

Capítulo tercero

Sistema de financiación de la política común de seguridad y defensa europea

Eduardo Ruiz García
*Secretario General
Tribunal de Cuentas Europeo*

Las opiniones expresadas por el autor de la presente publicación no comprometen en modo alguno al Tribunal de Cuentas Europeo, institución a la que pertenece.

Resumen

El gasto medio anual de la política común de seguridad y defensa (PCSD) en el periodo 2004-2016 puede estimarse en unos 1.021 millones de euros. De ellos, el 33 % lo financia el presupuesto general de la Unión Europea (UE) y el 67 % restante los Estados miembros.

La PCSD tiene un carácter marginal, a pesar de su alto «valor añadido europeo» y de su gran potencialidad en términos de eficiencia. No se la ha dotado de los recursos necesarios y se financia sin equidad ni solidaridad; los Estados miembros participantes en las misiones militares asumen los riesgos operativos y la mayor parte de los costes. El sistema financiero está más orientado al control de las contribuciones de cada participante («quién paga qué»), que a asegurar la eficacia de las operaciones. Por último, su falta de transparencia y unos dispositivos de rendición de cuentas limitados inciden negativamente en el control democrático de la política y en su aceptación social.

La nueva Estrategia Europea de Seguridad ofrece una oportunidad para reformar la financiación de la PCSD. Habría que poner en marcha todas las

medidas previstas en el Tratado de Lisboa y permitir que Athena cubriera el 100 % de los costes de las misiones militares.

Palabras clave

Financiación, Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), Política Europea de Seguridad Común (PESC), presupuesto general de la Unión Europea, misiones civiles, misiones militares, Athena, gasto europeo en defensa, Agencia Europea de Defensa.

Abstract

The average annual expenditure of the Common Security and Defence Policy (CSDP) between 2004 and 2016 can be estimated at around EUR 1 021 million. Of this, 33 % is financed by the general budget of the Union, the remaining 67 % is provided by the Member States.

The CSDP still has a marginal character, despite its high “European added value” and its high potential in terms of efficiency. It is not provided with the necessary resources and it is financed without fairness and solidarity; Member States participating in military missions assume operational risks and bear the bulk of the cost. The financial management system is more orientated toward the control of the contributions of each participant (“who pays what”) than to ensure the effectiveness of operations. Finally, the lack of transparency and the limited accountability arrangements negatively impact upon both the political democratic control and its social acceptance.

The new European Security Strategy offers an opportunity to improve the financing system of the PCSD. To do so, it would be necessary to implement all the measures provided for in the Lisbon Treaty and to allow ATHENA to cover 100% of the costs of the military missions.

Keywords

Financing the Common Security and Defence Policy (CSDP), European Common Security Policy (CFSP), general budget of the European Union, civilian missions, military missions, ATHENA, European defence expenditure, European Defence Agency.

Introducción

Las primeras acciones comunes relacionadas con la política de defensa europea se remontan a 1993. En un clima de creciente inestabilidad, provocado por el fin de la Guerra Fría y el conflicto en los Balcanes, la Unión Europea (UE) incluyó en el Tratado de Maastricht la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), a cuyo amparo, la UE ha ido desarrollando su política común de seguridad y defensa (PCSD) y desplegando operaciones civiles y militares más allá de sus fronteras. El objetivo de la PCSD es reforzar la acción exterior de la UE en la prevención de los conflictos y en la gestión de las crisis, mediante el desarrollo de sus capacidades civiles y militares.

Para alcanzar este objetivo la UE ha establecido un sistema de financiación destinado a reunir y poner a disposición de la PCSD los recursos necesarios, gestionarlos, controlarlos y rendir cuentas de su utilización. Este capítulo describe dicho sistema e intenta apreciar su calidad.

Un primer obstáculo al que nos enfrentamos es la dificultad de delimitar con nitidez el perímetro de la PCSD. En la defensa común europea participan varias instituciones de la UE y sus Estados miembros, pero no todos y no en la misma medida. Se emplean instrumentos y mecanismos de financiación diferentes: intergubernamentales (vinculados a los Estados miembros) y comunitarios (vinculados a las instituciones de la UE). Los recursos son presupuestados y contabilizados en cuentas diversas: no hay «caja» ni «cuenta única» de la PCSD. En el caso de las instituciones de la UE, la frontera entre la acción exterior y la seguridad y defensa es porosa: se colocan bajo la misma autoridad (el alto representante), se gestionan por la misma administración (el Servicio Europeo de Acción Exterior) y se encuadran en el mismo presupuesto general. En efecto, los créditos correspondientes a la PCSD están consignados en el capítulo dedicado a la PESC. Esto nos obliga a ser precavidos, especialmente a la hora de hacer estimaciones sobre el volumen de recursos facilitados a la PCSD y de valorar la calidad de su sistema de gestión y control financiero.

El capítulo expone, en primer lugar, las bases jurídicas del sistema de financiación de la PCSD, repasando su evolución desde el Tratado de Maastricht hasta el Tratado de Lisboa. A continuación se analizan los diversos instrumentos financieros de la PCSD: el presupuesto general de la Unión Europea, el mecanismo Athena y los presupuestos de las agencias y los organismos europeos relacionados con la defensa común. Dicho análisis comprende los procedimientos presupuestarios y de gestión, auditoría y rendición de cuentas. Se muestra, igualmente, la evolución de los créditos y de los gastos con especial atención a las misiones civiles y militares llevadas a cabo. El capítulo hace una estimación del gasto en la PCSD –que se situaría en torno a los 1.021 millones de euros anuales– y una valoración del mismo en términos absolutos y relativos.

El capítulo concluye apreciando la calidad del sistema de financiación de la PCSD, con ayuda de una serie de criterios utilizados en la evaluación de las políticas públicas. La PCSD tiene un carácter aún marginal, a pesar de su alto «valor añadido europeo» y de su gran potencialidad en términos de eficiencia. No se la ha dotado de los medios y recursos necesarios y se financia sin equidad ni solidaridad. Sus sistemas de gestión están más orientados al control de las contribuciones de cada participante que a asegurar la eficacia de las operaciones. Por último, su falta de transparencia y unos dispositivos de rendición de cuentas limitados inciden negativamente en el control democrático de la PCSD y en su aceptación social.

Financiación y gestión de la PCSD: de Maastricht (1993) a Lisboa (2009)

Maastricht y Ámsterdam

En noviembre del 1993, se produce la primera inscripción de créditos en el presupuesto general de la UE destinados a la PCSD: el capítulo de la PESC se dota de 14,15 millones de euros para financiar la acción común (*Joint Action*) en Mostar. Acababa de entrar en vigor el Tratado de Maastricht, instaurando la PESC y refiriéndose, por primera vez, a («una futura definición de») la política de defensa común. A partir de ese tratado, la UE puede efectuar acciones comunes en aquellos ámbitos de la política exterior y de seguridad en los que los Estados miembros tengan intereses importantes en común. El artículo J.11 contiene las reglas básicas para sufragar estas acciones y distingue ya entre categorías de gastos (administrativos y operativos) y fuentes de financiación (presupuesto de las Comunidades Europeas y Estados miembros). Los gastos administrativos correrán a cargo del presupuesto general de la UE; los gastos operativos correrán también a cargo de dicho presupuesto, cuando así lo decida por unanimidad el Consejo, o estarán a cargo de los Estados miembros según una clave de reparto. Este método de financiación dual, intergubernamental y comunitario, constituye aún hoy una de las principales características de la PCSD y refleja el debate entre soberanía e integración siempre presente en el proceso de construcción de la UE¹. Era la consecuencia directa de la nueva arquitectura de la UE que reposaba en tres pilares: el comunitario (primer pilar), la PESC (segundo pilar) y los asuntos de justicia e interior –JAI– (tercer pilar). Refleja igualmente la tensión política que va a acompañar la evolución de la PCSD: por un lado, la *integración* manifestada por la voluntad de intervención de las instituciones comunitarias (Comisión Europea y Parlamento Europeo) en la toma de deci-

¹ Fabien Terpan (2015) Financing Common Security and Defence Policy operations: explaining change and inertia in a fragmented and flexible structure, *European Security*, 24:2, 221-263, DOI: 10.1080/09662839.2014.943197.

siones y en el control; por otro lado, la *soberanía* expresada en el deseo de los Estados miembros de conservar su libertad de acción.

El Tratado de Ámsterdam amplió el ámbito de la PESC, definió objetivos más ambiciosos y reforzó su marco institucional creando el alto representante. El nuevo tratado fijó con más claridad las competencias de cada institución e incorporó en materia de defensa las misiones de Petersberg. Facilitó también la toma de decisiones: ya no se requería siempre la unanimidad y se permitía a los Estados miembros que lo desearan desvincularse de las decisiones que se pudieran tomar y de su gasto (*opting-out*).

El Tratado de Ámsterdam introdujo también algunas modificaciones en la gestión presupuestaria. Los gastos administrativos de las instituciones europeas continuarían a cargo del presupuesto general de la UE. Sin embargo, los gastos operativos serán cubiertos por el presupuesto general, excepto cuando el Consejo decida por unanimidad otra cosa o cuando las operaciones tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa. Por primera vez se mencionan en un tratado europeo los gastos de carácter militar. Estos gastos serán costeados por los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en su producto nacional bruto. Igualmente, el Tratado de Ámsterdam desarrolla las modalidades de *opting-out*, aceptando la no obligación de contribución para los Estados miembros que no quieran participar en una acción y que hayan suscrito una declaración formal en ese sentido conforme al artículo J.13.

La UE consolidó el carácter dual de la financiación de la PCSD. Por una parte, reservó la financiación de gastos militares a los Estados miembros, mientras ampliaba el componente financiero comunitario al incluir los gastos operativos no militares. Por otra parte, detalló el mecanismo de financiación intergubernamental, introduciendo una regla de reparto de gastos –el producto nacional bruto– utilizada en otros ámbitos europeos. Por último, la UE confirmó el carácter «voluntario» de la PCSD, reconociendo que los intereses o las prioridades de los Estados miembros no siempre coinciden.

Los mecanismos financieros de la PESC y de la PCSD creados por los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam adolecían de carencias importantes, tal y como señaló en su momento el Tribunal de Cuentas Europeo²:

- La gestión financiera no era transparente; no era posible determinar con exactitud el coste real de las acciones ni su fuente de financiación. Había ambigüedades en la clasificación de los gastos (preparatorios, administrativos, operativos) y en su reparto (comunitario, Estados miembros). Eran escasos o nulos los datos sobre los gastos reales incurridos por

² Opinion No 1/97 on the conditions governing the implementation of expenditure under the Common Foreign and Security Policy. Tribunal de Cuentas europeo 1997 (no publicado). Informe Especial 13/2001, sobre la gestión de la política exterior y de seguridad común, acompañado de las respuestas del Consejo y de la Comisión. (DOE C 338, 30/11/2001).

los Estados miembros o por otros donantes³. Además, en varios casos se financiaron simultáneamente operaciones similares, utilizando líneas presupuestarias de la PESC y de otras partes del presupuesto general de la Unión, sobre todo de los capítulos para la ayuda al desarrollo⁴.

- La rendición de cuentas era deficiente. La información financiera no se presentaba con regularidad y su contenido resultaba incompleto e incorrecto; por ejemplo, las contribuciones en especie no se contabilizaban. El Consejo no notificaba a tiempo a la Comisión ni al Parlamento Europeo la gestión realizada. La mayoría de las acciones no eran ni auditadas ni evaluadas.
- Había retrasos en la puesta a disposición de los recursos financieros, el lapso transcurrido entre la toma de la decisión por el Consejo y el primer pago era excesivo⁵. Todo ello atrasaba el inicio de la acción y dificultaba su efectividad.
- Había confusión en las normas que regían la contratación y retribución del personal. Unas veces se empleaban las de la UE, otras las de cada Estado miembro, lo que dificultaba el reclutamiento y la gestión del personal.
- El tratado especificaba que la Comisión estaría «plenamente asociada» a la ejecución de la PESC. Sin embargo, el significado de «plenamente asociada» no estaba definido con claridad. En términos prácticos, la responsabilidad para la preparación de los aspectos financieros, legales, técnicos y operativos se atribuía al Consejo o a la Comisión, caso a caso, con la consiguiente incertidumbre y pérdida de tiempo.

En resumen: falta de transparencia y de control, dificultades para determinar el coste real de las operaciones y para su reparto entre el presupuesto general de la UE y los Estados miembros, retrasos y complicaciones en la preparación, lanzamiento y gestión de las acciones... Todos estos problemas acompañarán posteriormente la gestión financiera de la PCSD y, como veremos más adelante, continuarán presentes en la actualidad.

En esta fase inicial (1993-2009), el presupuesto general de la UE efectuó pagos por un total de 1.075,38 millones de euros en el capítulo de la PESC, el 60 % en los tres últimos años. La mayoría de los pagos se concentró en los Balcanes, en la región africana de los Grandes Lagos y en Palestina. La administración de Mostar, una de las primeras acciones comunes, absorbió por sí sola más del 10 % del presupuesto (unos 129 millones de euros). Con

³ Naciones Unidas y la OSCE contribuyeron financieramente en varias acciones comunes, por ejemplo, en la acción común contra las minas antipersonas (1995) y el apoyo a las elecciones en Bosnia (1996).

