

80/2016

04 de agosto de 2016

*Juan Ignacio Moreno Zamora\**

La cuestión militar en la Unión  
Europea

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## La cuestión militar en la Unión Europea

### Resumen:

El restringido presupuesto dedicado en la Unión Europea (UE) a temas de seguridad así como el tamaño de su componente militar dentro su estructura institucional reflejan la importancia que para la UE ocupan los asuntos de la defensa. Las limitaciones legales para financiar actividades en los ámbitos del desarrollo, de la reforma del sector de la seguridad o de la Construcción de Capacidades cuando éstas son desempeñadas por contingentes militares y la aparente falta de voluntad en flexibilizar la normativa actual impiden la aplicación de una política exterior de la UE coherente donde la seguridad y el desarrollo no sean compartimentos estancos. El presente artículo da una visión general de la distribución del contingente militar en las instituciones y de las herramientas financieras de las que dispone la UE para materializar su política exterior, exponiendo la naturaleza de las limitaciones legales que impiden la financiación de cualquier tipo de actividades cuando éstas nacen a iniciativa militar.

### *Abstract:*

*The limited EU budget devoted to Security matters and the size of its military component within its institutional architecture, reflect the importance that EU gives to Defence's issues. The legal limitations to finance activities related to Development, Security sector Reform or Capacity Building when they are performed by military contingents and the apparent lack of will to make regulations more flexible are hampering the implementation of a coherent EU External Action where Security and Development are not watertight compartments. This article gives a general overview on the dissemination of the military component within institutions and the available tools that EU has to materialize its external policy, exposing also the nature of legal limitations that obstruct the funding of any kind of activities they come military's initiative.*

**Palabras clave:** Unión Europea (UE), Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), financiación común, mecanismo Athena. Construcción de Capacidades.

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

Tanto la magnitud del componente militar en las instituciones europeas como el esfuerzo económico que la UE dedica a temas de seguridad y defensa son indicadores objetivos de la importancia que lo militar adquiere en el contexto de la Unión. Si las partidas presupuestarias dedicadas a la seguridad en el presupuesto de la Unión son generalmente limitadas, cuando esta seguridad se refiere a temas relacionados con la Defensa el apoyo de las instituciones se convierte en anecdótico en términos financieros aunque estén políticamente respaldados por los países miembros.

Las limitaciones legales para la financiación con el presupuesto comunitario de actividades nacidas a iniciativa militar - aunque sus objetivos estén más en el campo del desarrollo o al margen de la utilización del uso de la fuerza - están impidiendo el impulso de una política exterior europea más consistente donde se fortalezca y equilibre el nexo entre seguridad y desarrollo.

Este artículo tratará de dimensionar y cuantificar con datos objetivos los recursos financieros y de personal con los que cuenta la UE - como institución - para afrontar todo lo relacionado con las cuestiones de seguridad, incluyendo las relacionadas con la defensa y la seguridad desde una óptica militar.

## El personal militar en la UE

La Unión Europea es una organización compuesta de diferentes instituciones<sup>1</sup> entre las que, al menos por su importancia en cuanto al volumen de personal y recursos asignados, destacan la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y el Servicio de Acción Exterior. Para obtener una primera aproximación, este sería en grandes números el volumen de empleados en las instituciones indicadas<sup>2</sup>:

