

LA FINANCIACIÓN DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ POR PARTE DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES: LOS CASOS DE NACIONES UNIDAS, OTAN Y UE

FINANCING OF PEACEKEEPING OPERATIONS BY INTERNATIONAL ORGANIZATIONS: THE CASES OF UN, NATO AND EU

Francisco Galán Pablo*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE OPERACIONES DE NACIONES UNIDAS. III. LA FINANCIACIÓN BASADA EN LAS APORTACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA ALIANZA ATLÁNTICA. IV. EL SISTEMA DE DOBLE FINANCIACIÓN DE OPERACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA. V. CONCLUSIONES.

RESUMEN: Teniendo en cuenta el número de operaciones de mantenimiento de la paz activas en estos momentos y el clima de crisis económica en el que nos encontramos, la cuestión de la financiación de estas operaciones se vuelve cada vez más fundamental. En este trabajo analizamos los sistemas de financiación establecidos por las tres principales Organizaciones Internacionales que desarrollan este tipo de misiones (ONU, OTAN y UE); se trata de tres sistemas totalmente distintos, de ahí nuestro interés por determinar sus elementos esenciales, así como establecer cuáles son sus ventajas e inconvenientes, todo ello en aras a realizar un análisis comparativo desde el punto de vista de su eficacia.

ABSTRACT: Taking into account the number of active peacekeeping operations and the actual economic crisis, the financing of these operations becomes increasingly important. In this work, we analyze the funding systems established by the three main International Organizations that develop these missions (UN, NATO and EU); they are three totally different systems, so that we are interested in their essential elements, their advantages and disadvantages, in order to make a comparison between them from the point of view of their effectiveness.

PALABRAS CLAVE: Operaciones de mantenimiento de la paz, presupuesto, financiación, ONU, OTAN, UE

KEY WORDS: *Peacekeeping operations, budget, financing, UN, NATO, EU*

Fecha de recepción del original: 24 de mayo de 2015. Fecha de aceptación de la versión final: 28 de septiembre de 2015

* Licenciado en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Capitán Interventor (Intervención Delegada Central en el Ejército de Tierra). Alumno del programa de Doctorado en «Paz y Seguridad Internacional» del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED). Correo electrónico: fgalpab@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

Dentro del conjunto de elementos que rodean una operación de mantenimiento de la paz, uno de los menos conocidos, pero al mismo tiempo esencial para su éxito, es el correspondiente a su financiación, es decir, cómo sufragar los gastos derivados de su despliegue.

Se trata de una cuestión de vital importancia, prueba de ello es el panorama internacional existente en la actualidad que nos muestra hasta sesenta y dos operaciones de mantenimiento de la paz activas en el año 2014, con más de ciento sesenta mil efectivos sobre el terreno¹. Evidentemente, cada una de estas operaciones es distinta a todos los niveles (objetivos, alcance, medios, etc.), pero lo que es innegable es que todas ellas necesitan de unos recursos con los que afrontar los enormes gastos derivados de su establecimiento y su posterior desarrollo, teniendo en cuenta que algunas de ellas pueden permanecer activas durante décadas.

En tanto en cuanto son distintas las Organizaciones Internacionales que desarrollan estas operaciones, la primera pregunta que nos planteamos es cómo articulan dichas Organizaciones su financiación, interesándonos especialmente los casos de Naciones Unidas (NN.UU), la OTAN y la UE, ya que son las tres principales Organizaciones que asumen el liderazgo de estas operaciones y en las que España participa de forma activa.

La premisa fundamental en esta materia es el hecho de que una Organización Internacional carece de los medios con los que hacer frente a este tipo de operaciones, de ahí que la colaboración de los Estados miembros sea esencial; a partir de aquí se suelen distinguir dos formas de financiación²: bien directamente a través del presupuesto de la propia Organización, o bien a través de aportaciones de los Estados miembros, pudiendo ser éstas últimas de carácter monetario (pagos directos) o contribuciones en especie (envío de personal y material, apoyo logístico, transportes, etc.).

Teniendo en cuenta este esquema básico, cada una de estas tres Organizaciones ha establecido un modelo específico y particular de financiación de operaciones, de ahí que nuestro primer objetivo sea determinar la articulación de estos tres sistemas; a partir de aquí podemos realizar un estudio comparativo entre ellos, establecer sus ventajas e inconvenientes, para, en última instancia, determinar cuál de ellos es el más eficaz de cara a la consecución de sus objetivos.

No obstante, debemos tener en cuenta dos circunstancias que afectan negativamente al análisis que vamos a realizar: por un lado, nos encontramos con la problemática derivada de la falta de acceso por parte del público a información fiable y directa sobre la financiación de operaciones, mientras que la existente proviene de aquellos órganos especialmente vinculados a la gestión económica de operaciones, principalmente en el seno de los departamentos de defensa de los países implicados; por otro lado, también

¹Datos correspondientes a 2014 incluidos en el *Anuario del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz 2015 (SIPRI Yearbook 2015)*.

²SKÖNS, E, «International Financing of Peace Operations», *Paper prepared for the International Task Force on Global Public Goods*, SIPRI, 2005.

debemos destacar la escasa literatura doctrinal acerca de la materia³, escasez que puede tener su explicación debido a la especialidad de una cuestión que se sitúa en la frontera entre lo administrativo, lo legal/procedimental, lo presupuestario y cuestiones tradicionalmente políticas⁴.

En definitiva, podemos situar este análisis a mitad de camino entre el Derecho Internacional y el Derecho Presupuestario, en tanto en cuanto nos centramos en las normas establecidas por cada una de estas tres Organizaciones acerca de la financiación de operaciones, incluyendo una serie de tablas con las cifras más actualizadas que podemos ofrecer acerca del presupuesto de operaciones, con el fin de que el lector pueda apreciar las implicaciones y la importancia de la cuestión.

Pasamos, por tanto, a analizar el sistema de financiación de operaciones implantado por cada una de estas tres Organizaciones Internacionales.

II. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE OPERACIONES DE NACIONES UNIDAS

1. Evolución de la financiación de las operaciones lideradas por Naciones Unidas

A la hora de analizar el sistema de financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz, lo primero que debemos tener en cuenta es el sistema de financiación del conjunto de la Organización. En este sentido, el artículo 17 de la Carta de NN.UU, dentro del Capítulo IV dedicado a la Asamblea General, establece lo siguiente:

1. *«La Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la Organización.*
2. *Los miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General.*
3. *La Asamblea General considerará y aprobará los arreglos financieros y presupuestarios que se celebren con los organismos especializados de que trata el artículo 57 y examinará los presupuestos administrativos de tales organismos especializados con el fin de hacer recomendaciones a los organismos correspondientes».*

Como vemos, la financiación del conjunto de NN.UU se basa en un «*presupuesto ordinario*», destinado a cubrir los gastos de mantenimiento de las instituciones así como el ejercicio de las funciones básicas de la Organización, aunque la parquedad de esta regulación inicial ha supuesto que su configuración se haya visto desarrollada con el paso del tiempo a través de distintas resoluciones de la Asamblea General y otras normas internas⁵.

³Debemos señalar que la mayor parte de los trabajos sobre esta materia publicados en el ámbito internacional son más cercanos a la rama de la Economía Pública o Hacienda Pública. En la bibliografía se incluyen dos ejemplos de esta literatura doctrinal, como son: HIROFUMI, S. y SANDLER T. «Peace keeping and Burden-Sharing, 1994-2000», *Journal of PeaceResearch*, Vol 39, N° 6, 2002, págs.651-668; y DOBROW, D.B. y BOYER, M.A. «Maintaining systemstability: contributions to peacekeeping operations», *Journal of Conflict Resolution*, 41 (6), diciembre 1997, págs. 723 A 748.

⁴ MISSIROLI, A. *Euros for ESDP: financing EU operation s*(Occasional Papers N° 45), Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, Paris, junio 2003, pág. 5.

⁵ Dejamos al margen el presupuesto de los denominados «*Organismos especializados*» previstos en el artículo 57 de la Carta de NN.UU y establecidos por un acuerdo intergubernamental en el que se detallará

En su configuración actual nos encontramos ante un presupuesto de carácter bienal⁶, elaborado por el Secretario General y examinado en primera instancia por la Quinta Comisión de la Asamblea General⁷, correspondiendo su definitiva aprobación a la propia Asamblea General por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes (artículo 18.2 de la Carta de NN.UU)⁸.

Una vez aprobado, su importe se prorratea entre los Estados miembros, que deberán abonar la cuota establecida por la Asamblea General (artículo 17.2 de la Carta de NN.UU) y que se actualiza periódicamente en función de la capacidad económica y la responsabilidad o peso político de cada Estado por su pertenencia al Consejo de Seguridad⁹.

Centrándonos en las operaciones de mantenimiento de la paz, su configuración actual obedece al largo proceso de evolución desde las primeras operaciones que aparecen a finales de los años cuarenta del siglo pasado. Dichas operaciones son el *Organismo de las NN.UU para la vigilancia de la Tregua* (ONUVT)¹⁰ y la *Misión de Observadores Militares de NN.UU en India y Paquistán* (UNMOGIP)¹¹, financiándose desde el primer momento y hasta la actualidad, puesto que aún se mantienen activas, con cargo al presupuesto ordinario.

Sin embargo, en los años sesenta la Organización atraviesa una grave crisis cuyo mejor exponente son, precisamente, dos operaciones de paz: la *Primera Fuerza de Emergencia de NN.UU* (FENU I)¹² y la *Operación de NN.UU en el Congo* (ONUC)¹³.

su propio sistema de financiación, sin perjuicio de la supervisión por parte de la Asamblea General en los términos del artículo 17.3 de la Carta de NN.UU.

⁶ Se inicia el 1 de enero de un año par («N») y se prolonga hasta el 31 de diciembre del año siguiente («N+1»).

⁷ Este dictamen previo por parte de la Quinta Comisión de la Asamblea General se debe a que ostenta las competencias en materias administrativas y presupuestarias.

⁸ Señalar que el período ordinario de la Asamblea General abarca desde septiembre a diciembre de cada año; no obstante, la Quinta Comisión, inicia sus actividades en marzo como consecuencia de su actuación tanto para el presupuesto de operaciones, como para el presupuesto ordinario.

⁹ El presupuesto para el período 2014-2015 fue establecido a través de la Resolución de la Asamblea General N° 68/248, de 27 de diciembre de 2013, alcanzando más de cinco mil quinientos millones de Dólares de los Estados Unidos (USD), divididos por áreas de gasto que se concretan en catorce Títulos, subdivididos a su vez en treinta y seis Secciones; por su parte, la última actualización del reparto de cuotas se recoge para el período 2013-2015 en la Resolución de la Asamblea General N° 67/238, de 24 de diciembre de 2012.

¹⁰ El ONUVT fue creado en mayo de 1948 a través de la Resolución 50 (1948) del Consejo de Seguridad, con el objetivo de ayudar al mediador de NN.UU y a la Comisión de Tregua en la supervisión de la tregua en Palestina.

¹¹ El UNMOGIP también fue establecido en 1948, a través de las Resoluciones del Consejo de Seguridad 39(1948) y 47(1948), para supervisar el alto el fuego entre India y Pakistán.