⁴ A saber, el apoyo al proceso de paz en Palestina, los observadores en Ruanda, el plan de paz en Bosnia-Herzegovina, la retirada de minas antipersonal.

⁵ En el periodo 1997-1999, el tiempo medio transcurrido desde la decisión del Consejo hasta la realización del primer pago fue de 173 días. En tres casos, los retrasos oscilaron entre uno y dos años. Informe Especial 13/2001, pág. 12.

la notable excepción de las acciones dirigidas a los Balcanes o a Palestina, la gran mayoría de las operaciones tenían un alcance menor en términos de objetivos y de duración, así como un presupuesto inferior al millón de euros.

De 1993 a 2006, el presupuesto anual se mantuvo por debajo de los 50 millones de euros (con excepción del año 1995, a consecuencia de Mostar). A partir del 2007, el presupuesto creció y se sitúa en torno a los 300 millones de euros anuales.

Cuatro años después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam –en diciembre del 2003–, la UE adoptó su Estrategia Europea de Seguridad («Una Europa segura en un mundo mejor»). La estrategia presenta con claridad los riesgos y los objetivos de la UE, pero es vaga cuando se refiere a los medios que se deberán emplear y no cuantifica los recursos financieros necesarios. Menciona la creación de la agencia europea de la defensa y subraya que son imprescindibles mayores recursos y, además usarlos más eficazmente. Asimismo llama a una puesta en común de medios para evitar duplicidades y reducir gastos indirectos. La estrategia considera que los programas de asistencia europea y el fondo europeo de desarrollo deberían también contribuir al esfuerzo de defensa y seguridad, aunque no da ninguna orientación sobre el orden de magnitud de su participación. La UE no publicó ningún otro documento analizando las consecuencias financieras de la estrategia, no estimó el coste de la defensa y seguridad europea ni aclaró el método para repartirlo entre los Estados miembros y el presupuesto general de la Unión. Estas lagunas han entrañado graves dificultades en la toma de decisiones en el Consejo, donde a menudo ha primado la discusión sobre el reparto de los costes, en detrimento de las cuestiones políticas y operativas, con los consiguientes retrasos y trabas en el despliegue de las misiones.

En 2004 el Consejo creó el mecanismo Athena⁶, destinado a facilitar la financiación de los costes comunes de las operaciones militares de la PCSD. Todos los Estados miembros, salvo Dinamarca, que decidió adherirse a la cláusula *opting-out*, contribuyen a su financiación con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto⁷. En diciembre de 2004, se lanzó la primera misión financiada por Athena: EUFOR ALTHEA (en Bosnia-Herzegovina). Desde entonces se han organizado un total de once misiones, de las que seis siguen operativas en la actualidad. El gasto total de las misiones asciende a unos 736 millones de euros, de los que más del 40 % corresponden a EUFOR ALTHEA.

⁶ Decisión 2004/197/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2004, 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 (DO L 63, de 28.2.2004).

⁷ La clave de reparto está contemplada en el artículo 41, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea y desarrollada actualmente por la Decisión 2014/335/UE, Euratom del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea (DO L 168, de 7.6.2014).

El mecanismo tenía como objetivo introducir una cierta «solidaridad» en el reparto de los costes. Para ello estableció dos categorías de costes: comunes y no comunes. Los comunes son financiados por un fondo aportado por los Estados miembros. Los demás costes son asumidos por cada participante (Estados miembros, países terceros u organismos internacionales) que deben cubrir sus propios gastos, aplicando el principio de «*costs lie where they fall*»⁸.

Lisboa

En diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa, definiendo el actual marco legal de la PCSD, parte ya de la política exterior y de seguridad común.

En primer lugar, se concretan mejor sus objetivos. La PCSD ofrecerá a la UE una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La UE podrá usar esos medios en misiones para garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad⁹. El tipo de misiones que se pueden realizar va más allá de la lista de la Declaración de Petersberg y la UE podrá efectuar cualquier misión que responda a sus objetivos generales de seguridad e, incluso, luchar contra el terrorismo fuera de sus fronteras.

En segundo lugar, se ha reforzado el aparato institucional creando la figura del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El alto representante tiene a su cargo el servicio europeo de acción exterior (SEAE), preside el Consejo de Asuntos Exteriores y es además vicepresidente de la Comisión. El alto representante aporta una mayor coherencia pues, por primera vez, la responsabilidad política de la ejecución de las decisiones del Consejo y la gestión presupuestaria están en las mismas manos¹⁰. Igualmente, se han detallado con mayor precisión la misión y la organización de la Agencia Europea de Defensa¹¹ y se ha regulado la cooperación estructurada permanente entre los Estados miembros.

En tercer lugar, el tratado continúa otorgando un papel restringido al Parlamento Europeo, tanto en la PESC como en la PCSD. El Parlamento no participa en la toma de decisiones y tiene un rol limitado en la aprobación de la gestión. Sin embargo, el Parlamento ha conseguido *de facto* ejercer cierta influencia a través de su poder en el ámbito financiero y presupuestario.

⁸ Se podría traducir como: «que cada cual corra con sus propios gastos».

⁹ Artículo 42.1.

¹⁰ Gunter Sautter. *The Financing of Common Foreign and Security Policy on Continuity and Change. The European Union after Lisbon*. Hermann-Josef Blanke & Stelio Mangiameli, editors. Springer, 2012, pág. 581.

¹¹ Artículo 45 del Tratado.

El Acuerdo Interinstitucional sobre Disciplina Presupuestaria¹² obliga al alto representante y a la Comisión a informar al Parlamento de la gestión llevada a cabo y de toda decisión en el ámbito de la PESC que implique gastos. El Parlamento tiene la capacidad de enmendar el proyecto de presupuesto presentado por la Comisión, que en caso de discrepancia con el Consejo es sometido al comité de conciliación previsto en el Acuerdo Interinstitucional.

El Parlamento intenta también ampliar su papel en la PESC y en la PCSD a través de sus resoluciones y decisiones. En 2015 adoptó varias resoluciones sobre el informe anual de la alta representante¹³, sobre la aplicación de la PCSD¹⁴ y sobre la financiación de la PESC¹⁵. Además, hay referencias a la PESC y a las misiones PCSD en las decisiones del Parlamento sobre la aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto general de la UE¹⁶.

Finalmente, el Tratado de Lisboa confirmó el carácter dual de la PCSD, reconociendo que se requiere poner a disposición capacidades, medios y recursos financieros de la Unión y de los Estados miembros. Diversos artículos mencionan este carácter dual; por ejemplo, el artículo 42.1 del Tratado establece que el alto representante podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la UE.

En el ámbito de la gestión financiera y presupuestaria el Tratado de Lisboa continúa aplicando el mismo modelo del Tratado de Ámsterdam: clasificación de gastos entre administrativos y operativos así como atribución de gastos entre los Estados miembros y el presupuesto general de la Unión.

No obstante, el Tratado de Lisboa introduce una importante novedad: una base legal para crear dos instrumentos destinados a permitir la rápida puesta a disposición de recursos financieros y acelerar el despliegue de las operaciones.

El primer instrumento consiste en un procedimiento que el Consejo deberá adoptar para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto general de la UE destinados a sufragar los preparativos de las misiones exte-

¹² Acuerdo Interinstitucional de 2 de diciembre de 2003 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 373, de 20.12.2013).

¹³ Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2015, sobre el informe anual de la alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo. P8_TA(2015)0075.

¹⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2015, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (en base al Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común). P8-TA-2015-0213.

¹⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2015, sobre la financiación de la Política Común de Seguridad y Defensa. P8_TA(2015)0214.

¹⁶ Decisión del Parlamento Europeo, de 29 de abril de 2015, sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2013, sección III – Comisión y agencias ejecutivas (puntos 226 a 228). P8_TA(2015)0118.

riores. Las misiones deben tener como objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional¹⁷.

El segundo instrumento prevé un fondo inicial (*start-up fund*) constituido por contribuciones de los Estados miembros para financiar los preparativos de las misiones que no se imputen al presupuesto general de la UE. El Consejo deberá adoptar por mayoría cualificada las modalidades de gestión y control de dicho fondo inicial, que será utilizado por el alto representante con la autorización del Consejo.

La gestión de estos dos instrumentos de financiación responde de nuevo a la lógica intergubernamental y comunitaria. Sin embargo, a fecha de hoy, ninguno de los dos ha sido creado.

Podemos concluir el examen del desarrollo de la PCSD identificando las características principales de su sistema de financiación:

- Fuentes de financiación múltiples: presupuesto de la UE; fondo común de los Estados miembros (mecanismo Athena); aportación de cada Estado participante.
- Carácter dual de la gestión: intergubernamental y comunitaria.
- Gestión ejercida por varias instituciones (Consejo, alto representante, Comisión, Parlamento Europeo).
- Fragmentación de las categorías de gastos: administrativos y operativos; civiles y militares; comunes y propios de cada participante en las misiones.

En las siguientes páginas, vamos a analizar con más detalle cada uno de los elementos de este sistema de financiación: el presupuesto general de la UE, el mecanismo Athena y las agencias y organismos europeos de la PCSD.

Financiación de la Política Común de Seguridad y Defensa		<u>Gráfico 1</u>	
Presupuesto general Unión Europea		Mecanismo Athena	Estados miembros (excepto Dinamarca)
Misiones PCSD			
Civiles	Costes administrativos Costes operativos por decisión unánime del Consejo	X	X
Militares	Costes administrativos	Costes operativos comunes	Costes operativos propios
Agencias			
AED	Proyecto piloto investigación	X	Contribución al presupuesto
IESUE	X	X	Contribución al presupuesto
SATCEN	X	X	Contribución al presupuesto
CESD	X	X	Coste de sus propias actividades

Fig. 3.1. Financiación de la PCSD

¹⁷ Artículo 42.1 del Tratado de Lisboa.

El presupuesto general de la Unión Europea

Medidas y acciones de la PCSD financiadas por el presupuesto

El presupuesto general de la UE financia la PCSD a partir de los créditos consignados en el capítulo de la PESC y, marginalmente, a partir de otras líneas relacionadas con la política exterior y con la investigación.

La UE dispone de un marco financiero plurianual que establece las prioridades políticas de la Unión y los recursos asignados a cada área de actuación por un periodo de siete años¹⁸. El marco financiero determina el techo de gasto de cada área y es la referencia obligada para la elaboración de cada presupuesto anual. Los créditos destinados a la PESC están incluidos en la rúbrica 4 del marco financiero: «Europa en el mundo». Esta rúbrica incluye también los instrumentos de la política exterior (preadhesión, vecindad...) y la ayuda humanitaria. Los créditos de la PESC están destinados en su totalidad a financiar medidas relativas a la PCSD.

El actual marco financiero 2014-2020 fija un techo máximo de 2.338,72 millones de euros para el gasto en la PESC¹⁹, lo que supone un 0,24 % del gasto total de la UE previsto durante esos siete años, unos 334 millones anuales de media.

Los créditos están inscritos en la sección de la Comisión del presupuesto general de la UE, en su título 19 (Instrumentos de política exterior), capítulo 19 03 (PESC). El presupuesto detalla para cada artículo y cada partida las diferentes medidas, misiones o programas que se van a financiar, especificando los créditos de compromiso y pago acordados. Los comentarios de cada partida precisan el tipo de gasto que se puede financiar y su base jurídica.

En el año 2016, el capítulo de la PESC consignaba 326,77 millones para créditos de compromiso y 298,13 millones para créditos de pago. El capítulo financia ocho partidas, todas relativas a la seguridad y defensa: la misión de observación en Georgia, EULEX Kosovo, EUPOL Afganistán, otras medidas y operaciones de gestión de crisis²⁰, medidas de emergencia, acciones preparatorias y de seguimiento, representantes especiales de la UE y apoyo a la no proliferación y al desarme.

Otras partidas del presupuesto general, aunque en una cuantía muy inferior, financian también medidas relativas a la seguridad y la defensa. La partida

¹⁸ Reglamento (UE, EURATOM) 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020 (DO L 347).

¹⁹ EUISS Yearbook of European Security. 2016.

²⁰ Esta partida comprende las otras acciones comunes y misiones de la UE: EU BAM Rafah, EUSEC RD Congo, EUPOL RD Congo, EUCAP Nestor, EUCAP Sahel Níger, creación de un almacén para la gestión civil de crisis, creación de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa, EUBAM Libia, EUPOL COPPS, EUCAP Sahel Malí y EUAM Ucrania.

19 01 04 02 financia los gastos de apoyo a la Comisión en asistencia técnica y administrativa, estudios y reuniones de expertos, y publicaciones. Los créditos previstos en el 2016 ascendieron a 0,5 millones de euros.

El presupuesto del SEAE consigna también gastos relacionados con la defensa. En 2016 la partida 1205 inscribía 7,7 millones de euros para contratar a expertos nacionales militares en comisión de servicios, destinados a la realización de los trabajos en el marco de la PCSD/PESC como Estado Mayor de la UE. Otra partida, la 2221, adjudicaba 0,49 millones para financiar las prestaciones de los intérpretes de la Comisión con ocasión de las sesiones del Comité Político y de Seguridad y del Comité Militar y de otras reuniones que se celebren en el marco de la PCSD.

