

EUROPEAN PEACE FACILITY, NUEVA FUENTE DE FINANCIACIÓN PARA LAS OPERACIONES Y MISIONES MILITARES

Juan Ignacio MORENO ZAMORA



El problema



ESDE el nacimiento de las misiones militares de la Unión Europea (UE), se planteó un problema aún no resuelto relativo a la financiación de actividades no propiamente militares que, asociadas a dichas misiones, ni están cubiertas bajo el paraguas del Mecanismo Athena ni tampoco pueden financiarse con el presupuesto de la Unión. El sistema actual presenta, por tanto, ciertas carencias en aspectos que afectan sobre todo a cuestiones como el *Capacity Building* en el ámbito militar o el apoyo logístico a terceros países objeto de misiones de adiestramiento lanzadas por la UE. Así, en una misión del tipo EUTM (*EU Training Missions*) el procedimiento Athena cubre los costes comunes de las operaciones, pero no aquellos destinados a resolver las carencias logísticas elementales de los terceros países a los que se asiste. La situación deriva en que los comandantes de

las misiones militares se encuentran con que la UE les encomienda la formación o asesoramiento militar de tropas que carecen de uniformes, botas, infraestructuras básicas elementales, comunicaciones, ayudas a la enseñanza o las más mínimas necesidades logísticas básicas para garantizar el éxito de la misión y que no son satisfechas actualmente por ninguna herramienta financiera procedente de la Unión. Ante semejantes carencias y cuando el correspondiente comandante de una operación o misión intenta apelar al artículo

15.7 de Athena (1), los miembros del Comité deniegan en ocasiones la financiación de las necesidades planteadas por no estar contempladas en los «Anexos» de la Decisión que regula el citado mecanismo.

Por otra parte, cuando se apunta a la Comisión, esta alega justificadamente que el artículo 41.2 del Tratado de la Unión Europea (2) no permite financiar con el presupuesto de la Unión operaciones con implicaciones en el ámbito militar o de la defensa.

Por último, y cuando se trata de misiones en África, se ha intentado en ocasiones recurrir al denominado *African Peace Facility* (3), herramienta financiera para apoyar a misiones de las *Standby Forces* de la Unión Africana (UA). Sin embargo, este instrumento impide a la UE asignar créditos directamente a un país de la UA o a una misión en concreto. Los fondos se asignan únicamente a la UA, que los distribuye según sus necesidades. Además, está geográficamente limitado a los países del Acuerdo de Cotonú (África, Pacífico y Caribe), careciendo por tanto de globalidad a la hora de financiar misiones de la UE fuera de esos escenarios.

Esta situación de carencia de fondos para las finalidades aludidas se ha venido resolviendo coyunturalmente a través de donaciones a iniciativa de terceros países o, tradicionalmente, del país que preside el Consejo en el semestre de turno, solución precaria que parchea pero no resuelve el problema y que además carece de la continuidad en el tiempo que exigen proyectos a medio o largo plazo.

Otras herramientas utilizadas para aliviar las carencias de los terceros países a apoyar han sido el denominado Clearing House Mechanism o la base de datos de la Agencia Europea de Defensa, que identificaban necesidades de las misiones e intentaban satisfacerlas con material aportado por diferentes países miembros, generalmente procedente de lo que aquí denominamos «material de excluidos». Ninguno de estos recursos ha sido un éxito completo, bien por la falta de aportaciones materiales, de uniformidad en las ayudas o por ausencia de interoperabilidad del material suministrado.

(1) «El Comité Especial podrá decidir para cada caso concreto que, en determinadas circunstancias, algunos costes adicionales distintos de los enumerados en el anexo III, parte B, se consideren costes operativos comunes de una determinada operación durante su fase activa».

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

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

Para intentar solventar las limitaciones anteriores, el Servicio de Acción Exterior de la UE impulsó, a partir de 2015, el denominado CBSD (*Capacity Building in Support Security and Development*), heredero de la iniciativa *Train & Equip*, cuyo fin era proporcionar a terceros países material «no letal», como, por ejemplo, el necesario para apoyo logístico, comunicaciones, infraestructura, etc. La realidad es que el concepto, en el contexto de misiones militares, no superó las limitaciones expuestas y los proyectos piloto enviados por los comandantes de las diferentes misiones encontraron los mismos obstáculos financieros. Actividades no propiamente militares, como proyectos CIMIC o *Quick Impact Projects*, eran analizados por FPI (*Foreign Policy Instrument*, organismo de la Comisión inserto en el Servicio de Acción Exterior de la UE), quedando aparcados sistemáticamente en base a la prohibición del artículo 41.2, simplemente por provenir de iniciativas militares.

El último intento, que desde algunos sectores de la UE no ha sido bien visto, trató de buscar la financiación a través de una modificación de la normativa que regula el denominado *Instrument Contributing Stability and Peace*, que forma parte del presupuesto de la Unión y que, aunque permite la financiación de los temas indicados cuando el beneficiado son las Fuerzas de Seguridad (policía o gendarmería), sigue siendo extremadamente restrictivo cuando el destinatario es un contingente militar.

En resumen, las fuentes de financiación teóricamente disponibles tienen las limitaciones que a continuación se exponen y que impiden una financiación ágil, suficiente y permanente de proyectos a beneficio de terceros pero a iniciativa de los comandantes de misiones militares de la Unión:

- Athena: recurso extrapresupuestario que cubre únicamente gastos correspondientes a costes comunes de las operaciones y misiones, pero no da cobertura a necesidades básicas de terceros países en donde la UE las despliega.
- *African Peace Facility*: procedimiento extrapresupuestario procedente del *European Development Fund*, administrado por la Comisión, con limitaciones geográficas y administrado bajo el denominado criterio de Elegibilidad ODA (4).