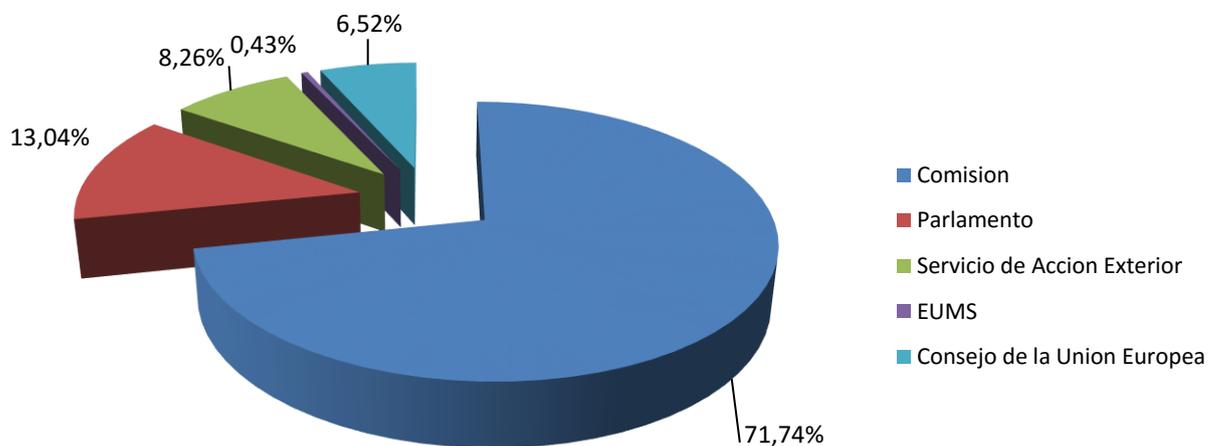
---

<sup>1</sup> <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/>

<sup>2</sup> [http://europa.eu/about-eu/facts-figures/administration/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/facts-figures/administration/index_en.htm)  
[http://eeas.europa.eu/background/docs/hr\\_report\\_2014\\_final\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/background/docs/hr_report_2014_final_en.pdf)

- Comisión 33.000
- Parlamento 6.000
- Servicio de Acción Exterior 4.000
- Consejo 3.000

Como se puede apreciar, el Servicio Europeo de Acción Exterior de la Unión (SEAE) no tiene comparativamente mucho peso en relación con la Comisión, como menos aún lo tiene el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) que constituye el componente militar dentro del Servicio de Acción Exterior y en el que apenas alcanza un 4,5% del total de personal, con 180 militares aproximadamente. Gráficamente:



Sin embargo, éstos 180 militares que representan la mayor parte del componente castrense en las instituciones de la Unión no son los únicos militares de la UE. En efecto, además del Estado Mayor de la Unión Europea, tenemos el Comité Militar dependiente del Consejo que, aunque formado por los representantes militares de los países miembros, cuenta también con un grupo de personas que conforman el denominado *Staff del Chairman* que también visten diariamente el uniforme y son parte activa de las instituciones de la Unión. Tampoco conviene olvidar el *EU Activated OPCEN* que formalmente no forma parte ni del EMUE ni del Comité Militar y que dispone de una plantilla aproximada de otros 15 militares.

Mención aparte merece el personal comisionado por diferentes países miembros del que se nutren las Células de Enlace de las operaciones y misiones militares en curso de la UE (EUTM Mali, EUTM Somalia y EUNAVFOR MED, EUMAM RCA y Atalanta) y

que tampoco pertenecen a la plantilla militar de la UE. Estas células están ubicadas físicamente en el mismo edificio del EMUE y son enteramente financiadas por los países miembros.

Los enumerados en los párrafos anteriores son los únicos militares «visibles» en las instituciones europeas. Sin embargo, la UE cuenta además con otro grupo de militares con diferentes funciones en diversas instituciones de la Unión donde aportan la experiencia y el conocimiento adquiridos durante su carrera militar. Ciertamente es que no visten el uniforme, pero indudablemente proporcionan un importante valor añadido a los departamentos a los que pertenecen. Ejemplos de este grupo son los expertos militares en la Agencia Europea de Defensa (dependiente del Consejo y bajo la dirección de la Alta representante y Vicepresidenta de la Comisión) así como otros elementos que participan en diferentes foros de discusión y asesoramiento para la toma de decisiones como son el Grupo Político Militar, el equipo del mecanismo Athena (también perteneciente al Consejo), algunos de los miembros representantes en su Comité Especial, etc..., sin olvidarnos de aquellos que trabajan en otras estructuras de gestión de crisis de la UE, como es el caso de Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis o la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CMPD y CPCC respectivamente, en sus siglas anglosajonas).

