

Área: Seguridad y Defensa/ Europa - ARI Nº 61/2003 (Trad.inglés)
Fecha 21/04/2003



Financiación de la Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD)

Antonio Missiroli *

Tema: Un ángulo crucial desde el que enfocar las limitaciones actuales de la PESD es el relativo a su *financiación*. Afecta tanto a las capacidades como a las operaciones, y también resulta de importancia para cualquier futuro “grupo central” que pueda estar interesado en seguir adelante con dicha política.

Resumen: La Convención Europea va a centrarse en cómo mejorar las disposiciones “constitucionales” en este ámbito y, de nuevo, se espera que las principales novedades conciernan más a la PESD que a la PESC propiamente dicha. Por lo que respecta a esta segunda, el problema está claro: las cuestiones de “alta política” afectan más directamente a la soberanía y los poderes de los ministerios y gobiernos electos, y los desacuerdos en torno a las políticas (especialmente en torno a cómo tratar con Washington) sólo empeoran las cosas. En cuanto a la primera, sin embargo, los retos inmediatos de la acción y los imperativos de eficacia (independientemente de la escasa envergadura de las operaciones actuales) presionan a los dirigentes nacionales y europeos para que adopten una fórmula de cooperación. Si la PESD quiere demostrar su relevancia y, quizás, también influir positivamente en la PESC, debe fijar los incentivos políticos e institucionales adecuados para una acción común. Los recursos financieros son escasos, las capacidades adecuadas limitadas y la voluntad política intermitente, y ello en el mejor de los casos.

Análisis: Curiosamente, tras el conflicto de Irak la PESC quizás se encuentre en apuros, pero parece que a la PESD le va muy bien. El principal motivo es que ya no existe ninguna divergencia trasatlántica o intraeuropea significativa en torno a cómo manejar la cuestión de los Balcanes: todos estamos de acuerdo en los principios y los medios que deben aplicarse a la región, y actuamos en consecuencia. Como resultado, la PESD acaba de pasar a ser operativa (primero en Bosnia y después en Macedonia), y el marco “Berlín Plus” está siendo puesto a prueba y se está empleando para el bien común. En unas cuantas semanas los europeos evaluarán también sus objetivos de capacidad y debatirán las formas en que poder atajar sus déficit más relevantes. Entretanto, la Convención Europea va a centrarse en cómo mejorar las disposiciones “constitucionales” en este ámbito y, de nuevo, se espera que las principales novedades conciernan más a la PESD que a la PESC propiamente dicha. Por lo que respecta a esta segunda, el problema está claro: las cuestiones de “alta política” afectan más directamente a la soberanía y los poderes de los ministerios y gobiernos electos, y los desacuerdos en torno a las políticas (especialmente en torno a cómo tratar con Washington) sólo empeoran las cosas. En cuanto a la primera, sin embargo, los retos inmediatos de la acción y los imperativos de eficacia (independientemente de la escasa envergadura de las operaciones actuales) presionan a los dirigentes nacionales y europeos para que

* Dr. Antonio Missiroli
Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, París

adopten una fórmula de cooperación. Si la PESD quiere demostrar su relevancia y, quizás, también influir positivamente en la PESC, debe fijar los incentivos políticos e institucionales adecuados para una acción común. Los recursos financieros son escasos, las capacidades adecuadas limitadas y la voluntad política intermitente, y ello en el mejor de los casos.

Un ángulo crucial desde el que enfocar las limitaciones actuales de la PESD es el relativo a su financiación. Afecta tanto a las capacidades como a las operaciones, y también resulta de importancia para cualquier futuro “grupo central” que pueda estar interesado en seguir adelante con dicha política.

Capacidades

Por lo que respecta a las *capacidades*, los europeos gastan claramente una cantidad insuficiente en ellas, y de forma demasiado ineficaz. Esto es en parte un legado de la Guerra Fría (estructuras de fuerza anticuadas), en parte una consecuencia de la configuración social de Europa (demografía, derecho a prestaciones sociales), en parte el resultado de los límites autoimpuestos al gasto público (el Pacto de Estabilidad para el euro) y en parte también el resultado de una visión “postmoderna” del mundo (renuencia generalizada a recurrir a la diplomacia coercitiva y al uso de la fuerza militar). Resulta difícil contrarrestar el efecto combinado de todos estos factores a corto plazo. No existe ninguna fórmula mágica para ello, sobre todo en ausencia de algún tipo de amenaza tradicional directa al territorio de la UE. El único modo de intentar invertir la tendencia es empezar a hacer un “fondo común” de capacidades (antiguas y nuevas) a nivel europeo. Y un posible ejemplo a seguir sería el modo en que la OTAN construyó su sistema AWACS creando un presupuesto común (llevado por una agencia autónoma), construyendo bases comunes y formando a personal técnico de apoyo y a tripulaciones multinacionales. Como resultado, el AWACS representa unas capacidades comunes (aunque no “comunitarizadas”) *supranacionales* de las cuales ningún aliado (ni siquiera Estados Unidos) puede prescindir, tal y como han puesto de manifiesto las operaciones “Libertad Duradera” y “Libertad iraquí”. La UE podría intentar hacer lo mismo con sistemas estratégicos de mando y control y de reconocimiento naval y aéreo (así como por satélite), desarrollándolos de forma común y poniéndolos a disposición tanto de la Unión como de la Alianza.

