

La Estrategia Global Europea busca la compatibilidad y la acción armónica con la Alianza Atlántica

Hacia unas nuevas (e imprescindibles)

# RELACIONES OTAN-UE

Coronel Mario Laborie Iglesias

Asesor político del Cuartel General del Eurocuerpo

El propósito, incluso la existencia, de nuestra Unión está siendo cuestionada». Esta frase abre la Estrategia Global Europea (EGS) presentada por la Alta Representante de la Unión Europea (UE) para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, al Consejo Europeo de junio de 2016. De hecho, los problemas de seguridad en Europa del Este, la incesante presión migratoria a lo largo de toda la frontera exterior de la UE o los ataques terroristas en suelo europeo, sin olvidar las consecuencias del *Brexit*, hacen más necesario que nunca que la Unión Europea ofrezca debida respuesta a los retos estratégicos. Es posible afirmar que la principal conclusión a la que llega la EGS es que Europa ya no puede permitirse el lujo de ignorar la defensa como un factor clave de su política exterior.

## **POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD)**

La construcción de una auténtica y creíble PCSD está emergiendo como un proyecto vital para la supervivencia de una sociedad europea que presume de ser libre y abierta. Se ha afirmado que, si la UE quiere convertirse en un actor global en el ámbito internacional, necesita de una política de seguridad y defensa que se encuentre en consonancia con sus propios valores e intereses. Muchos son los que sugieren que ahondar en el proceso de integración de la defensa europea debe hacerse por dos razones principales: permitir que Europa siga siendo una potencia influyente en el mundo y ga-

rantizar la seguridad de los europeos, en su sentido más amplio. En estas circunstancias, se están promoviendo varias iniciativas con el fin de desarrollar la PCSD de forma decidida. En los últimos meses, se ha producido una cadena de declaraciones políticas en apoyo a la revitalización de la defensa y la seguridad europea, como forma esencial de restaurar la confianza de los ciudadanos europeos en la capacidad de la Unión para protegerlos.

Por ejemplo, la carta conjunta de los ministros de defensa de Alemania, Francia, Italia y España, publicada hace escasas semanas y remitida a todas las cancillerías de los países de la Unión, constituye un renovado intento para impulsar y vertebrar la seguridad y defensa europea. Los cuatro gobiernos han ofrecido propuestas «ambiciosas, realistas, asequibles, que no crean más burocracia pero que harán a la PCSD fuerte y eficiente».

Con la premisa de que «un ejército de la UE no es nuestro objetivo», la idea de partida de la carta es que en un entorno de seguridad degradado es esencial una defensa europea robusta. En este ámbito

de la seguridad, el nivel de ambición europeo no debe ser otro que responder a las crisis externas, acrecentar las capacidades de países en dificultades, en especial africanos, y proteger la población, territorio y valores de Europa.

Entre las acciones que se proponen se citan, entre otras, fomentar la autonomía estratégica de la Unión Europea, establecer una capacidad eficiente para planear y conducir misiones/operacio-

*En un entorno de seguridad degradado, es esencial una defensa europea robusta*



Rafa Navarro

nes, desarrollar las capacidades y la cooperación en materia de defensa y apoyar la industria europea.

Al mismo tiempo, el Parlamento Europeo, la Comisión, y la Alta Representante han desvelado sus intenciones para insuflar un nuevo impulso a la «D» de la PCSD. Los planes van desde una mejora en los mecanismos de financiación de operaciones, hasta la búsqueda del modo de utilizar los grupos de combate (*EU Battlegroups*) pasando por la puesta en marcha de programas comunitarios de investigación en tecnología de la defensa.

### POSTURAS DISCORDANTES

Pese al escenario señalado, más allá de la conocida posición de bloqueo del Reino Unido, algunos países de la UE, incluyendo los Bálticos y Polonia, son escépticos acerca de la integración de fuerzas militares europeas y de los beneficios de promocionar una «Europa de la Defensa».

La mayoría de los Estados miembros de la UE siguen observando a la OTAN como la piedra angular de las relaciones bilaterales con los EEUU. Pero más crucial aún es que la seguridad de los países de Europa central y oriental sigue dependiendo de la potencia militar estadounidense, imprescindible para contrarrestar la creciente agresividad de Rusia.

Estos países, con Polonia a la cabeza, han exhibido una fuerte preferencia por la Alianza, rechazando la idea de un ejército europeo, aunque esta posibilidad no se encuentre sobre la mesa —al menos de momento—. Por ejemplo, el llamado Grupo de Visegrado, formado por Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia, ha hecho hincapié en la preocupación de que una PCSD más fuerte po-

dría ir en contra de la OTAN. Estos países consideran que la UE no ofrece, ni de lejos, las garantías de la Alianza Atlántica y de EEUU.

Además, y aparte de las cuestiones presupuestarias, existen importantes reticencias para ceder más competencias a la UE en detrimento de los parlamentos nacionales. En lo que se considera un retorno al nacionalismo más tradicional, muchos ciudadanos europeos sienten que son los Estado-nación los que mejor pueden responder a las demandas de seguridad. Es decir, allí donde la Unión Europea ha fallado, los Estados ofrecerían la solución.