## **El presupuesto para financiar la política exterior de la UE**

El presupuesto de la Unión Europea lo administra la Comisión que es quien de acuerdo con el Tratado<sup>3</sup> tiene plenos poderes para administrarlo y ejecutarlo. El resto de Instituciones disponen en el mejor de los casos de lo que se denominan «presupuestos operativos», que siendo bastante limitados cuantitativamente hablando, financian básicamente gastos de personal y de funcionamiento de las correspondientes

---

<sup>3</sup> Texto completo de las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:ES:PDF>

Artículo 17(1) TEU: «La Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin. Velará por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de estos. Supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ejecutará el presupuesto y gestionará los programas...». Para obtener el texto del Tratado consolidado

instituciones (nóminas, dietas, gastos de protocolo, comunicaciones, infraestructura, etc.).

El Servicio de Acción Exterior tiene un presupuesto operativo propio (sección X del presupuesto de la UE) que no incluye la financiación de programas orientados al desarrollo de la política exterior de la Unión, ya que éstos son administrados por un departamento – *Foreign Policy Instrument* – perteneciente a la Comisión pero incrustado en el Servicio de Acción Exterior.

Lo primero que se encuentra en la UE cuando se revisa documentación relativa a la financiación, es la carencia de una unidad de medida uniforme: unas veces se habla de presupuestos anuales, otras veces la unidad de medida es lo que se llama el Marco Financiero Multianual (MFF en siglas inglesas) que cubre un periodo de siete años y, cuando se trata de determinados recursos no presupuestarios administrados por la Comisión como es el caso del *African Peace Facility*<sup>4</sup>, entonces el periodo a considerar es de tres años.

Cuando se habla de cifras, la UE utiliza unas veces las de la UE como Institución y en otras considera además la suma de las aportaciones de los países miembros o de fondos extrapresupuestarios administrados por la Comisión, como es el caso del *European Development Fund* (EDF). La distinción es importante pues si por ejemplo se habla de cuánto aporta la UE a las operaciones militares, la respuesta será cero, si la referencia es con respecto al presupuesto de la Unión, y serán muchos millones de Euros si se trata de la suma de las aportaciones de los Estados miembros. Igualmente, no sería lo mismo considerar las partidas que para desarrollo salen del presupuesto de la UE que considerar además de éstas, las correspondientes al Fondo Europeo de Desarrollo que aunque administradas por la Comisión, no forman parte del presupuesto de la Unión.

También es relativamente común que la documentación dispersa tanto en internet como en la propia UE, peca a veces de una deliberada ambigüedad a la hora de indicar si los recursos proceden (o no) del presupuesto de la Unión Europea. Por esta

---

<sup>4</sup> El *African Peace Facility* (APF) es un instrumento financiero creado en 2004 para la apoyar la agenda de paz y seguridad de la Unión Africana (UA). Se financia a través del Fondo Europeo de Desarrollo y sus actividades se dirigen a tres objetivos principales en el marco de la UA: El apoyo financiero a operaciones de paz lideradas por esta organización, la puesta en marcha de su arquitectura de Paz y Seguridad, y el apoyo de actividades bajo el mecanismo de respuesta temprana de la UA.

razón conviene distinguir por una parte lo que la Unión Europea aporta de su presupuesto y por otra lo que corresponde a otras contribuciones que los países miembros dedican a programas o mecanismos de la UE no financiados por la UE institucionalmente (sirva como ejemplo las contribuciones al mecanismo Athena para la financiación de los costes comunes de las operaciones militares, o el mencionado *European Development Fund* destinado a la financiación de programas de desarrollo regulados en el *Acuerdo de Cotonou*). A lo que este artículo se va a referir es, sobre todo, al primer caso, es decir, a la Unión Europea como organización internacional.

