplegados y capacidad críticas de teatro tales como hospitales de campaña, o infraestructuras. Se estima que del coste total de una operación OTAN, sólo el 1% se cubre con financiación común. Nota del autor.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Se estima que la financiación común Athena cubre entre el 10 y el 15% del coste total de la operación. Funding peace operations: Better value for EU money. Thierry Tardy. European Union Institute for Security Studies, November 2013.

esta limitación ha obstaculizado contribuciones de evacuaciones médicas (MEDEVAC), transporte táctico, helicópteros de combate y transporte, unidades logísticas o formaciones sanitarias.

Por el contrario, hay alicientes económicos para tomar parte en las operaciones de Naciones Unidas. Frente a los formatos anteriores, el sistema de compensación de ONU cubre la práctica totalidad de las categorías de costes de los recursos humanos, materiales o servicios proporcionados por los países a la misión. Este régimen podría explicar el interés de determinados contribuyentes por participar con contingentes en operaciones ONU, y las simultáneas reticencias de algunos socios europeos a hacerlo en operaciones militares de la Unión.

Sin embargo, la experiencia operacional de los últimos años sugiere que no existe una clara correlación entre los diversos mecanismos de financiación las operaciones y su repercusión en términos de capacidades militares desplegadas. Las observaciones disponibles muestran que el principio de “solidaridad” (elevado presupuesto común y amplia gama de reembolsos) por el que se rige ONU, fomenta por encima de todo contribuciones intensivas en mano de obra, y con niveles de equipamiento bajo<sup>9</sup>. La prueba es el espectro de contingentes nacionales participantes en sus operaciones<sup>10</sup>. En cambio, en el otro extremo, la regla financiera de “alianza” que gobierna OTAN (reducido presupuesto común y baja lista de reembolsos) no parece haber sido un limitador significativo de la calidad y cantidad de las contribuciones (Afganistán, Libia). Ante esta perspectiva, es cuanto menos cuestionable ver que, el término medio que representa el mecanismo Athena, suponga por sí mismo un estrangulador relevante para el compromiso militar de los socios europeos.

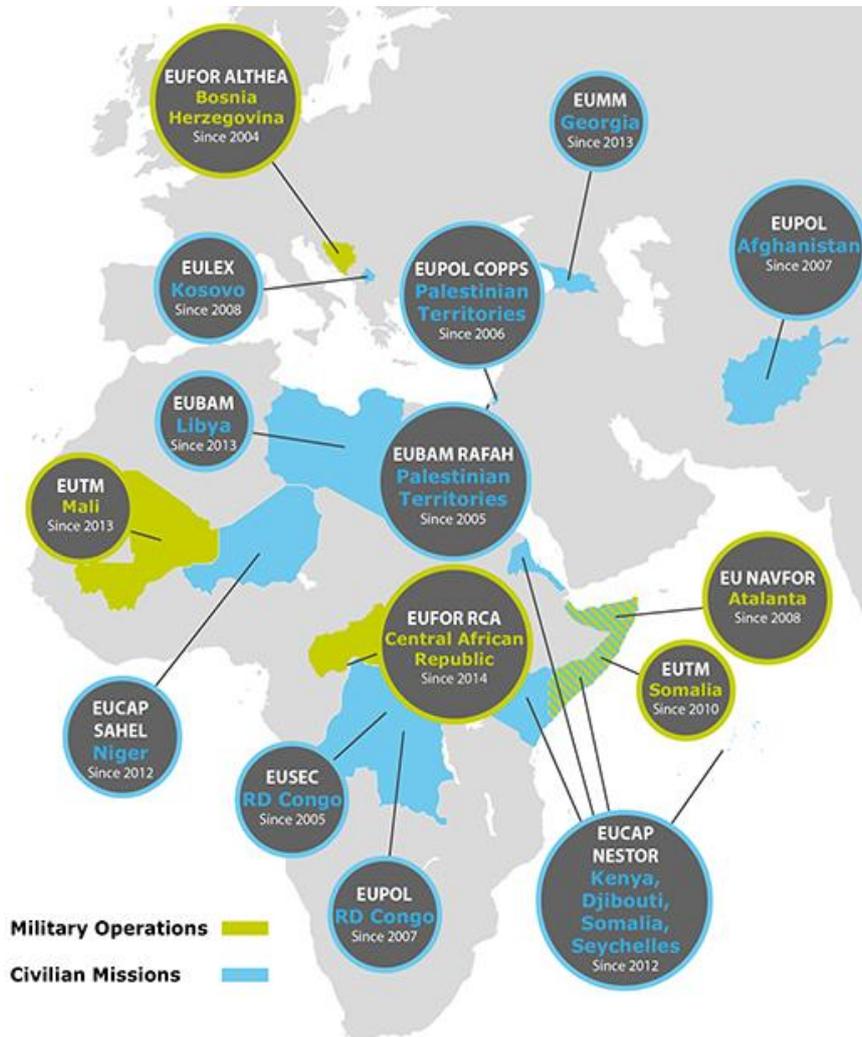
Más allá de la discusión sobre las bondades e inconvenientes de movilizar más fondos comunes en apoyo de las operaciones militares PCSD, confinar los problemas recurrentes en los procesos de generación de fuerzas a un nuevo sistema presupuestario es asignar un peso excesivo a una más de las variables explicativas de la ecuación. Aun así, cuestiones como ¿qué hacer para adaptar el sistema financiero a las necesidades reales del nuevo escenario operativo? o ¿cómo convertir a la financiación en un estímulo para la usabilidad del instrumento militar?, siguen siendo pertinentes.