El gasto total del SEAE en la PCSD es difícil de estimar, ya que muchos de los conceptos no están identificados con exhaustividad y son contabilizados como costes indirectos de gestión. Otro tanto ocurre con el Consejo, cuyo presupuesto no recoge ninguna partida específica para gastos relacionados con la PCSD.

Hay otras partidas del presupuesto de la Comisión que financian también actividades relativas a la seguridad y la defensa. La partida 21 05 77 01 del capítulo 21 05 «Instrumento en pro de la estabilidad y la paz», aunque no tiene créditos consignados, aparece en el presupuesto de 2016 para pagar compromisos pendientes de ejercicios anteriores correspondientes al proyecto piloto de apoyo a las medidas de vigilancia y protección de los buques de la Unión en zonas de piratería. Este capítulo puede igualmente financiar otras actividades vinculadas a la defensa en terceros países, como fomentar la reconversión profesional de científicos e ingenieros que hayan trabajado en ámbitos relacionados con las armas o el desmantelamiento de instalaciones.

La partida 02 04 77 02 del capítulo Horizonte 2020 «Investigación relacionada con las empresas», reserva 0,5 millones de euros para un proyecto piloto de investigación en materia de PCSD. El proyecto tiene como objeto continuar desarrollando la cooperación entre la Comisión y la Agencia Europea de Defensa y financiar dos actividades de investigación. Por primera vez la Agencia Europea de Defensa recibe fondos del presupuesto europeo y gestiona proyectos en nombre de la UE.

Horizonte 2020, al igual que el séptimo programa marco de investigación y desarrollo tecnológico, apoya económicamente proyectos de doble uso civil y militar en áreas próximas a la industria de defensa. En 2016, se repartieron unos 164 millones de euros en las siguientes áreas: protección de infraestructura crítica, seguridad y seguridad digital. En el terreno de la investigación, en el 2016, la Comisión propuso la iniciativa «Preparatory Action for CDSP- related research» para financiar proyectos entre 2017 y 2020 por un total de entre 75 y 100 millones de euros. Esta iniciativa, si finalmente es aprobada y llevada a cabo con rigor, podría contribuir de una manera

decisiva a crear un verdadero programa europeo de investigación para la defensa²¹.

Por último, el capítulo 02 03 «Mercado interior de bienes y servicios» permite apoyar actividades encaminadas al desarrollo de un espacio unificado para la seguridad y la defensa en aplicación de la Directiva 2009/43/CE, sobre la simplificación de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la UE y con acciones que contribuyan a la coordinación de los procedimientos de contratación pública.

El volumen de créditos previstos para la PCSD es reducido y difícil de estimar con precisión, ya que hay gastos cubiertos por diversas líneas presupuestarias y otros sin identificar. Las actividades son financiadas prioritariamente en el marco de la PESC: misiones civiles y gastos administrativos como complemento de acciones militares pagadas por los Estados miembros. En definitiva, el presupuesto general confirma que la PCSD tiene aún un carácter marginal en las políticas europeas; no obstante, el presupuesto comienza también a reflejar una incipiente voluntad política de avanzar en la construcción de un espacio europeo de la defensa; en particular, dotando de créditos el gasto en investigación y en el desarrollo de un mercado europeo de la defensa.

Evolución de los créditos y los gastos

Como podemos observar en el cuadro 1 y en el gráfico 2, entre 1993 y 2016 el presupuesto general de la Unión Europea ha destinado 3.674,6 millones de euros a créditos de compromiso para la PESC. Entre 1994 y 2014, los pagos efectuados se elevaron a 2.480,9 millones de euros, unos 118 millones de euros de media anual. En los últimos diez años los créditos se han multiplicado por tres, pasando de 102,4 millones en 2006 a 326,77 en 2016.

En el año 1995, la intervención de la Unión Europea en Mostar produjo un breve primer impulso en el presupuesto, alcanzando los 86 millones de euros, aunque el año siguiente los créditos se redujeron a 58,5 millones. Entre 1997 y 2003 el presupuesto se estancó y no superó los 50 millones de euros anuales; este periodo coincide con la fase de repliegue en la antigua Yugoslavia y con el lanzamiento de operaciones de menor envergadura en la región de los Grandes Lagos y en otras zonas de África.

En el año 2006 se superó el umbral de los 100 millones de euros de créditos (102,4 millones), ascendiendo paulatinamente en los años posteriores hasta superar los 300 millones en el año 2011. En este periodo se desplegó la misión EULEX en Kosovo, una de las más largas y caras emprendidas hasta el momento. La mayor parte del gasto se realizó en los Balcanes (Kosovo y Bosnia-Herzegovina), Oriente Medio (Palestina e Irak), Afganistán, zonas

²¹ Daniel Fiott (2016) A 'game changer'? The EU's Preparatory Action on defence research. Armament Industry European Research Group (ARES). Abril 2016.

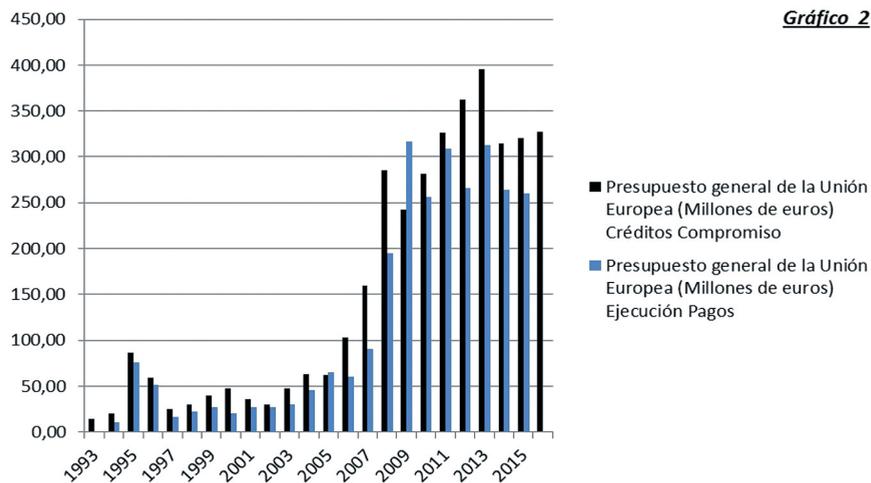
Cuadro 1

Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)					
Presupuesto general de la Unión Europea (Millones de euros)					
Año	Créditos		Ejecución		
	Compromiso	Pagos	Compromiso	Pagos	
1993	14,15	14,15	0,00	0,00	
1994	20,00	10,00	20,00	10,00	
1995	86,00	90,00	84,66	75,58	
1996	58,49	60,80	56,49	50,89	
1997	24,54	24,38	16,09	16,12	
1998	30,00	24,08	29,86	22,39	
1999	39,70	37,15	28,78	27,10	
2000	47,00	30,00	30,79	19,56	
2001	36,00	35,00	30,09	27,24	
2002	30,00	35,00	30,00	26,33	
2003	47,50	50,00	46,92	29,85	
2004	62,60	62,60	62,73	45,59	
2005	62,20	53,60	73,17	64,47	
2006	102,40	60,70	103,70	59,59	
2007	159,20	120,40	159,47	89,89	
2008	284,85	179,32	289,15	194,82	
2009	242,75	234,00	242,75	315,97	
2010	280,89	225,00	287,05	255,93	
2011	326,62	271,64	331,64	308,46	
2012	362,46	302,28	335,69	265,47	
2013	395,83	316,29	352,93	312,22	
2014	314,12	234,48	304,69	263,45	
2015	320,52	267,66	266,49	260,33	
2016	326,77	298,14			
Total	3 674,59	3 036,66			

Fuente: Presupuesto general de la UE – Diario Oficial de la UE – Serie L

Fig. 3.2. Presupuesto PESC

en conflicto en África (Grandes Lagos, Congo, Sudán) y países de la antigua Unión Soviética (Osetia y Georgia). Una gran parte de los fondos fueron absorbidos por las misiones de policía en Palestina, Bosnia-Herzegovina, Congo y Afganistán.



Fuente: Presupuesto general de la UE – Diario Oficial de la UE – Serie L

Fig. 3.3

A partir de 2011, el presupuesto se mantiene por encima de los 300 millones, alcanzando un máximo de 395,8 millones en 2013. Durante este periodo se produce un fenómeno de concentración de las operaciones; la UE dedicó la mayor parte del presupuesto a las misiones en Kosovo, Afganistán y Palestina. Se iniciaron también acciones y misiones en el cuerno de África y en la lucha contra el yihadismo en el Sahel y en Libia.

Desde 2013, el presupuesto se redujo y se situó en torno a los 320 millones de euros. Se mantuvo la tendencia a la concentración del esfuerzo operativo y financiero: las misiones en Kosovo, Afganistán, Palestina y Georgia continuaron recibiendo la mayoría de los fondos.

En los últimos años, la PESC se ha visto perjudicada por la insuficiencia de créditos de pago, un problema que afecta a todo el presupuesto general. El montante de pagos pendientes aumentó, obligando en el 2014 a la Comisión a retrasar el pago de 22 millones de euros adeudados al año siguiente. Todo ello repercute negativamente en la gestión financiera y operativa de las misiones.

El cuadro 2 ofrece un desglose por partidas de los pagos ejecutados entre los años 2004 y 2014. En ese periodo, más del 86 % de los pagos fueron a la ayuda para la preservación de la estabilidad mediante las misiones de la PCSD (2.379 millones de euros); las medidas financiadas incluyen la gestión de crisis y las operaciones de supervisión y verificación de los procesos de

Cuadro 2

Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) - Pagos efectuados											
	Preservación de la estabilidad-misiones		Medidas de emergencia		Acciones preparatorias y de seguimiento		Representantes Especiales UE		Apoyo no proliferación y desarme		Total
	Millones de €	%	Millones de €	%	Millones de €	%	Millones de €	%	Millones de €	%	Millones de €
2004	35,29	77,41%	0,00	0,00%	0,03	0,06%	2,73	5,98%	7,54	16,54%	45,59
2005	47,98	74,43%	0,00	0,00%	0,27	0,42%	7,08	10,97%	9,14	14,18%	64,47
2006	44,35	74,42%	0,00	0,00%	0,06	0,09%	8,94	15,00%	6,24	10,47%	59,59
2007	68,94	76,69%	0,00	0,00%	0,30	0,33%	8,62	9,59%	12,03	13,38%	89,89
2008	173,95	89,29%	0,00	0,00%	0,10	0,05%	15,75	8,08%	5,02	2,58%	194,82
2009	290,18	91,84%	0,00	0,00%	0,22	0,07%	15,68	4,90%	9,89	3,13%	315,97
2010	222,05	86,76%	0,00	0,00%	0,31	0,12%	23,28	9,10%	10,29	4,02%	255,93
2011	281,82	91,36%	0,00	0,00%	0,22	0,07%	11,24	3,64%	15,19	4,92%	308,46
2012	233,94	88,12%	0,00	0,00%	0,19	0,07%	18,96	7,14%	12,38	4,66%	265,47
2013	275,01	88,08%	0,00	0,00%	2,38	0,76%	20,15	6,45%	14,68	4,70%	312,22
2014	229,38	87,07%	0,00	0,00%	0,26	0,10%	19,70	7,49%	14,11	5,35%	263,45
2015(*)	232,40	86,83%	1,75	0,65%	0,28	0,10%	9,15	3,42%	24,08	8,99%	267,65
2016(*)	243,84		4,00	1,34%	4,00	1,34%	26,50	8,89%	19,80	6,64%	298,14
Total	2 379,14	86,78%	5,75	0,21%	8,61	0,31%	187,77	6,85%	160,38	5,65%	2 741,64

Fuente: Presupuesto general de la UE - Diario Oficial de la UE - Serie L-Elaboración propia

(*) Créditos presupuestados

Fig. 3.4. PESC. Pagos efectuados

paz, la resolución de conflictos y demás actividades de estabilización y defensa del Estado de derecho, así como a las misiones policiales.

Las actividades de los representantes especiales de la UE absorbieron más del 7 % de los pagos (187,7 millones). La partida comprende todos los gastos vinculados al nombramiento de los representantes: retribuciones, instalación de sus equipos o de sus estructuras de apoyo y los gastos de personal (salvo los relativos al personal de los Estados miembros o de las instituciones de la UE en comisión de servicios).

La partida relativa al apoyo a la no proliferación y el desarme supuso un 6 % de los pagos (168,3 millones de euros). Los gastos incluyeron las medidas para la no proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas), el apoyo a acciones ejecutadas por organizaciones internacionales y las operaciones de lucha contra el tráfico de armas ligeras y de pequeño calibre (ALPC).

Los pagos en acciones preparatorias y de seguimiento no llegó al 1 % del total (8,6 millones) y cubrió las medidas de evaluación y análisis previos para determinar los requisitos operativos. Por ejemplo, los estudios específicos, la organización de reuniones e investigaciones sobre el terreno o los gastos de misión. También se pagaron los gastos, las auditorías de seguimiento, las reuniones de expertos y las publicaciones.