Por otra parte, hablar de cifras por si mismas es poco representativo si no se tienen referencias. Si decimos que el presupuesto que dedica la Unión Europea a la Acción Exterior es de aproximadamente 8.900 millones de euros anuales, no daremos suficiente información si esa cantidad no va acompañada de referencias comparativas: Esos 8.900 millones de euros pueden considerarse mucho dinero objetivamente, pero en referencia al presupuesto total de la unión – 155.000 millones de euros<sup>5</sup> - apenas representa un 6%, cantidad quizás insuficiente para financiar las aspiraciones de la Unión Europea de convertirse en un actor relevante en el ámbito internacional. Para tener otra comparativa: el presupuesto dedicado a las misiones PESD civiles es, en la mayoría de los casos, inferior a lo que cualquier club de fútbol de primera división paga por la ficha de determinados jugadores<sup>6</sup>.

También se advierte observando detalladamente la distribución de esas partidas presupuestarias (son básicamente las que financian los denominados Instrumentos y que veremos más adelante), que el 95% está dedicado a la seguridad entendida como un fin para satisfacer tanto a los vecinos de la periferia de la UE, como a los vecinos de estos vecinos, pero con una clara vocación de financiar programas de ayuda dedicados pura y únicamente al desarrollo. Es decir, que si se habla del famoso nexo entre seguridad y desarrollo, la Unión orienta su esfuerzo principal a la parte de desarrollo, olvidando el componente de seguridad en general, y mucho más cuando este tiene algo que ver con temas relativos a la defensa.

---

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/budget/annual/index\\_en.cfm?year=2016](http://ec.europa.eu/budget/annual/index_en.cfm?year=2016)

<sup>6</sup> Por ejemplo el presupuesto de 2016 para EULEX KOSOVO (la más cara de las misiones civiles) es de 70M€, cifra inferior a lo que – por ejemplo - el Real Madrid pagó por el fichaje de Cristiano Ronaldo

## El reflejo del componente de seguridad exterior en el presupuesto

La UE dispone, para la financiación de las operaciones PESD, de un presupuesto - no demasiado generoso - con el que se mantienen las diferentes misiones civiles repartidas por el mundo. Como anticipaba unos párrafos atrás, la UE dispone además de una serie de Instrumentos para desarrollar los programas dirigidos a la Acción Exterior.

Los denominados Instrumentos se clasifican en geográficos y temáticos. Así, un instrumento geográfico se diseña para cubrir la acción exterior en una determinada área geográfica (por ejemplo el *Instrument for pre-accession assistance* está enfocado a países como Albania, Bosnia -Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Serbia, Turquía y Macedonia entendidos como potenciales futuros miembros de la UE), mientras que los instrumentos temáticos están enfocados a financiar, como su propio nombre indica, temáticas. Otro ejemplo: el *Instrument contributing Stability and Peace* tiene como temática la prevención y gestión de crisis independientemente del lugar geográfico donde estas se produzcan.

Los instrumentos más importantes de los que dispone el Servicio de Acción Exterior para impulsar sus proyectos y las cuantías estimadas para el Marco Financiero Multianual vigente (7 años) son los siguientes:

Instrument	MFF <sup>7</sup>
<i>Instrument for Pre-accession Assistance</i>	11,699M€
<i>European Neighbourhood Instrument (ENI)</i>	15,433M€
<i>Development Cooperation Instrument (DCI)</i>	19,662M€
<i>Partnership Instrument (PI)</i>	955M€
<i>Instrument Contributing to Stability and Peace</i>	2,339M€
<i>European Instrument for Democracy &amp;</i>	1,333M\$
<i>Instrument for Nuclear Safety Cooperation</i>	225M\$
<i>Instrument for Greenland</i>	184M€

Es necesario insistir en que todos ellos son 99% orientados al desarrollo, minimizando la inversión en temas de seguridad propiamente dicha y más si ésta se refiere a cuestiones militares. Para muestra un botón: La Decisión del Consejo que regula el

<sup>7</sup> Multiannual Financial Framework (2014-2020)

