



DEFENSA EUROPEA: UNIÓN EUROPEA Y OTAN, ¿COLABORACIÓN O COMPETICIÓN?

Por Félix Chaverri
Director CEAFE

Fecha original: 28-11-2007

Actualizado a 31-12-2007

Este proyecto ha sido subvencionado por la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, Ministerio de Defensa de España.



DEFENSA EUROPEA: UNIÓN EUROPEA Y OTAN, ¿COLABORACIÓN O COMPETICIÓN?

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCIÓN	2
1- LA NUEVA SITUACIÓN Y LA NUEVA OTAN	3-8
2- LA NOVÍSIMA SITUACIÓN: LA NUEVA UNIÓN EUROPEA	9-12
3- RELACIONES UNIÓN EUROPEA-OTAN	13-15
4- ESTADOS UNIDOS-UNIÓN EUROPEA: EL PULSO	16-21
5- PERSPECTIVAS DE FUTURO I: ESTADOS UNIDOS Y LA OTAN	22-26
6- PERSPECTIVAS DE FUTURO II: LA NUEVA PESD	27-32
7- PROPUESTAS	33-37
MATERIALES BIBLIOGRÁFICOS	38-43
CEAFE	44

INTRODUCCIÓN

La Alianza de europeos y americanos en cuestiones de seguridad tiene su origen en el mundo de la Guerra Fría. El cambio de este escenario por la desaparición de la URSS y por la evolución de la integración europea, que toca hoy ya de lleno las cuestiones de defensa, provocan cambios en aquélla, algunos visibles y otros todavía por manifestarse.

En el nuevo mundo unipolar, Estados Unidos, sin rival militar semejante, ya no tiene necesidad del apoyo europeo por lo que el papel que atribuye a la Alianza en su política exterior y de seguridad va a ser muy inferior al del pasado.

Por su parte, el desarrollo progresivo de una política de defensa va a conceder a la Unión Europea una mayor autonomía respecto de la asistencia estadounidense, por lo que la OTAN igualmente pierde importancia para sus miembros europeos.

Este es el doble reto que debe afrontar la Alianza en el siglo XXI. Aunque ha comenzado un proceso de transformación desde principios de los noventa, tiene todavía pendiente su adaptación a la novísima situación que crea la aparición de la Unión Europea como actor de seguridad en la escena internacional. Cómo articular las relaciones entre ambas Organizaciones dependerá de cuáles sean las que mantengan sus dos principales miembros: los Estados Unidos y la Unión Europea, o al menos los que dentro de ésta potencian y realizan esa defensa europea cada vez más desarrollada y, por ello, independiente.

El objetivo de las siguientes líneas será analizar la situación actual y realizar propuestas que la mejoren, haciendo que la Organización que reúne a americanos y europeos se revitalice y pueda aportar los enormes beneficios de los que es capaz su acción conjunta en el ámbito de la seguridad global.

1- LA NUEVA SITUACIÓN Y LA NUEVA OTAN

1. Tras el desmoronamiento del imperio soviético la continuidad de la OTAN, una Alianza militar cuyo enemigo había desaparecido, fue objeto de debate¹. Los aliados prefirieron mantener el mecanismo de defensa colectiva que habían creado y desarrollado durante las décadas de la Guerra Fría, que seguía siendo su mejor garantía de seguridad, aunque deberán adaptarla a la nueva situación. La transformación de la OTAN presenta dos vertientes: la relación con sus antiguos enemigos y las nuevas misiones que desempeñará.

2. La creación de una situación de confianza mutua tras años de enfrentamiento y la colaboración en las cuestiones de seguridad serán el objetivo del diálogo y la cooperación que se establecen con los nuevos Socios de la Alianza. Algunos de éstos, por el momento los diez denominados Países de Europa Central y Oriental (PECOs), la han integrado como miembros elevando a 26 su número. Con Rusia -y Ucrania- se mantendrán además relaciones bilaterales desde 1997. Los 49 miembros y Socios forman la “Asociación Euroatlántica”².

3. Pero la reordenación política y territorial del Este europeo, todavía no terminada, verá el desmembramiento de la URSS y Yugoslavia y el nacimiento de numerosos países, lo que especialmente en los Balcanes sucedió de forma violenta. El diálogo político no sería suficiente y la OTAN intervendrá militarmente en la región para gestionar dichas crisis desde principios de los noventa³. La más importante fue, en 1999, la campaña aérea sobre Serbia por el conflicto de Kosovo a la que seguiría el despliegue de la KFOR, que desde junio de ese año hasta la actualidad trata de garantizar la paz mientras se resuelve el estatuto de la citada provincia serbia de mayoría albanesa⁴. En 2001 también intervendría en la crisis de la ARYM.

¹ La CSCE/OSCE, al reunir a los países de los dos bloques, fue propuesta como el lugar donde debían discutirse las cuestiones de seguridad del área euro-atlántica.

² Para el diálogo se crearía en 1991 el hoy Consejo de Asociación Euro-atlántico, completado en 1994 con el programa de cooperación práctica Asociación para la Paz (*PfP*). Respecto a la ampliación, su posibilidad fue lanzada en la Cumbre de Bruselas de 1994, viéndose en marzo de 1999 la adhesión de Polonia, Hungría y la República Checa, y en 2004 de las tres Repúblicas Bálticas, Rumania, Bulgaria, Eslovaquia y Eslovenia. En la actualidad Albania, Croacia y ARYM son miembros del *Membership Action Plan*, esperándose sus invitaciones para adherirse en la Cumbre de abril de 2008 en Bucarest. Todos los países del Este de Europa, Balcanes y Cáucaso son candidatos potenciales a integrar la Alianza.

³ En Bosnia-Herzegovina lo hará desde 1992, realizando sus primeras misiones militares, que incluirán el derribo de varios aviones y bombardeos aéreos. Tras los Acuerdos de Dayton la OTAN lanzó, en diciembre de 1995, su primera misión de gestión de crisis, la IFOR, desplegando 60.000 hombres sobre el terreno.

⁴ Es necesario citar que dicha intervención se realizó sin autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y que llevó a un periodo de tensas relaciones con Rusia.

4. Estos cambios en la Alianza, aludidos por primera vez en el original de 1991, serán recogidos y detallados en el Nuevo Concepto Estratégico que aprobará la Cumbre de Washington de abril de 1999, en plena campaña de Kosovo, y que diseña la nueva OTAN.

5. Se reconoce que una agresión convencional contra la Alianza es altamente improbable, por lo que las amenazas hasta ahora secundarias, que no afectan ni la defensa del territorio ni la soberanía de los aliados, que se engloban en un concepto amplio de seguridad, van a incorporarse a su agenda. La pacificación de los conflictos originados por rivalidades étnicas y religiosas, las disputas territoriales, la violación de los derechos humanos, el fracaso en las reformas hacia la democracia y economía de mercado y la disolución de Estados describen las actividades que la OTAN ya está realizando en los Balcanes. A ello se añaden otras amenazas a la seguridad del área euroatlántica: la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM), la posibilidad de su acceso por actores no estatales, la amenaza terrorista y la interrupción del suministro de recursos naturales. Todo ello puede motivar la intervención de la Alianza, en cualquier lugar e incluso con carácter preventivo⁵.

6. Para llevar a cabo estas nuevas misiones necesitará nuevas capacidades, fuerzas no dirigidas ya a defender el territorio sino a proyectarse fuera del mismo. Con dicho objetivo se lanza la Iniciativa de Capacidades de Defensa (ICD), sustituida por el Compromiso de Capacidades de Praga (CCP) en 2002. Estas iniciativas se dirigen especialmente a la modernización de las fuerzas de los aliados europeos dado el *gap* tecnológico y de capacidades con las fuerzas estadounidenses, puesto de manifiesto en las operaciones en los Balcanes.

7. En la Cumbre de Washington los Estados Unidos establecieron cuál iba a ser el futuro de la Alianza: de qué tareas iba a ocuparse y cómo tenía que transformar sus fuerzas militares para ello. No todos los aliados compartían la intervención fuera del área euroatlántica ni la dedicación a tareas de seguridad no estratégicas. Los acontecimientos posteriores volcarán totalmente a la Alianza en dicha dirección.

8. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington la lucha contra el terrorismo y la proliferación de ADM serán las amenazas cuya lucha dirigirá la acción de la Alianza. Al día siguiente de los mismos fue invocada, por primera vez, la cláusula de defensa colectiva del artículo 5 del Tratado de Washington. Tras determinarse que la agresión

⁵ Puntos 22, 24, 48 y 52 del nuevo Concepto Estratégico. Igualmente el Comunicado “Una Alianza para el siglo XXI” trata los riesgos de las ADM -lanzando una Iniciativa que prevé medidas como el incremento del intercambio de información o la asistencia mutua en caso de ataque y creando un Centro para su seguimiento- y del terrorismo, declarando la voluntad de la Alianza de combatirlo (p. 30 y 42).

provenía del exterior la OTAN adoptó una serie de medidas, como el envío de aviones AWACS a Estados Unidos y el comienzo de la Operación *Active Endeavour*, que continúa en la actualidad, que patrulla el Mediterráneo para evitar el tráfico de ADM o de componentes y materiales para las mismas. Esta lucha llevará igualmente a la Alianza a participar, en distinto grado, en Irak y Afganistán.

9. En el contexto de la invasión de Irak la OTAN desplegó medidas defensivas en Turquía⁶ y asistió posteriormente a Polonia en las tareas de liderazgo de un sector del país que asumió dentro de la Fuerza de Estabilización Internacional. Actualmente realiza actividades de formación de las fuerzas armadas iraquíes y suministra equipamiento militar. En Afganistán la OTAN está al mando de la ISAF desde agosto de 2003, habiendo asumido el control de todo el país en octubre de 2006, lo que la ha convertido en su principal misión.

10. La lucha contra el terrorismo ha supuesto también el intento de reforzar y desarrollar unas mejores relaciones con el mundo árabe, existentes con anterioridad pues no se trata en absoluto, pese a lo común de la utilización del adjetivo, de una nueva amenaza. La novedad es que ahora es objeto de la actividad de la OTAN⁷. El Diálogo Mediterráneo con los países de su ribera Sur, lanzado en 1994, y la Iniciativa de Cooperación de Estambul, en 2004, serán los foros creados por la OTAN para ello.

11. Otras actividades a citar son la asistencia prestada a la Unión Africana en la gestión de la crisis de Darfur, para mitigar las consecuencias de desastres naturales o terroristas⁸, y a la seguridad en la celebración de importantes acontecimientos públicos, como las Olimpiadas de 2004 en Grecia.

12. La OTAN del siglo XXI es otra que la de la Guerra Fría, y pese a estar más ocupada que nunca su valor estratégico es mucho menor. Hoy puede ser beneficiosa para sus miembros

⁶ AWACS y defensas antimisiles en la Operación *Display Deterrence*.

⁷ El origen principal del terrorismo internacional se encuentra en el diseño tras la Segunda Guerra Mundial de la región de Oriente Medio. Los judíos lo utilizarán para crear Israel contra el Protectorado británico -voladura por la Irgun en 1946 del hotel *King David*, Cuartel General de las Fuerzas británicas-. Los árabes, tras su derrota en la Guerra de los Seis Días en 1967, recurrirán sistemáticamente al mismo en un conflicto desde entonces asimétrico. Los atentados de las Olimpiadas de Munich de 1972, secuestros de aviones y barcos, atentados contra aeropuertos, discotecas o la explosión del avión de la Panam sobre Lockerbie en 1988 se enfrentan a los ataques de Estados Unidos -a Libia en 1981 y 1986- o de Israel -Sabra y Satila en 1982, bombardeo de Túnez en 1985-. La importancia del Sur del Mediterráneo para la seguridad del área euroatlántica se señaló ya en el Acta de Helsinki de 1975, y Estados Unidos estableció su lista de Estados patrocinadores del terrorismo en 1979.

⁸ Para la realización de estas funciones de asistencia humanitaria se creó por el CAE en 1998 el Centro Euro-atlántico de Coordinación de Respuestas frente a Desastres, que se ha ocupado, entre otros, del terremoto de Pakistán de 2005 o del huracán Katrina en Estados Unidos. Tras el 11-S se le atribuye competencia para gestionar las consecuencias de atentados terroristas.

en la lucha contra las amenazas descritas, pero ya no es necesaria para garantizar su seguridad e intereses vitales. En la nueva situación su principal miembro ejecutará sus acciones más importantes fuera de la misma, mientras los europeos continuarán su proceso de integración adquiriendo progresivamente mayor autonomía en las cuestiones de defensa. Ambas realidades afectan a qué es la OTAN en la actualidad y qué será en el futuro.