---

<sup>9</sup> Como ejemplo, la contribución española en UNIFIL (Líbano) tiene un porcentaje de reembolso anual que oscila entre el 12-13% de los gastos incurridos. Nota del autor.

<sup>10</sup> Disponible en: <http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>

## Operaciones y Misiones de la Unión Europea. Agosto 2014



## PREMISAS DE PARTIDA Y ALGUNAS LÍNEAS DE AJUSTE

A la hora de evaluar la posible reforma de la base financiera de las operaciones, existe siempre una doble tentación. Por una parte, y muy habitual en la literatura europeísta, se tiende a contemplar unas opciones ambiciosas y técnicamente viables, aunque tal vez no políticamente asumibles. O bien, seleccionar otras de carácter muy conservador; es decir, apostar por un modo “hibernación” basado en realizar pequeños ajustes, de alcances muy limitados, marcados por la urgencia y que no resulten polémicos (una opción siempre muy atractiva en periodos de crisis y de difícil consenso)<sup>11</sup>. En este punto, extraer unos pocos supuestos de partida factibles podría aclarar el modelo:

- No se dan las condiciones para cambiar los Tratados. En consecuencia, el principio

<sup>11</sup> De las 27 propuestas presentadas a discusión en el seno del Comité Especial para la revisión del mecanismo Athena, 20 tienen contenido contable o exclusivamente procedimental. Sólo 7 tienen un carácter estructural y en cualquier caso, con una limitada repercusión en las categorías de costes comunes. Nota del autor.

general de “cada cual corre con sus costes” no será modificado.

*Implicación: el presupuesto comunitario no incluirá –ni a corto ni a medio plazo– las operaciones militares.*

- Los estados miembros son reticentes a incrementar de manera sustancial las áreas cubiertas por los costes comunes.

*Implicación: el perímetro de financiación común se expandirá sólo a capacidades críticas no generadas y bajo el régimen del caso por caso. Los Grupos de Combate de la UE no dispondrán de una cobertura de gastos comunes completa<sup>12</sup>.*

- Los estados miembros son conscientes de las limitaciones de la PCSD y de la conveniencia de abordar acciones para no ir a remolque de un panorama de crecientes amenazas y riesgos.

*Implicación: Es necesario revisar los dispositivos existentes para incentivar la participación en operaciones y misiones PCSD. No obstante, el esfuerzo se concentrará en la optimización de los instrumentos financieros disponibles, más que en la expansión de los recursos económicos actuales.*

Con estas condiciones, y sin ningún desafío existencial en el horizonte, mantener el modelo consagrado por la experiencia parece el escenario más probable: operaciones ejecutivas de pequeña envergadura y con un periodo de despliegue limitado, junto con misiones de adiestramiento con horizonte temporal de medio/largo plazo. Sin embargo, a pesar de contar con un margen reducido de maniobra y con la resistencia a la modificación profunda del mecanismo financiero Athena, aún es posible identificar oportunidades de cambio para superar las rigideces de la PCSD.

