



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 28.11.2001
COM(2001) 647 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

FINANCIACIÓN DE OPERACIONES DE GESTIÓN CIVIL DE CRISIS

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

FINANCIACIÓN DE OPERACIONES DE GESTIÓN CIVIL DE CRISIS

1. Resumen

La UE necesita procedimientos más efectivos y fiables para que sea posible financiar de manera rápida las intervenciones civiles en casos de crisis, incluidas las acciones de la PESC

En el pasado, la financiación de estas acciones mediante el presupuesto ordinario ha planteado demasiados problemas a pesar de lo cual el presupuesto comunitario sigue ofreciendo la base de partida más sólida, especialmente porque en este contexto es en el que mejor se garantizan los principios de buena gobernanza y transparencia, así como la coherencia de la acción de la UE (tanto de la PESC como de la Comunidad). No obstante, si el presupuesto ordinario debe ser la base de la financiación, habrá que superar tanto las restricciones de recursos como los obstáculos procesales.

- En lo referente a los recursos: se podría recurrir a un nuevo instrumento de flexibilidad para las intervenciones civiles en las crisis, incluyendo en el presupuesto la acción de la PESC así como la reserva de urgencia. La creación de un nuevo instrumento de flexibilidad permitiría la concesión de créditos adicionales para acciones exteriores, manteniéndose dentro de las perspectivas financieras globales acordadas en Berlín. Si de la misma forma se recurriese a la reserva de urgencia en situaciones críticas, respetando la prioridad de la acción humanitaria, la gestión de crisis de la UE sería más flexible y dispondría de mayores recursos.
- En lo referente a los procedimientos: se deben revisar y mejorar los actuales mecanismos de financiación en el presupuesto, tanto los procedimientos de financiación en el marco de la PESC como los instrumentos comunitarios ordinarios. Se debe buscar un procedimiento transparente y rápido para la gestión del nuevo instrumento de flexibilidad.

Un uso continuado del presupuesto comunitario para la mayor parte de las acciones de gestión de crisis no excluiría la posibilidad de las contribuciones de los Estados miembros en casos excepcionales, con arreglo al apartado 3 del artículo 28 del Tratado de la UE.

2. Introducción

Desde sus comienzos, la Comunidad Europea ha tomado parte en la prevención de conflictos y la gestión de crisis por medio de su política exterior. Los Tratados de Maastricht y Amsterdam introdujeron nuevos instrumentos para la acción política y diplomática y la acción militar y de seguridad en el marco de la PESC/PESD. Paralelamente a estos progresos, la experiencia internacional en gestión de crisis durante la década pasada ha mostrado un cambio en la naturaleza y la escala de las crisis a las cuales la Unión Europea debe responder. La combinación de estos dos cambios plantea a la Comisión un doble desafío :

- mejorar los instrumentos y los procedimientos comunitarios para hacerlos más flexibles y adecuados a las necesidades de la respuesta en caso de crisis; y

- asegurar el desarrollo coordinado y cohesivo entre los instrumentos comunitarios y los nuevos instrumentos disponibles en el marco de la PESC/PESD.

Puede que la actual estructura de pilares de la Unión Europea no sea la arquitectura óptima que requiere un sistema completamente integrado, lo que plantea un problema que tendrá que abordar la próxima conferencia intergubernamental. De todos modos, este punto se debe dejar para el futuro ya que ahora nuestra tarea es desarrollar mecanismos efectivos e integrados sobre la base del Tratado actual. Durante los últimos años, ha habido numerosos ejemplos de una interacción coherente y coordinada de instrumentos de la Unión Europea con las estructuras existentes, el caso más reciente en la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

La Comisión está desempeñando un papel fundamental en los esfuerzos de la Unión Europea por desarrollar una gestión de crisis y una capacidad de prevención de conflictos que resulten efectivas en todas las situaciones. En caso de una crisis, la Unión debe ser capaz de actuar rápidamente sin que haya ninguna confusión sobre la distribución de tareas.

Con objeto de mejorar su capacidad de respuesta rápida y efectiva a las crisis, la Comisión ha desarrollado herramientas para movilizar los instrumentos comunitarios más rápidamente. El mecanismo de reacción rápida (RRM)¹ adoptado recientemente, es un ejemplo, ya que permite el acceso rápido a los medios financieros presupuestarios necesarios, dado que funciona mediante una línea presupuestaria separada en el presupuesto ordinario. Asimismo, la Comisión está intentando asegurarse de que los programas en el marco de los instrumentos comunitarios se diseñen de tal manera que hagan posible una respuesta flexible y rápida en caso de crisis.²

Los aspectos militares de las operaciones de crisis no pueden sufragarse con cargo al presupuesto ordinario de las Comunidades Europeas. Por lo tanto, las nuevas estructuras³ se han desarrollado en la Secretaría del Consejo y las disposiciones *ad hoc* se están arbitrando para financiar operaciones con carácter militar.

El artículo 28 del Tratado de la UE prevé que, por regla general, los gastos generados por la acción de la PESC en situaciones de crisis deberían cargarse al presupuesto ordinario. Esto ayuda a asegurar la consistencia y continuidad de las actividades exteriores de la Unión Europea. Sin embargo, el Tratado también deja abierta la posibilidad de una excepción a esta regla.

