



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

**DOCUMENTOS
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

46



**RELACIONES OTAN-UNIÓN EUROPEA
A LA VISTA DEL NUEVO CONCEPTO
ESTRATÉGICO DE LA ALIANZA**



MINISTERIO
DE DEFENSA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

***RELACIONES OTAN-UNIÓN EUROPEA
A LA VISTA DEL NUEVO CONCEPTO
ESTRATÉGICO DE LA ALIANZA***

Marzo de 2012



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



NIPO: 083-12-051-6 (edición en papel)

NIPO: 083-12-050-0 (libro e)

ISBN (papel): 978-84-9781-731-8

Depósito Legal: M-

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 500 ejemplares

Fecha de edición:

NIPO: 083-12-052-1 (edición en línea)

ISBN (libro-e): 978-84-9781-732-5



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel libre de cloro obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	7
<i>Por Eduardo Zamarripa Martínez</i>	
LA UNIÓN EUROPEA EN EL TERRENO DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA.....	17
<i>Por José Luis Figuera Aguilar</i>	
UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA GENUINA: LA VISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA OTAN.....	37
<i>Por María Angustias Caracuel Raya</i>	
CONCLUSIONES.....	55
<i>Por Eduardo Zamarripa Martínez</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	61

INTRODUCCIÓN

El Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica es un Documento público de gran trascendencia. No establece precisiones sobre las fuerzas aliadas ni determina acciones concretas para su cumplimiento por los organismos de la Alianza, pero expone las tareas fundamentales de la misma y su percepción del panorama actual de la seguridad internacional. También, y esto es lo más importante, proporciona las directrices necesarias para orientar la actividad de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el tiempo de vigencia del Documento y guía su futuro político y el desarrollo de su estrategia militar.

El pasado 19 de noviembre la Alianza Atlántica, en su cumbre de jefes de Estado y de Gobierno en Lisboa, aprobó el nuevo Concepto Estratégico que ha sustituido al acordado en la cumbre de Washington de 1999. Previsiblemente, y siempre que las circunstancias de la seguridad internacional no cambien excesivamente, el nuevo Documento estará vigente durante toda la presente década.

Por otra parte tan sólo un año antes, el 1 de diciembre de 2009, había entrado en vigor el nuevo Tratado de la Unión Europea (TUE) que había sido ya acordado en la cumbre de la Unión Europea del 13 de diciembre de 2007, también en Lisboa. Este Tratado, que actualiza los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam, expone en su Título V las disposiciones relativas a la acción exterior de la Unión y las específicas referentes a su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En cuanto a estas últimas, el Documento en su artículo 24 establece que:

«La competencia de la Unión en materia de la PESC abarcará todas (la redonda es mía) las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión.»

INTRODUCCIÓN

El artículo 38 del nuevo TUE contempla que el Comité Político y de Seguridad ejercerá el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis contenidas en el artículo 43: misiones humanitarias y de rescate, de asesoramiento en cuestiones militares, de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, de gestión de crisis, de restablecimiento de la paz y de estabilización al término de los conflictos. ¿Hasta cuándo las ambiciones de la Unión en el campo de la Seguridad y la Defensa se van a limitar a las misiones de Petesberg y no van a sentirse responsables los países europeos de su defensa en común?

Así las cosas, es sin duda el artículo 42 del nuevo Tratado (el antiguo 17 del de Maastricht) el que en cuestiones de Seguridad y Defensa tiene más trascendencia de todo el Documento. Establece este artículo que:

«La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión Europea. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad.»

Esta declaración abre la puerta a la posibilidad de que la Unión Europea tome las responsabilidades en el terreno de la Defensa que corresponden a una entidad integrada políticamente, marca una ruta a seguir, y señala un requisito a superar: la decisión por unanimidad del Consejo Europeo, que cuenta entre sus miembros con algunos no tan partidarios de la integración política como otros.

En relación con la Alianza Atlántica, el artículo 42 expone que la política de la Unión Europea:

«Respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN y será compatible con la PCSD establecida en dicho marco.»

Con un mayor nivel de compromiso, el punto séptimo del mismo artículo establece que:

«Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance.»

¿Por qué no incluye este punto específicamente una mención a los medios militares?

INTRODUCCIÓN

En cualquier caso, el punto citado del artículo 42 termina mencionando de nuevo a la OTAN con una expresión similar a la anteriormente transcrita, aceptando que:

«Los compromisos y la cooperación en este ámbito (el de la Defensa) seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirán siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.»

Ésta es una formulación complicada con la que los miembros de la Unión no pertenecientes a la Alianza Atlántica no deberían sentirse totalmente satisfechos.

Otro punto del mismo artículo, y de particular importancia práctica para el futuro, el punto sexto, afirma que:

«Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la Unión.»

Más adelante, en el artículo 46, se determina que los Estados que deseen posteriormente participar en esta Cooperación Estructurada Permanente notificarán su intención al Consejo. La decisión de éste será tomada por mayoría cualificada... de únicamente los miembros del Consejo que representen a los Estados participantes en esta Cooperación Estructurada Permanente. Por este motivo se puede deducir que una vez establecido este grupo, sólo tendrán posibilidad de entrar en él mismo aquellos que el propio grupo decida. En cualquier caso, y no queda bien claro en el texto del Tratado, la pregunta es si el grupo de Cooperación Estructurada Permanente es un instrumento para la ejecución de las misiones que decida el Consejo en sesión plenaria o únicamente de las que decida el propio grupo de Cooperación Estructurada Permanente

Volvamos de nuevo al Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica recientemente aprobado. Al igual que sus versiones de los años 1991 y 1999, y como se ha apuntado anteriormente, no sólo pretende orientar la actividad de la Alianza, sino que constituye, al ser un Documento no clasificado y tener una gran difusión internacional, una declaración pública de cómo se ve la OTAN a sí misma, de cómo percibe la situación internacional, y de

INTRODUCCIÓN

las misiones que se atribuye para desarrollar sus objetivos, básicamente los de preservar la paz y la estabilidad. También el Concepto Estratégico constituye un «aviso a navegantes» para evitar posteriores equívocos o falsos cálculos de las naciones ajenas a la Alianza con respecto a la misma. Con ello, el Documento es también indirectamente un instrumento de disuasión contra potenciales conflictos originados por percepciones erróneas de países potencialmente hostiles.

En este Concepto Estratégico, como no podría haber sido de otra manera, se mantienen las líneas básicas de los documentos homólogos que le precedieron. En cuanto a las tareas fundamentales de la Alianza, el nuevo Concepto Estratégico mantiene las de defensa colectiva y la de gestión de crisis y, haciendo particular hincapié a lo largo de su texto transforma la de Asociación (partnership) en la de Seguridad Cooperativa (cooperative security), que recoge todos los aspectos que pueden enmarcarse en esta tarea con una formulación más atractiva, y por tanto más inteligente y útil, para la percepción que sobre la OTAN puedan tener desde el exterior a la misma.

En la línea del párrafo anterior, el nuevo Concepto hace pública su decisión de intensificar la colaboración con todos los países que lo deseen (Asociación para la Paz, Diálogo Mediterráneo y otras iniciativas) y mantiene la política de «puertas abiertas» para permitir la incorporación a la Alianza de todas las democracias europeas que cumplan los requisitos de la Organización, entendiéndose que esta política contribuye a una Europa más unida, más estable y más libre. En este asunto el Documento se marca un objetivo concreto en su párrafo 35: «facilitar la integración euroatlántica de los Balcanes Occidentales». Primer aviso de que quizás a medio plazo veamos a Kosovo entrar en la OTAN.

La necesidad de adoptar una aproximación global política civil y militar (Comprehensive Approach) para poder interactuar eficazmente con otros actores internacionales en el tratamiento de las crisis, la posibilidad de sufrir ataques informáticos y las amenazas a la seguridad energética y a las vías de comunicación del comercio mundial reciben una atención más detallada en este Documento que en sus versiones anteriores. En cuanto a los desafíos y riesgos actuales quizás la mayor diferencia es la preocupación actual de la OTAN por la proliferación de misiles balísticos, mostrando el nuevo Concepto Estratégico su interés en establecer un sistema de defensa contra los mismos y en ofrecer a Rusia su incorporación a este proceso para establecer con ella una línea de colaboración de indudable gran transcendencia estratégica.

INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista del objetivo de este Documento de Seguridad y Defensa, la diferencia más importante del nuevo Concepto Estratégico con el anterior se refiere al tratamiento de las relaciones de la OTAN con la Unión Europea. El Documento de 1999 reconoce que «una nueva Europa de mayor integración está emergiendo», y aborda las relaciones de la OTAN con la Unión Europea Occidental (UEO) en varios de sus párrafos con el casi común denominador de impulsar una Identidad Europea de Seguridad y Defensa dentro de la Alianza. El nuevo Concepto Estratégico dedica a su relación con la Unión Europea un único párrafo (número 32) que da la bienvenida al nuevo TUE, pero que no se pronuncia sobre el papel que, coordinadamente con la OTAN, pudiera desempeñar la Unión Europea como tal en la defensa de Europa (no en gestión de crisis o misiones de mantenimiento de la paz sino en el terreno puramente de la defensa). El nuevo TUE, como se ha expuesto anteriormente, habla del posible desarrollo en el futuro de la defensa europea en el seno de la Unión, pero en cambio el Concepto Estratégico deja este tema como si ni siquiera existiese.

Lo que sí hace el nuevo Concepto Estratégico es exponer su voluntad de reforzar la asociación estratégica con la Unión Europea:

«En el espíritu de respeto por la autonomía y la integridad institucional de ambas Organizaciones.»

De realzar la colaboración práctica entre ambas instituciones en operaciones dentro del espectro de gestión de crisis, y de aumentar la colaboración, minimizar la duplicación y maximizar el coste-eficacia. Otra idea que podría tener una doble lectura es la mención a la contribución de los países aliados que no pertenecen a la Unión Europea a los esfuerzos de ésta por reforzar sus capacidades para hacer frente a los desafíos de seguridad. Textualmente el Concepto Estratégico afirma que:

«Los aliados no pertenecientes a la Unión Europea hacen una significativa contribución a estos esfuerzos» y valora como «esencial» su máxima implicación en los mismos.

Para los que hemos participado en alguna vez en un documento de este tipo en la OTAN esta formulación podría reflejar el interés particular de algunos países en tener visibilidad respecto a este asunto.

En resumen, el tratamiento de las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea en el Concepto Estratégico se caracteriza por no mencionar nin-

INTRODUCCIÓN

gún posible interés en alcanzar algún compromiso o acuerdo futuro concreto y profundo entre ambas Organizaciones, afirmando tan sólo que:

«La OTAN reforzará su asociación estratégica con la Unión Europea respetando la autonomía y la integridad institucional de ambas Organizaciones.»

Demasiado respeto quizás en un momento en que la Unión avanza en este campo al dejar abierta explícitamente en su nuevo Tratado la posibilidad de definir una política común de defensa de la Unión Europea, que podría conducir a una defensa común.

En el sentido expuesto en el párrafo anterior, y teniendo en cuenta que el objetivo de la OTAN en el momento de su creación fue la defensa de Europa y su unión estratégica con Estados Unidos, y que la inmensa mayoría de los países aliados son europeos y pertenecen a la Unión Europea, cabe preguntarse por qué el Concepto Estratégico no aborda el papel que estima corresponde a la Unión Europea respecto a la defensa de su propio territorio (no a la cooperación ni a las operaciones de mantenimiento de la paz). Precisamente ese papel es uno de los asuntos que trata esta publicación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) que el lector tiene ahora entre sus manos.

Podríamos también preguntarnos sobre la forma en que los 21 países que simultáneamente pertenecen a la Unión Europea y son miembros de la OTAN coordinan sus posturas, si es que lo hacen, en los foros que elaboran las formulaciones en el campo de Seguridad y Defensa de ambas Organizaciones. Surgen además otras cuestiones de mayor calado: ¿es que algunos países de la OTAN, pertenecientes o no a la Unión, consideran a ésta tan sólo una asociación para favorecer el desarrollo económico de Europa, pero no para su integración en el terreno político, o por lo menos quieren limitar los objetivos de integración de la Unión? ¿Quizás algún país de la OTAN pero no de la Unión Europea pretende utilizar su participación en la Alianza para presionar a la primera en su proceso de incorporación a la misma?

Son muchas las preguntas que podríamos hacernos y las respuestas serían siempre muy complejas. Quizás convenga para entender algunas de ellas remontarnos por un momento a los primeros años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

La guerra la habían ganado básicamente Estados Unidos, Unión Soviética y Reino Unido, Europa estaba devastada y la situación era muy

INTRODUCCIÓN

complicada. Reino Unido había perdido su condición de potencia mundial y de muñidor del equilibrio del poder en el continente, y se encontraba con graves problemas para mantener su Imperio. Estados Unidos, que terminó la contienda con una economía pletórica –el gasto bélico había casi duplicado su producto interior bruto–, reclamaba la vuelta de sus soldados a casa, disponía en exclusiva del arma atómica y se debatía entre el aislacionismo y su participación activa en la política mundial y en particular en Europa. La Unión Soviética había emergido como segunda potencia mundial y, aun habiendo sufrido más de 20 millones de bajas durante la contienda, mantenía su ejército ocupando la mitad oriental de Europa e imponía dictaduras comunistas en los países que ocupaba.

Los primeros que se dieron cuenta de la debilidad de Europa ante la Unión Soviética fueron los británicos. Podemos concretar aún más, fueron Winston Churchill y Ernest Bevin. Ambos se fijaron como objetivo alcanzar una íntima alianza entre Reino Unido y Estados Unidos, e involucrar a estos últimos en la defensa de Europa. Lograron ambas cosas. El detonante que marcó el comienzo de la definitiva implicación de Estados Unidos en Europa fue el asesinato del ministro de Exteriores checoslovaco, Jan Masaryk, el 10 de marzo de 1948 y el subsiguiente golpe de Estado comunista en este país.

Tan sólo dos días más tarde del asesinato de Masaryk, el secretario de Estado norteamericano George Marshall, con la aprobación del presidente Truman, respondió a una nota del ministro de Exteriores británico Bevin a través de su embajador en Washington lo siguiente:

«Por favor, informe a míster Bevin que de acuerdo con su nota de 11 de marzo estamos preparados para proceder inmediatamente a discusiones conjuntas sobre el establecimiento de un sistema de seguridad atlántico. Sugiero la urgente llegada de representantes británicos al comienzo de la próxima semana.»

Por más dificultades internas que pudieran surgir, ya no había marcha atrás. La delegación británica llegó 10 días más tarde. Los británicos habían propuesto que se incluyese en las reuniones a los canadienses y esto fue acordado rápidamente con Ottawa.

Muy revelador es el hecho de que el 17 de marzo (cinco días después de la convocatoria norteamericana) los ministros de Exteriores del Reino Unido, Francia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo se reunieron en Bruselas para firmar el Tratado de la Unión Occidental, y que Bevin, representante

INTRODUCCIÓN

británico y firmante del Tratado, no informó a sus nuevos socios de que había recibido el acuerdo norteamericano para celebrar reuniones trilaterales sobre un pacto de naturaleza similar al que en ese día firmaban, ¡y que comenzarían a celebrarse cinco días más tarde!