*Instrument contributing Stability and Peace*<sup>8</sup>, que por sus objetivos<sup>9</sup> podría casar perfectamente con algunas actividades desarrolladas por instituciones militares (y que es además el único Instrumento realmente dedicado a la seguridad y gestión de crisis) establece en su artículo 2 que «la Unión adoptará medidas de cooperación para el desarrollo, así como medidas de cooperación financiera, económica y técnica con terceros países, organizaciones regionales e internacionales y otros agentes estatales y de la sociedad civil con arreglo a las condiciones establecidas en el presente Reglamento». El artículo 3 de la misma decisión establece que los destinatarios serán los «Agentes de la Sociedad Civil» que se enumeran posteriormente en el propio artículo<sup>10</sup>. Entre ellos no se incluye, como era previsible, ninguna organización militar incluso en el hipotético caso que ésta se dedicase a hacer desarrollo o asistencia técnica. Es más, la última frase del citado artículo («Podrán financiarse otros organismos o agentes no enumerados en el presente apartado cuando resulte necesario para lograr los objetivos del presente Reglamento») podría, en determinados casos, abrir la interpretación a considerar las instituciones militares como organismos necesarios para cumplir los objetivos del Instrumento.

Desde la Comisión se evita cualquier interferencia de lo militar con el desarrollo, apelando sistemáticamente o bien a los denominados criterios ODA-DAC (a los que

---

<sup>8</sup> Regulation (EU) No 230/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an instrument contributing to stability and peace.

<sup>9</sup> «apoyo directo a la política exterior de la Unión, mejorando la eficiencia y la coherencia de las acciones de la Unión en materia de respuesta a crisis, prevención de conflictos, consolidación de la paz y preparación frente a situaciones de crisis, así como para hacer frente a amenazas mundiales y transregionales».

<sup>10</sup> «A los efectos del presente Reglamento, se entenderá que el término «agentes de la sociedad civil» incluye a las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de poblaciones indígenas, los grupos de iniciativas locales y agrupaciones profesionales, las cooperativas, los sindicatos de trabajadores, las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, las organizaciones locales (incluidas las redes) que trabajan en el ámbito de la cooperación y la integración regionales descentralizadas, las organizaciones de consumidores, las organizaciones de mujeres o jóvenes, las organizaciones de enseñanza, culturales, de investigación y científicas, las universidades, las iglesias y asociaciones o comunidades religiosas, los medios de comunicación y cualesquiera asociaciones no gubernamentales y fundaciones públicas y privadas que puedan contribuir al desarrollo o a la dimensión exterior de las políticas internas. Podrán financiarse otros organismos o agentes no enumerados en el presente apartado cuando resulte necesario para lograr los objetivos del presente Reglamento».

este artículo se referirá más adelante) o bien al artículo 41(2) del Tratado<sup>11</sup> y esto a pesar de que en ocasiones, determinadas actividades en el contexto de misiones PESD no ejecutivas realizadas por contingentes militares (por ejemplo misiones de asesoramiento y adiestramiento como EUTM Mali o EUTM Somalia) pueden recaer más en el ámbito del desarrollo (por ejemplo la Construcción de Capacidades, la reforma del sector de seguridad, actividades CIMIC, proyectos de impacto rápido, la construcción de puentes y carreteras y otras infraestructuras, la distribución de ayuda humanitaria, la formación y mentorización de Fuerzas Armadas de terceros países o el asesoramiento a sus estados mayores) que en la esfera puramente militar como sería el caso de operaciones ejecutivas que llevan normalmente asociadas el uso de la fuerza para su cumplimiento y sobre las cuales nadie cuestiona que su financiación corresponda a los Estados Miembros y por tanto permanezcan completamente al margen del presupuesto de la UE.

En cualquier caso quede claro que, en lo referido a la esfera militar, el porcentaje del presupuesto UE dedicado a la financiación de operaciones/misiones militares es 0,0%. Y esto es así gracias a la interpretación del mencionado artículo 41(2) del Tratado de la UE que prohíbe financiar a través del presupuesto de la Unión los relativos a «operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la Defensa», frase con un término – «repercusiones» - no definido jurídicamente y carente además de cualquier interpretación legal que no sea la que la Comisión - como custodia de los tratados - impone al resto de instituciones. Otro término a discutir sería el de *operaciones*, que se equipara en la interpretación del artículo a «misiones» a pesar de que en el primer caso hablamos de mandatos ejecutivos y en el segundo de mandatos no-ejecutivos.

