



ALTA REPRESENTANTE  
DE LA UNIÓN PARA  
ASUNTOS EXTERIORES Y  
POLÍTICA DE SEGURIDAD

Estrasburgo, 28.4.2015  
JOIN(2015) 17 final

**COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo -  
Capacitar a los socios para la prevención y la gestión de las crisis**

# COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

## Desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo - Capacitar a los socios para la prevención y la gestión de las crisis

### 1. Introducción

Los acontecimientos que se viven en África, en la Vecindad Europea y en otras partes del mundo apuntan a una dramática situación de la seguridad mundial en constante deterioro, con más de 1 500 millones de personas que viven en regiones frágiles y afectadas por conflictos en todo el mundo. De mantenerse las tendencias actuales, se prevé que esta cifra alcance los 2 000 millones de aquí a 2030. Los países en situaciones frágiles no han alcanzado los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), lo que favorece el enquistamiento de retos de primer orden para el desarrollo, como los conflictos violentos y una gobernanza deficiente. La fragilidad y la violencia se han visto igualmente exacerbadas por nuevas amenazas como el terrorismo y la delincuencia organizada<sup>1</sup>.

Una acción exterior coordinada, que haga uso de las herramientas diplomáticas, humanitarias, de seguridad y de desarrollo de la Unión Europea (UE), es fundamental para restaurar la confianza y para garantizar que las instituciones de los países asociados estén equipadas para hacer frente a los desafíos. Los instrumentos de acción exterior de la UE tienen funciones diferentes y complementarias. La vinculación entre la seguridad y el desarrollo es un principio clave que subyace al enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores<sup>2</sup> y que complementa las políticas de seguridad interior, seguridad marítima y otras. No obstante, es preciso reforzar el enfoque integral de la UE para colmar las lagunas que presenta la actual respuesta de la UE. Este podría ser el caso, por ejemplo, cuando las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) han impartido formación, pero su sostenibilidad y eficacia se han visto mermadas por la falta de equipamiento básico en los países asociados.

En este contexto, cabe destacar además que existe una serie de marcos políticos importantes que son pertinentes para la seguridad y el desarrollo, algunos de los cuales están siendo objeto de revisión. Se trata, por ejemplo, de la Política Europea de Vecindad<sup>3</sup>, del marco de desarrollo para después de 2015, de la revisión estratégica de la política exterior, de la Estrategia de Seguridad Marítima o de la Agenda Europea de Seguridad.

---

<sup>1</sup> Banco Mundial (2011) *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Conflicto, seguridad y desarrollo*, Washington D.C.

<sup>2</sup> JOIN(2013) 30 final, Comunicación conjunta «El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores», 11.12.2013; Documento del Consejo 9644/14, Conclusiones del Consejo sobre el enfoque integral de la UE, 12.5.2014; Documento conjunto de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2015) 85 final de 10.5.2015.

<sup>3</sup> JOIN(2015) 6 final, Documento conjunto de consulta, Hacia una nueva Política Europea de Vecindad, 4.3.2015.

Sobre la base de las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013<sup>4</sup> y de la declaración de la Cumbre UE-Unión Africana (UA) de abril de 2014<sup>5</sup>, la presente Comunicación conjunta identifica las deficiencias y propone medidas correctoras. Se centra en la cuestión del equipamiento para apoyar el desarrollo de capacidades de seguridad en los países asociados, dejando de lado el suministro de armas letales. La Unión Europea no ofrecerá este tipo de equipos.

## **2. La vinculación entre seguridad y desarrollo en las políticas de la UE**

Tal y como se establece en los Tratados, los objetivos de la acción exterior de la UE son, entre otros, «mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional [...]», y «apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza»<sup>6</sup>. Los Tratados también establecen un requisito de coherencia entre los diferentes ámbitos de acción que abarcan estos objetivos<sup>7</sup>.

La política de desarrollo de la UE tiene como objetivo principal la reducción y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza<sup>8</sup>, pero aborda también el desarrollo sostenible, las desigualdades, la injusticia social y las violaciones de los derechos humanos. Este aspecto es esencial para ahondar en las causas de la inseguridad y de los conflictos. Al mismo tiempo, los objetivos de la cooperación al desarrollo han de tenerse en cuenta en otras políticas de la UE que pueden afectar a los países en desarrollo. En apoyo de lo anterior, la Comunicación de la Comisión de 2011 titulada «Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio»<sup>9</sup> y las conclusiones del Consejo de 2012 relacionadas<sup>10</sup> recordaban la necesidad de hacer frente con carácter prioritario a los retos de seguridad, fragilidad y transición.

La UE también es la encargada de definir y aplicar la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), lo que incluye la definición progresiva de una política común de defensa. La PCSD, que forma parte integrante de la PESC, ofrece a la UE capacidades de ejecución operativa. La UE puede recurrir a los medios de la PCSD en misiones fuera de su territorio que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas<sup>11</sup>, y ejercer como tal una amplia gama de tareas<sup>12</sup>.