¹² Tras la nacionalización por parte de Egipto del Canal de Suez, se desata una crisis en la que Francia, Reino Unido e Israel invaden territorio egipcio, esta fuerza de observadores e interposición entre los contendientes fue establecida por Resolución de la Asamblea General 1000 (ES-I), de 5 de noviembre de 1956. A efectos de financiación, la Resolución de la Asamblea General 1001 (ES-I), de 7 de noviembre de 1956, aprobaba un régimen especial en el que la mitad del coste sería asumido por Estados Unidos y la otra mitad prorrateada entre los Estados miembros. Algunos países implicados en el conflicto manifestaron su negativa a hacer efectivas sus cuotas desatando una crisis que, si bien no afectó a las arcas de la Organización, obligó a solicitar contribuciones voluntarias; en este sentido, la Resolución de la

En ambos casos determinados países rechazaron hacer efectivas sus cuotas aduciendo diversos motivos, aunque el verdadero telón de fondo de esta situación era el clima de enfrentamiento de la Guerra Fría; en concreto, en el seno de NN.UU se manifestó a través de la aplicación o no del artículo 19 de la Carta de NN.UU, que establece la posible privación del voto en la Asamblea General a aquellos Estados que incurran en mora en el pago de sus cuotas¹⁴.

Para evitar mayores enfrentamientos, las operaciones aprobadas en este período de crisis, como la *Fuerza de Seguridad de las NN.UU en Nueva Guinea Occidental (UNSF)*¹⁵ o la *Misión de Observación de las NN.UU en Yemen (UNYOM)*¹⁶, fueron sufragadas por los propios Estados miembros implicados. No obstante, una serie de compromisos políticos solventaron la crisis, incluyendo la realización de contribuciones voluntarias en una «cuenta especial», como alternativa a la financiación de operaciones con cargo al presupuesto ordinario¹⁷.

Tras este período de crisis, resulta crucial la Resolución de la Asamblea General 3101 (XXVIII), de 18 de diciembre de 1973, relativa a la financiación de la *Segunda Fuerza de Emergencia de NN.UU (FENU II)*¹⁸, en la que se establecieron unos principios esenciales que aún perduran, como son:

- Financiación de la operación a través de un presupuesto propio al margen del presupuesto ordinario.
- Establecimiento de cuotas de participación, diferenciándose cuatro grandes grupos de países en función de su capacidad económica y de su responsabilidad por su pertenencia al Consejo de Seguridad.

Asamblea General 1089 (XI), de 29 de diciembre de 1956, estableció la necesidad de revisar todo el sistema, incluyendo la fijación de importes máximos, el fomento de las contribuciones voluntarias y la aplicación de otra escala de cuota.

¹³ Esta misión fue establecida por Resolución 143 (1960) del Consejo de Seguridad, de 14 de julio de 1960), con el objetivo de garantizar la retirada de las fuerzas belgas del país y ayudar al gobierno a mantener el orden público y prestarle asistencia. En este caso, la Resolución de la Asamblea General 1583 (XV), de 20 de diciembre de 1960, establecía una cuenta específica para la financiación de la operación, con un importe bastante elevado (48,5 millones USD), con una escala de cuotas específica.

¹⁴ El artículo 19 de la Carta de NN.UU establece que aquél Estado miembro que se encuentre en mora en el pago de sus cuotas financieras «no tendrá voto en la Asamblea General cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos», situación en la que se encontraban hasta dieciséis países en el año 1965, incluyendo Francia y la Unión Soviética; de este modo, la mayoría de países, con Estados Unidos a la cabeza, solicitaban la aplicación automática del precepto, mientras que la Unión Soviética y algunos países del Este de Europa amenazaban con la retirada de la Organización en caso de que eso sucediera.

¹⁵ La Resolución de la Asamblea General 1752 (XVII), de 21 de septiembre de 1962, autorizaba al Secretario General a adoptar las disposiciones previstas en el Acuerdo entre Indonesia y los Países Bajos en el que se resolvía el litigio sobre la zona, creándose una Autoridad Ejecutiva Provisional de NN.UU sobre el territorio en cuestión, sirviendo la UNSF para mantener la paz y seguridad.

¹⁶ Establecida por la Resolución del Consejo de Seguridad 179 (1963), de 11 de junio, para certificar el acuerdo de separación entre Arabia Saudita y la República Árabe Unida.

¹⁷ Ver Resoluciones de la Asamblea General 2053 (XX), de 15 de diciembre de 1965, y 3049A (XXVII), de 19 de diciembre de 1972.

¹⁸ Establecida por la Resolución del Consejo de Seguridad 339 (1973), de 23 de octubre, para la observancia del alto el fuego entre Egipto e Israel.

- Sin perjuicio de la financiación obligatoria, se fomenta la realización de contribuciones voluntarias.

No es el momento aquí de analizar el resto de operaciones que se sucedieron a lo largo de los años setenta y ochenta del siglo pasado, pero sí podemos decir que cada una establecía su propia forma de financiación, normalmente a través de contribuciones voluntarias o a través de un presupuesto específico, y en éste último caso, la escala de cuotas podía establecerse ad hoc o remitirse a la escala de cuotas establecida cada cierto por la Asamblea General.

Dentro de este proceso de desarrollo, el hito fundamental es el fin de la Guerra Fría, momento a partir del cual se multiplica el número de conflictos, las crisis son cada vez menos predecibles y ya no solo se producen enfrentamientos entre Estados, sino que entran en juego otros conflictos de carácter «intraestatal»¹⁹. Las operaciones, en consecuencia, se vuelven cada vez más complejas y, por tanto, más costosas²⁰, de ahí que el sistema necesitara una auténtica actualización para hacer frente a esta nueva realidad.

A continuación exponemos el resultado de ese proceso y constituye el sistema de financiación de operaciones actualmente vigente.

2. La financiación de operaciones por parte de Naciones Unidas en la actualidad

El comienzo de una operación es el momento más delicado, puesto que se trata de un período de incertidumbre en el que la rapidez de la respuesta es esencial, si bien es cierto que la realidad nos muestra cómo esa respuesta puede alargarse excesivamente en el tiempo, sobre todo en el ámbito de NN.UU.

En lo que a nuestro análisis se refiere, la operación se propone por el Secretario General en un informe dirigido al Consejo de Seguridad, en el que se incluye una primera estimación de su coste. Una vez autorizada por el Consejo de Seguridad, el *Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz* (DOMP) prepara el presupuesto de la operación que será aprobado según los mismos trámites que el presupuesto ordinario, es decir, por la Asamblea General, previo informe de la Quinta Comisión; no obstante, en estos primeros estadios, se autoriza al Secretario General a realizar compromisos de gasto en este intervalo hasta cien millones de USD con cargo al denominado *Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz*²¹.

¹⁹ Un dato esclarecedor es el hecho de que, de las sesenta y nueve operaciones de paz desplegadas por NN.UU contabilizadas hasta 2013, cincuenta y seis son posteriores a 1988, lo que nos proporciona una idea de la escalada de conflictos que ha tenido lugar desde el fin de la Guerra Fría (<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>).

²⁰ En este sentido, en el período 1975-1980, el importe anual medio del presupuesto de operaciones de NN.UU ascendía a unos 164 millones de USD; en el período 1981-1988 ascendió a unos 210,8 millones de USD anuales; mientras que en el período 1989-1996, ya suponía aproximadamente 1.750,6 millones de USD (Datos extraídos de HIROFUMI, S. y SANDLER T. «Peacekeeping and Burden-Sharing, 1994-2000», *Journal of Peace Research*, Vol 39, Nº 6, 2002, pág. 653).

²¹ El *Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz* fue creado por Resolución de la Asamblea General Nº 47/217, de 23 de diciembre de 1992, como un mecanismo de tesorería a disposición del Secretario General para hacer frente a las necesidades de inmediatas de las operaciones de mantenimiento de la paz. El importe del que puede disponer el Secretario General ha ido aumentando con el paso del tiempo, configurándose en la actualidad según las previsiones del Apartado IV de la Resolución de la

Pasado este período crítico inicial, las operaciones suelen mantenerse en el tiempo, algunas de ellas durante décadas, utilizándose el mismo procedimiento de aprobación que para el presupuesto ordinario, aunque con algunas especialidades propias.

La principal de estas especialidades consiste en que el presupuesto de cada operación se aprueba de forma individualizada, manteniéndose lo que se denomina una «cuenta» separada por cada una de ellas, aunque aquí debemos distinguir dos supuestos²²:

- Por un lado, los presupuestos de aquellas misiones «*con necesidades presupuestarias no sujetas a fluctuaciones*», que se aprueban de forma anual para el período comprendido entre el 1 de julio y el 30 de junio del año siguiente.
- Por otro, los presupuestos del resto de operaciones que se aprobarán dos veces al año, una para el período comprendido entre el 1 de julio y el 31 de diciembre, y otra para el comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio del año siguiente.

Una vez aprobado el presupuesto de cada operación, se comunica a los Estados miembros a efectos de que éstos abonen sus cuotas, disponiendo de un plazo de treinta días para hacerlas efectivas, aplicándose el mismo principio que el establecido en la ya mencionada Resolución 3101 (XXVIII). En este sentido, la Resolución de la Asamblea General N° 55/235, de 23 de diciembre de 2000, señala «*que las cuotas para la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz se basen en la escala de cuotas para el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, con un sistema apropiado y transparente de ajustes basados en los niveles de los Estados miembros*», que se actualiza cada tres años.

Concretamente, para el período 2013-2015, la escala de cuotas fue aprobada a través de la Resolución de la Asamblea General N° 67/239, de 24 de diciembre de 2012, que prevé hasta diez grupos de Estados, identificados cada uno con una letra, divididos en función de su capacidad económica, calculada en base a su Ingreso Nacional Bruto. De este modo, tanto el Nivel A (compuesto por los países que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad) como el Nivel B (que es la categoría general y representa los países con mayor capacidad económica), abonarán de forma íntegra su cuota calculada según las mismas reglas que para el presupuesto ordinario²³; por su parte, al resto de niveles se les va aplicando un porcentaje de descuento sobre dicha cuota, lo cual supone que los países económicamente más débiles son los que menos aporten al presupuesto de operaciones (Tabla I).

Asamblea General N° 49/233, de 1 de marzo de 1995, y del Apartado VI de la Resolución de la Asamblea General N° 64/269, de 3 de agosto de 2010.

²² Esta distinción viene regulada en el Apartado I de la Resolución de la Asamblea General N° 49/233, de 1 de marzo de 1995, aunque en ningún momento se define cuáles son las misiones «con necesidades presupuestarias no sujetas a fluctuaciones», por lo que la inclusión en dicha categoría se hará caso por caso.

²³ Recordemos que la escala de cuotas para el presupuesto ordinario en el período 2013-2015 está recogida en la ya mencionada Resolución de la Asamblea General N° 67/238.

Tabla I. Niveles de contribución y porcentaje total de cada categoría para las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU en el período 2013-2015.