Respecto a las misiones PESD civiles: las partidas dedicadas en el presupuesto de la Unión para su financiación son, como ya se ha indicado, alrededor de 200M€. Cualquiera de la Comisión o del Servicio de Acción Exterior diría rápidamente que las misiones civiles también son complementadas con los Instrumentos anteriormente indicados además de otros fondos provenientes de la Comisión y más concretamente

---

<sup>11</sup> «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 en los casos en que el Consejo decida, por unanimidad otra cosa».

de la Dirección de Cooperación y Desarrollo (DEVCO), de la Dirección de Ayuda humanitaria y Protección civil (ECHO), del Fondo Europeo de Desarrollo (EDF), de *Trust Funds* o de donantes internacionales. Y sería cierto, pero también podría argumentarse que toda esa financiación está preferentemente orientada al desarrollo y, de acuerdo con el criterio actual de la Comisión, siempre que estas actividades no sean desempeñadas por contingentes militares o que su objetivo final no beneficie a fuerzas armadas de terceros países (lo que complica enormemente la financiación de proyectos en el marco de *Capacity Building in Support Security and Development* - CBSD- cuando éstos tienen la más mínima connotación militar).

La UE en general y la Comisión en particular, han evitado hasta ahora afrontar un reenfoque o una reinterpretación del artículo 41(2) más acorde a la realidad internacional, pues el Tratado está referido a la financiación de operaciones militares y nada dice del supuesto de misiones militares de nuevo corte como las dedicadas a *Training* o *Mentoring*<sup>12</sup> que están bien lejos de las tradicionales operaciones ejecutivas. Igualmente, el citado artículo no prohíbe *per se* la financiación en el marco de misiones de adiestramiento de la Construcción de Capacidades o la financiación de equipamiento no letal a fuerzas armadas de terceros países que son objetivo prioritario de la política exterior de la Unión (por ejemplo proporcionando medios logísticos, de comunicaciones o de infraestructuras).

La Comisión es por tanto juez y parte del problema pues administra el presupuesto de la política exterior de la Unión e interpreta los tratados. Además, en caso de conflictos de interpretación entre servicios legales de diferentes instituciones (por ejemplo los del SEAE y los de la Comisión), no existe una instancia superior que resuelva de forma vinculante el conflicto, situación ésta que dota a la Comisión de unos poderes extraordinarios a los que desde otras instituciones es difícil hacer frente.

En este contexto, se percibe en la UE una cierta tendencia a incrementar el uso de contingentes y capacidades militares para misiones cada vez más en el ámbito de la ayuda humanitaria, de la estabilización y el desarrollo u otro tipo de actividades a medio camino entre lo civil y lo militar. La utilización de medios militares para resolver o aliviar conflictos no militares simplemente traslada los costes directos de las

---

<sup>12</sup> EUTMs (Mali o Somalia) y EUMAM Republica central Africana.

operaciones/misiones a los países miembros. En el caso de EUNAVFOR MED Sophia «la operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional para luchar contra las redes de tráfico de personas, prevenir flujos de migración irregular y evitar que muera más gente en el mar»<sup>13</sup>, si la UE hubiese utilizado medios no militares para las fases iniciales de la operación mencionada, los costes de dicha operación tendrían que haber sido asumidos y financiados enteramente con el presupuesto específico de la Unión.