Es evidente la necesidad de intervenciones en los ámbitos de la seguridad y el desarrollo que se refuercen mutuamente. La UE ha subrayado reiteradamente que «la seguridad es una condición necesaria para el desarrollo»<sup>13</sup> y que «sin desarrollo y erradicación de la pobreza no se podrá lograr

---

<sup>4</sup> EUCO 217/13, Conclusiones del Consejo Europeo, 19 y 20 de diciembre de 2013, 20.12.2013.

<sup>5</sup> Documento del Consejo 8370/14, anexo 1, Declaración de la cuarta Cumbre UE-África de los días 2 y 3 de abril de 2014, 2.4.2014

<sup>6</sup> Artículo 21, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE).

<sup>7</sup> Artículo 21, apartado 3, del TFUE. Artículo 205 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

<sup>8</sup> Artículo 208 del TFUE.

<sup>9</sup> COM(2011) 637 final, «Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio», 13.10.2011.

<sup>10</sup> Documento del Consejo 9369/12, Conclusiones del Consejo «Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio», 14.5.2012.

<sup>11</sup> Artículo 42 del TUE.

<sup>12</sup> Artículo 43 del TUE.

<sup>13</sup> Documento del Consejo 15895/03, Estrategia Europea de Seguridad, 8.12.2003.

una paz sostenible»<sup>14</sup>. La creación y promoción de unas condiciones políticas, sociales y económicas que garanticen la estabilidad son esenciales para la seguridad de un país y un requisito previo para su desarrollo. Esta vinculación entre seguridad y desarrollo es fundamental para maximizar la eficacia de la acción exterior de la UE.

Para que un país pueda velar por su seguridad y desarrollo, debe tener o adquirir capacidades adecuadas en todos los sectores esenciales, tales como la seguridad y la defensa. De esta forma, no solo se estabiliza el país sino que también se le capacita para contribuir de manera constructiva a la paz, la estabilidad y la prevención de crisis en su región.

## **2.1 Esfuerzos en curso en materia de desarrollo de capacidades**

Los esfuerzos desplegados para desarrollar las capacidades de seguridad en los países asociados abarcan una serie de ámbitos de acción. Recurren a diferentes instrumentos y se centran en la creación de instituciones legítimas, eficaces y sostenibles, en particular en lo que respecta a la justicia y la seguridad, el control de las fronteras y la vigilancia costera. Las actividades de desarrollo de capacidades incluyen, entre otras cosas, el acceso a instrumentos internacionales, el diálogo político, la cooperación técnica (incluida la investigación y la innovación conjunta), la formación (transferencia de conocimientos<sup>15</sup> y desarrollo de capacidades<sup>16</sup>) y el suministro de material y equipamiento básicos. La formación en el sector de la seguridad tiene por objeto mejorar la capacidad de un socio para garantizar la estabilidad y la protección de los ciudadanos. Puede adoptar la forma de formación previa a la entrada en funciones, pero también puede integrarse en las fases operativas mediante tutorías o formación y apoyo en el puesto de trabajo. El equipamiento puesto a disposición de los socios puede ir desde equipos de comunicaciones, reanimación y servicios de campo o instalaciones médicas, de transporte y de otro tipo, hasta equipos de protección.

El apoyo de la UE a la vinculación entre seguridad y desarrollo se ha ido ampliando progresivamente a lo largo de los años, concretándose en intervenciones en distintos instrumentos y ámbitos de acción de la UE.

Los mandatos de varias de las treinta y cuatro misiones y operaciones PCSD llevadas a cabo hasta la fecha han incluido el desarrollo de capacidades de los agentes de paz y seguridad en los países asociados. Así, por ejemplo, el desarrollo de capacidades constituye el eje central del mandato de tres misiones PCSD puestas en marcha por la UE en 2014. La misión asesora de la UE para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania (EUAM Ucrania) ofrece apoyo estratégico, asesoramiento y tutoría. La misión de asesoramiento militar de la UE en la República Centroafricana (EUMAM RCA) presta apoyo a las autoridades de ese país con miras a la preparación de la próxima reforma del sector de la seguridad. A tal fin, ayuda a las Fuerzas Armadas nacionales a elaborar la capacidad y calidad necesarias para alcanzar el objetivo de modernizarse y ser más eficaces y responsables. La misión civil PCSD de la UE en Mali (EUCAP Sahel Mali) respalda la reestructuración de las fuerzas de seguridad interior del país, es decir, la policía, la gendarmería y la guarda nacional. El objetivo es ayudar a las autoridades malienses para que garanticen el orden constitucional y democrático y las condiciones para una paz duradera. La misión combina actividades de formación y asesoramiento estratégico.

---

<sup>14</sup> Documento del Consejo 15097/07, Seguridad y Desarrollo, Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, 20.11.2007. Informe del Parlamento Europeo (A8-0039/2015) sobre el informe anual de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo [2014/2219(INI)], 3.3.2015.

<sup>15</sup> En particular en materia de incoación de procedimientos, asistencia jurídica mutua, apoyo a las víctimas y juicio justo.

