

94/2015

3 septiembre 2015

*Juan Ignacio Moreno Zamora**

PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LA
INICIATIVA "TRAIN AND EQUIP" EN EL
CONTEXTO DE LA UNION EUROPEA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LA INICIATIVA "TRAIN AND EQUIP" EN EL CONTEXTO DE LA UNION EUROPEA

Resumen:

La iniciativa *Train & Equip* nació con el fin de capacitar a terceros países socios de la Unión Europea a gestionar su propia seguridad. Sin embargo, el proyecto corre el peligro de fracasar por el tratamiento financiero de las actividades relativas a la Seguridad cuando ésta tiene alguna connotación militar. Uno de los mayores obstáculos a los que tendrán que hacer frente las instituciones europeas para materializar de una manera integral el nexo entre Seguridad y Desarrollo, será encontrar nuevas fórmulas que, a través de los instrumentos presupuestarios o extrapresupuestarios de la Unión, incluyan la financiación de las actividades que las nuevas misiones militares realizan en el campo del desarrollo, la construcción de capacidades y de la reforma del sector de seguridad.

Abstract:

The Train and Equip initiative was born with the goal of allowing third partner countries to manage and reinforce their own security. However, the project is at stake due the financial treatment of activities relating to security when they have any military connotation. One of the biggest problem that European Institutions will have to face in order to materialise the Security and Development nexus in an integral way will be to find new formulas throughout budgetary or extra-budgetary instruments that include the funding to those activities developed by the new military missions in the field of Development, Capacity Building and Security Sector Reform.

Palabras clave:

Unión Europea (UE), Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), Train and Equip, Desarrollo de Capacidades.

Keywords:

European Union (EU), Common Security and Defence Policy (CSDP), Train and Equip, Capacity Building.

***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.

INTRODUCCIÓN

Desde la firma del Tratado de la Unión Europea en 2007, las operaciones y las misiones militares dependientes de la Política de Seguridad y Defensa Común, han ido evolucionando claramente desde un modelo de misiones *ejecutivas* – Operaciones EUFOR¹ - cuyo fin era imposición o mantenimiento de la paz y en donde las fuerzas militares se utilizaban como tales, hacia otro modelo – menos demandante militarmente hablando– de misiones *no ejecutivas* de adiestramiento a fuerzas de seguridad de terceros países - Misiones EUTM² – donde el despliegue militar responde más bien a lo que hoy se denomina *Capacity Building* y cuyo fin es reforzar la estructuras de seguridad en países en desarrollo.

En el contexto inicial en el que el Tratado preveía las operaciones militares *ejecutivas*, era lógico que se desmarcase de cuestiones que correspondían a lo intergubernamental y se dejase como responsabilidad de los Países miembros la decisión final y soberana de una posible intervención militar y con ello, la financiación de las mismas. Se dice que la Ley va siempre detrás de la realidad social y el Tratado de Lisboa no es una excepción. En efecto, la deriva desde las operaciones ejecutivas hacia las misiones no ejecutivas no fue prevista en el Tratado de Lisboa, para el que cualquier tipo de intervención militar – sea para imposición de paz o para adiestramiento de fuerzas de seguridad de terceros países – tiene el mismo tratamiento que las excluye automáticamente de la posibilidad de financiación a través del presupuesto de la Unión.

Aunque el concepto subyacente en lo que hoy se denomina *Train & Equip* no es nuevo, los inicios de la iniciativa en la Unión Europea nacieron en septiembre de 2013, cuando el Servicio de Europeo de Acción Exterior de la Unión (SEAE) desarrolla un documento para orientar inicialmente la posible donación de equipos por parte de la UE y sus Estados miembros a terceros países con objeto de proporcionarles los medios necesarios para el entrenamiento de sus fuerzas de seguridad. Se trataba de desarrollar, en el ámbito de la UE, la idea alemana denominada "*Enable and Enhance initiative*" (E2I) que focalizaba los esfuerzos en equipar y entrenar fuerzas de la Unión Africana con el fin de hacerlas autosuficientes.