Siguiendo al hilo de la operación Sophia, no deja de ser curioso ver al segundo comandante de la operación dirigirse al Comité Especial Athena celebrado el pasado 17 de marzo, para solicitar de los países miembros la financiación con cargo a los costes comunes de la adquisición de material puramente humanitario (mantas térmicas, vestido y calzado, etc...) para los inmigrantes recogidos en aguas mediterráneas y que debería ser íntegramente financiado por la Comisión (ECHO) por corresponder la ayuda humanitaria a su esfera de competencia. Si fuera la Comisión quien sufragase dicho material se abriría un supuesto inédito en el que la UE estaría financiando material para ayuda humanitaria distribuida mediante capacidades militares y en el marco de una operación militar, lo que sería difícil de encajar con la actual interpretación del artículo 41(2) del Tratado que hace la Comisión.

La interpretación de dicho artículo impide también cumplir otro artículo del Tratado no menos importante, el 21(3) cuyo segundo párrafo dice: «La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperaran a tal efecto».

Para complicar más las cosas, la Comisión es la administradora, por delegación de los países miembros, del denominado Fondo Europeo de Desarrollo, herramienta no perteneciente (todavía) al presupuesto de la Unión y que se nutre de las contribuciones de los Estados Miembros bajo una proporción basada principalmente en el porcentaje aportado al Producto Nacional Bruto de la Unión, complementado en mayor o menor medida en función de la fortaleza de los vínculos de cada país miembro con los países

---

<sup>13</sup> [http://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/actuales/listado/eunavformed.html](http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/eunavformed.html)

a los quienes se destinan las ayudas. Su fin es fomentar el desarrollo de los terceros países englobados en el término ACP (*African, Caribbean and Pacific Countries*) y sus criterios de gasto, aunque orientados por un comité de países miembros, también son dirigidos por la Comisión. El principio general que rige su aplicación es que las actividades financiadas sean, en la mayor medida posible de acuerdo con los criterios establecidos por la Organización para la Cooperación y Desarrollo en Europa denominados ODA (*Official Development Aid*). Dichos criterios establecen - por definición - que no será considerado Desarrollo ninguna actividad donde el que proporciona la ayuda o el que la recibe sea militar. Sin embargo, la UE a través de este fondo extrapresupuestario cuyos criterios de gasto no están por tanto sometidos al Tratado de la UE, financia - mediante el denominado *African Peace Facility*<sup>14</sup> - el sostenimiento logístico de operaciones militares de la Unión Africana, aunque este apoyo se refiera únicamente a todo aquello que no sea armamento o munición (dietas de los soldados, equipos de comunicaciones, uniformes, etc...). Es decir, que paradójicamente, el apoyo que la UE no da por razones legales e incluso ideológicas a terceros países en el contexto de las misiones PESD militares - como las EUTM o EUMAM - se lo da a las *Stand-by forces* de la Unión Africana.

Solamente queda hablar del mecanismo Athena cuyo origen es precisamente el Artículo 41(2) y cuyo presupuesto anual varía en función del número y entidad de las operaciones vigentes (normalmente entre 50 y 90 millones de euros). Dicho presupuesto no forma tampoco parte del presupuesto de la Unión y se destina a la financiación de los denominados costes comunes de las operaciones que son únicamente los enumerados en los anexos de la correspondiente decisión del Consejo<sup>15</sup> y que constituyen una lista cerrada solo ampliable mediante la aplicación del artículo 15.7 de la decisión<sup>16</sup>. En el mecanismo Athena las contribuciones de los

---

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/apf-annual-report-2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/apf-annual-report-2014_en.pdf)

<sup>15</sup> Council Decision (CFSP) 2015/528 of 27 March 2015 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena) and repealing Decision 2011/871/CFSP

<sup>16</sup> El Comité Especial podrá decidir para cada caso concreto que, en determinadas circunstancias, algunos costes adicionales distintos de los enumerados en el anexo III, parte B, se consideren costes operativos comunes de una determinada operación durante su fase activa.

Estados Miembros están basadas en su aportación al producto interior bruto de la Unión y varían desde un casi 22% del que más aporta a un 0,05% del que menos.

