

115/2018

13 de noviembre de 2018

*Fernando Dueñas Puebla\**

La Proyección de Estabilidad en el Flanco Sur de la OTAN. La necesidad de una cooperación eficiente entre la OTAN y la UE

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## La Proyección de Estabilidad en el Flanco Sur de la OTAN. La necesidad de una cooperación eficiente entre la OTAN y la UE

### Resumen:

El Flanco Sur es un área donde surgen retos importantes que Europa debe afrontar, como el terrorismo y la migración, con consecuencias impredecibles en la seguridad del continente, y donde la OTAN y la Unión Europea (UE) comparten vecinos y amenazas comunes a la seguridad. De ahí que la cooperación entre la OTAN y la UE sea fundamental. La consecución de la estabilidad transcende la adopción de necesarias respuestas militares. Aun cuando la OTAN está llevando a cabo un esfuerzo significativo en la proyección de estabilidad, concentrándose en los partenariados y en la construcción de capacidades de sus socios vecinos, es incapaz de afrontar las raíces profundas de la inestabilidad en el área, principalmente relacionadas con la presión demográfica y los aspectos socioeconómicos. Por ello, la UE con su «enfoque integral» debería ser el principal socio estratégico de la OTAN a la hora de afrontar los problemas de estabilidad en el Flanco Sur. La Alianza puede aprovechar eficazmente la influencia diplomática de la UE para mejorar su imagen y presencia en el área. Desde la perspectiva de la seguridad, la complementariedad y el apoyo mutuo deben definir la cooperación entre ambas organizaciones.

### Palabras clave:

OTAN, Unión Europea, UE, sur, proyección, estabilidad, cooperación, capacidades, contraterrorismo.

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

## *Projecting stability on NATO's Southern Flank. How can NATO and the EU ensure efficient cooperation?*

### *Abstract:*

*The South, an area where important challenges for Europe come from, like terrorism and migration, with unpredictable security consequences in the medium and long term. An area where NATO and the European Union share a common neighbourhood and common security challenges. That is the reason why the NATO - EU cooperation is paramount in the South. Achieving stability in the South goes beyond the simple but at the same time, necessary military responses. Even though, NATO is making an outstanding effort in Projecting Stability by enhancing partnerships and Capacity Building, it is unable to address the root causes of instability, mainly related to the demographic pressure or socioeconomic issues. So, the EU with its 'Integrated Approach' should be the main NATO's Strategic Partner to address the instability in the Southern Flank. NATO can take advantage of the influence of the EU in the South to improve its image and presence, for example with the EU's diplomatic strengths, especially in North Africa and Sahel. From Security and Defence perspective, the complementarity and mutual support in NATO-EU cooperation could be put in practice, for example in future missions in Libya regarding Security Sector Reform, or intelligence-sharing on counterterrorism.*

### *Keywords:*

*NATO, European Union, EU, south, projecting, stability, cooperation, capacity, counterterrorism.*

### **Cómo citar este documento:**

DUEÑAS PUEBLA, Fernando. *La Proyección de Estabilidad en el Flanco Sur de la OTAN. La necesidad de una cooperación eficiente entre la OTAN y la UE*. Documento de Opinión IEEE 115/2018. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año)

## Introducción

La crisis en Ucrania y las consecuencias de la Primavera Árabe con el terrorismo del Daesh en Oriente Próximo y en el Norte de África, provocaron decisiones de calado en las cumbres de la OTAN de Gales en 2014 y Varsovia en 2016 para adaptar la Alianza al nuevo entorno estratégico. Durante la cumbre de Gales, la OTAN se planteó por primera vez la necesidad de reforzar las capacidades para proyectar estabilidad en sus vecinos del este y del sur, con el objeto de mejorar su resiliencia y su capacidad de asegurar su estabilidad y su seguridad. La idea de «proyectar estabilidad» representa el segundo vector principal de la adaptación de la OTAN al nuevo contexto estratégico junto con la nueva postura de disuasión y defensa<sup>1</sup>. Durante la cumbre de Varsovia, un «marco para el Sur» fue establecido para mejorar la *situational awareness* regional, la anticipación y la proyección de estabilidad a través del partenariado y la construcción de capacidades con sus vecinos<sup>2</sup>. El secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, resumió el ambicioso objetivo de la OTAN para el Flanco Sur de esta manera: «Para proteger nuestro territorio, debemos estar dispuestos a proyectar estabilidad más allá de nuestras fronteras. Si nuestros vecinos son más estables, nosotros estamos más seguros»<sup>3</sup>. El término «proyección de estabilidad» ha sido ampliamente utilizado en declaraciones y documentos de la OTAN; sin embargo, no existe todavía una definición oficial de este concepto. En el ámbito académico, podemos encontrar algunas definiciones como la de «un espectro de acciones, desde los partenariados con estados clave, incluyendo la construcción de capacidades, hasta la gestión de crisis basada en capacidades militares»<sup>4</sup>. Igualmente, es importante resaltar la controversia originada con el término «proyección de estabilidad», considerada por muchos países asociados y en

---

<sup>1</sup> Miguel García de Cárcer y García del Arenal, “La adaptación de la OTAN 2014-2017” in *OTAN: Presente y Futuro. Cuaderno de Estrategia 191*, Ed. Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos 2017), 25.

<sup>2</sup> “Warsaw Summit Communique”. NATO. Accessed 28 April 2018.  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en)

<sup>3</sup> Jens Stoltenberg, “NATO Projecting Stability: Charting NATO’s Future”, (presented by NATO Secretary General at the Atlantic Council, Washington, D.C.’ NATO 06 Apr. 2016).