Antes de comenzar, es necesario indicar que algunos de los países miembros de la Unión ya estaban (y están) haciendo T&E a título individual y basado en relaciones bilaterales con los países a los que apoyan. Las aproximaciones al problema difieren de un país a otro, destacándose la actividad de Alemania, Francia y Reino Unido. En todos ellos hay una clara

¹ Ejemplos de estas operaciones son, entre otros, EUFOR Althea, EUFOR República Central Africana, EUNAVFOR Atalanta y otras misiones de la Unión Europea donde el despliegue de una fuerza militar tiene funciones disuasorias y en caso necesario, de imposición de la fuerza para cumplimiento de su mandato..

² Las misiones EUTM (European Union Training Mission) tienen como fin contribuir al refuerzo de los gobiernos de terceros países y su objetivo es contribuir al desarrollo del sector de la seguridad a través del refuerzo de las fuerzas de seguridad mediante una formación militar específica.

participación militar, pero mientras en unos países los proyectos son diseñados y financiados por el Ministerio de Asuntos Exteriores e implementados por el Ministerio de Defensa, en otros es este último Ministerio quien lleva todo el peso de los proyectos de los que hablamos.

El concepto de T&E se enmarcaba inicialmente en el continente africano y buscaba capacitar a países y organizaciones regionales de dicho continente a responsabilizarse de su propia seguridad fortaleciendo así un elemento clave en los esfuerzos para mantener la paz, la seguridad y el imperio de la ley en sus propios estados y regiones. El principio se asienta en considerar que unas fuerzas de seguridad (incluyendo Defensa) bien adiestradas y equipadas constituyen una herramienta esencial en la prevención y gestión de crisis. Sin embargo, aunque anteriormente orientado solamente a África como continente prioritario, en la actualidad pretende no tener limitaciones geográficas en su aplicación. El T&E se enmarca además en la esfera del denominado nexo entre Seguridad y Desarrollo³.

Es necesario indicar también que lo que inicialmente se denominó "*Train & Equip*", sufrió hace unos meses un cambio de nombre – a mi juicio a iniciativa de la Comisión Europea – para pasar a llamarse "*Capacity Building in support of security and development – Enabling partners to prevent and manage crisis*". Por razones de extensión del título y por considerar que T&E es, en esencia, sólo una parte del *Capacity Building*, espero que los lectores no tengan inconveniente en que siga denominándolo T&E.

La idea de T&E tiene pues una clara vocación de permanencia en el tiempo y no está vinculado a la presencia de una misión de la Unión Europea sobre el terreno. Un programa de T&E podría contener elementos militares y no militares y ambas vertientes podrían ser implementadas simultánea o sucesivamente. Las vertientes civil y militar se superponen en el tiempo aunque la civil tendría un horizonte más amplio. Así, en su ejecución práctica podrían intervenir diferentes instituciones de la Unión que se relevarían en función de, por ejemplo, factores de Seguridad: Lo que en principio podría ser asumido por el estamento militar en una situación de crisis podría, una vez que el entorno lo permita - post crisis - pasar a la esfera del desarrollo. Los aspectos de *Seguridad* se contemplarían en el corto o medio plazo mientras que los de *Desarrollo* en el largo.

En el entorno de la Unión Europea, el equipamiento al que nos vamos a referir excluye el

³ Existen infinidad de referencias en documentación de la Unión Europea al denominado "*Security and Development nexus*". A mi juicio, merece la pena especialmente la siguiente que es parte de la introducción del Informe de 2009 de la UE sobre Coherencia Política del Desarrollo: "*No one questions anymore the importance of security for development and the role that development plays for preventing conflicts, ensuring durable exits from conflicts and for accompanying crisis management through protective, confidence-building and crisis-alleviating measures. The security development nexus has been firmly established in the EU's political priorities*". (el subrayado es mío, y sin ánimo de ser crítico, creo que el nexo Seguridad y desarrollo está aún lejos de poder considerarse firmemente establecido en la UE)

suministro de determinado material militar letal o dañino (en terminología anglosajona "*lethal*" o "*harmful*") como pudiera ser el caso de armamento, sistemas de armas, munición, vehículos de combate, etc.... La donación de este tipo de material a terceros países se deja bajo responsabilidad directa de los países donantes y bajo el amparo de acuerdos bilaterales entre donante y receptor, quedando la UE – al menos teóricamente – exenta de cualquier tipo de responsabilidad institucional.