Nivel	Criterio	Umbrales (USD)	Descuento (%)
A	Miembros permanentes del Consejo de Seguridad	No se aplica	Prima
B	Estados miembros, excepto nivel A y niveles establecidos en los siguientes apartados	No se aplica	0
C	Estados miembros enumerados en el anexo de la Resolución 55/235	No se aplica	7,5
D	Estados miembros con menos de 2 veces el ingreso nacional bruto <i>per cápita</i> medio de todos los Estados miembros (salvo A, C y J)	Menos de 16.676	20
E	Estados miembros con menos de 1,8 el ingreso nacional bruto <i>per cápita</i> medio de todos los Estados miembros (salvo A, C y J)	Menos de 15.009	40
F	Estados miembros con menos de 1,6 veces el ingreso nacional bruto <i>per cápita</i> medio de todos los Estados miembros (salvo A, C y J)	Menos de 13.341	60
G	Estados miembros con menos de 1,4 veces el ingreso nacional bruto <i>per cápita</i> medio de todos los Estados miembros (salvo A, C y J)	Menos de 11.674	70
H	Estados miembros con menos de 1,2 veces el ingreso nacional bruto <i>per cápita</i> medio de todos los Estados miembros (salvo A, C y J)	Menos de 10.006	80 (o 70 sobre una base voluntaria)
I	Estados miembros por debajo del ingreso nacional bruto <i>per cápita</i> medio de todos los Estados miembros (salvo A, C y J)	Menos de 8.338	80
J	Países menos adelantados (salvo A y C)	No se aplica	90

Fuente: Resolución de la Asamblea General N° 67/239, de 24 de diciembre de 2012.

Establecido el régimen general de financiación de operaciones, vamos a acudir a datos más reales; de este modo, a fecha septiembre de 2015, se mantienen abiertas dieciséis operaciones lideradas por NN.UU, con más de ciento veinte mil efectivos desplegados y un presupuesto que supera los ocho mil doscientos millones de USD para el período 2015-2016, aunque sobre esta base debemos realizar algunas aclaraciones (Tablas II y III).

En primer lugar, como ya hemos señalado, las dos primeras operaciones que aparecen en el tiempo, ONUVT (1948) y UNMOGIP (1949), continúan en la actualidad financiándose con cargo al presupuesto ordinario de la Organización, lo cual supone una excepción al sistema que acabamos de examinar.

En segundo lugar, al conjunto de costes derivados de esas dieciséis misiones, hay que añadir otros dos conceptos: por un lado, los gastos derivados de la *Oficina de NN.UU de Apoyo a la Misión de la Unión Africana en Somalia* (UNSOA)²⁴; y por otro, los gastos proporcionales de cada operación destinados a la *Base Logística de las Naciones*

²⁴ Establecida por la Resolución del Consejo de Seguridad 1863 (2009), de 16 de enero, su presupuesto se aprueba como si de otra operación se tratase y se incluye junto al resto de operaciones, aunque en puridad no es una operación de NN.UU al estar bajo mandato de la Unión Africana.

Unidas (BLNU)²⁵ y a la «cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz».

Tabla II. Resumen de las operaciones en curso de NN.UU (Julio 2015).

Operación	Fecha inicio	Personal (civil y militar)	Presupuesto (USD)
Organismo de NN.UU para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT)	Mayo 1948	383	74.291.900
Misión de Observadores Militares de NN.UU en India y Paquistán (UNMOGIP)	Enero 1949	118	19.647.100
Fuerza de las NN.UU para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP)	Marzo 1964	1.073	52.538.500
Fuerza de NN.UU de Observación de la Separación en los Altos del Golán (FNUOS)	Junio 1974	953	51.706.200
Fuerza Provisional de las NN.UU en El Líbano (FPNUL)	Marzo 1978	11.332	506.346.400
Misión de las NN.UU para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO)	Abril 1991	468	51.118.300
Misión de Administración Provisional de las NN.UU en Kosovo (UNMIK)	Junio 1999	372	40.031.000
Misión de NN.UU en Liberia (UNMIL)	Septiembre 2003	6.531	344.659.400
Operación de NN.UU en Cote d'Ivoire (ONUCI)	Abril 2004	8.025	402.794.300
Misión de Estabilización de las NN.UU en Haití (MINUSTAH)	Junio 2004	6.204	380.355.700
Operación Híbrida de la Unión Africana y las NN.UU en Darfur (UNAMID)	Julio 2007	21.371	1.102.164.700
Misión de Estabilización de las NN.UU en la República Democrática del Congo (MONUSCO)	Julio 2010	23.782	1.330.739.300
Fuerza Provisional de Seguridad de las NN.UU en Abyei (UNISFA)	Junio 2011	4.751	268.256.700
Misión de Asistencia de las NN.UU en la República de Sudán del Sur (UNMISS)	Julio 2011	14.908	1.085.769.200
Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las NN.UU en Mali (MINUSMA)	Marzo 2013	12.971	923.305.800
Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las NN.UU en la República Centroafricana (MINUSCA)	Abril 2014	11.333	814.066.800

Fuente: «Ficha informativa de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas», a fecha julio de 2015 (<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote0715.pdf>).

²⁵ Ubicada en Brindisi (Italia), su regulación se contiene en las Resoluciones de la Asamblea General N° 49/233, de 1 de marzo de 1995, y N° 62/231, de 29 de febrero de 2008.

Tabla III. Total recursos aprobados por categoría de gasto para el período comprendido entre el 01.07.2015 y el 30.06.2016, en USD.

Categoría	Operaciones ²⁶	BLNU	Cuenta Apoyo a Operaciones	TOTAL
1. Personal militar y de policía	3.493.824.400	-	-	3.493.824.400
2. Personal civil	1.678.249.200	40.473.800	232.820.400	1.951.543.400
3. Necesidades operacionales				
Observadores electorales civiles	-	-	-	-
Consultores	7.979.100	400.000	6.049.600	14.428.700
Viajes oficiales	43.511.400	1.091.000	9.638.200	54.240.600
Instalaciones e infraestructura	793.598.800	8.243.000	22.986.400	824.828.200
Transporte terrestre	200.192.500	1.014.000	-	201.206.500
Transporte aéreo	821.005.800	-	-	821.005.800
Transporte naval	41.731.100	-	-	41.731.100
Comunicaciones	164.533.900	7.286.000	2.071.100	173.891.000
Tecnología de la información	130.885.600	6.895.000	14.484.000	152.264.600
Gastos médicos	47.071.800	305.000	-	47.376.800
Equipo especial	-	-	-	-
Suministros, servicios y equipo de otro tipo	420.283.000	1.449.200	16.317.900	438.050.100
Proyectos de efecto rápido	24.414.000	-	-	24.414.000
4. Proyecto de planificación de los recursos institucionales	-	-	31.306.700	31.306.700
5. Seguridad de la información y los sistemas	-	-	821.500	821.500
Recursos necesarios brutos	7.867.280.600	67.157.000	336.495.800	8.270.933.400
6. Ingresos por concepto de contribuciones del personal	147.658.400	6.097.700	25.868.400	179.624.500
Recursos necesarios netos	7.719.622.200	61.059.300	310.627.400	8.091.308.900
7. Contribuciones voluntarias en especie (presupuestadas)	4.632.100	-	-	4.632.100
Total recursos necesarios	7.871.912.700	67.157.000	336.495.800	8.275.565.500

Fuente: Nota del Secretario General de Naciones Unidas de 26 de junio de 2015 en la que se detalla el presupuesto aprobado para cada operación del período comprendido entre el 01.07.2015 y el 30.06.2016 (<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/C.5/69/24>).

Ahora bien, la pregunta que nos hacemos es qué se incluye en el presupuesto de cada operación puesto que nos encontramos ante el segundo elemento más característicos del sistema de NN.UU. De este modo, al inicio de cada operación, se establece un *Memorando de Entendimiento* (MOU) entre cada país participante y el DOMP, en el que detalla el despliegue operativo a realizar, incluyendo los medios personales y materiales a utilizar; a través de este desglose se pueden determinar los «reembolsos», es decir, la indemnización que NN.UU pagará al país en cuestión por la utilización de dichos medios y que se calcula en función de una serie de importes individuales que se

²⁶ Se incluye la UNSOA que tiene un presupuesto asignado para este período de 513.428.300 USD, pero se excluyen la ONUVT y la UNMOGIP, ambas financiadas con cargo al presupuesto ordinario.

actualizan periódicamente por la Asamblea General²⁷, de ahí que las categorías presupuestadas para cada operación incluyan multiplicidad de partidas, principalmente gastos de personal (personal militar y de policía, personal civil) y gastos de carácter operativo (transporte, instalaciones e infraestructuras, comunicaciones, etc.).

Este objetivo último de cubrir el conjunto de gastos derivados de una operación resulta un aliciente muy atractivo para determinados países poco desarrollados ya que permite paliar algunas de sus carencias, aunque en absoluto cubre el conjunto de gastos derivados del despliegue de personal y material que realizan los países más desarrollados²⁸.

Centrándonos en lo que es la gestión de las operaciones, podemos encontrar dos debilidades evidentes: por un lado, la complejidad de un sistema de gestión que intenta abarcar los costes generados por los contingentes de cada país participante, a pesar del incremento en el número y alcance de las operaciones; por otro lado, tanto la inmediatez de la situación a la que se pretende hacer frente, como la lentitud en la adopción de decisiones en el seno de NN.UU, suponen un lastre que puede perjudicar seriamente la eficacia de la respuesta final que se establezca, teniendo en cuenta que una adecuada presupuestación desde sus comienzos es esencial para el éxito de la operación.

Sin embargo, los verdaderos problemas surgen de la propia filosofía y forma de actuar de NN.UU.

De esta manera, aunque es muy razonable que las cuotas se calculen en función de la capacidad económica y la responsabilidad de los Estados miembros, lo cierto es que el principio de igualdad entre todos los Estados (artículo 2.1 de la Carta de NN.UU) puede llevar a disfuncionalidades, en tanto en cuanto la regla general de «un Estado un voto», puede constituir un «abuso» por parte de los pequeños Estados en perjuicio de aquellos que soportan un mayor peso en el seno del conjunto de la Organización²⁹.

Al margen de esta cuestión, el verdadero peligro para la financiación de operaciones continúa siendo la falta de compromiso por parte de los Estados miembros con respecto a la Organización y, concretamente, la problemática derivada del abono de cuotas.

En este sentido, cada resolución de la Asamblea General por la que se aprueba el presupuesto de cada operación, recoge un apartado en el que se detalla el importe de las

²⁷ Los procedimientos de reembolso a los Estados miembros se encuentran incluidos en la Resolución de la Asamblea General 50/222, de 10 de mayo de 1996, siendo esencial para su aplicación el Documento de la Quinta Comisión A/C.5/66/8, de 27 de octubre de 2011, denominado *Manual sobre el equipo propiedad de los contingentes* (http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/coe/referencedocuments/COE_manual_2011.pdf).

²⁸ TARDY, T. *Funding peace operations: better value for EU Money* (Brief Issue N° 38), Instituto Europeo de Estudios de Seguridad, Paris, noviembre 2013, pág.

(http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_38_Funding_peace_operations.pdf).