Las conversaciones tripartitas duraron hasta el 1 de abril, día en que los soviéticos pararon los trenes francés, inglés y norteamericano que unían Alemania Occidental con Berlín. Tras éste y otros incidentes de este estilo, el 18 de junio la Unión Soviética impuso el completo bloqueo de Berlín. Stalin ayudó de esta manera a vencer escrúpulos y dificultades internas norteamericanas colaborando así al establecimiento de la OTAN. Antes de que terminara el bloqueo de Berlín se había firmado ya el Pacto Atlántico.

De los párrafos anteriores se deduce que la OTAN en sus orígenes tuvo una gestación eminentemente anglosajona. Su raíz fue la voluntad común de Estados Unidos, Reino Unido y Canadá, con el objetivo de la defensa de Europa y de unir los intereses estratégicos de Estados Unidos con los de sus aliados. Teniendo en cuenta que los tres países citados mantienen en la OTAN un grado particularmente estrecho de entendimiento entre ellos, y poniendo por delante que a la vez son tres magníficos e imprescindibles aliados en el conjunto de la Alianza Atlántica, podría entenderse perfectamente que su interés en lograr una Europa unida en el terreno político no fuera el mismo que el de otros países miembros de la Unión.

En este Documento de Seguridad y Defensa que publica el CESEDEN, el coronel José Luis Figuero Aguilar, consejero de Defensa de la Representación de España en la Unión Europea, desarrollara el tema de «La Unión Europea en el terreno de la Seguridad y la Defensa» y su relación con la Alianza Atlántica. El coronel Figuero, es diplomado en Operaciones Especiales, ha sido jefe del Escuadrón de Apoyo al Despliegue Aéreo del Ejército del Aire, profesor en la Academia de la Fuerza Aérea de Estados Unidos en Colorado (Springs), y ha estado destinado entre otros puestos en los gabinetes del jefe del Estado Mayor del Aire y del ministro de Defensa, y también en la Dirección General de Política de Defensa. Su amplia experiencia internacional garantiza de antemano la validez y el interés de su ponencia.

A continuación del capítulo anterior, doña María Angustias Caracuel Raya, doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, abordara la visión institucional que la OTAN tiene de la Unión Europea en el terreno de la Defensa, cerrando así el círculo de cómo se consideran mutuamente estas dos Organizaciones vitales para

INTRODUCCIÓN

la política y la defensa de nuestro país. La doctora Caracuel Raya es diplomada por la Escuela Europea de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, la Escuela de la OTAN de Oberammergau y el Colegio Interamericano de Defensa. Actualmente desempeña el cargo de consejera técnica en el gabinete del secretario general de Política de Defensa. Su preparación y experiencia también garantizan en este caso la profundidad y calidad de su análisis.

Desde el año 1949, el mundo ha cambiado mucho, la guerra fría ha terminado, la Unión Soviética ha dejado de existir, y el comunismo se ha convertido en una ideología marginal que ya no es atractiva ni para los países en vías de desarrollo. Por otra parte, detectadas desde los años noventa y trágicamente manifestadas en la primera decena de este siglo, han aparecido nuevas amenazas contra las cuales, y a favor de la estabilidad y de la paz en el mundo, la OTAN sigue siendo necesaria tanto en términos militares como políticos

A juicio de los que defendemos la integración de Europa alrededor de la Unión Europea como única fórmula para mantener nuestra identidad y para no quedar relegados a un papel secundario en este siglo que ahora comienza, debería llegarse a un reparto razonable y comprometido de los cometidos a desempeñar en la defensa de Europa por nuestros aliados norteamericanos, la Unión Europea y los países individuales que no pertenecen más que a una de las dos Organizaciones, de forma que estos cometidos fueran compatibles e incluso apoyaran el proceso de integración de la Unión Europea. Todos debemos comprender la oportunidad histórica de Europa de continuar con este proceso y entender que es perfectamente compatible con el mantenimiento de un fuerte vínculo transatlántico. En este sentido podríamos recordar el apoyo de Estados Unidos en los años cincuenta a la Comunidad Europea de Defensa y retomar la idea (hasta hace algo más de una década muy utilizada) de los «dos pilares» de la Alianza, uno a cada lado del Atlántico.

EDUARDO ZAMARRIPA MARTÍNEZ
Teniente general del Ejército del Aire (R)

LA UNIÓN EUROPEA EN EL TERRENO DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Los antecedentes: el nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)

LA EVOLUCIÓN DE LA PESD HACIA EL TRATADO DE LISBOA

No es sino a partir del comunicado conjunto de 1998 por el presidente Chirac y el primer ministro Blair¹, en plena crisis de Kosovo, que se dan los primeros pasos de lo que hemos conocido como PESD, que se materializaría posteriormente en el Consejo Europeo de Helsinki de 1999. Este proyecto trataba de responder a la necesidad de la Unión Europea de contribuir de forma eficaz con los esfuerzos de Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para llevar a cabo la defensa, gestión de crisis y operaciones de paz en el ámbito internacional.

Los antecedentes previos de la PESD se remontan a conceptos como «el pilar europeo» de la OTAN, que se discutía en las Escuelas de Estado Mayor de los ejércitos aliados en los años ochenta². Más tarde, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en el año 1993, la Unión Europea aborda por primera vez cuestiones de Seguridad y Defensa, todavía a través de la Unión Europea Occidental (UEO). Pero todavía el conflicto de Yugoslavia vendría a mostrar que las carencias eran enormes, y como reacción

¹ Saint-Malo: «La Unión ha de contar con capacidad para actuar autónomamente, apoyada en fuerzas militares creíbles, los medios para decidir su empleo y el alistamiento necesario, para responder a las crisis internacionales.»

² Por entonces en España todavía no existía la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, sino las Escuelas de Estado Mayor de Tierra, Mar y Aire, respectivamente.

desde la Alianza Atlántica, dentro del pilar europeo de la Alianza, surge como respuesta el concepto de Identidad Europea de Seguridad y Defensa, en combinación con el Concepto Fuerzas Operativas Combinadas-Conjuntas (CJTF), que podría permitir el empleo de fuerzas de la Unión Europea en operaciones en las que la OTAN no quisiera intervenir. De esta forma, se podría lograr un empleo flexible de los medios, que por el que sería posible desplegar una fuerza adecuada a la contingencia que requiera una operación de gestión de crisis o de apoyo a la paz.

Pero la realidad no tardaría en demostrar la necesidad de desarrollar una PESD de la Unión Europea, gestada como ya se ha dicho, en Saint-Malo, que constituye una política intergubernamental basada en el consenso, en la que la unanimidad es necesaria. A lo largo de sus 10 años de existencia, la PESD se ha traducido en una capacidad institucional que ha permitido a los Estados miembros de la Unión Europea llevar a cabo operaciones civiles y militares de alcance limitado allí donde lo han considerado necesario, independientemente de la OTAN cuando así lo han decidido, siendo un elemento básico para el desarrollo de la política exterior de la Unión. En sus comienzos (quizás todavía hoy en cierta medida) la PESD hubo de superar el escepticismo de algunos, particularmente del otro lado del Atlántico. Nos queda como fórmula de referencia de estos planteamientos las «tres *Des*» de la secretaria de Estado Albright³, que resumían perfectamente los temores de que el Desarrollo de la PESD podía debilitar la OTAN al desconectarla de la Unión Europea, mediante la duplicación de estructuras y medios, y Discriminando a los aliados no-Unión Europea.

El posterior desarrollo de la PESD se configura principalmente por el Tratado de Ámsterdam de 1997, que introduce estructuras y procedimientos para articularlas, desarrolladas posteriormente en el Consejo de Niza de 2000⁴, en el que se aprueban las estructuras de gestión de crisis. En el año 2004 se adoptan nuevos Objetivos Generales, HG (*Headli-*

³ *Decoupling, Duplication, Discrimination.*

⁴ En el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre 1999, los Estados miembros definen los Objetivos Generales conocidos como HHG (*Helsinki Headline Goal*) como sigue: «Coopearando voluntariamente en operaciones lideradas por la Unión Europea, los Estados miembros deben poder, en el año 2003, desplegar en 60 días y mantener durante al menos un año, fuerzas militares de hasta 50.000-60.000 efectivos capaces de asumir las *misiones Petersberg*.» En el Consejo de Niza se aprueban las estructuras de toma de decisión de la PESD, Comité Político de Seguridad (COPS), Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE).

ne Goals 2010)⁵, y se coloca el énfasis en interoperabilidad, capacidad de despliegue y sostenibilidad. Junto a ello, se produce la creación de la Agencia Europea de Defensa (AED), y desde Estados Unidos cambia la percepción y deja de verse la Unión Europea como un competidor a la OTAN, comenzando a considerar que la PESD como «útil y necesaria»⁶. Una nota pendiente clave para comprender el desarrollo de la PESD es la limitación en el gasto en Defensa, cuestión clave a resolver particularmente en situación de crisis financiera. El gasto en Defensa en Europa comienza a estabilizarse a mediados de los años noventa, con escasas perspectivas de crecimiento (negativo en la actualidad) y llamando por tanto a una cooperación más estrecha en defensa y a la necesidad de abordar la industria europea de defensa.

Desde el año 2003, la PESD ha desarrollado diversas operaciones y misiones (militares y civiles) en Bosnia, antigua República Yugoslava de Macedonia, República Democrática del Congo, Georgia, Irak, Sudán, Indonesia, Territorios Palestinos, mares del Índico y costas de Somalia, Uganda hasta la que actualmente se planea para Libia. Las actividades desarrolladas abarcan una variedad de cometidos, desde vigilancia de alto el fuego e imposición de la Ley, hasta labores de seguridad y protección, gestión de crisis humanitaria y tareas de escolta y protección y vigilancia en la mar.

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC):
EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (SEAE)

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa trae consigo cambios sustanciales en materia de la PESC de la Unión Europea, muchos de los cuales ya habían sido recogidos en la fallida Constitución para Europa. Como elemento destacado, se crean dos nuevas figuras para garantizar la coherencia de la acción exterior de la Unión, unidas a los cambios institucionales. Por una parte está la Presidencia permanente del Consejo Europeo (el belga Herman van Rompuy); por otro lado la figura de Alta Representante para

⁵ Como antecedente, en el año 2003 se aprueba la Estrategia Europea de Seguridad, y se acuerda un plan para abordar las áreas «opacas» del HHG. En junio de 2004 se aprueban los nuevos HG 2010, en los que se expande la referencia a las *misiones Petesberg*, con el compromiso de hacer frente a las carencias en desarrollo de capacidades con el horizonte en el año 2010. Se enfatiza la actuación preventiva de conflictos, e incluye un programa con determinados hitos en capacidades para solventar las carencias.

⁶ Presidente Bush, cumbre de Bucarest de 2008.

la Política Exterior y de Seguridad (AR/VP, la británica Catherine Ashton), cargo que comparte con la Vicepresidencia de la Comisión.

Esta figura aglutina la acción exterior que anteriormente llevaban a cabo autónomamente la Comisión y el Consejo. Nace, por tanto, con vocación de dar coherencia a la acción exterior de la Unión Europea en su ambición por ser un actor global. La AR/VP tiene un triple cometido, uniendo a los dos ya enunciados la Presidencia permanente del Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea.

Para cumplir con sus cometidos cuenta con el también nuevo SEAE que viene a ser el cuerpo diplomático europeo compuesto por las unidades del Consejo, la unidad relaciones exteriores de la Comisión y las delegaciones en el exterior, así como diplomáticos de los Estados miembros.

El SEAE es una entidad autónoma que cuenta inicialmente con unas 2.000 personas, del que se sirve la AR/VP para dirigir la acción exterior de la Unión Europea y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), en el que se incluyen las delegaciones exteriores de la Unión Europea⁷. Como estructuras de gestión de crisis cuenta con el EMUE, la Dirección para el Planeamiento y Gestión de Crisis, la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil y las Presidencias permanentes del Comité de Asuntos Civiles y del Grupo Político-Militar. El presidente del CMUE ejerce como principal asesor militar de la AR/VP. Otros elementos de singular importancia en la gestión de crisis son el Centro de Situación, con una relación directa con el director de Respuesta a Situaciones de Crisis, y los elementos con estatuto de agencia: Centro de Satélites y AED. Todavía nos encontramos ante la puesta en marcha del servicio, por lo que los cambios en el organigrama son casi habituales en un proceso en el que parece que casi cuenta tanto la posición relativa como la sustancia del cargo.

DE LA PESD A LA PCSD

Por su lado, en el ámbito de la Seguridad y la Defensa, la transición de la PESD a la PCSD ha sido mucho menos brusca que lo que se anticipaba. Las principales diferencias nacen de la necesidad de cierta flexibili-

⁷ Antes delegaciones de la Comisión Europea. Se compone de una Junta Corporativa que reúne a la AR/VP con el secretario general ejecutivo, el oficial jefe ejecutivo y dos adjuntos al secretario general. Cuenta con seis Direcciones Generales que se encargan de asuntos por regiones o temáticas, además de la presidencia permanente del COPS y el director general de Respuesta a Crisis y Coordinación Operativa.

dad para acometer por la Unión Europea las tareas cada vez más exigentes para la gestión de crisis civiles y militares; al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que no todos los Estados miembros están en igual disposición para poder efectuarlas. Efectivamente, con el Tratado de Lisboa aparecen fórmulas que posibilitan la participación en la Seguridad y la Defensa «a diferentes velocidades», como son la posibilidad de emplear el modelo de «cooperación reforzada»⁸ en asuntos de defensa, así como la nueva figura de la Cooperación Estructurada Permanente⁹.

No podemos dejar de citar dos elementos singulares que consagra el Tratado de Lisboa: por un lado la cláusula de asistencia mutua¹⁰ por la cual los Estados miembros se obligan a dar asistencia por todos los medios disponibles a aquel que sea víctima de una agresión armada en su territorio, obligación semejante a la del artículo V del Tratado de Washington que constituye la OTAN; por otro, la cláusula de solidaridad¹¹ que obliga a los Estados a apoyarse mutuamente en caso de ataque terrorista o desastre natural, o producido por acción humana. Este apartado, que en principio está consagrado a la respuesta con medios de protección civil, va a poder tener un desarrollo en la dirección del uso de los medios militares para respuesta a emergencias, que puede vincular las capacidades de respuesta rápida de la Unión Europea con estos cometidos.

Y en el proceso de mejorar y racionalizar el desarrollo de capacidades militares europeas, el Tratado de Lisboa contempla el establecimiento de la AED, que paradójicamente ya es una realidad desde el año 2004, pero que deberá ser «refundada» de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado. La AED,

⁸ Procedimiento que permite una relación más estrecha entre los Estados miembros que lo deseen, para progresar según ritmos u objetivos diferentes en materias incluidas en los Tratados (núcleo duro).

⁹ La Cooperación Estructurada Permanente es un mecanismo por el que los Estados miembros interesados se comprometen a acometer de forma más intensa el desarrollo de las capacidades de defensa, desarrollando sus capacidades nacionales y participando en su caso en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la AED.

¹⁰ «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas...» (artículo 42, apartado séptimo del Tratado de la Unión Europea).

¹¹ «La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares...» (artículo 222 del Tratado Fundacional de la Unión Europea).

en la que los Estados miembros pueden participar si así lo desean, tiene la misión de apoyar a los Estados y al COPS en la mejora de las capacidades de defensa para la gestión de crisis, así como apoyar el desarrollo de la PESD. Para ello actúa como catalizador, promueve la colaboración, lanzamiento de iniciativas y soluciones para la mejora de capacidades.

Sus funciones comprenden el desarrollo de capacidades de defensa, la promoción de la Investigación y Tecnología en Defensa, así como la cooperación en armamentos, y por último, a la creación de un Mercado Europeo de Equipos de Defensa que sea competitivo, fortaleciendo la base europea industrial y tecnológica de defensa.

Realidad actual de la PCSD

En pleno proceso de implantación del nuevo modelo derivado del Tratado de Lisboa, es preciso ver la foto del momento actual para tratar de imaginar el cuadro al que queremos llegar. No será tanto el cómo sino el dónde queremos llegar, pero la forma en que transcurran los próximos años marcarán las aspiraciones de un modelo que, sin ningún género de dudas, «está en construcción».

Por la naturaleza de este trabajo hemos elegido destacar algunas de las principales líneas por las que discurre el desarrollo de la PCSD, sin ánimo de presentar una relación exhaustiva, así como algunas de las incógnitas que han de encontrar respuesta más pronto que tarde.

NUEVOS DESARROLLOS EN EL ÁMBITO DE LAS CAPACIDADES: MÁS ALLÁ DEL 2010

El año 2010 era la fecha establecida como referencia en el desarrollo de capacidades civiles y militares por los HG 2010. La declaración del Consejo, en diciembre del pasado año, aprobó un documento que proporciona la Guía Política para el Desarrollo de Capacidades. Comienza por señalar que en el 2010 no supone la culminación de un proceso sino una referencia, y da indicaciones para lo que debe ser la búsqueda de valor añadido en logros concretos para copar con las carencias.

Ciertamente, como ya venía ocurriendo con la PESD, nos encontramos en una situación presupuestaria adversa para el desarrollo de capacidades, que exige soluciones para progresar y mantener las capacidades, sin dejar de lado la industria de defensa. La ecuación se presume muy compleja,

pues los desarrollos en Defensa tienen una estrecha vinculación con la Investigación y Tecnología, lo que hace que el mercado sea costoso.

Esta Guía se inclina por una aproximación ambiciosa y a la vez realista, con una dimensión cívico-militar. Por su interés, se incluyen a continuación algunos de los elementos clave para el desarrollo de capacidades contenidos en la guía:

- Desarrollar capacidades civiles y militares móviles, desplegadas, con alto grado de cualificación e interoperabilidad.
- Identificar sinergias entre las capacidades civiles y militares, así como estrechar la coordinación entre la PCSD y el Área de Libertad, Seguridad y Justicia, que se ocupa de la seguridad interior de la Unión Europea.
- Fortalecer el desarrollo de la aproximación integral, particularmente en el desarrollo de directrices y conceptos.
- Mejorar la capacidad de evaluar las situaciones de crisis y de responder, incluyendo ayuda en situaciones de desastre con el empleo de medios PCSD, y las situaciones posconflicto.
- Mejorar la anticipación y reacción a situaciones de crisis, mediante sistemas de información, inteligencia y comunicaciones, incluyendo información procedente de satélites.

En la obtención de capacidades civiles los elementos clave son un número suficiente de personal cualificado y disponer de los elementos posibilitadores, dotados de los conceptos e instrumentos de apoyo que incorporan las enseñanzas de misiones anteriores. En el caso de las capacidades militares, los elementos fundamentales son proyección, protección y apoyo de la fuerza, superioridad de información, y la optimización de las capacidades de planeamiento y conducción al nivel operacional.

Como elemento de singular importancia en los procesos de desarrollos de capacidades destaca el papel que asume la AED, a través del Plan de Desarrollo de Capacidades, en el que los Estados miembros determinan aquellas capacidades que hay que abordar prioritariamente. Para la AED también es prioritario actuar en el fortalecimiento de la base europea industrial y tecnológica de la Defensa, que debe ser más integrada y competitiva. Con ello, se persigue la creación de un mercado europeo de equipos de defensa, con transparencia, más competición y también más coordinación.

Con ello vemos que el modelo de referencia para el desarrollo de capacidades sigue siendo válido, no se trata de definir nuevos HG sino de «nuevos» (no tan nuevos) métodos de desarrollo, con el acento en la cooperación y en las sinergias. Particular importancia puede tener el desarrollo del mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente, como vía para mejorar las capacidades y fortalecer la respuesta a crisis de la Unión Europea. No obstante, todavía no se ha encontrado el consenso básico que permita generar el deseo político de su puesta en marcha.

«AGRUPAR Y COMPARTIR»

El nivel de ambición acordado en la declaración sobre fortalecimiento de capacidades¹² en el Consejo Europeo de diciembre de 2008 quedó confirmado, sin que sea necesaria su revisión. Es éste un elemento importante para el planeamiento, máxime en vistas del entorno financiero y presupuestario en que nos encontramos. Como nos temíamos, la progresiva disminución de las disponibilidades presupuestarias para la Defensa ciertamente no viene acompañada de una disminución de los riesgos y amenazas. Por ello, para hacer frente a esta situación surge la que se dado a conocer como iniciativa de Gante¹³, que cobró una fuerza singular en la reunión informal de ministros de Defensa celebrada en esta histórica ciudad belga en septiembre de 2010.

Efectivamente, la idea de «Agrupar y Compartir»¹⁴ para mantener ciertas capacidades puede implicar ciertas renunciaciones de independencia en el empleo, y exige una confianza plena en los socios para poder llegar a acuerdos, pero también puede significar ahorros sustanciales. Se planteó la idea como una diversidad de proyectos que, en conjunto, podrían llegar a materializar la Cooperación Estructurada Permanente, según propuesta del director ejecutivo de la AED. Al este debate se unió la propuesta germano-

¹² Declaración de 11 de diciembre de 2008, que contempla, entre otros, el despliegue de una fuerza de 60.000 efectivos en 60 días para una operación principal, dentro de los escenarios del HG 2010, así como una serie de operaciones y misiones variables: dos operaciones de estabilización y reconstrucción con elemento civil, apoyadas por 10.000 efectivos durante al menos dos años.

¹³ En Gante se plantea agrupar y compartir como medio para mantener las capacidades. Se logra un debate político intenso y una amplia coincidencia en la necesidad de explorar vías de cooperación. Es también aquí dónde el ministro alemán Zu Guttenberg presenta su propuesta de análisis de capacidades para determinar campos de cooperación.

¹⁴ *Pooling & Sharing* en su denominación inglesa, también conocida como «mutualización de capacidades en la traducción de la idea al francés».

sueca para elaborar un análisis de sus capacidades militares y estructuras de apoyo, y la potencialidad para aplicar el concepto «Agrupar y Compartir» a la clasificación así elaborada. De este punto se derivan dos líneas de trabajo: una de la que se ocupa el Comité Militar, que se encargará de analizar y compendiar todas las respuestas de los Estados miembros para determinar posibles áreas en las que puedan germinar proyectos concretos, y otra en la AED, que prosigue con los trabajos para identificar posibles áreas de cooperación y actuar como catalizador, combinando impulso *top-down* y *bottom-up*.

La AED ha incorporado este tema a sus contactos *staff to staff* con OTAN, que explora por su parte un proyecto similar, denominado «soluciones multinacionales». Es poca la sorpresa, pues no en vano las capacidades pertenecen a los Estados que impulsan su desarrollo y, aunque la expresión se gaste de tanto repetirla, sólo existe un conjunto de fuerzas, que los Estados pueden poner a disposición de una u otra organización para cumplir sus cometidos.

Los primeros resultados recogidos por el Comité Militar dan una buena señal, de entrada hacia la transparencia. El proceso será largo, tiene potencial de convertirse en un multiplicador de fuerzas para abordar retos estratégicos. Se han identificado más de 300 proyectos, principalmente dirigidos a áreas no vinculadas directamente a medios de combate, particularmente aspectos de apoyo logístico, enseñanza y formación, con posibilidad de incluir capacidades espaciales y transporte estratégico.

Pero ahora... ¿qué? El siguiente paso requiere del compromiso e iniciativa de los Estados, el compromiso de no permitir que el proyecto languidezca y pierda energía, y la iniciativa de mantener contactos (bilaterales o multilaterales) para determinar proyectos que puedan llevarse adelante. Ya se han producido anuncios respecto al deseo de promover proyectos concretos: Italia anunció su deseo de promover proyectos en formación de pilotos y apoyo médico a las operaciones, y Alemania respecto de Cuartel General Multinacional y *pool* de aviones de patrulla marítima. Por su parte, Francia ha puesto sobre la mesa una propuesta de crear un «grupo de sabios» de alto nivel para impulsar los contactos y facilitar la toma de decisiones. Pero seguirán siendo los Estados los que, en último término, deban mover ficha y renunciar a parte de su autonomía para crear estas agrupaciones. En ello influirán factores como el tamaño, la percepción de la amenaza no compartida y otros factores que pueden favorecer o dificultar la idea de cooperar.

Para comprender con mayor precisión el potencial de esta iniciativa es justo señalar un aspecto que la diferencia de las soluciones multinacionales de la OTAN, que consiste en incluir la dimensión industrial y de Investigación y Tecnología, que la AED se encarga de estudiar.

INICIATIVA DE WEIMAR: CAPACIDAD PERMANENTE DE PLANEAMIENTO Y CONDUCCIÓN DE OPERACIONES CIVILES Y MILITARES. GRUPOS DE COMBATE

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa los asuntos de la PESD contaban con el impulso de la Presidencia de turno del Consejo, en particular de los llamados «grandes». Ahora se pretende lograr mayor continuidad y coherencia con la Presidencia permanente del Consejo¹⁵, y el liderazgo corresponde a la AR/VP, si bien siguen siendo los Estados miembros a quienes corresponde animar y orientar este impulso. La Iniciativa de Weimar¹⁶ se plasma en una carta a la AR/VP de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de Alemania, Francia y Polonia proponiendo una serie de medidas para impulsar la consolidación y el desarrollo de la PCSD. La propuesta recibió el respaldo del Consejo en las conclusiones de enero 2010.

Entre sus propuestas aborda los ámbitos clave para el desarrollo de la PCSD, es decir, la asociación estratégica con la OTAN, ahogada por los problemas políticos entre Turquía y Chipre, la posibilidad de contar con una capacidad permanente cívico-militar de conducción de operaciones y misiones, que es un elemento indispensable para dotar de credibilidad a la gestión y respuesta a crisis de la Unión Europea, y el desarrollo de capacidades, orientado hacia una mayor cooperación entre los Estados (agrupar y compartir, y especialización de funciones militares):

- En cuanto a la cooperación entre *Unión Europea* y OTAN no hay otra alternativa que animar a estrechar la relación. Para ello van a ser clave las relaciones entre los respectivos *staff*, al tiempo que se buscan avances concretos, pero sin cejar en buscar un modelo que supere las barreras actuales. La actuación en Libia de una y otra organización da idea de la insuficiencia de esta relación y pone de manifiesto el largo camino por recorrer¹⁷.

¹⁵ Precisamente entró en vigor a escasos días del inicio de la Presidencia española de 2010.

¹⁶ Se debe promover la cooperación entre los tres países mediante cumbres en formato jefe de Estado o ministros de Exteriores.

¹⁷ El Comité del Atlántico Norte (CAN) y el COPS de la Unión Europea no se reunieron para tratar la crisis de Libia, en sesión informal, hasta el 6 de mayo de este año.

- En el terreno de la gestión de crisis se plantea la mejora de la capacidad de planear y conducir operaciones y misiones en el nivel estratégico, sobre la base de las estructuras ya existentes. Esta propuesta sigue contando con la oposición frontal de aquellos que sólo admiten la primacía de la OTAN en las operaciones militares. En el nivel operacional propone la mejora de las capacidades de conducción militares, y por último, ya en el nivel táctico, sugiere adaptar los Grupos de Combate¹⁸ a las complejas necesidades operacionales incluyendo la creación de módulos civiles-militares.

Sobre estos ejes precisamente la baronesa Ashton elaboró su Informe PCSD, del que presentó un avance intermedio sobre los aspectos militares al Consejo de Asuntos Exteriores en formación de ministros de Defensa en el mes de mayo. Resta por incorporar los elementos civiles si bien lo mostrado hasta ahora indica que los avances en la Seguridad y la Defensa son más bien tímidos.

COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE

Sobre esta disposición del Tratado de Lisboa, la cuestión sería plantearse si se trata de una idea del pasado¹⁹ o bien si tiene cabida como impulsor de una PCSD a dos velocidades en el panorama actual. La Presidencia española fue el primer impulsor del debate de cara a su puesta en marcha, debate que prosiguió durante la Presidencia belga, sin que se detectara un verdadero entusiasmo en ello. Se puso pronto de manifiesto que el mecanismo concebido para fomentar el desarrollo de capacidades y atender a las necesidades de fuerzas sobre la base del compromiso real (y diferente) de los Estados miembros carecía de madurez política. A la hora de discutir las condiciones de acceso, se descubre que hay un deseo de centrarse más en compromisos que en criterios, dando un valor superior a la idea de la inclusividad, que privilegia la pertenencia de todos los Estados miembros, y deja de hecho sin efecto las ideas de criterios más elevados de capacidades militares como condición previa.

¹⁸ Con respecto a los Grupos de Combate, propone la revisión de los principios de financiación, contemplando la financiación común de determinados aspectos.

¹⁹ El artículo estableciendo la Cooperación Estructurada Permanente y el correspondiente Protocolo ya figuraban en el texto de la Constitución para Europa, rechazado en el año 2006, prácticamente en los mismos términos en que aparecen en el Tratado de Lisboa.

Esto puso de momento en pausa un proceso que quizás pueda verse revitalizado por la vía de las ideas pragmáticas. Efectivamente, puede haber un camino más práctico para desarrollar iniciativas en un marco flexible, que permita su impulso por un grupo de Estados que no sea necesariamente a 27, pero que tampoco se encuentre próximo al modelo bilateral. Se podría plantear avanzar también en el empleo de los Grupos de Combate o la vinculación de las fuerzas multinacionales a la PCSD, en paralelo a la iniciativa «Agrupar y Compartir». En este camino la AED tiene un papel que desarrollar, y se pueden lograr verdaderos progresos hacia la puesta en común de capacidades y recursos, así como a dotar de más posibilidades a la PCSD.

Una reciente iniciativa de Italia y España en este ámbito plantea abordar desde esta fórmula de cooperación, la capacidad de planeamiento y conducción de operaciones civiles y militares, a partir de los elementos ya existentes en Bruselas. Será un nuevo estímulo para la puesta en marcha de un mecanismo que cuenta con la fuerza que otorga la aprobación por los 27 en el Tratado, que confiere una solidez añadida sobre cualquier otro mecanismo de cooperación.

Si bien hay que ser conscientes que sea cual sea la fórmula de cooperación que se establezca, siempre va a imponer ciertos límites sobre los derechos de cada Estado respecto de la decisión de utilizar-desplegar sus fuerzas. Esta idea, ya constatada con las fuerzas multinacionales, puede actuar de ancla ante cualquier forma de cooperación, por lo requerirá de fórmulas adicionales de compromiso político para permitir que una fuerza o estructura multinacional sea verdaderamente operativa, que quizás sólo puedan darse en un mecanismo en que el criterio de acceso sea parte del compromiso.

RELACIONES INTERINSTITUCIONALES. UNIÓN EUROPEA-OTAN

Las relación entre la Unión Europea y la OTAN evoluciona al tiempo que la Unión Europea reflexiona internamente sobre el modelo de organización que quiere ser, debatiéndose entre una actuación en línea con las organizaciones defensivas tradicionales orientado a la Europa de la Defensa, frente a aquellos que, aludiendo a su propia tradicional neutralidad, ven más adecuado el modelo de gestión de crisis a través de las capacidades civiles, o con el empleo de instrumentos que limiten la actuación militar. En todo caso, por el Tratado de Lisboa, la defensa de la Unión Europea

queda vinculada tanto a sus propios medios como al recurso a la OTAN, para los 21 Estados miembros de la Unión Europea que lo son también de la Alianza. Podemos decir, por ello, que la Europa de la Defensa quedará unida estrechamente al vínculo transatlántico.

Esto no impide que existan diferencias (más o menos tirantes) entre ambas Organizaciones. En el año 2003, la armonía en la OTAN se vio distorsionada por el conflicto de Irak, en el que Gran Bretaña, Italia y España siguieron el camino de Estados Unidos, divergente de la postura de Francia y Alemania. El conflicto libio mostró que, a pesar de los distintos posicionamientos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en este caso de Francia y Alemania, la OTAN ha podido hacerse cargo de las operaciones en aplicación del mandato de Naciones Unidas²⁰. Esta vez la relación entre OTAN y Unión Europea fue menos fluida de lo deseable, y el «concurso de bellezas» sólo dejó abierto a la Unión Europea el desarrollo de una operación de apoyo²¹ a la acción de asistencia humanitaria dirigida también por agencias ONU.

El problema político de fondo entre ambas Organizaciones nace de la disputa entre Turquía y Chipre. Por un lado, está el sentimiento turco de maltrato por la Unión Europea, con la que no logra establecer el deseado acuerdo de seguridad para establecer el acuerdo administrativo con la AED por el bloqueo chipriota; esto a su vez resulta en el bloqueo de un posible acuerdo de seguridad de Chipre con la OTAN. Como trasfondo, la situación de Chipre, a cuya unificación²² somete Turquía la normalización de relaciones.

Mientras se trata de evolucionar en el terreno político, en el que no es posible predecir con exactitud cuándo y cómo variará la situación, la línea adoptada por la Unión Europea, siguiendo las conclusiones del Consejo Europeo de septiembre 2010, es concretar una serie de acciones que permitan mejorar los aspectos prácticos de cooperación entre OTAN y Unión Europea en la gestión de crisis, que podrían dar paso a una relación Orga-

²⁰ Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1970 y 1973.

²¹ La operación EUFOR Libia, de apoyo a la asistencia humanitaria es prácticamente inviable en los términos que se planteó a su inicio (limitada a una petición de OCHA y constreñida bajo estrictas limitaciones de empleo de los medios militares). El papel de la Unión Europea parece estar en la imposición de sanciones y planear las actuaciones posconflicto, en el marco de la reforma del sector seguridad.

²² Carta de 18 mayo del ministro de Asuntos Exteriores turco Davutoglu a la AR/VP y al secretario general de la OTAN.

nización a Organización. La AR/VP y el secretario general de la OTAN han acordado mantener contactos periódicos para trabajar en la mejora de la relación estratégica entre ambas Organizaciones, con un enfoque pragmático y político para lograr objetivos operativos, preservando y manteniendo la cooperación en operaciones. A esta línea se circunscriben los trabajos en el campo del apoyo médico y la lucha contra los dispositivos explosivos improvisados, en los que se han producido documentos conjuntos y ya se habla de ganancias inmediatas, con la oferta de empleo de los centros de excelencia OTAN por la Unión Europea. Esta iniciativa se espera extender en breve a la defensa nuclear, radioactiva, biológica y química.

Sin embargo, el camino para vencer las dificultades políticas existentes no es sencillo, y vale quizás aplicar la regla de las «tres *Pes*», *Pragmatismo* y *Pasito a Pasito*». Por supuesto, todas las actuaciones que se planteen deben estar regidas por los principios de autonomía de decisión de cada Organización, inclusividad y reciprocidad, para asegurar que la toma de decisiones en una organización no condiciona a ningún Estado miembro en la que no participa. La línea roja definitiva es trabajar con información clasificada OTAN.

En este sentido, se puede avanzar sobre la base del informe del Consejo de Niza, que ya establecía las reuniones entre CAN y COPS, y proponer una serie de modelos que puedan facilitar los contactos concretos entre organizaciones. Veamos algunas posibilidades:

- A nivel ministerial, reuniones de la AR más siete, es decir, con los aliados europeos OTAN no Unión Europea y otros países candidatos al acceso. La fórmula, AR más nueve, daría cabida a los aliados transatlánticos, con posibilidad de extender los temas más allá de las operaciones civiles y militares, a cuestiones de interés como puede ser terrorismo o desarrollo de capacidades. Estas fórmulas de contacto se pueden desarrollar paralelamente a nivel CAN-COPS²³ y de Comités Militares respectivos. Un posible punto de refuerzo a tener también en cuenta podría ser los Comités de Contribuyentes en los que se da cabida a los terceros Estados que participan en operaciones y misiones de la Unión Europea.
- En el ámbito práctico, los contactos directos entre el personal y unidades componentes de una y otra organización permiten lograr acuerdos prácticos concretos tanto para la cooperación en teatros de operacio-

²³ La última tuvo lugar el 6 de mayo, tratando sobre las operaciones en Libia.

nes como para el desarrollo de capacidades. Este procedimiento se ha puesto en marcha durante la Presidencia española en el año 2010, y dio como resultado documentos conjuntos en dos áreas²⁴. Estos contactos incluyen reuniones periódicas, sobre las que se debe informar internamente en ambas organizaciones para asegurar que se mantiene la transparencia y se registran los progresos.

- Sin duda, el paso fundamental en el camino de la relación estratégica entre Unión Europea y OTAN es la promoción de una cultura estratégica compartida. Para ello son necesarios muchos elementos, desde la formación inicial. A nivel práctico concreto, la promoción debe pasar por el desarrollo de acuerdos apropiados entre el Colegio de Defensa de la OTAN y la Escuela Europea de Seguridad y Defensa, con capacidad para influir dentro de sus respectivos ámbitos, en el desarrollo de una cultura común de Seguridad y Defensa y fundamentar sobre ella la relación entre ambas organizaciones.

ALGUNOS ELEMENTOS DEL NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN Y LA PCSD

El Concepto Estratégico de la OTAN aprobado en la cumbre de Lisboa ha supuesto, sin duda, una puesta al día más que necesaria, que sin duda debe mostrar una valoración de riesgos y amenazas que no puede sorprender a los socios europeos. Sin embargo, es preciso estudiar la relación con algunos aspectos de la Seguridad y Defensa que han tenido un desarrollo importante en la Unión Europea, particularmente desde el año 1999, fecha de la que databa el anterior Concepto Estratégico. Quisiera llamar la atención sobre cuatro elementos del Documento suscrito en Lisboa:

- Enlace transatlántico y distribución de esfuerzos (p. 3). No representa una idea nueva, pero ahora aparecen perfectamente delimitados. Los Estados miembros de ambas Organizaciones tendrán que asumir el compromiso en toda su extensión.
- El Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) (p. 25), en el que la OTAN se dota de una capacidad civil de gestión de crisis «apropiada pero modesta», con voluntad de empleo para planear, emplear y

²⁴ Apoyo médico y lucha contra dispositivos explosivos improvisados. Han permitido dar una solución al acceso a documentación por todos los Estados Mayores, así como lograr avances inmediatos, como poner a disposición de ambas los Centros de Excelencia.

coordinar actividades civiles. Esta nueva capacidad podría hasta cierto punto entrañar un riesgo de duplicar la gestión civil de crisis con que cuenta la Unión Europea. Y esto no nos debería llevar a una competición entre Organizaciones cuando se precisa una intervención con componentes de gestión civil de crisis.

- Reforma de la Estructura de Mandos de la OTAN (p. 37). La transferencia de responsabilidades a estructuras de la fuerza podría incrementar la carga sobre los Cuarteles Generales Nacionales, lo que sin duda tendrá repercusiones sobre su disponibilidad para la PCSD. Queda del lado de la Unión Europea estudiar cómo va a evolucionar un elemento (mando y control) tan esencial como insuficientemente resuelto para el desarrollo de la PCSD, como ya hemos abordado.
- Relaciones con Rusia. Este es un elemento no tan evolucionado en el ámbito de la PCSD, si bien la Unión Europea y Rusia mantienen una asociación estratégica desde 1997, y Rusia ha participado en operaciones PESD (EUFOR Chad-República Centroafricana)²⁵. Recientemente se ha suscrito un acuerdo de intercambio de información clasificada y contactos Unión Europea-Rusia, iniciados el pasado otoño, dirigidos a la modernización de la relación estratégica en los cuatro espacios que se definieron en el año 2003.

La aplicación

El concepto Seguridad y Defensa de la Unión Europea, con poco más de 10 años, es como un niño a esa edad, nos hemos acostumbrado a verlo crecer y nos agrada ver sus logros. Pero es mucho más lo que tiene por delante para desarrollarse y para encontrar cómo servir a la Unión Europea en su afán por ocupar el puesto de actor global en la escena internacional. Y poco después de cumplir los 10 años, ha sufrido un cambio de referencia que debe permitir una evolución más integral, pero que al mismo tiempo exige atravesar las dificultades inherentes a la adaptación al nuevo modelo. Por delante se enfrenta a la necesidad de responder a expectativas importantes, porque estar preparado para dar respuesta a los desafíos del ámbito de la seguridad, nuevos y cambiantes, es precisamente lo que se espera de

²⁵ Ante la cumbre Unión Europea-Rusia de junio 2011, los rusos parecen haber abandonado sus postulados de «simetría» en la participación en operaciones de la Unión Europea, para favorecer la firma de un acuerdo marco, espoleados quizás por la firma del acuerdo Unión Europea-Estados Unidos.

un actor global. Esta tarea está lejos de ser sencilla, en un entorno en que la situación de crisis hace que la mayor parte de los Estados miembros se planteen la reducción de los presupuestos de Defensa.

La integración de instrumentos de gestión de crisis –Diplomáticos, Militar (EUNAVFOR), Financieros (instrumentos de estabilidad y de desarrollo)– ha permitido hasta ahora el desempeño de operaciones PESD-PCSD y misiones a satisfacción de los objetivos:

- La respuesta en el cuerno de África, mediante la operación naval *Atalanta* y la Misión EUTM Somalia trata de dar una respuesta integral a una situación en que, dentro del marco estratégico global que debemos definir con claridad, la Unión Europea plantea desplegar los instrumentos diplomáticos, PCSD y financieros necesarios para abordar los síntomas y las causas profundas de la piratería, tratando de contribuir a la estabilidad y la creación de condiciones de gobernabilidad en la zona. Uno de los logros más valiosos ha sido la cooperación con los socios estratégicos: Naciones Unidas, OTAN, Unión Africana y Estados Unidos están trabajando juntos. Pero estamos lejos de alcanzar el resultado final que permita dar por finalizada la operación. Ahora se plantea más que nunca la necesidad de una estrategia de seguridad para la región que haga posible la integración real de las actuaciones, cuando se está estudiando una acción PCSD para el fortalecimiento-creación de capacidades marítimas regionales que ayude a los Estados de la región a hacer frente al problema de la piratería.
- En relación a Bosnia-Herzegovina, en lo que a la PCSD se refiere podríamos estar próximos a una transición que ponga fin al mandato ejecutivo y seguir con la misión no ejecutiva de asesoramiento y formación, que ya ha comenzado a actuar en el fortalecimiento y formación de las estructuras de seguridad del Estado. Cabe pensar que los cometidos militares se han cumplido y que todo está listo para la transición, con lo que será necesario articular el mecanismo de activación de reservas fuera del teatro para el caso que fuera preciso su empleo.
- En el ámbito de la PCSD civil, en la actualidad hay 10 misiones (dos en África, cuatro en Asia y cuatro en Europa) que actúan como respuesta a necesidades relacionadas con la seguridad, que va desde fortalecimiento del Estado de Derecho, reforma del sector seguridad, misiones de policía o la misión más amplia, EULEX Kosovo, que cubre un amplio espectro de lo mencionado en el proceso de independencia de Kosovo.

Sin embargo, situaciones como la crisis Libia nos pueden llevar a reflexionar sobre cuál es el papel que ocupa la PCSD en relación con la OTAN, en la gestión de esta crisis, y pueden hacer que se añada un elemento de duda sobre la validez de la Unión Europea para gestionar crisis que requieran una aportación militar significativa. En el caso de Libia, dentro del concepto de aproximación integral, la Unión Europea ha respondido con provisión de ayuda humanitaria, evacuación de ciudadanos, adopción de paquetes de sanciones, y aportando la activación de los componentes de gestión de crisis, incluido el mecanismo de protección civil. Se ha procedido a planear el lanzamiento de una operación PCSD, EUFOR Libia, en apoyo de la asistencia humanitaria, cuya puesta en marcha está sujeta a la petición en este sentido por la OCHA²⁶ (Naciones Unidas) que actúa como coordinador de ayuda humanitaria.

Y ya está comenzando la evaluación de necesidades del posconflicto, con vistas a las acciones necesarias en el marco de la Reforma del Sector de la Seguridad, y dentro de los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración, una vez finalicen las hostilidades. La Unión Europea ya ha abierto una Oficina Técnica en Bengasi, que muestra el compromiso con el Consejo Nacional de Transición, cuyo objetivo es ayudar a la evaluación de las necesidades de asistencia.

Pero hay quien se pregunta si es este el esquema válido para el futuro: la OTAN lleva a cabo la operación *Unified Protector*, dando cumplimiento a las resoluciones del COPS de Naciones Unidas, mediante la imposición de la zona de exclusión aérea, el embargo marítimo y lleva a cabo los ataques para la protección de la población civil, y a la Unión Europea le corresponde planear el apoyo a los agentes humanitarios y las fases del posconflicto.

Una vez más, en la fase previa²⁷ a la intervención se produjeron divergencias en el seno de la Unión Europea, particularmente entre los «grandes». Efectivamente, la posición de Francia y Reino Unido ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas distó de la de Alemania en los primeros momentos de la crisis. Tras el inicio de las operaciones bajo liderazgo de Estados Unidos, pronto se acordó por los países participantes ceder la dirección a la OTAN y constituir un grupo de contacto para la dirección polí-

²⁶ Organización para la Coordinación de la Ayuda Humanitaria.

²⁷ Tras numerosas gestiones, en las que sobresale la actividad de Francia ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, una vez con el mandato de Naciones Unidas y el apoyo árabe, tuvo lugar una reunión extraordinaria en París entre Europa, Estados Unidos, Naciones Unidas y los países árabes en la que se acuerda la intervención militar.

tica. Traducido todo ello a los esquemas del Tratado de Lisboa, cabe plantearse si el impulso de ciertos temas va por fuera de la Unión, si es preciso un grupo de vanguardia que lidere las actuaciones y si, verdaderamente, la Unión Europea tiene una posición de actor global frente a otras organizaciones como Naciones Unidas, Estados Unidos o la OTAN.

¿QUÉ CUESTIONES SE NOS PLANTEAN,
Y CÓMO LLEGAMOS A LA PCSD DE DENTRO DE 10 AÑOS?

Desde un plano estructural, además de la credibilidad, podemos afirmar que la PCSD precisa de mayor visibilidad y claridad. Una propuesta clara en este sentido fue la que apuntó la Presidencia española del Consejo, la creación de una formación del Consejo de Defensa. Se logró sólo a medias, pues aunque ahora los ministros de Defensa se reúnen en el Consejo de Asuntos Exteriores, esto no supone mucho más de lo que ya existía antes del Tratado de Lisboa. Si queremos avanzar en la definición de una política de defensa común será preciso poner los medios necesarios para que, sin perder la coherencia de la acción exterior, la defensa en la Unión Europea pueda estar al nivel que está en los Estados miembros.

La relación Unión Europea-OTAN debe dar paso a una verdadera vinculación estratégica, una vez superados los problemas políticos que lastran las posibilidades de entendimiento. La armonización de los procesos de planeamiento y desarrollo de capacidades permitirán una vinculación de las respectivas estructuras de mando y desarrollo de capacidades. Esta asociación estratégica debe permitir verdaderamente profundizar en las relaciones de cooperación entre los Estados miembros y respectivas organizaciones, avanzar en la especialización por países y concluir con un planeamiento de la defensa europea, que perfectamente podría sustentar el embrión de las fuerzas de defensa europeas, más ágiles, desplegadas e interoperables.

El sustento del planeamiento común de la Defensa será un *Libro Blanco de la Defensa*, que debería proporcionar una guía para el desarrollo de la PCSD. La Estrategia Europea de Seguridad supone un buen marco de referencia, pero es claramente insuficiente cuando pensamos en una estrategia de seguridad que guíe la actuación. El concepto seguridad progresivamente va evolucionando hacia una concepción «por capas», en la que cada vez entran elementos nuevos (veamos por ejemplo la inclusión de la seguridad financiera en la estrategia española de seguridad, lo que puede llevarnos a la necesi-

dad de dotarnos de elementos de inteligencia económica). El estudio de las amenazas es necesario plantearlo en base a escenarios, que comprenden los elementos que pueden intervenir en una situación compleja, en la que el concepto tradicional de riesgos y amenazas queda sobrepasado.

Una de las carencias que habrá que resolver es la existencia de una fuerza militar europea de respuesta a emergencias, con capacidad para responder en cualquier Estado miembro. Su concepto no se aleja mucho del que se ha empleado para la puesta en marcha del Mando Europeo de Transporte Aéreo, y se justifica plenamente en la necesidad de responder a eventos que requieren capacidades muy especializadas, como puede ser la respuesta a incidentes nucleares, radiológicas, biológicos y químicos.

¿Por qué tendría que ocuparme del futuro, al fin y al cabo, qué ha hecho el futuro por mí?²⁸ Es verdad que resulta difícil predecir (particularmente el futuro), pero sólo repasar los avances de los últimos 10 años nos da idea de que, por conservador que sea el escenario en que decidamos plantearnos, va a haber importantes desarrollos a nivel europeo, y deberán tener su proyección en el esquema de la Seguridad y la Defensa común europea. Es previsible una demanda importante de capacidades-instrumentos de gestión de crisis, en los que la ventaja tecnológica, incluyendo el desarrollo de la política espacial y los nuevos modelos de gestión en general influirán considerablemente en las soluciones a aplicar. En este escenario, la ventaja residirá en aquel que disponga de visión estratégica en la toma de decisiones. Por ello, la reflexión sobre lo que se ha hecho y lo que hay por hacer son ejercicios fundamentales. Al final, no hay otra alternativa que el conocimiento.

JOSÉ LUIS FIGUERO AGUILAR
Coronel del Ejército del Aire

²⁸ Groucho Marx (1895-1977), actor cómico norteamericano.

UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA GENUINA: LA VISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA OTAN

Introducción

«The EU is a unique and essential partner for NATO.»

Concepto Estratégico de la OTAN, 2010

El nuevo Concepto Estratégico de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), adoptado en la cumbre de Lisboa de noviembre de 2010, ha abierto una nueva etapa en la historia de la Alianza, especialmente en sus relaciones con la Unión Europea. El hecho de alcanzar este nuevo consenso político aliado un año después de la entrada en vigor de un nuevo instrumento jurídico de la Unión, el Tratado de Lisboa, supone un importante logro para revigorizar una asociación estratégica entre ambas, que necesita ser reformada, profundizada y ampliada

El nuevo Concepto Estratégico subraya que la OTAN y la Unión Europea *pueden y deben* jugar un papel complementario y reforzarse mutuamente en su apoyo a la paz y seguridad internacionales, y establece un conjunto de pautas para ello: respetar la autonomía e integridad institucional de ambas Organizaciones, aumentar la cooperación práctica en operaciones, ampliar las consultas políticas en asuntos de interés común y cooperar en el desarrollo de capacidades, minimizando la duplicación y maximizando su coste-eficacia.

En este contexto, las preguntas que surgen son varias: ¿cómo se han desarrollado las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea hasta la fecha? ¿En qué medida la asociación estratégica puede ser reforzada? ¿Quién debe liderarla? Y, lo más importante, ¿cómo alcanzarla?

Una primera aproximación a estas cuestiones parece confirmar que las relaciones OTAN-Unión Europea distan de ser mutuamente satisfactorias

a la hora de abordar los desafíos comunes en materia de seguridad, a pesar del importante número de miembros que comparten –21– y los principios y valores sobre los que descansan unas sociedades, que representan –como se dice en el argot anglosajón– *one set of taxpayers* y disponen de *one set of armed forces*.

También es cierto que la OTAN y la Unión Europea son instituciones distintas, con diferentes culturas, normas de funcionamiento y liderazgos. Así, resulta difícil disociar las relaciones entre ambas instituciones de las que mantienen sus Estados miembros, sean más atlantistas o firmemente europeístas, lo que viene dificultando la convergencia hacia posiciones compartidas en el seno de estas Organizaciones.

Ahora bien, tras el inicio de la posguerra fría y el nacimiento de un escenario estratégico globalizado donde ambas Organizaciones interactúan, no es posible abordar ya sus relaciones desde una visión tradicional, basada en la «autonomía» de la Unión Europea respecto a la OTAN o de la «primacía» de ésta respecto a aquélla en el tratamiento de las cuestiones que afectan a la paz y la seguridad de sus países miembros. Resulta más oportuno, en cambio, estudiar y planificar la necesaria coordinación y sinergia en la utilización de sus recursos y medios para alcanzarlas, incluso, llegado el caso, más allá de sus fronteras.

Este capítulo pretende realizar una aproximación a las relaciones OTAN-Unión Europea desde la óptica que aportan los Conceptos Estratégicos aliados, aprobados en Roma (1991), Washington (1999) y Lisboa (2010), y otros documentos de menor entidad pero también relevantes para entender esta relación, como la Guía Política General (2006) y la Declaración de Seguridad Aliada (2009). Como resultado, será posible plantear posibles vías para articular un nuevo compromiso político interinstitucional que permita avanzar por esa senda.

El comienzo de la relación OTAN- Unión Europea vía Unión Europea Occidental (UEO)

Cuando se adoptó el Concepto Estratégico de la Alianza en 1991, la Unión Europea ni existía ni se le esperaba como actor internacional en el ámbito de la Seguridad y la Defensa.

Entonces, el Documento aliado abogó por el fortalecimiento de las relaciones entre la Alianza y la Conferencia de Cooperación y Seguridad en

Europa (CSCE), la Comunidad Europea, la UEO y el Consejo de Europa sobre la base de una nueva arquitectura de seguridad europea, basada en el concepto de instituciones interdependientes, con el fin de afrontar los enormes retos de la posguerra fría, como la superación de la división histórica entre las naciones europeas y la inserción plena de las nuevas democracias en una Europa unida y libre.

De todas estas organizaciones, la OTAN enfocó su atención en la UEO al considerar que se estaba reconfigurando como componente defensivo del proceso de integración europea. Es más, a medida que la Alianza asumió un enfoque más amplio del concepto de seguridad, su cooperación con la UEO estaba destinada a crecer, especialmente en el campo de la gestión de crisis y la prevención de conflictos.

No se hablaba entonces de una asociación *stricto sensu* entre la OTAN y la organización defensiva europea en su proceso de adaptación externa. La aproximación institucional entre la UEO y la OTAN se enfocó desde el ámbito interno de la adaptación de la Alianza para reforzar así su pilar europeo. En este sentido, el Concepto Estratégico de Roma recogió dos principios-guía para lograr la emergente Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) que se quería desarrollar en su seno, a saber: la necesaria complementariedad y flexibilidad a la hora de compartir responsabilidades y reforzar aún más la solidaridad transatlántica.

Esta incipiente relación biunívoca OTAN-UEO evolucionaría pronto hacia una relación triangular de ambas con la Unión Europea, tras la firma del Tratado de Maastricht en febrero de 1992 y la adopción de la Declaración de Petersberg de la UEO en junio de ese mismo año. Así, con el nuevo Tratado de la Unión Europea (TUE), la UEO se convirtió en parte integrante del desarrollo de una Unión Europea, que aspiraba a convertirse en un nuevo actor en materia de seguridad, aunque sin asumir aún obligaciones más vinculantes en el campo de la defensa. Mientras, la UEO se disponía a ser operativa para llevar a cabo nuevas misiones de gestión de crisis¹ allí donde la OTAN decidiera no actuar.

De esta manera, la Alianza tuvo que adaptarse para favorecer la compatibilidad de esfuerzos en la defensa de intereses estratégicos comunes con la UEO, apoyando más decididamente las aspiraciones de esta Organiza-

¹ Este acuerdo supuso la determinación de la UEO de llevar a cabo las llamadas *misiones Petersberg*: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones de combate para la gestión de crisis, incluido el establecimiento de la paz.

ción defensiva. Entre las medidas más relevantes acordadas destacaron la aprobación del Concepto de Fuerzas Operativas Combinadas-Conjuntas, CJTF (*Combined Joint Task Forces*) en el año 1994, los Acuerdos de Berlín de 1996 para el control político y la dirección estratégica de la UEO en misiones donde la OTAN no se involucrara militarmente y la aprobación de una nueva estructura de mando de la Alianza en diciembre de 1997. En este contexto, la OTAN también reconoció la importante función que aportaban las fuerzas multinacionales a la seguridad europea, disponibles para su empleo tanto en la Alianza como en la UEO. Para la OTAN, estos importantes progresos eran necesarios para aumentar su eficacia militar en todas sus misiones, incrementar su capacidad para reaccionar ante una variedad de contingencias y fortalecer el vínculo transatlántico.

La culminación de las relaciones OTAN-UEO coincide con otro momento histórico en el proceso de construcción europea: la firma del Tratado de Ámsterdam el 2 de octubre de 1997, que finalmente entró en vigor dos años más tarde. Con la asunción de las *misiones Petersberg* en el nuevo TUE, la OTAN comenzó a aproximarse a la Unión Europea con la misma flexibilidad demostrada en esos años hacia la UEO, toda vez que la Unión Europea se preparaba para hacer oír su voz como nuevo actor estratégico en la escena internacional.

Aunque las siguientes declaraciones ministeriales de la Alianza dejaban entrever el deseo de continuar la IESD dentro de la OTAN, aún no había en ellos referencias al posible papel a jugar por la Unión Europea en Seguridad y Defensa. El debate, en este sentido, se trasladó a los discursos y reflexiones de algunos dirigentes aliados sobre este particular.

Entre ellos, destacó el posicionamiento de la secretaria de Estado norteamericana, Madeleine K. Albright, manifestado tres días después del acuerdo franco-británico en Saint-Malo del 4 de diciembre de 1998. Políticamente, Estados Unidos favorecía el reforzamiento de la política exterior y de seguridad europea, siempre y cuando se dieran unas condiciones, conocidas como las «tres *Des*»: la no *Desvinculación* de los Estados del vínculo transatlántico, la no *Duplicación* de sus recursos y la no *Discriminación* a países OTAN no miembros de la Unión Europea². Militarmente, era necesario modernizar las fuerzas de la OTAN y desarrollar las capacidades adecuadas para garantizar la defensa común y responder adecuadamente a las crisis.

² ALBRIGHT, Madeleine: «The right balance will secure NATO's future», *Financial Times*, 7 de diciembre de 1998.

Y es que, como recordaba la secretaria de Estado, los conflictos de Bosnia-Herzegovina y Kosovo estaban demostrando la necesidad de compartir riesgos y responsabilidades entre todos. Para ello, era necesario también trabajar con otras naciones y organizaciones, a través de otra herramienta –las asociaciones– a fin de aumentar la seguridad del área transatlántica. Será en este ámbito donde, desde el punto de vista de la Alianza, acabará encontrando su espacio sus relaciones con la Unión Europea. Así comienza una nueva era, casi revolucionaria, de compromisos políticos con implicaciones militares, si se compara con los lentos progresos de las etapas precedentes del proceso de construcción europea.

La reconfiguración de la relación OTAN-Unión Europea

Cuando se celebró la cumbre de Washington de 1999, conmemorativa de su quincuagésimo aniversario, la Unión Europea no era aún operativa en el campo de la Seguridad y la Defensa, pero comenzaba a prepararse para ello. De hecho, las referencias al significado del Tratado de Ámsterdam fueron constantes en la Declaración, el Comunicado Final y el nuevo Concepto Estratégico, adoptados en dicha cumbre.

En general, la visión de la OTAN hacia la Unión Europea seguía descansando en la idea de que un mayor protagonismo europeo en asuntos de Seguridad y Defensa contribuiría a dar mayor vitalidad a la Alianza, pero seguía circunscribiendo la IESD al ámbito de la adaptación interna de la OTAN. En este contexto, el Concepto Estratégico de 1999 únicamente explicitaba que el desarrollo de este proceso requeriría la estrecha cooperación entre la OTAN, la UEO y –*if and when appropriate*– la Unión Europea. Por su parte, la Iniciativa de Capacidades de Defensa, aprobada también en la capital norteamericana, sólo hacía referencia al requerimiento de que hubiera una mejor coordinación respecto al planeamiento de defensa entre la UEO y la OTAN.

Entre las cinco tareas que contempla el Concepto Estratégico de 1999 para la Alianza (la seguridad, las consultas, la disuasión y defensa y –en el área euroatlántica– la gestión de crisis y la asociación), no se considera a la Unión Europea en este último mecanismo de cooperación externo. La asociación sólo sería posible entre Estados de esa indefinida área euroatlántica y desarrollarse en el marco de las iniciativas de cooperación creadas por la propia Alianza, especialmente el Consejo de Asociación Euroatlántico (CAEA),

la Asociación para la Paz (PfP), el Acta Fundacional sobre Relaciones Mutuas OTAN-Rusia, la Carta OTAN-Ucrania y el Diálogo Mediterráneo.

Ni siquiera se nombra a la Unión Europea en el apartado que dedica el Concepto Estratégico de 1999 a la prevención de conflictos y gestión de crisis. Solamente se menciona de forma vaga e imprecisa el posible diálogo y cooperación que puede tener la OTAN con «otras organizaciones» en la prevención de crisis.

En aquel tiempo, la Unión Europea sufría el trauma vivido por su inacción durante la década de la fragmentación de la antigua Yugoslavia, en general, y las consecuencias de la intervención aliada en Kosovo ese mismo año, en particular. De hecho, la crisis de Kosovo supuso para muchos analistas el despertar de los europeos y su justificación para crear la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), de tal forma que, desde el Consejo Europeo de Colonia a Helsinki de ese año, la Unión Europea va a adoptar importantes decisiones que se plasmarán en el desarrollo institucional de la PESD y en el establecimiento de un Objetivo General, HG, (*Headline Goal*) para llevar a cabo operaciones militares lideradas por la Unión.

Así pues, había llegado el momento de trabajar en la búsqueda de unos acuerdos permanentes entre la OTAN y la Unión Europea, a semejanza de los acordados entre la Alianza y la UEO, cuya Declaración de Marsella de noviembre de 2000 había formalizado las funciones y estructuras residuales que marcaron un futuro obsoleto para esta organización. El Tratado de Niza³ lo certificó finalmente al suprimir toda referencia a la UEO como parte integrante del desarrollo de la Unión Europea.

Los terribles atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 no hicieron más que precipitar los acontecimientos para alcanzar nuevos acuerdos entre la OTAN-Unión Europea. Las guerras en Irak y Afganistán, y el inicio de la misión naval antiterrorista *Active Endeavour*, desarrollada en aplicación del artículo V del Tratado de Washington por primera vez en la historia de la Alianza, pusieron de relieve la conveniencia de reorientar las relaciones entre ambas, enfocándolas no tanto en el ámbito de la adaptación interna de la OTAN sino en el campo de los desafíos comunes que comparten en el exterior de sus fronteras.

A partir de entonces, desaparece el acrónimo IESD de los textos de la OTAN y comienza a hablarse de la necesidad de «lograr una asocia-

³ El Tratado de Niza fue acordado en el Consejo Europeo de diciembre de 2000 y entró en vigor el 1 de febrero de 2003.

ción estratégica genuina» entre la Alianza y la Unión⁴. Hubo varias razones para ello: la necesidad de armonizar los trabajos de la Fuerza de Respuesta (NRF) de la OTAN con el HG de la Unión, por un lado, y entre el Compromiso de Capacidades de Praga (PCC) y el Plan de Acción Europeo de Capacidades (ECAP), por otro, así como los esfuerzos concertados que tanto la Unión Europea como la OTAN estaban realizando en los Balcanes en su avance hacia sociedades prósperas y democráticas.

El compromiso final entre Javier Solana, alto representante para la Política Europea de Seguridad Común (PESC), y lord Robertson, secretario general de la OTAN, se produjo el 13 de diciembre de 2002, quedando plasmado en Bruselas tres días más tarde mediante la «Declaración Unión Europea-OTAN sobre la PESD». Con el nuevo acuerdo sobre información clasificada de marzo de 2003, culminaron los Acuerdos «Berlín Plus». Para algunos analistas, la presión estadounidense, las decisiones sobre las ampliaciones de ambas Organizaciones y la llegada al poder del partido de Tayyip Erdogan en Turquía fueron determinantes para llegar a estos acuerdos tras varios años de negociación, abriendo así una nueva etapa de asociación estratégica entre ambas en el campo de la gestión de crisis.

Las consecuencias fueron inmediatas. Además del desarrollo de las relaciones interinstitucionales entre ambas, la Unión Europea asumió la Misión *Armonía Aliada*, liderada por la OTAN en la antigua República Yugoslava de Macedonia, pasando a denominarse *Concordia*. De esta manera, había quedado establecida la dimensión atlántica de la PESD en el plano operativo. En el plano estratégico, la Estrategia Europea de Seguridad del mes de diciembre se congratulaba de la determinación de la Unión de acordar los dispositivos permanentes «Berlín Plus», mientras la Alianza reafirmaba su deseo de seguir trabajando sobre esta base de forma transparente y respetando la autonomía de ambas Organizaciones. Como ejemplo de esta nueva realidad, la OTAN mostró su satisfacción⁵ por reconvertir su Misión SFOR en Bosnia-Herzegovina en una nueva –Misión de la Unión Europea EUFOR *Althea*– basada en estos mismos acuerdos.

⁴ *Press Release* (2002) número 127: *Prague Summit Declaration*, 21 noviembre de 2002, párrafo 11.

⁵ *Press Release* (2004)096, *Istanbul Summit Communique*, 28 de junio de 2004, párrafo 3. El párrafo 26 reza: «*We are pleased with the progress made in developing the NATO-EU strategic partnership on the basis of and since the conclusion of the Berlin + arrangements.*» Y añadía los asuntos de interés común relacionados con la seguridad, la defensa, la gestión de crisis, la lucha contra el terrorismo, el desarrollo de capacidades militares y el planeamiento civil de emergencia.

Desde entonces, la Unión Europea no ha vuelto a desarrollar operaciones en el campo de la gestión militar de crisis sobre la base de estos Acuerdos. En cambio, ha volcado su atención en misiones civiles independientes de la OTAN, aunque actuando, en algunos casos, en los mismos escenarios de importancia estratégica para ambas. Por ello, seguirá siendo necesario fortalecer la relación multilateral entre la Alianza y la Unión sobre el teatro de operaciones para contribuir a alcanzar nuevos objetivos compartidos.

La consolidación de la relación OTAN-Unión Europea

La plena operatividad de la PESD en la gestión civil y militar de las crisis va a representar una nueva oportunidad para seguir avanzando en la asociación estratégica OTAN-Unión Europea. Así se pone de manifiesto con los acuerdos de marzo de 2005, que permitieron establecer un Equipo de Enlace de la OTAN en el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) y una Célula de la Unión en Comandante Supremo Aliado en Europa (SHAPE).

En este contexto, la OTAN seguirá diferenciando en sus sucesivos documentos entre su política de asociaciones propia, a la que se habían sumado también la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICE) y los llamados Países Contacto⁶, y el tratamiento que confiere a su asociación estratégica con la Unión Europea. Esta diferenciación se aprecia muy especialmente en la Guía Política General, acordada en la cumbre de Riga de noviembre de 2006.

En efecto, partiendo de la idea de que la paz, la seguridad y el desarrollo están más vinculadas que nunca, la OTAN amplía su visión de las asociaciones, fijando tres líneas claras de actuación en sus relaciones con otros actores para los próximos años: la cooperación con sus socios, la coordinación en el planeamiento y conducción de las operaciones, y la colaboración con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y otras las entidades locales. Todas ellas representan para la Alianza los elementos fundamentales de la respuesta internacional en la prevención y gestión de crisis.

A la luz de este nuevo paradigma, la OTAN ensalzará de nuevo la capacidad de la Unión Europea para movilizar una amplia gama de instrumentos, civiles y militares, así como su creciente papel en la promoción de la estabilidad internacional, especialmente en operaciones de estabilización y en los esfuerzos de reconstrucción.

⁶ Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur.

Como ejemplos significativos, las nuevas Misiones civiles de la Unión Europea, EUPOL Afganistán y EULEX Kosovo, se desplegaron junto con las operaciones aliadas de la Fuerza Internacional de Asistencia y Seguridad (ISAF) y de la Fuerza de Estabilización (KFOR), lanzadas previamente. En lo que respecta al ámbito militar de la gestión de crisis, la Unión Europea se adelantó a la OTAN al desplegar fuerzas navales para luchar contra la piratería en el marco de la Misión EUNAVFOR-*Atalanta* en el golfo de Adén. Por su parte, la Alianza creó la Misión *Ocean Shield* con este mismo propósito. Por consiguiente, se está produciendo una convergencia o superposición casi de hecho en los espacios europeos y atlánticos de actuación, donde también operan otros actores internacionales y, en cierta manera, una ruptura del principio de no duplicidad ante retos y amenazas comunes para la seguridad europea y aliada.

Ante este nuevo panorama, los comunicados de la OTAN comenzaron a reclamar una mayor coherencia en la utilización de sus instrumentos respecto a los de otros actores, incluida la Unión Europea y, sobre todo, a perseguir métodos efectivos de trabajo en común una vez asumidos nuevos compromisos. Al fin y al cabo, la Alianza es consciente de que la complementariedad y la competitividad son tendencias siempre presentes en las relaciones entre socios.

Un paso importante, en este sentido, fue la aprobación en la Cumbre de Bucarest de 2008 del Plan de Acción sobre la contribución al Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*), basado en la idea de combinar más eficazmente las capacidades políticas, civiles y militares de la gestión de crisis, y de coordinarlas mediante la concertación de esfuerzos. Aunque la OTAN consideró entonces que su objetivo no era desarrollar capacidades civiles para la gestión de crisis, manifestó su deseo de mejorar su cooperación práctica con sus socios y organizaciones internacionales en este campo, en el que sin duda, la Unión Europea tiene mayor ventaja comparativa.

Posteriormente, la «Declaración de la seguridad aliada», acordada en la cumbre de Estrasburgo-Kehl del año siguiente, dio un nuevo valor añadido al enfocar esas relaciones con los socios, incluida la Unión Europea, sobre la base de la seguridad cooperativa, pues la OTAN entiende que todos ellos son claves para aplicar su visión de una comunidad de valores y responsabilidades compartidas⁷.

⁷ *Declaration on Alliance Security*, 4 de abril de 2009.

Ahora bien, la asunción del concepto de seguridad cooperativa en la Alianza no es nueva⁸. Lo que sí resulta novedoso es su ampliación a otros actores, de dentro y fuera del área euroatlántica, en el marco de la seguridad integral que asume la OTAN para abordar los desafíos de seguridad y anticiparse mejor a futuros riesgos.

La Unión Europea comparte también esta visión de la OTAN, si bien está más próxima al concepto de seguridad humana⁹ e incluso al de seguridad sostenible¹⁰, que es más amplio de contenido que el de la seguridad cooperativa, recientemente asumido por la Alianza como tarea fundamental. Respecto a su defensa, la Unión sigue percibiendo a la OTAN como la Organización de la que forman parte la mayoría de sus Estados miembros y, por tanto, la responsable última de la defensa colectiva de éstos, como recoge el Tratado de Lisboa, en vigor desde diciembre de 2009, y los que le precedieron. En este sentido, considera perfectamente compatible la nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) con los compromisos asumidos por sus países miembros en la OTAN.

En cambio, sobre esta concepción de la defensa europea, la OTAN no se ha pronunciado nunca al respecto. Por consiguiente, la cuestión clave es cómo lograr esa misma compatibilidad en las actuaciones de ambas Organizaciones internacionales ante intereses compartidos en el marco más amplio de la seguridad y, llegado el caso, en la defensa de sus países miembros.

La reafirmación del partenariado: la cumbre de Lisboa 2010

La cumbre de la Alianza de Lisboa ha supuesto una cierta evolución en las relaciones OTAN-Unión Europea, sobre todo por la superación del viejo para-

⁸ El concepto se recogió explícitamente en las Declaraciones Ministeriales de la OTAN de Exteriores (párrafo 15) y de Defensa (párrafo 9) de diciembre de 1997. Se fundamentaba, sobre todo, en las estructuras construidas en el área euroatlántica, que comprendía los siguientes elementos: el CAEA, la PfP, el Acta Fundacional OTAN, Rusia, la Asociación Distintiva con Ucrania y el Diálogo Mediterráneo.

⁹ El informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, ofrecer seguridad en un mundo en evolución, lo resalta explícitamente.

¹⁰ La principal premisa del concepto de seguridad sostenible descansa en la idea que no se puede afrontar los problemas de seguridad sin afrontar sus causas. En otras palabras, no basta con hacer frente a los síntomas. Hay que curar la enfermedad. Es, pues, más global y sistémica en su relación con otros actores que el concepto de seguridad cooperativa. ASHTON, Catherine: «Opening Remarks, European Parliament Hearing», Bruselas, 11 de enero de 2010 y *Speech before the Human Rights Council*, Tuesday, 1 de marzo de 2011.

digma enfocado exclusivamente en las relaciones transatlánticas y la apuesta definitiva por un multilateralismo más eficaz y pragmático entre los europeos, los demás aliados y sus socios, dentro y fuera del área euroatlántica.

Dos Documentos, resultados de la cumbre, confirman esta aseveración. Por un lado, la «Declaración de la cumbre de Lisboa» anima al secretario general de la Alianza a continuar trabajando con la alta representante de la Unión para mejorar esta asociación estratégica, instando a ambos a que presentaran un informe al Consejo Atlántico en su reunión de ministros de Asuntos Exteriores en el mes de abril de 2011.

Por otro lado, el nuevo Concepto Estratégico *Active Engagement, Modern Defence*, retoma los principales planteamientos de la relación entre la Alianza y la Unión Europea, considerados en el informe elaborado el grupo de expertos, presidido por Madeleine Albright, *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, presentado el 17 de mayo de 2000, aunque obvia otros.

Mención especial merece la consideración que realiza el informe del grupo de expertos sobre la Unión Europea como socio esencial de la OTAN, que hace suyo el nuevo Concepto Estratégico. Partiendo de esta idea, la visión de la Unión, que no aparece en el resumen ejecutivo del grupo, se materializa posteriormente en dos importantes apartados de su Documento: el de las asociaciones y el del análisis del enfoque integral en el ámbito de las capacidades.

Mientras en el primero se reclama que la plena complementariedad entre ambas instituciones solamente será posible si se concede el mismo grado de transparencia y participación de los países OTAN no miembros de la Unión Europea –y viceversa– en actividades conjuntas, el segundo apuesta por identificar capacidades civiles para ser desplegadas, junto con fuerzas militares, en operaciones de estabilización posconflicto, retractándose de lo acordado en la Guía Política General. Incluso apuesta por firmar un memorándum de entendimiento entre la OTAN e instituciones claves, como la Unión Europea, y otros actores regionales y ONG. En este contexto, el grupo de expertos consideró incluso las opciones que puede tener la OTAN, dependiendo de las necesidades de cada caso: como principal organizador de este esfuerzo colaborativo, como fuente de asistencia especializada o incluso como complemento al papel que juegan otros actores.

Sin embargo, el nuevo Concepto Estratégico no llega tan lejos como el grupo de expertos hubiera deseado y se manifiesta claramente conservador en el tratamiento de las relaciones OTAN-Unión Europea. De las siete partes en que se divide el Documento, la visión de la OTAN de la Unión

Europea se aprecia, directa o indirectamente, en cuatro de ellas. Así, el Prefacio resalta una clara voluntad de intenciones: el compromiso de la OTAN de trabajar conjuntamente con la Unión Europea, al igual que con Naciones Unidas –como sus socios internacionales más importantes– en la prevención, gestión y estabilización posconflicto. Posteriormente, resalta los vínculos existentes entre Europa y Norteamérica desde el año 1949 en el apartado dedicado a las tareas fundamentales de la Alianza –la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa– aunque no hay referencias explícitas al papel de la Unión Europea en este apartado.

Tampoco las hay en el epígrafe dedicado a la seguridad a través de la gestión de crisis, si bien la Alianza contempla la posibilidad de cooperar y consultar con otros «actores internacionales» –sin especificar– antes, durante y después de las crisis, fundamentalmente en tareas de estabilización y de reconstrucción. Será en el apartado dedicado a la promoción de la seguridad internacional a través de la cooperación donde alcanzan el mayor protagonismo las relaciones OTAN-Unión Europea, en concreto, en el título dedicado a las asociaciones. Aunque el Concepto Estratégico fija cuatro líneas de acción para interactuar mejor con la Unión Europea, como se anticipó en la introducción de este capítulo, no establece un procedimiento concreto para avanzar en su consecución, a diferencia de las recomendaciones del Informe Albright. Tampoco se ha cumplido con el mandato establecido en la Declaración de Lisboa de llegar a un informe conjunto de sus secretarios generales que vislumbrara el camino a seguir en las relaciones Unión Europea-OTAN. Por consiguiente, el compromiso manifestado en la capital lusa ha sido claramente deficitario a la hora de responder a las expectativas generadas a corto plazo.

Cabe preguntarse las razones para llegar a este *impasse*. Por un lado, el liderazgo necesario para avanzar en el fortalecimiento de estas relaciones parece estar resquebrajado. Si bien es cierto que las instituciones son lo que sus Estados miembros desean y deciden que sean, son numerosas las voces¹¹ que reclaman la necesidad de que los altos representantes y dirigentes políticos nacionales actúen de forma más cohesionada, permitiendo una mayor fusión de intereses europeos y atlánticos en beneficio de la credibilidad y fortaleza de las relaciones OTAN-Unión Europea.

¹¹ TORREBLANCA, José Ignacio: «Cinco razones por las que Europa se resquebraja», *El País*, 15 de mayo de 2011. Véase también HANCOCK, Michael: «European foreign, security and defence Policy: past achievements and new challenges-reply to the annual report of the Council», Documento A/2098, p. 12, 9 de mayo de 2011.

Por otra parte, la crisis de Libia ha puesto de relieve la dificultad de aunar esfuerzos en su resolución en el marco de las instituciones de la Unión, aprovechando los nuevos instrumentos del Tratado de Lisboa¹². En su defecto, se ha recurrido a una nueva fórmula de coalición de voluntades, integrada por países y organizaciones internacionales favorables a una intervención militar, que está siendo liderada por la OTAN. Así, se ha puesto de manifiesto, una vez más, que la complementariedad de las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN en la gestión de crisis se sigue moviendo en el terreno de las funciones¹³. Mientras la Alianza desarrolla las misiones que implican un mayor esfuerzo militar, la Unión Europea sigue centrada en sus esfuerzos de apoyar la asistencia humanitaria con el previsible despliegue de EUFOR-Libia, si lo solicita UNOCHA¹⁴, y, por tanto, en misiones de menor entidad y en las necesarias tareas de reconstrucción y asistencia económica una vez concluya la intervención armada¹⁵.

Por último, la crisis económica también está desencadenando una mayor exigencia en los presupuestos de Defensa de los países aliados y europeos a fin de dotarles de mayor eficiencia. De esta manera, se están produciendo importantes medidas de austeridad, que están afectando al desarrollo de las capacidades militares, a pesar de las demandas cada vez más exigentes de actuaciones multinacionales concertadas. Aún así, la crisis económica internacional se está convirtiendo en una nueva oportunidad para avanzar en lo que el secretario general de la OTAN ha denominado «defensa inteligente»¹⁶, es decir, en la búsqueda de aproximaciones multinacionales e innovadoras para la mejora de las capacidades. En este mismo proceso de «Agrupar y Compartir» –*pooling and sharing*– se encuentra la Unión Europea, convirtiéndose así en un nuevo espacio para el fomento de contactos estrechos entre el *staff* de ambas Organizaciones para garantizar la mayor coherencia en este proceso¹⁷.

¹² El artículo 42.5 estipula: «El Consejo podrá encomendar la realización de una misión, en el marco de la Unión, a un grupo de Estados miembros a fin de defender los valores y fortalecer los intereses de la Unión. La realización de la misión se regirá por el artículo 44.»

¹³ Conferencia pronunciada por el teniente general MARTÍN VILLALÓN, Juan: «El nuevo Concepto Estratégico y la reforma de la OTAN», Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», 6 de abril de 2011.

¹⁴ *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*.

¹⁵ «Foreign Affairs Council, Brussels», *Press 143*, p. 10, PR CO 31, 23 y 24 de mayo de 2011.

¹⁶ *Key Note Speech, Munich Security Conference*, 4 de febrero de 2011.

¹⁷ «Sesión de Ministros de Defensa», *Foreign Affairs Council*, p. 23.

Conclusiones y perspectivas de futuro

«Together we are stronger.»

JAVIER SOLANA

En estos últimos años, la OTAN ha concedido una gran importancia a su asociación con la Unión Europea, a medida que ha ido asumiendo mayores responsabilidades en los campos de la Seguridad y la Defensa. Al fin y al cabo, los países de ambos lados del Atlántico están comprometidos con la promoción de unos valores comunes, como son la democracia, la libertad, el imperio de la Ley y el respeto de los derechos humanos, fundamentos de sus Tratados constitutivos y sus documentos declarativos.

Ahora bien, las relaciones entre asociaciones nunca son estáticas y las de la Unión Europea y la OTAN no son una excepción. Desde el punto de vista jurídico, mientras la Unión Europea ha ido asumiendo su acervo en materia de Seguridad y de Defensa en las progresivas reformas de sus tratados, la Alianza ha ido desarrollando mayores competencias que van más allá de lo estipulado en su Tratado Fundacional, aún sin reformar.

En el campo político, las agendas de la OTAN y la Unión Europea siguen perturbadas por problemas que continúan entorpeciendo sus relaciones (como la relación turco-chipriota), con sus importantes ramificaciones en el campo de las operaciones. Como contrapartida, han aumentado los contactos entre los *staff* de ambas Organizaciones, sus respectivos secretariados y diversos grupos de trabajo, especialmente en materia de capacidades militares. Queda por ver cómo armonizarán la OTAN y la Unión Europea sus capacidades civiles a medida que la Alianza se dote de esta capacidad «apropiada, pero modesta» con el fin de interactuar mejor con sus socios civiles, como recoge el nuevo Concepto Estratégico.

Desde una óptica operacional, se ha producido una importante ampliación y diversificación de misiones civiles y militares de ambas Organizaciones internacionales en distintos escenarios de actuación, desde los Balcanes a Afganistán hasta el cuerno de África. La resolución final de la crisis de Libia será también determinante para el futuro de las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea. En este sentido, la creación de un Cuartel General Operacional permanente en la Unión podría facilitar una mayor interacción de los medios nacionales puestos a su disposición para llevar a cabo las misiones encomendadas, favoreciendo, al mismo tiempo, una mejor relación con la Alianza.

En definitiva, es previsible que los ejes sobre los que se articulen las relaciones OTAN-Unión Europea en el futuro descansen sobre una tríada:

- Seguir garantizando la defensa colectiva de los aliados y llegar a una defensa común europea, cuando el Consejo Europeo así lo decida.
- Proyectar estabilidad con medios civiles y militares más allá de sus fronteras, restaurando la paz y generando condiciones de seguridad en escenarios de interés común, especialmente en las áreas de prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto.
- Abordar adecuadamente otros desafíos comunes para la seguridad de sus países miembros y sus respectivos socios, en especial, las relaciones de ambos actores con Rusia¹⁸.

En este contexto, tanto la Alianza como la Unión comparten que los desafíos multidimensionales del actual contexto estratégico (terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, seguridad energética, «Estados fallidos», crimen organizado, etc.) desbordan su capacidad de actuación para resolverlos, por lo que necesitan la concurrencia de esfuerzos de otros actores internacionales y nuevos enfoques pluridisciplinarios para afrontarlos.

En un mundo tan interdependiente como el actual, la cooperación internacional es la mejor herramienta que puede contribuir a forjar un sistema multilateral más eficaz. Pero la cooperación, *per se*, no basta. Hay que tener coordinar las acciones de todos los actores que, como la OTAN y la Unión Europea, actúan en la gestión de crisis a fin de reforzar los mecanismos al servicio del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, evitar duplicidades y ahorrar costes.

La seguridad inteligente (*smart security*)¹⁹ se presenta, pues, como la forma necesaria para lograr más seguridad con menos recursos, favoreciendo el planeamiento conjunto y la coordinación entre todos los actores (organizaciones internacionales, Estados, ONG, etc.), que participan en la construcción de la paz con sus medios económicos, diplomáticos, políticos, militares, humanitarios, etc. Pero, sobre todo, se requiere la voluntad de

¹⁸ Javier Solana ha defendido en numerosas ocasiones que la seguridad paneuropea descansa en tres pilares: Norteamérica, Europa y Rusia.

¹⁹ El poder inteligente o *smart power* se entiende como el modo de poder que combina, en la proporción que se estime más adecuada a las circunstancias del caso concreto, los recursos del poder duro y el poder blando. Este concepto está ligado a la forma en que el Estado proyecta su poder en la escena internacional. Véase VILLARIÑO: *Un mundo en cambio*, p. 28, editorial Icaria-Política Exterior, 2009.

utilizarlos. La implementación del Plan de Acción del Enfoque Integral, desarrollado por la OTAN a la luz de las decisiones aprobadas en Lisboa, puede ser el referente para avanzar en este sentido²⁰.

En cualquier caso, la OTAN y la Unión Europea, como sujetos de Derecho Internacional, deben ir más lejos y llegar a nuevos consensos para convertir su asociación estratégica genuina en una verdaderamente transformada. Varias alternativas podrían sugerirse:

- Una Declaración OTAN-Unión Europea sobre la PCSD, que establezca una adaptación de los principios sobre los que se fundamentó la «Declaración de la Unión Europea-OTAN sobre la PESD», de 16 de diciembre de 2002, contemplando el empleo y el recurso a medios civiles y militares para la prevención, gestión y resolución de conflictos. A ellos se podrían sumar otros elementos aportados por otras políticas comunitarias que contribuyen al campo más amplio de la seguridad.
- Una Declaración sobre esfuerzos concertados entre la Unión Europea y la OTAN allí donde operan conjuntamente en la gestión de crisis, a semejanza de la Estrategia «EU and NATO Concerted Approach for the Western Balkans», de julio de 2003. En ella, se podrían acordar las áreas hacia dónde dirigir esfuerzos comunes para la estabilización de un país o región²¹.
- Una Declaración sobre la seguridad integral, que establezca la promoción de la cooperación entre la OTAN y la Unión Europea con otros actores regionales, subregionales y no estatales con los que interactúan en la gestión de crisis. La Declaración sobre el reforzamiento de la seguridad internacional, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1970, podría servir de guía para asumir conjuntamente un nuevo paradigma en la Alianza y la Unión: la conexión cada vez mayor entre paz, seguridad, desarrollo y respeto –y, llegado el caso, protección– de los derechos humanos. De igual forma, establecería líneas de acción comunes y una posible división de tareas para promoverlos.

²⁰ NATO Unclassified: *Updated List of Tasks for the Implementation of the Comprehensive Approach Action Plan and the Lisbon Summit Decisions on the Comprehensive Approach*, Documento PO (2011)0045, 1 de marzo de 2011.

²¹ Las áreas contempladas en la citada estrategia fueron la prevención de conflictos y la gestión de crisis, la Defensa y la Reforma del Sector de la Seguridad, el reforzamiento del Estado de Derecho, la lucha contra el terrorismo y la gestión de fronteras. *EU and NATO Concerted Approach for the Western Balkans*, 11605/03 (Presse 218), Bruselas, 29 de julio de 2003.

UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA GENUINA: LA VISIÓN DE LA UNIÓN...

La magnitud o la complejidad de llegar a un nuevo consenso entre la OTAN y la Unión Europea sobre los desafíos comunes y la forma de afrontarlos ante un escenario estratégico incierto no deben ser eximentes para avanzar en un nuevo compromiso interinstitucional entre ambas. Si fuera así, la credibilidad de la Alianza y la Unión podría verse afectada en el futuro. La cumbre de Washington de 2012 representará una excelente oportunidad para tratar de adecuar definitivamente el marco en el que se desenvuelven las relaciones entre ambas.

Bibliografía

- ARTEAGA, Félix: «El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: lógica y estructura», *ARI*, número 2, 8 de enero de 2010.
- ACTIVE ENGAGEMENT, MODERN DEFENCE: Secretary General Charts NATO's Future direction, en [Http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_66725.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_66725.htm).
- BIDEN, Joseph: «Advancing Europe's Security», *International Herald Tribune*, 6 de mayo de 2009.
- CARACUEL RAYA, María Angustias: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, editorial Tecnos, 2004.
- «Centralización y descentralización en las políticas de la OTAN y la Unión Europea, en TORROJA MATEU, Helena y GÜELL PERIS, Sonia (coord.): *Los retos de la seguridad y la Defensa en el nuevo contexto internacional*, Publicacions i Edicions Unversitat de Barcelona, 2007.
 - «La OTAN en su papel de vertebración del vínculo transatlántico», en VILANOVA, Pere y BAQUÉS, Josep (coord.): *La crisis del vínculo transatlántico. ¿Coyuntural o estructural?*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado»-Thomson Aranzadi, Pamplona, 2008.
- ENSEÑAT y BEREÁ: «La revisión del Concepto Estratégico de la OTAN: cuestiones clave para un debate», *ARI*, número 124, 19 de agosto de 2009.
- FOJÓN, Enrique: «Cambios en la OTAN: la Alianza necesita una estrategia», Documento de Trabajo 5, *Revista de Investigación Educativa*, 16 de febrero de 2010.
- FOGH RASMUSSEN, Anders: *Speech by NATO Secretary General at the Real Instituto Elcano*, Madrid, 10 de septiembre de 2010, en http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_66062.htm
- GOLDGEIGER, James M.: «The Future of NATO», *Council on Foreign Relations*, número 51, febrero de 2010.
- GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN: «El Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica y los intereses nacionales: propuesta para la cumbre de la OTAN en Lisboa», *Documento de Trabajo*, número 34, Real Instituto Elcano, 28 de octubre de 2010.

UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA GENUINA: LA VISIÓN DE LA UNIÓN...

- HAMILTON, Daniel y otros: «Alliance Reborn: an Atlantic Compact for the 21st Century», *The Washington Project*, Atlantic Council of the United States, febrero de 2009, en: http://transatlantic.sais-jhu.edu/bin/i/y/nato_report_final.pdf
- JAKOBSEN, Peter Viggo: «NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations», *DIIS Report*, The Civil-Military Agenda, Danish Institute for International Studies, 8 de octubre de 2008.
- KAMP, Karl-Heinz: «The Way to NATO's New Strategic Concept», *Research Paper*, número 46, NATO Defense College, Roma, junio de 2009.
- LABORIE IGLESIAS, Mario A: «La cooperación OTAN-Unión Europea en el futuro Concepto Estratégico de la Alianza», *ARI*, número 25, 28 de enero de 2010.
— «El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN 2010. Compromiso Activo. Defensa Moderna», *Documento de Análisis*, número 15, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2010.
- MIKSER, Sven: «The Assembly's Contribution to the New Strategic Concept of the Alliance», *Standing Committee*, NATO Parliamentary Assembly, abril de 2010.
- MUÑOZ GARCÍA, Enrique y ORTIZ, Antonio: «El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española», *Documento de Trabajo*, número 49, Fundación Alternativas, 2010.
- MORATINOS CUAYAUBÉ: «La OTAN del siglo XXI», *El Mundo*, 3 de abril de 2009.
- NICOLL, Alexander: «A New Strategic Concept for NATO», *IISS Strategic Comments*, volumen 15, Issue 10, diciembre de 2009.
- PRAT Y COLL, Juan: «La OTAN y la Unión Europea: una interacción necesaria», *Las organizaciones de seguridad y la defensa a debate*, pp. 235-244, XII Curso Internacional de Defensa, Jaca, 27 de septiembre-1 de octubre de 2004, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.
- TREVIÑO, José María: «El futuro de la OTAN después de la cumbre de Lisboa de 2010», *ARI*, número 81, diciembre de 2010.
- VALASEK, Tomas and KORSKI, Daniel: «Closer NATO-EU Ties: Ideas for the Strategic Concept», en http://transatlantic.sais-jhu.edu/bin/w/s/Closer_NATO-EU_Ties_Valasek_Korski.pdf
- WITTMAN, Klaus: *Towards a New Strategic Concept for NATO*, NATO Defense College, Research Division, Roma, septiembre de 2009.

MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA
Doctora en Ciencias Políticas y Sociología

CONCLUSIONES

En los artículos de este *Documento de Seguridad y Defensa* del CESEDEN se ha presentado la situación de la Unión Europea en el terreno de la Seguridad y la Defensa y la visión de la Unión Europea en este terreno desde la Alianza Atlántica. En el primero de los artículos, el coronel José Luis Figuero Aguilar ha analizado el recorrido de la Unión desde la cumbre franco-inglesa de Saint-Malo hasta nuestros días. Nos ha ilustrado sobre la inmediata reacción de la secretaria de Estado norteamericana a aquella cumbre, las diferentes operaciones en las que ha participado la Unión desde entonces, y los diferentes pasos de carácter institucional que ha dado la misma hasta el tratamiento de estos asuntos en la cumbre de Lisboa de 2007 y la ratificación del nuevo Tratado de la Unión aprobado en ella.

El análisis del coronel José Luis Figuero Aguilar de las disposiciones acordadas en el Tratado de Lisboa nos da una idea precisa del paso de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y nos ofrece una prospectiva del futuro de la misma en el seno de la Unión Europea. Aspectos importantes a destacar en todo el recorrido de su análisis son el *Headline Goal*, la iniciativa de Gante y la idea de «Agrupar y Compartir», la cláusula de asistencia mutua del Tratado de Lisboa, el papel de la Agencia Europea de Defensa y, muy importante, el concepto de la Cooperación Estructurada Permanente establecida por el nuevo Tratado pero todavía no llevado a la práctica, sus mecanismos de actuación, su estructura y su relación con el Consejo Europeo.

De un interés particular queda plasmado en su artículo la original idea de las «tres *Pes*» del coronel (que yo comparto plenamente): Pragmatismo y *Pasito a Pasito*. Nada ha sucedido en la historia de golpe excepto lo que ya estaba maduro, lo que por otra parte quiere decir que ya se había estado gestando con anterioridad. Estoy pensando no solo en las manzanas que caen del árbol sino también en la caída del muro de Berlín. Por otra parte

CONCLUSIONES

la idea de «Pragmatismo y Pasito a Pasito» era en el fondo también la que movió a Schumann en la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero como una pieza inicial para el desarrollo y la unidad de Europa.

Prosigue el coronel Figuero Aguilar en su capítulo considerando el nuevo Concepto Estratégico de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y cómo encajan las actividades y visión estratégica de la Alianza con las posiciones y contribuciones de la Unión Europea, y finaliza con su punto de vista sobre cómo llegar a la PESD de dentro de 10 años y los retos a los que se enfrentara la Unión en este camino.

Por su parte la doctora María Angustias Caracuel Raya aborda en su capítulo la visión que según los Documentos de la Alianza, y principalmente su nuevo Concepto Estratégico, tiene ésta de la Unión Europea en el campo de la Defensa. Estima que no es posible abordar a partir de ahora las relaciones entre la Unión y la OTAN basándose en una autonomía de la primera o en la primacía de la segunda, y yo no puedo estar más de acuerdo con ella. A lo largo de su artículo analiza el comienzo de la relación de la Alianza con la Unión Europea y cómo estas relaciones se desarrollaron inicialmente a través de la Unión Europea Occidental (UEO), una Organización en aquellos momentos falta de un papel claro a jugar en el campo de la defensa. En cualquier caso la UEO cumplió con el cometido de mantener un nexo de unión y colaboración entre la OTAN y la Unión mientras esta última iba avanzando en su proceso de construir una PCSD todavía sin finalizar.

De hecho, la OTAN a través de sus tres últimos Conceptos Estratégicos ha ido exponiendo sus ideas sobre su relación con la Unión Europea. En el primero de ellos, aprobado en la cumbre de Roma de 1991, reconoce que los países de la entonces Comunidad Europea estaban «trabajando hacia un objetivo de unión política, incluyendo el desarrollo de una identidad europea de seguridad, y hacia el reforzamiento del papel de la UEO», y consideraba ambas cosas como factores importantes para la seguridad europea. El desarrollo de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) quedan según este documento reflejados en el reforzamiento del pilar europeo dentro de la Alianza, que subrayaría la disposición de los europeos a asumir una mayor parte de responsabilidad para su seguridad y reforzaría la solidaridad transatlántica.

Posteriormente, en el Concepto Estratégico de abril de 1999 se hacen repetidas menciones (nada menos que en nueve de sus párrafos) a la IESD dentro de la Alianza y la considera como un proceso interno de la propia

CONCLUSIONES

OTAN (párrafos 13 y 26) y no como una iniciativa originada por la Unión. Finalmente, en el reciente Concepto aprobado en la cumbre de Lisboa, coloca la relación entre la OTAN y la Unión Europea dentro del capítulo «Asociaciones». En este Documento califica a la Unión como *a unique and essential partner for NATO* (un excepcional e imprescindible socio para la OTAN). Efectivamente lo es, y más aún si tenemos en cuenta que la mayor parte de los países de la OTAN son miembros de la Unión Europea, y que dentro de ella muchos persiguen avanzar en un proceso de integración que obviamente debería incluir todos los aspectos de Seguridad y Defensa.

La consolidación de las relaciones entre la OTAN y la Unión, que va progresivamente desmenuzando la doctora Caracuel Raya, nos lleva a la cumbre de Lisboa del pasado año, y no sólo al Documento central que nos ocupa (el Concepto Estratégico) sino al proceso de elaboración del mismo y a la consideración de la importancia del informe presentado por el grupo de expertos presidido por Madeleine Albright, *NATO 2020 Assured Security; Dynamic Engagement* que nos ofrece la visión del grupo que preparó el Concepto Estratégico, y por supuesto la de la propia presidenta del mismo.

Llega al final de su artículo la doctora Caracuel Raya ofreciendo su opinión sobre la relación entre la OTAN y la Unión Europea en la crisis de Libia, y considerando las perspectivas de futuro de las relaciones entre ambas Organizaciones y la necesidad de avanzar en un nuevo compromiso interinstitucional entre ellas.

En conjunto, tras la lectura de las ponencias del coronel Figuero Aguilar y la doctora Caracuel Raya que analizan el nuevo Concepto Estratégico, y tras tener en cuenta el recorrido de la OTAN y de la Unión Europea en los últimos años y las actitudes de ambas Organizaciones ante los últimos acontecimientos, quizás podríamos echar en falta en las relaciones entre ambas Organizaciones un mayor nivel de claridad y concreción en los terrenos de la seguridad internacional y sobre todo de la defensa colectiva.

En el campo de la seguridad internacional parece haberse establecido un acuerdo tácito consistente en que cuando la OTAN actúa militarmente la Unión Europea apoya complementaria o humanitariamente. La Unión, en el caso de que la OTAN no intervenga, podría llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz por sí misma. ¿Es este reparto de papeles plenamente satisfactorio?

En el terreno de la defensa colectiva, 21 países de la Unión Europea consideran como su defensa común la proporcionada por la OTAN. ¿Cuál

CONCLUSIONES

será el cometido futuro de la Unión Europea en este campo? ¿Qué piensan los países neutrales miembros de la Unión?

En cualquier caso, en todo el tratamiento dado aquí a las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea un elemento imprescindible y vital es el que constituye el vínculo trasatlántico. Norteamérica y Europa han pactado y unido su defensa durante los últimos 70 años. ¿Únicamente su defensa?, no. También se ha ido consolidando a ambos lados del Atlántico una cultura social y política común. Ciertamente hay diferencias, pero todas ellas dentro de un mismo modo de ver nuestros sistemas políticos, nuestros valores y nuestras expectativas de futuro. Por todo ello tenemos que aceptar la enorme importancia que tiene el hecho de que el Consejo Norte Atlántico (CAN) es el único foro donde se reúnen semanalmente los 28 embajadores de los países de la Alianza Atlántica.

De hecho, en el CAN el objetivo original de la defensa común se ve desbordado por las consultas políticas, los debates sobre como extender la cooperación y la estabilidad más allá de las fronteras de la Alianza, los esfuerzos para hacer frente a las catástrofes naturales y hacer llegar ayuda humanitaria allí donde se necesite, etc. En fin, estamos hablando de una verdadera Alianza que ha cumplido un papel trascendental en el pasado, que desempeña una función muy útil en el presente y que tiene un potencial futuro que sería necio despreciar.

Por su parte, la Unión Europea se debate entre dos tendencias: una integradora que pretende lograr una suerte de Estado multinacional con los países que la componen, y otra que es reacia a progresar en la construcción de una Europa unificada en todos los terrenos y que se considera satisfecha con que la Unión Europea sea esencialmente una unión económica que favorezca el bienestar y el progreso material de sus miembros.

La primera opción, la progresiva construcción de una federación que comprenda todos los países de Europa que así lo deseen, no puede dejar de lado las cuestiones de Seguridad y Defensa que permitirían, mediante la existencia de unas Fuerzas Armadas europeas, no sólo atender llegado el caso a la defensa común, sino también apoyar su política exterior, mantener la libertad de sus relaciones comerciales y garantizar la identidad de Europa en el siglo que tenemos por delante.

Los obstáculos más importantes para progresar en el camino de la integración podrían venir de las posturas de las principales potencias europeas: Alemania Francia y Reino Unido. Alemania, la gran potencia económica de Europa, se perfila actualmente como muy interesada en extender su co-

CONCLUSIONES

mercio y presencia hacia el Este, en incrementar sus relaciones con Rusia y hasta en hacer sentir su influencia en el centro de Asia. Francia, que ha jugado durante mucho tiempo el papel de impulsor político de la unidad europea, mantiene desde hace décadas una estrecha unión con Alemania y mientras ambas permanezcan juntas constituirán el centro de gravedad de la Unión Europea. Ello llevaría a que cualquier tipo de Fuerzas Armadas europeas que se estableciese estaría en buena parte bajo su control, y no parece muy aventurado decir que esto no sería del agrado de los británicos. Reino Unido se ha mantenido históricamente separado de la Europa continental, y no sólo por unas pocas millas de agua. Hasta ahora su estrategia ha sido la de conseguir y mantener un equilibrio de poder en nuestro continente, interviniendo únicamente cuando lo ha estimado necesario para su seguridad. En estos momentos y con la mirada puesta en el futuro, el empeño del resto de países de la Unión debería ser el de lograr que Reino Unido se sintiera cada vez más cómodo en un papel más integrado en el continente y en el que alcanzase el reconocimiento que su fortaleza económica, política y militar merecen.

Para algunos autores como George Friedman, fundador del Centro para Estudios Geopolíticos de la Universidad de Louisiana y presidente de la compañía privada de predicción geoestratégica Stratfor, la integración europea ha llegado ya a su máximo nivel y en los próximos años decaerá. En su opinión los miembros de la Unión Europea no tienen suficiente interés en común para compartir su poder militar y sin ello no se puede construir una verdadera unión política. Siempre según Friedman:

«El valor de una entidad política se mide por su capacidad para hacer frente a la adversidad, y con la crisis del año 2008 los problemas pendientes reaparecieron, junto con el nacionalismo que se había querido liquidar. La crisis ha subrayado lo lejos que estaba Europa de ser un solo país y ha puesto de relieve que quien mandaba en ella era Alemania.»

En cualquier caso la relación «excepcional e imprescindible» entre la OTAN y la Unión está ahí y no puede desaparecer en tanto que 21 países europeos participen en ambas Organizaciones. Mientras tanto la cuestión del papel a desarrollar en la defensa común por la Unión Europea sigue abierta. Creo que la tarea para los próximos años es profundizar seriamente en las relaciones entre ambas Organizaciones, y que el camino a seguir es la búsqueda de una cultura común en materia de seguridad, de acercar las

CONCLUSIONES

posiciones sobre la percepción de los riesgos y las amenazas y sobre la respuesta a las mismas. Se trata de llegar a un nivel de pensamiento común y de confianza mutua que permita compartir todos los aspectos de futuras operaciones, no sólo la financiación previa de capacidades para desarrollarlas y la participación de todos los aliados, sino también los aspectos de la dirección y el mando de las mismas.

La importancia del vínculo trasatlántico y la búsqueda de un reparto adecuado de papeles que lo materialice y que a la vez permita avanzar en la construcción europea tal como la deseen sus miembros son vitales. Aquí vuelve a mi cabeza la idea de una OTAN con dos pilares, uno a cada lado del Atlántico, y hasta la hipótesis de que la Unión Europea como tal pudiera postularse como miembro de la OTAN y cubrir así tanto los aspectos de su Seguridad y Defensa común como sus objetivos de integración europea. En cualquier caso, mucho tiene que llover antes de que esto ocurra, pero ello no nos debe frenar a la hora de comenzar a vislumbrar posibilidades futuras.

Al final de su capítulo el coronel Figuero Aguilar citaba al conocido actor norteamericano Groucho Marx que en una de sus geniales frases se pregunta:

«¿Por qué tendría que preocuparme por el futuro; al fin y al cabo, que ha hecho el futuro por mí?»

Yo contestaría al célebre actor que sí, que sí debemos preocuparnos y mucho por el futuro, para que éste, cuando andando el tiempo se convierta en presente, se preocupe por nosotros.

EDUARDO ZAMARRIPA MARTÍNEZ
Teniente general del Ejército del Aire (R)

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. EDUARDO ZAMARRIPA MARTÍNEZ

Teniente general del Ejército del Aire (R)

Coordinador: D. CARLOS CORTEJOSO HERNÁNDEZ

Capitán de navío de la Armada y profesor de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EAEDE) del CESEDEN.

Vocales: D. JOSÉ LUIS FIGUERO AGUILAR

Coronel del Ejército del Aire y consejero de la Representación Permanente de España en la OTAN (Bruselas).

D.^a MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología y asesora del gabinete del secretario general de Política de Defensa (Ministerio de Defensa).

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación

DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA*

- 1.** Visión española del África Subsahariana: seguridad y defensa
- 2.** Futuro de Kosovo. Implicaciones para España
- 3.** Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz
- 4.** El futuro de la OTAN después de Riga
- 5.** La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial
- 6.** El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación
- 7.** Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN
- 8.** Modelo español de Seguridad y Defensa
- 9.** Posibles escenarios de los *battlegroups* de la Unión Europea
- 10.** Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España
- 11.** La aportación de las Fuerzas Armadas a la economía nacional
- 12.** Reflexiones sobre la evolución del conflicto en Irlanda del Norte
- 13.** Fuerzas Armadas y medio ambiente
- 14.** La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de seguridad y defensa
- 15.** Seguridad y defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación
- 16.** España y el conflicto del Líbano
- 17.** La aproximación estratégica a la Europa del Este
- 18.** La crisis energética y su repercusión en la economía. Seguridad y defensa nacional
- 19.** Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea

* Las monografías están disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.

20. La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofes
21. Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea
22. Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria
23. Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos
24. La iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la seguridad internacional
25. Hacia una estrategia de seguridad nacional para España
26. Cambio climático y su repercusión en la economía, la seguridad y la defensa
27. Respuestas al reto de la proliferación
28. La seguridad frente a artefactos explosivos
29. La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa
30. El laberinto paquistaní
31. Las nuevas tecnologías en la seguridad transfronteriza
32. La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional
33. El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa
34. Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera y sistema de responsabilidades
35. Irán como pivote geopolítico
36. La tercera revolución energética y su repercusión en la seguridad y defensa
37. De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas
38. El liderazgo motor del cambio
39. El futuro de las relaciones OTAN-Rusia
40. Brasil, India, Rusia y China (BRIC): una realidad geopolítica singular
41. Tecnologías del espacio aplicadas a la industria y servicios de la defensa

- 42.** La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión Europea
- 43.** Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgos y amenazas
- 44.** Adaptación de la fuerza conjunta a la guerra asimétrica
- 45.** Posible evolución del escenario AN-PAK ante las nuevas estrategias