

09/2013

8 de mayo de 2013

*Federico Yaniz Velasco**

LA ALIANZA ATLÁNTICA Y LA UNIÓN EUROPEA. LA EVOLUCIÓN DE UNAS RELACIONES COMPLEJAS

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA ALIANZA ATLÁNTICA Y LA UNIÓN EUROPEA. LA EVOLUCIÓN DE UNAS RELACIONES COMPLEJAS

Resumen:

Las relaciones entre la Alianza Atlántica y algunas de las entidades predecesoras de la Unión Europea se iniciaron en los años inmediatamente posteriores a la II Guerra Mundial. En efecto, las organizaciones precursoras de las actuales OTAN y UE tuvieron un origen común y mantuvieron desde su creación contactos que se transformaron en unas relaciones que han evolucionado lentamente a lo largo de los años. Esa evolución ha tenido etapas de entendimiento y cooperación y otras de desencuentro y desconfianza. Sin embargo, parece razonable esperar que esa evolución desemboque finalmente en una relación estable y actualizada entre la OTAN y la UE que favorezca el desarrollo armonioso de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE. En este artículo se pretende analizar la evolución de las relaciones entre la OTAN y la UE a través de los años, con especial atención a las implicaciones de esas relaciones en el desarrollo de la PCSD.

Abstract:

Relations between NATO and some of the predecessor entities of the European Union began in the years immediately following World War II. Indeed, the precursor organizations of NATO and EU had a common origin and maintained since its inception contacts that transformed in relationships that have evolved slowly over the years. This evolution has had some stages of understanding and cooperation and others of misunderstanding and distrust. Nevertheless, it seems reasonable to expect that the latest steps of that evolution will lead to updated and stable relationships that will facilitate the harmonious development of the Common Security and Defense Policy (CSDP) of the EU. This article aims to analyze the evolution of the relations between NATO and the EU through the years, with special attention to the implications of these relationships in the development of the CSDP.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

OTAN, UE, UEO, IESD, *smart defense, pooling and sharing*, PCSD, Concepto Estratégico, Consejo Europeo, Tratado de Lisboa.

Keywords:

NATO, EU, WEU, ESDI, *smart defense, pooling and sharing*, CSDP, Strategic Concept, European Council, Lisbon Treaty.

UNAS RELACIONES ANTIGUAS

Las relaciones entre las organizaciones precursoras de la OTAN y la UE se remontan a los años inmediatamente posteriores al final de la II Guerra Mundial. Europa había quedado destrozada tras la guerra y los europeos veían como la paz y seguridad que anhelaban para poder reconstruir sus vidas y sus países estaban en peligro. En efecto, tras la victoria aliada en 1945, los países del Centro y Este de Europa fueron ocupados por las fuerzas soviéticas que apoyaron la formación de gobiernos filo-soviéticos y la introducción del modelo económico y social que regía en la URSS. Ante esa situación, los países de Europa Occidental buscaban desesperadamente encontrar una fórmula que garantizase su seguridad y los valores que les eran comunes. Los primeros intentos fueron realizados por algunos estados europeos occidentales. Sin embargo, pronto se vio que era necesaria la presencia de los Estados Unidos para garantizar una defensa creíble ante el enorme poder militar y la gran influencia política de la Unión Soviética.

La historia de las organizaciones defensivas en el marco europeo comienza el año 1947 cuando se firmó el Tratado de Dunquerque entre Francia y el Reino Unido como una alianza europea y un acuerdo de asistencia mutua. En el contexto de ese acuerdo, nació el 17 de marzo de 1948 el Tratado de Bruselas del que fueron signatarios, además de los firmantes en Dunquerque, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Para lograr alcanzar los fines del Tratado de Bruselas se creó la Organización de Defensa de la Europa Occidental o *Western Union Defense Organization (WUDO)* siendo designado jefe de la estructura de mando de esa organización el mariscal británico Montgomery. El 4 de abril de 1949, los países del Tratado de Bruselas más los Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal firmaron el Tratado del Atlántico Norte, conocido también como el Tratado de Washington.

Los Estados Unidos y Canadá se unieron a la Organización de Defensa de la Europa Occidental o *Western Union Defense Organization (WUDO)* que de esa manera se vio decisivamente reforzada por la potencia militar norteamericana. En este punto, conviene recordar que el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte establece que los signatarios del Tratado consideran que un ataque armado contra uno o más de ellos se considerara un ataque contra todos ellos, pero no contempla necesariamente una respuesta militar como se señalaba en el artículo 4 del Tratado de Bruselas. En 1950 se propuso la creación de la Comunidad Europea de Defensa o *European Defense Community (EDC)*. Esta nueva iniciativa no salió adelante al ser rechazada la ratificación de su creación por el Parlamento francés.

Durante la Guerra de Corea (1950-1953), la componente militar de la Organización de Defensa de la Europa Occidental o *WUDO* fue reforzada para convertirse en la Organización

del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) al servicio de los países firmantes del Tratado de Washington. La imposibilidad de establecer la *EDC* tuvo como consecuencia que el año 1954 se modificó el Tratado de Bruselas en las conferencias de Londres y de París donde en sustitución de la *EDC* se creó la organización política denominada Unión Europea Occidental (UEO) o *Western European Union (WEU)*. Desde su creación en 1954, la UEO realizó actividades en el campo de la defensa y seguridad en el ámbito europeo.

Dando un gran salto en el tiempo, en la reunión del Consejo de la UEO celebrado en junio de 1992 se definieron las llamadas **misiones de Petersberg**¹:

- Misiones humanitarias o de rescate
- Misiones de mantenimiento de la paz
- Misiones para fuerzas combatientes en gestión de crisis, incluyendo la imposición de la paz

Estas misiones permanecen en la agenda de la UE que las incorporó en el Tratado de Ámsterdam y posteriormente en el art. I-41 de la Constitución Europea. También están recogidas y reforzadas en el art. 42 del Tratado de Lisboa.