13. Estados Unidos lidera desde su creación la Alianza: aporta el grueso de las capacidades militares con las que cuenta para cumplir su función principal de disuasión y, llegado el caso, defensa de sus miembros y asume sus mandos estratégicos. En la nueva situación dos elementos afectan la relación de la potencia con la OTAN haciéndole perder importancia. Por un lado Estados Unidos, sin rival que militarmente pueda amenazarle, no necesita ya el refuerzo que aportaban sus aliados. Por otro lado el continente europeo, con la desaparición de la URSS, ha perdido importancia como escenario de seguridad. Aunque Rusia se ha recuperado de los difíciles momentos que atravesó, su potencia militar, considerable, es muy inferior a la que fue y su esfera de influencia casi ha desaparecido. Otros escenarios demandan la atención de la potencia, de sus intereses globales, particularmente Asia, con China e India como potencias emergentes también en el ámbito militar, y Oriente Medio, por sus reservas de combustible cada vez más demandado y, en el futuro, escaso. La transferencia de sistemas de armas del Atlántico al Pacífico y la reestructuración de su red mundial de bases lo ilustran con claridad⁹.

14. La intervención de la Alianza en los Balcanes, en sus nuevas misiones de gestión de crisis, puso ya de manifiesto la reticencia de Estados Unidos a comprometerse en conflictos en los que no tenía intereses en juego. Intervención tardía y, por parte de la potencia, limitada a bombardeos aéreos con el objetivo declarado de bajas cero. Lo que contrasta con la contemporánea intervención en la Primera Guerra del Golfo en la que asumió el liderazgo y desplegó su ejército sobre el terreno. Nueva actitud frente a la OTAN que se haría evidente en las mayores acciones militares que llevará a cabo posteriormente: Afganistán e Irak.

15. Tras los atentados del 11-S la reacción estadounidense se realizó al margen de la Alianza, fue unilateral, aunque se había invocado el artículo 5 del Tratado OTAN y se adhirieron la mayor parte de los aliados. La Operación *Enduring Freedom* (OEF) no fue una operación de la OTAN sino estadounidense. Pese a haber atribuido a la Alianza nuevas misiones

⁹ De los 315.000 hombres que Estados Unidos tenía en Europa occidental durante la Guerra Fría se ha pasado a los actuales 40.000 y distribuidos de manera muy diferente, con nuevas bases en Polonia, Bulgaria y Rumania. En diciembre de 2007 se decidió retrasar la disminución prevista, que continuará aunque sea a ritmo más lento. También mantiene 400 armas nucleares sobre suelo europeo, tema pendiente de discusión pero que antes o después deberán ser retiradas.

y señalado el terrorismo como amenaza a enfrentar Estados Unidos prefirió actuar fuera de la misma. En aquel momento no se expresó públicamente ninguna preocupación por la constatación del viraje al unilateralismo de unos Estados Unidos víctimas, y con ansias de una reacción rápida y ejemplificadora¹⁰. La *Global War on Terrorism* (GWOT¹¹) había comenzado y en ella la OTAN sólo tendrá un papel secundario.

16. La invasión de Irak en 2003, con base en los vínculos con el terrorismo y la posesión de ADM, lo confirmaba. La Operación *Iraqi Freedom* (OIF) fue decidida por Estados Unidos, que sustituyó la OTAN por una coalición de voluntarios formada *ad hoc* para dicha misión. El entonces Secretario de Defensa Donald Rumsfeld explicó que en la nueva situación era la misión la que formaba la coalición y no ésta -la OTAN- la que decidía la misión. La nueva fórmula servía a un doble propósito: evitar someter sus acciones al consenso de los aliados, de modo que se ejecutarían pese a la oposición de éstos, mientras otorgaba cierto respaldo internacional a lo que en realidad se trataba de una acción decidida y planificada sólo por la potencia¹². La intervención en Irak fue opuesta por importantes aliados tradicionales, no sólo el núcleo europeo franco-alemán, también sus socios del NAFTA. La marginalización de la OTAN en la política de defensa americana es una realidad. Sólo tras las intervenciones, que han cambiado regímenes políticos, querrá la potencia hacer uso de la misma para misiones secundarias de estabilización.

17. Se ha pretendido justificar este cambio en el citado *gap* de capacidades, que provocaría que las fuerzas estadounidenses fuesen más eficaces actuando en solitario que junto a los aliados europeos. La campaña aérea sobre Kosovo se cita como el momento en que la potencia, debiendo efectuar la mayor parte de la misma pero teniendo que consensuar cada blanco con el resto de aliados, adoptó esta decisión para futuras intervenciones.

18. Pero la preferencia por las acciones unilaterales es simplemente una consecuencia lógica de la nueva situación, del mundo unipolar, de la existencia de una sola potencia que al no tener rival pasa a ver las Organizaciones y Tratados multilaterales que integra como limitadores de su poder de acción. La pérdida de importancia de la OTAN para los Estados Unidos debe contemplarse en este contexto, junto a las difíciles relaciones con las Naciones Unidas y sus Agencias, como la AIEA, la denuncia del Tratado ABM para construir su defensa antimisiles, el

¹⁰ Estados Unidos siempre ha respondido a los ataques terroristas. Clinton bombardeó en 1998 Afganistán y Sudán como represalia por los atentados contra sus Embajadas en Kenya y Tanzania.

¹¹ Que ha visto acciones en Filipinas, el Cuerno de África, el Magreb y Georgia.

¹² Resultó patético contemplar cómo Estados en vías de desarrollo aportaban unas pocas tropas mal equipadas con la esperanza de obtener a cambio algún favor de Washington. Y el papel que se atribuyeron algunos de la UE, cuya voluntad, sin embargo, no se correspondía con sus capacidades.

bloqueo de la Conferencia de Desarme¹³ o el no sometimiento al Tribunal Penal Internacional ni al Protocolo de Kyoto.

19. Igual que para las intervenciones militares opta por coaliciones *ad hoc*, para las nuevas misiones que ha encargado a la Alianza desarrollará también marcos informales. El ejemplo paradigmático lo constituye la *Proliferation Security Initiative* (PSI), que es un mero conjunto de actividades¹⁴. Si bien serán las acciones unilaterales las que caracterizarán la política estadounidense, de las que son ejemplos el acuerdo nuclear con India, país que posee armas nucleares y no es parte del Tratado de No Proliferación (TNP) -y del que ya ha comenzado a ser un importante proveedor de armamento- y la importante venta de armas anunciada a los países aliados de Oriente Medio, que ha suscitado la oposición de varios aliados europeos por considerarla contraria al objetivo perseguido de pacificar la región¹⁵.

20. Pero la Alianza atlántica al mismo tiempo se enfrenta a otra situación similar respecto a sus aliados europeos. La evolución de la integración europea ha alcanzado las cuestiones de defensa, plasmada en el desarrollo por la Unión Europea de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que la introduce como nuevo actor en las cuestiones de seguridad. La Unión progresivamente va a ir adquiriendo la capacidad de actuar de manera autónoma en un ámbito que, durante décadas, había estado reservado a la OTAN.

¹³ Estados Unidos se opone especialmente a la negociación del Tratado PAROS (*Prevention of an Arms Race in Outer Space*), al estar estudiando el posicionamiento de varios sistemas: interceptores cinéticos, láseres, etc.

¹⁴ Lanzada por el Presidente Bush en mayo de 2003, y apoyada sobre acuerdos bilaterales de abordaje entre Estados Unidos y Estados pabellón, consiste en la interceptación de buques sospechosos de transportar ADM o materiales relacionados. Plantea numerosas cuestiones desde el punto de vista del Derecho internacional y es muy poca la información que sobre dichas actividades se conocen. Además, vale la pena recordar que su arquitecto, John Bolton, indicaba en noviembre de ese año que los participantes no apuntarían al comercio de barcos de Estados aliados o amigos de Estados Unidos, como India, Israel y Pakistán -los tres, sin embargo, poseedores de armas nucleares y no partes del TNP-. Iniciativas similares se han propuesto para el suministro de combustible nuclear, de modo que fuesen las potencias nucleares las que garantizaran su aprovisionamiento a los países que carecen de dicha tecnología que, a cambio, renunciarían a desarrollarla, eliminando así la incertidumbre de su uso civil o militar. Las posiciones de dichas potencias son divergentes y los países en vías de desarrollo lo consideran una limitación ilegítima de su desarrollo y la imposición de una dependencia inaceptable.

¹⁵ De igual modo que la invasión de Irak y el derrocamiento y muerte de su dictador acelera la necesidad de otros regímenes de buscar la garantía nuclear. La diferencia de tratamiento de la crisis con Corea del Norte explicita que de poseerla las posibilidades de un ataque son menores.

2- LA NOVÍSIMA SITUACIÓN: LA NUEVA UNIÓN EUROPEA

21. Hoy la Unión Europea cuenta con casi 500 millones de ciudadanos, genera cerca de un tercio de la riqueza mundial y el 20% del comercio, es el mayor importador y exportador, aporta el 56% de toda la ayuda oficial al desarrollo y posee la segunda moneda internacional. Es la mayor potencia económica del mundo.

22. El final de la Guerra Fría permitió la reunificación del continente. La UE establecería relaciones inmediatas con los países excomunistas y será su principal contribuyente de asistencia económica y técnica para ayudarles en la transición hacia el Estado de Derecho y la economía de mercado¹⁶. Algunos de ellos, los PECO, son ya miembros de la Unión, que alcanza los 27. Con Rusia -y Ucrania- se ha establecido una asociación estratégica. Similar ampliación ha experimentado su ámbito competencial, que ahora incluye también la defensa.

23. La integración europea durante décadas estuvo centrada en los aspectos económicos, con el objetivo señalado en el Preámbulo del Tratado CECA de establecer intereses comunes entre sus miembros, que deberían llevarles a la acción común. Las cuestiones de defensa se dejaron en manos estadounidenses con la creación de la OTAN en 1949, en la que quedó integrada la Organización del Tratado de Bruselas conocida desde 1954 como Unión Europea Occidental (UEO)¹⁷. Estados Unidos mantendría sus fuerzas en el continente y se vinculaba con la defensa de Europa occidental asumiendo la dirección de la Alianza.

24. Sin embargo, pese a y por esta realidad de inferioridad y dependencia militar de los europeos, nunca estuvieron del todo ausentes. Tanto en el seno de la OTAN, donde siguió actuando la UEO, aunque casi en letargo durante los primeros años, y se creó en 1976 el *Independent European Programs Group* (IEPG). Como dentro del propio proyecto de integración europea: la firma en 1952 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de

¹⁶ Los programas Phare y Tacis repartirán dicha ayuda, al mismo tiempo que se celebran Acuerdos de Asociación para la cooperación política. Las relaciones con la otra frontera de la Unión, marítima, con los países de la rivera sur del Mediterráneo se potenciará con el lanzamiento en 1995 del Proceso de Barcelona, siendo MEDA su programa de asistencia. Ambos grupos de países han visto reforzadas sus relaciones con la Unión con el lanzamiento de la Política Europea de Vecindad (PEV), que tiene como objetivo establecer un anillo de prosperidad alrededor de la Unión. Desde 2007 la asistencia financiera la presta el nuevo Instrumento de Financiación de la PEV, que para el periodo 2007-2013 la ha incrementado en un 32%, poniendo de manifiesto el lugar prioritario que dichos países tienen para la UE.

¹⁷ Reino Unido, Francia y los países del Benelux integraron sus defensas en 1948 para reaccionar frente a una hipotética invasión soviética. Tras la adhesión de Alemania e Italia pasó a denominarse UEO.

Defensa (CED) debía llevar a que los seis miembros de la CECA integrasen sus defensas en un ejército europeo que operaría bajo el mando de la OTAN; tras su fracaso las cuestiones estratégicas se tratarán a través de la Cooperación Política Europea (CPE), siendo objeto de constantes iniciativas el desarrollo de una defensa europea, como la italo-alemana de Genscher-Colombo.

25. La Guerra Fría unía a los aliados occidentales. Los europeos necesitaban el apoyo norteamericano dada su inferioridad militar respecto a la URSS. Estados Unidos reforzaba su potencia con sus aliados europeos y evitaba la amenaza estratégica que hubiese supuesto el dominio de todo el continente por aquélla. Nazi o comunista la situación a evitar era la de una Europa unificada que por su tamaño podría poner en riesgo su hegemonía mundial.