Por lo tanto, las propuestas para avanzar en la defensa y seguridad común europea deben tener en cuenta estas sensibilidades. En otros términos, la cuestión que se plantea es como reconciliar intereses y posturas nacionales con el proyecto de integración europeo.

Una solución práctica sería avanzar en el desarrollo de la PCSD, para que la Unión Europea tenga a su disposición, de forma permanente, los instrumentos necesarios para la gestión autónoma de crisis. Pero al mismo tiempo, hay que configurar un mayor acercamiento político y una mejor cooperación institucional y operacional con la Alianza Atlántica.

Cabe recordar que, si se descuenta al Reino Unido, 21 países europeos pertenecen a ambas organizaciones, y por lo tanto cualquier duplicación de esfuerzos significa una pérdida injustificada de recursos. Sólo a través de la coherencia estratégica y operacional, en lugar de competencia, es posible garantizar la estabilidad.

En consecuencia, como lo han reconocido diversas instituciones y autoridades nacionales y comunitarias, la necesidad de establecer un nuevo marco de relación OTAN-UE se ha convertido en un elemento clave para el futuro de la PCSD.

## BERLÍN PLUS: UN ACUERDO INADECUADO

La relación entre la UE y la OTAN no es un tema nuevo y no ha estado ausente de los debates estratégicos de los últimos años, aunque es particularmente relevante en el actual entorno de seguridad. En marzo de 2003, la Unión Europea concluyó con la OTAN el llamado Acuerdo de Berlín Plus. En él se establecen las bases para que la Alianza apoye las operaciones dirigidas por la UE en la que la OTAN no está comprometida como organización. Berlín Plus ofrece la posibilidad de que la UE lleve a cabo misiones militares utilizando las capacidades de planeamiento, mando y control de las que dispone la OTAN en el Cuartel General de SHAPE (Mons, Bélgica). En el espíritu del acuerdo subyace que, al menos en teoría, la UE no necesitaría desarrollar estas capacidades de forma independiente. Sin embargo, es importante tener en cuenta que, hasta la fecha, la Unión ha utilizado sólo dos veces las capacidades y los recursos establecidos en el Acuerdo: Operaciones *Concordia* (antigua república yugoslava de Macedonia), y *Althea* (Bosnia-Herzegovina), esta última aún activa.

El hecho de que, actualmente, la UE está llevando a cabo casi la totalidad de sus operaciones de gestión de crisis de forma independiente de la OTAN demostraría que Berlín Plus no es adecuado, por cuatro razones en particular:

La UE lleva a cabo o bien operaciones terrestres, de corta duración y «baja huella» sobre el terreno, u operaciones marítimas. SHAPE, por su nivel de mando estratégico, no parece que se adapte todo lo bien que sería deseable a estas demandas, por lo que la Unión prefiere valerse de los cuarteles generales puestos a disposición por sus Estados miembros.

Por otro lado, en aquellos teatros de operaciones donde ambas organizaciones están presentes, como por ejemplo Afganistán, la coordinación práctica requiere de mecanismos más precisos en los niveles táctico y operacional, que no se reflejan en el acuerdo actual.

En tercer lugar, Berlín Plus fue acordado en un momento en el que no se presumía la posibilidad de que fuese precisamente la UE quien ofreciese apoyo a la OTAN, según lo que los analistas denominan «Berlín Plus en reverso». No obstante, hoy la UE es el principal donante de ayuda al desarrollo en el mundo y es la única organización capaz de aplicar un enfoque integral a la gestión de crisis, de lo que la OTAN debe beneficiarse.

Finalmente, el Segundo Comandante Aliado para Europa (DSACEUR en terminología de la OTAN), tradicionalmente un general británico, es el comandante en jefe de toda operación de la UE que recurra a Berlín Plus. Pero con el *Brexit* en la puerta de salida, no parece aceptable que sea un ciudadano ajeno a la Unión quien comande las misiones de la PCSD.

## RELACIÓN COMPLEJA

El ineludible fortalecimiento de los lazos OTAN-UE debe hacer frente a algunas dificultades políticas y estratégicas. En primer lugar, ambas organizaciones difieren en los fines, medios y formas de actuación. A diferencia de la OTAN, la UE no es una organización de seguridad y defensa, aunque lleva a cabo acciones de seguridad integral. Como se ha mencionado, esta cualidad le permite utilizar una variedad de instrumentos de gestión de crisis, que van más allá del puramente militar. Por lo tanto, las dos organizaciones se



diferencian en la orientación de sus estrategias, misiones y operaciones. En este sentido, la UE ha tratado de promover su autonomía estratégica con el «poder blando» como un sello distintivo.

Igualmente, la OTAN y la UE mantienen sus propios procedimientos y modos en las relaciones institucionales entre sus cancilleres, embajadores y representantes. Además, tienen diferentes procesos de generación de fuerzas, diferenciados escenarios para la acción y, también, niveles de ambición particulares.