### La implicación europea en temas militares

Todo lo anterior lleva a tratar directamente el tema de la solidaridad de la Unión Europea y de sus países miembros en los temas relacionados con la defensa. Se podría concluir que respecto a la financiación de la seguridad en el contexto de la defensa:

- El compromiso de la UE como institución con respecto a temas de seguridad y defensa en el marco de operaciones y misiones PESD militares es nulo, ya que no aporta un sólo euro de su presupuesto a la contribución de la financiación de operaciones militares. Por otra parte, su contribución en el contexto de misiones militares de *training* o *mentoring* (EUTMs o EUMAMs) orientadas a la construcción de capacidades en el ámbito de la Defensa de terceros países, ha resultado ser poco menos que anecdótica.
- Con la excepción de Dinamarca que ejerció el *Opt-out*<sup>17</sup> del mecanismo Athena y por tanto no contribuye a dicho procedimiento, el resto de países miembros somos *parcialmente* solidarios, pues el mecanismo sólo cubre los costes comunes de la operaciones, cuya cuantía no suele ir más allá del 10% de los gastos totales (algo más en el caso de la misiones). Además, y en referencia a este 10% las contribuciones de los países miembros se regulan mediante una regla<sup>18</sup> en la que aunque 7 países aportan más del 80% de la financiación y los otros 20 aportan el 20% restante, las decisiones se toman por riguroso consenso.

---

<sup>17</sup> De conformidad con el Protocolo nº. 22 anejo a los tratados, Dinamarca no participa en las decisiones o acciones de la UE con implicaciones en el ámbito de la defensa, ni por tanto en el mecanismo Athena.

<sup>18</sup> La proporción está basada en la contribución de los Estados Miembros al PNB de la UE.

- Por último, y en lo que se refiere al grueso de gastos militares en operaciones y misiones (es decir, el 90% restante) el nivel de implicación de los estados miembros sería también cuestionable: Un simple estudio comparativo de la proporción en la que los países de la UE han estado aportando contingentes y medios militares desde el comienzo de las operaciones y misiones PESD de la UE sería, en este sentido, bastante clarificador.

### ¿El futuro?

La Unión Europea está aún a años luz de los objetivos del artículo 42.2 de la versión consolidada del Tratado<sup>19</sup>. Algunos temas en la UE van muy despacio y en algunas ocasiones están conducidos por motivaciones ideológicas no especialmente favorables al papel de «lo militar» en la Unión. Esto es especialmente crítico en el denominado *Capacity Building in Support of Security and Development* (CBSD) donde las actividades en este marco desarrolladas por militares están financieramente vetadas por la Comisión y si en algún momento han funcionado, ha sido a través de una financiación coyuntural, improvisada y esporádica de algunos Estados miembros o incluso de terceros países. Quizás los acontecimientos que están ocurriendo en el actual escenario de la seguridad internacional funcionen como catalizador de una acción exterior más integral, coherente e inclusiva donde se reconozca abiertamente y sin complejos la contribución militar a la acción exterior de la Unión y se consiga que la propia Unión comparta institucionalmente los costes de determinadas actividades desplegadas en el marco de misiones militares que claramente caen en la esfera del desarrollo, convirtiendo en una realidad tangible para los ciudadanos europeos el denominado Enfoque Global, emblema de la estrategia de seguridad de 2003.

Juan Ignacio Moreno Zamora\*  
TCOL.INT.ARM  
EMA-UE

---

<sup>19</sup> «La Política Común de Seguridad y Defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados Miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

## BIBLIOGRAFÍA

Comité Especial Athena.

Tardy, Thierry. Operation Sophia: Tackling the Refugee Crisis with Military Means. European Institute for Security Studies, September 2015.

European Commission – High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy. Joint Communication to the European Parliament and the Council on Capacity building in support of security and development - Enabling partners to prevent and manage crises. April 2015.

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

Vázquez Ramos, Alfredo. Otra dimensión estratégica. Financiar las operaciones militares de gestión de crisis en la UE. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento nº 91/2013, Octubre 2013.

Vázquez Ramos, Alfredo. ¿Solidaridad o Alianza? Reformar la base financiera de las operaciones y misiones militares de la Unión Europea. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento nº 97/2014, septiembre 2014.