<sup>16</sup> En particular en materia de administración y gobernanza.

En la última década, la cooperación al desarrollo de la UE ha aumentado sustancialmente su financiación y su compromiso a favor de los sectores de la seguridad y la justicia en países asociados, recurriendo a un amplio abanico de instrumentos en todo el mundo.

En la actualidad, las acciones de paz y seguridad se financian, entre otras fuentes, con cargo al presupuesto de la UE a través del Instrumento en pro de la estabilidad y la paz<sup>17</sup> (IEP) y su antecesor, el Instrumento de Estabilidad<sup>18</sup> (IE). Así, por ejemplo, el IEP prevé, en el marco de un proyecto de desarrollo de capacidades más general, equipamiento para apoyar a la policía de Camerún en la lucha contra Boko Haram (un factor desestabilizador en África Occidental que amenaza el desarrollo y la estabilidad de los países socios y de la UE).

En el contexto más general de la estrategia de la UE para el Sahel, un amplio proyecto del IE ha facilitado equipamiento básico y apoyo (formación y tutoría) para el desarrollo de las capacidades de las fuerzas policiales en la República de Níger, lo que les ha permitido operar de manera independiente. Este proyecto forma parte de un programa global de apoyo que incluye la promoción de iniciativas de paz y de reconciliación, la desactivación de minas y la reintegración socioeconómica.

En el seno del Fondo Europeo de Desarrollo (FED)<sup>19</sup>, el Fondo de Paz para África (APF)<sup>20</sup> presta apoyo a la Unión Africana y a las comunidades económicas regionales con miras a prevenir y, en su caso, gestionar las crisis. La financiación abarca, entre otras cosas, los costes operativos de las operaciones africanas de mantenimiento de la paz (salvo la remuneración del personal), la financiación de la formación y los ejercicios, los sistemas de mando, control y comunicación, o misiones de investigación. Desde su creación en 2003, el APF ha destinado más de 1 200 millones EUR a los esfuerzos de consolidación de la paz en África.

Entre los ejemplos más recientes de ayuda financiera a las operaciones de apoyo a la paz dirigidas por África, cabe mencionar la misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM)<sup>21</sup>. Desde 2007, la AMISOM ha recibido unos 800 millones EUR. Desempeña un papel fundamental a la hora de facilitar las condiciones de seguridad mínimas para el proceso político en Somalia y para la prestación de ayuda humanitaria a través de los agentes humanitarios. Contribuye asimismo a crear condiciones favorables para la reconciliación, la reconstrucción y el desarrollo sostenible en el país.

Por último, el apoyo financiero de la UE a la Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA) busca reforzar la capacidad y el buen funcionamiento de este mecanismo y mejorar la cooperación con el fin de prevenir y, en su caso, gestionar y resolver los conflictos en África<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Reglamento (UE) n° 230/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz (DO L 77 de 15. 3.2014).

<sup>18</sup> Reglamento (CE) n° 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Estabilidad (DO L 327 de 24.11.2006).

<sup>19</sup> Artículo 15 del Reglamento (UE) 2015/322 del Consejo, de 2 de marzo de 2015, sobre la ejecución del 11º Fondo Europeo de Desarrollo, DO L 58 de 3.3.2015.

<sup>20</sup> El artículo 11 del Acuerdo de Asociación de Cotonú, que lleva por título «Políticas en favor de la paz, prevención y resolución de los conflictos», y las correspondientes conclusiones del Consejo constituyen la base jurídica del APF; Decisión n° 3/2003 del Consejo de Ministros ACP-CE, de 11 de diciembre de 2003, sobre la utilización, a efectos de la creación de un Fondo de Apoyo a la Paz para África, de recursos de la dotación para desarrollo a largo plazo del 9º FED, DO L 345 de 31.12.2003.

<sup>21</sup> También se ha prestado ayuda financiera a la Misión Internacional de Apoyo a Mali con Liderazgo Africano (AFISMA) o a la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana (MISCA).

<sup>22</sup> Ello implica el apoyo a las estructuras e iniciativas de mediación africana; el respaldo al Grupo de Sabios, al Consejo de Paz y Seguridad, al Sistema Continental de Alerta Rápida, y a la Fuerza Africana de Intervención Rápida; y el refuerzo de la capacidad de la Unión Africana y de las organizaciones regionales africanas en los

Estos ejemplos ponen de manifiesto que el desarrollo de capacidades de seguridad puede centrarse en las fuerzas civiles o policiales, pero también en las fuerzas armadas. Las funciones relacionadas con la protección pueden adoptar diferentes estructuras organizativas en los distintos países. Por ejemplo, las funciones de protección civil, control de las fronteras y vigilancia costera pueden ser de carácter militar, civil o híbrido.

## **2.2 Retos para la efectiva consecución de resultados sobre el terreno: los casos piloto**

Por lo que respecta al apoyo de la UE al desarrollo de capacidades de las fuerzas armadas, se han seleccionado varios casos piloto en Mali y Somalia para examinar los desafíos actuales. Las primeras conclusiones ponen de manifiesto necesidades en materia de formación y equipamiento, así como de una mejor coordinación, tanto a nivel estratégico como operativo<sup>23</sup>.