Las dificultades de cooperación descansan, asimismo, en las distintas sensibilidades de los países que no son comunes a ambas organizaciones. Bajo la bandera de la neutralidad, los socios europeos que no son parte del Tratado de Washington, como Austria, Irlanda, Finlandia y Suecia, han exhibido públicamente una diferente cultura estratégica. Lo mismo podría aplicarse a los aliados transatlánticos EEUU y Canadá con respecto al Tratado de Lisboa.

Por último, las dificultades para la cooperación se derivan de las espinosas relaciones políticas de Turquía con la UE, en general, y con Grecia y Chipre, en particular. Este problema dificulta el intercambio de información clasificada, ya que la mayoría de los países europeos sólo quieren realizarla bilateralmente y porque Chipre y



Pepe Díaz

Turquía vetan esta posibilidad en la UE y OTAN, respectivamente. Una positiva finalización de las actuales negociaciones en curso para llegar a acuerdos para la reunificación de Chipre y para la cooperación en defensa entre Ankara y Nicosia sería un paso vital para resolver este litigio.

### UN NUEVO MARCO OTAN-UE

Los desafíos que emanan del «arco de inestabilidad» que rodea a Europa proporcionan una oportunidad única para fortalecer la complementariedad y la coordinación OTAN-UE. La crisis en Ucrania ha definido un nuevo escenario para la cooperación entre ambas organizaciones ya que desde el primer momento han concurrido sus respuestas respectivas.

La EGS busca la compatibilidad y la acción armónica con la Alianza Atlántica. La estrategia europea afirma que «la UE profundizará su asociación con la OTAN a través del desarrollo coordinado de capacidades de defensa, ejercicios paralelos y sincronizados, y refuerzo mutuo de las acciones para fortalecer las capacidades de nuestros socios, contrarrestar las amenazas híbridas y cibernéticas, y promover la seguridad marítima». Además, se deben desarrollar

capacidades bajo el principio de máxima interoperabilidad para que, de ser factible, puedan ponerse a disposición no solo de la UE, sino también de la OTAN, la ONU y otras organizaciones multinacionales.

En el mismo sentido, el Parlamento Europeo considera trascendental fortalecer la compatibilidad entre la UE y la OTAN. La alta Institución europea apoya la coordinación operativa y la creación de capacidades militares europeas que sirvan como refuerzo para la Alianza en la defensa del territorio y, al mismo tiempo, sean útiles para que la UE pueda llevar a cabo, de manera autónoma, operaciones y misiones más allá de sus fronteras exteriores.

Mientras tanto, la declaración final de la cumbre de la Alianza Atlántica, celebrada en Varsovia el pasado mes de julio, señala que «la Unión Europea sigue siendo un socio único y esencial para la OTAN». Además, reconoce «la importancia de una defensa europea más fuerte y capaz, lo que conducirá a una OTAN más fuerte, ayudando a mejorar la seguridad de todos los aliados, y a fomentar una distribución equitativa de la carga, los beneficios y responsabilidades entre los miembros de la Alianza».

El 16 de septiembre, los Jefes del Estado o de Gobierno de los 27 estados miembros de la UE —Reino Unido no fue invitado— se reunieron informalmente en Bratislava. A pesar de que se esperaban decisiones de mayor calado, se adoptaron dos medidas concretas para fortalecer la PCSD: el próximo Consejo Europeo de diciembre de 2016 adoptará un plan de implementación específico e identificará cómo hacer un mejor uso de las opciones contenidas en los Tratados; y, se debe iniciar de forma inmediata la aplicación de la declaración conjunta UE-OTAN, de 8 de julio de 2016. Hay que recordar que esta declaración conjunta se basa en la colaboración en siete amplias áreas: amenazas híbridas; cooperación operativa; ciberdefensa; desarrollo conjunto de capacidades militares; industria de defensa; ejercicios conjuntos; y desarrollo de capacidades específicas para el flanco oriental.

### PUNTOS CLAVE

El apoyo mutuo entre la UE y la OTAN se ha convertido en uno de los factores críticos para vigorizar la seguridad y la defensa europea. Sin embargo, hay una necesidad de sincronizar las actividades de ambas organizaciones, ya que «la UE no puede duplicar a la OTAN. La UE no puede reemplazar a la OTAN». Funcionarios y autoridades estadounidenses y de la Alianza han respaldado la idea de que un fortalecimiento de la PCSD implicará, sin duda, una OTAN más potente. Las propuestas actuales para vigorizar la PCSD no tratan de establecer nada que duplique los esfuerzos y presupuestos de la OTAN, sino que actúe de forma complementaria con ella.

La cuestión clave será encontrar una modalidad organizativa en la UE para que pueda beneficiarse de la planificación, desarrollo de capacidades y organización militar de la Alianza y, al mismo tiempo, los europeos puedan ejecutar misiones civiles y militares de forma autónoma. La activación de una sede permanente de la UE para las operaciones militares y civiles debe ser considerada un paso ineludible en la consecución de este objetivo.

En resumen, la cooperación UE-OTAN, finalmente, parece situarse en el lugar destacado que le corresponde. Para el beneficio de la seguridad de Europa y de sus ciudadanos, el nuevo marco debe impulsar la coherencia estratégica y la gestión conjunta e integrada de las crisis y conflictos que nos acechan. ■