3. Gestión civil de crisis en el marco de la PESC y de los instrumentos comunitarios

En dos informes recientes, uno sobre la PESC y el otro sobre la Agencia Europea de Reconstrucción en Kosovo, el Tribunal de Cuentas Europeo hacía dos valoraciones muy diferentes: mientras se elogia la diligencia y la eficacia de la Agencia, se considera la gestión de la PESC complicada y a menudo demasiado lenta. En el caso de la PESC, se mencionan tanto la participación insuficiente de la Comisión en la fase preparatoria de las acciones como los problemas de coordinación y otras dificultades en el seno de la Comisión. Entre otras recomendaciones, incluida la solicitud de una gestión más transparente de la PESC, el Tribunal de Cuentas exhorta a un proceso de toma de decisiones más rápido en el Consejo en

¹ Reglamento (CE) n° 381/2001 por el que se crea un mecanismo de reacción rápida, *DO L 57 de 27.2.2001*, p. 5.

² Tal como consta en la Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos COM (2001) 211 final.

³ Véase el anexo VI de las conclusiones de la Presidencia de la reunión del Consejo Europeo de Niza, del 7, 8 y 9 de diciembre de 2000.

los casos en que se tienen que prolongar las acciones existentes; asimismo, aconseja a la Comisión usar su potencial para agilizar la gestión.

La Comunidad cuenta con considerable experiencia en la prevención de conflictos, la gestión de crisis y su resolución. Por ejemplo, en Sudáfrica, la Comunidad apoyó activamente a los Estados y a las ONG situados en primera línea durante la era del apartheid. Desde 1994 ha intervenido para apoyar la transición y ha colaborado en los esfuerzos electorales y de desarrollo institucional. En Guatemala, la Comunidad ha ayudado a aplicar el acuerdo de paz y ha contribuido al desarrollo institucional de sectores fundamentales tales como el Estado de Derecho y la policía. En Timor Oriental, la Comisión está apoyando la administración de UNTAE. Por último, en los Balcanes la Comunidad está dirigiendo uno de los pilares de la ONU en Kosovo, dedicado a esfuerzos de reconstrucción así como al apoyo a la administración local y a la sociedad civil.

El Consejo Europeo de Feira destacó cuatro áreas prioritarias para la intervención de gestión civil de crisis : *policía, Estado de Derecho, protección civil y administración civil*. Estos ámbitos prioritarios están comprendidos dentro de un grupo mucho más amplio de intervenciones de gestión civil de crisis para las cuales la Comunidad tiene competencia clara, entre las que se incluyen, por ejemplo, el comercio, los incentivos económicos, las intervenciones humanitarias, el desarrollo institucional y de rehabilitación. Para muchas acciones que podrían considerarse dentro de los cuatro ámbitos prioritarios identificados en Feira, la Comunidad dispone tanto de la competencia como de valiosa experiencia .

El objetivo y el contenido de una operación prevista son los criterios que determinan la correspondiente base jurídica ⁴ y, por lo tanto, la fuente de financiación en el marco del presupuesto – bien sea de la Comunidad o de la PESC. No siempre se comprende claramente hasta dónde llega la competencia de la Comunidad en materia de gestión civil de crisis por parte de la Unión Europea. El anexo I especifica algunos de los límites entre el Primer y el Segundo pilar.

En términos presupuestarios, hay tres posibles categorías de operaciones de gestión de crisis:

- a) acciones en el marco de un instrumento comunitario⁵, financiadas a través de la línea presupuestaria comunitaria correspondiente;
- b) operaciones de la PESC sin carácter militar o de defensa⁶, financiadas a través de la línea presupuestaria de la PESC;
- c) operaciones de la PESC con carácter militar o de defensa, que quedan fuera del presupuesto comunitario.

Por lo que se refiere a a) – acciones en el marco de instrumentos comunitarios –, se ha de destacar que en esta categoría se podrían incluir acciones que, a primera vista, bien podrían

⁴ Véase la jurisprudencia establecida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, recientemente confirmada por el caso C-376/ 98 Alemania contra el Parlamento Europeo y el Consejo [2000] RTE I -8419.

⁵ Véase en el anexo I la descripción no exhaustiva de la gama de posibles operaciones de gestión de crisis en el marco de la Comunidad (1^{er} pilar) .

⁶ Las operaciones de la PESC que no tienen implicaciones militares o de defensa son, por ejemplo, problemas estructurales y a largo plazo tales como no proliferación, desarme, supervisión de la seguridad, apoyo a la seguridad en los procesos de paz y los esfuerzos de estabilización, proyectos para combatir el terrorismo, simplificación y tareas políticas emprendidas por representantes especiales de la Unión Europea así como misiones exploratorias de preparación relacionadas. Nuevos progresos de la PESC en el marco de la PESC permitirán finalmente a la Unión Europea llevar a cabo acciones militares, contribuyendo así a una capacidad global de gestión de crisis. Pero la dimensión militar de la gestión de crisis es solamente una parte de la acción global de la PESC en las situaciones de conflictos y crisis.

ser consideradas como acciones de la «PESC». Por ejemplo, quedan comprendidos dentro de los instrumentos comunitarios la limpieza de minas, la ayuda civil de urgencia, la intervención de ayuda a la protección civil, los derechos humanos, el desarrollo institucional, la supervisión de elecciones, la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, la ayuda alimentaria, la garantía del sustento y de la seguridad de los refugiados, la rehabilitación, la reconstrucción, el desarrollo de las infraestructuras y la ayuda económica .