<sup>4</sup> Rubén Díaz-Plaja, “What does NATO need to project stability in its neighbourhood?”, *Real Instituto Elcano ARI 40/2017*. (18 mayo 17): 1.

desarrollo como «agresivo», representando el término «proyección» como una intrusión en el ámbito gubernamental de los países asociados<sup>5</sup>.

Teniendo en cuenta la definición mencionada, la proyección de estabilidad de la OTAN no sería capaz de afrontar la raíz de las causas que conducen a la inestabilidad del Flanco Sur de la OTAN, principalmente relacionadas con la presión demográfica. El desempleo, la inseguridad alimentaria, los aspectos medioambientales y la escasez de recursos hídricos convierten a grandes grupos de población vulnerables a la radicalización por elementos terroristas y a los movimientos migratorios<sup>6</sup>.

La Alianza está comprometida de forma militarmente activa con sus socios para fortalecer la estabilidad en el Flanco Sur, pero al mismo tiempo, debe reconocer la importancia de los elementos de índole política y socioeconómica que solo pueden ser desarrollados por los gobiernos locales con el apoyo de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea (UE). Si trabajar con organizaciones regionales en el Flanco Sur como la Unión Africana (UA) es un aspecto importante para la proyección de estabilidad, la clave del éxito comienza con la colaboración de un socio clave en el área: La Unión Europea<sup>7</sup>. Ambas organizaciones comparten una misma vecindad y un compromiso común para conseguir resiliencia y afrontar los retos de seguridad. La OTAN y la UE desarrollaron sus respectivas estrategias con iniciativas destinadas a fortalecer su cooperación, comenzando con la Declaración Conjunta en la cumbre de Varsovia.

Este artículo tratará sobre la manera de asegurar una cooperación eficiente entre la OTAN y la UE para conseguir estabilidad en el Flanco Sur. Para ello, se llevará a cabo un análisis de los puntos fuertes, debilidades, oportunidades y amenazas en ambas organizaciones que nos llevará a unas recomendaciones y conclusiones sobre el tema.

---

<sup>5</sup> Declaración durante una conferencia académica en el 132 SNR Course NATO Defense College en Roma, 2018

<sup>6</sup> Declaración durante el seminario internacional sobre la cooperación OTAN-UE para la Proyección de Estabilidad (Centro Alti studi per la Difesa-Roma, 17Abril2018).

<sup>7</sup> Jordan Becker, "NATO and the South: Opportunities for coherence and integration". *Real Instituto Elcano ARI 18/2018* (13 Febrero 2018): 5.

## Las herramientas de la OTAN. Partenariado y Construcción de Capacidades

En la cumbre de Varsovia, la proyección de estabilidad fue concebida en el marco de la perspectiva de 360-grados<sup>8</sup>. Sin embargo, el concepto ha venido siendo cada vez más asociado al Flanco Sur<sup>9</sup>. La Alianza no cuenta con las herramientas adecuadas para afrontar la situación de inestabilidad en la región MENA, y no parece que actualmente tenga una estrategia definida. Sin embargo, la OTAN ha destacado de forma importante como parte de los esfuerzos de la comunidad internacional en el área<sup>10</sup>, fortaleciendo e impulsando las asociaciones del Diálogo Mediterráneo con los países ribereños del área mediterránea y la Iniciativa de Cooperación de Estambul con los países del Golfo Pérsico, impulsando la construcción de capacidades y realizando un esfuerzo significativo en la lucha contra el terrorismo con la Operación Naval *Sea Guardian* en el Mediterráneo y con el apoyo a la Coalición Global contra el Estado Islámico con aviones AWACS.

La OTAN goza de una gran experiencia en el ámbito de los partenariados y asociaciones. Su gran contribución al Flanco Sur no es puramente militar, sino a través de los pilares del partenariado: diálogo político, y la cooperación práctica a través del pleno uso del mecanismo de la Seguridad Cooperativa de la Alianza<sup>11</sup>. En la Operación *Unified Protector* en Libia, la participación de cuatro países árabes asociados a la OTAN consiguió el apoyo de la Liga Árabe, hecho sin precedentes hasta entonces, incrementando la legitimidad de la operación. Sin embargo, los esfuerzos de la OTAN para proyectar su influencia en el Flanco Sur a través de sus socios o *partners* encuentran dificultades debido a múltiples factores tales como los cambios en la política interna de sus socios, la creciente influencia en la zona de rivales geopolíticos (Rusia y China) o la percepción negativa de la Alianza por parte de la población en la región

---

<sup>8</sup> "Warsaw Summit Communique". NATO Web. Acceso el 28 Abril 2018, 81. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en)

<sup>9</sup> Ruben Diaz-Plaja, "Projecting Stability: an agenda for action", NATO Review Magazine (13 Marzo 2018). <https://nato.int/docu/review/2018/Also-in-2018/projecting-stability-an-agenda-for-action-nato-partners/EN/index.htm>

<sup>10</sup> Mariem Ben Hassine, "NATO and co-operative security: the challenges in the region" in Deep Maghreb: (In)security and stability North Africa and its Sahel dimension. (NATO Defence College Foundation. 2017), 30.