Para ser justos, el actual Tratado de la UE no impide esto: el Artículo 17 ya prevé una “cooperación reforzada” en el ámbito militar, siempre que sea compatible con las obligaciones en el marco de la OTAN y la Unión Europea Occidental (UEO). Sin embargo, tampoco la fomenta de ninguna forma concreta. De hecho, las disposiciones relativas a una “cooperación reforzada” aprobadas en Niza, y ya introducidas en el Artículo 27 del Tratado de la UE en su versión consolidada, no son aplicables a “cuestiones que tengan repercusiones militares o repercusiones en el ámbito de la defensa”. Además, el Artículo 43 establece que cualquier plan de este tipo deberá reunir “como mínimo a ocho Estados miembros”: aun cuando esto no se modificase tras la próxima ampliación, esta limitación dificultaría el desarrollo de una “cooperación reforzada” en el ámbito armamentístico, en el que los actores interesados — especialmente por el lado de la oferta— son como mucho 6 ó 7 (como en el caso de la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamentos, OCCA, y el Acuerdo Marco para la reestructuración de la industria de defensa o LOI). Por ello sería aconsejable que la Convención Europea eliminase esta condición de la PESD consagrada en el Artículo 27 a, que suavizase el límite establecido en el Artículo 43 y que fijase incentivos adicionales para desarrollar dichos proyectos. Por ejemplo, podría preverse alguna forma de cofinanciación —entre los Estados miembros participantes y el presupuesto de la UE, quizás a través de “fondos de contrapartida” (*matching funds*)—, ya que esto estaría completamente en línea con la lógica de “cooperación reforzada”. El principal desafío sería probablemente el establecer los criterios de “entrada”, los cuales

deberían ser lo suficientemente exigentes como para hacer que el proyecto resultase de interés para los principales actores pero, al mismo tiempo, lo suficientemente abiertos y asequibles para que también fuesen considerados aceptables por el resto de los socios (y posibles futuros candidatos), a quienes se solicitaría su cofinanciación igualmente. Con todo, las condiciones y los criterios específicos pueden variar de un proyecto a otro. Éste también es el motivo por el que, entre otras cosas, resultaría injusto y contraproducente determinar de antemano cuáles serían los participantes potenciales.

En general, una “cooperación reforzada” podría tener un efecto notable en el desarrollo a medio plazo de unas capacidades comunes, especialmente si el dinero extra que los Estados miembros invertirían en dicho proyecto estuviese, al menos de manera temporal, exento de las normas del Pacto de Estabilidad. Esto, a su vez, exigiría en el seno de la UE un nivel de consenso político muy elevado acerca de la conveniencia de disponer de unos activos y unas capacidades comunes.

Financiación de las operaciones

La financiación de las *operaciones* —como algo separado (aunque no enteramente separable) de la financiación de las *capacidades*— constituye otro factor importante para la eficacia de la PESD, si bien es cierto que en ocasiones no se le ha prestado la suficiente atención. Como tal, engloba por un lado los gastos administrativos, y por otro los gastos derivados de la aplicación de las disposiciones sobre el terreno (desde la infraestructura hasta el personal) propiamente dichos.

El Tratado actual no dice mucho a este respecto. De acuerdo con lo establecido en el Artículo 28 del Tratado de la UE, los gastos “administrativos” para la PESC correrán siempre a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas. También sus gastos “operativos” (en la actualidad la línea presupuestaria B.8), si bien pueden darse casos en los que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa, como por ejemplo, en la fase inicial de la administración de Mostar en 1994-96. No obstante, existe otra condición importante: las operaciones que “tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa” correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto a menos que, de nuevo, “el Consejo decida otra cosa por unanimidad”.