Por lo que se refiere a b) – operaciones de la PESC sin carácter militar o de defensa – la ley presupuestaria comunitaria se aplica íntegramente cuando dichas operaciones se cargan al presupuesto (que es la regla general de conformidad con el artículo 28, aunque hay también un procedimiento excepcional para cargar los gastos a los Estados miembros). El Consejo aprueba una acción conjunta y los recursos presupuestarios necesarios para la misma y la Comisión asigna, contrata y desembolsa el presupuesto asignado a la acción. Esos gastos están sujetos al control exterior por parte del Tribunal de Cuentas, el control legal de la ejecución del presupuesto lo lleva a cabo el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el procedimiento de aprobación de la gestión el Parlamento Europeo. De esta manera, se garantiza que el procedimiento de financiación de operaciones de la PESC sea transparente y se base en los principios democráticos, aunque en la actualidad se ponga de manifiesto que el proceso en sí es demasiado complicado.

Por lo que se refiere a c) – operaciones de la PESC con carácter militar o de defensa –, las estructuras políticas y militares permanentes creadas durante los últimos dos años están diseñadas para garantizar la sinergia entre los aspectos civiles y militares. De nuevo, son el objetivo y el contenido de una operación prevista, no la naturaleza del cuerpo ejecutivo, los criterios que determinan el fundamento jurídico oportuno y la fuente de financiación para una acción. En un futuro despliegue de la fuerza de reacción rápida o de otras acciones militares, la situación está clara: se descarta la posibilidad de financiación con cargo al presupuesto comunitario bajo cualquier título. No obstante, incluso un organismo militar podría realizar tareas de gestión de crisis en el marco de la PESC sin que esto conceda automáticamente un carácter «militar»⁷ a la acción. Este puede ser el caso, por ejemplo, de ciertas misiones de supervisión o policiales.

4. Restricciones procesales y presupuestarias a la eficacia de las operaciones de la PESC

Es evidente que los actuales procedimientos relacionados con las operaciones de la PESC dentro del presupuesto son demasiado complicados para situaciones de crisis. Además, los recursos en el actual presupuesto de la PESC serían insuficientes si la Unión Europea decidiera, por ejemplo, ampliar la misión de supervisión de la UE en los Balcanes, o emprender una importante operación policial. Dicho de otro modo, tanto las restricciones procesales como las presupuestarias amenazan con reducir el potencial y la credibilidad del nuevo papel global de la Unión Europea.

4.1 Superación de las restricciones procesales

Si la PESC debe seguir financiándose mediante el presupuesto, resulta esencial desarrollar nuevos procedimientos que se adapten a las necesidades particulares de la gestión de crisis,

⁷ Obsérvese, por ejemplo, de acuerdo con el principio por el que el objetivo y el contenido de una operación prevista determinan la base jurídica, el artículo 3 del Reglamento (CE) n° 1257/96 sobre la ayuda humanitaria, *DO L 163 de 2.7.1996, p. 1*. Este instrumento comunitario tiene en cuenta la financiación del personal exterior, incluido el personal militar; el almacenamiento, el transporte, la logística y la distribución de la ayuda humanitaria. El mencionado instrumento comunitario constituye también una de las posibles fuentes de financiación para la ayuda a la protección civil.

especialmente para aumentar la velocidad y la flexibilidad del desembolso. La práctica de la ejecución de la PESC todavía no se adapta a las expectativas políticas. Las normas presupuestarias no contienen ningún mecanismo de urgencia para la aplicación rápida de operaciones de la PESC, lo que contrasta con la situación en otras áreas. Por lo tanto, es importante que las disposiciones para la gestión de la PESC y de crisis previstas en la propuesta⁸ de modificación del un Reglamento financiero (según lo adoptado el 30 de octubre por la Comisión) sean aceptadas por la autoridad presupuestaria.

La Comisión está mejorando de otras formas la gestión de las operaciones financieras. Por ejemplo, está acortando el proceso de toma de decisiones⁹. Además, está transfiriendo responsabilidades de gestión financiera a las delegaciones exteriores, lo que permitirá que reaccionen más rápidamente cuando tengan que tomar la responsabilidad de la aplicación de una acción de la PESC. Asimismo, hay que mencionar que, en la reforma de la ayuda exterior, la Comisión ha reunido el conjunto de proyectos de ayuda exterior en una sola unidad ejecutiva, lo que a su vez reportará beneficios para la PESC.

4.2 Provisión de flexibilidad presupuestaria

Por regla general, los gastos para las acciones civiles en el marco de la gestión de crisis de la PESC se cargan al presupuesto dedicado a la PESC¹⁰. En casos excepcionales, el Consejo puede decidir por unanimidad cargar los gastos a los Estados miembros¹¹. Los gastos de carácter militar o de defensa se cargan siempre a los Estados miembros. Sin embargo, la posibilidad de cargar los gastos operativos a los Estados miembros se limita a acciones de la PESC. Cargar los gastos de instrumentos comunitarios a los Estados miembros no es posible legalmente ni sería seguro financieramente.