<sup>11</sup> *Ibid.*

MENA. Por tanto, la Alianza necesita hacerse más atractiva para con sus socios<sup>12</sup>. En la cumbre de Gales, La OTAN respaldó la Iniciativa de Construcción de Capacidades de Defensa (*Defence Capacity Building Initiative – DCB*) para cumplir con la necesidad prioritaria de sus socios de desarrollar y fortalecer sus capacidades de defensa<sup>13</sup>. La iniciativa DCB se centra en áreas prioritarias relacionadas con los retos actuales en el Flanco Sur (contraterrorismo, seguridad de fronteras, contra ingenios explosivos improvisados (C-IED), ciberdefensa, defensa química, biológica, radiológica y nuclear (CBRN), inteligencia). Sus actividades se planean para las necesidades específicas de cada socio, capacitándoles incluso en la participación en otros proyectos DCB (i.e.: Jordania en Irak), lo que podría ser aplicado por países como Túnez u otros socios de la OTAN en futuros proyectos DCB en Libia. La iniciativa DCB ha generado una gran aceptación con un incremento significativo en el número de solicitudes entre los socios del Flanco Sur. Otro paso importante para reforzar la presencia y la imagen de la OTAN en el Flanco Sur ha sido la cooperación con organizaciones regionales como la Unión Africana (UA) en áreas de mutuo interés<sup>14</sup>.

Los cometidos de la OTAN en contraterrorismo en el Flanco Sur están restringidos prácticamente al asesoramiento y la interpretación, a menos que las fuerzas de la OTAN estén desplegadas (i.e.: Operación *Sea Guardian* en el Mediterráneo). Una forma viable de avanzar en este ámbito es reforzar el intercambio de inteligencia con sus socios, principalmente con la UE, para compensar sus carencias<sup>15</sup>.

Las actividades relacionadas con la proyección de la estabilidad en el Flanco Sur requieren estructuras de mando y control a los niveles operacional y estratégico que proporcione una imagen común operacional (*Common Operational Picture – COP*) efectiva de la situación en todo momento. El *Hub-South* creado en el *Joint Force Command* (JFC) de Nápoles permite el intercambio de inteligencia, el esfuerzo contraterrorista y la construcción de capacidades militares de manera más reforzada y

---

<sup>12</sup> Erik Reichborn- Kjennerud, “NATO’s Problematic Partnerships in the MENA Region”, *Mediterranean Quarterly* Spring 2014. (Duke University Press, 2014), 7.

<sup>13</sup> Mariem Ben Hassine, “NATO and co-operative security: the challenges in the region”, in Deep Maghreb: (In)security and stability North Africa and its Sahel dimension. (NATO Defence College Foundation. 2017), 30.

<sup>14</sup> “NATO and the African Union boost their cooperation”, NATO Newsroom, Acceso el 30 de Abril de 2018, [https://www.nato.int/cps/ua/natohq/news\\_109824.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/ua/natohq/news_109824.htm?selectedLocale=en)

<sup>15</sup> Sinan Ülgen and Can Kasapoğlu, “A Threat-Based Strategy for NATO’s Southern Flank”, *Carnegie Europe. Paper*, (10 jun 16), 21

coordinada en el Flanco Sur de la OTAN. A nivel estratégico, el Centro Integral de Gestión de Crisis y Operaciones de SHAPE (*Comprehensive Crisis and Operations Management Centre - CCOMC*) facilita la coordinación de la OTAN con organizaciones civiles y militares.

Sin embargo, es importante destacar las diferentes percepciones de la amenaza entre los aliados de la OTAN, que podría dificultar el consenso para la estrategia en Flanco Sur. Esto es debido a la percepción existente en el seno de la Alianza en el sentido de que dedicar recursos en el Flanco Sur se producirá en detrimento de aquellos que se destinen al Flanco Este. Este asunto podría afectar seriamente al centro de gravedad de la OTAN: su cohesión.

### **Las herramientas de la UE. Su Enfoque Integral.**

La alta representante de la UE, Federica Mogherini declaró en 2015: «Las amenazas complejas requieren una respuesta coordinada, usando medios militares y civiles, así como instrumentos financieros y de desarrollo de una manera integral. La respuesta a emergencias es crucial, pero también necesitamos pensar de manera estratégica, prevenir más que simplemente reaccionar a las crisis, trabajando en la raíz de las causas»<sup>16</sup>. Esta declaración representa la esencia del Enfoque Integral para Conflictos y Crisis, una parte fundamental de la Estrategia Global de la UE de 2016, que también reconoce que ninguno de los conflictos puede ser resuelto por la UE en solitario<sup>17</sup>. El Enfoque Integral o *Integrated Approach* es una consecuencia de extender el concepto *Comprehensive Approach* definido en la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea de 2003, con sus tres pilares (Diplomacia, Desarrollo/Economía/Comercio y Seguridad/Defensa), a las formas de actuar en conflictos: Multifase (en todas las fases del conflicto), Multinivel (de nivel local a nivel global) y Multilateral (teniendo presente a todos los actores del conflicto)<sup>18</sup>. Un elemento clave en este enfoque es la coherencia

---

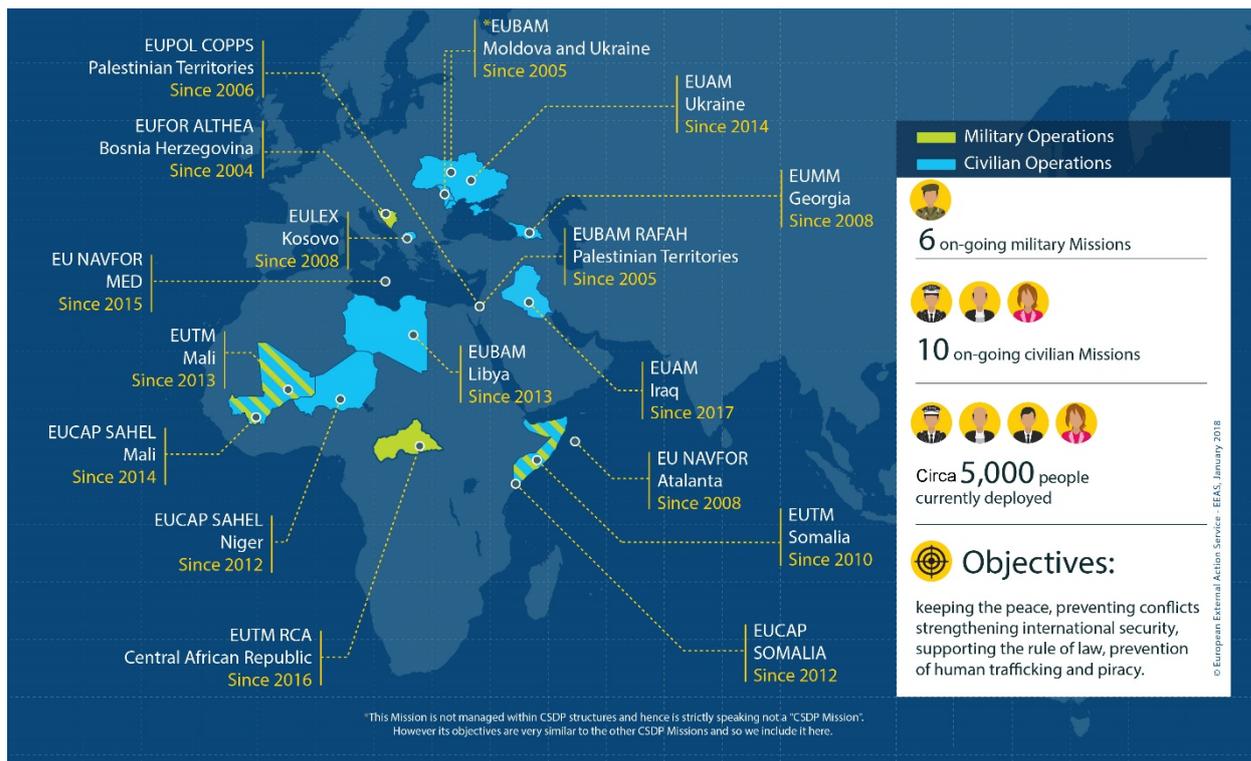
<sup>16</sup> «Entrevista con la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/Vice Presidenta de la Comisión Sra. Federica Mogherini», European Union Military Committee, Chairman's e-Newsletter Núm. 19, (Septiembre 2015).[http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/eumc/documents/issuespecialedition\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/eumc/documents/issuespecialedition_en.pdf)

<sup>17</sup> «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», EEAS, Acceso el 01 de mayo de 2018, 10. <http://europa.eu/globalstrategy/en>.

<sup>18</sup> *Ibid.* 28-29 <http://europa.eu/globalstrategy/en>

estratégica entre el enfoque integral y los instrumentos de la UE disponibles para llevarlo a cabo. La diversidad de mecanismos políticos, económicos y de seguridad ha capacitado a la UE a poder responder en una manera polivalente a situaciones donde otros actores se encuentran menos preparados en la gestión de crisis<sup>19</sup>.

El Flanco Sur es vital para la UE, la mayoría de las misiones de su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) están desplegadas en esta área.



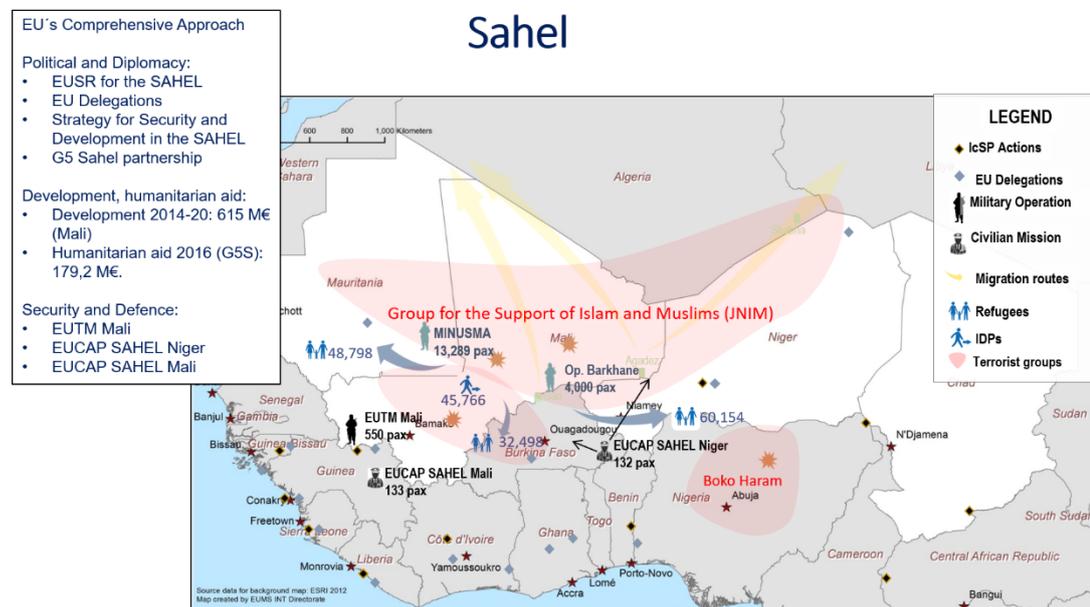
**Figura 1: Misiones y Operaciones CSDP actuales de la Unión Europea.**

Fuente: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en)

La «permeable» y «porosa» región del Sahel es donde el Enfoque Integral de la UE está a prueba, con la finalidad de afrontar las distintas causas que originan la inestabilidad y crear resiliencia en la región en todos los ámbitos. La diplomacia (mediante las delegaciones de la UE), el desarrollo (a través de los instrumentos técnicos y financieros de la Comisión Europea) y la PCSD (con las misiones civiles y militares), representan una forma de aproximación a la región en áreas prioritarias donde la UE ha mostrado especialmente su fortaleza (gobernanza, democracia, imperio de la ley, derechos

<sup>19</sup> Antonio Missiroli, "The EU and the world: players and policies post-Lisbon. A Handbook", EU Institute for Security Studies, (2016), 55

humanos, migración, gestión de fronteras, agricultura, seguridad alimentaria, educación, infraestructura o cambio climático)<sup>20</sup>.



**Figura 2: Enfoque integral de la UE en el Sahel.**

Fuente: Representación Permanente de España ante la UE

El principal punto fuerte de la CSDP en el Sur es la construcción de capacidades en ámbitos tan esenciales como contraterrorismo, migración, control de fronteras, imperio de la ley, lucha contra el tráfico de seres humanos o refuerzo de la seguridad interna. Las misiones de la PCSD son adaptables a las nuevas necesidades de seguridad (i.e.: la Operación *Sophia* en el Mediterráneo también está llevando a cabo tareas de construcción de capacidades con la fuerza de guardacostas libia). Igualmente, los partenariados con la Unión Africana y el apoyo y financiación de la Fuerza Conjunta G5-Sahel para la lucha contra el yihadismo, han incrementado la influencia y la efectividad de la PCSD en el Flanco Sur.

Sin embargo, la UE tiene el reto fundamental de asegurar la coherencia entre el amplio abanico de los mecanismos e instrumentos de la Comisión Europea (pilar de desarrollo) y aquellos del Servicio de Acción Exterior Europeo (SEAE-EEAS) (pilares de diplomacia y PCSD)<sup>21</sup>. De la misma manera, la experiencia lleva revelando ciertas deficiencias en

<sup>20</sup> Declaración durante el seminario internacional sobre la cooperación OTAN-UE para la Proyección de Estabilidad (Centro Alti studi per la Difesa-Roma, 17Abril2018).

<sup>21</sup> Christian Mölling. "Comprehensive approaches to international crisis management". CSS Analyses in Security Policy, Vol. 3, No. 42, (Octubre 2008), 2.

el enfoque integral de la UE. La ponderación de la UE hacia la migración en detrimento de la lucha contraterrorista no es percibida de la misma manera por sus socios del Sur como la respuesta más adecuada y prioritaria a sus necesidades domésticas. También, es necesaria una mayor coordinación entre las misiones PCSD civiles y las militares, así como con otros actores principales en la zona (Francia, Italia y los EE. UU.)<sup>22</sup>.

La recién creada Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar de la UE (*EU Military Planning and Conduct Capability* - MPCC) supone el primer paso para conseguir la necesaria coordinación entre las misiones civiles y las misiones militares no-ejecutivas (como las *EU Training Missions* - EUTM) a nivel estratégico<sup>23</sup>.

Otra dificultad existente es el insuficiente apoyo político de muchas misiones PCSD, lo que condiciona negativamente su nivel de ambición. Muchos Estados miembros con percepciones de la amenaza diferentes (Este-Sur), insisten en mandatos de corta duración, cuando muchas misiones por diseño o definición (i.e.: Reforma del Sector de Seguridad – SSR) requieren una presencia a largo plazo<sup>24</sup>. Finalmente, la UE tiene una amplia variedad de herramientas para la gestión de crisis pero, actualmente una capacidad militar muy modesta, debiendo concentrarse en el espectro de gestión de crisis de baja intensidad o prevención de crisis.

### **Oportunidades y amenazas en la cooperación OTAN–UE**

Basado en el análisis de las herramientas y recursos de ambas organizaciones, se pueden identificar diversas oportunidades de cooperación en distintos ámbitos, así como diversas amenazas que pueden poner en peligro dicha cooperación.

La construcción de capacidades de defensa es vital tanto para la OTAN como para la UE ya que comparten el compromiso común de crear resiliencia en el Flanco Sur y representa unas de las siete áreas para una colaboración más intensa identificada en la Declaración Conjunta de Varsovia de 2016. Sin embargo, una potencial competencia

---

<sup>22</sup> Declaración durante el seminario internacional sobre la cooperación OTAN-UE para la Proyección de Estabilidad (Centro Alti studi per la Difesa-Roma, 17Abril2018).

<sup>23</sup> Declaración durante el seminario internacional sobre la cooperación OTAN-UE para la Proyección de Estabilidad (Centro Alti studi per la Difesa-Roma, 17Abril2018).

<sup>24</sup> Antonio Missiroli, "The EU and the world: players and policies post-Lisbon. A Handbook", EU Institute for Security Studies, (2016), 51

entre ambas organizaciones en el sur en este ámbito podría llegar a ser materia de preocupación y afectar a la cooperación. Por tanto, la coordinación es esencial. «Maximizando y haciendo más eficiente el uso de los recursos financieros y de expertos de la OTAN y de la UE en apoyo de proyectos conjuntos en países asociados, sería una manera significativa de reforzar un enfoque colaborativo para la proyección de estabilidad»<sup>25</sup>. Túnez es uno de los tres «países-piloto» para la cooperación OTAN-UE en el área de Construcción de Capacidades de Defensa<sup>26</sup>. Otro paso importante en este enfoque colaborativo entre la OTAN y la UE, es la decisión aprobada por la UE en Julio 2017 de aportación de dos millones de dólares como contribución al Programa de Construcción de la Integridad de la OTAN (*NATO Building Integrity Programme*)<sup>27</sup>. Este programa iniciado en 2007, proporciona mecanismos prácticos para ayudar a los países asociados participantes a reforzar su integridad, transparencia y responsabilidad, reducir el riesgo de corrupción en el sector de seguridad y defensa y promover una buena gobernanza<sup>28</sup>. Tres países del Flanco Sur, asociados a la OTAN, están participando en este programa (Túnez, Mauritania y Jordania).

La lucha contraterrorista es un área donde la cooperación entre ambas organizaciones es limitada, debido principalmente a las dificultades de compartir y coordinar los esfuerzos en Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (ISR). La UE adolece de insuficientes medios ISR y presenta deficiencias en el ámbito de obtener un correcto *Situational Awareness*<sup>29</sup>. Sin embargo, existen buenas oportunidades para conseguir una cooperación OTAN-UE más efectiva en este ámbito, al contar ambas organizaciones con potentes *hubs* para el intercambio y coordinación de inteligencia (el Centro Europeo de Contraterrorismo de la UE y el *Hub-South* de la OTAN). Igualmente, medios ISR importantes de la OTAN (*Allied Ground Surveillance System* y AWACS) podrían apoyar a las misiones y operaciones de la UE en el Mediterráneo y en el Sur.

---

<sup>25</sup> Ruben Diaz-Plaja, "Projecting Stability: an agenda for action", NATO Review Magazine, (13 Marzo 2018). <https://nato.int/docu/review/2018/Also-in-2018/projecting-stability-an-agenda-for-action-nato-partners/EN/index.htm>

<sup>26</sup> Declaración durante el seminario internacional sobre la cooperación OTAN-UE para la Proyección de Estabilidad (Centro Alti studi per la Difesa-Roma, 17Abril2018).

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> "The Building Integrity Programme". NATO Web, Acceso 25 Mayo 2018

<sup>29</sup> Attila Mesterhazy. "NATO-EU cooperation after Warsaw". NATO Parliamentary Assembly Defence and Security Committee. (07 Octubre 2017), 3.

Respecto a las operaciones marítimas de la OTAN y de la UE en el Mediterráneo, la cooperación existente se caracteriza por su efectividad y complementariedad mutua. La Operación *Sea Guardian* de la OTAN tiene un mandato que cubre misiones tanto Artículo 5 como no-Artículo 5, así como apoyar la operación *Sophia* de la UE, estando disponible para cometidos de lucha contra tráfico ilegal de inmigrantes en el Mediterráneo. Este éxito en el apoyo abre oportunidades para una cooperación más ambiciosa en el ámbito marítimo.

El *Hub-South* de la OTAN supondría una herramienta eficaz para la coordinación con las misiones de la UE, a nivel operacional. También, el CCOMC de SHAPE podría habilitar una eficaz coordinación con el MPCC de la UE a nivel estratégico, inicialmente limitado a misiones no-ejecutivas de la PCSD (EUTM).

Los prejuicios negativos del mundo árabe hacia la OTAN y Occidente y las sensibilidades relacionadas con el conflicto árabe-israelí inhiben la función regional de la OTAN en el Flanco Sur<sup>30</sup>. Sin embargo, no es tan negativo para la UE, debido a su particular perspectiva del conflicto árabe-israelí, respaldado por las dos misiones de la UE en los territorios palestinos y su esfuerzo económico en el desarrollo de la región MENA.

La cooperación OTAN-UE se ve obstaculizada por algunos estados miembros que priorizan sus intereses nacionales. Turquía (OTAN) y Chipre (UE) establecen mutuos impedimentos en asuntos de intercambio de inteligencia debido al conflicto no resuelto sobre Chipre<sup>31</sup>. Asimismo, la influencia de algunos estados miembros en regiones determinadas (i.e.: EE.UU en Oriente próximo y Medio y Francia en el Norte de África), facilitan la presencia de la OTAN y la UE en la región, pero al mismo tiempo son reticentes a dotarles de objetivos políticos y militares más amplios<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Tommy Steiner. "NATO and its Middle East and Mediterranean Partners: Taking NATO's Role in its Southern Flank to a New Strategic Level", The German Marshall Fund of the United States. (2017), 9.

<sup>31</sup> Kristi Raik and Pauli Järvenpää, "A New Era of EU-NATO Cooperation How to Make the Best of a Marriage of Necessity", International Centre for Security and Defence. (Mayo 2017), 6.

<sup>32</sup> Sinan Ülgen. "NATO's Southern Strategy at a Crossroads", Carnegie Europe. (07 Diciembre 2017), 5.

## Recomendaciones

Los aliados de la OTAN deben cambiar su mentalidad de priorizar sus percepciones de la amenaza al Este o al Sur, sino que deben apoyar una defensa del Flanco Este hacia la amenaza rusa, mientras que, simultáneamente, afrontar los retos del terrorismo y la migración en el Flanco Sur. La proyección de estabilidad necesita una perspectiva 360-grados transversal, para evitar el riesgo de «regionalización» y erosión en la cohesión de la Alianza. Una propuesta a modo de ejemplo de ese cambio de mentalidad, podría ser la participación de unidades diseñadas para cometidos de Construcción de Capacidades asignadas a distintos los Cuarteles Generales de la Estructura de Fuerzas de la OTAN, entrando en un plan de rotación similar al creado para las *NATO Response Forces* (NRF). Así, se implicarían un buen número de aliados, proporcionando una percepción de cohesión similar a la actual iniciativa *Enhance Forward Presence* en el Flanco Este.

La construcción de capacidades se considera como un elemento fundamental en el partenariado para ambas organizaciones y una herramienta clave para aumentar la estabilidad en el Flanco Sur, sin necesidad de desplegar fuerzas militares considerables<sup>33</sup>. Es una de las áreas principales identificadas de la Declaración Conjunta OTAN-UE de Varsovia y un ámbito donde los proyectos conjuntos serían concebibles. Es primordial profundizar la cooperación en este ámbito alineando la financiación, la experiencia y la eficaz red de centros de excelencia y preparación de la OTAN; también, evitando duplicidades y mutua competencia y adaptando los términos de la cooperación a las necesidades específicas de la nación asociada en cuestión, con el objeto de conseguir sinergias y eficiencia de costes.

La OTAN tiene mucha menos influencia que la UE en el Flanco Sur<sup>34</sup>. Para aumentar su proyección, la Alianza debe contar con sus socios, convirtiéndose en más proactivo y ofreciéndoles asistencia a medida, mejor que esperar a que el país asociado se la

---

<sup>33</sup> Margherita Bianchi, Guillaume Lasconjarias, and Alessandro Marrone, "Projecting Stability in NATO's Southern Neighbourhood". NDC Conference Report Research Division - NATO Defense College No. 03/17 (Julio 2017), 7

<sup>34</sup> Declaración durante el seminario internacional sobre la cooperación OTAN-UE para la Proyección de Estabilidad (Centro Alti studi per la Difesa-Roma, 17Abril2018).

solicite<sup>35</sup>. Igualmente, la OTAN debería promover una mayor actividad diplomática en el Flanco Sur, influyendo en los formadores de opinión pública en los países asociados, con el objeto de liberarse de todos los prejuicios antioccidentales respecto a las verdaderas intenciones de la OTAN<sup>36</sup>. En este esfuerzo, la UE podría apoyar a la OTAN con sus recursos diplomáticos, particularmente donde la UE es un actor clave, como en el Norte de África y el Sahel.

Libia constituye un «agujero negro» de inestabilidad que amenaza a los actores próximos en el área con el riesgo añadido de una posible «somalización» del país<sup>37</sup>. En la cumbre de Varsovia, los líderes de los Estados miembros de la Alianza acordaron apoyar a Libia a petición de sus autoridades. Según la opinión de muchos interlocutores de seguridad libios, una estructura tipo gendarmería sería más acorde para los retos de seguridad libios (policía, control de fronteras, antidroga, etc.) que un ejército nacional convencional<sup>38</sup>. La cooperación OTAN-UE sería deseable y debería constituir un proyecto a largo plazo<sup>39</sup>, debiéndose basar en la complementariedad. Aparte de los mecanismos diplomáticos y de desarrollo económico, la UE podría contribuir complementariamente en el ámbito de la reforma del sector de seguridad (SSR) y buena gobernanza (este apoyo existe prácticamente en todas las misiones de la UE), al contar con una gran experiencia respecto a reforma de estructuras policiales, imperio de la ley, instituciones civiles, establecimiento de fuerzas de seguridad de fronteras y de tipo gendarmería. Por otra parte, la OTAN podría liderar el esfuerzo de reconstrucción de las Fuerzas Armadas libias y la reintegración de las milicias armadas en las estructuras de defensa y seguridad del país (cometidos que ya ha desarrollado en Afganistán o en Kosovo)<sup>40</sup>, con el apoyo de los países asociados del Diálogo Mediterráneo (i.e. Túnez) y siguiendo el ejemplo de la participación de Jordania en la iniciativa DCB en Irak. El

---

<sup>35</sup> Erik Reichborn- Kjennerud, "NATO's Problematic Partnerships in the MENA Region". *Mediterranean Quarterly* Spring 2014. (Duke University Press 2014), 30.

<sup>36</sup> Tommy Steiner. "NATO and its Middle East and Mediterranean Partners: Taking NATO's Role in its Southern Flank to a New Strategic Level", *The German Marshall Fund of the United States*. (2016), 10

<sup>37</sup> "Annuaire Français de Relations Internationales 2017. Volume XVIII". *Université Panthéon-Assas. Centre Thucydide*. 2017, 124.

<sup>38</sup> Frederic Wehrey, "Transatlantic Security Assistance in Fractured States: The Troubling Case of Libya", *The German Marshall Fund of the United States*, (2017), 15

<sup>39</sup> Karim Mezran, "Saving Libya to Defend NATO's Southern Flank". *MENASource*, Acceso 10 Mayo 2018 (/blogs/menasource)

<sup>40</sup> *Ibid.*

procedimiento sería de abajo a arriba, comenzando por acometer las reformas desde el nivel local, excepto en el caso del este de Libia, debido a la fortaleza del Ejército Nacional Libio<sup>41</sup>. Si fuera necesario, la OTAN proporcionaría fuerzas militares para alcanzar un entorno de seguridad adecuado (SASE).

La cooperación marítima OTAN-UE en el Mediterráneo es otro buen ejemplo de complementariedad y apoyo mutuo. Una mayor cooperación sería viable en los cometidos de seguridad marítima, protegiendo las líneas de comunicación marítimas (SLOC) vitales que acceden al sur de Europa (i.e.: Golfo de Guinea).

La OTAN y la UE deberían reforzar la cooperación en la lucha contraterrorista, asumiendo algo que siempre ha estado en la filosofía de seguridad de la UE: «el continuo entre la seguridad exterior e interior, y la imposibilidad de separar tajantemente ambas»<sup>42</sup>. La OTAN cuenta con gran experiencia en el contraterrorismo externo, y la UE cuenta con potentes y eficaces instrumentos de lucha antiterrorista y de coordinación. Por lo tanto, es crucial un intercambio de inteligencia fluido y fiable para hacer realidad el nexo de seguridad interno-externo y proporcionar una respuesta eficaz a una de las principales amenazas procedentes del Flanco Sur.

La cooperación OTAN-UE debería materializarse a través de todos los niveles de mando. Comenzando con directivas desde el nivel político por los estados miembros y trabajar en medidas concretas para implementarlas, como está ocurriendo con el partenariado entre la OTAN y la UE actualmente<sup>43</sup>. El establecimiento del *NATO Hub-South* y del MPCC de la UE son signos inequívocos del abanico de oportunidades que se ofrece para conseguir una eficiente estructura cooperativa en todos los niveles de mando.

---

<sup>41</sup>Declaración durante el seminario internacional sobre la cooperación OTAN-UE para la Proyección de Estabilidad (Centro Alti studi per la Difesa-Roma, 17Abril2018).

<sup>42</sup> Enrique Mora Benavente, "La OTAN y la Unión Europea. ¿Por fin una cooperación eficaz?" in OTAN: Presente y Futuro. Cuaderno de Estrategia 191, Ed. Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos 2017, 147.

<sup>43</sup> Sonia Lucarelli, Alessandro Marrone, Francesco N. Moro. "Projecting Stability in an unstable world". NATO HQ (2017), 46

## Conclusiones

Alcanzar la estabilidad en el Flanco Sur requiere un enfoque integral que iría más allá de simples respuestas militares. La raíz de las causas de la inestabilidad es principalmente socioeconómica (la Primavera Árabe es un buen ejemplo) cuya solución requiere reformas de nivel gubernamental, desarrollo económico, respeto a las libertades individuales y afrontar la desigualdad, lo que quedaría fuera del alcance de las capacidades de la OTAN con su «proyección de estabilidad»<sup>44</sup>. Incluso, éste último término debería ser reconsiderado o al menos «rebautizado», debido a la controversia creada en algunos países asociados por su denominación, así como por la amplitud que el concepto implica.

En la cumbre de Varsovia, parece admitirse implícitamente que la OTAN no aspiraría a llevar el liderazgo en el Flanco Sur (El término «contribuir» aparece a menudo a lo largo de la Declaración de Varsovia sobre este tema). Sin embargo, la OTAN sí que proporciona el valor añadido esencial de la construcción de capacidades de sus países asociados de la zona, demostrando que uno de los ingredientes fundamentales para conseguir la seguridad y estabilidad en esos países son la potencia y la fortaleza de las fuerzas armadas de esos países y de sus instituciones relacionadas<sup>45</sup>.

En cambio, la UE juega un papel clave en poner solución a las causas profundas de la inestabilidad en el Sur, ayudando con reformas políticas y económicas, fortaleciendo las instituciones nacionales, luchando contra la corrupción y centrándose en misiones civiles y militares no ejecutivas en el marco de la PCSD. Sin embargo, para garantizar un eficaz enfoque integral, la UE necesita proveedores de seguridad y estabilización como la OTAN, especialmente en las áreas menos seguras y en conflictos de baja-media intensidad.

---

<sup>44</sup> Erik Reichborn-Kjennerud, "NATO's Problematic Partnerships in the MENA Region", *Mediterranean Quarterly* Spring 2014. (Duke University Press 2014), 27.

<sup>45</sup> Mariem Ben Hassine, "NATO and co-operative security: the challenges in the region", in *Deep Maghreb: (In)security and stability North Africa and its Sahel dimension*. (NATO Defence College Foundation. 2017), 30

La idea de una cooperación entre la OTAN y la UE más robusta es más convincente que nunca hasta ahora<sup>46</sup>.

La relación OTAN-UE es estratégica y debería basarse en la complementariedad para afrontar los retos a la seguridad y a la estabilidad. Los valores compartidos y la superposición en la pertenencia a ambas organizaciones de un buen número de estados así como de recursos, haría improbable que la OTAN y la UE sean mutuos competidores. Al contrario, deberían desarrollar cometidos complementarios y de mutuo refuerzo en la idea de «proyectar estabilidad», teniendo presente que ni la OTAN ni la UE por sí solas pueden abarcar todo el espectro del enfoque que una «proyección de estabilidad» requiere en el Flanco Sur.

*Fernando Dueñas Puebla\**

Teniente Coronel de Artillería (DEM).

Analista Sección de Asuntos Internacionales, División de Planes del Estado Mayor ET

---

<sup>46</sup>Alexander Vershbow, "ESDP and NATO: better cooperation in view of the new security challenges", Discurso del adjunto al secretario general de la OTAN en la Conferencia Interparlamentaria sobre CFSD/CSDP, Riga, Letonia, (05 Marzo 2015).