26. Pero ello no debe ocultar que los intereses de ambos nunca fueron idénticos. Crisis como la de Suez, la salida de Francia de la estructura militar de la Alianza, la *Ostpolitik* o la crisis de los euromisiles son algunos ejemplos. Por ello, conforme los países europeos se recuperaban económica e industrialmente, a través de su integración, irán exigiendo una mayor responsabilidad y autonomía en las cuestiones relativas a su seguridad. La década de los ochenta, antes de la caída del bloque comunista, verá la puesta en marcha de la política de defensa europea.

27. La Declaración de Roma de la UEO de 1984 representa el punto de partida. Reconociéndose la indivisibilidad de la Alianza se pretende reforzar su pilar europeo, para lo que se establecía la definición de una Identidad Europea de Seguridad y la armonización gradual de las políticas de defensa de sus miembros¹⁸. La UEO comenzó a desarrollar una limitada capacidad operativa¹⁹.

28. El respaldo definitivo a la misma vino con la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE) en febrero de 1992. La Unión adquiere una dimensión política, y en ella será clave el desarrollo de su nueva política exterior y de seguridad común (PESC), cuyo componente de defensa será la UEO. La creación del Eurocuerpo, sobre la base de la brigada franco-alemana, a la que seguirían otras fuerzas europeas multinacionales, y de la *Western European Armament*

¹⁸ Desde entonces los Ministros de Exteriores y Defensa de sus siete Estados miembros se reunirán dos veces al año. La crisis de los euromisiles sirvió para reforzar la idea de integración en el ámbito de la defensa, señalándose en el Preámbulo de la Plataforma de La Haya de 1987 sobre los intereses de seguridad europeos que “la construcción de una Europa integrada permanecerá incompleta mientras no se incluya la seguridad y la defensa”. La UEO se ampliaría a España y Portugal (1990) y Grecia (1995).

¹⁹ Tareas de desminado del mar entre 1987 y 1988 en el contexto de la guerra entre Irán e Irak, articulación de cierta coordinación en la Guerra del Golfo de 1991 y un pequeño papel en los conflictos de los Balcanes a principios de los noventa: vigilancia del Adriático y asistencia a los países fronterizos del Danubio para garantizar el cumplimiento de las sanciones ONU contra la ex Yugoslavia.

Group (WEAG) muestran que la creación de una política de defensa europea había comenzado. Los siguientes años verían el incremento de la cooperación en el sector del armamento, mediante la creación de la WEAO y la OCCAR en 1996 y la firma de la *LoI* en 1998.

29. La ineficacia europea para enfrentar las crisis de los Balcanes junto al hecho de que la asistencia americana para cuestiones regionales no estaba asegurada hizo evidente que debía darse un nuevo avance en el desarrollo de la PESD. En la Cumbre franco-británica de Saint Malo, en diciembre de 1998, ambos países acordaban que la Unión debía tener una capacidad de acción autónoma respaldada por unas fuerzas militares creíbles y los medios y disposición para utilizarlas en respuesta a crisis internacionales. El Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 recogía dicho compromiso y ponía en marcha el desarrollo de la PESD: creación de sus órganos específicos; establecimiento por el Consejo Europeo de diciembre de Helsinki del Objetivo Principal 2003, que incluía la Fuerza de Reacción Rápida Europea (FRRE) compuesta por 60.000 hombres rápidamente desplegables y sostenibles durante un año; el Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC) para señalar las capacidades necesarias para el éxito de las misiones y cómo conseguirlas. La Unión asumía el desarrollo de su política de defensa²⁰.

30. En 2003 lanzó sus primeras misiones PESD. La misión de policía en Bosnia-Herzegovina, la primera operación militar, *Concordia*, sucediendo a la OTAN en la ARYM y la operación *Artemis*, que llevaría las fuerzas europeas a la República Democrática del Congo (RDC) en lo que constituyó su primera misión militar fuera de área y autónoma. Desde entonces hasta hoy la Unión Europea ha realizado una veintena de misiones PESD en tres continentes²¹, conjugando capacidades militares y civiles como ningún otro actor puede hacer en el presente. Misiones al Chad/RCA, Guinea-Bissau y a Kosovo están en preparación para su lanzamiento en 2008.

31. La decisión de dar un nuevo paso en la construcción europea, que se plasmaría en un Tratado constitucional que recogiese mejor y de manera más clara lo que la Unión es y mejorase su funcionamiento y desarrollo, sirvió para exponer las opiniones de los Estados miembros sobre lo que la defensa europea debía ser -esto es, si contemplan un futuro en el que la Unión Europea emerja como una potencia política o no-. Las mismas quedaron plasmadas en las contribuciones al Grupo (VIII) de Defensa de la Convención Europea, que presentó su informe

²⁰ A consecuencia de lo cual los Ministros de la UEO se reunieron por última vez en noviembre de 2000 en Marsella declarando el cese de su capacidad operativa, que era asumida por la UE.

²¹ Misiones militares, de policía, de Estado de Derecho, de reforma del sector de seguridad, de asistencia fronteriza, de observación o de apoyo logístico han sido desarrolladas en los Balcanes (Bosnia y ARYM), Oriente Medio (Territorios Palestinos e Irak), Cáucaso (Georgia), África (RDC y Darfur) y Asia (Afganistán e Indonesia).

final en diciembre de 2002. La variedad de situaciones de los Estados miembros (atlantistas, europeístas, neutrales) y de sus capacidades (fuerzas, gasto en defensa, base industrial y tecnológica) impedían, como es tradición desde el comienzo de la integración europea, una visión común. La solución sólo podría venir del uso de la fórmula de la cooperación reforzada, de las dos velocidades, como en otros campos tan importantes como la moneda común y el espacio de libertad, seguridad y justicia, permitiendo avanzar a los países que así lo deseen y no participar a los que no. La denominada cooperación estructurada permanente (CEP), propuesta conjunta franco-alemana, aparecía recogida tanto en el proyecto de Constitución presentado por Giscard D'Estaing en julio de 2003 como en el Tratado Constitucional que firmaron en Roma en octubre de 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno.

32. El fracaso del Tratado constitucional parecía retrasar el desarrollo de la PESD. No fue así. La crisis trasatlántica y europea por el conflicto de Irak, que volvía a constatar la inexistencia de Europa como actor en la escena internacional, sirvió para acelerar el proceso. La Unión asumirá progresivamente un mayor número de misiones e irá completando su estructura y mejorando las fuerzas para su ejecución. Las Agrupaciones Tácticas o *Battle Groups* - formaciones de 1.500 hombres-, la aprobación en diciembre de 2003 de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), la creación en 2004 de la Agencia Europea de Defensa (AED), la célula civil-militar y el nuevo Centro de Operaciones permanente desde 2007 son ejemplos de esta evolución.

33. Pese a este espectacular desarrollo y a la amplitud de los objetivos reconocidos por el TUE²² la PESD aparece, sin embargo, sujeta a diversos límites. El primero es teórico y viene constituido por el tipo de misiones que puede realizar, de gestión de crisis en sentido amplio²³. La defensa territorial de los Estados miembros de la Unión no es objeto de la PESD, por lo que se ha argumentado que en realidad se trata de una política de estabilización más que de una política de defensa propiamente dicha. El segundo es real y viene impuesto por la ausencia de capacidades. Ambos límites están intrínsecamente relacionados con la OTAN y con la relación que se establezca entre la PESD y aquélla.

²² El artículo 11 establece entre los objetivos de la PESC, y en primer lugar, “la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión...”. Por su parte el artículo 17 dedicado a la PESD establece en su apartado primero que su desarrollo “podría conducir a una defensa común”, lo que sujeta a la unanimidad del Consejo Europeo pero no a la reforma del Tratado.

²³ Las mismas se establecieron por los Ministros de la UEO en junio de 1992 en la Declaración de Petersberg y fueron incorporadas al artículo 17 del TUE por el Tratado de Ámsterdam de 1997. Posteriormente la EES ha incluido algunas otras, como la reforma del sector de seguridad, el desarme y el terrorismo, pero básicamente siguen haciendo referencia a misiones militares de baja intensidad y con gran componente civil.

3- RELACIONES UNIÓN EUROPEA-OTAN

34. Durante la Guerra Fría las relaciones de seguridad entre europeos y estadounidenses tenían lugar fundamentalmente en el seno de la Alianza, Organización, dada la diferencia de poder militar, controlada y dirigida por Estados Unidos. La dependencia de los europeos se plasmará jurídicamente en la subordinación de la UEO a la OTAN²⁴. La reactivación de esta Organización en los ochenta, en la que los europeos comienzan a desarrollar una política de defensa de manera autónoma, obligará a articular su relación con la Alianza.

35. El primer caso se planteará con la creación de la WEAG en 1992, que asumirá las funciones hasta entonces desempeñadas por el IEPG. Para la transferencia de la colaboración en materia de armamentos que realizaba dicho Grupo en el seno de la OTAN a la UEO, Organización subordinada pero distinta y vinculada a la Unión, los 13 Ministros del primero establecieron unos principios básicos, entre los cuales: que todos participarían plenamente y con los mismos derechos, que debería haber un único foro de cooperación europea de armamentos y que los lazos existentes con la OTAN debían mantenerse. El límite consistía en impedir la separación de los aliados europeos miembros de la Unión de los que no lo son, particularmente Turquía. También debe destacarse la participación de Dinamarca, que sólo lo hará en las iniciativas relacionadas con la OTAN y no en las exclusivamente europeas²⁵. Los mismos aliados europeos crearán la WEAO con el fin de cooperar en los asuntos de I+T de defensa.

36. La propia OTAN reconocerá el deseo europeo de mayor responsabilidad y autonomía en enero de 1994 en la Cumbre de Bruselas, lanzando la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) y el concepto de *Combined Joint Task Forces* (CJTFs), que posibilita “fuerzas separables pero no separadas” de la Alianza. A lo que seguirá la formalización de relaciones, plasmadas en los Acuerdos de Berlín de 1996, con la UEO, que se establece al mismo tiempo como componente de defensa de la UE y como pilar europeo de la Alianza. Podrá realizar misiones Petersberg con diversas condiciones: que la Alianza haya decidido no intervenir y que

²⁴ Su artículo IV establece que: “*In the execution of the Treaty, the High Contracting Parties and any Organs established by Them under the Treaty shall work in close co-operation with the North Atlantic Treaty Organisation.*”

Recognising the undesirability of duplicating the military staffs of NATO, the Council and its Agency will rely on the appropriate military authorities of NATO for information and advice on military matters”.

²⁵ No era miembro de la UEO –observador desde 1992- y no participa en la PESD, incluida la AED.

utilice sus capacidades de planificación y mando. La UEO llegaría a realizar algunas actividades en el contexto de las crisis de los Balcanes²⁶.

37. Tras la decisión de Saint Malo de desarrollar la PESD en el seno de la Unión, con la correspondiente expresión de preocupación por la Administración estadounidense, la OTAN la respaldará en su Cumbre de Washington de 1999 pero intentando mantener el esquema de relaciones existentes con la UEO. Derecho de intervención preferente de la Alianza y sujeción de las operaciones lideradas por la Unión a las 3 Ds expresadas por Madeleine Albright: no Duplicación, no Discriminación y no Desconexión. La Unión deberá utilizar los medios y capacidades de la Alianza y no crear unos propios, podrán participar en igualdad de condiciones que sus miembros los demás aliados europeos, y las fuerzas de la Unión se podrán separar para la realización de las misiones autónomas pero no serán fuerzas separadas de la Alianza: el Cuartel General de la Operación será el SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*) y su Comandante el DSACEUR (*Deputy Supreme Allied Commander Europe*), puesto que recaerá en un europeo y llegará a contar con un pequeño equipo de planificación propio.

38. Desde entonces se negociará la articulación de dichas relaciones, creándose Grupos conjuntos *ad hoc* y comenzando las reuniones entre los órganos de ambas Organizaciones. La Declaración conjunta UE-OTAN sobre la PESD de diciembre de 2002 representaba el final de las mismas, que se materializó en el paquete de acuerdos denominados como Berlín plus de marzo de 2003. Mes que vio su aplicación práctica con el lanzamiento por la UE de la operación *Concordia*, que sucedía a la OTAN en la ARYM.