La restricción presupuestaria podía atenuarse *bien* recurriendo sistemáticamente a la posibilidad ofrecida en el artículo 28 del Tratado de la UE para hacer uso de las contribuciones de los Estados miembros, *bien* creando mayor flexibilidad en el presupuesto ordinario. La primera opción se está discutiendo actualmente en el Consejo en el contexto de un posible un nuevo fondo *ad hoc*¹². La segunda opción, que mantendría los gastos de crisis en el marco de la PESC dentro de las estructuras presupuestarias establecidas, podría implicar un mejor uso de las reservas presupuestarias o quizás un mayor recurso al nuevo instrumento de flexibilidad. La Comisión cree que esta segunda opción debería ser estudiarse a fondo.

Financiar las operaciones de la PESC en situaciones de crisis civiles a través de un nuevo fondo *ad hoc* podría parecer una solución atractiva, pero plantearía muchas cuestiones:

- El Tratado de la UE no se pronuncia en materia de gestión y control de dicho fondo. A menos que la gestión se transfiriera a la Comisión, como en el caso del Fondo Europeo de

⁸ De interés específico entre las disposiciones propuestas son:
(i) la derogación del principio de que las subvenciones a terceros sean preprogramadas;
(ii) la posible derogación de la publicación posterior obligatoria de subvenciones asignadas por razón de confidencialidad y seguridad (artículo 109 de la modificación);
(iii) la derogación del principio de no retroactividad para las subvenciones destinadas a situaciones para la gestión de crisis o la ayuda humanitaria (artículo 111 de la modificación);
(iv) procedimientos simplificados relativos a la contratación pública.

⁹ Se prevé una capacitación de un miembro de la Comisión de conformidad con el artículo 13 de las normas de procedimiento de la Comisión C (2000) 3614, *DO L 308 de 8.12.2000, p. 26*.

¹⁰ Primer párrafo del apartado 3 del artículo 28 del Tratado de la Unión Europea.

¹¹ Véase el anexo II sobre normas presupuestarias aplicables.

¹² Véase el Documento del Consejo sobre la financiación de operaciones de gestión de crisis 10716/01 con fecha de 9.7.2001, el Documento del Consejo sobre la financiación de la PESC/PESD 11910/01 con fecha de 17.9.2001 y el Documento del Consejo como el informe facultativo sobre la financiación de operaciones de carácter militar o de defensa 13043/01 con fecha de 19.10.2001.

Desarrollo, los Estados miembros tendrían que crear un organismo paralelo a la maquinaria presupuestaria existente, lo que contradiría una reciente recomendación del Tribunal de Cuentas que insistió en una mayor transparencia en la financiación de operaciones de la PESC¹³.

- Aumentaría las divisiones entre el Primer y el Segundo Pilar y amenazaría así con debilitar la consistencia de las actividades exteriores de la Unión Europea.
- Cualquier nuevo organismo de gestión tendría que ser responsable de todos los aspectos del ciclo presupuestario, desde la fase preparatoria pasando por la ejecución, la contabilidad y el control financiero, hasta los posibles procedimientos de aprobación de la gestión. Dado el pequeño volumen de financiación que debe manejarse en relación con el presupuesto global de la UE, sería difícil lograr la rentabilidad de las estructuras administrativas necesarias para realizar estas tareas.
- La falta de control parlamentario sobre dicho fondo despertaría honda preocupación por la responsabilidad y el reparto de responsabilidades entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria. Con dos fuentes paralelas de financiación para acciones de crisis, sería difícil llevar a cabo un debate político sobre prioridades.
- un fondo *ad hoc* al margen del presupuesto ordinario podría verse como una manera de evitar el procedimiento presupuestario normal en lugar de intentar aumentar la eficacia de los actuales mecanismos de intervención de crisis, incluida la acción de la PESC.

En resumen, sería probable que un fondo *ad hoc* separado originara una inconsistencia política y financiera en vez de una mayor cohesión.

Por el contrario, la revisión o la introducción de nuevos mecanismos presupuestarios para la financiación de operaciones de crisis en el marco de la PESC podrían hacerse sin ninguna modificación importante de las estructuras de gestión presupuestaria existentes, respetando al mismo tiempo las disposiciones sobre la PESC del Tratado de Amsterdam. Dichos gastos permanecerían en el presupuesto comunitario regular, respetando los principios de gobernanza y transparencia puestos de relieve por el Tribunal de Cuentas. Los mecanismos financieros de la PESC en el presupuesto podrían mejorarse y quedaría la posibilidad de recurrir a las contribuciones de los Estados miembros en casos excepcionales, de conformidad con el apartado 3 del artículo 28 del Tratado de la UE.

5. La creación de un nuevo mecanismo presupuestario para intervenciones en caso de crisis

Tanto los créditos de la Comunidad como de la PESC quedan fijados en la perspectiva financiera actual que termina en 2006. Por lo tanto, los actuales recursos disponibles para la gestión de crisis no alcanzan los ambiciosos objetivos que se vienen desarrollando desde 1999 y seguramente no serían suficientes para cubrir las acciones de crisis, como por ejemplo una sustitución de las fuerzas locales de policía en países no miembros. Aunque no sea probable que se presenten con frecuencia situaciones de este tipo, se debe reflexionar sobre cómo movilizar los recursos necesarios para hacerles frente.