²⁹ MONTOYA CERIO, F., SAMBEAT VICIÉN, A. y FABRA RODRÍGUEZ, O. «Impacto de la crisis internacional en las Naciones Unidas: ajustes en el presupuesto ordinario de la organización», *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, N° 19-2013, de 19 de febrero de 2013, pág. 6 (<http://www.ieee.es/documentos/areas-tematicas/organizaciones-internacionales/2013/DIEEEO19-2013.html>).

cuotas no satisfechas, el porcentaje que representan con respecto a la «cuenta» de la operación y el número de países que están al día en el pago; de este modo, analizando las resoluciones correspondientes al 69º Período de Sesiones (verano de 2015), nos encontramos con un montante de cuotas no pagadas por los Estados miembros que supera los mil cuatrocientos millones de USD (Tabla IV).

Tabla IV. Análisis de las cuotas por operaciones de mantenimiento de la paz pendientes de abono (abril de 2015).

Misión	Presupuesto 2014-2015 (USD)	Cuotas pendientes de pago (abril 2015)		Países deudores (193 países miembros)
		Importe (mill. USD)	Porcentaje sobre el total de la «cuenta»	
UNFICYP	59.072.800	17,7	3%	126
FNUOS	64.110.900	22,3	1%	128
FPNUL	509.554.400	24,2	0,3%	177
MINURSO	55.990.080	40,3	4%	88
UNMIK	42.971.600	31,2	1%	89
UNMIL	427.319.800	100,8	1%	129
ONUCI	493.570.300	117,2	2%	131
MINUSTAH	500.080.500	40,2	1%	172
UNAMID	1.153.611.300	263,9	2%	135
MONUSCO	1.398.475.300	280,4	2%	166
UNISFA	318.925.200	65,4	6%	144
UNMISS	1.097.315.100	227,5	7%	132
MINUSMA	830.701.700	36,7	2,3%	103
MINUSCA	628.724.400	135,3	22%	135

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de la Asamblea General de los Períodos de Sesiones 68º y 69º, por las que se aprueban los presupuestos de cada operación.

Teniendo en cuenta estas cifras, se demuestra que las cuotas pendientes de pago suponen un déficit cuantitativo importante a la hora de financiar las operaciones de paz que, en términos porcentuales, supone aproximadamente el dieciocho por ciento del total presupuestado para el período que abarca desde el 01.07.2014 al 30.06.2015.

No obstante, las propias resoluciones de la Asamblea General determinan que estas deudas constituyen un porcentaje bastante bajo con respecto al total de la «cuenta» de cada operación; de esta situación se puede inferir que los países más desarrollados (principalmente los Grupos A y B que hemos analizado), abonan sus correspondientes cuotas ya que, de otra manera, el déficit sería mucho más elevado.

Sin embargo, también llama la atención el hecho de que sea la propia Asamblea la que haga hincapié en el número de países que todavía no han satisfecho sus cuotas de participación a cada operación; de hecho, se trata de un número muy elevado, aunque lo realmente interesante es que varía demasiado de unas operaciones a otras. En otras palabras, nos encontramos ante un síntoma de que son los propios Estados miembros, en función de sus intereses políticos, los que deciden qué operaciones van a sufragar y cuáles no.

De este modo, dejando a un lado la complejidad en la gestión de un sistema que pretende afrontar el conjunto de los gastos del despliegue de una operación, el verdadero problema al que se enfrenta NN.UU es el grado de discrecionalidad de sus Estados miembros, en tanto en cuanto pueden elegir las operaciones que financian en función de sus respectivos intereses; de hecho, la efectividad de las operaciones puede verse seriamente afectada si los países más desarrollados dejasen de abonar sus respectivas cuotas, tal y como ya ocurriera en los años sesenta del siglo pasado.

III. LA FINANCIACIÓN BASADA EN LAS APORTACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA ALIANZA ATLÁNTICA

1. Los principios del sistema de financiación del conjunto de la OTAN

Creada para contrarrestar la política expansionista de la Unión Soviética, la Alianza Atlántica es la Organización Internacional de carácter militar por excelencia y su fundamento último consiste en la defensa mutua en caso de ataque contra el territorio de uno de los Estados miembros (artículo 5 del Tratado de Washington, de 4 de abril de 1949). Sin embargo, el fin de la Guerra Fría y el desarrollo de «nuevas amenazas» (terrorismo internacional, armas de destrucción masiva, etc.), supusieron cambios en el concepto estratégico de la Alianza³⁰: por un lado, de unas fuerzas militares basadas en la disuasión nuclear y en la amenaza de una invasión, se ha pasado a unas fuerzas de proyección e interoperables capaces de entrar en acción en lugares distantes del planeta; y por otro, no sólo los aspectos militares son esenciales para la gestión de conflictos, sino que también se acude a elementos políticos, económicos, diplomáticos, etc.

Teniendo en cuenta toda esta serie de cambios, desde principios de los años noventa del siglo pasado la OTAN comenzó a asumir el liderazgo de algunas operaciones de mantenimiento de la paz.

A la hora de analizar la financiación del conjunto de la Alianza Atlántica, es conveniente resaltar tres elementos fundamentales.

En primer lugar, debemos destacar el hecho de que el Tratado de Washington no hace referencia alguna a las cuestiones financieras de la Organización, lo cual implica que su desarrollo se ha tenido que realizar, necesariamente, a lo largo de todo su proceso de evolución.

En segundo lugar, el propio Tratado también deja totalmente abierta la propia estructura de la Organización ya que tan solo recoge la figura del Consejo Atlántico, máximo órgano en el que estarán representados todos los Estados miembros³¹; éste, a su vez,

³⁰El nuevo concepto estratégico fue adoptado por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Roma de noviembre de 1991, pasando después, con algunas modificaciones, al recogido en la Cumbre de Washington de abril de 1999, y al actual aprobado por la Cumbre de Lisboa de abril de 2010.

³¹ El Consejo del Atlántico Norte es la más alta autoridad de la OTAN y está formado por representantes de los Estados miembros, pudiendo reunirse a varios niveles, incluyendo a nivel Jefes de Estado y de Gobierno que, evidentemente, adoptará las decisiones más importantes.

«establecerá cuantos órganos subsidiarios puedan ser necesarios», en particular un Comité de Defensa (artículo 9 del Tratado de Washington). Esta imprecisión inicial ha devenido en la existencia de una multiplicidad de órganos, cada uno de los cuáles tiene una configuración y unas funciones específicas, configurando un organigrama complejo y de difícil sistematización para cualquier persona ajena a la Organización.

Finalmente, quizá por la propia filosofía de una Organización con fines específicamente militares y de defensa, nos encontramos con la dificultad añadida que supone la falta de acceso a normas o datos más directos y concretos, no sólo a nivel financiero, sino también acerca del conjunto de actividades llevadas a cabo por la Organización³².

No obstante, en base a la información disponible, podemos ofrecer los elementos esenciales del sistema de financiación del conjunto de la Organización.

Partiendo del propio *Manual de la OTAN*, como consecuencia de su limitado número de cuarteles generales y fuerzas permanentes, la mayor parte de la aportación de los Estados miembros a la Alianza es indirecta, a través de los presupuestos de sus respectivas fuerzas armadas, así como sus esfuerzos para lograr su interoperabilidad con las fuerzas del resto de los Estados miembros, incluyendo los gastos de despliegue en caso de participación voluntaria en operaciones lideradas por la Alianza³³.

Esta afirmación supone la aplicación del principio «*cost lie where they fall*», según el cual cada Estado asume el conjunto de gastos derivados de su participación en las actividades de la Alianza.

Este principio general tiene su mejor exponente en esa multitud de órganos, programas, agencias, etc., que han proliferado en el seno de la Alianza y en los que no participan todos los Estados miembros, sino solo aquéllos que se hubieran adscrito a la iniciativa correspondiente, por lo que su financiación se reduce a los países participantes en función de los compromisos que se hubieran adquirido.

Ahora bien, en el seno de la OTAN también se ha desarrollado la denominada «*financiación común*» que se utiliza para aquellos gastos que, por sus características, no pueden atribuirse a un solo país, repartiéndose entre todos los Estados miembros conforme a su respectiva capacidad económica; este sistema fue revisado en 2005 a efectos de adaptar las contribuciones a la capacidad de pago de cada país en función de su Ingreso Nacional Bruto, correspondiendo la última actualización al período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2015 (Tabla V).

De este modo, se distinguen tres presupuestos que van a ser financiados en común con arreglo a esta escala de cuotas: el *Presupuesto Civil*, el *Presupuesto Militar* y el denominado *NATO Security Investment Programme (NSIP)*.

³²Podemos destacar así la existencia de una publicación específica acerca de cuestiones financieras en el seno de la Alianza, como es la PO(2005)0098, de 18 de octubre, de la que tenemos conocimiento por referencias de otros autores, concretamente en PINO SALAS, A.J. «La financiación», en VV.AA. *El futuro de la OTAN después de Riga* (Documentos de Seguridad y Defensa Nº 4), Centro de Estudios de la Defensa Nacional (Ministerio de Defensa), octubre de 2006, páginas 41 a 50.

³³*NATO Handbook*, versión 2006, pág. 57 (<http://www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-en-2006.pdf>).

Por lo que se refiere al *Presupuesto Civil*, como su nombre indica, recoge los gastos de personal, de funcionamiento y de capital de la sede central de la Organización en Bruselas, las distintas estructuras políticas y diplomáticas, así como aquellos programas de índole civil, y se financian normalmente a través de los presupuestos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros.

Por su parte, el *Presupuesto Militar* es financiado por los Ministerios de Defensa de los Estados miembros y está destinado a cubrir los gastos de la estructura militar de la OTAN, incluyendo los correspondientes a cuarteles generales de la estructura de mandos de la Alianza, los cuarteles generales desplegados en zona de operaciones, así como los gastos de determinadas agencias y escuelas.

Tabla V. Porcentaje de contribución de cada Estado miembro a los presupuestos comunes de la Alianza para el período 2014-2015.

	Presupuesto Civil	Presupuesto Militar	Presupuesto NSIP
Albania	0,0870	0,0870	0,0870
Bélgica	2,0137	2,0368	2,0368
Bulgaria	0,3247	0,3247	0,3247
Canadá	6,0915	6,0915	6,0915
Croacia	0,3066	0,3066	0,3066
República Checa	0,9421	0,9421	0,9421
Dinamarca	1,2113	1,2663	1,2663
Estonia	0,1006	0,1006	0,1006
Francia	11,1421	10,9682	10,9682
Alemania	14,5053	14,6439	14,6439
Grecia	1,1029	1,1029	1,1029
Hungría	0,6985	0,6985	0,6985
Islandia	0,0430	0,0430	0,0430
Italia	8,7250	8,7250	8,7250
Letonia	0,1383	0,1383	0,1383
Lituania	0,2132	0,2132	0,2132
Luxemburgo	0,1525	0,1525	0,1525
Holanda	3,2547	3,2696	3,2696
Noruega	1,5486	1,5486	1,5486
Polonia	2,6343	2,6343	2,6343
Portugal	0,9497	0,9497	0,9497
Rumania	1,0553	1,0553	1,0553
Eslovaquia	0,4529	0,4529	0,4529
Eslovenia	0,2200	0,2200	0,2200
España	5,2390	5,2190	5,2190
Turquía	4,1305	4,1305	4,1305
Reino Unido	10,9773	10,4790	10,4790
Estados Unidos	21,7394	22,2000	22,2000

Fuente: Página web de la OTAN

La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz por parte de las organizaciones internacionales: Los casos de Naciones Unidas, OTAN y UE

http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_06/20140611_20140601_NATO_com_mon_funded_budgets_2014-2015.pdf.