Prueba del interés por parte de la UE en el proyecto es la mención implícita al *Train and Equip* en las conclusiones del Consejo de diciembre de 2013⁴. Como consecuencia de estas conclusiones, el Consejo encargó al Servicio Europeo de Acción Exterior de la UE a través de la Dirección de Gestión de Crisis y Planeamiento (CMPD), llevar la iniciativa conjuntamente con la Comisión para iniciar una serie de estudios con el objeto de presentar en el Consejo Europeo de junio de 2015 una comunicación conjunta sobre el tema. Para llegar a dicha comunicación, han intervenido - directa o indirectamente - otros organismos de la Unión relacionados con los temas de seguridad y desarrollo (Comité Político y de Seguridad, Comité Civil, Grupo Político Militar, Comité Militar de la Unión Europea, Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución, etc...). Lo que se pretende es generar un debate interno en la Unión Europea en donde uno de los temas más complejos que se presenta, pero no el único, corresponde a la financiación.

Durante el desarrollo del proyecto se tomaron como ejemplo de estudio tres "*casos piloto*" con objeto de identificar necesidades materiales y financieras así como potenciales sinergias entre misiones civiles y militares. Los casos elegidos fueron Somalia (EUTM Somalia y EUCAP Néstor), Mali (EUTM Mali y EUCAP Mali) y las *Stand by forces* de la Unión Africana en el contexto de APSA (*African Peace and Security Architecture*). No deja de ser curioso que a pesar – como veremos a continuación – de que se pretende evitar cualquier implicación militar en el concepto del T&E, los tres casos elegidos tienen indiscutibles conexiones en el ámbito de la Defensa y, más concretamente, con lo militar.

La problemática en la aplicación del concepto es muy variada, pero me voy a centrar solamente en la dimensión financiera por considerar que el éxito o fracaso final vendrá de la mano de una financiación ágil, suficiente y sostenida de los proyectos que inicie en este campo la Unión Europea.

⁴ "The European Council emphasises the importance of supporting partner countries and regional organisations, through providing training, advice, equipment and resources where appropriate, so that they can increasingly prevent or manage crises by themselves. The European Council invites the Member States, the High Representative and the Commission to ensure the greatest possible coherence between the Union's and Member States' actions to this effect". (Conclusión número 7 del Consejo Europeo de diciembre de 2007)

EL ESTADO ACTUAL DE LA FINANCIACIÓN

A la hora de acometer las dificultades de financiación de cualquier proyecto desarrollado por militares o en donde éstos tengan algún tipo de intervención, la Unión Europea se encuentra con dos problemas recurrentes cuya solución está exclusivamente en manos de los Estados miembros y de las propias instituciones. Actualmente la UE está totalmente impedida para trabajar en los ámbitos de Seguridad militar debido a las restricciones legales para la utilización de las herramientas de financiación disponibles tanto a través del presupuesto de la Unión, como fuera de él. Estas limitaciones son consecuencia por una parte de la interpretación del Artículo 41.2⁵ y por otra de la auto-imposición de la UE a los criterios establecidos por Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) con respecto a lo que debe ser considerado Ayuda Oficial al Desarrollo. A lo anterior hay que añadir las limitaciones del Mecanismo Athena como herramienta de financiación para actividades referidas a *Capacity Building* en el ámbito de las misiones y operaciones militares.