39. Las relaciones formales entre la OTAN y la Unión Europea son muy amplias. Incluyen un diálogo continuado a todos los niveles: ministerial, embajadores, Secretarios Generales, etc. Más recientemente se han creado una célula de la UE en el SHAPE y un equipo de enlace de la OTAN en el Estado Mayor de la UE (EUMS). Sobre el terreno, y con recurso al mecanismo Berlín plus, colaboran en los Balcanes, donde en 2004 la UE asumió la misión militar de la OTAN en Bosnia-Herzegovina, *Althea*²⁷. También colaboran sobre el terreno asistiendo a la Unión Africana (UA) a gestionar la crisis de Darfur, habiendo establecido una célula conjunta de coordinación de transporte aéreo en Adis Abeba. En el ámbito del desarrollo

²⁶ Contingente de policía en Mostar, reestructuración de la policía albanesa, vigilancia de la situación en Kosovo, desminado de Croacia.

²⁷ En la Asociación estratégica que han establecido respecto a las crisis de los Balcanes deben incluirse los ejercicios conjuntos, que comenzaron en noviembre de 2003 (CME/CMX 03).

de las capacidades militares se constituyó el Grupo UE-OTAN para armonizar los procesos emprendidos por ambas²⁸.

40. Pese a la abundancia de mecanismos y canales de comunicación las relaciones se califican unánimemente como malas. Varios son los problemas que las dificultan. El conflicto chipriota aparece como obstáculo jurídico o formal, pero también encontramos razones de fondo: las aspiraciones de varios Estados europeos de desarrollar una defensa autónoma y la oposición de los Estados Unidos a ello, que provoca a su vez la división de los europeos.

41. Dado que Turquía bloquea el intercambio de información clasificada con Chipre, por no ser Socio de la Alianza (*PfP*)²⁹, las relaciones reales se limitan a discutir las operaciones Berlín plus, en la actualidad sólo *Althea*. Lo mismo sucede en el Grupo de capacidades. Cuestiones como Afganistán, Irak, Irán, terrorismo o ADM no se tratan en las reuniones entre el Consejo del Atlántico Norte (CAN) y el Comité Político y de Seguridad (COPS), debiendo buscarse mecanismos informales para dicho diálogo y pragmáticos para la cooperación sobre el terreno, pero que son muy limitados pues la Unión debe aprobar sus decisiones en materia PESC por unanimidad de todos sus miembros.

42. Sin embargo, la cuestión de fondo se encuentra en el deseo de un grupo de Estados europeos de terminar con la situación de subordinación de la Guerra Fría y que los Estados Unidos, obviamente, prefieren mantener para seguir ejerciendo cierto control sobre las capacidades militares y las misiones de sus aliados europeos. El desarrollo de la PESD es la historia de la ruptura de los límites señalados a la defensa europea por la potencia, de la emancipación de Europa.

²⁸ La OTAN ha intervenido así tanto en el establecimiento del Objetivo Principal (Grupo HTF+) como en la redacción de la Visión a Largo Plazo de la AED.

²⁹ En la misma situación se encuentra Malta.

4- ESTADOS UNIDOS-UNIÓN EUROPEA: EL PULSO

43. 21 de los 26 Estados miembros de la Alianza pertenecen a la Unión, por lo que no se puede plantear el tema de las relaciones entre ambas Organizaciones como si fuesen entidades ajenas. El elemento diferencial es exclusivamente la participación de Estados Unidos en lo que, de otro modo, sería una Organización controlada por la UE. La actitud de la potencia respecto a la Alianza, que dirige desde su creación, y frente a la PESD, y cómo quede ésta, esto es, qué grado de integración alcancen los europeos en defensa, son los elementos que conformarán el futuro de la OTAN y las relaciones estratégicas entre la Unión y los Estados Unidos.

44. La Unión Europea ha ido ganando autonomía en las cuestiones de defensa frente a la OTAN, foro exclusivo en el que se decidían durante la Guerra Fría. Observamos dicha evolución respecto a la ejecución y planificación de las misiones PESD y en la adquisición de las capacidades militares necesarias para ello.

45. La realización de misiones por los europeos dependía de que la Alianza no deseara actuar. Se le atribuía un derecho de intervención preferente, a Estados Unidos, que lo ejercitaría o no según tuviese intereses estratégicos en juego. Pero la intervención autónoma de la Unión en la República Democrática del Congo en el verano de 2003, la operación *Artemio*, puso de manifiesto que tal jerarquización no existe. Los europeos pueden decidir y ejecutar misiones de gestión de crisis con total independencia de la Alianza. Además, ahora la participación en las misiones PESD de los aliados europeos no miembros de la Unión -y de Canadá-, aunque está prevista de manera muy amplia, ya no es automática.

46. Determinar cuándo debe actuar una u otra es una cuestión abierta, habiéndose sugerido varias fórmulas. La división del trabajo entre aspectos militares y civiles ha sido descartada por la negativa de los europeos a limitarse a estos últimos ámbitos, pese a la importancia que para la solución definitiva de los conflictos les atribuyen y el abanico de instrumentos que han desarrollado. Tampoco una división de las tareas militares similar a la realizada en los Balcanes es aceptable, que destina a los europeos a la realización de las menos tecnológicas y peligrosas -despliegue de tropas sobre el terreno- y deja a los norteamericanos las más avanzadas y seguras -observación del teatro de operaciones, ataques aéreos de precisión-. Los intentos de desarrollar sus capacidades militares ponen de manifiesto la voluntad de los europeos de no querer jugar un papel secundario en los asuntos de seguridad.

47. Se sugirió, por no ser discriminatorio ni limitador, un criterio geográfico, de modo que los europeos se ocupasen de los conflictos de su continente y África y la OTAN de los conflictos en zonas más remotas, como Afganistán³⁰. Sin embargo, la Alianza sorprendería en 2005 cuando decidió intervenir, al mismo tiempo que la UE, en Darfur. Estados Unidos rechazaba la división territorial del trabajo entre ambas Organizaciones, negando a la Unión una zona de acción exclusiva en la que desarrollar sus misiones y probar sus capacidades³¹. Aunque posteriormente se ha articulado una cooperación pragmática sobre el terreno, la propia Asamblea parlamentaria de la OTAN lo cita como ejemplo de rivalidad³². No puede desligarse esta decisión del creciente interés norteamericano por África, de donde importa ya más petróleo que del Golfo Pérsico y donde han comenzado a aprovisionarse otras potencias como China. Prueba de ello es la decisión de crear un nuevo mando militar para el continente: AFRICOM.

48. Para la ejecución de sus misiones la Unión debería recurrir a las capacidades OTAN, especialmente a las de planificación dado que carece de un Cuartel General como el SHAPE. Sin embargo, para la ejecución de la misión autónoma *Artemis* utilizó una segunda opción: un Cuartel General nacional “multinacionalizado”³³. Pese a ello la creación de uno europeo en el EUMS ha sido objeto de debate particularmente desde que, en plena crisis iraquí, Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo acordaron en abril de 2003 su creación en Tervueren. Propuesta que obtuvo la oposición frontal de Washington, que habló de duplicación innecesaria y cuyo Embajador ante la OTAN lo calificó de amenaza contra ésta. Tensión que se agravó cuando intervino Londres aceptando en parte dicha pretensión deseando recuperar cierto crédito europeísta ante sus socios. En noviembre de 2003 los tres grandes llegaban a una solución de compromiso: se crearía una célula europea en el SHAPE para ayudar al DSACEUR en la planificación y conducción de las operaciones europeas y la OTAN establecería un enlace en el

³⁰ Correspondiéndose tanto con la importante presencia de Estados Unidos en Afganistán e Irak y su reluctancia a intervenir en los Balcanes y en África -tras sus operaciones en Somalia en 1993 y 1994 y los bombardeos de Sudán de 1998 como represalia por los atentados a sus Embajadas en Kenia y Tanzania-. Como con la voluntad de la UE de asumir la gestión de las crisis de los Balcanes -relevando a la OTAN en ARYM y Bosnia y preparando su futura Misión de Policía en Kosovo- y de ayudar al continente negro, donde está colaborando en la creación de una Arquitectura de Paz y Seguridad, que incluye el refuerzo de las capacidades africanas de prevención, gestión y resolución de conflictos. En diciembre de 2007 se celebró la Cumbre UE-África en Lisboa, en la que se aprobó una estrategia conjunta UE-África y su Plan de Acción. La nueva misión Chad/RCA, la creación en Adis Abeba de una delegación ante la UA, y la prevista misión de reforma del sector de seguridad en Guinea-Bissau son muestras del compromiso a largo plazo asumido por la UE con África.

³¹ Igualmente en los dos casos en los que la Unión ha sucedido a la OTAN en la gestión de operaciones de mantenimiento de la paz en los Balcanes, ARYM y Bosnia, ésta no ha abandonado la zona completamente, dejando un pequeño Cuartel General que le permite seguir la evolución de la situación, de la misión europea y ocuparse de aspectos que no quiere ceder, como la reforma de las fuerzas armadas de los países en transición -campo en el que también la UE juega cada vez un mayor papel-.

³² “*The turf battle over assisting the African Union in Darfur suggested that rivalry could erode the effectiveness of both institutions, while potentially undermining Allied solidarity*”, NATO P.A., Cooperación operacional UE-OTAN, punto 3.

³³ Existen en la actualidad cinco con dicha capacidad, en Francia, Reino Unido, Alemania, Italia y Grecia.

EUMS. Pero junto a ello se lanzó el embrión del Cuartel General europeo de Operaciones, la célula civil-militar, encargada del planeamiento estratégico y con la capacidad de establecer un Centro de Operaciones que planificase y dirigiese las operaciones europeas. Aunque se matiza que la primera opción de la Unión será el recurso a los Cuarteles Generales nacionales, en 2007 el Centro de Operaciones ha devenido permanente, concediendo a la Unión una tercera opción de planeamiento y mando de sus misiones: desde Bruselas³⁴.

49. Similar pugna se produce por el control del transporte estratégico. La Unión, en desarrollo del *Global Approach on Deployability* (GAD), ha establecido Centros de coordinación en Eindhoven –aéreo- y Atenas –marítimo- y ha dotado su Estado Mayor con una célula de planeamiento de movimientos³⁵. La OTAN, por su parte, ha creado el Centro Europeo de Coordinación de Movimientos en Eindhoven -aéreo, marítimo y repostaje en vuelo-.

50. También las fuerzas que deben ejecutar las misiones de gestión de crisis son objeto de formaciones separadas en la OTAN y en la Unión. La UE declaró operativa su FRRE en 2003 y las Agrupaciones Tácticas han alcanzado su capacidad operativa plena -dos misiones simultáneas- en 2007³⁶. La OTAN replicó la iniciativa de reacción rápida de la Unión en la Cumbre de Praga de noviembre de 2002, lanzando, a propuesta de Estados Unidos, la *Nato Response Force* (NRF), lo que algunos llegaron a calificar de “robo intelectual”. Dado que la mayoría de países europeos no cuentan con un volumen de tropas y capacidades para atender ambas formaciones por separado las fuerzas nacionales que las integren serán las mismas. La cuestión de a qué Organización responderían primero se planteó inmediatamente. Aunque se ha alcanzado un acuerdo en sus rotaciones semestrales, persiste la duda de bajo qué mando se colocarán en caso de necesidad urgente. Dichas formaciones se conciben como catalizadoras de la modernización de las fuerzas europeas, por lo que la NRF en principio no incluía tropas estadounidenses. Algo que se ha corregido posteriormente pues no era aceptable la creación de una fuerza compuesta sólo por tropas europeas pero bajo mando estadounidense.

51. La necesidad de modernizar las fuerzas europeas había quedado patente en las operaciones de los Balcanes. El *gap* de capacidades y tecnológico debía reducirse para posibilitar su participación eficaz junto a las fuerzas americanas. Dicha transformación, sin embargo, será objeto de planificación separada. La Unión, para conseguir los Objetivos

³⁴ Se ha activado por primera vez en junio de 2007 para el ejercicio de gestión de crisis MILEX 07.

³⁵ El objetivo final es el establecimiento de un mando europeo único, en el que Francia, Alemania, Bélgica y Holanda ya trabajan.

³⁶ Pese a lo cual ninguna de estas formaciones ha sido activada hasta el presente. Las fuerzas que desempeñan las misiones PESD se crean mediante conferencias de generación *ad hoc*, donde los Estados miembros y los terceros invitados realizan sus contribuciones.