#### **a). Nivelar la estructura de costes de las operaciones militares.**

La desigualdad que supone la doble contribución puede mitigarse con una ampliación moderada del contorno de la financiación en común. Con un bajo impacto económico, es posible trasladar ciertas categorías de gastos nacionales (NBC) a costes comunes automáticamente cubiertos por Athena. Se trataría de aquellos gastos que la experiencia operacional ha confirmado de forma reiterada como críticos (servicio de evacuaciones médicas intra-teatro, transporte estratégico para las fuerzas, unidades sanitarias desplegables) y que, incluso de forma habitual, el comité especial de Athena ha ido repetidamente, pero caso a caso, aprobando: entre otros, alojamientos e infraestructuras para las fuerzas, o gestión de residuos. La compensación de las capacidades aportadas permitiría estimular la contribución de países que cuentan con menos recursos, reducir la

<sup>12</sup> Los 3 primeros estados miembros contribuyentes pagan el 52% del presupuesto; 7 estados miembros pagan más del 80%. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/Budget/data/DB2014/EN/GenRev.pdf>. Consultado 14/07/2014.

inequidad en el esfuerzo de los socios y favorecer a la vez el mantenimiento y desarrollo de capacidades orgánicas<sup>13</sup>.

**b). Cooperación entre operaciones militares y misiones civiles.**

La complementariedad entre sus operaciones militares y civiles es uno de los pilares de la acción exterior de la UE<sup>14</sup>. Como se ha mencionado, las de carácter civil son concebidas en ocasiones como estrategia de salida de la intervención militar, actúan en la misma área de operaciones y podrían mutualizar servicios con sus homónimos militares. Aunque de envergadura restringida, existen campos de cooperación donde es posible buscar sinergias. La utilización de infraestructuras comunes y apoyos logísticos mutuos (servicios médicos o alquiler y mantenimiento de vehículos, entre otros) podría permitir lograr eficiencias económicas y operacionales en ambas.

**c). Un modelo híbrido de financiación de las misiones militares.**

La nueva base financiera debería reflejar el cambio en la naturaleza de las operaciones militares. Los objetivos de las operaciones ejecutivas (de imposición y mantenimiento de la paz) difieren en esencia de las misiones militares de adiestramiento y asesoramiento (Somalia o Mali). La calificación de militar para EUTM Mali o EUTM Somalia, o de civil para EUSEC DRC o EUSSR Guinea-Bissau (de naturaleza civil pero con expertos militares), es básicamente formal.

Las reglas para financiación común están diseñadas para operaciones ejecutivas, que disponen de una estructura estándar de mando y control, y un despliegue de capacidades militares de tipo medio. El despliegue de misiones de adiestramiento, de escala menor, y en todo similares a la naturaleza y mandato de las misiones civiles de reforma del sector de seguridad, las hace susceptibles de ser financiadas igual que estas, es decir con cargo al presupuesto UE.

Otra alternativa de financiación para reflejar la realidad del nuevo modelo de misiones no ejecutivas sería revisar las áreas de costes comunes dentro del mecanismo Athena. Esto último supondría crear dos modalidades de financiación (intervenciones ejecutivas o no) y tratar el conjunto de los elementos de la misión de adiestramiento como si fuesen un Cuartel General de la Fuerza (FHQ) con derecho a una financiación completa y común.

Adicionalmente, la limitación financiera contemplada en el Tratado UE (art.41.2) no debería

---

<sup>13</sup> Los recortes en las capacidades logísticas de los estados miembros tienen que ser compensados por medio del acceso a las soluciones contractuales disponibles en el mercado. La creciente dependencia del apoyo externalizado condiciona la velocidad del despliegue de las unidades militares europeas. Nota del autor.

<sup>14</sup> The EU's comprehensive approach to external conflict and crisis, Joint Communication to the European parliament and Council. Disponible en [http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211\\_03\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf).

ser entendida como una completa prohibición para emplear los instrumentos financieros de la UE en apoyo a la nación anfitriona. Esto es especialmente relevante en el caso de las misiones de reforma del sector defensa, en las que es necesario restaurar las capacidades militares de la nación o naciones en crisis. La experiencia muestra que el simple adiestramiento de sus fuerzas no es suficiente. Es necesario dotarlas de material adecuado y capacidades que garanticen su auto-sostenimiento. Aun a pesar de que no se trata de gastos propios de la misión militar, las restricciones europeas actuales impiden equipar y sostener a las fuerzas armadas de dichos estados, ni siquiera con servicios básicos, apoyo logístico, infraestructuras o materiales no letales<sup>15</sup>.