La rigurosa interpretación actual del artículo 41.2 en el seno de la UE, limita la financiación vía presupuesto de la Unión de cualquier actividad llevada a cabo por militares, aunque ésta sea en el campo del desarrollo. Una operación como la llevada a cabo por EEUU para prevenir la expansión del Ébola sería, en el ámbito de la UE, considerada como "Militar" por el simple hecho de ser realizada por unidades y personal militar, y por tanto no sería financiable con el presupuesto de la Unión. Sin embargo, esa misma misión desarrollada por la Policía o Guardia Civil sí tendría el respaldo financiero de la UE.

En efecto, aunque el Tratado establece claramente que las "*operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa*" no pueden financiarse con el presupuesto de la Unión, no existe una definición del significado del término "*repercusiones*" en este contexto. Cabría preguntarse si las *repercusiones en el ámbito militar* de una misión ejecutiva tipo EUFOR son las mismas que la de una misión no ejecutiva de entrenamiento tipo EUTM. Tampoco está claro si los términos *operaciones* y *misiones* se pueden aplicar indistintamente.

Como consecuencia, el contenido del artículo está plenamente sometido a la interpretación que se le quiera dar en el ámbito de las instituciones Europeas en donde la Comisión Europea, como garante del Tratado, tiene la exclusiva. La actual interpretación del Tratado impide, por tanto, la utilización del presupuesto de la Unión (incluyendo los denominados "Instrumentos" utilizados para implementar la política exterior) para cualquier actividad con

⁵ "Los gastos operativos derivados de la aplicación del presente capítulo también correrán a cargo del presupuesto de la Unión, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa".

presencia de uniformes sobre el terreno. La repercusión militar queda sujeta no al tipo de actividad -militar o no- sino al sujeto que la desarrolla.

De entre los instrumentos con que cuenta la Unión Europea, hay uno directamente relacionado con la Seguridad y la gestión de crisis: Se trata del "*Instrument contributing Stability and Peace*" cuyo fin es gestionar y prevenir situaciones de crisis y donde una de las herramientas de prevención es precisamente el *Capacity Building* (T&E incluido). Sin embargo, el artículo 2 de la Decisión del Consejo que regula este Instrumento, reduce la esfera de actuación a la cooperación al desarrollo así como la ayuda financiera, económica y de asistencia técnica en el campo del Desarrollo, excluyéndose por tanto, la vertiente de Seguridad. Igualmente, los potenciales sujetos de la ayuda se limitan a terceros países, organizaciones regionales e internacionales, otros estados y actores de la sociedad civil, estos últimos enumerados en el Artículo 3 y entre los que no se encuentra ninguna referencia al ámbito militar. En resumen: cualquier actividad en el campo del desarrollo (por ejemplo *quick impact projects*) realizada por militares no sería tampoco objeto de este instrumento. Una vez más, el criterio de la UE está basado en *quien* realiza las actividades de desarrollo y no en la *naturaleza* de dichas actividades.

Por otro lado, en el terreno de las misiones PESD⁶ civiles y militares, nos encontramos con misiones prácticamente iguales en su naturaleza pero que en unos casos son financiadas por la Unión a través de su presupuesto CFSP y en otros casos – cuando hay presencia militar *de uniforme* – no lo son. Un ejemplo serían determinadas misiones en el contexto de las denominadas "*Security and Sector Reform*" (SSR) en las que la cualificación como misiones militares o civiles parece basarse una vez más en la existencia de uniformes entre el contingente desplegado. Se podría discutir, por ejemplo, por qué la misión EUMAM (*Mentoring and Advisory Misión*) en Republica Central Africana es militar y otra como EUCAP Néstor, no lo es. La diferencia no es irrelevante porque en el primer caso el presupuesto de la Unión no financia nada y en el segundo lo financia todo.