Principales de 2003 y posteriormente de 2010, desarrolló el PAEC, que ha sido integrado progresivamente en la AED que en la actualidad trabaja en un nuevo Plan de Desarrollo de Capacidades. La Alianza lanzó, tras el acuerdo de Saint Malo, la Iniciativa de Capacidades de Defensa (ICD) en la Cumbre de Washington de 1999, sustituida en la de 2002 por el Compromiso de Capacidades de Praga (CCP).

52. Los catálogos de capacidades militares necesitadas coinciden en gran medida pero no son idénticos. Debido a la participación de Estados Unidos la OTAN podría disponer teóricamente de todas las capacidades si aquéllos decidieran ponerlas a su disposición. Capacidades estadounidenses que, por tanto, aparecen como carencias en la planificación exclusivamente europea. Esta diferencia se reconoce al limitarse la cooperación entre ambas Organizaciones a “aquellos casos en los que existe coincidencia de necesidades”. La Unión no puede renunciar a capacidades claves de las que carece, sus Estados miembros, y que la harían dependiente de la aportación, voluntaria, estadounidense. Un ejemplo que ilustra perfectamente esta situación es la capacidad de la navegación por satélite.

53. Desde el punto de vista de la Alianza no hay tal necesidad, pues cuenta con el GPS norteamericano. Pero desde el de los europeos la visión es diferente, pues carecen de una capacidad imprescindible para la guerra moderna y de la que disponen en la actualidad Estados Unidos y Rusia (*Glonass*). Su adquisición por parte de los europeos, Galileo, ha sido objeto de tensiones entre la Unión y los Estados Unidos, opuestos a ello³⁷. La prioridad otorgada a las capacidades de una u otra lista adquiere una importancia clave: de imponerse las decididas en el seno de la OTAN los europeos no podrían nunca adquirir el abanico completo, quedando siempre varias capacidades claves en posesión exclusiva de la potencia.

54. En cuanto a las capacidades coincidentes surge la cuestión de en qué Organización debe perseguirse su adquisición. Los sistemas y plataformas serán diferentes según se haga en el seno de la OTAN o de la UE, bien por sus Estados miembros bien por ellas mismas.

55. Un ejemplo del primer supuesto lo proporciona la adquisición de la capacidad de transporte aéreo estratégico. 16 Estados de la Alianza decidieron una solución provisional

³⁷ Cinco años pasaron hasta que Estados Unidos levantó sus objeciones, alcanzándose en junio de 2004 el acuerdo para armonizar el GPS y Galileo. Para ello los europeos debieron establecer una robustez de señal inferior a la planeada, lo que se ha señalado como perjudicial para Europa y que otorga a Estados Unidos capacidad para denegarla en tiempos de crisis. Sólo tras dicho acuerdo el Reino Unido dio su aprobación para la luz verde del proyecto en el Consejo de Ministros de Transporte de diciembre de 2004, condicionada a un uso y control exclusivamente civil. Para su utilización militar el Consejo deberá adoptar una decisión por unanimidad.

(SALIS) consistente en el alquiler de seis *Antonov 124-100*³⁸. Para paliar dicha carencia de modo definitivo se enfrentan dos plataformas diferentes, una americana y otra europea. Mientras la AED estudia la posibilidad de adquirir conjuntamente por varios Estados miembros una flota de A 400 M, en el seno de la OTAN se ha procedido a la compra mancomunada por varios aliados de cuatro Boeing C-17, avión cuya línea de producción había anunciado su cierre.

56. La OTAN, a diferencia de la Unión por el momento –aunque lo estudia en el seno de la AED-, sí ha adquirido alguna capacidad directamente: la flota de AWACS, de fabricación americana. En la actualidad está fomentando este tipo de soluciones, o la anterior, como fórmulas de conseguir capacidades cada vez más complejas y costosas. Los europeos exigirán participar en estos programas: la flota de AWACS se está actualizando por un consorcio transatlántico liderado por Boeing pero que asocia a EADS³⁹; el sistema de control y mando aéreo (ACCS) se adjudicó en 1999 a un consorcio formado por Thales y Raytheon⁴⁰; el sistema de vigilancia aérea terrestre (*Alliance Ground Surveillance*, AGS⁴¹) reparte las plataformas tripuladas (Airbus 321) y no tripuladas (*GlobalHawk*) y su radar (T-CAR) se desarrolla por el consorcio trasatlántico *AGS Industries*; y el programa *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence* (ALTBMD), lanzado en marzo de 2005 para conseguir la protección de las tropas desplegadas sobre el terreno frente a misiles de corto alcance, ha seleccionado un consorcio liderado por la estadounidense SAIC pero con importante presencia europea⁴².

57. Sin embargo esta situación puede contemplarse también como la garantía de participación de la industria americana en los proyectos destinados a colmar las lagunas de las capacidades europeas. Mientras Estados Unidos las obtiene de su industria nacional (J-STARS), los europeos (AGS) las adquirimos de consorcios trasatlánticos cuando lo hacemos a través de la OTAN. Se ha pasado de un sistema de compra⁴³ a un sistema de colaboración, pero sólo en la adquisición de capacidades europeas. Los números de la propia Administración norteamericana son muy reveladores del cierre de su mercado de armamento a las industrias europeas. En el año fiscal 2006 de los 78.000 millones de dólares que otorgó el *DoD* en contratos para la

³⁸ La misma solución, pero sin el carácter de provisionalidad, se ha adoptado respecto al transporte marítimo estratégico, donde nueve Estados financian el alquiler o ponen a disposición del conjunto varios barcos Ro-Ro.

³⁹ La cuantía para la modernización de los 17 aparatos y los 2 simuladores asciende a 1.320 millones de dólares.

⁴⁰ Excluyendo la adquisición de los sensores su coste total se aproximará a los 1.500 millones de euros.

⁴¹ Con un presupuesto de 3.300 millones de euros.

⁴² La OTAN provee la arquitectura que debe integrar los sistemas de armas (Patriot, MEADS, SAMP-T) y sensores que aportan los Estados. El coste del programa se estima en 75 millones de euros.

⁴³ No abandonado totalmente y que deja ver la preferencia de la OTAN por la industria estadounidense. Así, *Northrop Grumman* ha sido la adjudicataria de un contrato de 105 millones de dólares para dotar a los 17 aviones AWACS con mayores sistemas infrarrojos de contramedidas y *Raytheon* para un sistema de protección de las tropas en Afganistán –similar al RAID que utilizan las fuerzas estadounidenses– con un coste de 5,3 millones de dólares.

adquisición de artículos y componentes de defensa sólo el 2,4% (1.882) se adjudicaron a empresas no estadounidenses⁴⁴. Si se toman en cuenta todos sus contratos la cifra es inferior al 1%. La relación es de una sola dirección, a lo que contribuye la OTAN posibilitando la participación de los gigantes americanos en los presupuestos europeos de equipamiento militar.

58. La creación de la AED marca el paso definitivo para la independencia europea en materia de cooperación de armamentos e investigación militar. La asunción por ésta de las funciones de la WEAG/WEAO ha acabado también con la participación automática de los aliados europeos no miembros de la Unión⁴⁵. Desde ahora la colaboración europea se llevará a cabo en la AED y ya no en la OTAN, donde se han dado programas europeos como el helicóptero NH-90⁴⁶. La Alianza debe ser el marco para las colaboraciones trasatlánticas, como el consorcio *SeaSparrow*, el programa MEADS o el proyecto MAJIC, que incluyan la participación tanto de países europeos como de Estados Unidos. La decisión entre programas trasatlánticos y continentales genera un nuevo campo de rivalidad, como demuestra el anuncio de un programa de helicóptero de transporte pesado tanto por la OTAN como por la AED⁴⁷.

59. Estas cuestiones son claves para la consecución de una base industrial y tecnológica europea de defensa, cuya demanda doméstica es muy inferior a la estadounidense. Según la AED, Estados Unidos ha gastado en defensa en 2006 casi dos veces y media (491.000 millones de euros) lo que los 26 países participantes en la Agencia (201.000). Las diferencias se agrandan si se compara el gasto en inversión (equipos e investigación) donde Estados Unidos (83.000) triplica el gasto europeo (29.100), y más si sólo se considera la investigación, donde la proporción llega a ser de 6 a 1. Los datos de la Alianza reflejan igualmente este desequilibrio: Estados Unidos realiza el 64% del gasto de defensa de los aliados frente al 31% de los europeos. Ésto es posible que deban gastar más, pero es seguro que tienen que hacerlo más en común, en sus propios equipos y proyectos, lo que se ha comenzado a hacer con la AED.

⁴⁴ Los principales receptores fueron el Reino Unido (470 millones), Canadá (450), Alemania (142), Suecia (105), Francia (102), Irak (100), Arabia Saudí (78), EAU (74), Rumania (72), Israel (57), Afganistán (33), Bélgica (33) y Jordania (32,5).

⁴⁵ Turquía, por tanto, que era miembro de la WEAG/WEAO no es participante en la Agencia aunque sigue colaborando en programas europeos, como el simbólico A 400 M -gestionado por la OCCAR pero que a plazo deberá insertarse en el marco de la AED-. En el mismo caso está Dinamarca, único miembro de la UE que no participa en la AED.

⁴⁶ Fabricado por EADS, *AugustaWestland* y *Stork*, pero que puede dotarse tanto de motores General Electric como de misiles americanos.

⁴⁷ Sikorsky, que se ha posicionado en Europa con la adquisición del fabricante polaco *PZL Mielec*, ya ha manifestado su intención de participar en el proyecto de la OTAN. Por su parte, Francia y Alemania que lideran la propuesta en la AED barajan diversas opciones que irían desde la producción europea completa hasta la utilización de plataformas rusas.

5- PERSPECTIVAS DE FUTURO I: ESTADOS UNIDOS Y LA OTAN

60. La Alianza no puede ser importante si los Estados Unidos no le otorgan un papel relevante en su política exterior y de defensa. Este es el principal elemento que influirá en cuál sea el futuro de la Alianza.

61. En febrero de 2005 el Presidente Bush, tras su reelección, realizaba una visita histórica a la OTAN y a la UE en un gesto con el que pretendía arreglar las relaciones trasatlánticas, muy dañadas tras la crisis de Irak⁴⁸. El mismo mes el entonces canciller alemán G. Schröder afirmaba en la Conferencia de Seguridad de Munich que la OTAN ya no era el lugar principal donde los socios trasatlánticos discutían y coordinaban sus estrategias, constatando que las principales acciones militares se decidían y realizaban fuera de ella. La Secretaria de Estado norteamericana C. Rice ha explicado la nueva postura estadounidense frente a la Alianza, calificándola como foro principal pero ya no único para las cuestiones de seguridad. Deja por responder qué criterio será el seguido por la potencia para actuar a través de la OTAN o fuera de ella. Si la no obtención del consenso conduce a la actuación con coaliciones *ad hoc* poca relevancia puede esperarse en el futuro para la Alianza.

62. Estados Unidos sigue liderando la OTAN de manera absoluta. Lo demuestra que todas las iniciativas lanzadas para su transformación desde el final de la Guerra Fría han sido suyas: planes de mejora de las capacidades, creación de la NRF, transformación de la estructura militar de mando estableciendo un único mando estratégico operacional y otro nuevo de transformación, las misiones fuera de área y de lucha contra el terrorismo. Así como que sus operaciones actuales básicamente se ocupan de la estabilización de situaciones creadas por intervenciones unilaterales previas de la potencia, con el apoyo de coaliciones *ad hoc*, realizadas en el marco de su GWOT. Lo que ha llevado a la Alianza incluso a cambiar el continente europeo por Asia como escenario principal de su actividad: de forma limitada en Irak y muy

⁴⁸ Los europeos se han opuesto en ocasiones anteriores a las acciones unilaterales norteamericanas, como cuando Reagan bombardeó Libia en 1986 y Francia y España cerraron sus espacios aéreos a los aviones que provenían de bases británicas. Sin embargo, en Irak la crisis fue mayor debido a sus importantes reservas energéticas y a la posibilidad, todavía existente, de que con los mismos argumentos algún otro país de la zona fuese atacado o sancionado. Hoy se habla especialmente de Irán, entonces se citaba a Arabia Saudita. El control de toda la zona por la potencia es lo que los europeos, algunos, consideran contrario a sus intereses.

amplia en Afganistán, que constituye su principal misión con más de 40.000 hombres desplegados frente a los menos de 16.000 en Kosovo⁴⁹.