¹³

Véase la recomendación n° 2 (punto 69) del Informe especial n° 13/2001 sobre la gestión de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), publicada en el sitio Internet del Tribunal de Cuentas (http://www.eca.eu.int/EN/report_opinions.htm).

La solución más lógica sería establecer una reserva para la gestión de crisis¹⁴ fuera de la línea presupuestaria para acciones exteriores (línea 4), lo que se adaptaría al reciente cambio decisivo tanto en la aspiración como en la capacidad de la UE, de la Comunidad y de la PESC para afrontar situaciones de crisis. No obstante, podría implicar una revisión del límite máximo de la perspectiva financiera.

Dado lo delicado de tal paso, sería prudente alcanzar el mismo objetivo tanto ampliando el uso de la actual reserva de urgencia a las intervenciones de crisis civiles, incluida la acción de la PESC, como extendiendo el uso de la actual reserva de emergencia¹⁵ a las intervenciones en situaciones de crisis de la PESC. A través del nuevo instrumento de flexibilidad, sería posible afrontar circunstancias imprevistas y excepcionales manteniendo el límite máximo previsto en la línea presupuestaria 4 dentro de las perspectivas financieras globales acordadas en Berlín. Un nuevo instrumento de estas características debe introducirse mediante un acuerdo interinstitucional entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión, que tiene que determinar los procedimientos para su movilización. Igual que en el caso de la reserva de urgencia, la Comisión es de la opinión de que, dando siempre prioridad a la acción humanitaria¹⁶, las disposiciones por las que se rige esta reserva permiten ya tal uso ampliado. Por ejemplo, en 2000 la reserva se utilizó para financiar ayuda especial concedida a la República Federal de Yugoslavia con el fin de consolidar el nuevo gobierno democrático en la crisis civil que siguió al derrocamiento de Milosevic.

Desde una perspectiva de gestión:

- Teniendo en cuenta experiencias anteriores, será necesario examinar cómo garantizar un proceso de toma de decisiones más rápido para el nuevo instrumento de flexibilidad, por ejemplo, agilizando la adopción del presupuesto rectificativo y suplementario (PRS). De la misma forma, se debería realizar una valoración de cómo podrían simplificarse y acelerarse otros procedimientos de ejecución, incluyendo las disposiciones en los reglamentos respectivos, la conclusión de acuerdos marco, etc.
- La movilización de los fondos de la reserva de urgencia seguiría las actuales normas, implicando una propuesta de transferencia que debe ser adoptada por la autoridad presupuestaria.

Este enfoque, que recurre al marco y a los procedimientos presupuestarios existentes, presenta tres ventajas: en primer lugar, sólo se exigen los recursos necesarios a los Estados miembros cuando la reserva ya ha sido ejecutada. En segundo lugar, no se requiere ningún tipo de nueva clave de financiación. Por último, al utilizar las estructuras de gestión presupuestaria ya establecidas, los gastos generales administrativos son mínimos.

¹⁴ Similar a las reservas existentes [letra c) del artículo 23 del Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario]. La rúbrica 6 de la perspectiva financiera prevé actualmente la reserva monetaria, la reserva para garantizar préstamos a los países no miembros y la reserva para las ayudas de urgencia.

¹⁵ La letra c) del artículo 23 del Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario dice explícitamente: «la reserva para ayudas de emergencia tiene por objeto permitir responder rápidamente a las necesidades concretas de ayuda de terceros países generadas por acontecimientos no previsibles en el momento del establecimiento del presupuesto, prioritariamente, para acciones de carácter humanitario.»

¹⁶ Los términos del Acuerdo interinstitucional se reiteran en la última frase del apartado 1 del artículo 16 del Reglamento (CE) n° 2040/2000 relativo a la disciplina presupuestaria, DO L 244 de 29.9.2000, p.27, que habla de « responder rápidamente a las necesidades concretas de ayuda de emergencia de los terceros países, preferentemente para acciones de carácter humanitario»

CONCLUSIÓN

La Unión Europea debe adaptarse a su nuevo papel como jugador global en crisis y proveerse de los medios necesarios, lo que se puede lograr dentro de las estructuras presupuestarias existentes.

Los instrumentos comunitarios y los instrumentos de la PESC son complementarios y, por tanto, no pueden substituirse mutuamente. La mayor parte de la gestión civil de crisis puede llevarse a cabo utilizando instrumentos comunitarios.

La idea de un proceso presupuestario paralelo fuera de las estructuras existentes es en principio atractiva, pero podría acarrear una duplicación, una menor eficiencia de la gestión, una falta de transparencia presupuestaria e incoherencia en la gestión financiera global en la UE.

En cambio, trabajando en el seno de las estructuras existentes para sacar el mayor rendimiento de la financiación disponible para la gestión de crisis en el marco tanto de los instrumentos comunitarios como de la PESC, y mejorando la eficiencia operativa de estos mecanismos, la Unión Europea estaría mejor equipada para desempeñar su papel en la prevención de conflictos y de gestión de crisis. Este planteamiento también reflejaría la estrecha vinculación, puesta de relieve en varias ocasiones por el Consejo Europeo, entre intervenciones de gestión de crisis a corto plazo y la prevención de conflictos a largo plazo.