El condicionamiento de las regulaciones financieras de la UE cuando se trata de fuentes extrapresupuestarias

La principal fuente extrapresupuestaria utilizada por la UE es el *European Development Fund* (EDF). Este fondo es ajeno al presupuesto de la Unión pero su gestión es – por acuerdo de los países miembros - competencia de la Comisión. Su criterio de gasto está sometido a los

⁶ Política de Seguridad y Defensa Común

denominados criterios de elegibilidad⁷ ODA (*Official Development Aid*) así como a la auto-imposición de la UE en dedicar a proyectos de desarrollo no menos del 90% del presupuesto.

La elegibilidad ODA tiene su origen en la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo económicos) en cuyo seno se creó el llamado Comité de Ayuda al Desarrollo que es quien establece los criterios para considerar cuando una inversión se puede considerar "*Desarrollo*" y puede por tanto computarse en el compromiso adoptado por los países de gastar en este concepto el 0,7%⁸ de los presupuestos.

Bajo el criterio hoy vigente, cualquier inversión o actividad donde el "*Delivery agent*" (quien proporciona la ayuda) o el "*recipient*" (quien la recibe) es militar, no se considera - por principio - ayuda al desarrollo. Esto significa que cualquier actividad de desarrollo, ya sea la construcción de puentes o carreteras, los denominados proyectos de impacto rápido o

⁷ DACability criteria: <http://www.oecd.org/dac/stats/Es%20AOD%20Nov%202008.pdf> De acuerdo con este criterio y con el fin de reducir el ámbito de la interpretación subjetiva y promover una información comparable, los miembros limitan lo que ha de ser considerado Ayuda Oficial al Desarrollo, a saber:

- Exclusión de la ayuda militar - El suministro de equipos y servicios militares y la condonación de las deudas contraídas con fines militares no pueden declararse como AOD. Por otra parte, los costes adicionales causados por la utilización de las fuerzas militares del donante para entregar ayuda humanitaria o prestar servicios de desarrollo sí pueden considerarse AOD.
- Mantenimiento de la paz - Los aspectos relativos a la ejecución del mantenimiento de la paz no pueden declararse como AOD. Sin embargo, la AOD incluye los costes bilaterales netos para los donantes de desarrollar las siguientes actividades dentro de operaciones de paz administradas o aprobadas por la ONU: derechos humanos, supervisión de elecciones, rehabilitación de soldados desmovilizados y de infraestructuras nacionales, supervisión y formación de administradores, incluidos agentes de aduanas y de policía, asesoramiento sobre estabilización económica, repatriación y desmovilización de soldados, retirada de armas y eliminación de minas. (Por costes netos bilaterales se entienden los costes extraordinarios de asignar personal a estas actividades, deducidos los costes de tenerlos estacionados en el propio país y cualquier compensación recibida de la ONU).

Las actividades similares realizadas por razones de desarrollo fuera de las operaciones de paz de la ONU también pueden declararse como AOD, aunque no pueden registrarse con el código de mantenimiento de la paz. Sin embargo, las actividades realizadas por razones ajenas al desarrollo, por ejemplo, la retirada de minas para permitir el adiestramiento militar, no pueden declararse como AOD.

⁸ Durante la Cumbre del Milenio de 2000, la comunidad internacional adoptó la Declaración del Milenio comprometiéndose así en un proyecto mundial destinado a reducir con determinación la pobreza extrema en sus distintas dimensiones. Asociados esta Declaración, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son los siguientes: Reducir la pobreza y el hambre en el mundo; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad de sexos; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/sida y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. En el marco de la preparación de la contribución de la UE a la Cumbre de las Naciones Unidas de septiembre de 2005, el Consejo instó a la Comisión a preparar propuestas de acción para acelerar el avance en el cumplimiento de los ODM. Las propuestas de la Comisión tenían como uno de sus objetivos principales el "establecer nuevos objetivos intermedios de crecimiento de los presupuestos de ayuda oficial con vistas al año 2010, para poder alcanzar un esfuerzo global del 0,7% del Producto Nacional Bruto (PNB) en 2015"

simplemente proporcionar ayuda humanitaria como en el caso de la crisis del Ébola no tiene la consideración de "*ayuda al desarrollo*" si es realizada por militares o destinada a militares. De igual forma, bajo el denominado *DACability criteria*, un determinado material adquiere la calificación de "*Equipo militar*" no por su naturaleza si no por la naturaleza de quien lo entrega o lo recibe. Por poner un ejemplo práctico: Un equipo médico de rayos X se considerará militar si lo entrega o recibe un militar, y no será por tanto ODA elegible. Si el mismo equipo lo proporciona una ONG a una entidad no militar, será considerado ODA elegible.