63. Algo que ha sido objeto de divergencias entre Estados Unidos y varios aliados europeos. Así, en el mes previo a la invasión de Irak, primero Estados Unidos y después la propia Turquía solicitaron el despliegue de medidas defensivas en su territorio. Alemania, Francia y Bélgica se opondrían por considerar que dichos movimientos influían en el debate que estaba teniendo lugar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y facilitaban la intervención militar. Pese a no lograrse el consenso en el CAN la operación se llevó a cabo, remitiendo el asunto al Comité de Planificación de la Defensa -en el que no participa Francia- donde obtuvo la aprobación.

64. Más importante será el desacuerdo sobre la asunción por la OTAN del mando de la ISAF en Afganistán en 2003 y su progresiva extensión a todo el país. Pese a ello Estados Unidos siguió desarrollando su operación Libertad Duradera de manera independiente. E incluso cuando la OTAN termina su expansión a todo el país en octubre de 2006 incluyendo la zona Este donde operan fundamentalmente las fuerzas norteamericanas éstas sólo van a integrarse parcialmente bajo su mando, manteniendo una autonomía que es característica de las nuevas misiones OTAN desde los Balcanes. Como explicaba el entonces SACEUR General James L. Jones: *“the two missions (OTAN y USA-led coalition) will come together, with one important difference. The US-led coalition that wants to continue the counterterrorism mission –that is, the offensive- more offensive military mission- will do so, continue to do so, under a special arrangement under US Central Command, while the rest of the nations of ISAF will continue to do their, I would say, anti-terrorism defensive nation-building mission under ISAF. But essentially, the officer that conducts the security mission writ large will have two hats, one working for General Abizaid, in the more offensive mission, and the other one working for me as the strategic commander in the rest of the mission. That’s the only distinction. But for all intents and purposes it’ll be a one headquarters, a unity effort”*⁵⁰.

65. El deseo de Estados Unidos de que la OTAN asuma de manera total la operación en Afganistán se corresponde con las dificultades de su presencia en Irak, donde a finales de 2007 mantenía más soldados, 170.000, que durante la campaña militar de 2003. El objetivo declarado es que la fuerza de la OTAN, progresivamente y conforme las fuerzas afganas van asumiendo una mayor responsabilidad en la seguridad del país, se reduzca a 21.000 hombres, incluidas las

⁴⁹ Y que deben seguir reduciéndose con la entrada en escena de la Operación de Policía de la UE una vez se solucione su estatuto definitivo.

⁵⁰ *DoD News briefing with Gen. James L. Jones, transcript*, 6 de marzo de 2006.

fuerzas norteamericanas, lo que permitiría reducirlas de manera muy importante. Ya hoy han sido reducidas en varios miles, pasando de 20.000 a 15.000.

66. Los europeos, algunos aliados miembros de la Unión, están siendo duramente criticados por su escasa contribución a la misma. Sin embargo, un análisis de las contribuciones europeas deja en evidencia dichas manifestaciones. Antes de la extensión al Este de la ISAF los europeos aportaban más del 80% de sus tropas. Si incluimos ahora las fuerzas estadounidenses, con su particular autonomía, la contribución de los Estados miembros de la UE es del 52,65% (22.774 tropas) frente al 34,70% (15.000) de Estados Unidos. Es cierto que Estados Unidos y Reino Unido aportan la mitad de las mismas y que desempeñan las denominadas acciones ofensivas en las zonas del país con conflicto, o más peligrosas, pero es algo que ya hacían antes en el marco de la *OEF* y que no es compartido por todos los aliados. Por ello varios países europeos están presentes pero con ciertos límites, restringidos a misiones defensivas, de estabilización, y a determinadas zonas geográficas. Sin embargo, para juzgar sus contribuciones militares a las operaciones de la Alianza debe contemplarse también su otra misión militar. A la KFOR los Estados miembros de la UE aportan más del 80% de la fuerza (12.855) mientras Estados Unidos contribuye con un mero 9% (1.456). Y dentro de la misma la contribución de los países volcados en Afganistán -e Irak fuera de la Alianza- se deja notar por su ausencia: el Reino Unido contribuye con 135 soldados y Holanda con 6.

67. Pero es que además la contribución europea no acaba allí. La propia Unión Europea también participa en Afganistán. En junio de 2007 ha comenzado una Misión de Policía que se añade a su amplio enfoque sobre el país, que cuenta igualmente con la asistencia política de un Representante Especial y con la labor de reconstrucción de la Delegación de la Comisión en Kabul -la UE aporta un tercio de la ayuda internacional-.

68. Lo mismo sucede en Irak, con menor intensidad. Los europeos contribuyen en tanto que miembros de la OTAN y de la Unión. La Alianza, desde el verano de 2004, ejecuta la *NATO Training Mission-Iraq* (NTM-I), mediante la que se forman las fuerzas iraquíes -dentro o fuera del país- así como se contribuye con equipamiento militar. La misión está coordinada con la Fuerza multinacional que dirige Estados Unidos. La Unión, desde julio de 2005, trata de establecer un sistema penal (policía, sistema judicial y penitenciario), formando funcionarios iraquíes, normalmente en territorio europeo. A lo que se suma la importante ayuda prestada por la Comisión Europea, con Oficina en Bagdad desde 2005, en la reconstrucción del país y en la asistencia a los olvidados dos millones de desplazados en Siria y Jordania que ha generado esta guerra. La ayuda combinada de la Comisión y los Estados miembros se sitúa cerca de los 900

millones de euros desde 2003, la mayor del mundo y que incluye casi el 60% del IRFFI (*International Reconstruction Fund Facility for Iraq*).

69. La contribución europea en Irak y Afganistán no puede calificarse como menor, siendo conflictos en los que nuestros intereses de seguridad no se ven involucrados y en los que no estaríamos presentes de no haber habido previas operaciones estadounidenses. Para los europeos la prioridad la ocupan las crisis de nuestro continente, como demuestra la asunción progresiva de las operaciones de los Balcanes. Sin embargo la OTAN emplea más recursos de los aliados europeos en Afganistán que en Kosovo. Y fuera de Europa existen al menos dos zonas con mayores repercusiones de seguridad, en las que los europeos participan de manera importante en su pacificación, a diferencia de la OTAN. La primera es Oriente Medio, donde la Unión está involucrada seriamente en la solución del conflicto palestino-israelí, principal fuente del terrorismo islámico. Políticamente, formando parte del Cuarteto junto a Estados Unidos, Rusia y Naciones Unidas. Militarmente, participando en la FINUL, a la que aporta la mayor parte de las tropas y todo su componente naval -que incluye a Turquía-. En Líbano, sin embargo, no contribuyen ni Estados Unidos, ni Canadá, ni Australia, ni el Reino Unido ni Dinamarca. Policialmente, con dos misiones PESD lanzadas en noviembre de 2005, una para supervisar la gestión del paso fronterizo de Rafah entre Egipto y la franja de Gaza, y otra para formar policías palestinos que puedan ir asumiendo el control de la seguridad de sus territorios. Y económicamente, siendo la Unión el principal donante de ayuda a Palestina⁵¹.

70. África es la otra región, probablemente la que más importancia tiene para la seguridad de la Unión que ve como sus conflictos y pobreza se traducen en flujos migratorios incontrolables hacia ella. Este juicio lo corrobora el compromiso especial que la Unión ha establecido con el continente negro y que tiene un importante componente PESD, con Misiones en la actualidad en la RDC y en el conflicto de Darfur. La preparación de la continuación de la ayuda a éste una vez que una fuerza mixta ONU/UA asuma su gestión dará lugar a la misión militar europea más importante de 2008: la EUFOR Chad/RCA, con una fuerza de 3.700 tropas. Debido a la participación tan importante de las fuerzas europeas en todas las misiones citadas sólo un país grande, Francia, participará significativamente, aportando el Cuartel General de la Operación -bajo mando de un irlandés- y la mitad de los hombres. La fuerza de entrada estará

⁵¹ Las dos misiones PESD (EU BAM Rafah y EUPOL COPPS) tienen naturaleza civil y se limitan a un centenar de personal desarmado. Su labor, pese a ello, ha sido muy importante, aunque condicionada siempre a los acontecimientos. Así quedarán limitadas desde la victoria de Hamas en las elecciones palestinas y el cruce de Rafah suspendido desde que en junio de 2007 se hace con el control de Gaza. Israel, por su parte, que goza de amplísimas relaciones con la Unión, no se ha mostrado favorable a la presencia europea, al incremento de su protagonismo en la zona, más equilibrado que el de Estados Unidos, como demuestran que la acreditación de la Misión de Policía no se haya otorgado hasta diciembre de 2007 y los conflictos que las fragatas europeas de la FINUL han tenido con sus cazas.

constituida por fuerzas francesas, belgas, irlandesas, austriacas y suecas, a las que seguirán contribuciones destacables de España y Polonia. Ni el Reino Unido ni Alemania, muy ocupadas en otras misiones, van a jugar un papel importante en la misma.

71. La realización de misiones OTAN influye en las fuerzas europeas disponibles para misiones PESD autónomas y para misiones ONU con mayor importancia para los intereses y seguridad de Europa que Afganistán. Las afirmaciones de que allí se juega su futuro la Alianza y de que su producción de opio, que no hace sino crecer desde la ocupación del país, amenaza la seguridad europea resultan muy difíciles de asimilar. Y de tener éxito, pues no se trata de vencer a un enemigo militar ni de pacificar un conflicto interno, se trata de una función similar a la policial de acabar con la delincuencia y el terrorismo y en la que las fuerzas multinacionales se ven como ocupantes por la población local. Nulo interés estratégico y una única consecuencia práctica: dificultar el desarrollo de la PESD empleando dinero y fuerzas europeas en misiones que sólo contribuyen a los intereses de la potencia.

72. Potencia que, pese a dirigirla y utilizarla a voluntad, sigue sin devolver a la OTAN un papel importante en su política exterior y de defensa. El último ejemplo viene dado por la discusión actual sobre la construcción del denominado “tercer sitio” del escudo antimisiles estadounidense en Europa. Dichas negociaciones se siguen bilateralmente con los dos países europeos que deben albergar los interceptores, Polonia, y la instalación radar, República Checa. Las consecuencias sobre la seguridad del continente ya han comenzado a producirse, pues pese a declararse que su objetivo son misiles futuros de Oriente Medio, en especial de Irán, Rusia, de donde están más cercas las instalaciones, lo considera una amenaza a su disuasión nuclear y ha reaccionado suspendiendo sus participación en el Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa⁵². Y muchas otras cuestiones se plantean: la interceptación de misiles sobre territorio europeo, el control del sistema, la posibilidad de ponerlo a disposición de los aliados europeos⁵³, la no cobertura de los países del Sudeste europeo, etc. Varios aliados europeos han exigido que dicho tema se trate en la Alianza, donde, sin embargo, sólo se han celebrado sesiones informativas. La potencia deja, por tanto, fuera del campo de acción de la OTAN la defensa antimisiles, como ya había sucedido con el espacio, ámbitos con cada vez mayores implicaciones en la defensa territorial. Si su garantía pasa a depender de las relaciones bilaterales con Estados Unidos la disminución de la importancia y necesidad de la Alianza pueden llevar incluso a arriesgar su mantenimiento, o a acabar convertida en una especie de Naciones Unidas occidental gestionando crisis a lo largo del mundo.

⁵² A la que pueden seguir otras medidas como la denuncia del INF, la fijación como objetivo militar de dichas instalaciones o el despliegue de fuerzas en la región de Kaliningrado o en Bielorrusia.

⁵³ Lo que se estima costaría 1.000 millones de euros, precio que ha sido calificado de “ganga”.

6- PERSPECTIVAS DE FUTURO II: LA NUEVA PESD

73. El otro elemento del que dependerá la relevancia de la OTAN y cómo sean las relaciones de seguridad entre Estados Unidos y sus aliados europeos es la evolución de la PESD. La Unión Europea está adquiriendo la capacidad de planificación de sus propias misiones, cada vez más numerosas y con un ámbito geográfico global, y las capacidades militares necesarias para su éxito. La AED y la Comisión Europea trabajan en dicho objetivo realizando un importante esfuerzo en conseguir la creación de un mercado intraeuropeo de armamento que lleve a la consolidación del sector y así Europa pueda contar con una base industrial y tecnológica de defensa doméstica que le proporcione esas capacidades que hoy le faltan⁵⁴.