En realidad, la financiación de las escasas operaciones exteriores llevadas a cabo hasta hace muy poco (todas de naturaleza puramente “civil”) ha sido a menudo confusa, combinando a) fondos destinados formalmente a programas regionales del “primer pilar” (PHARE, TACIS, MEDA, CARDS) y otros recursos incluidos en la línea presupuestaria B.7 de “acciones exteriores”, incluyendo los programas de retirada de minas y desmovilización, desarme y reintegración (DDR), b) el uso de fondos de reserva y c) cesiones y contribuciones nacionales más o menos explícitas.

Semejante costumbre de hacer juegos malabares con las líneas de asignación no contribuye a aumentar la transparencia ni facilita los exámenes rigurosos o la delimitación de responsabilidades. También dificulta mucho la planificación de operaciones completas y duraderas, y hace que ésta tienda especialmente a intereses nacionales específicos. Sin embargo, los procedimientos para recurrir a la línea presupuestaria de la PESC propiamente dicha son tan tortuosos y lentos que terminan contribuyendo en última instancia a esta situación, lo que conlleva retrasos y un gasto insuficiente.

A la inversa, la costumbre de la OTAN de llevar a cabo operaciones puramente militares (en las cuales “cada uno paga su parte”, es decir, que los Estados participantes deben pagar el personal y el equipo que despliegan) no es necesariamente el adecuado para las exigencias y los principios de la Unión, que implican un mayor nivel de solidaridad

financiera y una igualdad política sustancial. Además, especialmente los países europeos más grandes terminan a menudo pagando dos veces por exactamente la misma operación (y de una forma desproporcionada además), como principales contribuyentes al presupuesto “administrativo” común (tanto en la OTAN como en la UE) y como principales contribuyentes en término de fuerzas y equipo desplegados sobre el terreno. Esto puede perfectamente generar un problema de “parasitismo”, especialmente en el seno de la UE.

Por último, es probable que las futuras operaciones de la PESD sean de naturaleza “mixta”, incluyendo componentes tanto militares como civiles y medidas a corto y largo plazo, nada de lo cual puede enmarcarse en una categoría claramente delimitada. Ésa parece ser al menos la ambición y la peculiaridad de la política de gestión de crisis de la UE, una que requerirá un elemento extra de coherencia política e institucional.

Por lo tanto, debe debatirse y acordarse una base justa y completa —capaz de fijar las normas y los incentivos adecuados—, sobrepasando con creces el acuerdo provisional sobre “costes comunes” alcanzado en el Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002. Por un lado, de hecho, ésta debe intentar impedir la inactividad causada por falta de dinero o de interés por parte de los Estados (los cuales, por cierto, en virtud del Artículo 23 también tienen la opción de abstenerse “constructivamente” y no pagar así las misiones comunes). La mayor parte de los Estados miembros no quieren negociar con el Parlamento Europeo (PE) los fondos para las operaciones de la UE y/o involucrar de forma demasiado directa a la Comisión en la PESC. De ahí la existencia de una lucha de poder institucional que ocasiona un cuello de botella político por el cual, por ejemplo, el PE ha ido reduciendo progresivamente la línea B.8 (a la cual se asignó en 2002 la ridícula suma de 30 millones de euros, la cual se incrementó hasta 47 millones tan sólo en 2003), entre otras cosas para llevar a la mesa de negociaciones tanto a la Comisión como al Consejo. Por su parte, los Estados miembros prefieren recurrir a líneas de asignación de “primer pilar” porque resulta más rápido y sencillo, si bien políticamente inconsecuente. Como consecuencia, la Unión tuvo que luchar muy duro, rebañando las sobras de diferentes capítulos presupuestarios de las Comunidades Europeas, e idear estratagemas burocráticas con el fin de reunir la mísera cifra de 14 millones de euros para financiar el lanzamiento de la primera operación de la PESD —a saber, la Misión Policial de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina, que ha sustituido a la Misión de las Naciones Unidas en dicho territorio (UNMIBH) en enero de 2003-.

Por último, una base coherente y eficaz para la financiación de las operaciones de la PESD deberá también lograr un equilibrio aceptable entre los socios de la UE que participen y los que no participen (independientemente de las razones de su participación o no participación) a fin de evitar el riesgo de disputas en torno al “reparto de la carga” dentro de la Unión, un riesgo que tiene probabilidades de aumentar con la próxima ampliación, la cual introduce países con unas capacidades muy limitadas en cuanto a gestión de crisis y aún más limitadas en cuanto a recursos financieros.