La lógica seguida por algunos países para defender los argumentos del Comité de Ayuda al Desarrollo se basa en que si los militares hacen desarrollo, lo hacen con el único fin de reforzar las operaciones militares pero no por el desarrollo en sí mismo. Cabe decir que, aunque el argumento es válido en algunas ocasiones, no debiera ser un principio general. En multitud de circunstancias las Fuerzas Armadas se utilizan por sus capacidades y por su velocidad de despliegue para hacer frente a desastres naturales u otras situaciones de crisis (por ejemplo las actividades de la UME, o intervenciones de otras unidades militares en el caso de desastres naturales).

Pues bien, el criterio de la ODA es el que rige la utilización del *European Development Fund* y por tanto limita la posibilidad de financiación del T&E mediante el EDF en el contexto de una misión militar Europea.

La UE se ha autoimpuesto como meta que los gastos del EDF cumplan el criterio ODA en la "máxima extensión posible" (en algunos documentos se tasa en el 90%). El Comité de Ayuda al Desarrollo está hoy revisando los criterios ODA donde la "cuestión militar" esta sobre el tapete a iniciativa de Naciones Unidas.

Para añadir complejidad, y una cierta dosis de incoherencia a la política seguida por la UE, resulta curioso comprobar que la Unión Europea, que niega la financiación de determinados aspectos – como es el caso de T&E - en misiones militares propias, sí está sufragando el equipamiento de fuerzas militares ajenas a la propia Unión como es el caso de las *Stand-by forces* de la Unión Africana financiadas a través del EDF mediante la denominada *African Peace Facility (APF)*. Aunque la ayuda se reduce a equipamiento básico, comunicaciones, estipendios, etc... y no incluye armamento o munición, no deja de ser una inconsistencia que la UE proporcione a fuerzas militares de la Unión Africana el equipamiento que niega a terceros países (Mali o Somalia) en el marco de sus propias misiones militares. Uno de los últimos ejemplos lo tenemos en el equipamiento básico para las fuerzas malienses (mesas, sillas, camas y tiendas de campaña) que el Comandante de EUTM Mali tuvo que solicitar – con carácter extraordinario - al Comité Especial Athena⁹ y que fue finalmente financiado por

⁹ El Artículo 15.7 de la Decisión de Consejo que regula el Mecanismo Athena habilita al Comité Especial a

los países miembros a través de este Mecanismo, sin ninguna aportación procedente del presupuesto de la Unión.

El Mecanismo Athena: la financiación de los costes comunes de las operaciones militares

Efectivamente, Athena¹⁰ no está diseñado para asumir los gastos correspondientes a T&E por no poder estos ser considerados "Gastos Comunes". El criterio de las aportaciones de los Estados Miembros (todos menos Dinamarca) está basado en el porcentaje que cada miembro aporta al Producto Interior Bruto "Europeo" que varía del 22% de Alemania al 0,05% de Malta. Este reparto convierte la expansión de la lista de gastos comunes en tema tabú para algunos miembros. Sin embargo, y con objeto de dimensionar correctamente el problema, hay que decir que el porcentaje de los costes comunes en una operación no es el más relevante siendo los estados participantes en la operación o misión quienes sufren realmente la cargas financieras de la misma.