ANEXO I

Instrumentos comunitarios para la gestión civil de crisis

1. Los instrumentos comunitarios comprenden desde el comercio, los incentivos económicos y las intervenciones humanitarias hasta el desarrollo institucional. Basándose en los instrumentos comunitarios existentes, el mecanismo de reacción rápida (RRM), establecido por el Reglamento (CE) n° 381/2001, *DO L 57 de 27.2.2001, p. 5*, proporciona la rapidez y la flexibilidad necesarias para movilizar cualquier instrumento comunitario (a excepción de los instrumentos humanitarios que tienen procedimientos específicos de urgencia) que debe desplegarse en una crisis. De hecho, en caso de urgencia, el RRM autoriza a la Comisión a llevar a cabo cualquier operación de gestión de crisis prevista en el marco de los instrumentos enumerados en el anexo del RRM con independencia de la aplicabilidad geográfica del Reglamento subyacente (véase el considerando (4) y los artículos 4 y 9 del mencionado Reglamento (CE) n° 381/2001). Para su puesta en práctica, el RRM prevé el desarrollo de acuerdos marco con los Estados miembros (acuerdos, entre otros, sobre procedimientos para el despliegue del personal civil de los Estados miembros en operaciones de gestión de crisis); el anuncio de convocatorias de licitación para que organizaciones de los sectores privado y público complementen las bases de datos de expertos existentes en la Comisión y la preparación de acuerdos marco con otras organizaciones internacionales.

2. Se destacan a continuación algunas áreas específicas de competencia comunitaria:

- **protección civil**

La definición de un objetivo concreto en el campo de la protección civil para la gestión de crisis, según lo definido en las conclusiones de Feira/Goteborg, ha dado lugar a una cierta ambigüedad en lo concerniente a los procedimientos y al margen para dichas intervenciones. Sin embargo, debería recordarse que la competencia comunitaria en materia de protección civil está bien establecida, tanto dentro como fuera de la UE:

- *dentro de la UE* esta competencia procede del mecanismo comunitario para facilitar la cooperación reforzada en la intervención de ayuda a la protección civil, que prevé la coordinación de recursos de los Estados miembros y la financiación de misiones de evaluación;

- *fuera de la UE*, la competencia procede de dos fuentes: el mecanismo de protección civil (que se aplica igualmente a operaciones intracomunitarias y extracomunitarias) y el Reglamento sobre la ayuda humanitaria (artículo 2 del Reglamento (CE) n° 1257/96 sobre la ayuda humanitaria, *DO L 163 de 2.7.1996, p. 1*).

- **Operaciones policiales**

En el campo de la policía, la Comunidad ha demostrado competencia y experiencia en la formación, la ayuda a fuerzas locales y el desarrollo de las capacidades locales. Las misiones de la policía pueden cubrir un gran número de funciones. Siempre que el objetivo global sea la reforma y la reestructuración, la Comunidad tiene competencia clara como lo muestran los ejemplos de Guatemala, Sudáfrica, Argelia

y, más recientemente, la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Por esta razón, la Comisión ha reservado importantes sumas para los componentes de Justicia e Interior en los Balcanes, conforme al Reglamento (CE) n° 2666/2000 (Reglamento CARDS), *DO L 206 de 7.12.2000, p. 1*.

- **Misiones de reconocimiento**

En muchos casos, las misiones de reconocimiento comprenderán una combinación de diversas clases de expertos de los Estados miembros, por ejemplo, los ingenieros técnicos o expertos forenses. Por otra parte, las misiones de reconocimiento deberán desplegarse en plazos de tiempo muy cortos.

Estas características de las misiones de reconocimiento requieren disposiciones especiales: la Comisión puede movilizar el RRM para el despliegue de misiones de reconocimiento. La Comisión está creando este tipo de disposiciones en el marco del RRM y señalará los procedimientos dentro de los acuerdos marco que deben concluirse con los Estados miembros en materia de provisión de expertos.

- **Misiones civiles de supervisión**

La Comisión ha desplegado de forma regular supervisores de los procesos electorales y de los derechos humanos en plena cooperación con los Estados miembros y con otras organizaciones internacionales.

Estas misiones civiles de supervisión pueden financiarse mediante varios instrumentos, incluyendo especialmente los instrumentos geográficos, los Reglamentos sobre derechos humanos y democratización (Reglamento (CE) n° 975/1999, *DO L 120 de 8.5.1999, p. 1* y Reglamento (CE) n° 976/1999, *DO L 120 de 8.5.1999, p. 8*) y el RRM. Se determinará caso por caso el mecanismo más apropiado para financiar las misiones civiles de supervisión.

- **Formación**

Para ayudar a los Estados miembros a cumplir los objetivos de Feira, la Comisión está creando, conjuntamente con los Estados miembros, una primera fase de un programa experimental de formación de personal para la gestión civil de crisis .

Se espera que en una segunda fase este programa lleve al acuerdo con los Estados miembros sobre los módulos de formación concretos que tendrían que ejecutar las instituciones de los Estados miembros. Para el período comprendido entre 2001 y 2002, el proyecto se financiará en el marco del presupuesto dedicado a los Reglamentos de derechos humanos y democratización. En una segunda fase, la financiación de programas de formación requeriría recursos presupuestarios previstos de 2003 en adelante.