Por último, los créditos presupuestados para las medidas de emergencia no alcanzaron el 1% del total (5,75 millones de euros). Estos créditos se utilizan para movilizar rápidamente y de una manera flexible recursos para acciones imprevistas y urgentes. Entre 2004 y 2014 no hubo ningún pago en esta partida.

Examinemos con más detalle el gasto relativo a las misiones de la PCSD presentado en el cuadro 3. A finales del año 2015 había 11 misiones civiles operativas, con un presupuesto total de 318,65 millones de euros y una dotación total de 2.589 personas. Los presupuestos de las misiones son muy dispares, desde los 77 millones de euros de EULEX Kosovo a los 2,21 millones de EUBAM Rafah. Solo dos misiones superaron los 50 millones de euros de presupuesto: EULEX Kosovo y EUPOL Afganistán.

En los últimos años se puede observar la concentración del esfuerzo financiero en tres operaciones: EULEX Kosovo, EUPOL Afganistán y la misión de observación en Georgia. Entre 2009 y 2012, estas tres operaciones acapararon cerca del 80 % de todos los pagos de la línea presupuestaria correspondiente a misiones y a representantes especiales y más del 70 % de todos los pagos correspondientes a la PESC en ese mismo periodo. Para ilustrar este fenómeno de concentración, bastaría señalar que una única operación (EULEX Kosovo) absorbió el 46 % de todos los pagos de la PESC²².

²² Presupuestos generales de la Unión Europea años 2009 a 2012.

Cuadro 3

MISIONES CIVILES PCSD - PRESUPUESTOS EN 2015						
Presupuesto			Personal a 31.12.2015			
Misión	Millones €	Periodo	EU			Total
			Estados Miembros	Estados terceros	Personal Local	
EULEX Kosovo	77,00	15Jun15–14Jun16	675	27	753	1 455
EUAM Ukraine	27,50	1Dic14–30Nov16	77	6	70	153
EUMM Georgia	35,94	15Dic14–14Dic16	203	0	107	310
EUBAM Rafah	2,21	1Jul14–30Jun16	3	0	6	9
EUPOL COPPS	19,00	1Jul14–30Jun16	53	2	42	97
EUPOL Afghanistan	57,75	1Ene15–31Dic15	164	0	157	321
EUCAP Nestor	29,90	16Oct14–12Dic16	48	0	3	51
EUCAP Sahel Niger	18,96	16Jul14–15Jul16	47	0	31	78
EUBAM Libya	26,20	22Mayo14–21Feb16	3	0	2	5
EUCAP Sahel Mali	16,90	15Abr14–14Ene16	71	0	29	100
EUSEC RD Congo	7,30	1Oct14–30Jun16	10	0	0	10
TOTAL	318,65		1 354	35	1 200	2 589

Fuente: EUISS, Yearbook of European Security (YES) 2016

Fig. 3.5. PCSD. Presupuesto misiones civiles

Cuadro 4

Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)
Pagos efectuados en 2015

Partida	Millones de €	%
Misión de observación en Georgia	25,84	9,9%
EULEX Kosovo	93,69	36,0%
EUPOL Afghanistan	53,06	20,4%
Otras medidas y operaciones de gestión de crisis	51,78	19,9%
Medidas de emergencia	0,00	0,0%
Acciones preparatorias y de seguimiento	0,28	0,1%
Representantes especiales de la Unión Europea	24,51	9,4%
Apoyo a la no proliferación y al desarme	11,17	4,3%
TOTAL	260,33	100,0%

Fuente: Annual Accounts of the European Commission. Financial Year 2015

Fig. 3.6. PESC. Pagos efectuados 2016

En 2015, como podemos observar en el cuadro 4, el 36 % de los pagos corresponden a EULEX Kosovo (93,64 millones de euros) y el 20 % a EUPOL Afganistán (53,06 millones de euros).

Rendición de cuentas: auditoría y aprobación de la gestión

De acuerdo con el artículo 285 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Tribunal de Cuentas Europeo realiza la auditoría de los ingresos y gastos del presupuesto general de la UE. En los últimos años este Tribunal ha adoptado los siguientes informes especiales relacionados con la PCSD²³:

- Informe Especial 18/2012, Asistencia de la Unión Europea a Kosovo relacionada con el Estado de derecho.
- Informe Especial 9/2013, Apoyo de la UE a la gobernanza en la República Democrática del Congo.
- Informe Especial 14/2013, Ayuda financiera directa de la UE a la Autoridad Palestina.
- Informe Especial 11/2014, La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior.
- Informe Especial 7/2015, La misión de la Policía de la UE en Afganistán: resultados dispares.

Estas auditorías examinan la ejecución de las misiones civiles desde el punto de vista de la legalidad financiera y de la calidad su gestión. Las auditorías se han centrado en apreciar si la gestión respondía a los principios de economía, eficiencia y eficacia; para ello los auditores han evaluado los objetivos previstos, los medios movilizados y los resultados obtenidos. Sin poner en cuestión la contribución de las misiones civiles a la definición de una política europea de seguridad y defensa y a la proyección exterior de la UE, el Tribunal de Cuentas Europeo ha puesto de relieve algunas de las principales dificultades en su gestión y ha formulado alguna recomendación para su mejora.

El Tribunal de Cuentas ha aconsejado que antes de la puesta en marcha de las misiones, se realice un análisis de riesgos más riguroso y una mejor estimación de los recursos e instrumentos de gestión necesarios. La falta de preparación y la improvisación han perjudicado la eficiencia de las misiones, haciendo más difíciles y costosos sus despliegues y ejecución. Por ejemplo, ha habido carencias en la formación del personal²⁴ y una escasa capacidad administrativa sobre el terreno. El Tribunal de Cuentas ha sugerido reforzar el apoyo administrativo y logístico del SEAE, a través de un almacén único y de un centro de servicios. Este apoyo reduciría las excesivas cargas burocrá-

²³ Los informes están disponibles en la página del Tribunal de Cuentas (www.eca.europa.eu).

²⁴ La falta de formación en comunicación y en técnicas de mediación e influencia ha sido un problema en las misiones EULEX, en Kosovo, y EUPOL, en Afganistán. Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 18/2012, e Informe Especial 7/2015.

ticas a las que se ven sometidos los gestores y les permitiría concentrarse en los aspectos operativos.

Las misiones se han dejado guiar por lo «políticamente correcto» a la hora de fijar sus objetivos, que a menudo son demasiado numerosos y excesivamente ambiciosos. Además, no se han establecido criterios ni indicadores para evaluar su grado de cumplimiento. Todo ello ha desembocado en una pérdida de eficacia provocada por la dispersión de las actividades, un menor impacto y una menor influencia política sobre el terreno.

Un problema frecuente en las misiones civiles, común en todas las actividades de la cooperación para el desarrollo, ha sido la falta de sostenibilidad de los proyectos y las actividades ejecutadas. En numerosos casos las actividades o los proyectos han cesado o desaparecido²⁵ cuando la misión se ha replegado. El Tribunal de Cuentas recomienda que las cuestiones de sostenibilidad sean estudiadas y planificadas al inicio de las misiones.

La falta de coordinación con otros socios presentes sobre el terreno ha sido igualmente un problema habitual. Se han producido intervenciones concurrentes en las mismas áreas, solapamiento y duplicación de actividades, incluso realizaciones incompatibles²⁶. En ocasiones, la coordinación ha sido más complicada con otros socios europeos que con organismos internacionales, por lo que el objetivo político de promover una «voz europea» sobre el terreno se ha resentido²⁷, con lo que ha mermado la eficiencia y eficacia de las misiones.

Los procedimientos de gestión financiera, especialmente los de pagos y licitaciones, no están adaptados a las condiciones del terreno. La aplicación del reglamento financiero de la UE impone procedimientos y controles de difícil y costosa aplicación en los países donde se despliegan las misiones. Los efectos son: una menor ejecución del presupuesto²⁸, el incumplimiento de cuantiosas acciones y proyectos, así como un sobrecoste de aquellos que son llevados a cabo finalmente. Sería imprescindible definir normas mejor adaptadas, que combinaran de una manera más equilibrada el control y las necesidades operativas sobre el terreno.

²⁵ En 2005 en el Congo, la Unión Europea financió y apoyó la creación de una unidad de policía especial bien formada y equipada para garantizar la seguridad del referéndum constitucional. En 2013, los auditores del Tribunal de Cuentas no encontraron rastro del destino dado a los equipos y a los 1.000 agentes que integraban la unidad. Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 9/2013.

²⁶ Por ejemplo, en Kosovo, Estados Unidos desarrolló un sistema informático para la gestión de aduanas incompatible con las normas europeas. Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 18/2012.

²⁷ La misión EUPOL en Afganistán tuvo que competir con numerosos proyectos de apoyo a la policía afgana: policía de Alemania, Fuerza de Gendarmería europea, OTAN, etc. La Junta internacional de coordinación policial tuvo escasa relevancia. Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 7/2015.

²⁸ Hasta 2015, EUPOL en Afganistán únicamente había ejecutado el 43 % del presupuesto previsto para proyectos. Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 7/2015.

Quizás uno de los mayores contratiempos a los que se enfrentan las misiones civiles es el de disfrutar de recursos humanos suficientes y adecuados. Las misiones han experimentado impedimentos y retrasos en el reclutamiento de personal, las plantillas previstas no se han completado y la rotación ha sido excesiva²⁹. Ha resultado difícil contratar especialistas (por la competencia con otras misiones civiles y militares) y la organización de la formación ha sido muy costosa. Este problema ha afectado negativamente a la calidad de las actividades y proyectos desarrollados y ha reducido su impacto. La reticencia de los Estados miembros a destacar personal, por su excesivo coste, ha añadido inconvenientes. El Tribunal de Cuentas Europeo ha recomendado revisar al alza las condiciones que se ofrecen al personal que participa en las misiones.

Como hemos señalado, algunas de las deficiencias enunciadas son comunes a otras actividades de la cooperación para el desarrollo (sostenibilidad, coordinación entre donantes, aplicación de normas de licitación...), algunas son más sintomáticas de la PCSD (falta de preparación, objetivos excesivamente ambiciosos, personal escaso).

Sin embargo, quizás sea en la esfera «política» donde se sitúan los mayores obstáculos a la buena gestión de las misiones civiles de la PCSD. En primer lugar, por la falta, durante mucho tiempo, de un marco estratégico claro y actualizado. La Estrategia Europea de Seguridad se adoptó en 2003, fue actualizada en 2008 y estuvo vigente hasta mediados de 2016. Durante ese largo periodo, tan convulso en el escenario internacional, se desplegaron numerosas misiones. La nueva Estrategia aprobada en 2016 deberá aportar claridad y precisión a los objetivos buscados y los medios que podrán emplearse.

La debilidad y la ambigüedad del papel del alto representante y del SEAE, lógicas en todo servicio de nueva creación, han tenido también un efecto negativo en la gestión de las misiones. En los últimos años, asistimos a su reforzamiento político y operativo, su consolidación ayudará a mejorar la preparación, el despliegue y la ejecución de las misiones.

La Comisión es la responsable de la gestión del presupuesto general de la UE y rinde cuentas de la misma al Consejo y al Parlamento Europeo, correspondiendo a este último aprobar o rechazar su gestión. El Parlamento examina, entre otros documentos, los estados financieros y las cuentas, los informes de ejecución presupuestaria y los informes del Tribunal de Cuentas Europeo. En las decisiones de aprobación de la gestión, el Parlamento pone de relieve trabas a la ejecución de algunas operaciones y a la financiación de

²⁹ EUPOL en Afganistán únicamente consiguió una dotación máxima de 341 agentes de los 400 considerados necesarios; durante los 18 primeros meses, el jefe de la misión cambió tres veces. Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 7/2015. EULEX en Kosovo ha funcionado con el 75 % del personal previsto. Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 18/2012.

la PCSD. En la decisión relativa a 2013³⁰, señaló los retrasos en la adquisición de equipos y servicios esenciales para las misiones y expresó su preocupación por las alegaciones de corrupción en EULEX Kosovo. En la decisión relativa a 2014³¹, reiteró su inquietud por los retrasos en las adquisiciones y lamentó que los procedimientos de contratación no hubieran sido modificados cuando se revisó el Reglamento Financiero en 2014.

Las decisiones sobre el SEAE contienen también referencias a la PCSD. En la decisión relativa a 2014³², el Parlamento pidió a la Comisión y al SEAE que proporcionaran formación previa al personal de las misiones sobre las normas de gestión europea y que prestaran mayor atención a los procedimientos de licitación y de gestión de personal.

Conviene insistir en que la potestad del Parlamento no concierne a la totalidad de la PCSD, sino únicamente a aquella parte que es financiada por el presupuesto general de la Unión. Las misiones militares y las agencias y organismos europeos de defensa están excluidos de este control. Sin embargo, a partir del Tratado de Lisboa, el alto representante debe informar al Parlamento sobre la puesta en práctica de la totalidad de la PCSD, permitiendo así a la eurocámara forjarse una visión y una opinión global sobre la misma.