Los gastos correspondientes T&E en el marco de las operaciones o misiones militares ni son gastos comunes (no forman parte de la lista contenida en los anexos de la Decisión del Consejo que lo regula) ni son gastos bajo el principio "*Costs lie where they fall*". Este hecho junto con la negativa de la Comisión a asumir el coste de los mismos (por ser de naturaleza militar) deja la financiación del equipamiento de terceros países en una laguna legal sin solución a la vista. La única salida por ahora se basaría en la posible aplicación del Artículo 15.7 del Mecanismo Athena o en aportaciones de Estados Miembros a título individual y fuera del marco de las instituciones europeas. No sería ni justo ni solidario que la carga correspondiente al T&E en el contexto de una operación o misión militar de la UE recayese en los países contribuyentes que, además de aportar los contingentes, tendrían que asumir los coste de "equipar" las fuerzas de seguridad de los países a los que adiestran.

Esto significa que hoy por hoy, la iniciativa de T&E no dispone de una financiación explícita ni en el presupuesto de la Unión ni fuera de él. Sin embargo, resulta una vez más paradójico que mientras las misiones PESD civiles pueden utilizar los Instrumentos de acción exterior de la Unión y el propio presupuesto PESD¹¹, las misiones CSDP *Militares* no tienen acceso a estas herramientas financieras incluso en el caso de que la misión militar tuviese un claro componente de "*desarrollo*" o el beneficiario de las ayudas sea el país al que se adiestra.

autorizar – caso por caso y a la vista de circunstancias especiales - como gastos comunes ciertos gastos incrementales no contemplados en la Parte B del Anexo III.

¹⁰ Regulado por Decisión del Consejo 528/2015

¹¹ Política Exterior y de Seguridad Común

Lo que tenemos como resultado de la política financiera seguida por la UE en todo lo que hace referencia a lo "*militar*", es la inexistencia en términos reales del vínculo entre Seguridad y Desarrollo, así como un menoscabado "*Comprehensive Approach*" (al menos financieramente hablando).

LAS PROPUESTAS DE LA COMUNICACIÓN CONJUNTA COMISIÓN- SERVICIO DE ACCIÓN EXTERIOR

El pasado mes de abril, se publicó – tras varios meses de trabajo - la comunicación conjunta SEAE-Comisión Europea en la que se expone – pero no se resuelve - el problema de la financiación. Las propuestas se orientan a:

- Adaptar el APF para eliminar sus limitaciones: En este caso la UE tendría que, por una parte, expandir la utilización del APF más allá del continente africano y por otra, regular la posibilidad de proporcionar ayuda a cualquier país (africano o no) directamente, en lugar de como ocurre actualmente, utilizando a la Unión Africana u organizaciones internacionales o regionales como intermediarias de las ayudas. En mi opinión sería además necesaria una mayor flexibilidad con el porcentaje de auto compromiso de la Unión a los criterios de elegibilidad ODA, ya expuestos anteriormente. Esta solución se complica además por el hecho de que la fuente original de financiación del APF es el EDF que solo contempla los países afectados por el *Acuerdo de Cotonue*. (Determinados países de África, Caribe y Pacífico).
- Establecer un sistema financiero que conecte Seguridad y Desarrollo utilizando el marco de los actuales Instrumentos utilizados en la política Exterior de la UE¹²: Actualmente la Unión dispone de los denominados "Instrumentos" cuyo fin es - una vez más- el Desarrollo, pero desvinculándolo de la Seguridad. En mi opinión lo lógico sería que si una operación o misión realiza actividades *de desarrollo* que encajan con el objetivo del Instrumento, estas actividades pudiesen ser financiadas por él. Si además tenemos en cuenta que los instrumentos actuales son parte del presupuesto de la Unión, habría que reinterpretar el artículo 41.2. Recordemos que el IcSP es también para proporcionar Asistencia Técnica en el campo del Desarrollo. Sería más que justificable la utilización de dicho Instrumento para financiar aspectos de Desarrollo en actividades asociadas a operaciones o misiones Militares, como es el caso del *Train & Equip*.