Tanto el Presupuesto Civil como el Militar son de carácter anual, estableciendo cada órgano su propio proyecto de presupuesto que posteriormente será revisado por el Comité de Presupuestos, adscrito al *Comité de Política de Recursos y Planificación* (RPPB), compuesto por representantes de los Estados miembros contribuyentes, aunque su definitiva aprobación se realizará por el propio Consejo Atlántico. Llegado el fin de ejercicio sin acuerdo, se prevé la posibilidad de establecer créditos provisionales bajo la supervisión del mismo Comité y con los límites previstos en el presupuesto del ejercicio anterior, situación que podrá prolongarse durante seis meses; pasado ese tiempo, se requiere que el Consejo apruebe el nuevo presupuesto o que autorice continuar con el sistema provisional.

Finalmente, tenemos el *Presupuesto NSIP* que financia una serie de infraestructuras (edificios, instalaciones, sistemas de información y comunicación, oleoductos, sistemas de mando y control, etc.), considerados de interés y necesarios para el cumplimiento de las misiones de la Alianza que no puedan ser atendidos por los medios nacionales disponibles («*over*») y que superen lo que razonablemente cabría esperar que se cubriera por aportaciones nacionales («*above*»), haciéndolo también a través de los Ministerios de Defensa de los Estados miembros.

En este caso, el procedimiento de aprobación es el mismo que acabamos de ver para los otros dos presupuestos, aunque lo cierto es que presupuesto NSIP no es un presupuesto en sentido estricto, sino que su estructura se basa en lo que se denominan «*paquetes de capacidad*»; en realidad nos encontramos ante una serie de proyectos identificados y priorizados para el cumplimiento de misiones específicas, de tal forma que se calcula el importe a abonar por cada país de cara a realizar el correspondiente reembolso en función de los gastos incurridos en su ejecución por parte de su responsable (denominado *Host Nation*, que puede ser un país o una agencia en el seno de la Alianza).

Tabla VI. Evolución de los presupuestos financiados en común en el seno de la OTAN en el período 2011-2014 (millones de euros)³⁴.

Año	2011	2012	2013	2014
Presupuesto Civil	210,00	211,29	206,06	212,44
Presupuesto Militar	1.383,51	1.393,61	1.579,41	1.510,17
Presupuesto NSIP	686,29	555,11	525,85	538,44
Total	2.279,80	2.160,01	2.311,32	2.261,05

Fuente: Informe anual del RPPB del ejercicio 2014, de 24 de julio de 2015 (http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_09/20150904_150724-AC_335-N_2015_0056_ENG_NHQD11401.pdf).

³⁴El presupuesto para el ejercicio 2015 se encuentra disponible en la página web de la OTAN en cifras generales, estableciéndose 200 millones de euros para el Presupuesto Civil, 1.200 millones de euros para el Presupuesto Militar y 700 millones de euros para el Presupuesto NSIP (http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm).

2. La financiación de operaciones en el seno de la Alianza

A la hora de analizar la financiación de las operaciones en el seno de la OTAN, debemos tener en cuenta que, a efectos de poder afrontar las posibles crisis que pudieran aparecer, se ha articulado el concepto de *NATO Response Force* (NRF); se trata de una fuerza multinacional de reacción rápida, compuesta por unidades terrestres aéreas, marítimas y de fuerzas especiales que pueden ser desplegadas en cualquier momento en caso de conflicto³⁵.

Establecido este concepto, a la hora de financiar las operaciones se aplica el principio general «*cost lie where they fall*», es decir, que cada Estado miembro deberá asumir los gastos derivados del despliegue que efectúe; de hecho, se lleva a tal extremo que existen mecanismos internos para compensar los gastos realizados por los efectivos de un Estado miembro que utilicen el apoyo logístico de otro en el teatro de operaciones.

El principal inconveniente de este sistema es que nos encontramos ante una especie de «*lotería inversa*», toda vez que los Estados que formen parte de la NRF en el momento de su activación, serán los que asuman los costes íntegros de tal despliegue³⁶.

Esto supone que los países que más aportan (en forma de efectivos y material), y que suelen coincidir con aquellos que tienen una mayor inversión en defensa, pueden mostrarse reacios a la hora de ofrecer su participación en futuras operaciones si no hay una mayor implicación por parte del resto de sus socios, más aún si tenemos en cuenta que la decisión de iniciar y/o mantener una operación corresponde al conjunto de todos los Estados miembros y que todos ellos se benefician de los resultados de la misma.

A mayor abundamiento, en virtud de los compromisos internacionalmente adquiridos, cada país debe mantener a sus Fuerzas Armadas en un nivel operativo óptimo; en este sentido, la última Cumbre de la OTAN, celebrada en Cardiff (Gales) en septiembre de 2014, volvió a poner de manifiesto la necesidad de incrementar el presupuesto que los Estados miembros dedican a defensa hasta alcanzar el dos por ciento del Producto Interior Bruto y, al mismo tiempo, el compromiso de dedicar al menos el veinte por ciento de los presupuestos de defensa a la adquisición de nuevos equipos.

Centrándonos en las operaciones actualmente abiertas, la Alianza mantiene su presencia en cinco misiones y/o áreas de conflicto, a saber:

- En primer lugar, tenemos la zona de los Balcanes en la que la OTAN ha venido manteniendo una presencia activa desde sus comienzos en los años noventa. En

³⁵ Dentro del concepto NRF se distinguen tres niveles que son la estructura de mando y control de la propia OTAN, una Fuerza de Respuesta Inmediata proporcionada por los Estados miembros y compuesta por aproximadamente trece mil efectivos en turnos rotatorios de doce meses, y unas Fuerzas de Reserva que puedan sustituir a las anteriores en caso necesario.

³⁶ HOMAN, K. «NATO, Common Funding and Peace Support Operations: a comparative perspective», *Road to Transformation Summit*, Baltic Defence College, junio 2006, pág. 20 (http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20061000_cscp_art_homan.pdf).

la actualidad su esfuerzo principal se centra en Kosovo (KFOR)³⁷, aunque también tiene desplegados dos cuarteles generales, uno en Bosnia (NHQ Sarajevo), que proporciona asesoramiento a las autoridades y apoya a la operación *Althea* de la UE, y otro en Macedonia (NHQ Skopje), también de asesoramiento a las autoridades del país.

- En segundo lugar, hay que hablar de la más importante operación desplegada hasta el momento como es la *Fuerza de Asistencia a la Seguridad en Afganistán* (ISAF), que llegó a contar con más de ciento treinta mil efectivos de más de cincuenta países desplegados. Establecida tras los Acuerdos de Bonn de 2001 a través de la Resolución del Consejo de Seguridad 1386 (2001), sería a partir de 2003 cuando la OTAN asumiría su liderazgo, finalizando en 2014 tras la transferencia de las labores de seguridad a las autoridades del país, si bien todavía se mantiene un contingente mucho más reducido y no combatiente.
- En tercer lugar, la operación «*Active Endeavour*» de lucha contra el terrorismo es la primera operación OTAN en la que se ha invocado el artículo 5 del Tratado de Washington tras los atentados del 11 de septiembre, aunque se han unido países no pertenecientes a la Alianza; se trata de una operación naval de vigilancia y protección del tráfico marítimo en el mediterráneo en la que participan las agrupaciones navales permanentes de la Alianza.
- En cuarto lugar, la operación «*OceanShield*» iniciada en 2009 tiene como objetivo la lucha contra la piratería en el Cuerno de África y protección de los barcos del programa mundial de alimentos, equivalente, por tanto, a la operación *Atalanta* de la UE.
- Finalmente, al igual que NN.UU, mantiene su apoyo a la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISON).

Al margen de la contribución nacional, también aquí nos encontramos con una serie de gastos que no pueden atribuirse a un país en exclusiva, principalmente derivados del despliegue de los cuarteles generales de la operación; no obstante, también pueden incluirse otras capacidades identificadas al comienzo de cada una de ellas, correspondiendo a la nación que ostente el liderazgo de la misma la responsabilidad de reunir y mantener esas capacidades, distribuyéndose los gastos correspondientes.

Todos estos gastos van a ser financiados en común, concretamente, a través del Presupuesto Militar que acabamos de examinar; de hecho, estos gastos suponen casi a la mitad del Presupuesto Militar de cada anualidad, aunque en realidad constituyen un escaso porcentaje del conjunto de gastos que origina una operación (Tabla VII).

³⁷ La misión KFOR fue aprobada por Resolución del Consejo de Seguridad 1244 (1999) y su objetivo es el mantenimiento de la paz y la estabilidad en el país.

Tabla VII. Desarrollo del Presupuesto Militar de la OTAN, en especial de los gastos de operaciones, correspondiente a los ejercicios 2013 y 2014 (en euros).

CONCEPTO	AÑO 2013		AÑO 2014	
	Importe	%	Importe	%
Presupuesto Estructura Mandos OTAN	531.786.970	44,48	518.983.024	37,84
Otros gastos presupuestados	126.380.000	10,57	358.966.500	26,17
Presupuesto Operaciones	537.435.067	44,95	493.614.791	35,99
Operaciones en los Balcanes (KFOR y Cuarteles Generales)	25.079.650	2,10	24.699.910	1,80
Operación en Afganistán (ISAF)	510.546.131	42,70	467.244.556	34,07
Apoyo OTAN a AMISON	285.053	0,02	270.805	0,02
Operación «ACTIVE ENDEAVOUR»	462.565	0,04	425.445	0,03
Operación «OCEAN SHIELD»	1.061.668	0,09	974.075	0,07
TOTAL PRESUPUESTO MILITAR OTAN	1.195.602.037	100,00	1.371.564.315	100,00

Fuente: Datos no confidenciales extraídos de la Memoria Anual de los ejercicios 2013 y 2014 del Área de Asuntos Económicos en el Exterior (Subdirección General de Gestión Económica del Ministerio de Defensa), solo disponibles en la intranet del Ministerio de Defensa.

Como podemos observar, el peso del sistema implantado en la OTAN recae sobre los Estados miembros, principalmente en aquellos países con mayor presupuesto de defensa, que son los que más compromisos adquieren, y a pesar de que la financiación común intenta paliar este desfase, lo cierto es que su alcance es muy limitado. Teniendo en cuenta que todas las decisiones se adoptan de forma conjunta, si esos países que más aportan no ven una mayor implicación por parte del resto, puede llegar un momento en que reduzcan su aportación y pongan así en peligro el buen fin de futuras operaciones.

IV. EL SISTEMA DE DOBLE FINANCIACIÓN DE OPERACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

1. La distinción entre misiones civiles y militares en el ámbito de la Unión Europea

El caso de la UE es realmente singular y complicado, puesto que nos encontramos ante una Organización, heredera de las tres Comunidades Europeas originarias³⁸, cuyo objetivo primordial es la integración económica entre sus Estados miembros, siempre teniendo presente una posible y futura integración política en Europa. El grado de consecución de este objetivo principal ha sido más que evidente y se extiende en la actualidad a veintiocho Estados miembros, entre los que se encuentran algunos de los más desarrollados del mundo.