(4) Bajo los criterios de Elegibilidad ODA (*Official Development Aid*) o *DAC ability*, establecidos por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, cualquier actividad donde el donante o el beneficiario sean militares queda expresamente fuera del catálogo de las elegibles, incluso en el caso de que estas se dediquen al Desarrollo. Hay que tener en cuenta que la UE se autoimpuso respetar en el máximo posible los criterios ODA en la ejecución tanto del presupuesto de la UE como en el del Fondo Europeo del Desarrollo, ambos administrados por la Comisión. <http://www.oecd.org/dac/stats/Es%20AOD%20Nov%202008.pdf>.

- *Instrument Contributing Stability and Peace*: recurso presupuestario y por tanto imposibilitado para financiar cuestiones militares, también sujeto al criterio de Elegibilidad ODA.
- *Donaciones puntuales de países miembros*: recurso extrapresupuestario limitado, coyuntural, discontinuo e imprevisible.

La solución

En la situación descrita, el único camino viable —sin limitaciones geográficas o temáticas, abierto a una financiación más extensa que la establecida por el mecanismo Athena y realizable sin tener que modificar el texto del Tratado de la Unión Europea— es a través de la utilización de la vía extrapresupuestaria, y la forma de acometerla implicaba o bien una profunda reforma del mecanismo Athena o la creación de un nuevo fondo extrapresupuestario generado a través de aportaciones de países miembros, terceros países o incluso de instituciones de la propia Unión Europea. Pues bien: esta parece ser la opción de la propuesta de la Alta Representante de la UE, que con el apoyo de la Comisión ya ha anunciado la creación a partir de 2021 del *European Peace Facility* (EPF), cuyo presupuesto es mucho más generoso que el de Athena, pues permite saltar de cifras en un entorno inferior a los 100 millones de euros anuales que gestiona el Mecanismo a los 1.500 millones de euros anuales del futuro EPF (5), que además habilitará la plena financiación de actividades con implicaciones militares y de la defensa bajo la Política Europea de Seguridad y Defensa.

El nuevo fondo engulliría además tanto al Mecanismo Athena para financiación de costes comunes de operaciones y misiones de la UE como al *African Peace Facility*, diseñado para apoyo a las misiones militares de la Unión Africana.

Se trata por tanto de una variación del Mecanismo Athena, pero basado en sus mismos principios de financiación mediante cuotas de los países miembros, según la aportación de cada miembro al Producto Interior Bruto de la UE. Es decir, seguirá siendo proporcionalmente solidario, con porcentajes de contribución que oscilarán entre el 22 por 100 de Alemania al 0,05 por 100 de Malta. Los proyectos y programas candidatos a ser financiados por el EPF tendrán que pasar el escrutinio del Comité Político y de Seguridad de la UE y también se creará un comité compuesto por representantes de los países miembros y presidido por un representante de la Alta Representante (valga la redundancia), que administrará las cuentas y presupuestos. La Alta Representante, para su cometido de administración del EPF, estará asistida por el

(5) 10.500 millones de euros para un marco financiero multianual de siete años (2021-2017).

Foreign Policy Instrument previamente aludido, así como por aquellos servicios de la Comisión que se requieran.

Con esto el nuevo fondo hará desaparecer, para empezar, el limitante criterio de elegibilidad ODA autoimpuesto por la UE tanto en su presupuesto como en el Fondo Europeo de Desarrollo. En segundo lugar, se ampliará la lista actual de costes comunes de las operaciones militares más allá del contenido de los anexos del aún vigente Mecanismo Athena, incluyendo por tanto costes atribuibles a *Capacity Building*, contribuciones logísticas a terceros países, proyectos de impacto rápido, CIMIC o actividades en el ámbito de la Reforma del Sector de la Seguridad, etc. Por último, el EPF será una herramienta geográficamente «global», aplicable a cualquier tipo de misión de la UE en cualquier parte del planeta. En resumen, se facilitará a los comandantes de las misiones y operaciones militares la implementación de iniciativas que hasta ahora les estaban financieramente vetadas.

Conclusiones

El fondo ha sido propuesto por la Alta Representante el pasado 13 de junio para poder entrar en vigor en el marco financiero multianual 2021-2027. Por tanto, habrá que esperar hasta 2021 para su implantación. En mi opinión el Comité de administración del EPF debería, como ocurre hoy con el de Athena, contar con representantes con amplia experiencia militar y la presencia del Estado Mayor de la Unión Europea para continuar proporcionando el asesoramiento técnico militar en aquellas cuestiones que el Comité demande.

La creación de este EPF (extrapresupuestario) complementado con la puesta en marcha del *European Defence Fund*, cuyo objeto es la financiación de proyectos de investigación y desarrollo en el campo del armamento, o la futura implementación del *Military Mobility Action Plan*, representan a mi juicio un cambio de rumbo de la UE respecto a las cuestiones militares. Esperemos que estos hitos sean solo el principio de la toma de conciencia por parte de las instituciones de la Unión de la importancia de lo militar en la Seguridad y Defensa europeas.

BIBLIOGRAFÍA

- EU financing for peace and security post 2020. Towards a European Peace Facility (EPF)?*
<https://ettg.eu/2018/03/06/eu-financing-for-peace-and-security-post-2020-towards-a-european-peace-facility-epf/>
The European Peace Facility.
<https://www.eubusiness.com/topics/defence/peace-facility>
Preguntas y respuestas: el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz.
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46990/node/46990_es