La primera parada en este proceso de mejora de las normas existentes y establecimiento de los incentivos adecuados debería ser la *línea presupuestaria operativa de la PESC* del presupuesto de las Comunidades Europeas. En términos generales, parece difícil intentar rebatir la primacía del Parlamento Europeo en las cuestiones presupuestarias de la PESC, aunque sólo sea por el hecho de que constituye la principal fuente de legitimidad, transparencia e identidad común para cualquier acción o política de la UE. Lo que sí puede modificarse (también para satisfacer las legítimas preocupaciones de algunos actores) es el procedimiento mediante el cual se realizan las asignaciones y se gastan los fondos: hacia arriba y hacia abajo, por decirlo de alguna manera, involucrando de manera más directa a aquellos organismos del Consejo a cargo de la PESD.

Aunque algunas de estas mejoras requieren reformas de procedimiento (y también en parte institucionales), aumentar el tamaño total del presupuesto de la PESC —incluyendo sus reservas de emergencia, que pueden resultar cruciales para la gestión de crisis— es algo que podría decidirse de inmediato, especialmente si los diputados del PE aceptan interpretar consecuentemente las preferencias expresadas por la opinión pública de la UE a favor de “más Europa” en materia de política exterior, seguridad y defensa.

Aparte de eso, un posible modelo de financiación complementario para las misiones del Artículo 17 —y uno que bien pudiese cubrir los aspectos “que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa”, sobre todo si no se modifica el Artículo 28 del Tratado de la UE— podría ser el ofrecido por el *Fondo Europeo de Desarrollo* (FED) de la Unión. El FED se estableció en los inicios de las Comunidades Europeas, y durante décadas ha venido acompañando a las políticas comerciales comunitarias y a la ayuda bilateral al desarrollo, creciendo a un ritmo constante en tamaño e importancia. Como tal, no constituye una factura en el presupuesto de la UE (y por lo tanto no está bajo control del Parlamento Europeo ni de la Comisión), no está estrictamente basado en el PNB, no se trata tan sólo de una adición de contribuciones nacionales y cuenta con una “clave” *ad-hoc* y modificable para el reparto de los costes. Las ventajas de recurrir a un presupuesto del tipo del FED para las futuras operaciones de la PESD —que cubra por ejemplo la formación y el ejercicio, la logística, los gastos sobre el terreno y, quizás también algunos costes de personal militar— tendrían una triple vertiente. Para empezar, estaría la ventaja de poner en común (y en función de criterios identificados previamente) los gastos que en la actualidad a) se encuentran dispersos por toda la Unión, b) cada vez minan más los recursos nacionales y c) están siendo decididos caso por caso, fundamentalmente de forma reactiva y en base a contingencias. En otras palabras, la misma cantidad de dinero (y posiblemente más) que se está gastando ahora sin ninguna base o calendario común podría transferirse a Bruselas y utilizarse para crear “un fondo común” y darle así un mejor uso: de nuevo, este dinero *no* se “comunitarizaría”, pero generaría economías de escala y una repartición más justa de la carga. También es importante subrayar que, aunque presumiblemente los gastos “administrativos” de la PESC no serán demasiado elevados, lo más probable es que los gastos operativos de las operaciones de gestión de crisis prolongadas sí que sean significativos, tal y como muestran las operaciones de la OTAN/las Naciones Unidas en los Balcanes. De ahí la importancia de elaborar una perspectiva presupuestaria adecuada.

Una primera ventaja sería la *velocidad*: si de repente una operación humanitaria o de evacuación resultase ser urgente, no existiría necesidad de poner en marcha procedimientos parlamentarios largos y complicados (a nivel nacional o de la UE) para movilizar los medios necesarios: podría existir un *fondo de lanzamiento* (*start-up fund*) especial con una función similar a la del Mecanismo de Reacción Rápida para las emergencias civiles, el cual podría estar vinculado, por ejemplo, a un escenario de “nación piloto” (*lead-nation* o *nation-pilote*) o “nación marco” (*framework-nation* o *nation-cadre*) en el cual el Estado o los Estados miembros que desearan y pudiesen intervenir de manera más rápida podrían actuar en nombre de la Unión y contar con cierto respaldo financiero. Para establecer dicho *Fondo de Reacción Rápida* (FRR) no haría falta cambiar la letra del Tratado: el apartado 3 del Artículo 28 del Tratado de la UE incluye ya la posibilidad de una cobertura de los gastos operativos no basada en el PNB cuando así lo decida el Consejo por unanimidad.