³⁸ La *Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (CECA) fue instaurada por el Tratado de París, de 18 de abril de 1951, mientras que el instrumento de creación de la *Comunidad Europea de la Energía Atómica* (Euratom) y la *Comunidad Económica Europea* (CEE), serían los Tratados de Roma, ambos de 25 de marzo de 1957.

Dentro del proceso de evolución de la UE, uno de los elementos más característicos en el ámbito del Derecho Internacional es la denominada *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC), instrumento de cooperación intergubernamental, al margen, por tanto, de las funciones comunitarias básicas en materia de integración económica. Desde su primera formulación en el Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992³⁹, la PESC abarca «*todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad*», incluyendo una preocupación creciente por los temas de seguridad y defensa; en este sentido, desde el Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997⁴⁰, se asumió un aspecto militar en el seno de la PESC, cuyo desarrollo ha dado lugar a la actual *Política Común de Seguridad y Defensa* (PCSD) en los términos del Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007⁴¹, actualmente vigente.

No es el momento de realizar un análisis de todo el proceso de evolución de la PESC/PCSD, aunque sí es conveniente resaltar el hecho de que la UE haya optado por una visión multidisciplinar para hacer frente a las nuevas amenazas y conflictos, tal y como ya fue puesto de manifiesto en el documento «*Una Europa segura en un mundo mejor*», adoptado por el Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2003.

En este contexto, la UE ha liderado desde 2003 más de una treintena de operaciones de mantenimiento de la paz en el exterior, que son la manifestación más evidente de esa PESC/PCSD, y en las que, con carácter general, se distingue entre operaciones civiles y operaciones militares⁴².

Precisamente esta distinción entre lo civil y militar es la base del sistema de financiación de la PESC en general, y de sus operaciones en particular; para comprender esta cuestión hay que remontarse de nuevo al Tratado de Ámsterdam en el que ya se recogía la existencia de dos fuentes de financiación que se han mantenido y trasladado al actual artículo 41 del Tratado de Lisboa, a saber:

- Por un lado, los gastos de carácter administrativo, esto es, los gastos de funcionamiento, así como el conjunto de los gastos de carácter operativo como consecuencia del ejercicio de las funciones y/o de puesta en marcha de las actuaciones derivadas de la PESC, que se financiarán a través del *Presupuesto General de la UE* (PGUE).
- Por otro lado, los gastos derivados de las operaciones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, así como en aquéllos otros casos establecidos por el Consejo por unanimidad, que correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto⁴³.

³⁹ DO C191, de 29.07.1992.

⁴⁰ DO C340, de 19.11.1997.

⁴¹ DO C306, de 17.12.2007.

⁴² Salvo una excepción, la Acción de la UE en apoyo a la Misión de la Unión Africana en Sudán/Darfur (AMIS II), desarrollada entre 2005 y 2006, que tuvo un carácter mixto cívico-militar.

⁴³ No obstante, en el caso de los gastos de carácter militar, aquellos Estados miembros cuyos representantes hayan optado por realizar una declaración formal para no participar en los asuntos derivados de la PESC, pero absteniéndose de realizar ninguna acción en contra («abstención constructiva»), tampoco estarán obligados a participar en su financiación. Hasta el momento, Dinamarca el único país que ha decidido separarse de la aplicación de la PESC.

Esta distinción nos obliga irremediablemente a analizar, por un lado, las operaciones que tienen un carácter «civil» y que se financian en su totalidad con cargo al PGUE, y por otro, la financiación directa de las misiones de carácter «militar» por parte de los Estados.

2. La financiación comunitaria de operaciones civiles

Como acabamos de ver, los gastos derivados de operaciones civiles que se financian con cargo al PGUE, planteándose un auténtico problema puesto que debemos resumir un sistema complicado, fruto de un largo proceso de evolución que se remonta a la creación de las Comunidades Europeas originarias en el que se dan cita elementos a mitad de camino entre una Organización Internacional y un Estado.

La primera nota destacada del sistema de financiación del conjunto de la UE es la de sus ingresos; de esta manera, desde los años setenta del siglo pasado, nos encontramos ante un sistema de «*recursos propios*», es decir, un sistema en el que las propias instituciones comunitarias han establecido una serie de ingresos de naturaleza fiscal, y que son gestionados y recaudados por los Estados miembros para después transferirlos a la Organización.

Este sistema se actualiza cada cierto tiempo y actualmente se encuentra vigente la Decisión del Consejo 2014/335/UE-Euratom, de 26 de mayo de 2014⁴⁴, en la que se establecen los siguientes tipos de recursos económicos:

- En primer lugar, los denominados «*Recursos tradicionales*», puesto que con ellos se financiaban las Comunidades Europeas originarias (derechos de aduana, exacciones del azúcar, etc.).
- En segundo lugar, un porcentaje sobre la recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido de cada Estado.
- En tercer lugar, el denominado «*Recurso de la renta nacional bruta*», a ingresar por los Estados miembros y que se calcula por diferencia entre el total de gastos anuales y el resto de ingresos previstos.
- Y, finalmente, otros ingresos que se puedan establecer (intereses, empréstitos, etc.).

La segunda de las notas características es la planificación, basada en la existencia de un horizonte presupuestario plurianual que, desde 1988, se articula a través de sendos acuerdos entre las tres instituciones con competencias presupuestarias (Comisión, Consejo y Parlamento); en ellos se fijan los importes máximos previstos para cada anualidad del período correspondiente en función de una serie de áreas genéricas de

⁴⁴ DO L168, de 07.06.2014.

gasto, además de las reglas básicas de ejecución y modificación aplicables⁴⁵.

⁴⁵ El actual marco financiero plurianual correspondiente al período 2014-2020 se recoge en el Reglamento (UE, Euratom) N° 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013 (DO L347, de 20.12.2013), complementado por el Acuerdo Interinstitucional, también de 2 de diciembre de 2013 (DO C373, de 20.12.2013).

Tomando como referencia ese límite máximo de gastos previstos para cada anualidad, la Comisión, como órgano ejecutivo, elabora el proyecto de presupuesto anual. A continuación se inicia un procedimiento legislativo especial en el que se suceden una serie de fases o «lecturas» sucesivas en el Parlamento Europeo y el Consejo hasta su definitiva aprobación.⁴⁶; en cualquier caso, se trata de un presupuesto que coincide con el año natural, previéndose la posibilidad de que, llegado el comienzo del ejercicio sin haberse aprobado, puedan efectuarse gastos mensuales con el límite de la doceava parte de los créditos consignados en cada capítulo en el ejercicio precedente.

A nadie se le escapa la complejidad del sistema ya que, a pesar de estar fundamentado en una serie de principios presupuestarios comúnmente aceptados por todos sus Estados miembros, lo cierto es que su aplicación práctica es, cuando menos, problemática, con tensiones que pueden ser bien de carácter vertical (entre los Estados y las instituciones comunitarias), o bien de carácter horizontal (entre las propias instituciones comunitarias)⁴⁷.

Esta complejidad se traslada a nuestro análisis a la hora de determinar los créditos a través de los cuáles se financian las operaciones civiles; de este modo debemos tener en cuenta que la estructura del PGUE está basada en dos principios fundamentales, uno orgánico y el otro funcional.

Según el principio de carácter orgánico, se establece una Sección independiente por cada institución u órgano comunitario con presupuesto diferenciado, distinguiéndose actualmente diez Secciones distintas, aunque a nuestros efectos interesa la Sección III correspondiente a la Comisión, ya que incluye los gastos operativos o de puesta en marcha de las funciones comunitarias.

El segundo principio, de carácter funcional, desglosa los créditos en Títulos, Capítulos y Artículos, en función de su naturaleza o destino; en la actualidad, el presupuesto de gastos de la Comisión se articula en más de una treintena de Títulos, si bien es cierto que existen demasiadas diferencias entre ellos⁴⁸.

Dentro del conjunto de créditos operativos, la financiación de las operaciones civiles se realiza a través del Título 19, denominado «*Instrumentos de política exterior*», cuya cuantía no llega al uno por ciento del total de créditos operativos del PGUE; concretamente, su imputación se produce al Capítulo 19.03 que, curiosamente, recibe la genérica denominación «*Política exterior y de seguridad común*», cuyo contenido analizaremos más adelante.

⁴⁶ Su regulación se recoge en el Título II de la Sexta Parte del *Tratado de Funcionamiento de la UE* (artículos 310 a 325), que no es otro que el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa.

⁴⁷ En este sentido, tan solo señalar que las tensiones que se han producido a lo largo de toda su evolución, se deben a las posturas contrapuestas entre el Consejo, que defiende los intereses estatales, y el Parlamento Europeo, defensor de los intereses de la UE junto a la Comisión.

⁴⁸ En este sentido, tomando como referencia los datos de la Aprobación definitiva del PGUE correspondiente al ejercicio 2015 (UE, Euratom 2015/339, DO L69, de 13.03.2015), solo los créditos correspondientes a «*Agricultura y desarrollo rural*» (Título 05) y a la «*Política regional*» (Título 13) suponen más del setenta por ciento del total de créditos operativos de la UE.

3. La financiación estatal de las operaciones militares a través del Mecanismo Athena

Tal y como ya hemos señalado, desde la ratificación del Tratado de Ámsterdam en 1997, los gastos derivados de las operaciones con implicaciones militares o de defensa, «*correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa*», según los términos del actual artículo 42.2 del Tratado de Lisboa.

La utilización de una terminología tan genérica podría interpretarse de manera extensiva, dando lugar a un supuesto parecido al de NN.UU en el que los gastos de despliegue se financian a través de la Organización; sin embargo, desde los primeros estadios se establecieron dos principios básicos que han guiado todo el desarrollo posterior de la financiación de operaciones militares en el ámbito de la UE⁴⁹:

- Por un lado, se determina la aplicación del principio general «*cost lie where they fall*», es decir, al igual que ocurre en la OTAN, cada Estado que participe en una operación deberá asumir sus propios gastos de despliegue.
- Por otro lado, la financiación común a la que hacen referencia los Tratados supone la existencia de una serie de «*costes comunes*», de carácter extraordinario y no imputables a un solo Estado, que deberían detallarse por el Consejo para cada operación en concreto.

Parece correcto pensar que nos encontramos ante una situación parecida a la de la Alianza Atlántica, aunque existen una serie de matices importantes a tener en cuenta.

De esta manera, partiendo de estos principios, las dos primeras operaciones militares iniciadas por la UE en 2003, la *Operación Concordia* (Macedonia)⁵⁰ y la *Operación Artemis* (República Democrática del Congo)⁵¹, establecieron un «*Mecanismo*» ad hoc, es decir, un organismo específicamente creado para la gestión de los costes comunes autorizados por el Consejo en cada caso.

Sin embargo, teniendo en cuenta el previsible lanzamiento de una operación militar de mayor envergadura en Bosnia a partir de 2004⁵², ese Mecanismo pasó a tener un carácter permanente a través de la Decisión del Consejo 2004/197/PESC, de 23 de febrero de 2004⁵³, por la que se crea el denominado *Mecanismo Athena*.

⁴⁹ La primera manifestación de estos principios la encontramos en el Documento elaborado por la Secretaría del Consejo N° 5633/01, de 24 de enero de 2001, denominado «*Sugerencias de procedimientos para una gestión de crisis global y coherente por parte de la UE*» (<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%205633%202001%20INIT>).