¹² Los principales Instrumentos usados por la Unión Europea, se encuentran bajo el epígrafe 4 Global Europe del Presupuesto de la Unión y son los siguientes. Instrument for pre-accession (IPA), Development and Cooperation Instrument (DCI), European Neighbourhood Instrument (ENI), Partnership Instrument (PI) y el Instrument contributing Stability and Peace (IcSP).

Juan Ignacio Moreno Zamora

- Crear un Instrumento específico para el desarrollo de T&E. La creación de un Instrumento en el presupuesto de la Unión Europea tendría las limitaciones expuestas anteriormente. En particular la interpretación del Artículo 41, mientras que si dicha herramienta se crea fuera del presupuesto de la UE, se estaría creando una especie de nuevo mecanismo al modo Athena, duplicándose por tanto recursos y medios para su administración.

Se incluye también en el documento la posibilidad de estudiar la expansión de los gastos comunes del Mecanismo Athena como fuente de financiación. A mi juicio no es viable por dos razones: La primera sería la frontal oposición a tal expansión por parte de algunos países miembros y la segunda porque el Mecanismo, como ocurre con la misiones militares, está diseñado para el corto plazo mientras que las actividades de *Capacity Building* se diseñan a largo plazo. Habría que buscar herramientas de transición financieras para dar continuidad a los proyectos desde el contexto militar al civil.

CONCLUSIONES

La Unión Europea no puede seguir considerando la Seguridad y el Desarrollo como dos compartimentos estancos. Si se quiere poner en valor el nexo entre seguridad y desarrollo hay que crear un concepto *integral* de *Capacity Building* sin olvidar la dimensión militar del T&E. Si se carece de esta dimensión integral se pondrá en riesgo por una parte el cumplimiento de los mandatos que la Unión pone bajo la responsabilidad de los Comandantes de las Misiones UE, y por otra se hará peligrar una acción exterior coherente de la Unión Europea donde se manifiesten las capacidades de las diferentes áreas de actuación de las instituciones Europeas.

Cuestiones elementales como equipos individuales, infraestructuras mínimas, equipos de comunicaciones, equipamiento médico, vehículos etc..., no tienen una dimensión propiamente militar y son vitales para crear un espíritu corporativo y de disciplina que no son viables cuando los soldados a los que se adiestra tienen que dormir en el suelo y reciben la instrucción sin calzado y con vestimenta civil. El coste de este equipamiento es mínimo en comparación con el dinero que se maneja en el presupuesto de la Unión y su efecto en la imagen de la UE en el exterior es enorme. Tampoco sería justo que los países contribuyentes a las Misiones de Entrenamiento además de financiar los costes del despliegue tuviesen que asumir costes de equipamiento de Terceros Países que, deberían ser financiados por la UE.

Es vital también que el apoyo a los terceros países en el marco del *Capacity building* sea además sostenible en el tiempo. Pasadas experiencias han demostrado que de nada sirve realizar donaciones a terceros países si no se proporciona también adiestramiento y medios con los que mantener operativos los equipos y el nivel de instrucción recibido. Se trata de

Juan Ignacio Moreno Zamora

que sean los terceros países los que a medio plazo sean capaces de organizar, adiestrar y construir su propia seguridad (*ownership*). La sostenibilidad deberá entenderse además con independencia y más allá de la presencia de Misiones militares, organizando una transición sin fisuras desde el ámbito de la Seguridad al del Desarrollo.

*Juan Ignacio Moreno Zamora**
Tcol. INT^a ARMADA
Estado Mayor de la UE

BIBLIOGRAFÍA

Consejo Europeo. Conclusiones 19-20 Diciembre 2013.

Comité Especial Athena. Documentación varia.

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

COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo - Capacitar a los socios para la prevención y la gestión de las crisis

DECISIÓN (PESC) 2015/528 DEL CONSEJO de 27 de marzo de 2015 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) y por la que se deroga la Decisión 2011/871/PESC.

***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.