El Parlamento Europeo se ha mostrado partidario de reforzar la PCSD, tanto desde un punto de vista político como financiero, y de ejercer un control democrático institucional en la Unión Europea. Su opinión acerca de la financiación de la PCSD aparece plasmada en una resolución adoptada en mayo de 2015³³. El Parlamento lamenta en la resolución la modestia de las intervenciones de la PCSD y su escasa financiación. La resolución propone una batería de iniciativas encaminadas al ahorro y al aumento de la eficiencia, a dar coherencia y complementariedad, a la financiación de operaciones militares y a la transparencia y rendición de cuentas. Entre otras se enuncian las siguientes medidas:

- Delegar la gestión del presupuesto de las misiones civiles en el comandante civil de la operación.
- Crear un Centro de Servicios Compartidos junto con un Sistema Integrado de Gestión de Recursos para aumentar la velocidad de despliegue.
- Fomentar las sinergias a escala europea, en particular, a través de la Agencia Europea de Defensa.
- Impulsar la base tecnológica e industrial de la defensa europea.

³⁰ Aprobación de la gestión 2013: Presupuesto general de la UE - Comisión Europea y agencias ejecutivas. P8_TA(2015)0118.

³¹ Discharge 2014: EU general budget - European Commission and executive Agencies. P8_TA-PROV(2016)0147.

³² Discharge 2014: EU general budget - European External Action Service. P8_TA-PROV(2016)0156.

³³ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2015, sobre la financiación de la Política Común de Seguridad y Defensa. P8_TA(2015)0214.

- Ampliar significativamente la lista de costes comunes financiados a cargo de Athena.
- Constituir el fondo *start-up* y que la Comisión elabore una propuesta para permitir que el presupuesto general de la Unión pueda contribuir a la cooperación estructurada permanente.
- Poner en marcha a escala europea incentivos fiscales³⁴.

El Parlamento es muy crítico con el mecanismo Athena. Lamenta que la proporción de costes comunes cubiertos sea muy baja (entre el 10 % y el 15 %) y subraya que el principio de «*costs lie where they fall*» es contrario a los principios de solidaridad y reparto de la carga. Este principio impide que los Estados miembros participen de manera activa en las operaciones PCSD y no garantiza la financiación a largo plazo de las misiones militares.

En conclusión, los dispositivos de auditoría, rendición de cuentas y aprobación de la gestión del presupuesto general de la UE son adecuados, si bien tienen un alcance limitado. En efecto, estos dispositivos no pueden cubrir la totalidad de la PCSD, ya que quedan fuera las misiones militares y las agencias, escapando del control del Parlamento europeo. Ofrecen, por lo tanto, una garantía incompleta de transparencia y control Democrático de la PCSD.

El mecanismo Athena

Cómo funciona Athena

En 2004, el Consejo creó el mecanismo Athena³⁵ para regular la administración de la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa. Este mecanismo nace de la experiencia adquirida en el despliegue de la operación Concordia en la antigua República yugoslava de Macedonia (FYROM en su acrónimo inglés), la primera misión militar de la PCSD. Concordia se financió, de manera *ad hoc*, con un presupuesto para cubrir los costes comunes, gestionado por una Comisión especial de Estados participantes, presidida por un administrador en Bruselas y con un comandante militar operativo sobre el terreno. La decisión de crear un mecanismo de financiación trataba de paliar los escollos encontrados y de aportar una «solución más duradera y coherente»³⁶ a la gestión y la financiación de las misiones. Para ello, se integraron en el mecanismo Athena algunos de los elementos de Concordia: el presupuesto

³⁴ La resolución menciona que el Gobierno belga concede ya de forma *ad hoc* exenciones de IVA a algunos proyectos de la Agencia Europea de Defensa.

³⁵ Decisión 2004/197/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2004, por el 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 (DO L 63).

³⁶ A. Missiroli. Financiación de la Política Europea de Seguridad y Defensa. ARI N° 61-2003. Real Instituto Elcano.

para costes comunes, el Comité especial, el «administrador» y el comandante militar. Athena se rige actualmente por la decisión (PESC) 2015/528 del Consejo.

Forman parte de Athena todos los Estados miembros a excepción de Dinamarca, ya que este país optó por no implicarse en la elaboración ni la ejecución de las decisiones y acciones de la UE en el ámbito de la defensa³⁷. Está gestionado por un Comité especial, compuesto por un representante de cada Estado miembro participante y a cuyas reuniones son invitados un representante del SEAE y otro de la Comisión. Las reuniones del Comité especial son convocadas y presididas por la Presidencia del Consejo. La composición mixta del Comité –intergubernamental y comunitaria–, si bien permite una mejor coordinación entre todos los implicados, pone de nuevo de relieve la naturaleza dual de la PCSD.

La estructura organizativa de Athena comprende, además del Comité especial, un administrador, un comandante de operación y un contable. El administrador, nombrado por el secretario general del Consejo, establece los proyectos de presupuesto que son sometidos al Comité especial para su aprobación. Igualmente, ejecuta los gastos, coordina los trabajos sobre las cuestiones financieras y es el punto de contacto con las administraciones nacionales y con las organizaciones internacionales. El administrador es responsable ante el Comité especial. El comandante de cada operación se ocupa de la financiación de los costes comunes y es el ordenador de los créditos. Al contable lo nombra el secretario general del Consejo por un periodo de tres años, siendo responsable ante el Comité especial de la preparación de los estados financieros y de las cuentas de cada operación.

La gestión financiera de Athena se rige por un reglamento específico que detalla la responsabilidad de cada actor y los procedimientos de gestión, control y rendición de cuentas. El reglamento comprende los siguientes apartados: reglas aplicables a todo gasto financiado a través de Athena; contratación pública y licitaciones; reglas aplicables cuando los cuarteles generales son ofrecidos por un Estado miembro; reglas aplicables cuando la OTAN pone a la disposición material y capacidades; reglas relativas a los gastos de desplazamiento; y reglas aplicables a la contratación de personal civil.

El presupuesto de Athena se articula en torno a los principios presupuestarios clásicos: unidad y veracidad, anualidad, equilibrio, unidad de cuenta y especialidad. El principio de la buena gestión financiera, incorporado más recientemente a la doctrina presupuestaria, aparece en el artículo 32 de la Decisión de creación de Athena³⁸, y estipula que los créditos se utilizarán con criterios de economía, eficiencia y eficacia. Sin embargo, el principio de la

³⁷ Artículo 5 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca anejo al TUE y al TFUE.

³⁸ Artículo 32, apartado 1, Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015.

transparencia, que tanta importancia ha adquirido en la nueva gestión pública y que ha sido codificado en la mayor parte de la reglamentación financiera de los países de la OCDE³⁹, no se menciona en la normativa de Athena. En efecto, no hay ninguna referencia a la publicación de las cuentas, presupuestos e informes del mecanismo. Si bien esta limitación es intrínseca a gran parte de la información financiera relativa a la defensa, la falta de transparencia en el marco de la PCSD conlleva dificultades adicionales en cuanto a la legitimación del gasto y su visibilidad, tan necesarias ambas en la fase de construcción de una defensa europea común.

La finalidad de Athena es la administración de la financiación de los costes comunes de las operaciones. Los costes comunes están definidos de una manera pormenorizada en el capítulo 5 y en los cuatro anexos de la Decisión del Consejo (PESC) 2015/528. Los costes se clasifican en las siguientes categorías:

- Costes comunes que estarán a cargo de Athena, siempre que se generen y no puedan vincularse a una operación específica (anexo I de la Decisión). Se trata de costes de carácter muy general relacionados con la presentación de las cuentas o las indemnizaciones por daños o reclamaciones que deba pagar Athena.
- Costes operativos comunes relativos a la fase preparatoria de una operación y que corren a expensas de Athena (anexo II). Esta categoría comprende los gastos adicionales necesarios para las misiones exploratorias y los preparativos con vistas a una operación militar específica (transporte, alojamiento, intérpretes, evacuaciones médicas, etc.).
- Costes operativos comunes relativos a la fase activa de las operaciones siempre a cuenta de Athena (anexo III-parte A). Es la categoría más extensa, pues consta de los siguientes: cuarteles generales (alojamiento, transporte, comunicaciones, personal civil, administración...); prestación de apoyo a la fuerza en su conjunto (obras de despliegue, servicios e instalaciones médicas, imágenes de satélite, etc.); medios y capacidades cedidos por la OTAN; y bienes, servicios u obras puestos a disposición por un Estado miembro, una institución de la Unión, un Estado tercero o una organización internacional.
- Costes operativos comunes relativos a la fase activa de una operación específica que estarán a cargo de Athena, si así lo resuelve el Consejo (anexo III-parte B). Comprende el coste de transporte para desplegar, mantener y recuperar las fuerzas necesarias, así como el cuartel general multinacional.
- Costes operativos comunes relativos que sufragará Athena cuando lo solicite el comandante de la operación y lo apruebe el Comité especial

³⁹ Por ejemplo, el Reglamento (UE, EURATOM) 966/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, consagra todo el capítulo 8 al principio de transparencia.

(anexo III-parte B). En esta categoría encontramos: los costes de cuarteles e infraestructuras de alojamiento; el material adicional esencial; las instalaciones y servicios sanitarios (distintos de los de la parte A); y la obtención de información y otras capacidades indispensables (protección química, biológica, radiológica y nuclear, almacenamiento y destrucción de armas, etc.).

- Costes operativos comunes relativos a la conclusión de una operación que serán cubiertos por Athena (anexo IV). Se trata de los costes generados para dar un destino final a los equipos e infraestructuras financiadas en común para la operación.

La tipología de costes es muy compleja y de difícil gestión. Los costes se clasifican simultáneamente en función de diferentes criterios: carácter (generales/específicos, operativos/administrativos, adicionales/apoyo); naturaleza (personal, infraestructura, equipos, servicios, transporte...); fase de la operación (exploración y preparación, despliegue, mantenimiento, conclusión); autoridad que interviene en su aprobación (Consejo, Comité especial, comandante); y entidad generadora (Estado miembro o tercero, institución de la Unión, OTAN, organismo internacional). Hay numerosas excepciones y salvedades que permiten imputar o no los costes a Athena con cierta discrecionalidad. Igualmente, en la imputación de costes intervienen demasiados actores, desde el administrador y el comandante de la operación, hasta el Comité especial y el Consejo.

La financiación del mecanismo se articula en función de la tipología de los costes:

- Los costes comunes generados para preparar o continuar operaciones se financian con las aportaciones de los Estados miembros participantes; es decir, todos los Estados miembros (a excepción de Dinamarca). El reparto de esas aportaciones se calcula con arreglo al producto nacional bruto.
- Los costes operativos comunes de una operación se financian con las contribuciones de los Estados contribuyentes. Es decir, los Estados miembros que deciden colaborar en la operación militar de la que se trate y los Estados terceros que así lo acuerden con la Unión.

La Decisión del Consejo establece de una manera muy pormenorizada el calendario, los plazos, las cuotas y el método de abono de las contribuciones. El afán por el detalle llega hasta mencionar quien debe ocuparse de los gastos bancarios generados por el abono de las contribuciones⁴⁰ o cómo calcular los intereses de demora⁴¹, algo inhabitual en una norma de este rango.

El presupuesto de ingresos en 2015 (ver cuadro 5) sufragado por los Estados miembros ascendió a 63,08 millones de euros, de los que cinco Estados

⁴⁰ Artículo 25.7 de la Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015.

⁴¹ Artículo 31 de la Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015.

miembros aportaron el 73 %: Alemania (22 %), Francia (16 %), Reino Unido (15,6 %), Italia (11,8 %) y España (7,7 %)⁴².

Athena puede también gestionar centralmente gastos no incluidos en los costes comunes a cargo de cada uno de los Estados miembros (*nation-borne cost*), así como puede administrar contribuciones financieras de terceros. En el ejercicio 2015, Athena facturó un total de 4,6 millones de euros por este concepto; en 2014 el total ascendió a 6,21 millones. Entre los que confiaron la gestión de sus costes a Athena, además de los Estados miembros, se encuentran: Albania, Chile, la antigua República yugoslava de Macedonia, Georgia, Moldavia, Serbia, Suiza, Turquía y la OTAN.

Existe la posibilidad de realizar una financiación anticipada en el caso de las operaciones militares de respuesta rápida. Esta facilidad está destinada

Cuadro 5

Athena Presupuesto Ingresos 2015		
	Millones €	%
Austria	1 535	2,43%
Bélgica	1 866	2,96%
Bulgaria	191	0,30%
Chipre	73	0,12%
República Checa	647	1,03%
Alemania	13 839	21,94%
Estonia	92	0,15%
Grecia	850	1,35%
España	4 851	7,69%
Finlandia	938	1,49%
Francia	10 149	16,09%
Croacia	198	0,31%
Hungría	458	0,73%
Irlanda	687	1,09%
Italia	7 441	11,80%
Lituania	171	0,27%
Luxemburgo	153	0,24%
Latvia	121	0,19%
Malta	34	0,05%
Países Bajos	2 948	4,67%
Polonia	1 886	2,99%
Portugal	779	1,23%
Rumanía	708	1,12%
Suecia	2 076	3,29%
Eslovenia	164	0,26%
Eslovaquia	348	0,55%
Reino Unido	9 881	15,66%
TOTAL	63 084	100,00%

Fuente: Athena mechanism, Consolidated Financial Statements & activity report.
Financial Year 2015

Fig. 3.7. Athena. Presupuestos e ingresos 2015

⁴² Athena Mechanism. Consolidated and Financial Accounts & Activity Report. Financial Year 2015.

también a permitir el despliegue de agrupaciones tácticas. En 2015, Athena recibió 12,67 millones de euros por este concepto al que contribuyeron únicamente 19 Estados. Francia (3,5 millones), Italia (2,9 millones) y España (1,7 millones) son los que más aportaron al fondo, en el que Alemania y el Reino Unido no participaron.