⁵⁴ La AED ha aprobado un Código de Conducta sobre contratos públicos de defensa, que con base voluntaria se aplica desde julio de 2006; una Estrategia para la Base industrial y tecnológica de defensa europea; un marco para una Estrategia de I+T, que establece la elaboración de una lista de tecnologías clave que debe poseer Europa; está desarrollando un Plan de Desarrollo de Capacidades cuya versión inicial se espera para mediados de 2008; e igualmente, para la primavera de ese año debe presentar el último de sus documentos estratégicos, la Estrategia de Armamentos, que indicará cómo pasar de las necesidades acordadas a programas de armamento europeos concretos. En su reunión como Comité Director de la AED, los Ministros de Defensa acordaron en noviembre de 2007 una serie de mínimos para potenciar la defensa europea: dedicar el 20% del gasto en defensa a equipamiento e investigación, de la que el 35% tendría que ser europeo -frente al actual 21%-, y aumentar el gasto en I+T del 1,2% hasta el 2%, de la que el 20% se haría por colaboración europea -hoy sólo el 10%-. Igualmente ha puesto en marcha programas o estudios sobre numerosas capacidades y tecnologías, los menos financiados por ella los más en forma colaborativa entre varios Estados participantes, lo que incluye el primer Programa de Inversión Conjunta -sobre protección de la fuerza-, que debe ser el modelo a seguir. Citaremos algunas: UAVs, grupos de microsátélites en el ámbito de la inteligencia electrónica, imagen espectral, *Network Enabled Capabilities* (NEC), soldado del siglo XXI y observación desde el espacio. Por su parte la Comisión Europea ha presentado en diciembre de 2007 su paquete de defensa, que se une a la Comunicación interpretativa de diciembre de 2006 sobre el artículo 296 TCE, y que incluye una Comunicación con propuestas para fomentar la competitividad del sector, una Directiva sobre los contratos públicos de defensa que, recogiendo las especialidades de los mismos, persigue la apertura de los mercados nacionales y la competición intraeuropea, y otra sobre las transferencias intraeuropeas de productos de defensa, proponiendo licencias generales y globales que las agilicen. Igualmente el 7º Programa marco de Investigación dedica varios de sus ámbitos a tecnologías relacionadas o útiles para la defensa, destinando para el periodo 2007-2013 1.430 millones de euros al espacio, 1.400 al sector de la seguridad, 9.050 al sector de las TIC, 4.160 al del transporte -que incluye el sector aeronáutico y Galileo-, y 3.475 a nanotecnología y materiales. Un ejemplo de las sinergias que pueden conseguirse lo constituye la radio definida por programa informático (*Software Defined Radio*, SDR), donde en la Agencia seis Estados participantes colaboran en el programa ESSOR para reforzar la interoperabilidad de sus sistemas nacionales, la propia Agencia realiza un estudio sobre los requisitos militares a largo plazo y la Comisión dentro de su programa de Seguridad financia un programa sobre sus aplicaciones civiles (WINTSEC). Europa presenta carencias de capacidades especialmente en los ámbitos de la NEC, defensa antimisiles -interceptores exoatmosféricos para la defensa territorial-, sistemas espaciales -de alerta temprana, SIGINT y de observación espacial-, y UAVs -HALE yUCAVs-. En algunos de estos campos existen sistemas de limitada capacidad operativa o en fase de demostración.

74. Dado que dichos sistemas son cada vez más complejos tecnológicamente y más costosos ningún Estado de la Unión puede permitírselos por separado. Ni poseer una base industrial y tecnológica completa. La solución europea se impone, siendo unánime que no hacerlo llevaría a la pérdida de la industria europea de defensa cuyas empresas acabarían trabajando como subcontratistas de los *primes* americanos⁵⁵. Si es lógico que Estados Unidos deniegue la transferencia de sus sistemas y tecnologías sensibles que constituyen la base de su superioridad militar⁵⁶, e incluso limite la puesta a disposición de sus capacidades a sus aliados más cercanos durante la ejecución de operaciones conjuntas⁵⁷, igualmente legítima es la aspiración europea de desarrollarlas. Que sean europeas es la mejor garantía de nuestra soberanía y seguridad. Lo que además nos permitirá ser un socio más eficaz y asumir una mayor parte de la responsabilidad en la escena internacional.

75. El avance de la PESD conduce progresivamente a una Europa más fuerte, capaz de decidir y actuar de manera independiente. Lo que Estados Unidos no desea. Lo demuestra su oposición a cada avance de la defensa europea y la paradoja que supone exigir a los europeos que inviertan más en defensa y mejoren sus capacidades como único medio de que puedan interoperar con sus fuerzas al mismo tiempo que se critican sus esfuerzos por implicar duplicaciones de las capacidades americanas. Como ha expuesto el *Center for Strategic and International Studies* (CSIS): “*Throughout the Cold War, the United States generally supported European efforts aimed at increasing military capabilities and facilitating greater burden-sharing across the Atlantic. The crucial condition for this support was that the measures were undertaken within the NATO framework and thus remained under US influence. Indeed, the majority of European countries refrained from significant security cooperation outside of NATO to prevent antagonizing the United States and weakening the transatlantic relationship. Today (...) the United States sometimes appears to be of two minds with regard to the EU’s European Security and Defence Policy: It applauds steps taken to strengthen European military forces but in the next breath worries about Europe taking independent action that could weaken the NATO alliance or run counter to US security interests.*”⁵⁸. Otros *think tanks* americanos, como

⁵⁵ Informe sobre una Visión inicial a Largo Plazo, aprobado por la AED en octubre de 2006.

⁵⁶ Sistemas como el F-22 Raptor, solicitado por Australia y Japón, tecnologías como la de furtividad, que ha originado disputas en el desarrollo del programa multinacional F-35, o las de defensa antimisiles, que ha visto rechazada la transferencia desde el programa de defensa terminal de área de alta altura (THAAD) al programa de cooperación atlántico MEADS, cuyo socio principal es Estados Unidos (51%).

⁵⁷ Así el propio Reino Unido ha visto cómo en las operaciones en Afganistán e Irak sólo ha tenido acceso a los datos del teatro de operaciones captados por los sistemas J-STARS y *Global Hawk* de manera diferida y una vez tratados por los mandos americanos. Incluso los datos recogidos por sus propios sistemas han sido de imposible acceso cuando se volcaban en la red americana SIPRNET, que califica toda su información como clasificada para los extranjeros. También el lanzamiento de sistemas europeos como Galileo o los de observación de la tierra tienen su origen en experiencias de acceso muy limitado a los estadounidenses en las operaciones de los Balcanes.

⁵⁸ CSIS, *European Defense Integration: bridging the gap between Strategy and Capabilities*, 2005, p. 25.

Heritage, acusan a la Unión Europea de no ser un aliado fiel, incluso de no ser democrática (¿?) y de poner en riesgo su relación especial con el Reino Unido, explicando que al imponer especificaciones comunes para los equipos de defensa, que en su mayoría difieren de los americanos, impedirá su cooperación en las guerras altamente tecnológicas del futuro.

76. Aunque la versión oficial explica que la dificultad de avanzar en la PESD viene dada por tratarse de una política que se encuentra en el núcleo mismo de la soberanía nacional, el motivo real es que choca con la oposición frontal de Washington. Es evidente que la unión de las fuerzas y capacidades de todos o varios de los miembros de la UE tendría como resultado una fuerza militar superior que la nacional, pero implica poner en riesgo las relaciones con la potencia. Y varios Estados europeos no están dispuestos a ello por diversas razones: seguir disfrutando de una relación privilegiada, como el Reino Unido que goza del estatus de potencia nuclear utilizando el sistema de misiles *Trident* estadounidense, se beneficia de una colaboración industrial y tecnológica especial y sus empresas son autorizadas a adquirir otras norteamericanas y seleccionadas como proveedoras del Pentágono; necesidad de garantía última del apoyo militar estadounidense, situación en la que se sitúan la mayoría de los Estados de la Europa Central y Oriental respecto a sus relaciones con Rusia; aliados enfrentados que no quieren que su rival incremente las relaciones de defensa con la potencia, caso de Grecia y Turquía, y de España y Marruecos –aliado mayor USA no OTAN-; o como Dinamarca, que mantiene una particular relación con su territorio autónomo de Groenlandia donde Estados Unidos tiene una importante base de radar de alerta temprana en Thule.

77. El Reino Unido es el centro de las mayores presiones por su tamaño y su industria militar. En el momento actual se beneficia tanto de su pertenencia a la Unión -economía- como de su relación especial con la potencia -poder militar e influencia política-, lo que le ha permitido crecer en riqueza de manera considerable. Pero dicha situación no podrá mantenerse, pues el desarrollo de la PESD le obligará a elegir entre involucrarse definitivamente en la construcción europea o quedarse en sus márgenes fuera del núcleo que la dirija. Desde Estados Unidos se le ha acusado de estar alineándose secretamente con la defensa europea, malgastando grandes cantidades de dinero en sistemas más costosos y de peor calidad que los americanos⁵⁹ y apoyando su evolución -en Saint Malo en 1998 y en 2003 con la aceptación de la creación de la célula civil-militar, embrión del Cuartel General de la UE-. Desde Europa, sin embargo, se ve al Reino Unido siempre frenando su desarrollo: los ejemplos más recientes han sido su oposición, por tercer año consecutivo, a aprobar un presupuesto plurianual para la AED y a dotar con más

⁵⁹ Se han citado el misil de crucero *Storm Shadow* y el aéreo *Meteor*. Para una visión de esta teoría *vid.* “*The wrong side of the hill-The ‘secret’ realignment of UK Defence Policy*”, R. North, agosto 2005. En la actualidad solicitan la oposición a la financiación de Galileo, desarrollado con fondos comunitarios.

personal el Centro de Operaciones de la Unión. En cuanto a los sistemas y equipos se puede argumentar también la alineación con la industria estadounidense, pues está comprando C-17s haciendo peligrar su número comprometido de A 400 Ms y su participación en el programa JSF F-35 crea incertidumbre sobre la adquisición de la *tranche* 3 del Eurofighter. La salida de la industria británica de Europa la ha escenificado *BAE Systems*, su empresa principal, al vender su 20% de Airbus para financiar la compra de la americana *Armor Holdings* en 2007, y aumentar así su cuota de participación en el presupuesto del *DoD*⁶⁰. Objeto de similares preocupaciones ha sido la firma, en junio de 2007, del Tratado relativo a la cooperación en comercio de armamento con los Estados Unidos que, pese a no ser la buscada excepción a la *ITAR*, supone un claro progreso para la colaboración de las firmas de defensa de ambos países planteando dudas sobre sus efectos en los proyectos europeos⁶¹. Parece seguro que el Reino Unido no estará en el próximo paso de la defensa europea.

78. Previsiblemente algún otro Estado de la Unión será tentado por la potencia para reforzar sus relaciones militares e impedir su integración en la defensa europea. Y varias son las fórmulas posibles: compra de productos de su industria militar que le permita sobrevivir sin participar en la consolidación del sector que debe ver Europa, autorización de una mayor transferencia de tecnologías que ayude a mejorar esa industria, o simplemente venta de sistemas y plataformas más sofisticados que aumenten el poder militar del aliado. Éste es el objetivo perseguido por la industria americana, que reiteradamente solicita la revisión de su sistema de exportación para facilitarla y ganar así una mayor cuota de los mercados aliados. Particularmente Francia, que está estudiando su regreso a la estructura militar integrada de la Alianza, podría encontrarse con la oferta de algunos puestos clave en la misma acompañada de la compra de armamento por algún país aliado. En la actualidad, debido a su falta de peso político en la escena internacional -como todos los Estados europeos individualmente- no consigue imponerse en las competiciones a las empresas americanas, incluso cuando las pruebas de las plataformas arrojan un resultado favorable a las suyas -caso del Rafale en Corea del Sur y recientemente en Marruecos-. Falta de exportación que, unido a las cortas series nacionales, dificultan la modernización de aquéllas.

79. Esta es la disyuntiva que los países de la Unión van a enfrentar en los próximos meses. Por un lado, seguir subordinados a la potencia en el seno de la Alianza y permanecer sin

⁶⁰ Posicionamiento en el mercado estadounidense que comenzó en 2005 con la adquisición de *United Defense*. Pese a su salida el consorcio europeo mantiene 13.000 puestos de trabajo en el Reino Unido.