3. Para otros ejemplos de actividades comprendidas en los instrumentos comunitarios, consúltese el anexo del RRM que incluye Reglamentos y Decisiones «geográficos» y Reglamentos y Decisiones «sectoriales» (ayuda alimentaria, reconstrucción, ONG, etc...)

ANEXO II

FINANCIACIÓN DE OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS

	TIPO DE ACCIÓN		
Operaciones de gestión de crisis ¹⁷	<p align="center">Operaciones civiles:</p> <p align="center"><i>P. ej., ayuda humanitaria, ayuda alimentaria, garantía del sustento y la seguridad de refugiados, ayuda de urgencia para la población, rehabilitación, reconstrucción, desarrollo de infraestructuras, ayuda económica, consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, desarrollo institucional, derechos humanos</i></p> <p align="center">⇓</p>	<p align="center">Misiones civiles de Petersberg fuera del ámbito de competencias de la Comunidad¹⁸:</p> <p align="center"><i>P. ej., no proliferación, desarme, supervisión de fianza, ciertas misiones de la policía ejecutiva, incluida la sustitución de la policía local, y misiones exploratorias previas a una operación relacionada con las acciones mencionadas</i></p> <p align="center">⇓</p>	<p align="center">Operaciones militares:</p> <p align="center"><i>Misiones militares de Petersberg, es decir, labores de pacificación y de fuerzas de combate durante la gestión de crisis, incluidas las de restablecimiento de la paz</i></p> <p align="center">⇓</p>
Fundamento jurídico	<p><u>1^{er} pilar: Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.</u></p> <p><i>Véanse los Reglamentos pertinentes, por ejemplo: Reglamento n° 1257/96 (ECHO); Reglamento n° 2666/2000 (CARDS); Reglamento n° 1080/2000 (MINUK y OAR); Reglamento n° 381/2001 relativo a la creación de un MRR, en especial el anexo en que se enumeran los Reglamentos y Decisiones «geográficos» y «sectoriales» (ayuda alimentaria, reconstrucción, ONG, etc.).</i></p>	<p><u>2º pilar: Título V (PESC) del Tratado de la Unión Europea (TUE)</u></p> <p>Acción común específica adoptada de conformidad con el artículo 14 del TUE, acompañada de la decisión de financiación correspondiente de la Comisión.</p>	<p><u>2º pilar: Título V (PESD en el marco de la PESC) del Tratado de la Unión Europea (TUE)</u></p> <p>Acción común específica adoptada de conformidad con el artículo 14 del TUE sobre la base del artículo 17 del TUE.</p>
Procedimiento de toma de decisiones	Según el Reglamento pertinente: mayoría cualificada si está basado en el artículo 179 (antiguo artículo 130 W) del TCE; unanimidad si está basado en el artículo 308 (antiguo artículo 235) del TCE; aplicación conferida generalmente a la Comisión de conformidad con los llamados procedimientos de «comitología» establecidos mediante la Decisión 1999/468/ CE.	Según la acción común: por lo general por unanimidad, con arreglo al apartado 1 del artículo 23 del TUE, a menos que la acción tenga su base en una estrategia común, en cuyo caso la decisión se aprueba por mayoría cualificada con arreglo al primer guión del apartado 2 del artículo 23 del TUE. Las decisiones de aplicación se aprueban por mayoría cualificada en virtud del primer guión del	La acción común y la decisión de aplicación se adoptan siempre por unanimidad con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 23.

¹⁷ P.M.: El Título VI del TUE (JAI) no es aplicable, ya que únicamente está relacionado con las medidas policiales, vinculadas con el Estado de Derecho, etc. en el interior de la Unión, no con las medidas de gestión de crisis externas, incluso si las aplican fuerzas policiales de los Estados miembros.

¹⁸ Según los artículos 3 y 47 del TUE, la financiación de operaciones civiles de gestión de crisis por parte de la Comunidad y a través de los fondos de la PESC es complementaria, sin que una sustituya a la otra ni sean intercambiables.