La gestión financiera de Athena también comprende los avances recibidos por los Estados participantes (1,39 millones en 2015, frente a 5,63 millones en 2014), la prefinanciación de los *nation-borne cost* (3,47 millones en 2015, frente a 4,23 millones en 2014) y los avances por el mismo concepto (1,84 millones en 2015, frente a 4,02 millones en 2014).

Evolución de los créditos y los gastos

Desde la puesta en marcha del mecanismo en 2004, el presupuesto total destinado a Athena ha ascendido a 735,69 millones de euros (ver cuadro 6 y gráfico 3). La media anual ha sido de unos 56 millones, aunque cabe subrayar que la evolución del presupuesto ha sido muy errática, con mínimos en el 2004 (13,20 millones) y en 2012 (28,92 millones) y un máximo en el año 2008 (142,74 millones). Los picos de crecimiento coinciden con el despliegue o la intensificación de las operaciones importantes: EUFOR ALTHEA en 2005 y 2006, EUFOR CHAD/RCA en 2008, EUTM Mali y EUFOR RCA en 2013 y 2014.

Más del 98 % del gasto de Athena se realiza en las operaciones. El coste de administración es muy limitado, aunque una parte la asumen directamente las instituciones de la Unión y los Estados miembros.

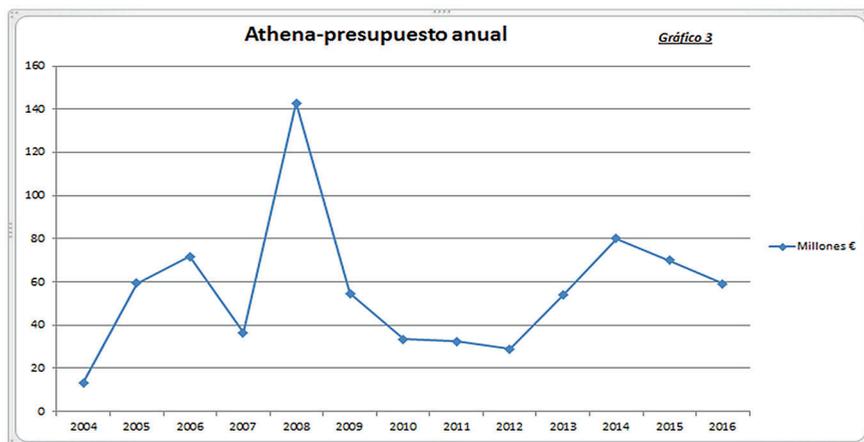
EUFOR ALTHEA, la primera operación desplegada por Athena, acapara más del 40 % del total del gasto (313,35 millones), seguida de lejos por la operación, ya cerrada, EUFOR CHA/RCA (138,64 millones) y EUT MALI (71,55 millones).

Cuadro 6

MECANISMO ATHENA - Presupuestos anuales															Total
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
RDC CONGO			23,23											23,23	
AMIS II		1,97	1,51	1,34										4,82	
EUFOR CHAD/RCA					119,64	19,01								138,64	
EUFOR ALTHEA	12,85	57,15	45,17	33,76	21,82	25,78	22,67	19,60	16,45	15,52	14,33	14,16	14,10	313,35	
EUNAVFOR ATALANTA						8,42	9,34	7,31	7,94	7,51	7,00	7,38	6,31	61,21	
EUTM SOMALIA					0,06			4,20	3,30	8,58	8,69	11,28	11,08	47,19	
EUTM MALI										21,07	18,96	15,03	16,49	71,55	
EUFOR RCA											29,59	7,24		36,83	
EUMAM RCA											7,15	3,87		11,02	
EUNAVFOR MED											6,53	5,39		11,93	
EUTM RCA														0,00	
Total operaciones	12,85	59,12	69,90	35,11	141,52	53,20	32,01	31,10	27,69	52,69	78,56	68,78	57,24	719,76	
Secretariado	0,30	0,21	1,83	1,11	0,85	1,03	1,00	1,12	0,93	0,96	1,03	1,13	1,68	13,16	
Ejercicios	0,05	0,12	0,06	0,12	0,37	0,31	0,46	0,21	0,31	0,14	0,39	0,14	0,09	2,77	
TOTAL	13,20	59,45	71,79	36,33	142,74	54,54	33,46	32,43	28,92	53,79	79,98	70,06	59,01	735,69	

Fuente: Athena mechanism, consolidated financial statements & activity reports

Fig. 3.8. Mecanismo Athena. Presupuestos anuales



Fuente: Athena mechanism, consolidated financial statements & activity reports

Fig. 3.9. Mecanismo Athena. Presupuestos anuales

Un fenómeno sintomático en la evolución de Athena es el incremento del número de operaciones activas. Durante los nueve primeros años, entre 2004 y 2012, se financiaban anualmente un máximo de tres operaciones; en 2013, se financiaron cuatro; en 2015, las operaciones desplegadas y presupuestadas ascendían a ocho. Esta evolución, hacia una mayor dispersión, responde a necesidades políticas y a la voluntad (y la necesidad) de la UE de intervenir simultáneamente en varios teatros de operaciones. Desde el punto de vista de la gestión financiera y presupuestaria, la dispersión hará más imprescindibles la flexibilidad y la agilidad en el desembolso de las contribuciones y en la movilización de los recursos disponibles. La rigidez del mecanismo Athena dificultará cada vez más la expansión de la PCSD y el despliegue eficaz de sus operaciones.

Rendición de cuentas: auditoría y aprobación de la gestión

Athena está sometida a un sistema de control, de auditoría y de rendición de cuentas riguroso. El administrador está obligado a entregar cada trimestre al Comité especial el estado de ejecución de ingresos y gastos. Los estados financieros y el informe anual de actividad se envían antes del 15 de mayo al Comité especial y a la Junta de auditoría.

El sistema de auditoría es similar al de otros organismos europeos y responde a las normas y estándares internacionales más exigentes. Comprende un auditor interno y una Junta de auditoría externa.

El auditor interno emite dictámenes sobre la calidad de los sistemas de gestión y control y sobre los riesgos, formula recomendaciones para mejorar el control interno de las operaciones y promueve una buena gestión financiera. El auditor interno tiene total acceso a las operaciones y comunica los resul-

tados de las auditorías al administrador y al comandante. El administrador remite anualmente al Comité especial un informe sobre las auditorías realizadas y las observaciones y recomendaciones efectuadas. La organización y los procedimientos de la auditoría interna de Athena y la independencia de su auditor interno son conformes a los estándares preconizados por el Instituto de Auditores Internos, la autoridad reconocida internacionalmente en esta materia.

La auditoría externa responde también a las normas profesionales aceptadas internacionalmente, en este caso, las dictadas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores⁴³. La Junta de Auditoría está compuesta por seis miembros propuestos por los Estados miembros entre personal cualificado de sus entidades fiscalizadoras superiores. En 2016 la Junta está presidida por la representante del Tribunal de Cuentas de España. La Junta de Auditoría dispone de amplios poderes de control que puede ejercer durante y después del ejercicio y mediante inspecciones *in situ* y verificaciones de justificantes. Es competente para auditar la regularidad y la legalidad de las operaciones, al igual que la aplicación de los principios de buena gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia). La Junta da cuenta del cumplimiento de su misión directamente al Comité especial.

La Junta de Auditoría emitió una opinión positiva sobre la fiabilidad de los estados financieros de Athena del ejercicio 2014. Los auditores han hecho un total de 35 recomendaciones y han puesto de relieve en sus últimos informes algunos problemas persistentes en la gestión del mecanismo⁴⁴, entre otros:

- La fiabilidad en los registros e inventarios del inmovilizado y de los equipos, ya que los inventarios son incompletos y no se realizan controles suficientes.
- Los errores en la imputación de costes. Por ejemplo, la contratación de personal civil internacional se efectúa a menudo con cargo a los costes comunes, en lugar de cubrirse con personal destacado por los Estados participantes.
- Las dificultades para clasificar algunos costes como comunes o a cargo de los participantes; este es el caso, por ejemplo, de los gastos de transporte y de viaje del personal.
- La excesiva utilización de procedimientos de licitación restringidos sin ninguna urgencia o justificación. Esta práctica comporta riesgos de favoritismo y de sobrecostes.
- Las dificultades en la gestión contable de las misiones: errores en la consolidación de las cuentas; no aplicación de los principios contables de devengo; coexistencia de múltiples sistemas de contabilidad (UE, OTAN); personal sin conocimiento de los procedimientos; alta rotación del personal administrativo; justificación y documentación insuficiente; etc.

⁴³ INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions).

⁴⁴ Audit report 2013 and 2014 of the ATHENA College of Auditors.

La mayor parte de estas observaciones son similares a los que se pueden encontrar en otros programas y organismos internacionales (consolidación, inventarios, licitaciones, aplicación homogénea de normas...). Cabe señalar una notable excepción: la difícil gestión e imputación de gastos entre costes comunes y costes soportados por los participantes, una peculiaridad del mecanismo Athena.

Con base en los estados financieros y los informes de auditoría, el Comité especial de Athena aprueba la gestión del administrador, del contable y de cada comandante de operación. En el proceso de rendición de cuentas de Athena solo interviene el Comité especial, en el que no participa ninguna autoridad política, sea el Consejo, los parlamentos nacionales o el Parlamento Europeo (excluido del proceso, puesto que Athena no está financiada por el presupuesto general de la UE). El dispositivo de rendición de cuentas es, por lo tanto incompleto, y no tiene el alcance esperado para ejercer un control transparente y asignar debidamente las responsabilidades derivadas de la gestión.

La complejidad de la gestión de los costes y de las contribuciones contrasta con la robustez del sistema de contabilidad, control y auditoría. Refleja igualmente la verdadera naturaleza y la fragilidad de Athena: orientada sobre todo a determinar y controlar *quién paga qué*, en lugar de a movilizar y poner a la disposición de las operaciones los medios financieros necesarios. Este «sesgo de control» de Athena entraña un riesgo para la rapidez y la flexibilidad en la financiación de las misiones y se traduce también en un sobrecoste administrativo. Todo ello impacta negativamente en la ejecución de las operaciones.

Agencias y organismos de la PCSD

La UE se ha dotado de tres agencias en el marco de la PCSD. Se trata de la Agencia Europea de Defensa (AED), del Instituto de Estudios de la Seguridad de la Unión Europea (IESUE) y del Centro de Satélites de la Unión Europea (SATCEN), a las que se ha añadido, como organismo especial, la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD).

Las agencias en el área de defensa forman parte de las 37 agencias europeas encargadas de la regulación o la aplicación de una política común. Al actuar en una materia de marcado carácter intergubernamental, las agencias en el área de la defensa han sido creadas por una decisión del Consejo, en lugar de por un reglamento comunitario (aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo); así se crearon también las agencias relativas a Justicia y Asuntos de Interior. En el aspecto financiero, las agencias de defensa tienen una característica que las diferencia del resto⁴⁵: su presupuesto proviene

⁴⁵ ANDREONE, Fabrice. Typologie et cadre juridique des agences de l'UE. Graspe. Cahier 27, mayo 2016.

principalmente de las contribuciones de los Estados miembros, que se establecen en función de su producto nacional bruto. Las decisiones del Consejo permiten también que las actividades de estas agencias se puedan financiar por otras fuentes: contribuciones de terceros; contribuciones finalistas destinadas a actividades y proyectos concretos; transferencias del presupuesto general de la UE; y facturación de bienes y servicios. No obstante, estas fuentes alternativas de financiación son todavía muy limitadas, constituyendo las contribuciones de los Estados miembros el principal aporte financiero.

Entre 2004 y 2016, el gasto total de las tres agencias y de la escuela ascendía a unos 560 millones de euros, en torno a los 55 millones anuales, de los que más del 55 % corresponden a la AED (ver cuadro 7).

Cuadro 7

Agencias y organismos de la PESD					
Presupuestos millones de euros					
Año	AED	IESUE	SATCEN	EESD	Total
2004	0,41				0,41
2005	12,78		12,34		25,11
2006	18,81		12,90		31,71
2007	21,50		13,50		35,00
2008	26,20	5,00	14,25		45,45
2009	28,11	4,86	16,72		49,69
2010	30,64	4,85	17,25		52,74
2011	30,16	6,03	17,84		54,03
2012	30,41	5,03	18,17		53,61
2013	29,68	4,88	18,54	0,20	53,30
2014	30,73	4,93	18,23	0,54	54,42
2015	30,53	5,35	18,89	0,54	55,31
2016	30,53		18,28		48,81
Total	320,49	40,92	196,91	1,27	559,58

Fuente: Presupuestos e Informes financieros de las Agencias. EUISS Yearbook of European Security

Fig. 3.10. Presupuestos agencias y organismos PESD

Las agencias disfrutan de un sistema de gestión y control financiero robusto, semejante al de las otras agencias europeas. El sistema está adaptado a su tamaño y actividad e incluye procedimientos presupuestarios, de control interno y externo, y un dispositivo de rendición de cuentas.