### **Caso piloto en Mali**

El objetivo de la Misión de Formación de la UE en Mali<sup>24</sup> (EUTM Mali), que se financia a través de las contribuciones de los Estados miembros y del mecanismo Athena<sup>25</sup>, es entrenar a militares malienses con el objetivo de crear unas fuerzas armadas eficaces y democráticamente responsables, capaces de contribuir a la estabilización del país. El asesoramiento militar y en materia de formación se centra en la formación operativa, el mando y el control, las cadenas logísticas y los recursos humanos. También se imparte formación en materia de Derecho internacional humanitario, protección de civiles y derechos humanos. El desarrollo de capacidades se facilita a las fuerzas armadas malienses bajo el control de las autoridades civiles legítimas en el sur. Una vez formados, se despliegan batallones en el norte del país durante al menos seis meses.

Sin embargo, las unidades formadas carecen de equipos de comunicación, lo que obstaculiza las labores de mando y control. Los soldados no disponen de equipos de protección individual contra minas y artefactos explosivos. Otras necesidades incluyen ambulancias, depósitos de agua y camiones de combustible para garantizar la autonomía y la capacidad de actuar de forma independiente. También faltan productos de primera necesidad, incluido alojamiento, alimentos y asistencia médica. Se precisa asistencia en la prestación de dichos equipos y apoyo para garantizar que los batallones formados no tengan que depender del apoyo de la población local.

En algunos casos, se han encontrado soluciones *ad hoc*, como el suministro de vehículos por otros donantes en Mali, pero esta solución no ha sido coherente ni es sostenible a largo plazo. Cuando no ha sido posible este tipo de financiación *ad hoc*, no se han previsto fuentes de financiación alternativas para colmar estas lagunas.

---

ámbitos de la gestión financiera de las operaciones de apoyo a la paz, la planificación, los recursos humanos, el intercambio de información y el análisis.

<sup>23</sup> Los marcos de análisis de las deficiencias y de gestión del riesgo están en curso y podrían conducir al desarrollo de opciones de mejoras concretas, teniendo en cuenta el actual marco jurídico e institucional.

<sup>24</sup> Decisión 2013/34/PESC del Consejo, de 17 de enero de 2013, relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali), DO L 14 de 18.1.2013.

<sup>25</sup> El artículo 41 del TUE establece los principios que rigen la financiación de las operaciones civiles y militares de gestión de crisis de la UE. Las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa no pueden recibir financiación con cargo al presupuesto de la Unión. Los costes comunes de tales operaciones se regulan actualmente en la Decisión (PESC) 2015//528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015, por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (Athena) y se deroga la Decisión 2011/871/PESC, DO L 84 de 28.3.2015. En la actualidad, contribuyen a Athena todos los Estados miembros, salvo Dinamarca.

## **Caso piloto en Somalia**

En Somalia, el compromiso de la UE se vehicula mediante una serie de instrumentos. A través del APF, la UE es el principal contribuyente financiero a la operación AMISOM, que es dirigida por la Unión Africana. Por otra parte, la UE opera tres misiones PCSD en Somalia y la región en su conjunto centradas en la formación militar, la lucha contra la piratería y la creación de capacidades marítimas.

EUTM Somalia —una misión de la PCSD que imparte formación militar en Somalia— empezó a funcionar en abril de 2010 con el fin de apoyar y desarrollar el sector de la seguridad somalí reforzando las fuerzas armadas del país mediante la prestación de formación militar específica<sup>26</sup>. En 2014, la EUTM transfirió sus actividades de asesoramiento, tutoría y formación a Mogadiscio, donde la formación se imparte en el campo de entrenamiento de Jazeera (JTC), dirigido por la AMISOM.

Las condiciones de vida y las instalaciones de enseñanza en el campo de entrenamiento fueron durante mucho tiempo insuficientes. Su acondicionamiento, incluidas las obras de construcción, requirió mucho tiempo y faltó apoyo básico (p. ej. agua, alimentos, camas, colchones y mantas). Estas deficiencias han incidido negativamente en la eficacia de la formación y han dañado la imagen de la UE.

Como operación militar de la PCSD, son los Estados miembros contribuyentes quienes se encargan de financiar y dotar de personal a la EUTM, con la aportación complementaria del mecanismo Athena para la financiación de los costes comunes<sup>27</sup>. Se considera que el JTC, una instalación AMISOM para la formación de las fuerzas de seguridad somalíes, está en consonancia con el mandato de la AMISOM, ya que el APF sigue un enfoque exclusivamente regional que le impide prestar apoyo a escala nacional. Se parte de la hipótesis de que si los fondos hubieran estado disponibles directamente se habría dado mayor prioridad a la consecución de unos niveles de calidad aceptables para el campo de entrenamiento y se habrían registrado avances antes.