	Acciones del 1 ^{er} pilar (Marco comunitario) ↓	Acciones del 2 ^o pilar (PESC) ↓	Acciones del 2 ^o pilar (PESC) ↓
Presupuesto correspondiente	Presupuesto de las Comunidades Europeas.	Presupuesto de las Comunidades Europeas o, excepcionalmente, asunción de los gastos de funcionamiento por los Estados miembros.	No sufragadas por el presupuesto de las Comunidades Europeas: los gastos de funcionamiento y administrativos que no son atribuibles a las instituciones europeas corren a cargo de los Estados miembros (apartado 2 del artículo 28 TUE). Los gastos administrativos que procedan de operaciones militares pero sean atribuibles a las instituciones europeas corren a cargo de la sección del presupuesto correspondiente al Consejo (la Comisión no participa en operaciones militares).
Gastos administrativos	Parte A de la sección del presupuesto correspondiente a la Comisión o líneas BA específicas en el marco de las líneas presupuestarias pertinentes atribuidas al fundamento jurídico aplicable (reglamento o decisión).	Si las instituciones europeas ocasionan los gastos: bien a cargo de la sección del presupuesto correspondiente al Consejo (p. ej., representantes especiales de la UE) o bien, por lo que se refiere a gastos administrativos de la Comisión, a cargo de la parte A de la sección del presupuesto relativa a la Comisión, de conformidad en ambos casos con el apartado 2 del artículo 28 del TUE.	Si las instituciones europeas ocasionan los gastos (p. ej., costes operativos —logística, instalaciones, viajes, reuniones— de personal militar o relacionado con la PESD del Consejo): cuando están relacionados con el buen funcionamiento administrativo del Consejo, los gastos correspondientes corren a cargo únicamente de la sección del presupuesto relativa al Consejo, de conformidad con el apartado 2 del artículo 28 del TUE. Si no son atribuibles al buen funcionamiento del Consejo, todos los gastos administrativos vinculados a operaciones militares o de defensa quedan excluidos del presupuesto, o bien en analogía con el apartado 3 del artículo 28 del TUE, corren a cargo de los Estados miembros.
Gastos operativos	Los gastos operativos corren a cargo de la parte B de la sección del presupuesto correspondiente a la Comisión, esencialmente la subsección B7 del presupuesto, con arreglo al título o la línea presupuestaria pertinente que corresponda al fundamento jurídico aplicable (reglamento o decisión), por ejemplo, especialmente, B7-210 (ECHO) y B7-671 (MRR).	<u>Regla general:</u> Los gastos operativos corren a cargo de la subsección B8 del presupuesto con arreglo al párrafo primero del apartado 3 del artículo 28 del TUE. <u>En casos excepcionales:</u> Decisión unánime del Consejo para proceder en sentido contrario, según lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 3 del artículo 28 del TUE. Normalmente corren a cargo de los Estados miembros en función de su PNB, salvo decisión unánime del Consejo en sentido	Con arreglo al párrafo primero del apartado 3 del artículo 28 del TUE, siempre corren a cargo de los Estados miembros en función de su PNB, salvo decisión unánime del Consejo en sentido contrario (p. ej., creación de un fondo), según lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 28 del TUE.

		contrario (por ejemplo, creación de un fondo), de conformidad con el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 28 del TUE.	
Autoridad responsable de la gestión	Comisión, en virtud del artículo 274 (antiguo artículo 205) del TCE.	<p><u>Para el presupuesto:</u> Comisión para los gastos de funcionamiento, Consejo para los gastos administrativos.</p> <p><u>Para la atribución excepcional de gastos a los Estados miembros:</u> El TUE no contiene disposición alguna sobre la autoridad responsable de la gestión.</p>	El TUE no contiene disposición alguna sobre la autoridad de gestión.
	Acciones del 1^{er} Pilar (Marco comunitario) ↓	Acciones del 2^o Pilar (PESC) ↓	Acciones del 2^o Pilar (PESC) ↓
Normas presupuestarias aplicables	Aplicación de las disposiciones financieras de los artículos 268 a 280 (antiguos artículos 199 a 209 A) y el Derecho comunitario derivado correspondiente, como el Reglamento financiero de 21.12.1977 aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas.	<p><u>Para el presupuesto:</u> El apartado 4 del artículo 28 del TUE hace referencia a la aplicación de las disposiciones financieras del TCE, entre ellas los artículos 268 a 280 (antiguos artículos 199 a 209 A) y el Derecho comunitario derivado correspondiente, como el Reglamento financiero de 21.12.1977 aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, independientemente de que la autoridad responsable de la gestión sea la Comisión o el Consejo. Esto incluye el Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario con la posibilidad de beneficiarse de la reserva de urgencia y de tener recurso a un nuevo instrumento de flexibilidad.</p> <p><u>Para la atribución excepcional de gastos a los Estados miembros:</u> El TUE no contiene disposición alguna sobre normas presupuestarias, cuya elaboración aún está pendiente.</p>	El TUE no contiene disposición alguna sobre normas presupuestarias, cuya elaboración aún está pendiente.
Control por el Tribunal de Cuentas	Basado en el artículo 238 (antiguo artículo 188c) TCE.	<p><u>Para el presupuesto:</u> Basado en el artículo 248 (antiguo artículo 188 C) del TCE, independientemente de que la autoridad responsable de la gestión sea la Comisión o el Consejo.</p> <p><u>Para la atribución excepcional de gastos a los Estados miembros:</u> No previsto.</p>	No previsto.
Competencia	En virtud del artículo 220 (antiguo artículo 164) del	En virtud del artículo 46 del TUE, ninguna	No previsto.

<p>del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas</p>	<p>TCE, competencia sobre el fondo del fundamento jurídico aplicable (reglamento o decisión) y la financiación relacionada, especialmente en el marco de recursos basados en los artículos 230 y 232 (antiguos artículos 173 y 175) del TCE.</p>	<p>competencia en cuanto al fondo, excepto para verificar que las medidas dentro del ámbito de la PESC no exceden de los poderes atribuidos a la Comunidad por el TCE.</p> <p><u>Por lo que respecta al presupuesto: competencia adicional</u> en lo que concierne a la decisión de financiación, independientemente de que la autoridad responsable de la gestión sea la Comisión o el Consejo, en virtud de la remisión del apartado 4 del artículo 28 del TUE a las disposiciones financieras del TCE, que abarca la competencia para las cuestiones relacionadas, especialmente en el marco de recursos fundados en los artículos 230 y 232 (antiguos artículos 173 y 175) del TCE.</p> <p><u>Para la atribución excepcional de gastos a los Estados miembros:</u> No previsto.</p>	
--	--	---	--