El dispositivo de rendición de cuentas es similar en todas las agencias. La autoridad encargada de la aprobación de la gestión es la junta directiva de

cada agencia, basándose en la contabilidad anual y en el informe de los auditores. Como en el caso de Athena, este dispositivo es incompleto y no puede garantizar un control transparente y eficaz, ya que no se someten al control democrático ni de los parlamentos nacionales ni del Parlamento Europeo. El Tribunal de Cuentas Europeo califica esta situación como una laguna en la rendición de cuentas («*accountability gap*»)⁴⁶.

Agencia Europea de Defensa

La AED se creó en 2004 con el objetivo de apoyar al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo para mejorar las capacidades de defensa en el ámbito de gestión de crisis y respaldar la PCSD. La AED contribuye a determinar las necesidades operativas, a reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y a la definición de una política europea de capacidades y armamento. Igualmente, promueve la cooperación entre los Estados miembros participantes, propone proyectos multilaterales y apoya la investigación.

La gestión presupuestaria y financiera de la agencia está sometida a su propio reglamento financiero⁴⁷. En él se establecen los principios presupuestarios clásicos, las responsabilidades de los agentes financieros (ordenador, contable), los sistemas de liquidación de gastos y cobro de ingresos y los procedimientos y plazos de presentación de informes y rendición de cuentas anuales. El sistema de control incluye un auditor interno y una Junta de Auditoría integrada por tres auditores de tres Estados miembros. La Junta elabora un informe anual de auditoría que se dirige a la Junta directiva de la agencia.

El presupuesto es formulado por el director de la agencia y ha de ser aprobado por unanimidad por la Junta directiva. Comprende dos secciones principales: créditos de funcionamiento (personal y administrativo) y créditos operativos (proyectos y estudios). De acuerdo con la Decisión del Consejo⁴⁸, la Junta directiva deberá tratar de garantizar que los créditos operativos signifiquen un porcentaje considerable del total, a fin de permitir que la AED desempeñe eficazmente su papel. La AED ha tenido dificultades para alcanzar esta meta; en 2009, el presupuesto operativo ascendía a un 27 % del total de los créditos, en los últimos años las cifras se han ido deteriorando y en 2015 únicamente suponía el 20 %. En términos absolutos la evolución es también negativa: de un máximo de 8,5 millones de euros, en 2011, se ha pasado a 6,13 millones en 2015⁴⁹.

⁴⁶ Tribunal de Cuentas Europeo. Los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE: lagunas, redundancias y desafíos. 2014.

⁴⁷ Financial Rules of the European Defence Agency. SBD N° 2006/29 (Annex).

⁴⁸ Artículo 13.4 de la Decisión (PESC)2015/1835 del Consejo. (DO L 266 de 13.10.2015).

⁴⁹ EDA Financial Reports 2008-2014, eda.europa.eu-finances (búsqueda del 3 de mayo de 2016).

Los ingresos de la AED consisten en las contribuciones que abonan los Estados miembros participantes y en otros ingresos. La AED puede recibir aportaciones adicionales del presupuesto general de la UE, de los Estados miembros, de terceros países o de terceras partes. Estas aportaciones tienen un carácter finalista y han de financiar un proyecto o actividad específica.

Las contribuciones de los Estados miembros constituyen aproximadamente el 95 % del total de ingresos, seguidas de las deducciones de los salarios de los empleados (en concepto de impuestos), de los ingresos derivados de las operaciones y de los intereses financieros. En 2016, la AED recibió una contribución del presupuesto de la Unión de 0,5 millones de euros para desarrollar un proyecto piloto de investigación. Como señalaba en el apartado de este capítulo relativo al presupuesto general de la Unión, este proyecto piloto forma parte del programa «Horizonte 2020» y persigue desarrollar la cooperación entre la Comisión y la AED. El objetivo del proyecto, más allá de la investigación, es poner a prueba un nuevo modelo de financiación y funcionamiento de la AED, dotándola de carácter comunitario frente a su actual naturaleza exclusivamente intergubernamental.

El presupuesto de la AED se sitúa, desde 2010 de una manera bastante estable, en torno a los 30 millones de euros, lo que equivale a más del 55 % del total del gasto efectuado anualmente por las tres agencias europeas de defensa.

Centro de satélites de la Unión Europea

El Centro de Satélites de la Unión Europea (SATCEN) se fundó en 2001 mediante una Acción Común del Consejo⁵⁰; en 2014, el Consejo actualizó su funcionamiento mediante la Decisión 2014/401/PESC⁵¹. El SATCEN tiene como misión suministrar productos y servicios derivados de la explotación de los recursos espaciales y datos colaterales pertinentes, incluidas las imágenes por satélite y las aéreas. Los clientes del SATCEN son los Estados miembros, el SEAE, la Comisión, las agencias de la UE, terceros Estados y organismos internacionales (ONU, OSCE y OTAN).

El presupuesto es adoptado por la Junta directiva a propuesta del director. El control de la actividad financiera lo realiza un interventor independiente nombrado por la Junta directiva.

La naturaleza operativa del SATCEN se refleja en la estructura de sus ingresos que consisten en las contribuciones de los Estados miembros (menos Dinamarca) y en los pagos como remuneración de los servicios prestados. La facturación de los servicios y productos es un elemento clave en su finan-

⁵⁰ Acción Común 2001/555/PESC (DO L 200, de 25.7.2001).

⁵¹ DO L 188, de 27.6.2014.

ciación y está sometida a reglas fijadas por el Consejo y a los procedimientos de recuperación de costes elaborados por el propio SATCEN. Los productos y servicios suministrados están sujetos a cargas en concepto de amortización de costes salvo en el caso de los Estados miembros y del SEAE (excepcionalmente el Comité Político y de Seguridad puede también exonerar a terceros de la recuperación de los costes). El SATCEN puede recibir contribuciones financieras del presupuesto general de la UE, de los Estados miembros o de otras partes. Estos ingresos están afectados y solo pueden utilizarse para los propósitos específicos que se les hayan asignado.

La estructura de ingresos del SATCEN difiere de las otras agencias, la contribución de los Estados miembros constituye un porcentaje inferior en el total de los ingresos (68,12 % en 2015) mientras que el porcentaje de ingresos derivados de sus operaciones es mayor (15,47 % en 2015)⁵².

El presupuesto de gastos del SATCEN superó en el 2012 los 18 millones de euros, desde entonces se sitúa anualmente en torno a esa cifra, alcanzó su máximo en el 2015 (18,89 millones). El presupuesto en 2016 fue de 18,28 millones, de ellos 17,35, para el presupuesto operativo y 0,902, para cubrir las pensiones de los empleados⁵³.

Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea

El Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IESUE) fue creado en 2001 por una Acción Común del Consejo⁵⁴ su funcionamiento actual se rige por la Decisión 2014/75/PESC del Consejo⁵⁵. La misión del IESUE es contribuir al desarrollo del pensamiento estratégico de la UE en el ámbito de la PESC, de la PCSD y de otras acciones externas de la Unión. Sus actividades comprenden principalmente el análisis, la divulgación de la información, la organización de debates y talleres, así como la promoción de la cooperación con el mundo académico.

El presupuesto del IESUE es aprobado por su Junta, a propuesta del director. Los ingresos consisten en contribuciones de los Estados miembros con arreglo a la clave de la renta nacional bruta. Igualmente, la Junta, a propuesta del director, puede aceptar contribuciones adicionales procedentes de otras fuentes para desarrollar proyectos específicos.

El presupuesto anual del IESUE es de unos 5 millones de euros y alcanzó su máximo en 2011 con 6,03 millones. En 2015, los gastos de personal representaban el 76 % de su presupuesto, los administrativos, el 15 % y los operativos, el 9 %.

⁵² EU Satellite Centre, Annual Report 2015.

⁵³ satcen.europa.eu, búsqueda efectuada el 23.8.2016.

⁵⁴ Acción Común 2001/554/PESC (DO L 200, de 25.7.2001).

⁵⁵ DO L 41, de 12.2.2014.

Escuela Europea de Seguridad y Defensa

El caso de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD) es todavía más particular. La escuela nace en 2005 mediante una Acción Común del Consejo⁵⁶ y su funcionamiento se rige actualmente por la Decisión del Consejo 2013/189/PESC⁵⁷. Está organizada como una red colaborativa de institutos, escuelas, universidades e instituciones que se ocupan de cuestiones concernientes a la seguridad y la defensa. Su misión es la organización y la realización de actividades de formación. El director de la EESD es el responsable de su gestión financiera y administrativa, en estas funciones es asistido por una Secretaría. La Junta de dirección aprueba el presupuesto anual, las cuentas anuales y la gestión del director. La Junta aprueba igualmente las normas de aplicación de los gastos y los eventuales acuerdos de financiación con la Comisión, con el SEAE o con los Estados miembros en relación con la financiación de la EESD.

El funcionamiento y las actividades de la EESD se financian por las siguientes vías:

- Cada participante (Estado miembro, institución u organismo de la UE, instituto o el propio SEAE) correrá con todos los gastos ocasionados por su participación en la EESD: sueldos, gastos de viaje y dietas y apoyo organizativo y administrativo a la escuela.
- El SEAE sufragará los costes derivados de la acogida del director y la Secretaría en sus locales, incluidos los costes de la tecnología de la información y de la comisión de servicios del director y de un asistente.
- La EESD podrá recibir contribuciones voluntarias para financiar actividades específicas.
- La EESD recibirá una contribución anual procedente del presupuesto general de la Unión, para cubrir los costes de apoyo a las actividades de formación y de expertos nacionales en comisión de servicios.

Se trata, pues, de un sistema de financiación muy peculiar que combina la cobertura por cada participante de sus propios costes (en aplicación del principio de «*costs lie where they fall*»), las contribuciones en especie y voluntarias de carácter finalista, una cobertura de costes asumida directamente por una institución europea (EEAS) y una contribución proveniente del presupuesto general de la UE (situada en torno a los 0,5 millones de euros)⁵⁸.

No hay información disponible suficiente para determinar con más exactitud el coste de las actividades de la EESD ni el esfuerzo de financiación de cada uno de sus miembros.

⁵⁶ Acción Común 2005/575/PESD (DO L 194, de 26.7.2005).

⁵⁷ DO L 112, de 24.4.2013.

⁵⁸ Artículo 16 de la Decisión del Consejo 2013/189/PESC.

Estimación del gasto en la PCSD

Calcular el gasto total en la política común de seguridad y defensa europea –cuantificar la PCSD– nos ayudará a valorar el esfuerzo desempeñado por la UE en esta política y el grado de compromiso de los Estados miembros y de las instituciones europeas con la misma.

Sin embargo, calcular esta cifra con una mínima precisión no es tarea sencilla. Para comenzar, debemos solventar dos limitaciones importantes. En primer lugar, las cifras y los datos relativos a la PCSD están fragmentados en diferentes presupuestos, instrumentos e instituciones. La calidad de la consolidación se ve reducida por la falta de homogeneidad de los datos y por su diferente periodificación⁵⁹. En segundo lugar, los datos no son exhaustivos, la transparencia no es una de las virtudes de la PCSD. Algunos gastos no son contabilizados o lo son parcialmente; otros no aparecen en cuenta o informe alguno. El caso más flagrante es el de los costes asumidos por los participantes en las operaciones militares, de los cuales no hay datos, a pesar de representar la mayor parte del coste total. Los análisis más recientes indican que Athena cubriría de media únicamente un 10 % del coste de cada misión⁶⁰.

Con todas estas limitaciones en mente, podemos realizar una estimación del gasto anual en la PCSD, a partir de los elementos incluidos en el cuadro 8.

El gasto anual estimado de la PCSD así calculado se situaría en torno a los 1.021 millones de euros. Los Estados miembros financiarían directamente un 66,5 % y el presupuesto general de la UE aportaría el resto, un 33,5 %.

Para apreciar la importancia de esta cifra en términos absolutos hay que compararla con el gasto en defensa de otros países de la UE en 2015⁶¹. Así, por ejemplo, Hungría gastó una cifra cercana (994 millones), España empleó nueve veces más (9.666 millones), por último, el Reino Unido alcanzó la cifra más alta (52.518 millones), equivalente a más de cincuenta veces el gasto en la PCSD.

En términos relativos europeos las cifras tampoco son mejores. El gasto anual estimado de la PCSD supondría el 0,5 % del gasto total en defensa de los miembros de la AED en 2014, el 0,7 % del presupuesto general de la UE de 2016, o el 0,07 % del PIB de la UE.

⁵⁹ Por ejemplo, las cifras sobre los presupuestos unas veces se refieren al inicial y otras al ejecutado.

⁶⁰ Fabien Terpan (2015) Financing Common Security and Defence Policy operations: explaining change and inertia in a fragmented and flexible structure, *European Security*, 24:2, 221-263, DOI: 10.1080/09662839.2014.943197. Thierry Tardy (2015) CSDP in action. What contribution to international security? Chaillot paper 134, May 2015. ISSUE.