En este contexto, la UE cuenta ya con un amplio abanico de programas financieros, gestionados por la Comisión, que abarcan objetivos tan extensos como la cooperación, el reforzamiento de la capacidad de gestión de crisis, la gobernanza o la asociación estratégica, y podrían ser empleados de forma más coherente y efectiva (Fondos Europeos de Desarrollo, Instrumento para la contribución a la Seguridad y a la Paz o proyectos vinculados a la política de vecindad, por ejemplo). Algunos de ellos, como el *African Peace Facility* (APF), ya son utilizados para asistir a organizaciones multinacionales de gestión de crisis, pero no pueden ser asignados a países individualmente, y cubren sólo determinadas categorías de gastos. Una labor de comunicación más intensa podría permitir complementar estos fondos con contribuciones y proyectos específicos por parte de terceros países como ha sido el caso de Canadá en EUTM Mali. El reto radica en flexibilizar limitaciones autoimpuestas y superar las reticencias de la Comisión Europea que no desea ver modificado el status quo actual ni contemplar el desplazamiento gradual de los recursos comunitarios hacia el servicio de una política exterior de carácter intergubernamental<sup>16</sup>.

Por último, un factor indirecto a tener presente para el largo plazo es el hecho de que el marco financiero plurianual 2014-2020 (es decir, el presupuesto de la Unión) es un presupuesto de crisis; un presupuesto que ha sido reducido por primera vez en su historia pero que presenta matices nuevos. Aunque la mayor parte de las inversiones siguen concentradas en las áreas históricas (agricultura y políticas de cohesión), estas han sufrido importantes recortes. Los análisis sugieren una modificación de tendencia, donde la prioridad se aleja de las áreas tradicionales de gasto hacia políticas de carácter horizontal, y que implicaría un cambio paulatino de paradigma, de un presupuesto de redistribución de rentas hacia un presupuesto más centrado en la gobernanza. De esta variación podrían beneficiarse la Política Exterior y también la de Seguridad y Defensa Común. En este esfuerzo

<sup>15</sup> Una de las excepciones a la norma por parte del mecanismo Athena fue la financiación del alojamiento de los batallones de las fuerzas armadas de Mali que estaban siendo adiestradas. Nota del autor.

<sup>16</sup> No parece tener mucho sentido que si lo que se adiestra en una misión de reforma del sector defensa son unidades de la gendarmería, el presupuesto comunitario cubra todos los gastos, mientras que si son militares no asuma nada. Nota del autor.

de largo aliento, habría que incluir también a un actor con un protagonismo creciente: el Parlamento Europeo, una institución que, con el Tratado de Lisboa, ha ganado mayor peso específico en el ciclo de decisión presupuestario y que ha sido tradicional valedora del proceso de integración de la Unión.

### ¿UNA NUEVA FRONTERA DE COOPERACIÓN?

*"L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble. Elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait".* Declaración de Robert Schuman (Paris, 9 mayo 1950)

Tras más de seis años de recesión económica y austeridad fiscal a nuestras espaldas, y con fracasos crónicos en los procesos de generación de fuerzas, el centro de gravedad de la reforma de la PCSD se ha desplazado hacia la financiación de las operaciones. La narrativa sobre la materia considera que la expansión de los costes comunes dentro del mecanismo Athena podría favorecer la aportación de contribuciones militares. No obstante, las evidencias no indican una asociación concluyente entre modelos de financiación y calidad del compromiso militar. Una simplificación del problema podría llevar a un callejón sin salida; a una vía donde la financiación en común hace el papel de la "bala de plata": una especie de bálsamo de fierabrás para todas las dolencias.

Las limitaciones financieras de las intervenciones militares europeas no es más que el efecto de las turbulencias en el que se mueve la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en particular, y las políticas europeas en general. La liturgia de los Consejos Europeos se traduce difícilmente en realizaciones. Para evitar incumplir las expectativas de forma reiterada, los objetivos de las grandes cumbres han reducido su ambición de forma significativa. El mínimo común denominador propuesto es "realista" tanto en cuanto es esencialmente "mínimo". Una dinámica que, como sugieren los resultados de las últimas elecciones europeas, no parece que vaya a cambiar a medio plazo. La paradoja es que todos los actores implicados, instituciones europeas y estados miembros, son conscientes de que, dada la continua inestabilidad de nuestra vecindad y el aumento de las crisis en muchas otras partes del planeta, la UE necesita que sus acciones exteriores sean lo más eficaces posibles en el ciclo de prevención, respuesta de crisis y estabilización.