Estos casos piloto ilustran solo algunos de los desafíos que hay que superar: la falta de financiación disponible, las limitaciones a que está sujeta la financiación, especialmente en el marco del APF, y las dificultades prácticas derivadas de un mosaico de diferentes instrumentos que se utilizan en un mismo contexto.

## **3. Mejora de los resultados en materia de refuerzo de las capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo**

### **3.1 Contexto**

Desde el punto de vista del Derecho primario, deben tenerse en cuenta dos grandes principios.

---

<sup>26</sup> Decisión 2010/96/PESC del Consejo, de 15 de febrero de 2010, relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes, DO L 44 de 19.2.2010. En enero de 2013 se decidió prorrogar el mandato de la UETM por tercera vez, hasta marzo de 2015, y ampliarlo para incluir asesoramiento estratégico y tutoría. Desde 2010, la EUTM ha formado a unos 4 000 militares somalíes. Actualmente trabajan para ella 125 personas (formadores y personal relacionado) de diez Estados miembros y de Serbia.

<sup>27</sup> El presupuesto de misión en concepto de costes comunes hasta agosto de 2011 fue de 4,8 millones EUR; y desde agosto de 2011 hasta diciembre de 2012, de 4,8 millones EUR; la financiación común para el período comprendido entre febrero de 2013 y marzo de 2015 será de 11,6 millones EUR. El aumento de los costes obedece en gran parte al traslado a Mogadiscio, incluidos los costes de establecimiento y protección armada.

Una misma acción no puede ser financiada por una medida de la PESC y por un instrumento basado en los artículos 209 y 212 del TFUE. Esto significa, por ejemplo, que la creación de capacidades de seguridad al amparo de un nuevo instrumento potencial puede llevarse a cabo en el marco de la cooperación al desarrollo de la UE si su objetivo y contenido entran en el ámbito de la política de desarrollo.

Los Tratados excluyen la posibilidad de utilizar el presupuesto de la UE para sufragar gastos derivados de operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (véase el artículo 41, apartado 2, del TUE). Por consiguiente, el Fondo Europeo de Desarrollo y el Fondo para la Paz en África son instrumentos al margen del presupuesto de la UE particularmente relevantes en el marco de los esfuerzos en curso para colmar las lagunas existentes entre la PCSD y diversos instrumentos de desarrollo a la hora de abordar de forma integral cuestiones relacionadas con la vinculación entre seguridad y desarrollo. Además, la financiación del desarrollo de capacidades de seguridad en virtud de los artículos 209 y 212 del TFUE no está excluida *per se*, con independencia de la naturaleza civil o militar del beneficiario, pero requiere una evaluación en cada caso concreto.

Más allá del Derecho primario, el marco aplicable a la acción exterior de la UE en el ámbito del desarrollo de capacidades de seguridad es el marco financiero plurianual (MFP) y las bases jurídicas de los instrumentos de financiación exterior. Entre los instrumentos pertinentes del presupuesto de la UE cabe destacar los siguientes:

- el Instrumento en pro de la estabilidad y la paz (IEP)<sup>28</sup>;
- el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP)<sup>29</sup>;
- el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)<sup>30</sup>;
- el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)<sup>31</sup>;
- el Instrumento para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)<sup>32</sup>; y
- el presupuesto de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Por último, la definición de la ayuda oficial al desarrollo (AOD)<sup>33</sup> puede limitar el gasto en desarrollo de capacidades de seguridad, en la medida en que los criterios de la AOD excluyen, con carácter general, los gastos militares. Esta restricción es particularmente pertinente en el contexto del MFP, en el que la UE debe tratar de garantizar que, durante el período 2014-2020, al menos el 90 % de su ayuda exterior total, se contabilice como AOD<sup>34</sup>. El ICD incluye, además, metas AOD específicas<sup>35</sup>, y

---

<sup>28</sup> Reglamento (UE) n° 230/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz, DO L 77 de 15.3.2014.

<sup>29</sup> Reglamento (UE) n° 231/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP II), DO L 77 de 15.3.2014.

<sup>30</sup> Reglamento (UE) n° 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad, DO L 77 de 15.3.2014.

<sup>31</sup> Reglamento (UE) n° 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020, DO L 77 de 15.3.2014.

<sup>32</sup> Reglamento (UE) n° 235/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial, DO L 77 de 15.4.2014, p. 85.

<sup>33</sup> El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es un foro para la coordinación de los esfuerzos de asistencia. Ha establecido una definición acordada internacionalmente de la AOD. De esta forma, los donantes pueden distinguir entre transacciones oficiales realizadas como AOD y otros flujos oficiales. Se sigue debatiendo una posible revisión de las definiciones de la AOD.

<sup>34</sup> EUCO 37/13, Conclusiones del Consejo Europeo, 7 y 8 de febrero de 2013, 8.2.2013.

<sup>35</sup> Artículo 2, apartados 3 y 4 del Reglamento (UE) n° 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo.



una restricción a la adquisición de armas o municiones o a las operaciones con fines militares o de defensa<sup>36</sup>. El FED exige que la programación esté concebida de tal modo que, en la medida de lo posible, cumpla los criterios de la AOD<sup>37</sup>. Además, los Estados miembros declaran su contribución al FED adaptándose a los criterios de la AOD.