⁵⁰ Establecida por la Acción Común 2003/92/PESC del Consejo, de 27 de enero de 2003 (DO L34, de 11.02.2003).

⁵¹ Establecida por la Acción Común 2003/423/PESC del Consejo, de 5 de junio de 2003 (DO L143, de 11.06.2003).

⁵² Se trataba de la denominada *EUFOR Althea*, establecida por la Acción Común 2004/570/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004 (DO L252, de 28.07.2004).

⁵³ DO L63, de 28.02.2004.

Tras esta primera versión del Mecanismo, se han sucedido diversas versiones⁵⁴, aunque los elementos más característicos del sistema se han mantenido constantes hasta la versión actualmente vigente, aprobada a través de la Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015⁵⁵, resumiendo a continuación su configuración.

La principal característica que debemos resaltar es el hecho de que Athena sea un organismo dotado de personalidad jurídica y capacidad de obrar, y que actúa en nombre de los Estados sin ánimo de lucro; de esta manera, a pesar de que expresamente se recoge que el Mecanismo utilizará, en la medida de lo posible, estructuras y personal comunitario, lo cierto es que tiene una organización propia sin que se establezca de forma clara cómo encaja y cuáles son sus relaciones con el resto de órganos que asumen responsabilidades en materia de la PCSD.

Dentro de dicha estructura se distinguen los siguientes órganos:

1. La dirección del Mecanismo se encarga a un *Comité Especial*, compuesto por un representante de cada Estado miembro participante, pudiendo asistir representantes tanto del Servicio Europeo de Acción exterior, como de la Comisión.
2. La figura del *Administrador*, nombrado por el Secretario General del Consejo, junto a un *Administrador Adjunto*, por un período de tres años, cuyas labores son de coordinación, dirección y gestión.
3. Por su parte, el *Comandante de cada operación*, que ejercerá las atribuciones respecto de la operación bajo su mando en relación al proyecto de presupuesto y la ejecución de los costes operativos comunes.
4. Finalmente, el *Contable* que es nombrado también por el Secretario General del Consejo, junto con un *Contable Adjunto*, por un período de dos años.

De otro lado, la gestión del Mecanismo se fundamenta en un presupuesto que coincide con el año natural; su elaboración corresponde al Administrador en base a las necesidades planteadas por los Comandantes de las distintas operaciones y que debe ser aprobado por el Comité Especial antes del 31 de diciembre de cada ejercicio, sin perjuicio de las posibles modificaciones que se pudieran efectuar.

Tal y como hemos señalado, Athena se encarga de la gestión de esos costes comunes originados por las operaciones militares y que se han venido detallando de forma exhaustiva en los anexos de cada Decisión reguladora del Mecanismo, distinguiéndose en la actualidad cuatro grandes categorías:

⁵⁴ Las sucesivas versiones del Mecanismo Athena fueron establecidas por las siguientes Decisiones del Consejo: Decisión del Consejo 2007/384/PESC, de 14 de mayo de 2007 (DO L152, de 13.06.2007); Decisión 2008/975/PESC del Consejo, de 18 de diciembre de 2008 (DO L345, de 23.12.2008); y Decisión del Consejo 2011/871/PESC, de 19 de diciembre de 2011 (DO L343, de 23.12.2011).

⁵⁵ DO L84, de 28.03.2015.

- *Costes comunes que estarán a cargo de Athena siempre que se generen*, por ser gastos que no pueden vincularse a una operación (Anexo I).
- *Costes operativos comunes correspondientes a la fase preparatoria de una operación*, que incluyen gastos adicionales para las misiones de exploración y los preparativos para el lanzamiento de una misión (Anexo II).
- *Costes de la fase activa de la operación*, es decir, desde su lanzamiento, que suele coincidir con el nombramiento del comandante de la operación, hasta la finalización de la misma, y por tanto, los más numerosos y detallados (Anexo III)⁵⁶.
- *Costes operativos comunes relativos a la conclusión de una operación que estarán a cargo de Athena*, que son los gastos derivados del destino final de las infraestructuras y equipos comunes, así como los de establecimiento de las cuentas de la operación (Anexo IV).

Por su parte, los recursos económicos del Mecanismo están constituidos por tres tipos de ingresos: las cuotas de los Estados miembros que se calculan en función de su producto nacional bruto⁵⁷; las eventuales aportaciones de terceros Estados que participen en la operación (en los términos que se establezcan en el acuerdo bilateral que formalice con la propia UE para dicha participación); y finalmente, otros ingresos de carácter diverso (por ejemplo, intereses de cuentas corrientes).

No obstante, lo más interesante es que, para el cálculo de las cuotas correspondientes a los Estados miembros, se utiliza la Decisión del Consejo 2014/335/UE-Euratom, a la que ya hemos hecho referencia puesto que constituye la base del sistema de ingresos del conjunto de la UE.

4. Las operaciones de la Unión Europea en la actualidad

Una vez analizados los dos sistemas de financiación, vamos a ofrecer una perspectiva general de la situación de la financiación de operaciones por parte de la UE en la actualidad. En este sentido, la UE mantiene abiertas dieciocho operaciones (doce civiles y seis militares), con un total presupuestado de aproximadamente trescientos veinte millones de euros, si bien es cierto que los datos que podemos aportar, esta vez accesibles para el público en general, son demasiado genéricos para realizar una valoración más concreta (Tabla VIII).

Tabla VIII. Resumen de las operaciones de la UE en curso (septiembre 2015).

⁵⁶ Evidentemente, los costes derivados de la fase activa de la operación son los más numerosos, incluyéndose en el Anexo III tres apartados, a saber: la *Parte A* en la que se incluyen costes que siempre estarán a cargo del Mecanismo; la *Parte B* en la que se recogen los costes que estarán a cargo de Athena cuando así lo decida el Consejo; y la *Parte C* en la que se encuadran los gastos que estarán a cargo del Mecanismo cuando lo solicite el Comandante de la operación y lo apruebe el Comité Especial.

⁵⁷ Excepto Dinamarca que ha optado por permanecer al margen de la aplicación de la PESC y, por tanto, de su financiación.

La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz por parte de las organizaciones internacionales: Los casos de Naciones Unidas, OTAN y UE

Operación	Tipo	Inicio	Personal	Importe de referencia	Fecha límite del importe de referencia
Operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina (EUFOR «Althea»)	Militar	2004	600	10.200.000 €	-
Misión de la UE de asistencia en el paso fronterizo de Rafah (EUBAM Rafah)	Civil	2005	9	940.000 €	30.06.2015
Misión de la UE para la reforma del Sector Seguridad en la República Democrática del Congo (EUSEC RD CONGO)	Civil	2005	10	2.700.000 €	30.06.2016
Misión de la UE de policía y fortalecimiento del Estado de Derecho en los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS Territorios Palestinos)	Civil	2006	112	9.175.000 €	30.06.2016
Misión de policía de la UE en Afganistán (EUPOL Afganistán)	Civil	2007	384	58.000.000 €	31.12.2015
Misión de la UE de asistencia de fronteras en Moldavia y Ucrania (EUBAM Moldavia y Ucrania)	Civil	2007	-	12.000.000 €	-
Misión de la UE de fortalecimiento del Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo)	Civil	2008	1.600	77.000.000 €	14.06.2016
Misión de monitorización de la UE en Georgia (EUMM Georgia)	Civil	2008	200	18.300.00 €	14.12.2016
Misión naval de la UE contra la piratería (EU NAVFOR Somalia)	Militar	2008	1.200	14.700.000 €	31.12.2016
Misión de la UE en Níger (EUCAP Sahel Níger)	Civil	2012	91	9.800.000 €	15.07.2016
Misión de entrenamiento de la UE en Somalia (EUTM Somalia)	Militar	2010	125	11.600.000 €	31.12.2016
Misión de la UE de reconstrucción de las capacidades marítimas regionales en el Cuerno de África (EUCAP «Nestor»)	Civil	2012	104	17.900.000 €	15.10.2015
Misión de la UE de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia)	Civil	2013	110	26.200.000 €	21.11.2015
Misión de la UE en Mali (EUCAP Sahel Mali)	Civil	2014	110	11.400.000 €	31.12.2015
Misión de entrenamiento de la UE en Mali (EUTM Mali)	Militar	2013	578	27.700.000 €	31.12.2016
Misión de asesoramiento de la UE para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania (EUAM Ucrania)	Civil	2014	-	13.300.000 €	30.11.2015
Misión militar de asesoramiento en la República Centro-Africana (EUNAM RCA)	Militar	2015	60	7.900.000 €	31.12.2015
Operación militar de la UE en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED)	Militar	2015	-	11.820.000 €	31.12.2016

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en la página web del Servicio Europeo de Acción Exterior en septiembre de 2015 (<http://www.eeas.europa.eu/csdp/>).

En este punto debemos tener en cuenta la especial forma de presupuestación de las operaciones en el ámbito de la UE, dado que, a la hora de establecer una actuación en materia de la PESC/PCSD, el Consejo establece, al margen de otras cuestiones (objetivo, medios, etc.), un «importe de referencia», esto es, el gasto máximo autorizado durante el período de vigencia que se determine; sin embargo, dicho período es distinto en cada caso, pudiendo ser inferior o superior al año natural, lo cual genera disfunciones en la medida que los presupuestos de operaciones, tanto civiles como militares, coinciden con el año natural y deben acomodarse a esas cifras máximas autorizadas.

Centrándonos en las operaciones civiles, como ya hemos señalado, la totalidad de sus gastos se imputan al PGUE, concretamente al *Capítulo 19.03-«Política exterior y de seguridad común»* del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión, con más de doscientos cuarenta millones de euros de créditos de pago presupuestados para 2015; concretamente, la mayor parte de estos créditos se destina a operaciones de gestión de crisis, previéndose expresamente las partidas correspondientes a tres misiones concretas (*19.03.01.01-Misión de Observación en Georgia, 19.03.01.02-EULEX Kosovo y 19.03.01.03-EUPOL Afganistán*), a las que se une otra partida de carácter genérico (*Partida 19.03.01.04-Otras medidas y operaciones de gestión de crisis*), cuyo objetivo es financiar el resto de operaciones, pero sin ofrecer mayores detalles sobre su contenido (Tabla IX).

Tabla IX. Créditos aprobados para el ejercicio 2015 del Capítulo 19.03 (*«Política Exterior y de Seguridad Común»*) del presupuesto de gastos de la Comisión (en euros).

Capítulo Artículo Partida	Denominación	Créditos 2015	
		Compromisos	Pagos
Capítulo 19 03	POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)	320.516.000	267.656.623
<i>Artículo 19 03 01</i>	<i>Ayuda a la preservación de la estabilidad mediante las misiones de la PESC y los Representantes Especiales de la Unión Europea</i>	<i>303.516.000</i>	<i>243.581.604</i>
Partida 19 03 01 01	Misión de observación en Georgia	23.000.000	19.225.061
Partida 19 03 01 02	EULEX Kosovo	85.000.000	85.638.907
Partida 19 03 01 03	EUPOL Afganistán	65.000.000	61.170.648
Partida 19 03 01 04	Otras medidas y operaciones de gestión de crisis	85.250.000	66.370.152
Partida 19 03 01 05	Medidas de emergencia	20.000.000	1.747.732
Partida 19 03 01 06	Acciones preparatorias y de seguimiento	5.266.000	275.268
Partida 19 03 01 07	Representantes Especiales de la Unión Europea	20.000.000	9.153.836
<i>Artículo 19.03.02</i>	<i>Apoyo a la no proliferación y desarme</i>	<i>17.000.000</i>	<i>24.075.019</i>

Fuente: Aprobación definitiva (UE, EURATOM) 2015/339 del PGUE para el ejercicio 2015 (DO L69, de 13.03.2015).