Aunque a priori la reforma de los instrumentos de financiación de las operaciones militares de la UE podría jugar un papel relevante en la mejora de la distribución de la carga económica, y también en incentivar las contribuciones de los socios, es difícil considerarla un atajo para los problemas de fondo. Las restricciones al uso de capacidades militares no

son básicamente un problema presupuestario; tienen también una estrecha relación con variables como el cansancio operativo de las sociedades europeas, la ausencia –al menos temporal– de una voluntad política expedicionaria, las reticencias frente a una hipotética nueva fragilización del vínculo transatlántico, y, sobre todo, una coyuntura europea muy enfocada hacia preocupaciones socialmente más urgentes.

Ahora bien, estos condicionantes no deberían impedir que se aborde la transformación de unos dispositivos financieros que corresponden a una lógica de otra época. En caso contrario, la PCSD corre el peligro de estancarse en su zona de confort. Se consagraría, en el peor de los casos, el reciente modelo de EUFOR RCA. Es decir, abordar “crisis de elección” que encajan previamente con los instrumentos europeos, más que a la inversa. En otras palabras, seguiríamos viendo operaciones de pequeña talla, con contribuciones nacionales insuficientes, que dejan vacíos en capacidades imprescindibles que deben ser cubiertas por terceros países o que deben ser forzosamente externalizados, y que despliegan por periodos cortos, con un rápido traspaso de responsabilidades a otras organizaciones regionales o internacionales.

En ese sentido, la transformación debería incluir al menos dos tipos de acciones de “mínimos,” que tocan a todas las partes interesadas: por un lado, la automatización como costes comunes de determinadas capacidades que la experiencia operacional ha consolidado como críticas (transporte estratégico, evacuaciones médicas, unidades logísticas, etc.); y por otro, la utilización, con la máxima flexibilidad posible, de la amplia gama de fondos europeos ya existentes para afrontar acciones de la PCSD.

La dependencia del pasado sin duda existe, y como vaticinaba uno de sus padres fundadores, la construcción europea no se hará de una vez sino que seguirá siendo un proceso de pequeños pasos. Tal vez, marcarse aspiraciones demasiado elevadas en un proyecto en perpetua mutación sólo conduciría a provocar mayores dosis de frustración política. Así que, para bien o para mal, Europa continuará encarnando en los próximos años – a los ojos de su ciudadanía– un permanente dilema entre alianza y solidaridad.

*Alfredo Vázquez Ramos\**

*COMTE.ET. INT. DEM  
Estado Mayor de la Unión Europea*

**BIBLIOGRAFÍA**

Ballesteros Martín, Miguel Ángel. La política común de seguridad y defensa tras el Consejo Europeo de diciembre 2013. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 03/2014 8 enero de 2014

Biscop, Sven. Peace Without Money, War Without American: Challenges for European Strategy. International Affairs, September 2013.

Consejo Europeo. Conclusiones 19/20 Diciembre 2013.

Comité Especial Athena. Documentación varia.

Engberg, Katarina. Ten years of EU military Operations. European Union Institute for Security Studies, November 2013.

European Institute for Security Studies. CSDP, between internal constraints and external challenges. Report nº 17, October 2013.

European Commission. Towards a more competitive and efficient European Defence and Security Sector. July 2013.

European Parliament. On the implementation of the CSDP. Committee of Foreign Affairs. October 2013.

EU External Action Service. Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy, October 2013

Gross, Eva. Exit strategies: What's in a name? European Union Institute for Security Studies, July, 2014.

IHS Jane. EU led-military Operations: Lessons Learned. Study prepared for the European Defence Agency 10 May 2013

Novaky, Niklas. Burden-sharing in CSDP Military Operations: A Theoretical Analysis. Working paper 2011-01. Jean Monnet Centre of Excellence in European Law and Governance, King's College London.3.

Tardy, Thierry. Funding peace operations: Better value for EU money. European Union Institute for Security Studies, November 2013.