### **3.2 Sacar mayor partido de nuestros instrumentos actuales**

#### **Instrumentos existentes en el presupuesto de la UE**

Una parte importante de los programas de ayuda exterior financiados por los instrumentos de cooperación técnica y al desarrollo de la UE ya abordan desafíos en materia de seguridad y desarrollo<sup>38</sup>. En el actual MFP, nueve programas nacionales y ocho programas regionales o temáticos tienen por objeto apoyar actividades relacionadas con la prevención y resolución de conflictos, la paz y la seguridad. Además, en cuarenta y cinco países se están desarrollando programas que hacen mayor hincapié en la gobernanza y el Estado de Derecho, incluido el posible apoyo a la transición desde las misiones y operaciones de la PCSD a otros instrumentos.

No obstante, en el marco del IEP, el IAP, el IEV, el ICD y el IEDDH, el apoyo financiero a favor del desarrollo de capacidades de seguridad está sujeto, como se ha explicado anteriormente, a una serie de restricciones. En la actualidad no existe, por tanto, ningún instrumento del presupuesto de la UE concebido para proporcionar una financiación global al desarrollo de capacidades de seguridad en los países asociados, en particular su componente militar.

Así ha ocurrido a lo largo de la última década. Cuando la Comisión Europea propuso en 2004 un primer instrumento de estabilidad<sup>39</sup>, sugirió ampliar la base jurídica para la financiación de apoyo a largo plazo al desarrollo de capacidades en el ámbito de las operaciones militares de apoyo a la paz. Sin embargo, el texto final no contenía referencias a las operaciones militares o de apoyo a la paz, debido a la oposición manifestada por los colegisladores. La sociedad civil también se mostró contraria a esta solución.

#### **Instrumentos existentes al margen del presupuesto de la UE**

Fuera del presupuesto de la UE, también el FED ofrece recursos operativos para la puesta en práctica de la política de cooperación al desarrollo de la UE con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), en el marco del Acuerdo de Asociación de Cotonú<sup>40</sup>.

El APF se creó en 2003 en el marco del FED y es, en la actualidad, el instrumento de mayor alcance para abordar la vinculación entre seguridad y desarrollo que también presta apoyo a actividades militares.

---

<sup>36</sup> Artículo 3, apartado 13, del Reglamento (UE) n° 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo.

<sup>37</sup> El artículo 1, apartado 3, del Reglamento (UE) 2015/322 del Consejo dispone que la programación se concebirá de forma que cumpla en la máxima medida posible los criterios de la ayuda oficial al desarrollo, teniendo en cuenta el objetivo de la Unión de garantizar que al menos el 90 % del total de su ayuda exterior global durante el período 2014-2020 sea contabilizada como AOD.

<sup>38</sup> Durante el período 2001-2009 se gastaron más de 1 000 millones EUR en apoyo a los programas de reforma de los sectores de la seguridad y la justicia. En 2013, más de la mitad de la ayuda bilateral total al desarrollo de la UE se destinó a países frágiles y afectados por conflictos, la gran mayoría de ellos en el continente africano.

<sup>39</sup> Sobre la base del artículo 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), que fue sustituido por el artículo 352 del TFUE a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

<sup>40</sup> «Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros» firmado en Cotonú el 23.6.2000.

Con todo, el APF sigue siendo un instrumento excepcional y temporal. Los Estados miembros han planteado repetidamente la cuestión de su sostenibilidad financiera y la necesidad de tener en cuenta las distintas alternativas de financiación del FED<sup>41</sup>. Además, en su programa de acción plurianual APF 2014-2016<sup>42</sup>, se excluye la financiación de «municiones, armas y equipo militar específico, piezas de recambio, sueldos de los militares y de formación para los miembros de las fuerzas armadas». Otras restricciones incluyen la obligación legal de contabilizar el 11º FED como AOD «en la mayor medida posible»<sup>43</sup>. Por último, el APF tiene una orientación geográfica y regional exclusiva (la Unión Africana y las comunidades económicas regionales), por lo que no es posible financiar con cargo al APF el apoyo a escala nacional o fuera de África. No obstante, la UE y los países y regiones socios han establecido la reforma de los sectores de la paz y la seguridad como un sector prioritario en varios programas indicativos nacionales y regionales en el marco del FED.

Si bien es posible la financiación del desarrollo de capacidades de seguridad, incluidas las de las fuerzas armadas, al amparo del APF, está sujeta a una serie de restricciones que pueden impedir el uso efectivo de este Fondo para hacer frente a todas las situaciones a que se enfrenta la UE.