⁶¹ National Defence Data 2013-2014 and 2015 (est.) of the 27 EDA Member States. EDA 2016.

ESTIMACIÓN DEL GASTO TOTAL ANUAL DE LA PCSD		<i>Cuadro 8</i>	
Presupuesto general de la Unión		Millones de €	
	PESC	334,00	(1)
	Apoyo administrativo, estudios interpretación	1,00	(2)
	Proyecto piloto de investigación en materia de PCSD	0,50	(3)
	Expertos nacionales militares en el SEAE	7,7	(4)
Operaciones militares - Athena - costes comunes		56,60	(5)
Operaciones militares - costes a cargo de participantes		566,00	(6)
Agencias europeas y escuela de defensa		55,00	(7)
Total		1 020,8	

Fuentes:

Marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020
 Presupuesto general de la Unión europea - 2004-2016
 Athena Consolidated Financial Statements & Activity reports - 2013-2015
 EUISS Yearbook of European Security. 2015-2016
 Presupuestos e Informes Financieros de las Agencias 2004-2016

Notas

- (1) Marco Financiero Multianual 2014-2020- media anual
- (2) Partida 19 01 04 02 y SEAE sección X - 2221
- (3) Partida 02 04 77 02, Horizonte 2020 "Investigación relacionada con la empresas"
- (4) Partida 1205, Expertos nacionales militares en el SEAE – Estado Mayor de la UE
- (5) Media anual 2004-2015
- (6) Asumiendo que Athena cubre cerca del 10% del coste total de las operaciones militares
- (7) Media del periodo 2004-2016 del gasto total de las tres agencias y de la escuela

Fig. 3.11. PCSD. Estimación gasto total anual

Incluso si efectuaráramos una estimación al alza, el gasto de la PCSD no dejaría de ser accesorio, tanto en términos absolutos como relativos. Todo ello nos indica que la defensa de la UE, realizada bajo el paraguas común de la PCSD, es todavía marginal y limitada.

Sin embargo, observado desde del ángulo opuesto, el potencial en términos de economía, eficacia y eficiencia de una PCSD más ambiciosa es inmenso. El coste de oportunidad de la PCSD, definido como los beneficios y los ahorros potenciales que se podrían conseguir con una política más efectiva, evitando duplicidades, asegurando la interoperabilidad y la puesta en común de las capacidades, ha sido valorado en unos 26.000 millones anuales⁶².

Comenzar a materializar estos beneficios y ahorros potenciales es una tarea a largo plazo y de gran calado político, sembrada de escollos e incertidumbre. Exigiría, en primer lugar, fijar claramente los objetivos estratégicos de la PCSD y evaluar los recursos imprescindibles para conseguirlos. La nueva Estrategia europea de seguridad ofrece una oportunidad en este sentido. En segundo lugar, habría que poner en marcha todas las medidas previstas en el Tratado de Lisboa y que todavía no se han aplicado en todo su potencial; entre ellas: el *start-up fund*, el mecanismo de acceso rápido a los créditos del

⁶² Blanca Ballester. The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy, European Parliament Research Services, 2013.

presupuesto, la cooperación estructurada permanente, la AED, etc. En tercer lugar, como muchas voces autorizadas han señalado, sería indispensable desarrollar las capacidades de defensa de todos los Estados mediante la integración de las estructuras militares, el «*pooling and sharing*», la «*Smart defence*», el cuartel general europeo, la mejora de la financiación de las misiones (permitiendo que Athena cubra el 100 % de los costes), etc. En cuarto lugar, se debería fortalecer la industria europea de la defensa, adoptando las medidas apropiadas para crear un espacio europeo de la defensa: simplificando las transferencias de productos, estableciendo procedimientos de contratación pública a escala europea, colaborando en la investigación, adoptando incentivos fiscales, etc.⁶³.

A modo de conclusión: una valoración del sistema de financiación de la PCSD

Para valorar el sistema de financiación de la PCSD realizaremos un análisis crítico de algunos de los criterios que definen la calidad de las políticas públicas. En concreto, evaluaremos: la disponibilidad de recursos, la equidad en el reparto de la carga, la adecuación de los sistemas de gestión y control, el impacto desde el punto de vista del «valor añadido europeo» y el grado de aceptación social.

El primer criterio aplicable a la financiación de toda política pública sería el de la disponibilidad de recursos suficientes y acordes con los objetivos que se pretendan alcanzar. Los recursos financieros deben ser identificados de manera clara y previsible y puestos a disposición en un presupuesto anual. La PCSD no cumple con estos criterios. En primer lugar, es difícil delimitar con exhaustividad el perímetro de la política a partir de los instrumentos, las acciones, las instituciones y los recursos que forman parte de la misma. La PESC y la PCSD se yuxtaponen entre ellas y con otros instrumentos de acción exterior de la UE. En segundo lugar, como hemos dicho, los recursos financieros puestos a disposición de la PCSD no se corresponden con los objetivos ni con las ambiciones de la UE. El gasto anual es muy reducido, tanto en cantidades absolutas (1.021 millones de euros) como relativas (0,07 % del PIB europeo). Los recursos puestos a disposición están fragmentados y recogidos en varios presupuestos: el general de la UE, el de las agencias y el del mecanismo Athena. Una gran parte de los recursos no está contabilizada, en concreto, la aportación de los Estados participantes en las misiones militares. El resultado es la imposibilidad de determinar con una mínima precisión los recursos destinados a la PCSD, con la consecuente pérdida en la capacidad de gestión y control por parte de las autoridades políticas. En

⁶³ Fabio Liberti (2011). *Defence spending in Europe: Can we do better without spending more?* Notre Europe Institut Jacques Delors- Policy Paper 46. Miguel Ángel Ballesteros (2014). *La política común de seguridad y defensa tras el Consejo Europeo de diciembre 2013*. Documento de análisis 3/2014. IEES, enero 2014.

estas condiciones, no es posible medir con un grado de certeza aceptable los logros de la PCSD en términos de economía, eficiencia y eficacia; podemos estimar estos parámetros parcialmente para algunas operaciones y misiones⁶⁴, pero avanzar cualquier conclusión global sobre la PCSD sería imprudente.

El segundo criterio sería el de la equidad en el reparto de la carga que conlleva la financiación y la ejecución de la política pública. En el caso de la PCSD, la equidad es parcial y se limita a la financiación del presupuesto de la Unión, del mecanismo Athena y de las agencias (aproximadamente el 44 % del total). Los Estados participantes en las misiones militares tienen que asumir todos los riesgos y correr con la mayor parte de los costes; mientras tanto, las misiones de la PCSD benefician sin distinción a todos los Estados miembros de la Unión. La posibilidad de *opting-out*, contemplada en el Tratado de Lisboa y ejercida por Dinamarca⁶⁵, y la de participar «a la carta» y de manera voluntaria en las operaciones son el paradigma de la ausencia de equidad y justicia en el reparto de la carga y el esfuerzo requeridos por cualquier política de defensa común.

El tercer criterio consistiría en contar con sistemas de gestión y control financieros acordes con la política. Como hemos visto, en el caso de la PCSD, los sistemas están orientados más al control de los gastos y al reparto de costes que a optimizar los resultados operativos. Los mecanismos de control financiero, contabilidad y auditoría están bien diseñados y funcionan, en general, correctamente. Llama, sin embargo, la atención la ausencia de dispositivos para evaluar su eficacia, eficiencia y economía. La evaluación es un instrumento de control y gestión muy importante en toda política pública madura, puesto que permite identificar tanto los errores cometidos como las buenas prácticas que se han de imitar. Implantar un dispositivo de evaluación de la PCSD contribuiría, sin duda, a su mejora⁶⁶.

Un cuarto criterio se centraría en el impacto de la PCSD sobre el «valor añadido europeo», derivado del principio de «subsidiariedad». Por «valor añadido europeo» debemos entender «*el gasto realizado por la UE que aporta ventajas adicionales a las que pueden lograrse con los programas nacionales (...). El concepto constituye un punto de referencia útil para contribuir a garantizar que la UE intervenga cuando no puedan hacerlo los Estados miembros, o cuando tenga la posibilidad de obtener mejores resultados, y también puede contribuir a centrar el debate en cómo invertir mejor los recursos comunes para fines compartidos, en vez de como repartir el presupuesto de la UE entre los*

⁶⁴ Thierry Tardy (2015) CSDP in action. What contribution to international security? Chaillot paper No 134 May 2015. ISSUE.

⁶⁵ El impacto del *opting-out* danés le costó a España un pago suplementario a la Unión Europea de 307.778 euros (Annual Accounts of the European Commission. Financial Year 2015. Table 49).

⁶⁶ Thierry Tardy (2015) CSDP in action. What contribution to international security? Chaillot paper No 134 May 2015. ISSUE.

Estados miembros»⁶⁷. La PCSD tiene, sin lugar a dudas, un gran «valor añadido europeo», quizás uno de los más altos de todas las políticas europeas. El elevado coste de mantenimiento y desarrollo de las capacidades de defensa y los riesgos asociados a las operaciones hacen que toda puesta en común a nivel europeo de los recursos suponga una utilización más eficiente de los mismos. Los 26.000 millones de euros que podría costar «la no defensa europea» ilustran el potencial de «valor añadido europeo» de una política de defensa europea realmente común.

Por último, el quinto criterio alude al grado de aceptación por parte de la sociedad europea de la PCSD. En el ámbito financiero, dos dispositivos inciden directamente en ese grado de aceptación: la transparencia y la rendición de cuentas. En la apreciación de este criterio no debemos olvidar el carácter discreto y reservado de la política de defensa y de todo lo relacionado con el gasto militar. A esta limitación se añaden otras propias a la PCSD: su doble naturaleza comunitaria e intergubernamental y su fragmentación financiera y presupuestaria, lo que conlleva escasa información y poca transparencia. Además, la dispersión de los centros de decisión y control financiero de la política (Parlamento Europeo, Consejo, Estados miembros, juntas directivas de las agencias...) se traduce en un proceso de rendición de cuentas fragmentado e insuficiente; ninguna instancia tiene una visión global o un control completo sobre el sistema de financiación de la PCSD.

En definitiva, la valoración del sistema de financiación de la PCSD, a la luz de estos cinco criterios, nos indica que la PCSD tiene aún un carácter marginal, a pesar de su alto «valor añadido europeo» y de su gran potencialidad en términos de eficiencia. No se la ha dotado de los medios y recursos precisos y se financia sin equidad ni solidaridad. Sus sistemas de gestión están más orientados al control de las contribuciones de cada participante que a asegurar la eficacia de las operaciones. Por último, su falta de transparencia y unos dispositivos de rendición de cuentas limitados inciden negativamente en el control democrático de la política, en su aceptación social y en su visibilidad.

Se han esbozado varios escenarios para una posible evolución del sistema de financiación de la PCSD⁶⁸. Dichos escenarios se hallan entre dos extremos: (1) una PCSD financiada exclusivamente por el presupuesto general de la UE; (2) una PCSD financiada exclusivamente por los Estados miembros (a través de Athena o de un mecanismo similar). Situarse en alguno de los

⁶⁷ Tribunal de Cuentas Europeo, «Análisis panorámico. Hacia un uso óptimo de los fondos de la UE: análisis panorámico de los riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE», 2014.

⁶⁸ Fabien Terpan (2015) Financing Common Security and Defence Policy operations: explaining change and inertia in a fragmented and flexible structure, *European Security*, 24:2, 221-263, DOI: 10.1080/09662839.2014.943197. Wanda Troszczyńska-Van Genderen. The Lisbon Treaty's provision on CFSP?CSDP State of implementation. Directorate General for External Policies, European Parliament. October 2015 – PE5740446.

extremos dotaría a la PCSD de mayor coherencia e impacto, pero requeriría una voluntad política común y unas decisiones de gran calado difíciles de imaginar en la actualidad.

El escenario más factible a corto y medio plazo sería el mantenimiento del *statu quo* con unos avances puntuales para paliar las principales carencias. En particular, haciendo posible que Athena vaya cubriendo una mayor proporción de los costes de las misiones militares hasta alcanzar el 100 % y, al mismo tiempo, facilitando el acceso a los recursos del presupuesto general de la Unión.

En cualquier caso, mejorar el sistema de financiación de la política común de seguridad y defensa es una prioridad en el contexto actual de crisis económica y de creciente inseguridad. El resultado del referéndum británico y el impacto negativo que una posible salida del Reino Unido tendría sobre las capacidades de defensa y la financiación europea añaden un elemento de incertidumbre muy preocupante, pero al mismo tiempo ofrece una oportunidad. Para concluir en un tono más positivo, abriremos un interrogante: ¿podrá la política de defensa europea ser uno de los catalizadores del proyecto de integración europea, como lo fueron en el pasado el carbón y el acero o la política agrícola? La cumbre de Bratislava celebrada en septiembre del 2016, y el llamamiento de la Comisión Europea para centrar la agenda europea de los próximos años en la seguridad y la defensa son un primer paso en ese camino⁶⁹.

⁶⁹ Consejo Europeo. Declaración y hoja de ruta de Bratislava. Bratislava, 16 de septiembre de 2016.