En cualquier caso, nos encontramos ante un sistema plenamente consolidado, con unas reglas procedimentales y de gestión que han demostrado su eficacia a lo largo de décadas de evolución; en este sentido, los recursos a disposición de las operaciones civiles quedan plenamente asegurados, puesto que se cuenta con el respaldo del sistema de financiación del conjunto de la UE basado en esos «recursos propios» de naturaleza fiscal que se gestionan por los Estados miembros y se transfieren directamente a las instituciones comunitarias.

Por lo que se refiere a las operaciones militares y sus costes comunes gestionados a través del Mecanismo Athena, se nos plantean los mismos problemas de acceso a la información que en la Alianza Atlántica, de tal forma que sólo podemos ofrecer los

datos generales de las actuaciones llevadas a cabo por el Consejo, sin profundizar en cuestiones más concretas.

Sin embargo, del somero examen que hemos realizado del Mecanismo Athena, podemos inferir la aplicación de las mismas reglas generales que para el PGUE; tanto es así que el cálculo de cuotas se remite, precisamente, a la financiación del conjunto de la UE. La aplicación de estas reglas asegura, en cierta forma, que los Estados miembros hagan efectivas sus respectivas cuotas, evitando así la problemática de un posible impago o, al menos, no tan acusada como en el caso de NN.UU.

El principal problema surge por el principio *«cost lie where they fall»* y la aportación estatal a las operaciones militares, lo cual nos lleva a hacer las mismas consideraciones que para el caso de la Alianza Atlántica y los posibles peligros en el caso de que los países que más aportan a estas operaciones no vean una mayor implicación por parte del resto de países.

V. CONCLUSIONES

La primera conclusión que podemos extraer de la exposición que hemos realizado, es el hecho de que las características que definen cada uno de los tres sistemas de financiación de operaciones analizados dependen, en última instancia, de los fundamentos y principios informadores de cada una de las tres Organizaciones Internacionales.

A partir de aquí podemos establecer una gradación entre los tres sistemas, con NN.UU y la OTAN como extremos totalmente opuestos, mientras que la UE se situaría a mitad de camino entre los otros dos.

En el caso de NN.UU el sistema es complejo porque intenta hacer frente a la totalidad de los gastos que genera cada operación, aunque sin conseguirlo en el caso de los países más desarrollados.

Sin embargo, el verdadero problema surge debido a la falta de compromiso por parte de los Estados miembros y que se traduce en un impago generalizado de cuotas, lo cual nos lleva también a inferir la existencia de una voluntad política subyacente a la hora de decidir qué operaciones apoyar y cuáles no.

A día de hoy el sistema sigue funcionando porque los países más desarrollados continúan abonando sus cuotas; en caso contrario, la financiación de operaciones podría verse seriamente afectada, tal y como ya ocurriera en los años sesenta del siglo pasado.

El caso de la OTAN es el extremo opuesto, ya que el grueso de los gastos de una operación es asumido por los Estados que participan en la misma; de hecho, aunque se ha articulado una financiación común para aquellos gastos que no pueden atribuirse a un país en concreto, lo cierto es que solo cubre una mínima parte del coste total que supone el despliegue.

En este caso, el peligro también viene por el diferente compromiso que asume cada Estado miembro de la Alianza, de tal suerte que los Estados que más aportan a estas operaciones, que son los que más invierten en defensa, pueden ser reticentes a participar en futuras operaciones si no hay mayor implicación por parte del resto de sus socios, máxime si tenemos en cuenta que la decisión de lanzar una operación se toma de forma conjunta por todos ellos.

A mitad de camino entre estos dos sistemas se sitúa el caso de la UE, cuya principal característica es la distinción entre la financiación de operaciones civiles y la financiación de operaciones militares.

Como hemos señalado, las operaciones civiles se financian en su integridad con cargo al PGUE, lo cual conlleva unos procedimientos de gestión perfectamente delimitados que son fruto de décadas de evolución; de hecho, la principal virtud es que la financiación de operaciones a través de esta vía queda asegurada puesto que el sistema de ingresos de la UE está basado en unos «recursos propios» de naturaleza fiscal, que son recaudados por los Estados miembros y puestos a disposición de las instituciones comunitarias.

Por su parte, la financiación de operaciones militares queda más en entredicho al establecerse un sistema parecido al de la OTAN, esto es, que el coste del despliegue es asumido por los Estados que participan en aplicación del principio «*cost lie where they fall*», mientras que aquellos gastos que no pueden imputarse a un solo Estado, se financiarán en común, esta vez a través del Mecanismo Athena.

En este caso, al igual que ocurre en la Alianza Atlántica, el mayor peligro para las operaciones viene determinado por el mayor compromiso que asumen los Estados con mayor inversión en defensa y el desincentivo que supone para futuros despliegues la falta de interés que ven en el resto de sus socios.

Teniendo en cuenta todas estas circunstancias, es evidente que el sistema más eficiente es el correspondiente a la UE, sobre todo como consecuencia de la peculiar forma de financiar las operaciones civiles al estar asegurada la disponibilidad de los recursos vía PGUE. Es evidente, por tanto, que uno de los elementos a tener en cuenta de cara a la efectividad de un sistema de financiación de operaciones consiste en asegurar el acceso a los recursos, lo cual puede incluir un mayor rigor a la hora de exigir que los Estados miembros abonen sus respectivas cuotas.

Sin embargo, la problemática derivada del abono de cuotas solo se produce en NN.UU como consecuencia de la discrecionalidad política que demuestran sus Estados miembros, puesto que en los otros dos casos las cuotas son abonadas puntualmente en virtud de los compromisos adquiridos por cada miembro de la Organización.

En efecto, el verdadero problema en materia de financiación es el diferente compromiso que asumen los Estados en relación a las operaciones de mantenimiento de la paz; en este sentido, si los países que más esfuerzo realizan, no ven una mayor implicación por parte de sus socios en el seno de cada Organización, podrían limitar su participación de cara a futuras operaciones.

Por todo ello es necesaria una mayor concienciación, a todos los niveles, acerca de la importancia que tienen estas operaciones para la paz y seguridad en el ámbito internacional, ya que sólo a través de una mayor implicación de todos los Estados, se podrá garantizar una adecuada respuesta a estos conflictos de cara al futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA SÁNCHEZ, M. *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: las operaciones Petersberg*, Dykinson, Madrid, 2008.
- BENDIEK, A. y WHITNEY-STEELE, H. «The Financing of the EU's Common Foreign and Security Policy: solving the Conundrum», *German Institute for International Security Affairs*, junio 2006.
- CABALEIROLARRÁN, M.
- «Los costes de la Política Exterior de Seguridad Común y Defensa». *Boletín de Información CESEDEN*, Nº 276, 2002, págs. 49-58.
 - «Financiación de las Operaciones Militares lideradas por la Unión Europea». *Boletín de Información CESEDEN*, Nº 279, 2003, págs. 73-81.
 - «Financiación de las Operaciones y Ejercicios Militares de la Unión Europea. Perspectiva de los Cuarteles Generales». *Boletín de Información CESEDEN*, Nº 299, 2007, págs. 101-115.
- COMISIÓN EUROPEA. *EU Public Finance (5ª Edición)*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014.
- COSSÍO CAPDEVILA, A. «La financiación de las operaciones militares de la Unión Europea y su control. El mecanismo Athena», *Revista española de control externo*, Vol. 12, Nº 34, 2010.
- DOBROW, D.B. y BOYER, M.A. «Maintaining system stability: contributions to peacekeeping operations», *Journal of Conflict Resolution*, 41 (6), diciembre 1997, págs. 723 A 748.
- FAJARDO DEL CASTILLO, T., «La financiación de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz», en LIÑÁN NOGUERAS, D.J. y ROLDÁN BARBERO, J., *El Estatuto Jurídico de las Fuerzas Armadas Españolas en el Exterior*, Plaza y Valdés, Madrid, 2008, págs. 99 a 158.
- GREVI, G., HELLY, D. y KEOHANE, D. (eds.) *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, Paris, 2009.
- HIROFUMI, S. y SANDLER T. «Peacekeeping and Burden-Sharing, 1994-2000», *Journal of PeaceResearch*, Vol 39, Nº 6, 2002, págs.651-668.
- HOMAN, K. «NATO, Common Funding and Peace Support Operations: a comparative perspective», *Road to Transformation Summit*, Baltic Defence College, junio 2006
(http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20061000_cscp_art_homan.pdf).
- IGLESIAS VELASCO, A.J. «La espinosa cuestión de la financiación de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 5, diciembre 2002(<http://www.reei.org/index.php/revista/num5/articulos/espinosa-cuestion-financiacion-operaciones-mantenimiento-paz-naciones-unidas>).

- JENTZSCH, C. «The financing of international peace operations in Africa: a review of recent research and analyses», *African Peacebuilding Network Working Papers*, N° 1, mayo 2014 (http://webarchive.ssrc.org/working-papers/APN_WorkingPapers01_Jentzsch.pdf).
- MILLS, S.R. «The financing of the United Nations Peacekeeping Operations: The need for a sound financial basis», *International Peace Academy Occasional Paper*, N° 3, 1989 (http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/financing_un_peaceops.pdf).
- MISSIROLI, A. *Euros for ESDP: financing EU operations* (Occasional Papers N° 45), Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, junio 2003.
- MONTOYA CERIO, F., SAMBEAT VICIÉN, A. y FABRA RODRÍGUEZ, O. «Impacto de la crisis internacional en las Naciones Unidas: ajustes en el presupuesto ordinario de la organización», *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos* N° 19-2013, de 19 de febrero de 2013 (<http://www.ieee.es/documentos/areas-tematicas/organizaciones-internacionales/2013/DIEEEO19-2013.html>).
- NUÑEZ VILLAVERDE, J.A. «Financiación de las operaciones de paz», en VV.AA. *Los Cascos Azules en el conflicto de la ex Yugoslavia* (Cuadernos de Estrategia N° 82), Instituto Español de Estudios Estratégicos, 1996, págs. 77 a 98.
- SKÖNS, E. «International Financing of Peace Operations», *Paper prepared for the International Task Force on Global Public Goods*, SIPRI, 2005.
- TARDY, T. *Funding peace operations: better value for EU Money* (Brief Issue N° 38), Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, noviembre 2013 (http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_38_Funding_peace_operations.pdf).
- VV.AA. *El futuro de la OTAN después de Riga* (Documentos de Seguridad y Defensa N° 4), Centro de Estudios de la Defensa Nacional (Ministerio de Defensa), octubre de 2006.
- VV.AA. *EUISS Yearbook of European Security 2013*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2013.