Por último, es importante destacar que los Estados miembros también asignan recursos para las operaciones militares de la UE fuera del presupuesto de la UE, ya sea directamente mediante su participación en las operaciones de la PCSD/PESC o a través del mecanismo Athena. Athena gestiona la financiación de los costes comunes relativos a las operaciones militares de la UE en el marco de la PCSD. Estos costes incluyen, entre otros, los costes de implantación y funcionamiento de la sede, infraestructura, logística y apoyo a las misiones. En la actualidad, Athena no cubre los costes habidos por un país y sufragados a través de una misión u operación. Recientemente, el Consejo adoptó una revisión de la Decisión del Consejo Athena que, entre otras cosas, permite que el mecanismo Athena pueda ejecutar fondos del presupuesto de la UE, de conformidad con las normas y procedimientos existentes<sup>44</sup>.

### **Coordinación y coherencia**

Sin perjuicio de las restricciones expuestas anteriormente, podría conseguirse más dentro del marco existente si se aplicara un enfoque más coherente y coordinado.

El apoyo de la UE al desarrollo de capacidades de seguridad debe sustentarse en los principios de la acción exterior de la UE: i) apropiación por el país asociado y adaptación a las estrategias de desarrollo a largo plazo; ii) respeto de los derechos humanos y observancia del Derecho internacional humanitario; y iii) coherencia con otras acciones de la UE como parte de un enfoque global de la UE

---

<sup>41</sup> Documento del Consejo 10342/11, Conclusiones del Consejo sobre la reposición de fondos del Fondo de Apoyo a la Paz para África para el período 2011-2013, 13.5.2011; Documento del Consejo 13935/12, Conclusiones del Consejo sobre la reposición de fondos del Fondo de Apoyo a la Paz para África para el período 2012-2013, 24.9.2012; Reglamento (UE) 2015/322 del Consejo (el artículo 15 establece que, al finalizar el primer programa de acción plurianual, la Unión y sus Estados miembros examinarán los resultados y los procedimientos del Fondo de Apoyo a la Paz para África y estudiarán las diferentes posibilidades futuras de financiación. En este contexto, y con el fin de consolidar las bases del Fondo de Apoyo a la Paz para África, la Unión y sus Estados miembros mantendrán debates en los que se abordará tanto la cuestión de los fondos para operaciones de apoyo a la paz, incluidas las financiadas por el FED, como la de la ayuda sostenible de la UE a operaciones de apoyo a la paz dirigidas por África después de 2020).

<sup>42</sup> Documento del Consejo 8269/14, «Programa de acción trienal para el Fondo de Paz para África 2014-2016», 28.3.2014.

<sup>43</sup> Véase la nota a pie de página nº 37.

<sup>44</sup> Véase la nota a pie de página nº 25.

más amplio para los conflictos externos y las crisis<sup>45</sup>. Además, es importante utilizar el análisis de contexto para evitar un apoyo al desarrollo de capacidades orientado por la oferta, desarrollar una metodología de gestión de riesgos y garantizar un amplio respaldo de la comunidad internacional y la coordinación con otros agentes sobre el terreno.

Dentro del respeto de los marcos institucionales y jurídicos vigentes, las siguientes medidas prácticas podrían mejorar la coordinación dentro de la UE, en particular con los Estados miembros y entre ellos, a nivel estratégico y operativo:

i) Mejorar el intercambio de información de las actividades de desarrollo de capacidades previstas y en curso en los ámbitos más generales de gestión de la prevención de crisis (incluido el apoyo a los sectores de la seguridad y la justicia) realizadas mediante la cooperación bilateral de los Estados miembros, los instrumentos de cooperación técnica y al desarrollo de la UE y las actividades de la PCSD.

ii) Ampliar el intercambio de información a los socios multilaterales de la UE (incluidas las Naciones Unidas, la OTAN y la OSCE) y otros terceros países y socios estratégicos con los que la UE comparte prioridades convergentes y complementarias.

iii) Aprovechar la introducción del proceso Marco Político para la Gestión de Crisis para intensificar los lazos entre los servicios que intervienen en cuestiones de política de seguridad y cooperación al desarrollo. De esta forma, se promoverá un análisis exhaustivo de la participación de la UE en un contexto determinado antes de optar por nuevas acciones PCSD o no PCSD.

iv) Las acciones de la PCSD deben hacer un mejor uso de la pericia en cooperación al desarrollo. Del mismo modo, los programas de desarrollo pueden beneficiarse de la pericia de la PCSD y de los Estados miembros. Se trata, en concreto, de garantizar la coherencia entre el trabajo de los comités de gestión específicos de cada instrumento y la labor de los grupos de trabajo del Consejo en el marco de la PCSD.

v) Organizar de forma más regular y sistemática la interacción entre las delegaciones de la UE y las misiones u operaciones de la PCSD a nivel del país asociado. Establecer la elaboración de informes conjuntos a las respectivas cadenas de gestión en la sede. Normalizar el envío en comisión de servicios de funcionarios de enlace de misiones y operaciones PCSD a las delegaciones de la Unión e incluir este punto en la puesta a disposición de personal y las convocatorias de contribuciones para las misiones y operaciones de la PCSD.