La otra ventaja sustancial (y complementaria) de establecer un fondo *ad hoc* para los aspectos militares de las operaciones de la PESD sería su *empleabilidad a medio-largo plazo*. Crearía una base financiera común y sostenible para las misiones de paz, que normalmente suelen durar más que las operaciones destinadas exclusivamente a dar respuesta a una crisis. Si la Unión asume el control de una proporción cada vez mayor de las misiones actuales de la OTAN/las Naciones Unidas en los Balcanes, también

necesitará una perspectiva financiera basada menos en las contingencias, a fin de conseguir una presencia militar duradera en la región: una que podría llegar incluso a incluir por ejemplo, al menos en parte, los *per diems* del personal involucrado sobre el terreno, tal y como hacen las Naciones Unidas y la OSCE (aunque no la OTAN). A este respecto, el proyecto podría incluir también una contribución directa del presupuesto de la UE: por ejemplo, el PE podría decidir reembolsar una suma fija, una *suma a tanto alzado* (puesto que los *per diems* varían enormemente en función del país) por cada soldado de la UE empleado en una determinada misión. Podría hacerlo *ex post facto*, es decir, al finalizar el año y sin condicionar la planificación y aplicación de las operaciones de la PESD (o estableciendo un *derecho de supervisión* formal).

Una tercera y última ventaja sería la gestión directa del *material y el equipo* “devueltos”, los cuales, después de haber sido adquiridos y empleados para una determinada operación quizás deban ser almacenados (y mantenidos adecuadamente) antes de ser destinados a otra.

Para situar a la PESD más en línea con la “filosofía” de otras políticas de la UE, dicho fondo podría también considerar el hecho de que algunos Estados miembros paguen quizás un poco más de lo que les corresponde, aliviando así en parte la carga de los principales contribuyentes o de aquellos que se encuentren en una situación financiera difícil: esto es lo que sucede, casualmente, con el presupuesto operativo de la OSCE, distinto del institucional. Esta lógica podría aplicarse de forma útil a las operaciones de la PESD, incluyendo en la ecuación, por ejemplo, el grado de participación real o previsible de los Estados miembros. En otras palabras, aquellos que participasen relativamente menos aportarían un poco más al fondo común, y viceversa. Obviamente, para crear semejante *Fondo operativo de la UE* —que, de nuevo, podría establecerse sin tener que modificar necesariamente el Artículo 28 del Tratado de la UE— deberían establecerse unos criterios justos, realizarse nuevas evaluaciones de forma periódica y evitarse situaciones extremas (sólo pagadores o sólo participantes). En perspectiva, este principio de “puesta en común mixta” (*mixed pooling*) podría ampliarse también a la participación de terceros países en operaciones encabezadas por la UE, sobre todo si uno considera que, tras la próxima ampliación, el “formato” de las posibles misiones de la PESD será, en vez del actual “15 + 15”, bien 25 (cuando la UE actúe sola) o bien “23 + 5” (cuando actúe en cooperación con la OTAN, pero sin Malta y Chipre), en el cual los cinco socios externos serían todos miembros de la OTAN con infraestructuras y/o capacidades militares significativas, a saber Noruega, Islandia, Turquía, Rumania y Bulgaria.

La Operación “Concordia” en Macedonia, que acaba de sustituir a la Operación “Armonía Aliada” de la OTAN, constituye la primera operación militar propiamente dicha de la PESD. Independientemente de su escasa envergadura (con un personal de algo más de 300 personas) y duración (6 meses en primer lugar), bien puede sentar precedentes para otras futuras operaciones, comenzando por un posible reemplazo de la SFOR de la OTAN en Bosnia (un personal militar de 12.000 personas) el año que viene. También constituye la primera operación de gestión de crisis conjunta EU-OTAN y la primera llevada a cabo en el marco del acuerdo “Berlín Plus”. Con este fin, el Consejo ha dispuesto un presupuesto *ad hoc* de alrededor de 6,2 millones de euros, que cubre los “costes comunes” y que es manejado por una “Comisión especial” de Estados participantes, presidida por un “administrador” con base en Bruselas, pero que incluye también algunos poderes discrecionales para el comandante militar sobre el terreno. Los “terceros” países participantes contribuyen al presupuesto en un 15% y en función de una “clave” predeterminada que tiene en cuenta (aunque sólo como referencia de carácter general) su PNB respectivo.

Suele asumirse por norma general que se mantendrán algunos de los principios establecidos para "Concordia". Al mismo tiempo, precisamente su naturaleza *ad hoc* y su limitado ámbito de aplicación (difícilmente utilizable como patrón para el futuro) respaldan el argumento anteriormente defendido de que existe la necesidad de una solución más duradera y coherente. Después de todo, no existe ninguna "zona prohibida" para la Convención, y las disposiciones y los procedimientos existentes en la actualidad pueden mejorarse siempre que se considere necesario.

Dr. Antonio Missiroli
Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, París