Los países miembros de la OTAN que asistieron a la reunión de ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Berlín los días 3 y 4 de junio de 1996 acordaron que la UEO supervisaría la creación de una **Identidad Europea de Seguridad y Defensa** (IESD) o *European Security and Defense Identity (ESDI)* dentro de las estructuras de la OTAN. La *ESDI* constituiría el pilar europeo dentro de la Alianza, en parte para que los países europeos (de la UE) pudiesen actuar militarmente donde la OTAN no deseara hacerlo y en parte para aliviar la carga financiera de los Estados Unidos para mantener bases militares en Europa. El acuerdo de Berlín permitía a los países europeos, a través de la UEO, utilizar los recursos de la OTAN si así lo requerían.

Como se ha mencionado, con la firma del Tratado de Ámsterdam el 2 de octubre de 1997 la Unión Europea incorporó las misiones Petersberg dentro de su campo de actuación. Poco después, cambió la tradicional renuencia británica a incluir tales misiones en la UE. En efecto, el Reino Unido endosó esa inclusión en la Declaración Conjunta sobre la Defensa Europea publicada tras la cumbre franco-británica con la participación del presidente Chirac y del primer ministro Blair celebrada en Saint Malo el 4 de diciembre de 1998. Los dos dignatarios declararon que: “La Unión debe tener la capacidad para una acción autónoma,

¹ Petersberg es una pequeña localidad alemana cerca de Bonn.

apoyada por unas fuerzas militares creíbles, los medios para decidir usarlas y el alistamiento para hacerlo, con objeto de responder a crisis internacionales”.

En aquellos meses surgió en el seno de la OTAN una cierta preocupación sobre el verdadero carácter de un Pilar Europeo de Seguridad independiente y el peligro que podría suponer para la Alianza la pérdida parcial de su papel como foro transatlántico. Poco después de la Declaración conjunta franco británica de Saint Malo, la Secretaria de Estado Madeleine Albright² presentó las tres famosas D, que esbozaban las expectativas de los Estados Unidos con respecto a la PESD: no duplicación de lo que la OTAN hacía de forma efectiva; no desacoplamiento de los Estados Unidos y la OTAN; y no discriminación de estados miembros de la OTAN pero no de la UE como Turquía.

El Consejo Europeo (CE) decidió en junio de 1999 incorporar el papel que desempeñaba la UEO dentro de la UE, lo que condujo finalmente al cierre de la UEO. Los estados signatarios del Tratado de Bruselas decidieron terminar el Tratado el 31 de marzo de 2010. Todas las restantes actividades de la UEO finalizaron el 30 de junio de 2011. El CE celebrado en Helsinki en diciembre de 1999, dio el primer paso concreto para mejorar las capacidades militares de la UE, de acuerdo con la Política Europea de Seguridad y Defensa³ (PESD) o *European Security of Defense Policy (ESDP)*. En efecto, en esa ocasión los estados miembros acordaron el **Helsinki Headline Goal** e incluyeron la creación de un catálogo de fuerzas, el Catálogo de Fuerzas de Helsinki, capaces de llevar a cabo las llamadas misiones Petersberg. En mayo 2004, los ministros de Defensa de la UE aprobaron el **Headline Goal 2010**, extendiendo los plazos para los proyectos de la UE.

Berlín Plus es el nombre con que se conoce a un paquete integral de acuerdos firmados el 16 de diciembre de 2002 entre la UE y la OTAN. Pocos meses más tarde, el 17 de marzo de 2003, se formalizó un marco integral detallado para las relaciones entre la OTAN y la UE mediante un intercambio de cartas entre el Sr. Solana, a la sazón Alto Representante de la UE, y el entonces Secretario General de la OTAN Sr. Robertson. En ese marco la UE puede utilizar las estructuras, mecanismos y medios de la OTAN si ésta declina actuar. Además, se firmó un acuerdo sobre intercambio de información entre la OTAN y la UE y se situaron células de enlace de la UE en SHAPE (donde se encuentra el CG del Mando de Operaciones) y en el Mando Conjunto de la OTAN en Nápoles. Con esas medidas se estableció la posibilidad de una colaboración práctica muy estrecha entre las dos organizaciones. La relación entre las fuerzas de la OTAN y la UE se describía diciendo que las fuerzas de la OTAN y la UE “eran separables pero no separadas”. En efecto, las mismas fuerzas y capacidades forman las bases de los esfuerzos que realizan tanto la OTAN como la UE y porciones de ellas pueden

² Secretaria de Estado de los Estados Unidos (1997-2001)

³ La PESD antecedente de la PESC.

ser asignadas a la UE. Las misiones son gobernadas por la renuncia previa de la OTAN: la UE sólo puede actuar si la OTAN decide previamente no actuar. Ese marco tan sólo se ha utilizado en dos ocasiones: en la operación Concordia en la República de Macedonia y en EUFOR Althea en Bosnia-Herzegovina.

LA RELACIÓN OTAN-UE EN EL TRATADO DE LISBOA

Tras el recorrido realizado a través de la evolución de las relaciones entre la OTAN y la UE, parece oportuno considerar los lazos existentes entre las dos organizaciones a la luz del el Tratado de Lisboa (TdL).

En el **Tratado de Lisboa**⁴ se cambian el nombre de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) o *European Security and Defense Policy (ESDP)* a Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) o *Common Foreign and Security Policy (CFSP)*. El TdL creó el puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (reemplazando al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común y Comisario Europeo para Relaciones Exteriores y Política Europea de vecindad). El Consejo Europeo (CE) seguirá dando las instrucciones sobre la política exterior de la UE. En el TdL se contempla también el establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) o *Permanent Structured Cooperation (PESCO)* para aquellos estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y hayan suscrito compromisos más vinculantes para realizar las misiones más exigentes (art.42.6 and art. 46).

En los puntos 2 y 7 del artículo 42 (antiguo artículo 17 TUE) de la sección 2 del Capítulo 2º del TUE (TdL), Disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa, se indica muy claramente el reconocimiento del papel que dan a la OTAN varios estados miembros de la UE:

Art. 42. 2....La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará el carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte...

⁴ Ver Textos consolidados del Tratado de la UE y del Tratado de funcionamiento de la UE. Firmados el 13 de diciembre del año 2007 en Lisboa. Entraron en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Art. 42. 7. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

Como se puede constatar en los párrafos anteriores, el TdL reconoce de forma inequívoca el papel de la OTAN en la defensa de Europa y deja abierto el camino a una posible cooperación y reparto de misiones entre las dos organizaciones.

LA UE ES UN SOCIO ESENCIAL DE LA OTAN

Por su parte, en el **Concepto Estratégico (CES)** para la defensa y seguridad de los miembros del Tratado del Atlántico Norte, adoptado por los jefes de Estado y Gobierno en la Cumbre celebrada en Lisboa los días 19 y 20 de noviembre de 2010, se destaca la importancia que la UE y su política de Defensa y Seguridad tiene para la Alianza. El artículo 32 del CES está dedicado a la UE y en él se reconoce la contribución de una efectiva y activa Unión Europea a la seguridad del área euro-atlántica y por ello se la considera socio único y esencial. La OTAN reconoce la importancia de una Defensa europea más capaz y da la bienvenida a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que ofrece la oportunidad de fortalecer las capacidades de la UE para enfrentarse a los retos comunes a la seguridad. En línea con otras declaraciones anteriores⁵ y posteriores se indica en el CES que algunos aliados no pertenecientes a la UE hacen una significativa contribución a esos esfuerzos. Para conseguir una asociación estratégica entre la OTAN y la UE es esencial su completa implicación en el esfuerzo de conseguirla. La OTAN y la UE pueden y deben jugar papeles complementarios y mutuamente reforzantes en sostener la paz y la seguridad internacionales. La OTAN está decidida a contribuir a crear condiciones más favorables, en las cuales:

- **Se fortalecerá totalmente la asociación estratégica con la UE**, en el espíritu de una total apertura mutua, transparencia, complementariedad y respeto por la autonomía e integridad institucional de ambas organizaciones.
- **Se mejorará la colaboración práctica** de ambas organizaciones en operaciones, desde el planeamiento coordinado al apoyo mutuo sobre el terreno.
- **Se ampliarán las consultas políticas** para incluir todos los asuntos de interés mutuo, con objeto de compartir evaluaciones y perspectivas.
- Se cooperará más intensamente en el desarrollo de capacidades, para **minimizar las duplicaciones y maximizar coste-eficacia**.

⁵ Recuérdese la cuarta d (no discriminación) de la Secretaria de Estado Albright.

La oferta de colaboración que la OTAN ofrece a la UE es muy amplia pero para llevar a cabo esa colaboración se necesita realizar un esfuerzo notable por parte de las dos organizaciones. Como se dice en el CES para conseguir que esa cooperación se materialice en una asociación estratégica entre la OTAN y la UE es esencial su completa implicación en el esfuerzo de conseguirla.

COOPERACIÓN MÁS EFECTIVA OTAN-UE

Para tener una visión más completa del posible futuro de las relaciones entre la OTAN y la UE parece conveniente conocer la postura de las dos organizaciones sobre ellas. La Declaración publicada por la OTAN tras la Cumbre de Chicago es el último documento de alto nivel de la Alianza que trata de esas relaciones.

En la Declaración de la Cumbre de Chicago⁶ o *Chicago Summit Declaration*, publicada tras las reuniones de los días 20 y 21 de mayo de 2012, el punto 20 está dedicado a las relaciones OTAN-UE. En ese punto se insiste en la postura aliada presentada en el CES y se indica que las dos organizaciones comparten valores e intereses estratégicos comunes. La UE es un socio esencial para la OTAN y por ello fortalecer al máximo una asociación estratégica es particularmente importante en el actual marco de austeridad. La OTAN y la UE deberán: continuar trabajando para mejorar la cooperación práctica en operaciones, ampliar sus consultas políticas y cooperar más estrechamente en el desarrollo de capacidades. La OTAN reconoce la importancia de una Defensa europea más fuerte y capaz. La Alianza expresa también su preocupación por que se tenga en cuenta la importante contribución que los aliados de la OTAN no pertenecientes a la UE, hacen a la UE para responder a los retos comunes a la seguridad. Para la asociación estratégica entre la OTAN y la UE, la completa implicación de los aliados no miembros de la UE es esencial. En este contexto, la OTAN trabajará estrechamente con la UE, para asegurar que la iniciativa *smart defense* de la OTAN y la iniciativa *pooling and sharing* de la UE sean complementarias. En este campo, los aliados se felicitaron de los esfuerzos realizados por la UE, en áreas como el re-abastecimiento en vuelo, el apoyo médico, la vigilancia marítima y el entrenamiento. En la Declaración de Chicago, los jefes de estado y gobierno instan al SG de la OTAN para que continúe su diálogo con altos cargos de la UE con vista a hacer la cooperación más efectiva. El SG deberá informar de los avances realizados al Consejo del Atlántico Norte antes de la próxima Cumbre.

⁶ Tras la Cumbre se publicaron también declaraciones sobre Afganistán, sobre las capacidades de Defensa y una Revisión sobre Disuasión y Postura defensiva.

LA UE DECIDIDA A DESARROLLAR LA PCSD

En la UE se ha dado un importante paso para avanzar en el desarrollo de la PCSD. En efecto, los días 13 y 14 de diciembre de 2012 se reunió en Bruselas el **Consejo Europeo (CE 205/12)**. En las conclusiones de la Presidencia sobre dicha reunión, se recoge que el CE ha decidido iniciar las labores relativas al mayor desarrollo de la PCSD de la UE y se señala que en diciembre de 2013 se volverá a tratar la cuestión. Esta decisión es muy importante y por ello se copian a continuación los puntos relevantes de las conclusiones del CE 205/12:

20. El CE recuerda sus conclusiones de diciembre de 2008 y observa que, en el mundo en constante evolución de nuestros días, la UE está llamada a asumir crecientes responsabilidades en el mantenimiento de la paz y la seguridad, a fin de garantizar la seguridad de sus ciudadanos y la promoción de sus intereses.

21. A este respecto, el CE mantiene su empeño en mejorar la eficacia de la PCSD, como contribución tangible de la UE a la gestión internacional de las crisis. La UE desempeña un papel importante en los países que la circundan y en todo el mundo. El CE recuerda que las misiones y operaciones de la PCSD son un elemento esencial del planteamiento global de la UE en relación con las regiones en crisis, como son los Balcanes Occidentales, el Cuerno de África, Oriente Próximo, el Sahel, Afganistán y el Cáucaso Meridional, y sigue estando resuelto a mejorar su eficacia y eficiencia operativas. Recuerda asimismo que las misiones y operaciones de la PCSD deben llevarse a cabo en estrecha cooperación con otros actores internacionales pertinentes, como las Naciones Unidas, la OTAN, la OSCE y la Unión Africana, y con otros países asociados, según requiera cada situación concreta. Resulta de especial importancia a este respecto mejorar la cooperación con los socios interesados de la Vecindad Europea.

22. El CE subraya que, para cumplir con las responsabilidades en materia de seguridad, los Estados miembros de la UE deben estar dispuestos a aportar capacidades orientadas hacia el futuro, tanto en el área civil como en el ámbito de la defensa. El CE señala que las actuales limitaciones financieras ponen de relieve la necesidad urgente de intensificar la cooperación europea a fin de impulsar las capacidades militares y colmar las lagunas existentes en aspectos esenciales, incluidas las lagunas que se han detectado en las últimas operaciones. Subraya asimismo las ventajas que tal cooperación podría suponer para el empleo, el crecimiento, la innovación y la competitividad industrial en el seno de la UE.

23. El CE invita a la Alta Representante, en especial a través del Servicio Europeo de Acción Exterior y la Agencia de Defensa Europea, así como a la Comisión, a que intervengan de

acuerdo con sus respectivas competencias y cooperen estrechamente cuando la situación lo exija, con el fin de elaborar propuestas y medidas adicionales para reforzar la PCSD y mejorar la disponibilidad de las capacidades civiles y militares necesarias, e informen sobre tales actividades a finales de septiembre de 2013 a más tardar, con vistas al Consejo Europeo de diciembre de 2013. Los Estados miembros tendrán una estrecha participación en la totalidad del proceso.

24. A tal efecto, el Consejo Europeo destaca, entre otras, las cuestiones siguientes:

- **Aumento de la eficacia, visibilidad e impacto de la PCSD:**
- **Mejora del desarrollo de las capacidades de defensa:**
- **Fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa:**

25. En diciembre de 2013, el CE examinará los avances realizados en la consecución de estos objetivos, evaluará la situación y, sobre la base de las recomendaciones de su Presidente, dará orientaciones, en particular fijando prioridades y plazos, para garantizar la eficacia de los esfuerzos realizados por la UE para que Europa esté a la altura de las responsabilidades que le incumben en materia de seguridad.

Los puntos arriba copiados marcan un claro camino para el desarrollo de la PCSD. Por otra parte, al haberse señalado una fecha para que el CE examine las propuestas presentadas se evitará que se produzcan dilaciones indeseables.

UN FUTURO ESPERANZADOR

La UE ha creado y consolidado a lo largo de los años diversas estructuras, documentos y órganos relacionados con la Defensa y la Seguridad. A continuación se indican algunos comités y consejos, así como cargos, órganos y agencias directamente relacionados con la PCSD:

- Consejo de Asuntos Exteriores
- Comité Político y de Seguridad o COPS
- Comité Militar de la Unión Europea
- ❖ Alto / a Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad
- ❖ Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis
- ❖ Estado Mayor de la Unión Europea
 - Centro de Operaciones

- ❖ Servicio Europeo de Acción Exterior
 - Dirección de Capacidad Civil de Planeamiento
- ❖ Centro de Satélites de la Unión Europea
- ❖ Instituto de Estudios de Seguridad de la UE
- ❖ Agencia europea de Defensa

En este punto conviene resaltar que el Centro de Operaciones de la UE comenzó su actividad en Bruselas el día 1 de enero de 2007. Está preparado para dirigir una Fuerza de hasta 2000 efectivos (e. g. un grupo operativo o *battle group*). El 23 de marzo de 2012, el Consejo de Asuntos Exteriores decidió activar, el Centro de Operaciones de la UE para mejorar las sinergias entre las tres misiones de la PCSD de la UE activas en aquel momento en el Cuerno de África: EUNAVFOR Operación ATALANTA; EUTM Somalia y la misión civil para fortalecer las capacidades marítimas en la región llamada *Regional Maritime Capacity Building o RMCB*. Además del Centro de Operaciones de la UE, hay cinco cuarteles generales nacionales operativos que pueden ser utilizados por la UE: Mont Valérien en París, Northwood en Gran Bretaña, Potsdam en Alemania, Centocelle en Italia y Larissa en Grecia. La operación Artemis utilizó Mont Valérien como su Cuartel General. De acuerdo con el intercambio de cartas con la OTAN el 17 de marzo de 2003 la UE puede usar las capacidades de la OTAN. Se puede decir que la Identidad Europea de Seguridad y Defensa está reviviendo. Sin embargo, a diferencia del concepto original que consideraba el pilar europeo como una plataforma técnica firmemente anclada en la OTAN, la nueva IESD está anclada fuera de la Alianza y recibe su orientación estratégica de la UE. Se puede decir que esta nueva IESD coincide con la PCSD.

En el campo de las capacidades tanto la OTAN como la UE se están enfrentando a una situación difícil. En un caso, existe un claro desequilibrio entre las capacidades de los Estados Unidos y los del resto de miembros de la OTAN. Ese desequilibrio se puso de manifiesto últimamente con ocasión de la operación *Unified Protector* en Libia realizada de acuerdo con las resoluciones 1970 y 1973 de las Naciones Unidas. Por su parte en la UE no parece que ninguno de sus miembros pueda alcanzar todas las capacidades necesarias para una Defensa integral.

MANCOMUNAR Y COMPARTIR O *POOLING AND SHARING*

La iniciativa *pooling and sharing*, es objeto de especial interés para los estudiosos de los problemas a los que se enfrentan muchos países de la UE en el campo de la Defensa. En efecto, la crisis financiera y económica, unos presupuestos de Defensa en descenso y unos sistemas de armas cada vez más complejos y costosos obligan a buscar soluciones novedosas

para conseguir las capacidades necesarias. Una de esas soluciones, no nueva pero presentada con nuevo ropaje es *pooling and sharing*. La primera tarea que creo es conveniente realizar al analizar el concepto, es dar una traducción adecuada a la frase *pooling and sharing*. En efecto, esas dos palabras, que pueden usarse en otros contextos, han pasado a formar parte del vocabulario habitual en Defensa y por ello puede ser útil tener una versión española de lo que el concepto significa. Tras diversas aproximaciones, propongo mancomunar y compartir como la traducción que mejor responde no sólo al significado literal de las palabras sino también al concepto que representan. En efecto, en el diccionario mancomunar es unir personas, fuerzas o caudales para un fin y compartir es distribuir las cosas en partes. Esas definiciones se ajustan a lo que se trata de conseguir en el marco de la Defensa pues se pretende unir los recursos, equipos o fuerzas de varios países miembros y / o distribuirlos y emplearlos según las necesidades de cada uno.

La crisis económica ha obligado a los países a encontrar fórmulas para poder responder a sus necesidades defensivas con presupuestos de Defensa sometidos a recortes cuando no a reducciones más o menos grandes. Es en estas circunstancias el concepto de mancomunar y compartir ha vuelto a ponerse de actualidad. Por otra parte, el lanzamiento por la OTAN de la llamada *smart defense* o defensa inteligente ha contribuido también al resurgir dentro de la UE de un concepto paralelo como es *pooling and sharing*. En las reuniones del Consejo⁷ de Asuntos Exteriores de la UE de los días 22 y 23 de marzo de 2012 se dio la bienvenida a los diversas iniciativas cooperativas facilitadas por la EDA tales como las relativas a Reabastecimiento Aire-Aire o *Air-to-Air Refuelling*; Apoyo médico o *Medical Support*; Vigilancia marítima o *Maritime Surveillance*; así como Entrenamiento en las siguientes áreas: Contra-Ingenios Explosivos Improvisados o *Counter-IED*; Programa de Entrenamiento de Helicópteros o *Helicopter Training Programme*; tripulaciones de Transporte Aéreo o *Air Transport Crew*; y Naval. La Junta Directiva de la EDA endosó el 20 de marzo de 2012 una declaración política sobre Reabastecimiento en vuelo y una declaración de intenciones para el establecimiento de unidades médicas modulares internacionales que pueden derivar en el desarrollo de proyectos *pooling and sharing*.

Los proyectos que se han mencionado son ejemplos de algunos de las cuatro formas distintas en que se ha considerado se puede mancomunar y compartir o *pooling and sharing*:

⁷ Ver ANEXO VI: Minutas de la 3157ª reunión del Consejo de Asuntos Exteriores celebrado en Bruselas los días 22 y 23 de marzo de 2012.

- Compartir capacidades, es decidir crear capacidades comunes proporcionadas por la aportación de capacidades nacionales pero sin crear estructuras ad-hoc para manejar esas capacidades.
- Mancomunar capacidades, mediante la aportación de esas capacidades por los estados miembros organizándose además una estructura para el uso de esas capacidades. Un ejemplo podría ser los del Mando Europeo de Transporte Aéreo o *European Air Transport Command (EATC)*.
- Mancomunar a través de la obtención conjunta de capacidades de las que no se dispone. Un ejemplo paradigmático es la fuerza *NAEW*⁸ de la OTAN y en el futuro el Sistema *AGS*.
- Compartir tareas y papeles es quizás el caso más extremo de cooperación desde el punto de vista de cesión de soberanía pues se renuncia a la posesión de determinados equipos o capacidades porque otro país amigo seguirá proporcionando esa capacidad. No existen muchos ejemplos de este modelo aunque la cesión de los aviones de Patrulla marítima holandeses a Alemania pueda asimilarse a este modelo.

La realidad es que sin llamarlo *pooling and sharing* se ha utilizado anteriormente este tipo de mecanismos tanto en la OTAN como en la UE. Se podría considerar dentro de ese esquema unidades multinacionales como los *EU-battlegroups*, el ala expedicionaria de F-16 belga-holandesa e incluso algunas euro-fuerzas e incluso el Euro-cuerpo. La eficacia de estos mecanismos no ha sido analizada con rigor y a nadie se le oculta las dificultades que se pueden presentar. Sin embargo se puede decir que proyectos como los analizados por el Consejo de Asuntos Exteriores en marzo de 2012 constituyen un paquete de iniciativas desarrolladas como parte del proceso de Gante o *Ghent process*⁹ para el fortalecimiento de la cooperación en Defensa como se dice en el informe del Consejo. La mayoría de las iniciativas de *pooling and sharing* tienen cinco o menos participantes. Cuando se analizan las ocho iniciativas más prominentes: Pacto Franco-Británico; Cooperación Nórdica de Defensa o *Nordic Defense Cooperation* o *NORDEF*CO de la que forman parte Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia; Pacto Nórdico-Báltico de carácter informal está formado por los cinco países de *NORDEF*CO más Estonia, Letonia y Lituania; proceso ministerial de Defensa del Sureste de Europa o *South Eastern Europe Defence Ministerial (SEDM) process* en el que participan Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Estados Unidos, Grecia, Italia, Macedonia, Montenegro, Rumania, Serbia, Turquía y Ucrania; los Cuatro de Visegrado

⁸ Fuerza *NAEW* o Fuerza OTAN de Alerta Temprana Avanzada y Control. *AGS* es el Sistema de Vigilancia del Terreno de la OTAN.

⁹ Una iniciativa iniciada por Alemania y Suecia. Ver: *Pooling and sharing, German-Swedish initiative, Food for Thought. Berlin and Stockholm, November 2010. European Imperative Intensifying Military Cooperation in Europe: Ghent Initiative.*

o *Visegrad Four* formado por Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa; el Triángulo de Weimar o *Wiemar Triangle* en el que participaron inicialmente en diciembre de 2010 Alemania, Francia y Polonia y al que se unieron en septiembre de 2011 España e Italia; Cooperación Franco-alemana o *Franco-German Cooperation*; por último el Proceso de Gante o *Ghent Process* que iniciaron Alemania y Suecia. El estudio identifica que las nuevas iniciativas varían en número de participantes y objetivos pero su gran número puede ser una señal de que existe un nuevo momento para procesos iniciados de abajo arriba para el desarrollo de capacidades.

DEFENSA INTELIGENTE O *SMART DEFENCE*

Los miembros de la OTAN y la UE comparten los mismos valores y veintiún países pertenecen a las dos organizaciones. Esa realidad ha justificado unas relaciones que pueden aumentar en el futuro. En efecto, si se va a desarrollar la PCSD tendrá que hacerse teniendo en cuenta las relaciones entre la OTAN y la UE. No se puede prolongar una situación en que las buenas palabras y la simpatía mutua no se traducen en una verdadera cooperación que sería beneficiosa para las dos organizaciones y en particular para los países miembros de ambas. Por ello, se introducen a continuación una serie de reflexiones sobre el concepto de defensa inteligente o *smart defense*.

Lo que ocurrió en Libia ha demostrado que es preciso mantener capacidades modernas y eficaces en un entorno de seguridad impredecible. Por otra parte, la mayoría de los gobiernos de los países aliados están aplicando restricciones presupuestarias para enfrentarse a la recesión que está afectando a sus países. Estas restricciones están teniendo un efecto notable en los gastos de Defensa de muchos estados miembros de la Alianza Atlántica. Se estima que sólo tres países aliados habrán tenido unos gastos de Defensa por encima del 2% del Producto Interior Bruto (PIB) el año 2011 y que 15 aliados habrán gastado menos del 1,5% del PIB. Mientras tanto muy probablemente seis aliados dedicarán menos del 10% a la compra de grandes equipos. Simultáneamente al empeoramiento de la situación económica, se ha producido un cambio notable en el entorno de seguridad de la Alianza haciéndolo más variado e impredecible. Por otra parte, este nuevo tipo de situaciones conflictivas exige el uso de sistemas de armas muy avanzados para, entre otras cosas, evitar causar bajas no deseadas entre aquellos a los que se está apoyando. Por otra parte, en los últimos veintidós años los gastos de Defensa de los países europeos con mayor capacidad económica han ido disminuyendo¹⁰. Mientras tanto, los Estados Unidos, tras una reducción de 1988 a 1998, han aumentado de forma constante esos gastos hasta el año 2010. Así se ha producido un desequilibrio en las capacidades defensivas entre las naciones

¹⁰ Ver bases de datos del SIPRI

europas de la Alianza y los Estados Unidos. Este desequilibrio se ha traducido en la carencia entre los aliados europeos de ciertas capacidades que en algunos casos son críticas para la OTAN.

La situación actual es insostenible, y lo será aún más teniendo en cuenta las reducciones que se han empezado a producir a partir del nuevo año fiscal 2012 en los presupuestos de Defensa de los Estados Unidos. Hoy más que nunca, debe haber entre los aliados un reparto equitativo de las cargas que la Defensa común conlleva. Para acercarse a ese objetivo, los aliados europeos deberían dotarse de las capacidades que se consideran críticas y deben ser desplegables y sostenibles. En la Cumbre de Chicago se aprobó la Declaración de la Cumbre de Chicago sobre Capacidades de Defensa: hacia las Fuerzas OTAN 2020 o *Chicago Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020* para intentar dar respuesta a las preguntas existentes sobre cómo resolver las carencias de capacidades existentes entre los aliados europeos.

La Declaración de la Cumbre sobre Capacidades de Defensa publicada el pasado 20 de mayo de 2012, comienza señalando que la OTAN debe mantener y desarrollar las capacidades que sean necesarias para poder desempeñar las misiones de Defensa colectiva, Gestión de crisis y Seguridad cooperativa y de esa forma jugar un papel esencial en la seguridad mundial.

Estas responsabilidades se deben asumir en medio de una aguda crisis financiera y respondiendo a retos geo-estratégicos en constante evolución. Se confirma la importancia del vínculo transatlántico y de la solidaridad aliada para compartir responsabilidades, papeles y riesgos para hacer frente a los retos que los aliados europeos y norteamericanos deben afrontar juntos. Se reconoce la importancia de una Defensa europea más fuerte y capaz y se agradece el esfuerzo de la Unión Europea de fortalecer sus capacidades para hacer frente retos comunes a la seguridad. La fortaleza de la OTAN ha sido sus fuerzas aliadas – su entrenamiento, equipos, interoperabilidad y experiencia – conjuntadas y dirigidas por nuestra estructura integrada de Mando. El éxito de las fuerzas aliadas en Libia, Afganistán, los Balcanes y en la lucha contra la piratería es una clara prueba de que la OTAN sigue teniendo una habilidad inigualable para desplegar y sostener el poder militar necesario para salvaguardar la seguridad de nuestras poblaciones y contribuir a la paz y a la seguridad internacional. Ese éxito es el resultado de seis décadas de una estrecha cooperación en Defensa. Entre los logros obtenidos se encuentran los siguientes:

- El 20 de mayo de 2012 se declaró la capacidad interina de defensa contra misiles balísticos que protegerá todos los territorios, poblaciones y fuerzas europeas.

- Se está desplegando el sofisticado Sistema de Vigilancia del Suelo de la Alianza o *Alliance Ground Surveillance System (AGS)*.
- Se ha prolongado la misión aliada de policía aérea en los estados bálticos. Esta misión y otros acuerdos sobre policía del espacio aéreo en Europa son signos visibles de la solidaridad en la Alianza.
- Se está implementando una Estructura de Mando más ligera y efectiva.
- Se ha avanzado en el desarrollo de las capacidades identificadas como críticas en la Cumbre de Lisboa para la conducción con éxito operaciones. Entre esas capacidades se incluyen: la mejora de la defensa contra ataques cibernéticos; la extensión de Sistema OTAN de Mando y Control; y el aumento de las capacidades aliadas en Afganistán para el intercambio de inteligencia, datos de vigilancia y reconocimiento y para la lucha contra artefactos explosivos improvisados.

A la luz de estos progresos, se preparó el objetivo de Fuerzas OTAN 2020: fuerzas modernas, estrechamente conectadas, equipadas, entrenadas, preparadas y mandadas de forma que puedan operar juntas y con los socios en cualquier entorno. La defensa inteligente o *smart defense* es el corazón de esta nueva aproximación. Es bien conocido que el desarrollo y despliegue de las capacidades de Defensa es ante todo una responsabilidad nacional. Pero dado que la tecnología es cada vez más cara y los presupuestos de Defensa tienden a disminuir, hay capacidades claves que muchos aliados solo pueden adquirir si trabajan juntos para desarrollarlos y adquirirlos. La iniciativa *smart defense* o defensa inteligente pretende ser la respuesta de la Alianza para alcanzar un equilibrio en los gastos de Defensa. La iniciativa se presenta como muy ambiciosa y compleja. Para los fines de la iniciativa, las naciones deben dar prioridad a aquellas capacidades que son más necesarias para la OTAN, especializarse en lo que puedan hacer mejor y buscar soluciones multinacionales para problemas compartidos. La OTAN puede actuar como intermediaria, ayudando a determinar lo que las naciones pueden hacer juntas más eficientemente, al costo más bajo y con el menor riesgo.

Parece necesario compaginar las prioridades nacionales con las de la OTAN. Un objetivo pendiente durante muchos años. La iniciativa defensa inteligente ofrece la oportunidad de tener una aproximación transparente, cooperativa y eficiente para dar respuesta a la demanda de capacidades esenciales. Con los presupuestos limitados por la crisis, las naciones pueden tomar la decisión unilateral de renunciar a ciertas capacidades. Se produciría así una **especialización por abandono**, que es la consecuencia inevitable de recortes no coordinados de los presupuestos de Defensa de los aliados. La OTAN debe promover la **especialización por diseño** de forma que los países miembros se concentrasen

en sus puntos fuertes y se pusiesen de acuerdo con los demás aliados para coordinar los cortes de sus presupuestos de Defensa, manteniendo la soberanía nacional a la hora de las decisiones finales. Las naciones actuando juntas pueden acceder a capacidades a las que no tienen acceso separadamente y además obtener algunos ahorros de escala. La cooperación puede tener diferentes formas. Una de ellas puede ser un grupo de naciones dirigidas por una nación marco. Otra forma sería un reparto estratégico de las capacidades entre aquellas naciones que son cercanas por su situación geográfica, por su cultura o por su equipamiento.

La OTAN y la UE están enfrentándose a los mismos retos y deben trabajar juntas para evitar duplicaciones innecesarias entre las iniciativas *smart defense* y *pooling and sharing*. Se han identificado ya oportunidades concretas de cooperación en campos como la lucha contra los ingenios explosivos improvisados, las armas químicas, biológicas y nucleares y el apoyo sanitario. Por otra parte, la defensa inteligente también presupone una innovadora cooperación industrial. Las industrias de los países aliados serán actores esenciales en esta iniciativa. El desarrollo de más capacidades militares europeas fortalecerá el vínculo transatlántico, mejorará la seguridad de todos los aliados y favorecerá un reparto equitativo de cargas, beneficios y responsabilidades entre los miembros de la Alianza. En este contexto la OTAN trabajará en estrecho contacto con la UE, según se ha acordado, para asegurar que la defensa inteligente o *smart defense* y mancomunar y compartir o *pooling and sharing* son complementarias y se refuerzan mutuamente.

En la Cumbre de Chicago se dio un primer paso en la implementación del concepto *smart defense* con el posible acuerdo en una serie de proyectos multinacionales concretos. En efecto de *Asimismo*, se espera un compromiso a largo plazo para acordar una nueva aproximación de los aliados en lo que se refiere a la adquisición y al mantenimiento de capacidades. En todo caso conviene evitar los optimismos excesivos. Por ello, parece oportuno recoger algunas opiniones críticas como las que hizo el Sr. Thomas De Maizière, ministro alemán de Defensa el 16 de enero de 2012 en una entrevista en el diario alemán *Die Welt*: “La *smart defense* le parece a muchos un modelo de hucha para economizar gastos. Eso es una ilusión. Algunos creen que obtendrán gratuitamente una capacidad que ahora no tienen. Otros piensan que van a recibir dinero por una capacidad de la que ya disponen. La verdad es que la iniciativa *smart defense* no permite economizar, pero quizás pueda reducir gastos futuros. Por lo tanto si me piden un consejo es éste: probar todo pero pensarlo mucho antes de hacer grandes alardes”.

UNA CARRERA CON ALGUNOS OBSTÁCULOS

Pese a las excelentes perspectivas que se presentan para el desarrollo de la PCSD es conveniente reconocer que sigue habiendo obstáculos para ese desarrollo. Algunos de ellos son los que se exponen a continuación. Todos los estados participantes en reuniones oficiales OTAN-UE necesitan tener acuerdos de seguridad. Chipre no es miembro de la OTAN ni es socio de la Alianza pues no participa en la Asociación para la Paz. Ingresó en la UE el año 2004 y no tiene ningún acuerdo de seguridad con la OTAN. Turquía no es un estado miembro de la UE y no tiene un acuerdo de seguridad con esa organización. Es de esperar que se encuentre una forma imaginativa de evitar ese obstáculo formal.