Para apoyar y aplicar estos compromisos, las siguientes iniciativas deben desarrollarse en mayor medida a través de las propuestas pertinentes de la Comisión Europea y de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Alta Representante):

i) Un marco estratégico a escala de la UE, compartido por la PCSD y la política de cooperación al desarrollo, para la reforma del sector de la seguridad. Un marco político común de reforma del sector de la seguridad debe respetar las exigencias reglamentarias de los instrumentos existentes. Este marco podría basarse en la experiencia adquirida en los programas/misiones/operaciones en Bosnia y

---

<sup>45</sup> Tomando en consideración los ocho ámbitos delimitados por la Comunicación Conjunta sobre el enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores de diciembre de 2013: i) desarrollar un análisis compartido; ii) definir una visión estratégica común; iii) centrarse en la prevención; iv) activar los diferentes resortes y capacidades de la UE; v) hacer hincapié en el largo plazo; vi) vincular las políticas y la acción interior y exterior; vii) hacer mejor uso de las delegaciones de la UE; viii) trabajar en asociación.

Herzegovina, la República Democrática del Congo y Afganistán en lo que respecta a la transición desde la PCSD hacia los demás instrumentos.

ii) Un marco de evaluación, seguimiento y resultados compartido para el desarrollo de capacidades de seguridad y actividades relacionadas con la reforma del sector de la seguridad, independientemente del marco político en el que se lleven a cabo.

iii) Una metodología de gestión de riesgos específica sobre el apoyo de la UE al sector de la seguridad de los países u organizaciones asociados. Esta metodología podría basarse, por ejemplo, en la política de debida diligencia en materia de derechos humanos de las Naciones Unidas<sup>46</sup> desarrollada para orientar el compromiso de las Naciones Unidas en apoyo del sector de la seguridad, y en el marco de control del riesgo establecido para las operaciones de apoyo del presupuesto de la UE<sup>47</sup>.

#### **4. Próximos pasos: un nuevo compromiso para alcanzar la paz y la estabilidad con nuestros socios**

La Unión mantiene su compromiso de desempeñar un papel clave a la hora de garantizar la paz y la estabilidad internacionales, la prevención de los conflictos y la creación de condiciones para el desarrollo sostenible a escala mundial.

Capacitar a los países y a las organizaciones regionales asociados para que cada vez más puedan prevenir y gestionar las crisis por sí mismos, mediante un apoyo eficiente de la UE al desarrollo de sus capacidades de seguridad, es uno de los instrumentos más importantes en este empeño.

Partiendo de la experiencia adquirida hasta la fecha, es hora de redoblar esfuerzos. Se espera que el Consejo Europeo de junio de 2015 asuma un mayor compromiso político y directrices para afrontar mejor la vinculación entre seguridad y desarrollo.

La Comisión y la Alta Representante se han comprometido a aplicar las medidas relativas a la coordinación y la coherencia de los instrumentos existentes descritos en la presente Comunicación conjunta. En el enfoque integral, estas medidas solo serán plenamente eficaces si van acompañadas de esfuerzos correspondientes con los Estados miembros y entre ellos sobre sus propios instrumentos a nivel estratégico y operativo. Se requiere una «unidad de esfuerzo» a fin de garantizar la habilidad colectiva de la Unión para asumir compromisos, en el momento adecuado y con los mecanismos y recursos apropiados, a favor de un contexto específico en un país asociado o con una organización regional.

Dada la amplia naturaleza de los retos planteados, las limitaciones existentes no deben abordarse solo mediante fórmulas *ad hoc*. En su lugar, la Alta Representante y la Comisión son de la opinión de que debería tenerse en cuenta la viabilidad práctica de las tres medidas siguientes:

- i) una propuesta destinada a adaptar el Fondo para la Paz en África a fin de hacer frente a sus limitaciones;
- ii) el establecimiento de un mecanismo que vincule la paz, la seguridad y el desarrollo en el marco de uno o varios instrumentos existentes;

---

<sup>46</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Seguridad, A/67/775-S/2013/110, 5 de marzo de 2013.

<sup>47</sup> Directrices de apoyo presupuestario, Dirección General de Desarrollo y Cooperación EuropeAid, Comisión Europea, Bruselas, septiembre de 2012.

iii) un instrumento específico al efecto.

Las propuestas deberían ser objeto de evaluaciones de impacto previas que analicen, entre otras cosas, las posibles consecuencias presupuestarias, políticas y de imagen, así como la incidencia en los derechos fundamentales. En este contexto, debe tenerse en cuenta el compromiso político de la Comisión en favor de proponer la presupuestación de las necesidades del FED.

Se invita asimismo a los Estados miembros a que consideren la ampliación del mecanismo Athena para incluir el desarrollo de capacidades en los países asociados.

Es importante que el seguimiento de la presente Comunicación Conjunta asocie a un gran número de partes interesadas de los ámbitos de la política exterior, la defensa, el desarrollo y la ayuda humanitaria.

La Alta Representante y la Comisión Europea piden al Parlamento Europeo y al Consejo que apoyen el enfoque descrito en la presente Comunicación Conjunta y participen plenamente en el proceso de implicación más coherente y eficaz de la UE en las actividades de desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo.