



12 de diciembre de 2011

[Imprimir Página Web](#)

La nueva Asociación Estratégica entre la OTAN y la UE

José Luis Andrés Martín

WP15-2003 - 7.4.2003

Resumen

La aparición de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE) a principios de la década de los noventa y de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a finales de la misma década ha añadido complejidad a la Arquitectura de Seguridad Europea. Aunque con un objetivo político claro desde su inicio, como instrumento de la PESC, las implicaciones operativas de la PESD se están formulando sobre una base empírica. Para mayor complejidad, la relación OTAN-PESD ha sido establecida en principio, pero sin una imagen empírica formal. El 11 de septiembre de 2001 (11S) cambió esta situación y sirvió de estímulo para superar el estado de cuasi-estancamiento que se vivía antes de esta fecha crítica. El periodo post-11S se ha caracterizado por dos tendencias. Por un lado, la percepción de un creciente unilateralismo de Estados Unidos, y por otro lado, la reactivación del proceso de adaptación de las estructuras de seguridad europea, principalmente la OTAN y la UE. El resultado de la fusión de estas dos tendencias es un sinnúmero de análisis y opiniones sobre el distanciamiento creciente entre ambos lados del Atlántico, no sólo en cuestiones de hecho, sino también en cuestiones de sustancia que tocan valores intangibles, como diferentes percepciones de la amenaza o diferentes aproximaciones para tratar la inseguridad a nuestro alrededor. Sin perder de vista el vínculo trasatlántico, este análisis considera la relación OTAN-UE desde diferentes perspectivas con objeto de deducir tendencias que podrían ser útiles para superar tal divergencia.

A lo largo del análisis, se ha prestado especial atención a los muchos y significativos desarrollos que han tenido lugar durante el año 2002, hasta tal punto que justifican el lema que sirve de introducción al presente estudio. 2002 quedará recogido en la cronología del sistema de relaciones internacionales como el año de la lectura pausada de las consecuencias de los trágicos ataques de septiembre de 2001. Y como digno colofón de esta segunda lectura, 2002 viene marcado por los hitos de la Cumbre de Praga de la Alianza y el Consejo Europeo de Copenhague, continuación de la línea trazada por el Consejo Europeo de Sevilla.

Después de presentar la PESD, sus rasgos principales y sus conexiones con la política de seguridad y defensa desarrollada en el seno de la OTAN junto con sus perspectivas de futuro, se analiza el marco de relaciones entre la OTAN y la UE en estos momentos, con especial referencia al reciente acuerdo UE-OTAN sobre la PESD, acuerdo sobre el que se funda la asociación estratégica entre ambas organizaciones y los retos en el futuro. A continuación, se desarrolla el cuerpo principal de análisis de la investigación, pasando revista a los diversos factores y parámetros que influyen sobre la relación OTAN-UE desde varios puntos de vista: histórico, institucional, instrumental, financiero y funcional, en búsqueda de elementos de información analítica. Pero antes de proceder a tal análisis, el documento presenta como entrante obligado la relación entre Estados Unidos y Europa, más en concreto, la UE, sus dificultades y los retos que se han de afrontar. Tras establecer las premisas de las relaciones trasatlánticas, se estudian diversos factores y desarrollos en curso: el efecto de la ampliación en las orientaciones políticas generales en materia de interacción OTAN-UE, el juego de la relación Estados Unidos-Europa (UE), el futuro de la PESD, la visión conformadora de la nueva estrategia de seguridad nacional norteamericana, la percepción rusa, los nuevos paradigmas del conflicto aparecidos desde los años noventa y su impacto en el problema de capacidades, los niveles de ambición, las tendencias del gasto de defensa, algunos ejemplos funcionales para la interacción OTAN-UE (con la gestión de crisis y lucha contra el terrorismo como ejemplos más representativos), un análisis temporal integrado de las tendencias recientes de la interacción OTAN-UEO y OTAN-UE, etc. son sólo una muestra representativa de las cuestiones analizadas.

Tras analizar los diversos puntos de vista considerados, diferentes pero complementarios, el documento sintetiza sus resultados e intenta proporcionar elementos para responder a varios interrogantes relacionados con el futuro de la cooperación OTAN-UE y la incidencia de la relación transatlántica. Por ejemplo, ¿es posible una interacción OTAN-UE plena en materia de seguridad y defensa? Más generalmente, ¿Influirán en la relación OTAN-UE tanto el periodo post-Praga como el debate actual sobre el futuro de Europa? ¿Acaso el trágico suceso del 11S pide una actualización de las premisas de esta relación establecidas hace tres años? ¿Influirán en esta relación las diferentes percepciones entre Estados Unidos y Europa? ¿Surgirán como organizaciones con una trayectoria separada (y quizá divergente) en materia

de seguridad y defensa en Europa? ¿O surgirán como organizaciones cuya interacción contribuya al refuerzo de un vínculo trasatlántico renovado? Para contestar estos interrogantes, en la búsqueda de argumentos se ha prestado particular atención a proporcionar un conjunto equilibrado y amplio de referencias. En algunos casos no ha sido posible proporcionar una respuesta "científica", sino en el plano de las estimaciones.

"2002 es el año de la segunda lectura del 11 de septiembre. La cooperación entre la OTAN y la UE no sólo es posible, sino necesaria"

Introducción

El objeto de este trabajo de investigación es analizar la relación entre la OTAN y la UE, su problemática, las posibilidades que ofrece, los retos que ha de afrontar y sus perspectivas de futuro, con especial atención a los desarrollos recientes desde el 11S. El año 2002 pasará a la historia como el año de la nueva estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos; el año de la incorporación plena de Rusia a la Comunidad Internacional y el establecimiento del Consejo OTAN-Rusia; el año de la transformación y segunda ampliación de la OTAN; el año de la gran expansión de la UE hacia Europa Central y Oriental; el primer año de la Convención Europea sobre el futuro de Europa; el año de la declaración de la UE sobre la contribución de la PESD a la lucha contra el terrorismo; y finalmente, el año de la Declaración de la UE y la OTAN sobre la PESD. La lista podría incluir otros acontecimientos y desarrollos con impacto en la seguridad y defensa y, más concretamente, sobre la cooperación entre las dos organizaciones centrales de la seguridad europea. Pero en lugar de producir una larga relación de acontecimientos, la lista podría resumirse con el titular siguiente: "2002 como año de la segunda lectura del 11 de septiembre", y Praga, Sevilla y Copenhague podrían ser consideradas como los marcadores de esta segunda lectura. Este es el enfoque adoptado por la presente investigación en un intento de dar respuesta a diversos interrogantes que caen dentro del ámbito de la relación OTAN-UE.

Antecedentes

El presente debate sobre la posible separación entre ambos lados del Atlántico debido a un enfoque diferente sobre el modo de manejar las relaciones internacionales (expresado de modo sucinto por la literatura como unilateralismo realista norteamericano vs. multilateralismo idealista europeo), se refleja en diferentes percepciones en varias cuestiones estratégicas (defensa anti-misil, el medio ambiente, los conflictos sobre comercio, Tribunal Penal Internacional, etc.). La consideración de este debate es un elemento de ambiente necesario para obtener un marco de referencia completo de la relación OTAN-UE. A lo largo del estudio se analizan diversos factores con objeto de obtener elementos de información que faciliten la respuesta a los diversos interrogantes que se irán desgranando. Por ejemplo, ahora que hay un acuerdo UE-OTAN en materia de la PESD, después de 3 años de espera, ¿es posible la plena interacción OTAN-UE en seguridad y defensa? Más generalmente, ¿influirán en la relación OTAN-UE tanto el periodo post-Praga como el debate actual sobre el futuro de Europa? ¿Acaso el trágico suceso del 11S pide una actualización de las premisas de esta relación establecida hace tres años? ¿Influirán en esta relación las percepciones diferentes entre Estados Unidos y Europa? ¿Surgirán como organizaciones con una trayectoria separada (y quizá divergente) en materia de seguridad y defensa en Europa? ¿O surgirán como organizaciones cuya interacción contribuya al refuerzo de un vínculo trasatlántico renovado?

Siguiendo un enfoque metodológico, se intentará dar respuesta a estas preguntas. En cuanto a la metodología, se ha seleccionado una aproximación análisis-síntesis, por integración de un análisis abordado desde perspectivas diferentes: histórica, institucional, instrumental, económica y funcional. La investigación consta de tres secciones principales. En la primera Sección, se presenta la PESD junto con sus conexiones con la política de seguridad y defensa desarrollada en la OTAN, en particular a la luz de las recientes decisiones de la Cumbre de Praga y los Consejos Europeos de Sevilla y Copenhague. La segunda Sección incluye el cuerpo principal del estudio y se organiza en cuatro sub-secciones. Cada una de ellas trata la relación OTAN-UE desde un punto de vista particular. Tras la introducción sobre el trasfondo de las relaciones entre Estados Unidos y Europa y el vínculo trasatlántico, el análisis introduce una breve perspectiva histórica de la relación entre la OTAN y el que, hasta Niza 2000, fuera brazo operativo de la defensa europea, la Unión Europea Occidental (UEO). Esto proporcionará algunas indicaciones útiles que contribuirán a explicar el presente y el futuro de la relación OTAN-UE. A continuación, se introduce una perspectiva institucional, que tendrá en cuenta los procesos de ampliación de la OTAN y la UE, así como la influencia de dos actores importantes de la escena europea: Estados Unidos y Rusia. Seguidamente, se introduce una perspectiva instrumental, bajo la óptica del desarrollo de capacidades, un problema capital en el núcleo mismo de la relación OTAN-UE. El análisis continúa luego con una perspectiva funcional, examinando el potencial de cooperación entre ambas organizaciones en dos ámbitos específicos: la gestión de crisis y la lucha contra el terrorismo. Construida sobre la sección analítica, la investigación adopta a continuación un enfoque integrador con una síntesis de los resultados de los diferentes análisis, proporcionando posibles perspectivas de la relación OTAN-UE, y se termina con algunos comentarios de conclusión.*

1. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se estableció en virtud del Tratado de Maastricht (1991), modificado

por el Tratado de Ámsterdam (1997) y por el Tratado de Niza (2000), para permitir a la Unión ejercer su influencia en el escenario de seguridad y política exterior. Este marco de cooperación intergubernamental es conocido como el “segundo pilar” de la UE. El artículo 11 del Tratado define los objetivos de la PESC. Las herramientas básicas de la nueva política son las “orientaciones generales” y las “estrategias comunes” del Consejo Europeo, “las posiciones comunes” y “las acciones comunes”, todas ellas diseñadas para aumentar la influencia de la Unión en el escenario de seguridad. No teniendo una capacidad operacional, la UE confió desde un comienzo a la Unión Europea Occidental (UEO) el apoyo a la Unión en los aspectos de defensa de la PESC. Como respuesta a esta petición de la UE, la UEO definió las nuevas misiones de gestión de crisis, que serían conocidas a partir de entonces como “misiones Petersberg”^[1], y se comprometió en un desarrollo operativo para poder lanzar y dirigir las nuevas misiones. Este marco jurídico gobernó las relaciones UEO-UE durante los años noventa y acabó “informalmente” tras la firma del Tratado de Ámsterdam que incluyó en su texto las misiones Petersberg (Art. 17). La incorporación de estas misiones al Tratado de la Unión Europea (TUE) privó a la UEO de su *raison d'être*, y esta organización entró como consecuencia en un estado cuasi-durmiente desde noviembre del año 2000^[2].

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) no aparece con esta denominación en el TUE. En su Art. 17, el Tratado se refiere a la PESC, que incluye “la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común...” Siguiendo el paradigma de Schumann, parece que la PESD se diseña como un pequeño paso, un logro concreto en el camino hacia una defensa común. El proceso de ratificación del Tratado de Ámsterdam llevó dos años (1997-98), y durante ese tiempo, los países de la UE no llegaron a un acuerdo sobre cómo llevar a cabo la materialización práctica del traspaso de las misiones de gestión de crisis de la UEO a la UE. La declaración conjunta franco-británica de St. Malo de diciembre de 1998 vino a facilitar la superación de este obstáculo, permitiendo la introducción de la PESD un mes después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam^[3], en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, con el objetivo de fortalecer la PESC dotándola de las capacidades militares y de las estructuras políticas y militares que permitirán a la UE la gestión de sus intereses de seguridad y defensa.

Rasgos principales de la PESD

Del examen del TUE y de las Conclusiones de la Presidencia de los Consejos Europeos, se pueden deducir varios principios orientadores de la PESD y su relación con la política de seguridad y defensa desarrollada en el seno de la OTAN. El primer principio es su carácter intergubernamental, aplicando, por consiguiente, la regla de la unanimidad. Además, dado el carácter soberano de la defensa, el impulso intergubernamental reside en el nivel más alto, el Consejo Europeo. Las decisiones colectivas de los Jefes de Estado y de Gobierno son el motor del desarrollo de la PESD: en su virtud se definió el Objetivo General de Helsinki y en su virtud se dan las orientaciones para su desarrollo y estado operativo.

El segundo principio es la especialidad de las misiones (“misiones Petersberg”) y los medios (el Objetivo General de Helsinki establecido por el Consejo Europeo de Helsinki). Un aspecto derivado de este principio es que la PESD no incluye las misiones de defensa colectiva. Además, según establece el Art. 17 TUE, la PESC/PESD “no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembro, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembro que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco”. Este principio implica un cierto grado de tensión conceptual entre las misiones Petersberg de la UE y las operaciones de respuesta a las crisis (*Crisis Response Operations*) no-Artículo 5 dirigidas por la Alianza en apoyo del objetivo más amplio de fomentar y extender la estabilidad (párrafo 31, Concepto Estratégico de la OTAN). Aunque teniendo un origen político diferente, en la práctica se solapan y tienen una planificación similar. Otro punto interesante derivado de este principio es la inexistencia de límites geográficos formales para las misiones Petersberg. Aunque el propósito lógico de la PESD es contribuir a la seguridad en Europa y su periferia, ni el Tratado ni las Conclusiones de la Presidencia de los Consejos Europeos ponen límites geográficos a la acción de la Unión. Esta característica de la PESD podría haber sido un obstáculo en el pasado para la plena cooperación OTAN-UE en caso de apoyo de la OTAN a una operación liderada por la UE “fuera de área” en el significado OTAN. Hasta Praga, no ha habido oportunidad real alguna para poner en cuestión esta asunción. Después del punto de inflexión de Praga, el obstáculo ha desaparecido, pues la discusión filosófica sobre el problema “fuera de área” ya no es relevante en la OTAN.

El efecto compensador para equilibrar la tensión conceptual antedicha viene de la mano del tercer principio: la complementariedad de la PESD con la Alianza, como queda reflejado en los textos acordados de ambas organizaciones, en virtud de los términos acordados por los Estados miembro en cada organización: párrafo 9.a del Comunicado Final oficial de la Cumbre de Washington de 1999^[4] y el párrafo 27 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki^[5]. La expresión “donde OTAN en su conjunto no esté comprometida” (*where NATO as a whole is not engaged*) alivia la tensión, pero se mantiene cierta carga de ambigüedad^[6].

Por último, pero no menos importante, esta complementariedad no pone en entredicho el cuarto principio: la autonomía de

la PESD respecto de la política de seguridad y defensa desarrollada en el seno de la OTAN. Desde el punto de vista interno de la UE, la autonomía se entiende como la condición de una acción de la PESD decidida y dirigida de manera independiente, de acuerdo con los procedimientos de toma de decisiones de la UE. Desde el punto de vista externo de la UE, la autonomía se entiende como la condición para una acción de la PESD “donde OTAN en su conjunto no esté comprometida”. Como se ha expresado más arriba, esta fórmula ha sido aceptada por ambas organizaciones y fue el resultado del compromiso franco-británico alcanzado en St-Malo. Esta fórmula establece una sola condición previa para una acción autónoma de la PESD -ninguna decisión o acción anterior de la OTAN- y no implica una “subordinación” o subsidiariedad de la UE frente a la OTAN ni una carrera entre ambas organizaciones para ser la primera en actuar. Típicamente, en una situación de crisis dada se daría un intercambio transparente de información entre ambas organizaciones, una discusión en la OTAN que no lleva a una decisión para tomar acción y una discusión en la UE que lleva a una decisión para tomar acción. En la mayoría de los casos, dado la complejidad e interdependencia de las situaciones de crisis de hoy día, los intercambios políticos entre ambas organizaciones serían canalizados a través de Consejos Conjuntos OTAN-UE. Otra posibilidad, que, como veremos, es precisamente la forma adoptada por la primera operación liderada por la UE con apoyo de la OTAN, es el relevo de la UE en una operación de la Alianza.

Presente de la PESD

En la actualidad, la UE está trabajando a buen ritmo en el desarrollo la PESD y en el cumplimiento del mandato del Consejo Europeo de Helsinki para que ésta sea operacional para 2003[7]. Una vez que la UE se ha dotado de órganos permanentes para la PESD/PESC en Bruselas[8], la tarea se centra ahora en el desarrollo de las capacidades militares y civiles necesarias para las misiones Petersberg. Durante la Presidencia Española (primer semestre de 2002) se puso en marcha el Plan de Acción de Capacidades Europeas acordado durante la Presidencia Belga anterior. El objetivo general de este Plan de Acción acordado en la Conferencia de Mejora de Capacidades de noviembre de 2001 es remediar las carencias de capacidades identificadas, principalmente en el campo de mando, control y comunicaciones, inteligencia estratégica y vigilancia y protección de tropas desplegadas, transporte estratégico aéreo y marítimo y capacidad de enfrentamiento eficaz. Basado en decisiones nacionales, el Plan contribuirá a lograr los objetivos establecidos en el Consejo Europeo de Helsinki. En cuanto a las capacidades civiles, las diferentes contribuciones de los Estados miembro han permitido cubrir los objetivos de capacidad en las áreas de policía, Estado de derecho, protección civil y administración civil.

Como un paso previo al estado operativo pleno en 2003, el Consejo Europeo de Laeken anunció en diciembre de 2001 que “la Unión es ya capaz de conducir operaciones de gestión de crisis. El desarrollo de los medios y capacidades de los que dispondrá la Unión le permitirá asumir progresivamente operaciones cada vez más complejas”[9]. Tras esta declaración, los Consejos Europeos de Barcelona y Sevilla anunciaron la disponibilidad para asumir lo que habrían de ser las dos primeras operaciones de la PESD: la asunción por la UE de la Misión de Policía de relevo a la Fuerza Policial Internacional (IPTF) de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina[10] y la disposición favorable para asegurar el relevo de la operación de la OTAN en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM).

Otro desarrollo importante con influencia en la PESD es el resultado positivo del referéndum irlandés celebrado en octubre de 2002, último obstáculo para la aprobación del Tratado de Niza. Después de los trámites del procedimiento de ratificación, el Tratado ha entrado en vigor el 1 de febrero de 2003. El Tratado de Niza introduce la posibilidad de establecer la cooperación reforzada en la PESD para la aplicación de acciones o posiciones comunes, aunque tal posibilidad no se pueda emplear en cuestiones con implicaciones militares o de defensa. En materia PESD, el Tratado de Niza suprime del Art. 17 TUE las disposiciones que definían las relaciones entre la UE y la UEO. Además, el Comité Político y de Seguridad (COPS) puede ser autorizado por el Consejo para la gestión de una crisis y tomar por sí mismo, durante la crisis, las decisiones apropiadas bajo el segundo pilar para garantizar el control político y la dirección estratégica de una operación de gestión de crisis.

Futuro de la PESD

Desde su lanzamiento en Laeken, la UE se encuentra inmersa en el debate sobre el futuro de Europa[11]. Aunque el mandato inicial era preparar un “documento” final que incluyera diferentes opciones, el trabajo se ha dirigido de forma sobrevenida a la redacción de un proyecto de tratado constitucional, cuyo primer borrador se presentó el 28 de octubre de 2002. Junto con el resultado de los debates nacionales sobre el futuro de la Unión, el proyecto será un punto de partida para las discusiones en la Conferencia Intergubernamental (CIG2004), órgano intergubernamental a cargo de la redacción final.

En Laeken, los Jefes de Estado y de Gobierno ya ilustraron una serie de preguntas, de carácter abierto, que se deberían considerar. En el campo de la PESD, se incluía, por ejemplo, el posible desarrollo de políticas PESD/PESC más coherentes o la actualización de las misiones Petersberg, para tener en cuenta la nueva amenaza del terrorismo. Otras

cuestiones de orden institucional influirán también en estas políticas, pues el propio Consejo Europeo deseaba asegurar que una redefinición de la división de competencias no lleva a una expansión de las competencias de la Unión o a la invasión en áreas de competencia exclusiva de los Estados miembro[12].

Hasta el momento de cerrar esta investigación, se han presentado varias propuestas en el Grupo de Trabajo de Defensa de la Convención Europea. El Grupo ha redactado un informe final que será utilizado en trabajos posteriores. El final de los debates de la Convención Europea está previsto para junio de 2003, momento en el que el proyecto de constitución europea será entregado al Consejo Europeo y, posteriormente, a la Conferencia Intergubernamental. Dentro del margen de error inherente a todo pronóstico, parece que la PESD evolucionará hacia una política de defensa basada en una "cooperación intergubernamental intensificada", tanto en preparación como en ejecución, manteniendo el enfoque intergubernamental asociado con las cuestiones de defensa. Al tiempo que se respeta el posicionamiento tradicional de varios países neutrales, esta orientación permitiría la acción de la PESD basada en formas de cooperación más estrecha o de cooperación reforzada ya en uso en otras políticas de la UE. Este enfoque, junto con la abstención constructiva ya existente, sería la base para la acción externa de la UE. En el proceso de toma de decisiones, el consenso evolucionaría hacia el asentimiento o consentimiento, aunque es probable que los Estados miembro retengan la posibilidad de llamar al consenso en caso de un interés nacional particularmente afectado. En su aplicación en una operación específica, esta forma de cooperación estaría próxima al concepto de coalición. Desde la perspectiva de la relación OTAN-UE, esta evolución favorecería la relación entre ambas organizaciones, pues ambas seguirían el mismo modelo intergubernamental.

2. Marco de relaciones OTAN-UE: Sevilla, Bruselas y Copenhague 2002

La relación entre la OTAN y la UE queda enmarcada por las decisiones de la Alianza Atlántica adoptadas en la Cumbre de Washington de 1999 y las decisiones del Consejo Europeo de Niza de 2000. En la Cumbre de Washington, la Alianza dio la bienvenida al nuevo impulso dado por el Tratado de Ámsterdam para el fortalecimiento de la PESD, y declaró su voluntad para definir y adoptar los acuerdos necesarios para el acceso de la UE a los recursos y capacidades colectivas de la Alianza. Sobre las decisiones de Berlín adoptadas en 1996, estos acuerdos incluirían el acceso asegurado de la UE a las capacidades de planeamiento de la OTAN, la presunción de disponibilidad por la UE de recursos y capacidades colectivas OTAN pre-identificadas, la identificación de opciones de mando europeo para las operaciones lideradas por la UE, incluido el desarrollo del papel del DSACEUR y la adaptación del planeamiento de la defensa de la OTAN para tener en cuenta la disponibilidad de fuerzas para las operaciones lideradas por la UE. Este nuevo paquete sería conocido como "Berlín+": "Berlín" indica la línea de continuidad de las nuevas decisiones respecto del paquete de Berlín aprobado en 1996; y "+" indica la disposición de la Alianza para adoptar nuevas medidas para mejorar el paquete Berlín original, considerado como insuficiente por algunos Aliados europeos.

Por parte de la UE, el Consejo Europeo de Niza dio respuesta a esta oferta de la Alianza Atlántica, presentando la visión de la UE de los acuerdos permanentes para la consulta y cooperación OTAN-UE, y los principios rectores de esta relación. En resumen, estos principios rectores son la autonomía de la toma de decisiones en la UE, la existencia de unos valores compartidos, la igualdad y espíritu de asociación entre ambas organizaciones, el refuerzo mutuo en el campo de capacidades, la no traslación directa de los acuerdos OTAN-UEO al nuevo marco de relaciones OTAN-UE y la no discriminación de cualquiera de los Estados Miembro de la OTAN o de la UE. Sobre esta base, se establece la consulta y cooperación entre las dos organizaciones en las cuestiones de interés común relacionadas con la seguridad, defensa y gestión de crisis, de modo que las situaciones de crisis puedan afrontarse con la respuesta militar apropiada, garantizando una gestión de crisis eficaz. Además, el Consejo Europeo de Niza adoptó la visión de la UE respecto de Berlín+ en tres aspectos concretos: el acceso garantizado a las capacidades de planeamiento OTAN, la presunción de disponibilidad de recursos y capacidades previamente identificados y la identificación de una serie de opciones de mando disponibles para la UE.

Estado actual de la interacción OTAN-UE

La primera reunión del Consejo Atlántico y del Comité Político y de Seguridad bajo los nuevos acuerdos permanentes OTAN-UE tuvo lugar en febrero de 2001. Desde entonces, el trabajo en dos asuntos principales, el desarrollo de las relaciones OTAN-UE y la contribución de ambas organizaciones a la gestión de crisis en los Balcanes Occidentales, siguió un progreso diferente. Mientras la cooperación práctica en los Balcanes Occidentales ha sido buena, en algunos casos excelente, con un trabajo en equipo eficaz sobre el terreno, el progreso en los acuerdos institucionales permanentes, en particular el Berlín+, ha sido lento, y sólo ha sido posible llegar a un acuerdo después de tres años de negociación y bajo la influencia catalizadora del 11S en su último tramo. A lo largo de estos tres años, la interacción entre la negociación de los acuerdos de relaciones OTAN-UE, en particular el Berlín+ y la negociación de los acuerdos para la participación en la PESD de los Aliados europeos no-UE ha producido una falta clara de progreso. Los sucesos del 11 de septiembre han sido un estímulo importante y por primera vez, durante la Presidencia Española de la UE, se celebraron reuniones conjuntas del Grupo de Coordinación de Políticas de la OTAN y del Grupo Político Militar de la UE. Además,

también por primera vez, el Secretario General de la OTAN asistió a la reunión informal de Ministros de Defensa de la UE celebrada en Zaragoza, en marzo de 2002.

Finalmente, el acuerdo global sobre todos los dispositivos permanentes pendientes entre la UE y la OTAN ha sido posible en los márgenes del Consejo Europeo de Copenhague[13] y tras los esfuerzos negociadores realizados durante las Presidencias Española y Danesa/Griega de la UE. Ha quedado así despejado el camino para iniciar la cooperación militar formal entre ambas organizaciones, incluido el Berlín+ y el Acuerdo de Seguridad, que permitirá el intercambio de información y documentación entre ambas organizaciones. El acuerdo OTAN-UE ha sido posible gracias a la nueva aproximación de las partes implicadas. Después de las elecciones turcas, las nuevas autoridades de Ankara reaccionaron positivamente al acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de Bruselas de octubre 2002 sobre la participación en la PESD de los Aliados europeos no-UE[14]. Con anterioridad a la Cumbre de Praga y al Consejo Europeo de Copenhague, se intensificaron las negociaciones para el acercamiento de posiciones, pero el problema iba ganando en complejidad, pues se añadían nuevos factores: el interés de Turquía por tener una fecha de inicio de las negociaciones para su adhesión a la UE y el impulso para resolver la cuestión de Chipre antes de la invitación formal por el Consejo Europeo.

La declaración conjunta UE-OTAN sobre la PESD de 16 de diciembre de 2002 aborda los dos problemas principales pendientes de acuerdo: la garantía por parte de la UE para la mayor participación posible en la PESD de los Aliados europeos no-UE y el compromiso de la OTAN para apoyar la PESD de acuerdo con las decisiones de la Cumbre de Washington, en particular, el acceso asegurado de la UE a las capacidades de planeamiento de la OTAN. Además, ambas organizaciones reconocen la necesidad de acuerdos para enlazar los instrumentos de desarrollo de capacidades (el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (CDM) en la UE y el Proceso de Planeamiento de Defensa en la OTAN) para asegurar el desarrollo abierto, coherente, transparente y el refuerzo mutuo de las necesidades de capacidades comunes a las dos organizaciones.

Futuro inmediato

Conseguido el acuerdo que establece la Asociación Estratégica entre ambas organizaciones, es ahora tiempo de darle sustancia. En palabras del Secretario General de la OTAN, "se nos presenta ahora una oportunidad real de desarrollar esta relación en todo un amplio espectro de actividades"[15]. Nada tendría un impacto más negativo que si, después de tres años de fracaso, ambas organizaciones no fueran capaces de desarrollar plenamente esta nueva asociación estratégica. Como se ha mencionado en la Sección 1, el Consejo Europeo de Barcelona expresó la disponibilidad de la Unión para asumir la responsabilidad de la operación que suceda a la OTAN en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, suponiendo que los acuerdos permanentes para la cooperación OTAN-UE ("Berlín+") se encuentren en vigor. Esta última condición ha quedado despejada por la reciente Declaración UE-OTAN sobre la PESD, por lo que ya es posible una operación liderada por la UE con el apoyo de la OTAN, cumpliéndose así el deseo expresado en varias ocasiones por el Secretario General del Consejo de la UE y el Alto Representante (AR) para la PESD de realizar una operación militar antes de la ampliación[16]. La experiencia ganada en esta operación será valiosa, pues el Consejo Europeo de Copenhague indicó también el interés europeo por continuar asumiendo mayor responsabilidad en los Balcanes Occidentales, manifestando la disponibilidad de la UE para llevar una operación militar en Bosnia-Herzegovina que releve a la Fuerza de Estabilización (SFOR) de la Alianza. Estas primeras formas concretas de cooperación OTAN-UE serán bancos de prueba para desarrollos futuros.

Según ciertas opiniones, después de Praga, la OTAN se encuentra en la encrucijada de evolucionar hacia una organización política de seguridad, proveedora de capacidades para que "otros" actúen, o bien, continuar siendo una organización de seguridad comprometida con la acción militar[17]. La relación y cooperación OTAN-UE constituye un reto importante en cualquiera de las opciones. Tal como Praga ha sido para la transformación y ampliación de la OTAN, la Conferencia Intergubernamental de 2004 estará marcada por el giro histórico del 11 de septiembre en el campo de PESD/PESC en una UE ampliada. De la misma manera que la UE en su conjunto expresó su solidaridad y comprometió su apoyo después de los dramáticos ataques terroristas, ahora la UE intentará seguir el paso de la OTAN para constituirse como compañero fiable en la nueva asociación estratégica entre ambas organizaciones.

3. Análisis de las relaciones OTAN-UE

En esta investigación, la relación OTAN-UE se ha considerado en el marco más amplio de la relación entre Estados Unidos y Europa, más precisamente, la UE. A su vez, la relación UE-Estados Unidos se ha de considerar a la luz de la dinámica y complejidad creciente del escenario internacional, cada vez más intrincado e interdependiente, en un mundo globalizado regido por fuertes tendencias uni-multipolares, pero al mismo tiempo, regido por el viejo sistema estatal nacido en Westfalia. En este contexto global, Estados Unidos y la UE son las economías más importantes del mundo, y juntos representan la mitad la economía mundial. La UE y Estados Unidos también tienen el comercio y relación de inversión bilaterales más importantes. Los flujos transatlánticos de comercio e inversión ascienden a casi 1.000 millones de dólares

diarios, y el comercio global de ambos representa casi el 40% del comercio mundial. Trabajando en cooperación, Estados Unidos y la UE pueden promover sus objetivos e intereses comunes más eficazmente[18].

Los elementos más recientes de las relaciones UE-Estados Unidos son la Declaración Transatlántica (1990), la Nueva Agenda Transatlántica (1995) y la Asociación Económica Transatlántica (1998). La Declaración Transatlántica establece los principios para la consulta y cooperación UE-Estados Unidos en los campos de la economía, la educación, la ciencia y la cultura y los retos transnacionales, con la celebración de cumbres y reuniones ministeriales semestrales, reuniones entre la Troika, la Presidencia y el Secretario de Estado y sesiones informativas sobre política exterior y de seguridad. La Nueva Agenda Transatlántica y el Plan Acción Conjunto UE-Estados Unidos proporcionan un marco para la asociación y cooperación en una gama amplia de actividades en cuatro campos: la promoción de la paz, estabilidad, democracia y desarrollo en el mundo, la respuesta a los cambios globales, la contribución a la expansión de comercio mundial y el fomento de lazos más estrechos entre ambos lados del Atlántico. La Asociación Económica Transatlántica es la continuación de la Nueva Agenda Transatlántica, e incluye aspectos bilaterales y multilaterales para tratar las barreras técnicas al comercio y estimular la liberalización multilateral, aunando esfuerzos para resolver los problemas de comercio internacional. Un aspecto innovador es integrar en el proceso asuntos de mano de obra, mercantiles, medioambientales y de consumo[19].

Desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos es un actor integrante en todas las esferas de los asuntos europeos. El Plan Marshall y la creación de la OTAN son sólo los ejemplos más importantes. Estados Unidos ha trabajado con sus Aliados para transformar la OTAN, ampliarla a los países del Centro y Este de Europa y entablar el diálogo con Rusia. Desde el 11 de septiembre, Estados Unidos considera a la UE como uno de los centros de poder global con que el que desarrollar una agenda para la cooperación[20]. En el campo económico, el primer pilar de la UE, Estados Unidos y la UE son socios en la apertura del comercio mundial[21] y los dos quedan comprometidos en este campo por acuerdos internacionales de obligado cumplimiento.

En este trasfondo positivo, ahora es el turno para tratar las diferencias, que ciertamente han aumentado recientemente en número, hasta tal punto que más de un analista ha predicho sombrías perspectivas para el vínculo transatlántico[22]. Las diferencias entre Estados Unidos y Europa siempre han existido. Desde la creación de la Alianza Atlántica en 1949, las diferencias han venido surgiendo regularmente: Para empezar, la negativa americana para incluir una garantía de defensa automática en el Tratado de Washington o la reticencia americana a la integración europea iniciada en los años cincuenta o la adopción de la estrategia de respuesta flexible en los años sesenta o las llamadas americanas para el reparto de la carga en los años setenta o la Iniciativa de la Defensa Estratégica y los euro-misiles en los años ochenta, etc. Más de uno podría argumentar que ahora el número de disputas transatlánticas va en aumento (el medio ambiente, el Tribunal Penal Internacional, los conflictos comerciales, la defensa anti-misil, etc.). Pero si se tiene en cuenta el volumen e interdependencia crecientes de la relación transatlántica, se podría contra-argumentar que el número creciente de disputas es un desarrollo normal. La diferencia ahora es que no hay ningún "imán" que contrapesa las diferencias y polarice la atención de la comunidad transatlántica hacia los objetivos comunes puestos en peligro. Durante la Guerra Fría, el imán era una amenaza muy definida, la amenaza soviética. Pero la presente falta de referencia sólo es aparente, porque incluso aquéllos que ven una división transatlántica reconocen la existencia de un imán, aunque ahora no es material, sino inmaterial y más sutil: una comunidad de valores compartidos[23], que ha soportado dos guerras mundiales, ha evitado la declaración de la tercera y ahora tiene que superar el reto de las percepciones diferentes sobre cómo tratar una amenaza nueva y sutil, el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

¿Hacia una renovación de la relación entre Estados Unidos y Europa?

La aparición de la UE como actor europeo con proyección global está cambiando la relación transatlántica. En 1949, Europa asumió su debilidad, su vulnerabilidad y la necesidad de un liderazgo no europeo[24]. Ahora, más de cincuenta años después, Europa no es débil; con un proyecto europeo en curso, es menos vulnerable, pues la amenaza soviética ha desaparecido, y continúa aceptando un liderazgo no europeo, reflejado por el compromiso americano en Europa, pero no de una manera incondicional, ya que Europa quiere tener su propia voz. En conjunto, todos estos cambios cualitativos son razones para sugerir que está teniendo lugar una renovación de la relación transatlántica[25], que a su vez influirá en la relación OTAN-UE.

La relación Estados Unidos-Europa (y UE podría añadirse) en materia de seguridad y defensa está canalizada a través de la OTAN, considerada por Estados Unidos como el fulcro de la seguridad transatlántica e intra-europea, mientras que la relación en otros campos se desarrolla cara a cara entre Estados Unidos y la UE. En otras palabras, se tienen dos aproximaciones diferentes para canalizar las relaciones Estados Unidos-Europa, bien a través de la OTAN o bien directamente. Los problemas y diferencias podrán surgir de forma más evidente en cuestiones que caen en la "zona gris", es decir, aquéllas en que se solapan la defensa, la seguridad, la economía y la política, como por ejemplo, el proyecto Galileo, el Tribunal Penal Internacional o el rechazo por Estados Unidos al Protocolo de Kioto, el Tratado ABM, etc. Las limitaciones de este modelo han llevado a algunos analistas a sugerir la renovación del acuerdo trasatlántico de una

manera más formal, incluyendo instrumentos legales como un tratado[26].

3.1 Perspectiva histórica: relaciones OTAN-UEO

El antecedente inmediato de la relación OTAN-UE es su relación indirecta a través de la UEO. Durante los años noventa, la UEO era el punto de conexión entre la OTAN y la UE, que no tenía dimensión de defensa. En resumen, el marco establecido en virtud del Tratado de Maastricht y el Comunicado Oficial de Consejo del Atlántico Norte de Berlín (1996) puede describirse como sigue: la UE pidió en 1992 a la UEO que le sirviera como brazo operativo, y desde 1996, la UEO podía solicitar el apoyo de la OTAN para ejecutar sus misiones. Este marco no contemplaba pues la relación directa OTAN-UE. Por otro lado, durante este tiempo pueden encontrarse los primeros ejemplos de cooperación operacional entre la OTAN y las capacidades europeas, como el apoyo del Centro de Satélites de la UEO a las operaciones de la OTAN en los Balcanes Occidentales, proporcionando apoyo GIS (Sistema de Información Geográfica).

De conformidad con las decisiones de Berlín 96, el apoyo de la OTAN a la UEO se basaba en la planificación militar apropiada para crear fuerzas coherentes y eficaces militarmente, capaces de operar bajo el mando político y la dirección estratégica de la UEO. Esto se llevaba a cabo mediante la identificación, en la Alianza, de tipos de capacidades y recursos separables, pero no separados, así como de Cuarteles Generales, elementos de Cuarteles Generales y posiciones de mando separables, pero no separados, que podrían ponerse a disposición de la UEO, sujeto a decisión por el Consejo Atlántico. Asimismo, este apoyo se basaba en el desarrollo de acuerdos de mando europeo multinacional en el seno de la OTAN, capaces de preparar, apoyar, mandar y conducir operaciones lideradas por la UEO. Además, la Alianza apoyaba el desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa en el seno de la OTAN, realizando, a petición de y en coordinación con la UEO, la planificación y los ejercicios militares necesarios para las misiones ilustrativas de la UEO identificadas por ésta. En caso de una operación, el Consejo Atlántico aprobaría la entrega de recursos y capacidades de la OTAN para las operaciones lideradas por la UEO, manteniéndose informado de su uso por seguimiento y asesoramiento de las Autoridades Militares de la OTAN y a través de las consultas regulares con el Consejo de la UEO. Además, y muy importante, en la Cumbre de Bruselas de 1994 se lanzó también el concepto *Combined Joint Task Force* (CJTF), diseñado, entre otros fines, para contribuir al desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa y para permitir la incorporación de contribuciones de otros países a las operaciones de la OTAN.

Desde el principio, este esquema de trabajo no satisfizo a algunos Aliados europeos, que sostenían que estos acuerdos permitían un escaso margen de maniobra a la UEO, que a efectos prácticos, se veía obligada a "externalizar" sus cometidos en la OTAN. Por consiguiente, no es ninguna sorpresa que la relación entre la OTAN y la UE a través de la UEO nunca llegara a funcionar, ni en teoría ni en práctica. No funcionó en teoría debido a las diferentes concepciones de la expresión Identidad Europea de Seguridad y Defensa[27]. El triángulo OTAN-UEO-UE tampoco funcionó en la práctica, debido a la complejidad de las relaciones institucionales a tres bandas, y principalmente, por la falta de voluntad política de los Estados miembro de la UEO para empeñar esta organización en una operación.

Tras el traspaso de las misiones de gestión de crisis de la UEO a la UE, la identidad europea en la UEO ha sido reemplazada por la PESD en la UE, y este traspaso incluye también la diferente concepción del término "identidad" europea. De cara al futuro, es probable que la tensión entre estas dos concepciones de la PESD/IESD en el seno de la OTAN continúe estando presente, tal y como recogen los medios de comunicación de vez en cuando[28]. Sin embargo, esta tensión debería ser considerada como un reflejo de la dependencia mutua de ambas organizaciones, y no como una tendencia divergente de la relación OTAN-UE. En la práctica, la negociación de los acuerdos OTAN-UE en detalle se verá influido por este diferente modo de entender la PESD.

En el marco OTAN-UEO, la dialéctica entre Grecia y Turquía relativa a la participación tenía un perfil relativamente bajo, dado que Turquía, como Miembro Asociado de la UEO (el estatus reconocido en la UEO a los Aliados europeos no UE), gozaba de una participación cuasi-plena en la UEO, en especial en las operaciones de gestión de crisis, en las que, como Miembro Asociado, podía participar casi en pie de igualdad con los Miembros de pleno derecho, con la única condición de contribuir con fuerzas[29]. En otras palabras, los Miembros Asociados podían participar en la toma de decisiones de la operación. Con este precedente ventajoso, no es extraño que la oferta de la UE de Niza 2000 fuera considerada inmediatamente por Turquía como insuficiente, por no reconocer a los Aliados europeos no-UE el mismo estatus que en la UEO[30]. Como se ha mencionado en la Sección 2, la reciente Declaración UE-OTAN sobre la PESD representa un paso adelante superando esta dificultad al menos en el plano formal.

3.2 Perspectiva institucional: ampliación de la OTAN y la UE

El análisis de esta Sección se basa en la hipótesis de que la OTAN y la PESD continúen moviéndose dentro de los parámetros de la intergubernamentalidad. Siendo auto-explicativo en el caso de la OTAN, en el caso de la PESD sería necesario poner de relieve que la renovación del diseño intergubernamental de la PESD es el resultado probable del proceso en curso para la revisión de los Tratados de la UE.

Asimetría de Estados miembro

Partiendo del terreno intergubernamental, la siguiente pregunta a responder está relacionada con las diferencias de Estados miembro y las orientaciones políticas generales en ambas organizaciones en materia de relaciones OTAN-UE. La OTAN y la UE son organizaciones diferentes en muchos aspectos y una de las desigualdades más visibles es la diferencia de Estados miembro[31].

Primero, el grupo de Estados pertenecientes a ambas organizaciones va a aumentar considerablemente para 2004, casi el doble, de 10 a 18, y a más de 20 después de 2007. Este aumento llevará a una consolidación del pilar/componente europeo de la Alianza y tendrá sin duda influencia en la concepción de la seguridad y defensa euro-atlántica. Este efecto podría resumirse en una convergencia dentro de ambas organizaciones: una mayor europeización en la Alianza y un mayor atlanticismo en la UE. Segundo, el bloque de países UE no-OTAN (tradicionalmente conocidos como países neutrales o no militarmente encuadrados) va a continuar siendo aproximadamente el mismo. Al ser miembros activos de la Asociación para la Paz (PfP) y del Consejo de Asociación Euro-Atlántico (EAPC) en la OTAN, estos países no presentan una oposición de principio a la relación OTAN-UE, y es probable su apoyo en caso de una interacción mayor siempre que dicha mayor relación entre ambas organizaciones no suponga compromiso alguno de defensa colectiva. Tercero, el bloque de países OTAN no UE tenderá a disminuir a medio y largo plazo. Turquía continúa en su camino hacia la adhesión. La particular posición geográfica de Islandia, alejada del continente europeo y vital durante la Guerra Fría, continuará ejerciendo influencia en su posición respecto de la UE. El caso de Noruega es diferente, pues este país nórdico forma parte físicamente del continente europeo y continúa estando formalmente ausente de la UE. Mantenerse en esta posición producirá una especie de "isla" en el "océano" europeo[32]. Además de las consecuencias sobre su política nacional, el liderazgo de este país se encontraría también ante un factor psicológico importante, el efecto de "sillas vacías", al ver como antiguos invitados de la UE se sientan alrededor de la mesa, no ya como invitados, sino como miembros de pleno derecho. No se debe excluir que este factor psicológico ejerza una cierta presión sobre la sociedad y liderazgo noruegos, quizás con una opinión pública que comience a ver a su país como una especie de "último fósil" de la Guerra Fría en Europa.

Orientaciones políticas generales

Tras este análisis de grupos, a continuación se va a analizar las orientaciones generales de las políticas nacionales sobre la relación OTAN-UE dentro de cada grupo de miembros. Una primera observación realizada es que la inclusión en uno u otro grupo no es óbice para la existencia de visiones nacionales diferentes entre países dentro del mismo grupo. Desgraciadamente, ésta es la regla. Sin embargo, en beneficio de la simplificación, pero sin perder rigor, la investigación se centra en las orientaciones políticas generales, de donde se pueden deducir tendencias de las diferentes visiones nacionales sobre la relación OTAN-UE.

Como se ha mencionado en la Sección 3.1, las orientaciones políticas generales en materia de relaciones OTAN-UE se mueven entre dos polos o concepciones diferentes. La primera concepción consiste básicamente en la búsqueda de una PESD/IESD dentro de la OTAN, separable pero no separada de la Alianza, que apoya el esfuerzo de los países europeos para conseguir más capacidades y que utiliza las capacidades colectivas de la OTAN principalmente. La segunda concepción consiste en la búsqueda de una PESD dentro de la UE, con capacidades para actuar en forma autónoma, aunque acudiendo al apoyo de la OTAN cuando sea necesario. Las percepciones nacionales de la relación OTAN-UE oscilan entre estas dos concepciones "extremas", y el posicionamiento específico de cada país depende de su tradición y política nacional. Como se ha mencionado en la Sección 1, un rasgo común a todas las concepciones es que la PESD sólo actuará "*where NATO as a whole is not engaged*", tal como ha sido aceptado en ambas organizaciones.

Mirando al futuro, la siguiente cuestión es determinar si las ampliaciones de la OTAN y la UE van a reducir la tensión y fricción entre estas dos concepciones diferentes. En otros términos, ¿se verá facilitada la relación OTAN-UE por efecto de las ampliaciones, permitiendo así la aparición de un entendimiento común?, ¿o aumentarán las ampliaciones el número de visiones diferentes y el atrincheramiento en posiciones nacionales, impidiendo así la aparición de tal entendimiento común? Mirando al importante núcleo de países pertenecientes a ambas organizaciones que se va a formar, la respuesta más probable es un efecto positivo. Es probable que la sinergia de los 18(+) países incluidos en este núcleo sea una ayuda importante a la hora de resolver diferencias. Aunque la unanimidad siga gobernando ambas organizaciones, las posiciones minoritarias o unitarias quedarán más expuestas a la presión del resto de los miembros que deseen llegar a un consenso. Por otro lado, la ampliación de ambas organizaciones no aumentará la "fricción" ya existente entre las dos concepciones diferentes de seguridad y defensa, por cuanto los nuevos miembros se pueden incluir de modo bastante aproximado en el presente espectro. Los recién llegados constituyen en este sentido un bloque relativamente homogéneo, bien familiarizado con ambas organizaciones gracias a los mecanismos de pre-adhesión existentes (*PfP*, *Membership Action Plan* en la OTAN; Negociaciones de adhesión, diálogo y cooperación en formato UE+15 y UE+6 en la PESD[33]).

En la medida que las ampliaciones de la OTAN y de la UE reducen el diferencial de sus miembros, es muy probable que las palabras del Secretario General de la OTAN se hagan realidad: "Y la plena coordinación OTAN-UE en la promoción de la seguridad europea será un hecho natural, incluso imperativo, a medida que ser miembro de ambas organizaciones se vaya convirtiendo en la norma"[34].

La siguiente cuestión que viene a la mente es cómo va a afectar la ampliación a la toma de decisiones en ambas organizaciones. Es muy probable que las ampliaciones creen problemas internos de gestión, tanto en la OTAN como en la UE, y es muy posible también que durante las sesiones de trabajo se produzcan debates más largos hasta llegar a un consenso. Sin embargo, según los párrafos anteriores, la ampliación no debe ser un obstáculo para la toma de decisiones. Para no diluir la ganancia estratégica de la ampliación con una pérdida funcional, ambas organizaciones deben aprovechar la convergencia ganada con la ampliación para una mayor cooperación[35]. En la OTAN, la presencia de un Estado miembro con un papel líder facilita la formación de la voluntad colectiva y la toma de decisiones por consenso. En la UE, a falta de un Estado miembro que asuma este papel líder y con un equilibrio más complejo de poder e influencia dentro del Consejo, la responsabilidad última de la toma de decisiones descansa en el Consejo Europeo, máximo órgano intergubernamental donde se definen las orientaciones y estrategias.

Aproximación de Estados Unidos a la PESD y la cooperación OTAN-UE

La política de la administración Clinton hacia la PESD estaba marcada por tres preocupaciones importantes, descritas como las "tres D" por la entonces Secretaria de Estado Madeleine Albright: no duplicación de los activos y capacidades de la OTAN, no discriminación contra los Aliados no UE y no división entre Estados Unidos y Europa. En esencia, se deseaba una PESD dentro de la OTAN, separable pero no separada de la Alianza, y utilizando los recursos militares de la OTAN. Esta visión continúa conformando el pensamiento de la actual administración sobre la política de la defensa europea. Como complemento a lo anterior, el Secretario General de la OTAN formuló una enumeración menos negativa: las "tres I" (*Improvement, Indivisibility, Inclusiveness*) (es decir, la mejora de capacidades europeas, la indivisibilidad del vínculo trasatlántico y la inclusión de todos los Aliados en la política de defensa de Europa).

La posición americana con respecto al desarrollo de una dimensión de defensa en la UE ha de ser considerada bajo la óptica de la importancia de la relación entre Estados Unidos y Europa. "Los intereses de Estados Unidos no se pueden promocionar mejor que a través de nuestra asociación con Europa, nuestras relaciones con Rusia y nuestros objetivos para los Balcanes, el Cáucaso y el Mediterráneo oriental"[36]. En Estados Unidos, la respuesta y cooperación de Europa después del 11 de septiembre fue calificada como excelente. No obstante, tal como se ha mostrado en la introducción de la Sección 3, a pesar de esta cooperación y buenas relaciones, existen importantes cuestiones y retos por resolver. Todas las relaciones tienen sus momentos difíciles, y la alianza transatlántica no es una excepción. Las recientes críticas procedentes de Europa sobre la política de la Administración Bush han resucitado comentarios de que la relación es tirante, crispada, e incluso, que se está desintegrando[37].

Después del 11 de septiembre, Estados Unidos continúa apoyando una PESD que fortalezca la OTAN, que no diverja ni sea independiente de la OTAN y que aumente la capacidad de la UE para actuar donde la OTAN en su conjunto no esté comprometida. Ésta es la idea reflejada en la Nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, donde se declara en su Capítulo VIII: "... damos la bienvenida los esfuerzos de nuestros Aliados europeos para forjar una política exterior mayor y una identidad de defensa con la UE, y nos comprometemos a mantener consultas estrechas para asegurar que estos desarrollos funcionan con la OTAN". Otro punto interesante incluido en la Nueva Estrategia es la visión de Estados Unidos sobre el papel de la OTAN y la UE. El Capítulo VIII proporciona algunas pistas. Después de declarar que "América llevará a cabo sus estrategias organizando coaliciones -tan amplias como sea factible- de Estados capaces y dispuestos a promover un equilibrio de poder que permita la libertad", añade que "Europa también es la sede de dos de las instituciones internacionales más fuertes y más capaces del mundo: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)[...] y la Unión Europea (UE)...". Estas dos frases parecen encerrar una contradicción: por un lado, de la primera declaración podría deducirse que se prefiere la formación de dispositivos *ad hoc*; pero, por otro lado, de la segunda declaración se podría deducir justo la idea opuesta, en favor de los dispositivos permanentes. Sin embargo, de un análisis detallado de la Estrategia puede deducirse que no hay tal contradicción. De hecho, los dispositivos permanentes y *ad hoc* son herramientas complementarias en la nueva estrategia americana. Las ideas subyacentes son, primero, los dispositivos *ad hoc* no se constituirán si un dispositivo permanente puede cumplir la misión, y segundo, los dispositivos *ad hoc* se constituirán y operarán basados en las ventajas proporcionadas por los dispositivos permanentes. El ejemplo inmediato es Afganistán, donde americanos y europeos están dirigiendo operaciones sobre dispositivos *ad hoc*, pero sólo porque pueden operar gracias al entendimiento, procedimientos y doctrinas comunes logrados dentro de la OTAN. Además, desde el punto de vista de un actor global, el recurso a los dispositivos *ad hoc* puede ser apropiado para regiones donde no se puedan utilizar los dispositivos permanentes o éstos no existan[38]. La utilización de esta opción no es razón suficiente para afirmar que los dispositivos permanentes son inútiles y mucho menos que están muertos. Justo al contrario, así como los dispositivos *ad hoc* pueden ayudar a ganar la guerra, sin embargo, es muy improbable que

ganen la paz en muchas situaciones, pues esa tarea requiere un esfuerzo a largo plazo, que sólo puede proporcionarse a través del apoyo militar y no militar de dispositivos permanentes como la OTAN o la UE[39].

Visión de Rusia

Después del 11 de septiembre, el interés ruso principal respecto de la seguridad europea es la OTAN, y más concretamente, tener oportunidad de participar en la toma de decisiones de la OTAN en toda cuestión que pueda afectar los intereses rusos. El nuevo Consejo OTAN-Rusia creado en mayo de 2002 está pensado para este propósito. Por otro lado, Europa es el socio económico principal de Rusia y esto se refleja en las cargadas agendas de las Cumbres UE-Rusia, en las que se han incluido los asuntos de política exterior y de seguridad. En la Cumbre UE-Rusia de mayo de 2000, el Presidente Putin señaló el interés de Rusia en la cooperación en materia de seguridad y defensa con la UE, condicionado a que las operaciones de la UE estén sujetas a un mandato de las Naciones Unidas[40]. De esta manera, el apoyo de Rusia a la UE quedaría incluido en su objetivo de política exterior de promover un mayor multilateralismo en las relaciones internacionales. Además, la plaza P5 como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU proporcionaría a Rusia cierta influencia política en una operación PESD de la UE. Con la excepción de algunos "flashes", como un documento para la participación de Rusia en las operaciones de gestión de crisis de la UE aprobado durante la Presidencia Española de la UE, la agenda rusa continúa estando llena con asuntos más urgentes (Afganistán, Irak, el desarrollo post-Praga, Chechenia, la relación con Estados Unidos, etc.) y de preocupación directa para la política exterior rusa.

Sobre esta base, no es sorpresa que la cuestión de la cooperación OTAN-UE no haya recibido demasiada atención en los círculos rusos, donde podría ser considerada como un problema Estados Unidos-UE sin consecuencias directas para los intereses rusos. Sin embargo, después de las ampliaciones de la OTAN y de la UE, esta tendencia puede invertirse, y Rusia podría intentar mediar entre las diferentes percepciones de identidad de la seguridad y defensa europea. La transformación de la OTAN y el proceso en curso sobre el futuro de Europa, junto con la asociación estratégica establecida entre ambas organizaciones por la reciente Declaración UE-OTAN sobre la PESD, podría hacer nacer el interés ruso. A modo de ejemplo, ¿sería posible una operación de gestión de crisis liderada por la UE con apoyo de la OTAN y participación rusa?[41]

3.3 Perspectiva instrumental: desarrollo de capacidades

Desde los años noventa, las capacidades militares se han visto influidas por dos nuevos paradigmas. Primero, las capacidades militares han continuado siendo importantes, pero a medida que la gestión de crisis comenzaba a competir con la vieja misión de defensa colectiva de la Guerra Fría se comenzó a considerar nuevos campos de intervención, añadiendo nuevos "instrumentos" a las panoplias nacionales (económicos, diplomáticos, políticos, etc.) junto con el tradicional recurso al empleo de medios militares. Al contrario de la Guerra Fría, en el período de la post-Guerra Fría aparecen nuevas tendencias, y las partes en conflicto ya no responden a los designios de una de las superpotencias. El rasgo común de los nuevos esquemas es que requieren la utilización creciente de estrategias basadas en el uso de una combinación de instrumentos, militares y no militares. Los instrumentos de carácter económico, diplomático, político se combinan junto con los medios militares para formar estrategias integrales (desde estrategias permisivas a coactivas, pasando por una estrategia combinada tipo "palo y zanahoria")[42].

Segundo, los conceptos de gestión de crisis han impuesto nuevas limitaciones al uso de la fuerza. En la medida que las operaciones de gestión de crisis no entran en la categoría de defensa del territorio nacional, la Comunidad Internacional y el electorado impusieron restricciones implícitas en los países Occidentales en el uso de la fuerza en la gestión de crisis. La más representativa de estas restricciones es el "daño colateral mínimo", es decir, la necesidad de mantener en un mínimo el daño causado a los no combatientes y población civil en general. Por otro lado, también derivado de lo anterior, los gobiernos, bajo la presión por su propia opinión pública, reconocen que las operaciones de gestión de crisis no entran en la categoría de acciones de defensa del territorio nacional y deben dirigirse, por consiguiente, con un mínimo de bajas propias, el paradigma de "cero bajas", para preservar los recursos siempre limitados de la defensa nacional. Estas restricciones han llevado a una revisión del armamento utilizado para gestionar una crisis.

Sobre estas premisas, el uso de estrategias de fuerza en los últimos diez años ha seguido un esquema similar: primero, erosión y desgaste de la resistencia física y psicológica de la parte o partes en conflicto, con un mínimo de daño colateral y bajo riesgo de bajas propias, confiando normalmente en estrategias de poder aéreo, hasta doblegar la voluntad luchadora de la parte o partes en conflicto; y segundo, entrada con fuerzas terrestres con un riesgo mínimo o cuando se tiene un ambiente seguro. Como consecuencia directa de esta estrategia, han aparecido nuevos requisitos para las capacidades militares. Ataques aéreos de precisión, municiones guiadas de precisión, protección de las tropas propias, nuevas capacidades de inteligencia para alimentar los procesos de toma de decisiones y los nuevos sistemas de armas, comunicaciones, sistemas de mando y control capaces de operar en tiempo real, etc. son sólo ejemplos de las nuevas capacidades que se han unido a los inventarios ya existentes.

Desde una perspectiva europea, se ha añadido un tercer paradigma: la proyección de fuerza y la ejecución de una

operación fuera de Europa. Durante la Guerra Fría, la acción en Europa se basaba en la hipótesis de defensa colectiva, es decir, el apoyo a un país o países Aliados atacados en su territorio. Este esfuerzo de defensa colectiva incluía planes y acuerdos para el movimiento de tropas y apoyo logístico dentro de territorio OTAN. En el período de la post-Guerra Fría, las operaciones de gestión de crisis requieren la proyección de una fuerza multinacional a una zona fuera del territorio OTAN. Por consiguiente, aparecen nuevas necesidades en el campo de las comunicaciones, transporte y apoyo logístico estratégico, etc.

Planeamiento de defensa y Niveles de ambición nacionales y multinacionales

La OTAN y la UE se basan en la cooperación intergubernamental y ésta, a su vez, en las capacidades nacionales, que se sitúan así en el centro de cualquier estrategia colectiva. Dicho de otro modo, si no se considera el uso cruzado de recursos nacionales, la OTAN y la UE sólo podrán hacer lo que sus Estados miembro respectivos puedan hacer[43]. A su vez, la disponibilidad de capacidades nacionales depende de los respectivos niveles de ambición nacionales. Los países han de satisfacer, con el mismo conjunto de fuerzas, diferentes necesidades derivadas de la política de seguridad y defensa nacional, los compromisos con la OTAN, los compromisos con la UE, la ONU, etc. Un examen global de los Libros de la Defensa de los países europeos permite deducir una tendencia general de las misiones encomendadas a las Fuerzas Armadas. Según esta tendencia, las misiones de las Fuerzas Armadas se articulan alrededor de dos polos: las misiones en apoyo de la cooperación multinacional (esfuerzo colectivo en el marco de la ONU, la OTAN, la UE, etc.) y misiones en apoyo de misiones nacionales (defensa nacional y defensa de objetivos e intereses no cubiertas por la cooperación multinacional). En consecuencia, los niveles de ambición nacionales varían significativamente de un país a otro, y el centro de gravedad entre uno y otro polo varía según las tradiciones y políticas nacionales respectivas. Asimismo, el nivel de ambición nacional para las misiones multinacionales se refleja en la capacidad para contribuir a una o varias operaciones de gestión de crisis, normalmente en una declaración que incluye un mínimo de efectivos con los que contribuye a la fuerza desplegada. Dado que sólo disponen de un mismo conjunto de fuerzas, los países integran en su planeamiento nacional los requisitos derivados de la OTAN y de la UE. Pero al mismo tiempo, la existencia de niveles de ambición (multinacionales) propios de la OTAN y de la UE exige la coordinación del desarrollo de capacidades militares en ambas organizaciones. Esta necesidad será más importante a medida que crezca el número de países pertenecientes a ambas organizaciones.

Además, una de las experiencias del período de la post-Guerra Fría es que cada crisis es diferente, lo que lleva a un cierto grado de incertidumbre respecto de las capacidades necesarias para tratar con la "próxima" crisis, desconocida en principio. A modo de ejemplo, hace dos años no había referencia directa alguna sobre el papel crítico jugado por las Fuerzas Especiales en Afganistán, tanto en misiones de combate como de apoyo al combate. Esta incertidumbre aumenta la necesidad de cooperación OTAN-UE en el planeamiento de defensa, no sólo por el riesgo de distanciamiento político entre ambos lados del Atlántico, sino también por el riesgo evidente de pérdida de "interoperabilidad" entre fuerzas americanas y europeas y entre éstas entre sí[44]. La interoperabilidad se encuentra en la misma cimentación de la Alianza[45]. Con el nuevo enfoque de capacidades, existe el riesgo de que la brecha de capacidades existente se convierta en una brecha de interoperabilidad, tal como ha indicado Kori Schake, "nos encontramos justo en el momento en que la tecnología va a cambiar la organización y la doctrina". Por ejemplo, la interoperabilidad de los sistemas C⁴ISR (capacidades de mando, control, comunicaciones, sistemas informáticos, inteligencia, vigilancia y reconocimiento) es crítica para el empleo combinado eficaz de fuerzas procedentes de Fuerzas Armadas diferentes, sean americanas o europeas, y para el apoyo mutuo. El resultado final de este desequilibrio, si no se corrige, podría ser que las fuerzas europeas no puedan "conectarse" en los sistemas y fuerzas americanos a menos que Estados Unidos proporcione la "conexión" adecuada. Aunque este desarrollo nada tranquilizante no es en absoluto probable en una operación de la OTAN, pues uno de los activos de la OTAN es precisamente promover, lograr y conservar la interoperabilidad entre las fuerzas aliadas, podría volverse una realidad en una operación UE o en una operación no OTAN con el apoyo de la OTAN. Sin duda, un nuevo paradigma de capacidades está apareciendo como consecuencia de la ampliación, más allá de la interoperabilidad: la "trabajabilidad", que incluye la interoperabilidad, acompañada con un recurso inmaterial, una disposición y una actitud común.

Una aproximación que quizá podría facilitar y fomentar la cooperación entre ambas organizaciones en el planeamiento de defensa ya ha sido sugerida por sus Secretarios Generales. Tanto Lord Robertson como el Sr. Solana han insistido en la necesidad de un proceso enfocado hacia las capacidades. Además, el Secretario General de la OTAN ha declarado recientemente la necesidad de evolucionar del planeamiento basado en la amenaza al planeamiento basado en las capacidades[46] y acelerar la transición de fuerzas pesadas de la Guerra Fría hacia fuerzas más flexibles, ligeras y móviles. Por otro lado, el Secretario General del Consejo de la UE y AR para la PESC es bien conocido por su lema de desarrollar la operatividad de la PESC a través de un proceso impulsado y orientado a las capacidades[47]. La respuesta nacional a este reto tendrá efectos importantes en la credibilidad de la PESC y del esfuerzo europeo dentro de la OTAN para lograr las capacidades necesarias para las misiones de la Alianza.

Otro aspecto adicional de la no duplicación está relacionado con el propio planeamiento de defensa. La UE está desarrollando un instrumento para satisfacer esta necesidad, y la cuestión es establecer los puentes de unión entre este instrumento, el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades y el Planeamiento de Defensa de la OTAN[48] para lograr resultados coherentes en ambas organizaciones. La formulación de requisitos, la definición de prioridades, las contribuciones nacionales, etc. son sólo ejemplos de la complejidad de este problema[49]. El objetivo de esta cooperación entre ambas organizaciones es evitar la divergencia de capacidades entre los Estados miembro. En un tiempo de recursos escasos, es particularmente importante que los mecanismos en ambas organizaciones sean coherentes y se refuercen mutuamente. Esta necesidad será más apremiante a medida que crezca el número de países en ambas organizaciones. Como se ha mencionado en la Sección 2, la reciente Declaración UE-OTAN sobre la PESD recoge una referencia específica a esta necesidad. En el momento de cerrar los trabajos de este estudio, ambas organizaciones están próximas a alcanzar un acuerdo sobre esta importante cuestión.

Desarrollo de capacidades

Desde el punto de vista de los países europeos, existe la necesidad de completar los inventarios nacionales con las nuevas capacidades para evitar que la brecha de capacidad con Estados Unidos siga creciendo. Siguiendo las nuevas tendencias, los países europeos están cambiando gradualmente sus prioridades de adquisición hacia capacidades de mando, control, comunicaciones, sistemas informáticos, inteligencia, vigilancia y reconocimiento (C⁴ISR), ataque de precisión a gran distancia, fuerzas conjuntas desplegables, vehículos no tripulados, etc. Por ejemplo, con los proyectos en curso, los estudios de capacidades de los grupos de expertos de la UE indican que los países europeos comenzarán a disponer de nuevas capacidades de ataque de precisión a distancia para 2005. En esta misma línea, los países europeos han puesto en marcha dos iniciativas complementarias, en la OTAN y en la UE, para el desarrollo de las capacidades de que carecen.

En la OTAN, las experiencias adquiridas en Kosovo primero y en Afganistán después están en el origen del lanzamiento de la Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI) en 1999 y la nueva DCI lanzada en Praga, con objeto de atender la necesidad de transformación y renovación de las capacidades de las Fuerzas Armadas europeas para hacer frente a los nuevos retos y amenazas. La Iniciativa de Capacidades de Defensa lanzada en la Cumbre de Washington estaba diseñada para reforzar las capacidades europeas, fortaleciendo las capacidades militares de todos los Aliados. La nueva iniciativa de capacidades lanzada en la Cumbre de Praga difiere de su predecesora en tres aspectos. Su enfoque es más concreto, se basa en un compromiso nacional más firme y pone un mayor énfasis en la cooperación multinacional, incluida la especialización. Las cuatro áreas son la defensa contra los ataques químicos, biológicos, radiológicos y nucleares; el aseguramiento de la superioridad de mando, comunicaciones e información; la mejora de interoperabilidad de las fuerzas desplegadas y otros aspectos importantes de la efectividad del combate; y el aseguramiento del despliegue rápido y sostenibilidad de la fuerza. La nueva iniciativa debería mejorar las capacidades de la OTAN y debería contribuir a cerrar la brecha entre Estados Unidos y los otros Aliados[50].

El desarrollo del Objetivo General de Helsinki acordado por el Consejo Europeo de Helsinki de 1999 ha seguido un proceso iterativo. Se han celebrado dos Conferencias de Compromiso de Capacidades en 2000 y 2001 y una tercera está prevista para 2003, durante la Presidencia Griega. Después del análisis de ofertas de los Estados miembro, se han detectado varias carencias. Las carencias críticas se refieren a capacidades C³, inteligencia estratégica, protección de tropas desplegadas, transporte estratégico aéreo y marítimo y la capacidad de enfrentamiento efectivo. A fines de 2001, se aprobó el Plan de Acción Europeo de Capacidades para resolver estas carencias. El Plan se lanzó a inicios de 2002, durante la Presidencia Española de la UE, como un enfoque sistemático para remediar las carencias detectadas en 44 áreas de capacidad. En la actualidad, se han activado 18 paneles de expertos que están estudiando posibles opciones para remediar las diferentes carencias. Los informes finales de estos paneles están previstos para marzo de 2003. Basándose en estos informes, los Estados miembro considerarán y decidirán entre las diferentes soluciones a corto, medio y largo plazo que se propongan, incluyendo la formación de grupos de proyecto para capacidades específicas. A lo largo del proceso, se ha contado con el apoyo de la OTAN, tanto para la elaboración de los diferentes catálogos de capacidades como para la puesta en práctica del Plan de Acción.

Una parte importante de las necesidades identificadas en las Iniciativas de Capacidades de la OTAN se solapan con las carencias detectadas en la elaboración del Objetivo General de Helsinki, de ahí la necesidad de refuerzo mutuo y cooperación entre ambas organizaciones para el desarrollo de capacidades militares[51]. Dada la incertidumbre de las capacidades necesarias para afrontar la "próxima" crisis, puede ocurrir que las capacidades que no se solapan hoy sí lo hagan en un futuro quizá no lejano. El logro de los objetivos de capacidades militares de la UE y de las Iniciativas de capacidades de la OTAN exige una metodología multifacética, con una reestructuración sustancial de las fuerzas armadas y una actualización de los recursos asignados a las inversiones de defensa. Sin embargo, con la racionalización apropiada en toda Europa, las necesidades de gasto adicional podrían ser menores de las esperadas.

NATO Response Force y Objetivo General de Helsinki

Uno de los momentos importantes de la Cumbre de Praga fue la creación de una Fuerza de Respuesta de la OTAN (*NATO Response Force, NRF*), capaz de desplegar en un plazo de 5 a 30 días allí donde la Alianza pueda necesitarlo, y capaz para combatir sin apoyos hasta 30 días. Podría consistir hasta en 21.000 efectivos, con las capacidades aéreas necesarias para disponer de 200 salidas/día y fuerzas navales de 8 a 15 fragatas y destructores. Desde la presentación de la propuesta inicial en la reunión informal de Ministros de Defensa de la OTAN de Varsovia, en 2002, algunos Aliados europeos consideraron la posible coincidencia del concepto propuesto con el esfuerzo en curso en la UE para desarrollar el Objetivo General de Helsinki. Aunque el concepto de la NRF no se ha desarrollado todavía, del proyecto inicial puede deducirse que ambos conceptos son diferentes por principio y naturaleza. Como se ha mencionado en la Sección 1, el Objetivo de Helsinki se asocia con las misiones de gestión de crisis incorporadas al Tratado de Ámsterdam, es decir, las misiones Petersberg, mientras que el diseño de la NRF se contempla a la estela de la lucha contra el terrorismo, como una fuerza pensada para misiones de combate de corta duración. Pero siendo diferentes en su diseño y naturaleza, se podría producir el solapamiento en algunos aspectos, por ejemplo, la alta disponibilidad de la NRF podría solapar los elementos de respuesta rápida incluidos en el Objetivo General de Helsinki, o el espectro de misiones de ambas fuerzas (por ejemplo, evacuación de no combatientes). Tal como se recogió en la Declaración de Praga, es muy deseable que la NRF y el Objetivo de Helsinki se desarrollen reforzándose mutuamente y respetando al mismo tiempo la autonomía de ambas organizaciones.

Planeamiento operacional

La UE no tiene capacidades de planeamiento operacional, pues desde un principio se acordó en la UE que, además del posible apoyo de la OTAN, los Estados miembro proporcionarían Cuarteles Generales nacionales para realizar el planeamiento y conducción de las operaciones. En ambos casos, la UE dependerá del uso de una capacidad "externalizada", y como tal, su empleo dependerá de la voluntad y disponibilidad real de su propietario en un momento dado. Uno de los argumentos en favor del apoyo de una capacidad de la OTAN es que se trata de una capacidad ya multinacional, y la UE podría dirigir sus operaciones militares a través de capacidades OTAN, con o sin la participación de Estados Unidos. Otro argumento es que un planeamiento UE diferente de OTAN podría producir resultados diferentes que complicarían cualquier situación en que la UE, actuando en forma autónoma, tenga que entregar la responsabilidad a la OTAN, o viceversa, o cuando la OTAN tenga que decidir qué fuerzas puede entregar a una operación PESD sin perjudicar su propia capacidad de actuar[52]. Otra ventaja es que asegura la implicación constructiva de Estados Unidos, pues la implicación de la OTAN en una operación UE comprometería a Estados Unidos en un entendimiento común. La aplicación de las decisiones de Praga relativas a los acuerdos de mando OTAN y la Estructura de Fuerzas representa un campo abonado para un desarrollo ulterior de la cooperación OTAN-UE, con especial referencia a las capacidades y activos de mando asignados a DSACEUR para su misión europea.

Gasto de defensa

Los presupuestos de defensa son particularmente dependientes de la situación económica, especialmente ahora que reina una política presupuestaria restrictiva en Europa. La Unión Económica y Monetaria y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento imponen restricciones a los gastos gubernamentales como medida para lograr el clima de estabilidad y discreción financiera de que depende el éxito de la primera. Al servicio del Pacto y construyendo sobre uno de los criterios de convergencia que inspiraron la Unión Económica y Monetaria, se encuentra el procedimiento de déficit excesivo que permite a la Comisión Europea la emisión de avisos a los Estados miembro que incurren o se encuentran próximos a incurrir en un déficit superior al 3% del PIB. En el caso de Francia, los medios de comunicación se han hecho eco del debate "aumento del gasto de defensa vs. observancia de los criterios del Pacto"[53]. Las demandas públicas crecientes derivadas del Estado de bienestar y los recursos presupuestarios limitados contribuyen aún más a limitar y controlar el gasto de defensa. Un alto funcionario danés afirmó, durante la Presidencia Danesa de la UE, que no hay previsión de cambio a medio plazo (tres años al menos)[54]. Para agravar la situación, la reducción presupuestaria viene acompañada de otras demandas encontradas, tanto de origen externo como interno a la defensa. Por ejemplo, el costo estratégico de la ampliación tendrá una influencia importante en la política de gasto nacional en los próximos años, incluido el presupuesto de defensa. Una previsión inicial estima este coste en 40.000 millones de euros para los próximos tres años. Por otro lado, junto con la mejora de las capacidades, los presupuestos de defensa en la mayoría de los países europeos tienen que satisfacer los costes de importantes reformas estructurales, como la transformación y profesionalización de sus Fuerzas Armadas.

Según un informe de la Cámara de los Lores británica de febrero de 2002, la financiación es quizás el obstáculo más importante a superar para dotarse de nuevas capacidades en la UE (lo mismo sería aplicable para la OTAN). El informe

concluye que la fuerza de reacción rápida de la UE sólo podrá emprender misiones serias si hay un aumento en el gasto de defensa. El informe afirma que los países de la UE necesitan reestructurar radicalmente sus presupuestos de defensa para satisfacer el gasto extra asociado con el Objetivo General de Helsinki, estimado en 25.400 millones de euros durante los próximos 10 a 15 años. Aunque algunos países tendrán que gastar más para hacer una contribución creíble, será de la mayor importancia gastar de modo diferente e introducir un sistema de evaluación común para el seguimiento de la calidad, disponibilidad y relevancia de los compromisos nacionales. Además, un presupuesto de investigación y desarrollo y normalización de equipos comunes ayudarían a fomentar la cooperación de los armamentos.

Tendencias

El 11 de septiembre y la aparición del terrorismo internacional como una amenaza directa contra la seguridad nacional han aumentado la atención prestada por los gobiernos a los problemas de seguridad y defensa. Aunque después del 11 de septiembre los gobiernos europeos asignaron algunos fondos extraordinarios para la lucha contra el terrorismo, no se pudo deducir en ese momento una evidencia clara de que este movimiento inicial llevase a un esfuerzo permanente importante. El Reino Unido primero, con su Estrategia de Inversión de Defensa 2002 que asigna una base financiera hasta 2006, y Francia después, con su nueva Ley de Programación que asigna un esfuerzo sostenido a la inversión de defensa hasta 2008, son los países europeos que lideran el esfuerzo de presupuesto de defensa. Éste ha sido un estímulo para otros países europeos. Alemania anunció el verano pasado un esfuerzo anual sostenido hasta 2006 de 25.000 millones de euros, calificado como suficiente para continuar la reforma de las Fuerzas Armadas alemanas. El nuevo Libro Blanco de Italia prevé un aumento gradual del gasto de defensa hasta alcanzar 1,5% PIB para 2006. El presupuesto de defensa de España para 2003 ve un aumento del 3,09%, acercándose al 1,5% PIB[55]. Estos movimientos iniciales para mejorar las capacidades europeas son un reconocimiento de la necesidad de un mayor gasto, pero acompañado también de mayor racionalización. De otro modo, el precio sería una creciente brecha de capacidades en la OTAN y una PESD bajo la dirección de los países que muestran menos reticencia para gastar en defensa[56].



En general, los países consideran estos presupuestos como “suficientes” para garantizar los compromisos de defensa, junto con la racionalización del gasto de defensa para conseguir mejores resultados y resolver así el “nudo gordiano” de las capacidades europeas. En los años posteriores al Tratado de Ámsterdam, se propusieron ciertos “criterios de convergencia” para impulsar el gasto de defensa. Por ejemplo, se sugería gastar en defensa alrededor del 2% PIB. Esta aproximación no tuvo éxito y en su lugar se propusieron unos objetivos concretos que finalmente han sido acordados (el Objetivo General de Helsinki y las Iniciativas de Capacidades en la OTAN son ejemplos típicos de esta aproximación orientada a objetivos). En estos momentos, en lugar de proponer compromisos macroeconómicos de difícil cumplimiento incluso para los países más partidarios y defensores, parece que quiere imponerse una aproximación multifacética. Basándose en esta aproximación multifacética orientada a objetivos, en el diagrama adjunto se reflejan los esfuerzos de los países europeos en el desarrollo de capacidades (participación en paneles de expertos del Plan de Acción de la UE y compromisos de capacidad anunciados en el Compromiso de Praga de la OTAN)[57]. Esta aproximación incluiría un (ligero) aumento del gasto de defensa, una racionalización del gasto, la cooperación multinacional y otras medidas asociadas. Dentro del término “medidas asociadas” son posibles no sólo acciones basadas en más gasto, sino también en su mejor gestión. Estas acciones tendrían un efecto multiplicador sobre el esfuerzo de capacidad. Por ejemplo, la Presidencia Española sugirió la revisión de las reglas del Sistema Europeo de Contabilidad (SEC-95) que considera las inversiones en equipo militares como consumo intermedio. A efectos de déficit público, estas inversiones se contabilizan de una sola vez el año de recepción del equipo. Teniendo en cuenta la vida de los sistemas de armas (10-15 años y más), el procedimiento “castiga” en cierto modo las inversiones de defensa. Un posible método de programación del déficit público generado por las inversiones de defensa sería escalar la contabilización de las inversiones de defensa a lo largo de la vida de los materiales. Otras medidas asociadas podrían ser la suavización de los criterios del Pacto de Estabilidad y

Crecimiento para las inversiones de defensa o el establecimiento de mecanismos para la financiación común de la investigación y desarrollo[58]. En la misma línea, también con el antecedente inmediato de la Presidencia Española de la UE, se está sugiriendo la creación de una Agencia Europea de Investigación y Armamentos[59]. Estos son sólo ejemplos de posibles acciones para racionalizar el gasto de defensa, en línea con las palabras del Secretario General de la OTAN y del Secretario General del Consejo de la UE, y considerar nuevos modos innovadores para obtener más por el euro gastado en defensa"[60].

Cooperación multinacional

La cooperación multinacional se presenta bajo varias formas: mayor interoperabilidad de las fuerzas existentes, "task sharing", "pooling", especialización, proyectos multinacionales para el desarrollo, adquisición o uso y empleo de capacidades, financiación común, etc. en contraposición a las nuevas fórmulas de financiación nacional de las inversiones de defensa (leasing, iniciativas privado-públicas, etc.). La cooperación multinacional en inversiones de defensa es una opción real en la medida que no imponga restricciones significativas a la soberanía nacional. Los países, en particular aquéllos con compromisos nacionales "específicos" más firmes, son renuentes a las situaciones de mando "difuso" sobre los recursos nacionales, y todo esfuerzo para fusionar recursos o infraestructuras nacionales es probable que se tropiece con dificultades. Como se ha mencionado en la Sección 3.3, el nivel de ambición nacional varía considerablemente entre los diversos países europeos. Por otro lado, para alcanzar ahorros sustanciales, las agrupaciones de capacidad tendrían que operar de un número reducido de bases principales. Esto implicaría abandonar bases nacionales y, como consecuencia, una reducción de la capacidad operacional para el país afectado. Por otro lado, para algunos países es una opción difícil sacrificar una capacidad militar dada para ser más fuerte en otra. De modo análogo, la especialización se enfrenta con el mismo obstáculo. No obstante, podría ser una aproximación adecuada en algunos casos[61]. Asimismo, la especialización excesiva podría ser perjudicial para la efectividad de la Alianza o de la UE, pues implicaría dependencia de un país/grupo de países.

Opinión pública

Los sucesos del 11 de septiembre han modificado substancialmente la opinión pública europea en los aspectos de seguridad y defensa. Ahora, la opinión pública se preocupa más por la percepción de la amenaza, pues el 86% de las respuestas muestra que actualmente la mayor causa de temor es el terrorismo, seguido por la proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, bacteriológicas o químicas) (79%). Otros temores son el crimen organizado y un accidente nuclear. Particularmente prometedor es el cambio en la percepción de la opinión pública de las Fuerzas Armadas, pues el 70% de los ciudadanos de la UE confían en las Fuerzas Armadas (seguidas por la policía (67%) y las Naciones Unidas (59%)). Otro resultado interesante es la mayor disposición en favor de opciones europeas de seguridad y defensa (42%)[62]. No obstante, en otro estudio, *WorldViews 2002*, realizado en seis países europeos (Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Polonia y Reino Unido) y en Estados Unidos, patrocinado por el *German Marshall Fund* y el *Chicago Council on Foreign Relations*, se presenta un menor entusiasmo a favor de que la UE se convierta en una superpotencia si esto significa un mayor gasto de defensa, dado que aquéllos que contestaron favorablemente a tal posibilidad, fueron preguntados posteriormente: "¿Usted desearía que Europa fuera una superpotencia incluso si esto significa mayores gastos militares? De este grupo, el 52% contestó afirmativamente, lo que significa que sólo el 34% de la muestra total apoyarían una UE como superpotencia si ello implicase un mayor gasto de defensa. Este resultado es consistente con la falta de apoyo entre los europeos para un aumento importante del gasto de defensa. En el mismo estudio, el 42% prefiere dejar invariable el gasto de defensa, mientras que el 33% quiere reducirlo y sólo el 22% quiere aumentarlo. Otro resultado es que las respuestas difieren considerablemente de un país a otro.

Aunque estos ejemplos demuestran el valor relativo de los estudios de opinión, cuyos resultados requieren siempre un contraste, parece deducirse una tendencia de apoyo creciente, con una opinión pública quizá más preparada para aceptar aumentos en el gasto de defensa.

Otras necesidades en conflicto

Bajo este titular se incluyen varias cuestiones relacionadas con los niveles de ambición nacionales y multinacionales y el uso colectivo de recursos nacionales o comunes, como sería el caso del apoyo de la OTAN a operaciones no OTAN o el renacimiento del concepto de coalición. El apoyo de la OTAN a operaciones no OTAN (por ejemplo, el apoyo a operaciones tipo ISAF en Afganistán dirigidas por una coalición liderada por uno o más países) tiene influencia en la disponibilidad del apoyo de la OTAN a otras operaciones, OTAN y no OTAN, incluidas las operaciones lideradas por la UE con el apoyo de la OTAN. Con el final de la discusión conceptual sobre el problema del "fuera de área", la nueva OTAN ha adoptado un enfoque funcional y no geográfico, lo que implica un aumento de la incertidumbre. Esta incertidumbre aumentará el control por parte de la OTAN de sus propios recursos y capacidades, modificando, por consiguiente, la

disponibilidad de apoyo de la OTAN a las operaciones no OTAN.

Como se ha mencionado en la Sección 3.2, la Nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos endosa el concepto de coalición para lograr los objetivos cuando no se disponga o no sea posible utilizar otros recursos colectivos. Siguiendo una lógica darwiniana, otros países han adaptado e incorporado este instrumento adicional a sus estrategias nacionales. Aunque es un problema nacional en apariencia, esta cuestión ejerce una gran influencia sobre la disponibilidad de capacidades. El concepto de coalición implica confiar en un país (o en un número reducido de países), que proporciona capacidades críticas, en torno al cual varios países se unen en solidaridad en el esfuerzo común. En este modelo, los recursos nacionales soportan toda la tensión y el mantenimiento a largo plazo de la misión depende de la continuidad de este esfuerzo común *ad hoc*, circunstancia que no siempre está garantizada. Una operación tipo ISAF es un caso de referencia, como operación que somete los recursos nacionales al límite máximo de esfuerzo elástico y que no se puede sostener por sólo un país. La proliferación de estos mecanismos aumentará la tensión sobre los recursos nacionales al mismo tiempo que aumenta la complejidad de los diferentes tipos de operaciones (lideradas por la OTAN, lideradas por la UE, lideradas por la UE con el apoyo de la OTAN y, ahora, lideradas por una coalición) y del uso de unos recursos siempre escasos, sea en la OTAN o en la UE.

3.4 Perspectiva funcional: ejemplos de cooperación

En la Sección 3.1 se ha mostrado que uno de los obstáculos principales para desarrollar la cooperación OTAN-UE es la falta de antecedentes empíricos. La UE decidió no tener un papel en la dirección de crisis hasta 1997, momento en que incorporó las misiones Petersberg de la UEO al Tratado de Ámsterdam. También se ha mencionado que antes de tomar esta decisión, la UE había subcontratado a la UEO las cuestiones de defensa en 1991, en virtud del Tratado de Maastricht. En la Sección 3.3 se ha presentado el problema del empleo por la OTAN o la UE de los mismos recursos nacionales. Ahora la investigación se centra en los recursos y capacidades de cada organización como tal, es decir, en el valor añadido "colectivo" proporcionado por cada organización. Se han seleccionado dos campos particulares, la gestión de crisis y la lucha contra el terrorismo, aunque al final de la Sección se sugieren otros posibles campos para la cooperación.

Gestión de crisis

Desde un punto de vista funcional, la OTAN y la UE intentarán extraer el máximo provecho de su trabajo en equipo. Una de las experiencias principales de la última década es que ninguna organización de seguridad europea es capaz de afrontar por sí sola una situación de crisis. Esta experiencia ha llevado al concepto de instituciones entrelazadas, en el sentido de instituciones interconectadas, que funcionan como partes de un mecanismo, en el que el movimiento de una parte influye en el resto. Siendo una experiencia humana, esta operación "a rozamiento suave" no siempre ha sido posible, y la falta de sincronización observada a veces ha hecho pensar en instituciones que se bloquean mutuamente, luchando por encontrar su propio nicho funcional en el periodo complejo de la post-Guerra Fría.

En el caso de la OTAN, el valor añadido colectivo se basa en el fuerte compromiso político apoyado en un compromiso militar igualmente fuerte. Inicialmente concebida como instrumento para hacer frente a una amenaza militar, es decir, un pacto defensivo en el sentido de la Carta de las Naciones Unidas, desde un principio se vio que la OTAN sería más que una alianza militar *stricto sensu*. Tras la Guerra Fría, esta idea ha sido confirmada desplegando el verdadero valor de las previsiones del Art. 2 del Tratado de Washington. Durante la década de los noventa, la OTAN ha evolucionado para adaptarse a la nueva situación abriendo nuevos campos de cooperación en los aspectos políticos y económicos en un espacio geográfico más amplio, la región euro-atlántica (el programa PfP y el Plan de Acción para la Adhesión son sólo ejemplos de esta adaptación). Está fuera del alcance de esta investigación especificar una cuenta detallada del valor añadido colectivo de la OTAN, aunque no se dejará de comentar que dicho valor añadido colectivo nace de múltiples orígenes, desde su cultura de toma de decisiones colectivas, hasta la disponibilidad de una estructura militar integrada, pasando por una gran capacidad de adaptación según requiera la situación. La OTAN ha dado cumplida prueba en los años noventa de su capacidad de movilizar su poderío militar para aplicar acuerdos de paz (Bosnia Herzegovina) o restaurar la paz (Kosovo). Como se ha mencionado en la Sección 3.2, la presencia de un Estado miembro que asuma un cierto papel de liderazgo facilita el consenso, pero al mismo tiempo, también se ha puesto de manifiesto que la acción de la OTAN puede venir limitada, en caso de reticencia a la acción, por parte de dicho Estado miembro.

En el caso de la UE, el valor añadido colectivo se basa en su naturaleza de proyecto global para la construcción e integración europea. Con su propio estilo, este proyecto es una referencia para el resto del mundo y refleja la solidaridad y compromiso con la paz y estabilidad internacional de un continente rasgado por las guerras en el pasado. En este proyecto, el objetivo primario de la PESD es contribuir a que la UE tenga peso en la seguridad y defensa, de conformidad con sus objetivos políticos. Desde la instauración de la PESD, el principal activo de la UE es su aproximación global a las cuestiones de seguridad y defensa incorporados al Tratado de la Unión, es decir, la capacidad para movilizar y comprometer capacidades militares y civiles en la gestión de crisis. Con la PESD, la UE ha incrementado sus capacidades ya existentes, añadiendo las capacidades militares a los instrumentos ya disponibles en manos de la Comisión Europea y

potenciando así el papel de la UE en todas las fases de la gestión de crisis, desde la prevención de conflictos a la construcción del país. Como se ha mencionado en la Sección 3.2, la falta de un liderazgo claro viene sustituida por un equilibrio de poder e influencia en el seno del Consejo, lo que obliga a alargar las cadenas de decisión colectivas hasta el más alto nivel del Consejo Europeo.

La primera conclusión de esta visión rápida es que ambas organizaciones tienen una amplia base común, son mutuamente complementarias y presentan características únicas para la plena cooperación. La identidad europea y el carácter de la UE como proyecto europeo están en relación directa con el reto de la UE como actor internacional con presencia efectiva y del mantenimiento de la relación transatlántica. La asociación estratégica entre ambas organizaciones no debería convertirse en rivalidad, que por otro lado sería perjudicial tanto para Europa como para Estados Unidos y para el mundo en general[63]. Otro rasgo que facilita la interacción OTAN-UE es que, desde Praga, la OTAN mira las amenazas funcionalmente, no sólo desde el plano puramente geográfico. El apoyo de la OTAN a la UE se ha liberado de límites geográficos. Por otro lado, con una estimación del compromiso continuado de Europa en los Balcanes Occidentales, se tiene un gran potencial para la cooperación OTAN-UE en esa región en los próximos años. Como se ha mencionado en la Sección 2, el anuncio reciente del Consejo Europeo de Copenhague de la disposición de la UE para llevar una operación militar en Bosnia siguiendo a la SFOR debe ser considerado dentro del esfuerzo integral OTAN-UE para la incorporación de los Balcanes en Europa con las capacidades políticas, económicas, militares y civiles de ambas organizaciones.

Considerado el gran potencial para la cooperación OTAN-UE, la reciente Declaración UE-OTAN sobre la PESD está recogiendo los frutos de la cooperación pragmática y estrecha desarrollada entre ambas organizaciones hasta ahora en los Balcanes Occidentales para prevenir la inestabilidad, superar la violencia y construir una paz duradera. La asociación estratégica establecida entre ambas organizaciones, “fundada en nuestros valores compartidos, la indivisibilidad de nuestra seguridad y nuestra determinación para afrontar los retos del nuevo Siglo”, establece la base para la cooperación OTAN-UE a lo largo de todas las fases de la gestión de crisis, desde la prevención de conflictos hasta su resolución y la construcción del país. Esta asociación estratégica, con “una OTAN trabajando con la UE en las crisis y conflictos en esfuerzos combinados que son complementarios y se refuerzan mutuamente”, es uno de los retos comunes que ambas organizaciones tienen que afrontar[64]. La asociación contribuirá al fortalecimiento de la relación transatlántica, compensando las inevitables diferencias, a menudo exageradas en los medios de comunicación o en opiniones parciales.

Lucha contra el terrorismo

Inmediatamente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, ambas organizaciones reaccionaron rápidamente y adoptaron varias medidas importantes para hacer frente a la amenaza terrorista. La OTAN invocó el Artículo 5 por primera vez, y la UE celebró una reunión extraordinaria del Consejo Europeo en Bruselas. Para la OTAN, el 11 de septiembre marcó el camino hacia la Cumbre de Praga. Considerado al principio como la Cumbre de la Ampliación, Praga se convirtió también en la Cumbre de la Transformación, con la lucha contra el terrorismo como fondo y un nuevo lema: Nuevos Miembros, Nuevas Capacidades, Nuevas Asociaciones. Tal como comentó a los medios de comunicación un alto funcionario de un país Aliado en los días anteriores a la Cumbre, la Alianza se reconstruiría en Praga.

En cuanto a la UE, el Consejo Europeo dio mandato para llevar a cabo un Plan de Acción contra el terrorismo que incluía todas las medidas e iniciativas adoptadas por la UE en la lucha contra el terrorismo. Desde un principio, este Plan incluía medidas multidisciplinarias, entre otras, el refuerzo de la cooperación policial y judicial entre Estados miembro, la aplicación de los instrumentos internacionales en la lucha contra el terrorismo, el corte de los lazos financieros del terrorismo, el refuerzo de la seguridad aérea y la coordinación de la acción global de las políticas de la UE, incluidas la PESC y la PESD. En su aplicación, se han ido incorporando nuevas iniciativas al Plan y se ha coordinado la contribución de los tres pilares de la UE, junto con una coordinación estrecha entre la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo.

Incluida en su programa con la primera prioridad, la Presidencia Española de la UE presentó una iniciativa, finalmente aprobada por el Consejo Europeo de Sevilla, para la contribución de la PESC y la PESD a la lucha contra el terrorismo. En su Declaración, el Consejo Europeo “reitera que la misma continuará siendo un objetivo prioritario de la Unión Europea y un punto central de su política de relaciones exteriores”. Uno de los mandatos es especialmente interesante: el relativo a la coordinación dentro del Consejo tanto de la Presidencia, como del SG/AR y de la Comisión en las áreas de prioridad identificadas, así como con otras organizaciones internacionales, en particular, la ONU y la OTAN, para incrementar la eficacia de la contribución de la PESC y la PESD a la lucha contra el terrorismo.

Este mandato ha de despejar el camino para una cooperación estrecha entre la OTAN y la UE en varios campos de la lucha contra el terrorismo, por ejemplo, la protección de la población civil. Aunque las ventajas de tal cooperación están fuera de toda duda, tendrán que superarse algunos obstáculos institucionales. La responsabilidad en este campo en la UE corresponde a la Comisión Europea, mientras en la OTAN corresponde a las estructuras de Planeamiento Civil de Emergencia. En otros términos, en el actual esquema institucional de la UE, la cooperación OTAN-UE en la lucha contra el

terrorismo implicaría una doble aproximación. Por un lado, los aspectos PESD se tratarían dentro del marco intergubernamental del segundo pilar, mientras que la cooperación de emergencia civil sería canalizada hacia la Comisión a través de los mecanismos e instrumentos de protección civil. Se trata de un reto para la cooperación OTAN-UE que merece la pena hacer frente, pues la opinión pública europea está exigiendo un esfuerzo cooperativo cada vez mayor, para una mayor protección contra el terrorismo y sus efectos.

Otros ejemplos para la cooperación

Como se ha indicado al comienzo de esta Sección, el potencial de cooperación OTAN-UE podría extenderse a otros campos, y un primer ejemplo es el Diálogo Mediterráneo. La Cumbre de Praga incluye una decisión para “mejorar sustancialmente la dimensión y práctica política de nuestro Diálogo Mediterráneo como parte integrante de la estrategia cooperativa de seguridad de la Alianza”. Al mismo tiempo, se afirma que el Diálogo Mediterráneo de la OTAN y el Proceso de Barcelona de la UE “son complementarios y se refuerzan mutuamente”[65]. La política euro-mediterránea de la UE se canaliza a través de los tres “cestos” del Proceso de Barcelona. Uno de los mayores obstáculos prácticos a esta cooperación era la falta de un punto de conexión apropiado para relacionar el Diálogo Mediterráneo en el seno de la OTAN con 7 países norte-africanos y el Diálogo Multidisciplinar dirigido por la UE en un formato más amplio que incluye 13 países mediterráneos. Este obstáculo ya no es tal después de la iniciativa lanzada por la Presidencia Española de la UE sobre la dimensión mediterránea de la PESD, pues ésta se ofrece como nexo de unión para la cooperación real entre ambos diálogos. Los resultados de los primeros seminarios celebrados bajo las Presidencias Española y Griega a lo largo de 2002 son prometedores. Estas iniciativas ofrecen un instrumento flexible para la cooperación con los países mediterráneos desde una perspectiva OTAN-UE, permitiendo la explotación plena de la sinergia de la interacción OTAN-UE en un ámbito que extendería sus beneficios a otros campos, como la lucha contra el terrorismo.

Otra área de posible cooperación entre la OTAN y la UE es el campo parlamentario. En la UE, el control parlamentario de la PESD es una de las cuestiones incluidas en el proceso en curso para la revisión de los Tratados, con especial referencia al papel del Parlamento Europeo (PE) y de los parlamentos nacionales. No incluida en el debate, pero relacionada con el mismo, se presenta la cuestión asociada del futuro de la Asamblea Parlamentaria de la UEO, depositaria del acervo parlamentario de la UEO y que se proclamó como la Asamblea Interina de Seguridad y Defensa Europea en 1998. En la OTAN, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN proporciona un foro para el diálogo parlamentario internacional en asuntos de seguridad, políticos y económicos. Aunque no hay ningún eslabón formal entre la OTAN y la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, ésta disfruta de una activa relación de trabajo con la OTAN y completa el vínculo transatlántico, extendiéndolo al diálogo interparlamentario entre los legisladores norteamericanos y europeos. Ya se dispone de un antecedente del diálogo y cooperación parlamentaria entre el PE y la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, en el año 2000, tras del lanzamiento de la PESD y el Objetivo General de Helsinki por la UE. En febrero de 2000, ambas asambleas parlamentarias celebraron su primera reunión conjunta (por el PE, la Comisión de Política Exterior, Derechos Humanos y Política Exterior y de Seguridad Común) y los parlamentarios tuvieron ocasión de realizar un valioso intercambio de opiniones, acordando un proceso de consulta periódico entre ambas asambleas, cuyas modalidades todavía no se han definido.

Para finalizar estos ejemplos ilustrativos, en la Sección 3.2 se mencionó que uno de los efectos de las ampliaciones de la OTAN y de la UE es la transformación del diálogo que ambas organizaciones desarrollan con terceros países, en particular Rusia y Ucrania. También se mencionó que el interés creciente de estos países en la OTAN y la UE sugiere un entendimiento común entre ambas organizaciones para una acción complementaria que se refuerce mutuamente. Las reuniones periódicas OTAN-UE en el ámbito político constituyen un foro de intercambio y diálogo valioso a estos efectos.

4. Perspectivas para la cooperación OTAN-UE

En la Sección 3, se ha considerado la interacción OTAN-UE en el marco más amplio del liderazgo y compromiso de Estados Unidos en Europa y, más específicamente, en el contexto de la relación Estados Unidos-UE. Los lazos entre Estados Unidos y Europa reafirman una comunidad de valores e intereses entre Estados democráticos, principio que guía las relaciones transatlánticas. En una de sus obras, H. Kissinger afirma que los líderes de Europa han aprovechado el acceso de George W. Bush a la Presidencia para reafirmar sus compromisos con el vínculo transatlántico, pero sigue sin respuesta el interrogante sobre si la Alianza es considerada todavía como la expresión de un destino común o si se está convirtiendo en una red de seguridad para consumo de la política de seguridad nacional o regional. El profesor Kissinger añade su acertado comentario de que los líderes a ambos lados del Atlántico no tienen mayor reto ante sí que responder a esta pregunta[66].

Esta pregunta ha sido contestada por los líderes de la OTAN en la Cumbre de Praga confirmando en la Declaración de Praga su “compromiso con el vínculo trasatlántico; con las misiones fundamentales de la OTAN, incluida la defensa colectiva; con nuestros valores democráticos compartidos”. La sola referencia a estos principios en una única frase es

suficiente para afirmar a una verdadera “expresión de destino común” de manera inequívoca. Sin embargo, a la misma conclusión se podría llegar con la única referencia al tercer compromiso; las misiones fundamentales de la OTAN, incluida la defensa colectiva. ¿Hay mayor compromiso o muestra representativa de un destino común que la invocación del Artículo 5 del Tratado de Washington en apoyo de un Aliado?

Para completar la respuesta a la pregunta anterior, otro paso importante dado en Praga ha sido la preparación del acuerdo UE-OTAN sobre la PESD. La Declaración de Praga refleja el deseo de cerrar las distancias entre ambas organizaciones, lo que ya había sido reiterado con anterioridad por ambos Secretarios Generales[67]. Si la OTAN y la UE comparten valores e intereses estratégicos comunes, han de llegar al establecimiento de un marco de cooperación plena que permita la explotación de los recursos y capacidades respectivos en una asociación estratégica genuina capaz de liberar el gran potencial que ambas atesoran, siguiendo las decisiones de los Estados miembro de cada organización. Tal como ha observado el Secretario General de la Alianza, garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad no es un “juego de suma cero”, y el reconocimiento de un papel para la UE no debe ser necesariamente a expensas de la OTAN, y viceversa[68].

La Declaración UE-OTAN sobre la PESD establece los principios de la asociación estratégica entre ambas organizaciones, basada tanto en su diferente naturaleza como en la complementariedad entre ambas. La puesta en práctica de esta asociación hace necesarios unos procedimientos de consulta, de diálogo y de cooperación eficaces, en un ambiente de transparencia y mutua confianza que respete la igualdad y la autonomía de decisión y de los intereses de cada organización. Asimismo, dilucidar qué organización se verá implicada en una crisis determinada será crítico, tanto para la organización “a cargo de” llevar la misión como para la organización “no comprometida”, pues tanto la OTAN como la UE dependen de unas únicas capacidades nacionales incluidas en compromisos que se solapan parcialmente.

Camino de la cooperación

Como se ha mostrado en la Sección 3.1, la relación OTAN-UEO en el pasado y OTAN-UE en estos momentos se ha encontrado con dos obstáculos principales. Por un lado, la participación de los miembros de la OTAN (o UE) en los asuntos de la UE (u OTAN), y por otro lado, la diferente concepción de la identidad europea dentro de la OTAN o dentro de la UE. Como se ha mencionado en la Sección 2, el primer obstáculo se ha superado con la reciente Declaración UE-OTAN sobre la PESD, y el desarrollo de la PESD y la cooperación OTAN-UE deberían en principio dejar de estar sometidas a presiones externas nacidas de diferencias bilaterales. Sin embargo, la diferente percepción de la identidad europea sigue presente, junto con la tensión dialéctica unilateralismo vs. multilateralismo, y continuará influyendo en la relación OTAN-UE. La influencia desfavorable de estos dos últimos factores podría ser compensada mediante la incorporación a la revisión de los Tratados de la UE de los principios sobre los que se funda la Asociación Estratégica, permitiendo así una cooperación real y efectiva entre ambas organizaciones. El reto a corto plazo es el desarrollo en detalle de las decisiones de Washington 99 y Niza 00, y su aplicación en las operaciones lideradas por la UE con el apoyo de la OTAN que sucederán a alguna de las operaciones de la OTAN en los Balcanes Occidentales. A medio plazo, las decisiones de Praga relativas a la racionalización de los acuerdos de mando de la OTAN tendrán influencia especial en algunos de los capítulos de las relaciones OTAN-UE, como los acuerdos de mando europeo en apoyo de operaciones lideradas por la UE, el papel europeo de DSACEUR y sus capacidades de mando y control para operaciones lideradas por la UE.



“...ahora podremos progresar con el proyecto histórico de enlazar la OTAN y la UE”

Lord Robertson, Enero 2003

Al mismo tiempo, en la Sección 3.2 se ha mostrado que las ampliaciones de ambas organizaciones pueden facilitar la relación de cooperación, contribuyendo a una dinámica sin rozamiento entre ambas organizaciones. Desde un punto de vista instrumental, en la Sección 3.3 se ha puesto de relieve el nudo gordiano de las capacidades europeas. Dada la dependencia en un solo conjunto de recursos nacionales limitados, la dimensión de defensa de la UE podrá desarrollarse plenamente en el marco de la nueva asociación estratégica OTAN-UE. Al mismo tiempo, los esfuerzos en la OTAN y en la UE para desarrollar más capacidades dependen de políticas económicas nacionales y comunitarias. El aprovechamiento total de los recursos y capacidades respectivas de cada organización debería incluir nuevas formas de cooperación más estrecha.

Otra referencia de la cooperación OTAN-UE es la percepción de la opinión pública. Después del 11 de septiembre, esto será más evidente en Europa en particular. Si la OTAN y la UE no acometen una cooperación decidida, existe el riesgo real de una falsa percepción de la defensa europea dentro de la UE y, como consecuencia, de la OTAN. La opinión pública verá que una falta de cooperación real y efectiva lleva al exceso de gasto y a la duplicación, es decir, un gasto de defensa no eficiente. Al mismo tiempo, ninguna organización puede llevar por sí sola la gestión de crisis, y la imagen final resultante percibida por la opinión pública será la de una Europa mal defendida y protegida.

División del trabajo

Las nociones de asociación estratégica y la cooperación más estrecha excluyen el concepto de división del trabajo, concepto antiguo derivado de la legítima llamada de Estados Unidos a Europa para un *'burden-sharing'* más equitativo. A inicios de los años noventa, la división del trabajo cambió su connotación y pasó a referirse a la disociación gestión de crisis/defensa colectiva, debido a la definición de las misiones Petersberg por la UEO en 1992. A medida que la doctrina estratégica de la OTAN evolucionó en virtud de los Conceptos Estratégicos de 1991 y 1999, este significado inicial perdió su sentido. En la actualidad, se tiene el riesgo de recuperar este término de nuevo, pero esta vez con un significado diferente: Estados Unidos, con sus capacidades superiores, realizaría las misiones más exigentes, y las fuerzas europeas realizarían las misiones menos exigentes. Como ha descrito gráficamente R. Kagan, los "americanos son de Marte y los europeos son de Venus". El argumento se basa en la diferencia de capacidades entre Estados Unidos y el resto de Aliados. Las tareas más exigentes serían acometidas por Estados Unidos, con un mínimo de riesgo gracias a sus capacidades de alta tecnología, y otras tareas menos exigentes, pero intensivas en mano de obra, serían emprendidas por los países europeos, incluso aceptando un mayor riesgo para sus tropas o un mayor daño colateral por causa de la carencia de capacidades de alta tecnología que permitan una reducción de riesgos. Tal división del trabajo es políticamente insostenible, pues crearía diferentes percepciones de riesgo, costo y éxito, y sometería a una gran tensión la unidad y cohesión de la OTAN. La nueva iniciativa de capacidades de la OTAN y los esfuerzos de la UE para desarrollar el Objetivo General de Helsinki para 2003 representan un esfuerzo europeo serio para equilibrar, siquiera parcialmente, la diferencia de capacidades[69].

Por otro lado, la división del trabajo contradice el concepto de identidad europea en cualquiera de sus formas. En el ámbito político, la división del trabajo hace referencia a una disociación que contradice el principio de destino común y riesgo compartido inherente a la relación transatlántica. En el ámbito conceptual, la división del trabajo contradice la concepción de identidad europea tanto de los que desean una PESD dentro de la Alianza (pues la llevaría a dos OTAN, que es precisamente lo que no se desea), como de los que desean una PESD autónoma (pues llevaría a una PESD subordinada a la OTAN y a Estados Unidos). Finalmente, en la encuesta WorldViews2002 Survey ya citada, la opinión pública se muestra dividida frente a la idea de división del trabajo, y se favorece la complementariedad, no la competencia, entre Europa y Estados Unidos.

Análisis temporal: Guía al más alto nivel

En la Sección 1 se ha considerado el desarrollo de la PESD por incorporación de las misiones de gestión de crisis en el TUE en virtud del Tratado de Ámsterdam de 1997. Por otro lado, en la Sección 3.1 se ha considerado el desarrollo operativo de la UEO y el desarrollo en paralelo de la IESD en el contexto de la relación UEO-OTAN a lo largo de los años noventa. Ahora, la investigación va a proceder a la síntesis y puesta en perspectiva de ambos desarrollos con la finalidad de obtener tendencias. Para facilitar el seguimiento al lector, se incluye un gráfico que recoge los hitos más significantes de la relación OTAN-UEO-UE desde el inicio de los años noventa[70]. Para la UE, el gráfico refleja las sucesivas revisiones del TUE desde 1991: Maastricht 91 (donde la UEO recibe el mandato para desarrollarse como brazo operativo de la UE), Ámsterdam 97 (donde las misiones de gestión de crisis de la UEO se incorporan al TUE), Niza 00 (donde se suprime del TUE el eslabón formal entre la UEO y la UE). La próxima revisión del TUE está prevista para 2004, como colofón del proceso CE03/CIG04 en curso. Más recientemente, está la declaración UE-OTAN sobre la PESD de diciembre de 2002. Para la UEO, el gráfico recoge la definición de las misiones Petersberg en 1992 como consecuencia del mandato de Maastricht, el establecimiento de relaciones con la OTAN en desarrollo de las decisiones de Berlín-Bruselas de 1996

relativas a la creación de la IESD en el seno de la OTAN, y finalmente, su desactivación en 2000 con el traspaso de las misiones Petersberg a la UE.

Para la OTAN, los hitos principales son la Declaración de Roma y el Concepto Estratégico de 1991, en donde se hace referencia a las ventajas de una identidad europea de seguridad y defensa[71]. A continuación, está la Cumbre de Bruselas en 1994, donde se da mandato para desarrollar la IESD dentro de la OTAN, y las decisiones de Berlín-Bruselas en 1996 para llevar a cabo tal mandato. Desde 1996 a 2000, la OTAN y la UEO trabajaron en el desarrollo y aplicación de las decisiones de la IESD. Aunque el eslabón formal entre la OTAN y la UEO no ha desaparecido con la desactivación de ésta última, el hecho es que esta organización ya no dispone de capacidades operativas. Tras Ámsterdam 97, la Cumbre de Washington y el Concepto Estratégico de 1999 establecen los principios para desarrollar la nueva relación OTAN-UE y la decisión última para su aplicación acaba de producirse con la reciente Declaración UE-OTAN sobre la PESD. Entretanto, el 11 de septiembre obliga a imprimir un nuevo rumbo a la Cumbre de Praga, como Cumbre de la ampliación y transformación.

Si se agrupan estos desarrollos sobre el mismo gráfico, obtenemos una agregación de acontecimientos en grupos temporales. El racional tras cada grupo es la relación causa-efecto entre los acontecimientos incluidos dentro de un mismo grupo temporal. El primer grupo temporal corresponde a la agregación de Maastricht 91, Petersberg 92, Bruselas 94 y Berlín-Bruselas 96. El segundo grupo corresponde a la agregación de Ámsterdam 97, Washington 99, desactivación de la UEO, Niza 00 y la Declaración UE-OTAN sobre la PESD de 2002. El tercer grupo, en línea punteada, corresponde a la agregación 11 de septiembre, Praga y proceso en curso para revisión de los Tratados de la UE.



Este tercer grupo está dibujado en línea punteada por tratarse de un grupo temporal todavía "inacabado", por dos razones. Primero, en el lado OTAN, las decisiones de Praga para transformar la OTAN se acaban de poner en marcha, y en el lado UE, el proceso en curso para la revisión de los Tratados se cierra en 2004, a lo que habrá que unir su aplicación posterior. En ambos casos, estos desarrollos se extenderán sobre un horizonte a medio plazo al menos. Segundo, durante este tiempo, se impondrá una revisión de la relación OTAN-UE, a partir de la reciente Declaración conjunta UE-OTAN sobre la PESD, como resultado natural de los procesos en curso en la OTAN y en la UE.

Las referencias permanentes a las Cumbres de la OTAN por un lado y a los Consejos Europeos por otro, no hace sino confirmar la idea de establecer contactos entre cada organización al máximo nivel, Cumbre/Consejo Europeo. En la OTAN, las Cumbres eran raras durante la Guerra Fría, pero después en sólo 10 años se han celebrado cinco Cumbres. En la UE, el Consejo Europeo se reúne dos veces por semestre[72] y proporciona las orientaciones y decisiones importantes acerca de la PESC/PESD. No se podría ofrecer mejor oportunidad para fomentar y reforzar la cooperación OTAN-UE que dando ocasión a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de ambas organizaciones para encontrarse juntos y debatir cuestiones de interés común. Después del 11 de septiembre, la Cumbre de Praga y el debate en curso sobre el futuro de Europa han dado acuse de recibo de la nueva amenaza. ¿Cuál es su significado para el

proceso global de cooperación de OTAN-UE? ¿Es tiempo para una Cumbre OTAN-UE? Varios argumentos apuntan a una respuesta positiva. Primero, una reunión conjunta de Jefes de Estado y de Gobierno brindaría la oportunidad para realizar intercambios al más alto nivel, proporcionando una guía para la cooperación OTAN-UE en este nuevo escenario tras el 11 de septiembre. La transformación de la agenda global operada por el 11 de septiembre es el tipo de hitos importantes que justifican un encuentro OTAN-UE al más alto nivel con objeto de debatir las implicaciones y líneas de acción para la cooperación OTAN-UE. Segundo, el proceso constituyente en la UE y el proceso de transformación de la Alianza, ambos en curso, constituyen desarrollos de primer orden e interrelacionados. Una reunión conjunta al máximo nivel permitiría amarrar ambos procesos sobre una misma idea de proyecto de seguridad común. Tercero, una Cumbre OTAN-UE sería una oportunidad para ejercer *'peer pressure'* (presión entre iguales) al más alto nivel. Esta presión sería proverbial para una cooperación OTAN-UE eficaz, superando las reticencias de unos frente a la PESD (mostrando que la PESD no pone en riesgo el vínculo transatlántico y la relación especial de Estados Unidos con Europa), y de otros frente a una cooperación estrecha entre ambas organizaciones, mostrando que una relación de cooperación estrecha y plena no va contra su autonomía. Por último, pero no menos importante, una reunión conjunta reflejaría en el exterior una imagen de la relación OTAN-UE que proyectaría uno de los recursos principales de cualquier estrategia: una asociación estratégica.

Observaciones finales

Después de Praga, aparece una nueva OTAN, más abierta, con nuevos miembros, nuevas capacidades, nuevas asociaciones, y entre las últimas, la nueva asociación OTAN-UE. Cuando el debate en curso sobre la próxima fase de la PESD se cierre y el nuevo Tratado refleje la nueva Asociación Estratégica entre ambas organizaciones, la ecuación de seguridad en Europa para la próxima etapa estará completa, y la asociación estratégica OTAN-UE reflejará la condición saludable de la relación Estados Unidos-Europa. Los líderes a ambos lados del Atlántico han de hacer frente al reto de evitar que las diferencias, hasta cierto punto "naturales", se conviertan en una división. En lugar de ser perjudicial, la tensión entre las dos concepciones de la identidad europea revitalizará la relación transatlántica. Siendo de naturaleza diferente, la OTAN y la UE se refuerzan y complementan mutuamente. Cada una tiene sus ventajas comparativas y se imponen estrategias en coherencia mutua que permitan sacar el máximo partido de los puntos fuertes de cada una. La autonomía de cada organización no debería ser un obstáculo para una cooperación estrecha y plena. Si los papeles de la OTAN y la UE se basan en la complementariedad y el espíritu de cooperación, ambas organizaciones podrán desarrollar una estrategia para promover y extender una esfera de valores comunes allí donde la paz, la prosperidad y la estabilidad sea más necesaria. De este modo, la "verdad esencial" de R. Kagan sobre la división transatlántica no se convertirá en tal verdad, al mismo tiempo que dicha relación se enriquecerá con nuevas formas de cooperación más estrecha.

La lucha contra el terrorismo es un caso de prueba para la cooperación de esta nueva asociación estratégica. Lo sutil, insidioso e intrincado de la amenaza terrorista requiere una estrategia sistemática que incluya todas las disciplinas necesarias. Ni la UE ni la OTAN pueden hacer frente a tal amenaza en solitario. Un esfuerzo conjunto de la OTAN y de la UE proyectará sobre el enemigo común uno de los recursos principales de toda estrategia tal como la entendió Sun Tzu: las alianzas. Por añadidura, las economías de escala y la percepción positiva por la opinión pública son el premio de esta cooperación OTAN-UE. En la medida que la población en general percibe las nuevas amenazas, la opinión pública quiere sentirse en seguridad, pidiendo defensa y protección a un costo mínimo, sin entrar en qué organización o instancia va a proporcionársela. El uso ineficaz de recursos por una cooperación insuficiente entre la OTAN y la UE, las dos organizaciones por excelencia en Europa, tendrá un impacto negativo en su percepción por la opinión pública.

El desarrollo de capacidades es esencial para que ambas organizaciones estén en condiciones de cumplir sus misiones respectivas. Su credibilidad también se medirá en función de su disposición para hacerse con las capacidades para las nuevas misiones. Además del esfuerzo complementario, la ampliación pone de relieve la necesidad de instrumentos en ambas organizaciones para un desarrollo de capacidades coherente y que se refuercen mutuamente. En la medida que la defensa permanezca dentro de la soberanía del Estado y sigan existiendo fuertes niveles de ambición nacionales, no son probables grandes economías de escala en Europa, aunque la cooperación multinacional tendrá efectos positivos en el campo de los nuevos paradigmas de capacidades. Además, las limitaciones y condicionantes impuestos por la dinámica de integración europea y la transformación de las Fuerzas Armadas pone aún más de relieve la necesidad de coordinación.

Los Estados miembro de la OTAN y de la UE tienden a converger a largo plazo. Esta convergencia ejercerá gran influencia en la relación OTAN-UE, suavizando la fricción generada por la diferente percepción de la identidad europea de seguridad y defensa. ¿Llevará la convergencia de miembros a una fusión funcional? No hay respuesta fácil a esta pregunta: el espectro de posibilidades va desde su existencia como organizaciones separadas, hasta una posible fusión de ambas organizaciones, con acuerdos específicos para la garantía de seguridad y defensa mutua y para preservar el vínculo transatlántico. Sería una gratuidad cerrar esta investigación con un pronóstico, pero en cualquier caso, sólo una afirmación es cierta: la dificultad de prever apenas hace dos años las consecuencias estratégicas del 11 de septiembre es la misma que intentar prever el futuro esquema de seguridad y defensa europea.

Como el Secretario General de la OTAN expresó ante los medios de comunicación en la Recepción del Año Nuevo 2003,

2002 empezó con algunas personas que cuestionando el futuro o relevancia de la OTAN, llegando incluso a colocarle esquelas funerarias. Las realidades acontecidas durante 2002 han demostrado que estaban equivocados. A lo largo de 2002, la Alianza ha surgido transformada y revitalizada, con una nueva asociación estratégica con la UE. El desafío al que deben hacer frente tanto la OTAN como la UE en esta oportunidad histórica es impresionante: esta nueva asociación estratégica se debe demostrar tan eficaz como lo ha venido haciendo la OTAN durante más de 50 años.

ANEXO: TABLA DE ESTADOS MIEMBROS DE LA OTAN Y DE LA UE

Aliados Americanos	Pertencientes a ambas organizaciones	No pertenecientes a ambas organizaciones		Observaciones
		No OTAN	No UE	
Canadá (1)	Bélgica			(1) Canadá ha declarado su deseo de participar en misiones lideradas por la UE. Durante la Presidencia Española de la UE se aprobó un documento para la participación de Canadá en las operaciones PESD.
Estados Unidos	Dinamarca (2)		Dinamarca (2)	(2) Dinamarca rechazó el Tratado de Maastricht por referéndum celebrado en 1992. En un segundo referéndum en 1993 aprobó el Tratado, pero con algunas reservas. Entre ellas, su rechazo a participar en “decisiones y acciones de la Unión que pudieran tener consecuencias de defensa”. Esta reserva se ha mantenido en los Tratados de Ámsterdam y Niza, y en su virtud, no participa en los asuntos de defensa de la PESD.
	España			
	Francia (3)	Austria (4)		(3) Desde 1966, Francia no participa en la Estructura Militar Integrada de la OTAN.
	Alemania	Irlanda (4)		
	Grecia	Finlandia (4)		(4) País neutral o no militarmente alineado que participa en el EAPC/PfP de la OTAN.
	Italia	Suecia (4)		
	Luxemburgo		Islandia (6a)	(6a) Por el momento, no se prevé su solicitud de adhesión a la UE.
	Países Bajos		Noruega (6b)	(6b) Noruega cumple los criterios de adhesión a la UE y ha rechazado tal posibilidad en dos ocasiones (referéndum celebrados en 1972 y 1994).
	Portugal		Turquía (7)	(7) Turquía solicitó su adhesión a la UE en 1987 y fue aceptada como país candidato en 1999. El informe de la Comisión Europea de octubre de 2002 afirma que Turquía ha hecho progresos importantes hacia los criterios de adhesión, aunque no los cumplía todavía. Siguiendo el mandato de Sevilla, el CE de Copenhague acordó la evaluación de la candidatura turca en diciembre de 2004, para iniciar negociaciones en 2005.
	Reino Unido			
	<i>Estonia (8,11)</i>			(8) El Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 invitó a este país a la adhesión en 2004.
	<i>Hungría (8)</i>			
	<i>Letonia (8,11)</i>			(11) País invitado a la adhesión a la Alianza en la Cumbre de Praga 2002.
	<i>Lituania (8,11)</i>			
	<i>Polonia (8)</i>			
	<i>R. Checa (8)</i>			
	<i>Eslovaquia (8,11)</i>			
	<i>Eslovenia (8,11)</i>	<i>Chipre (5,8)</i>		(5) Chipre solicitó su adhesión a la UE en 1990. El CE de Copenhague de 2002 invitó a Chipre, reiterando la preferencia por la adhesión de un Chipre reunificado.
		<i>Malta (9,8)</i>		(9) País neutral o no militarmente alineado que no participa en el EAPC/PfP de la OTAN.
			<i>Bulgaria (10,11)</i>	(10) Adhesión probable a la UE en la siguiente ronda (2007). (11) País invitado a la adhesión a la Alianza en la Cumbre de Praga 2002.

*Nota sobre el empleo de las términos “Europa” o “(países...) europeos”:

Durante el desarrollo de la investigación, se ha encontrado que los medios de comunicación, la literatura de seguridad y

defensa e incluso autoridades nacionales e internacionales de alto rango abundan en el uso de las expresiones *Europa* o *(países...) europeos*, que, dependiendo del contexto pueden hacer referencia a una realidad diferente. Cuando los americanos o los europeos se refieren a “*Europa*” o “*(países...) europeos*”, varios significados son posibles, dependiendo del contexto: el continente como un espacio geográfico, países en la OTAN, la UE, o ambos. En contadas ocasiones, se llega incluso a identificar el todo con la parte, generalizando la expresión “*países europeos*” a situaciones en que se debería hablar de un grupo reducido de países europeos, caracterizados por alguna peculiaridad o toma de posición común.

[1] Declaración de Petersberg de la UEO, 1992: “Además de una contribución en el marco de aplicación del Artículo 5 del Tratado de Washington y del Artículo V del Tratado de Bruselas modificado, las unidades militares de los Estados miembro de la UEO, actuando bajo autoridad de la UEO, podrán ser utilizadas para: misiones humanitarias o de evacuación de súbditos nacionales, misiones de mantenimiento de la paz, misiones de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluyendo las operaciones para restablecimiento de la paz”.

[2] Declaración de Marsella de la Unión Europea Occidental, Reunión del Consejo de la UEO en sesión de Ministros de Asuntos Exteriores y Ministros de Defensa (noviembre, 2000).

[3] El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

[4] “Reconocemos la determinación de la Unión Europea para tener una capacidad para la acción autónoma que le permita tomar decisiones y aprobar acciones militares donde la Alianza en su conjunto no esté empeñada”.

[5] “El Consejo Europeo ha destacado su determinación de crear una capacidad de decisión autónoma y, en aquellas operaciones militares en las que no participe la OTAN en su conjunto, la capacidad de iniciar y llevar a cabo operaciones militares dirigidas por la UE en respuesta a crisis internacionales. Este procedimiento, que evitará duplicaciones innecesarias, no implica la creación de un ejército europeo”.

[6] Esta fórmula se ha incluido como piedra de cimentación en la reciente Declaración UE-OTAN sobre la PESD de 16 de diciembre de 2002.

[7] Este mandato fue reiterado de nuevo por el Consejo Europeo tras los trágicos sucesos del 11 de septiembre, en el Consejo Europeo de Bruselas del 20 de octubre de 2001.

[8] El Comité Político y de Seguridad (órgano similar al Consejo del Atlántico Norte en sesión de Embajadores), el Comité Militar (órgano similar al Comité Militar de la OTAN) y el Estado Mayor Militar son ya operativos. Al mismo tiempo, el Secretariado del Consejo ha sido reforzado en apoyo del Secretario General del Consejo y Alto Representante para la PESC. La interacción de estos órganos y las capitales de los estados miembros en la gestión de crisis ha sido probada por vez primera en el ejercicio de gestión de crisis CME-02 desarrollado durante la Presidencia Española de la UE.

[9] En términos reales, se trataría de operaciones humanitarias, ayuda en desastres, salvamento y rescate, evacuación de no combatientes, apoyo militar a autoridades civiles, etc.

[10] La Misión de Policía de la UE comenzó el 1 de enero de 2003, en apoyo a las autoridades locales y cooperando con INTERPOL. Participan en la misión unos 900 efectivos, aportados por 33 países. Los Estados miembro de la UE aportan el 80%.

[11] Para preparar la próxima Conferencia Intergubernamental, el Consejo Europeo de Laeken decidió celebrar una Convención compuesta por las partes principales implicadas en el debate sobre el futuro de la Unión. Como Presidente de la Convención se designó al francés V. Giscard d'Estaing, y a G. Amato y J.L. Dehaene como Vicepresidentes.

[12] Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken.

[13] En un Anexo adjunto, el Consejo Europeo hizo constar: “En la situación actual, los acuerdos “Berlín+” y su ejecución sólo se aplicará a los Estados miembro de la UE que también sean bien miembros de la OTAN o participantes en la “Asociación para la paz”, y que hayan celebrado los consiguientes acuerdos de seguridad bilaterales con la OTAN”. Esto significa que, por el momento, Chipre y Malta no participarán en las operaciones militares de la UE con activos o capacidades de la OTAN.

[14] El documento de Ankara fue negociado y propuesto inicialmente por el Reino Unido (y Estados Unidos) con Turquía, con objeto de alcanzar un acuerdo para el Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001). El acuerdo final no fue posible porque Grecia, que no había participado en esas negociaciones, no dio su aprobación al documento en la UE. Tras un año de negociaciones, esta aprobación interna UE ha sido alcanzada bajo la Presidencia PESD conjunta Danesa/Griega, en el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002.

[15] Intervención del SG de la Alianza, *City Forum London*, 24 de enero de 2003.

[16] Ambas organizaciones acordaron que una evaluación conjunta OTAN-UE para el 1 de marzo de 2003 establecería las modalidades para la transferencia de autoridad de la operación de la OTAN a la operación de la UE en la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Como primera medida, ambas organizaciones han acordado que DSACEUR sea el Comandante de la Operación.

[17] *Strategic Comment of the IISS*, Vol. 8, Núm. 10, diciembre de 2002.

[18] Información extraída de la página web de la Comisión Europea.

[19] Ib.

[20] La cooperación creciente en asuntos de Justicia e Interior (el tercer pilar de la UE) en la lucha contra el terrorismo es un ejemplo importante de esta relación de privilegio.

[21] Cap. VIII de la *National Security Strategy of the United States*, septiembre 2002.

[22] R. Kagan, *Power and Weakness*, Policy Review, junio-julio 2002

[23] Ib: "Pero, después de todo, es más que una frase hecha que Estados Unidos y Europa comparten el mismo conjunto de valores occidentales. Sus aspiraciones para la humanidad son las mismas, aun cuando el gran desequilibrio de poder les ha colocado en posiciones diferentes. Quizá no se trate de un optimismo ingenuo pensar que una pequeña base de entendimiento mutuo permitiría andar un largo camino".

[24] *Las relaciones transatlánticas*, Florentino Portero, Real Instituto Elcano, mayo 2002.

[25] *The United States, NATO and the EU's New Defence Role: Renegotiating the Washington Treaty?*, de Stanley R. Sloan, *The Quarterly Journal*, No.1, enero 2002.; *Transforming European Forces*, de H. Binnendijk y R. Kugler; *La relation transatlantique et la "longue" guerre contre le terrorisme*, de Frederic Bozo, *Politique Etrangère* 2/2002; *Las relaciones transatlánticas*, Florentino Portero, Real Instituto Elcano, mayo 2002.

[26] Stanley Loan, *NATO, the EU and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Rowman and Littlefield Publishers, noviembre 2002; Gompert, D. y Larrabee, S. *America and Europe: A partnership for a New Era*, Cambridge University Press, 1998.

[27] En un artículo anterior (*La Identidad Europea de Seguridad y Defensa en el nuevo marco de la Arquitectura de Seguridad Europea, Partes I y II*, Revista Ejército, julio/agosto 1997 y enero 2000), el autor de esta investigación presentó un análisis semántico de esta cuestión. Tanto en inglés y como en francés, la "identidad" puede referirse a algo intrínseco al individuo (sin referencia al ambiente que lo rodea) o a algo que caracteriza al individuo vis-à-vis un grupo. Esta diferente interpretación del término "identidad" se encuentra en la base de las dos concepciones diferentes de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa: una concepción defiende que esta identidad se debe entender respecto de la OTAN ("en el seno de la Alianza"), mientras otra concepción defiende que la identidad en la UEO debía entenderse como algo intrínseco del proyecto europeo en la UE.

[28] Más recientemente, el debate ha reaparecido con ocasión de la presentación de una contribución conjunta franco-alemana sobre la PESD en la Convención Europea, en noviembre 2002.

[29] Consejo de Ministros de la UEO, Minutas acordadas relativas al documento sobre Miembros Asociados, Roma, 20 de noviembre de 1992.

[30] Turquía deseaba participar en la toma de decisiones en las operaciones PESD lideradas por la UE, mientras que la oferta inicial de la UE sólo contemplaba su participación en la formación de la decisión y en el planeamiento operacional, una vez tomada la decisión, es decir, la gestión del día a día de la operación en el Comité de Contribuyentes. Además, Turquía argumentaba que los Aliados habían acordado en la Cumbre de Washington de 1999 que la UE debería partir de los acuerdos de consulta y participación ya existentes entre la OTAN y la UEO.

[31] Para facilitar al lector el seguimiento del análisis, el Anexo 1 incluye una Tabla de Estados miembro puesta al día con las recientes decisiones de ampliación. La Columna 1 incluye a los Aliados americanos, la Columna 2 incluye el grupo de Estados miembro pertenecientes a ambas organizaciones, la Columna 3 recoge la diferencia de Estados miembro, dividida en dos subgrupos (Columna 3, no-OTAN y Columna 4, no-UE). Los países en cursiva son futuros miembros. En el lado de la UE, la Tabla considera la participación en la PESD. Por esta razón, Dinamarca queda incluida en las columnas 2 y 4. El lector podrá apreciar la complejidad de esta cuestión observando el número y variedad de comentarios en la Columna de Observaciones.

[32] Es muy expresiva la referencia a países europeos como Noruega, Suiza e Islandia, hecha por el Ministro danés para Europa: “Se va haciendo cada vez más extraño para ellos permanecer fuera cuando la UE parece abrazar toda Europa”, *EPC Breakfast Policy Briefing*, Bruselas, 19 de diciembre de 2002, “La Presidencia danesa, la Cumbre de Copenhague y el Futuro de Europa”.

[33] Los formatos UE+15 y UE+6 se constituyeron en virtud de las decisiones del Consejo Europeo de Niza de 2000, para permitir la participación en la PESD de terceros países interesados. El formato UE+15 incluye a los hasta ahora 10 países candidatos y a los Aliados europeos no UE. El formato UE+6 es un formato más reducido que incluye únicamente a los Aliados europeos no UE

[34] “*El Futuro de una OTAN ampliada*”, Intervención del Secretario General de la OTAN, Lord Robertson, *EPC Breakfast Policy Briefing*, Bruselas, 9 de noviembre de 2002.

[35] “*Bigger EU, wider CFSP, stronger ESDP? The view from Central Europe*”, *Occasional Papers* No. 34; conclusión por A. Missiroli, página 63, abril 2002, Instituto de Estudios para la Seguridad (IESUE), París.

[36] Comparecencia ante el Subcomité de Europa del Comité de Relaciones Internacionales (Cámara de Representantes de Estados Unidos), 13 de marzo de 2002.

[37] Para diferentes opiniones sobre las relaciones entre Estados Unidos y Europa, véase Robert Kagan, *Power and Weakness*, Policy Review, junio-julio 2002, y Steven Everts, *A Word of Advice from Europe: Soft Power Works*, Centre for European Reform y Director de su programa transatlántico.

[38] Observaciones del Secretario General de la OTAN, seguido de la intervención *What will the future be like? Which NATO in 2012*, Bruselas, 3 de octubre de 2002 (página web de la OTAN).

[39] Intervención de la Nota Núm. 15.

[40] Comunicado de prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 29 de junio de 2000.

[41] Rusia participa en la Misión de Policía de la UE en Bosnia-Herzegovina.

[42] Para un análisis psicológico de los nuevos conflictos, véase la tesis doctoral del autor, “*Modelos psicológicos y resolución de conflictos*” (no publicada), abril 1995.

[43] Una de las cuestiones subyacentes del apoyo de la OTAN a las operaciones lideradas por la UE es la posibilidad de incluir recursos nacionales de Aliados no UE, incluidos Estados Unidos y Canadá. Respecto de Canadá, este país ha anunciado su disposición a participar en operaciones UE, tal como anunció también con la UEO.

[44] Martin Agüera: *What Future for Transatlantic Security Relations after 11S? Defence and Security Analysis*, Vol. 18, num. 1, marzo 2002.

[45] *El futuro de la OTAN: Una visión hispano-británica*, mayo 2002.

[46] “*The Summit Ahead: Accession, Transformation, Capabilities*”, Intervención del Secretario General de la OTAN, “Welt am Sonntag Forum”, Berlín, 4 de noviembre de 2002

[47] Reuniones informales de Ministros de Defensa de la UE, Bruselas, octubre 2001, y Zaragoza, marzo 2002.

[48] La Presidencia Española de la UE hizo un gran esfuerzo durante el primer semestre de 2002 para alcanzar un acuerdo en la UE, pendiente únicamente de la cuestión relacionada relativa a la participación en la PESD de los Aliados europeos no UE.

[49] Ambas organizaciones son conscientes de la importancia de este asunto, tal como recoge la reciente Declaración conjunta UE-OTAN sobre la PESD de 16 de diciembre de 2002, con una declaración específica al efecto: “Ambas organizaciones han reconocido la necesidad de acuerdos para asegurar el desarrollo coherente, transparente y que se refuerce mutuamente de los requisitos de capacidad comunes a ambas organizaciones, con un espíritu de apertura”.

[50] Edgar Buckley, *Attainable targets*, Revista de la OTAN, Otoño 2002.

[51] Observaciones de Javier Solana, Alto Representante para la PESC de la UE, Reunión de Ministros de Defensa (Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores), Bruselas, 19 de noviembre de 2002, y Observaciones en el Primer Encuentro Parlamentario sobre Defensa Europea, Bruselas, 5 de noviembre de 2002.

- [52] Robert E. Hunter, *The European Security and Defence Policy, NATO's companion or Competitor?*, RAND National Defence Research Institute, 2002.
- [53] Le Monde, 9 de octubre de 2002.
- [54] Véase el intercambio de opiniones tras la intervención de la Nota Núm. 37.
- [55] *The parliamentary dimension in the new European security and defence architecture, debates and replies to parliamentary questions tabled in WEU countries*, Informe presentado en nombre del Comité de relaciones Parlamentarias y Opinión Pública, de Agudo Cadarso, Rapporteur, Asamblea Parlamentaria de la UEO, 4 de diciembre de 2002.
- [56] *L'ambiguïté des relations OTAN-PESD: faux débat or enjeu réel ?*, en la monografía *Repenser la défense européenne*, La Revue internationale et stratégique, núm. 48.
- [57] El caso de Francia precisa una explicación. En su conjunto, la nueva *Loi de Programmation* es un esfuerzo serio para “asegurar la continuidad de la política de defensa de Francia” (Carta de portada de la *Loi*), a través de, entre otras acciones, sostener el ritmo de capacidades y la credibilidad operativa. En el Plan de Acción de Capacidades de la UE, Francia es país líder del esfuerzo principal de las capacidades europeas, mientras que su contribución dentro del Compromiso de Capacidades de Praga está limitada en cierta medida por su especial posición en la OTAN. De acuerdo con su política nacional, la contribución francesa a las operaciones, siempre importante, se decidirá caso por caso.
- [58] En este contexto, la Presidencia Griega de la UE, siguiendo el esfuerzo de la Presidencia Española en el campo de política de cooperación de armamentos, está impulsando la derogación de la norma que impide que la UE gaste una parte de su presupuesto de investigación (4.400 millones de euros anuales) en investigación de defensa.
- [59] Véase por ejemplo, la Declaración conjunta franco-británica de Le Touquet, 4 de febrero de 2003, sobre creación de una tal Agencia.
- [60] Intervención del Secretario General de la OTAN, *NATO: Breaking New Ground?*, Ceremonia de inauguración en el Royal Defence College, Bruselas, 7 de octubre de 2002.
- [61] Véase la misma referencia anterior: “Al mismo tiempo, consideraremos nuevos procedimientos para obtener más por el euro gastado en defensa, por ejemplo, por la especialización de los países más pequeños, proyectos conjuntos de adquisición, o *pooling* de capacidades”.
- [62] La confianza en las Fuerzas Armadas ha aumentado considerablemente desde la primavera de 2001 (+7) y parece que esto, junto con el apoyo más amplio a las Naciones Unidas, está relacionado con la percepción de la población después de los ataques terroristas del 11 de septiembre. *Standard Eurobarometer 56*, abril de 2002.
- [63] Intervención del Secretario General de la OTAN ante la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, *Towards the Prague Summit*, Estambul, 15 de noviembre de 2002.
- [64] Intervención del Hon. Doug Bereuter, Presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN en la Cumbre de Praga.
- [65] Intervención del Secretario General de la OTAN, *NATO and the Mediterranean – Moving from Dialogue towards Partnership*, Royal United Services Institute, Londres, 29 de abril de 2002.
- [66] H. Kissinger, “*Does America Need a Foreign Policy?*”, pág. 35-36.
- [67] Intervenciones del Secretario General de la OTAN y del Secretario General del Consejo de la UE, *Which NATO in 2012?*, Bruselas, 3 de octubre de 2002.
- [68] Intervención del Secretario General de la OTAN, “*Meeting today's security challenges: working together, learning lessons, being bold*”, Conference “The UN, the EU, NATO and other regional actors: partners in peace?”, París, 11 de octubre de 2002.
- [69] Closing the capabilities gap, de James Appathurai, Revista de la OTAN, Otoño 2002.
- [70] Véase la referencia en la Nota Núm. 27.
- [71] La declaración de Roma y la aprobación del Concepto Estratégico de la OTAN tuvieron lugar en noviembre de 1991, un mes antes de la aprobación del Tratado de Ámsterdam en el Consejo Europeo de Maastricht en Diciembre de 1991.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)