En algunas ocasiones ha habido falta de buena comunicación entre la OTAN y la UE. Como ejemplo se cita la primera misión autónoma de la UE en el Congo en junio del año 2003. En aquella ocasión el comienzo de la operación Artemis se produjo tras la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU sin consulta previa con la OTAN. La situación produjo malestar en la OTAN y en los Estados Unidos. Otro obstáculo que dificulta las relaciones es el debate interno y la falta de definición dentro de la UE sobre el futuro primero de la PESD y ahora de la PCSD. Además siguen las dudas dentro de la UE sobre si ésta debería tener un Cuartel General permanente dedicado al planeamiento y a la conducción de operaciones.

La posibilidad de una Cooperación Estructurada Permanente (CEP) o *Permanent Structured Cooperation (PESCOop)* que se ofrece en el TdL (art.42.6 y art. 46) no fructificó al no haber ningún estado miembro que la liderara. Por ello, las oportunidades que ofrecía la CEP fueron prácticamente abandonadas en el ya lejano verano del año 2010, al menos hasta la fecha. La principal iniciativa en el marco de la UE tras el TdL fue el acuerdo bilateral entre Francia y el Reino Unido. El 2 de diciembre, en la Cumbre que se celebró en *Lancaster House*, Francia y el Reino Unido firmaron dos tratados de cooperación en Defensa y Seguridad. La reunión de *Lancaster House* con un objetivo de cooperación bilateral parecía un salto atrás con respecto a la Declaración de Saint Malo en 1998 en la que se preconizaba una capacidad europea para acciones autónomas. Sin embargo, desde otro punto de vista se puede considerar, como se ha mencionado, como un caso dentro de la iniciativa *pooling and sharing*.

El anterior SG Sr. Jaap de Hoop Scheffer pronunció un discurso en Berlín el 29 de enero de 2007 sobre “La OTAN y la UE: Es la hora para un nuevo capítulo”. El Sr. de Hoop Scheffer comenzó diciendo: “¿Cómo van las relaciones OTAN-UE? Permítanme que responda con una anécdota. Hace unas semanas, una persona de mi Secretaría me dijo que había sido invitada a una conferencia sobre conflictos congelados. Y a continuación añadió sonriendo: “Desde luego es sobre el Cáucaso, no sobre las relaciones OTAN-UE” “. En otro punto de su

conferencia el anterior SG dijo: “Mi respuesta a esas preguntas es clara y sin ambigüedades. Las relaciones OTAN-UE no han llegado todavía al siglo XXI están ancladas en los años 90”.

UNA OCASIÓN HISTÓRICA

Sin ignorar las dificultades y obstáculos existentes para el relanzamiento práctico de las relaciones OTAN-UE, creo que la conclusión de este análisis tiene que ser positivo. Como Victoria Nuland, entonces representante permanente de los Estados Unidos en la OTAN, declaró en París el 19 de marzo de 2008: “Europa necesita, Estados Unidos necesita, la OTAN necesita, el mundo democrático necesita una capacidad de Defensa europea más fuerte y capaz”.

El CE compromete a la Alianza a trabajar más estrechamente con sus socios internacionales en especial con su socio estratégico la Unión Europea. En el mismo CES se señala que la UE es un socio único y esencial para la OTAN. La iniciativa del Mando de Transformación de la OTAN llamada Marco para Colaboración Interactiva¹¹ o *Framework For Collaborative Interaction (FFCI)* parece adecuada para asegurar que las iniciativas *pooling and sharing* y *smart defense* se desarrollan de forma coordinada. Como indicación del éxito alcanzado, desde el lanzamiento oficial de *smart defense* en la Cumbre de Chicago el número total de proyectos aprobados para su lanzamiento se eleva a 25. Por su parte, de una lista de 300 proyectos sugeridos por el Comité Militar de la UE, dos docenas se consideraron las más urgentes y realizables y fueron entregadas a la Agencia Europea de Defensa (EDA) para ser lanzadas y coordinadas con la naciones en el marco de la iniciativa *pooling and sharing*. Sin embargo, para ver la credibilidad y ventajas que ofrecen las iniciativas de la OTAN y de la UE será crucial comprobar el progreso que hayan logrado los distintos grupos de países participantes en los diversos proyectos enmarcados en las dos iniciativas.

Por su parte, el Consejo Europeo celebrado los días 12-13 de diciembre de 2012 señaló que las misiones y operaciones de la PCSD deberán desarrollarse en estrecha cooperación con la OTAN, la ONU, la OSCE, la Unión Africana y países socios. El CE subrayó la necesidad de mejorar la efectividad, la visibilidad y el impacto de la PCSD. En la mencionada reunión de diciembre de 2012, el CE ha invitado a la Alta Representante para que desarrolle, a través de la Servicio Exterior, la Agencia Europea de Defensa y la Comisión, propuestas y acciones para fortalecer la PCSD y aumentar la disponibilidad de las requeridas capacidades civiles y militares. La Alta Representante informará sobre las iniciativas a tomar a finales de septiembre de 2013.

¹¹ Esta iniciativa fue presentada por el Mando de Transformación el día de la Industria de 2008.

Por todo lo anterior y porque en tiempos de crisis económica y de incertidumbre global no es posible soportar duplicaciones y falta de coordinación, ha llegado el momento de conseguir que las relaciones OTAN-UE se traduzcan en hechos concretos y en resultados prácticos. Es preciso acercar el lenguaje de las declaraciones a la realidad de unas relaciones que son francamente mejorables. La UE necesita desarrollar la PCSD y ese desarrollo tiene que hacerse en un marco de cooperación y en lo posible estableciendo una división de funciones con la OTAN. **Ahora es posible.**

*Federico Yaniz Velasco**
General de Aviación (R)

i

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.