⁶¹ La pertenencia de las empresas a la “Comunidad Aprobada” las exonerará del requisito de la licencia, planteándose la cuestión de si empresas británicas pero controladas por terceros, como *Thales UK*, podrán ser miembros de la misma. De no poder se limitará mucho su participación en programas en los que intervengan tecnologías americanas. Del mismo modo la participación de empresas británicas en programas exclusivamente europeos se hace más difícil.

peso político en la escena internacional por falta de capacidades militares aunque en posiciones secundarias relativamente cómodas, que no están aseguradas para el futuro⁶². Por otro, tratar de conseguir las pero con la oposición de la potencia y la pérdida, al menos momentánea, de sus relaciones especiales.

80. Los instrumentos para dar el paso definitivo en la construcción de una defensa común europea los aporta el Tratado de Lisboa, en ratificación durante 2008 y, de terminar dicho proceso con éxito, en vigor desde 2009. La nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que declara en su nuevo artículo 28 A el objetivo final de la defensa común - cambiando el tiempo condicional actual por el futuro-, incluye dos novedades muy importantes. La primera, en su apartado séptimo, es una cláusula de defensa colectiva que pasa a incluirse ya en la propia Unión. Aunque recoge las especificidades resultantes de los Estados miembros neutrales y de que la mayoría pertenece a la OTAN, para los que “seguirá siendo el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta”, aporta una novedad frente a los artículos 5 de los Tratados OTAN y UEO: cubre todo el territorio de los Estados europeos. De esta manera un ataque en los territorios españoles del norte de África o de las posesiones oceánicas de Francia y Reino Unido quedan cubiertas por la misma. Su introducción supone el establecimiento de una solidaridad política entre los Estados miembros y la inclusión entre las misiones de la PESD de la defensa territorial, que se suma a las de gestión de crisis que recoge el artículo 28 B. En todo caso, más allá de los debates jurídicos sobre los términos y su interpretación, serán las capacidades de que se vaya dotando la Unión las que determinen su fuerza militar, para misiones de gestión de crisis o para cualesquiera otras que decida realizar.

81. La segunda novedad la constituye la introducción del mecanismo de las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la defensa. El apartado 6 del artículo 28 A, el artículo 28 E y un Protocolo anejo regulan la denominada cooperación estructurada permanente (CEP), que podrán establecer “los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes”. Iniciativa que ya no puede bloquearse fácilmente pues la decisión del Consejo se somete a la mayoría cualificada. La creación de este Eurogrupo de la Defensa supondrá una nueva etapa en la autonomía de la defensa europea, que “contribuirá a la vitalidad de una Alianza Atlántica renovada”. Los compromisos de los Estados participantes se referirán a

⁶² Potencias emergentes de mucho mayor tamaño que los Estados europeos están creciendo militarmente al mismo ritmo que lo hacen sus economías, en especial Rusia, China e India. También Japón, una economía mayor que cualquiera de las europeas individualmente, ha creado un Ministerio de Defensa, ha desplegado fuerzas militares en el exterior y debate el restablecimiento de una industria de defensa doméstica e incluso la adquisición de armas nucleares para enfrentar su nuevo contexto geopolítico. Si los europeos no nos unimos iremos decayendo progresivamente.

niveles de gasto de inversión en equipos, armonización de la determinación de las necesidades militares, puesta en común y especialización de medios y capacidades, cooperación en formación, logística y capacidad de despliegue, interoperabilidad y participación “en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la AED”, que realizará evaluaciones periódicas de las contribuciones.

82. Los Estados que formen la CEP pasarán a tener un poder militar mayor y con ello peso político internacional. Sobre cuáles pueden ser éstos, parecería lógico que los que forman el Eurocuerpo fuesen su base. También, por sus capacidades industriales y gasto en defensa, Italia, Grecia, Suecia y Finlandia deberían participar desde el principio. Para el éxito de la misma se recomiendan una serie de compromisos políticos además de los cuantitativos. El primero debería hacer la cláusula de defensa colectiva incondicional entre dichos países, de modo que garantice los riesgos potenciales que algunos pueden ver incrementados al integrarla, aunque esto implique concesiones por parte de algunos respecto a su tradición neutral. El segundo es que se produzca una plena transferencia de tecnologías, progresiva, que demuestre la confianza que debe existir entre ellos de modo que los países menos desarrollados en este campo las adquieran a cambio de contribuir económicamente a los programas europeos, haciéndolos mayores y consiguiendo así economías de escala que abaraten el precio de los sistemas y permitan aumentar el dinero dedicado a investigación para su mejora⁶³. En este contexto la especialización industrial, las fusiones transnacionales que den origen a campeones europeos -sin pactos de accionariado que limiten los derechos de algunos socios-, la adquisición en común a través de la AED o incluso por ésta directamente serán posibles. Y cuestiones como los *offsets* y la seguridad de suministro quedarán superadas por las ventajas mutuas derivadas para todos los participantes. Todos los países con voluntad real de contribuir a una defensa común deberían ser admitidos, ya que los que se excluyan reaccionarán incrementando sus relaciones con la potencia, reduciéndose así los presupuestos y capacidades industriales y tecnológicas disponibles para el proyecto europeo.

⁶³ La aportación de tecnologías deberá tenerse en cuenta a la hora de distribuir la carga de trabajo de los respectivos programas del mismo modo que las cantidades invertidas en el desarrollo y adquisición.

7- PROPUESTAS

83. Hasta ahora la OTAN no se ha adaptado a la novísima situación que genera el surgimiento de la Unión Europea como actor de seguridad internacional. En su *Comprehensive Political Guidance*⁶⁴, que hizo pública en la Cumbre de Riga de 2006 -aunque había sido aprobada un año antes-, sí reconoce su creciente papel en apoyo de la estabilidad internacional, citándola junto a las Naciones Unidas en el campo de la prevención de conflictos y gestión de crisis. Pero como ha explicado Javier Solana, tras reafirmar que la asociación trasatlántica es indispensable e irremplazable, las modalidades de la relación euro-norteamericana deben adaptarse a la evolución del mundo y también de cada uno de sus socios: “Cuando actúan juntos, los Estados Unidos de América y la Unión Europea son la mayor fuerza de paz y estabilidad internacional. Pero las formas, los marcos, las normas de asociación estratégica no se establecen de una vez por todas”.

84. La Unión Europea y Estados Unidos mantienen una estrechísima asociación, basada en su gigante relación económica⁶⁵. También han desarrollado un diálogo político, que progresivamente ha ido incluyendo las cuestiones de seguridad. La Declaración adoptada en la última Cumbre de abril de 2007 sobre asuntos políticos y de seguridad se ocupaba de, entre otros temas, los Balcanes, Afganistán, Oriente Medio, Irak, Irán, Rusia, América Latina y los esfuerzos para combatir el terrorismo y las ADM.

85. Sin embargo no existen todavía relaciones militares entre ambos. Además de las bilaterales que la potencia mantiene con los Estados europeos -desproporcionadas por la diferencia de fuerzas- la trasatlántica sigue teniendo lugar en el seno de la OTAN. Su estructura debe ser reformada para adaptarse a esta novísima situación en la que ya no sólo los Estados Unidos son capaces de actuar de forma unilateral, sino que también la UE está desarrollando esa capacidad. Lo que se refiere tanto a la realización de misiones militares como a la obtención de capacidades. En el estado actual de la PESD será en ésta donde los europeos ejecutarán sus operaciones en las que no intervenga la potencia, lo mismo que los programas de armamento con los que dotarse de las capacidades necesarias se realizarán en el marco de la AED cuando

⁶⁴ Documento que establece las prioridades para los próximos diez o quince años en los ámbitos de capacidades, planeamiento e inteligencia, constituyendo el referente para la transformación de la Alianza.

⁶⁵ La mayor del mundo, pues juntos representan el 40% del comercio mundial y sus intercambios diarios se valoran en 1.700 millones de euros. Entre 12 y 14 millones de puestos de trabajo dependen de la relación trasatlántica.

participen sólo países europeos. La Alianza queda en la novísima situación como el lugar en el que tendrá lugar la cooperación trasatlántica, tanto para la gestión de crisis como para la transformación de las fuerzas. Allí donde no intervenga Estados Unidos tampoco lo hará la OTAN, pues la cooperación en defensa exclusivamente europea se realiza ya en la propia Unión. Si la OTAN va a ser el marco en el que la relación trasatlántica militar tenga lugar su estructura de mando debe reflejar un balance entre americanos y europeos.

86. En la actualidad sus dos mandos estratégicos siguen recayendo en militares estadounidenses. Al frente del *Allied Command Operations* (ACO) está el SACEUR, que ejerce desde el SHAPE en Mons, Bélgica, el liderazgo de todas las operaciones militares de la Alianza, y que recae en el militar estadounidense que ostenta el cargo de Comandante del Mando europeo de Estados Unidos. Desde Praga, sustituyendo al mando Atlántico en Norfolk, Virginia, el nuevo *Allied Command Transformation* (ACT) es responsable de promover y supervisar la continua transformación de las fuerzas y capacidades de la Alianza, al frente del cual está el SACT (*Supreme Allied Commander Transformation*), que recae en el militar estadounidense que dirige el Mando de Fuerzas Conjuntas de Estados Unidos, encargado de la transformación de las fuerzas norteamericanas. Esta estructura de mando estadounidense tiene su origen y razón en la Guerra Fría, pero ya no responde a la situación actual.

87. A similitud de lo que ocurre en las Instituciones Financieras Internacionales, donde un europeo preside el FMI y un norteamericano el Banco Mundial, ambos deben repartirse los mandos estratégicos. Dada su diferente naturaleza la mejor opción sería rotatoria, alternándose un militar americano y uno europeo los puestos de SACEUR y SACT. Sería positivo que ambos contasen con un *Deputy Commander*, de manera que siempre europeos y americanos estuviesen representados en ambos mandos al máximo nivel.

88. Buscar las soluciones a la adecuación de la Alianza en otros lugares es incorrecto. Así, ampliar el CAN o crear un nuevo foro en el que estén presentes todos los miembros de la Unión y la OTAN, permitiendo incluso la participación del Alto Representante, pueden ser buenas ideas pero que no aportan soluciones a los problemas vistos, pues allí la Unión no falta ya que de haber consensuado alguna posición todos o parte de sus miembros podrán mantenerla. Más inverosímiles son las propuestas que fijan la solución en la participación de Estados Unidos en las Instituciones decisorias de la Unión, bien el Consejo bien el Consejo Europeo. Lo que desde el viejo continente merece la misma opinión que los estadounidenses otorgarían a una solicitud de la Unión de obtener el estatuto de observadora en el Senado estadounidense para participar en los debates entre los Estados federados. Se trata de reconocer el nuevo peso que tiene la Unión Europea en el ámbito de la seguridad internacional como actor autónomo, al haber

desarrollado las fuerzas y capacidades para desempeñar misiones de gestión de crisis de manera independiente. Y de utilizarlas junto a las americanas a través de la Alianza. Lo que sólo puede hacerse reequilibrando su estructura militar, casi sesenta años después de su creación, para permitir que estadounidenses y europeos cooperen como socios iguales, decidiendo en común qué crisis quieren gestionar y qué capacidades desarrollar.

89. Sería beneficioso para dicha cooperación entre los dos pilares de la Alianza, en contra de la opinión manifestada por varios países europeos y por su propio Secretario General⁶⁶, el desarrollo por parte de la Alianza de capacidades civiles, que en realidad ya está adquiriendo y utilizando sobre el terreno al haber aplicado un enfoque pragmático amplio tanto en Kosovo como en Afganistán. Esta solución aparece más razonable que la participación de Estados Unidos en las misiones civiles PESD -como hacen otros aliados como Canadá- y que la posibilidad sugerida de establecer un Berlín plus inverso -la OTAN utilizaría en sus misiones las capacidades civiles PESD-, cuando la tendencia a la que lleva la evolución de la defensa europea es a que la Unión no utilice Berlín plus sino sus propios medios y capacidades.

90. También sería conveniente una mayor participación de los órganos PESD en la Alianza, tanto en el SHAPE, donde debería aumentarse el personal enviado desde el Estado Mayor de la UE para análisis estratégico y planificación de operaciones, como en el ACT, donde tendría que estar presente la AED para participar en la definición de las prioridades de transformación de las fuerzas y en las relaciones con la industria de defensa. Con ello la OTAN incorporaría plenamente a su otro pilar en sus mandos hasta ahora estadounidenses, lo que sólo puede mejorar la gestión y hacer más fáciles las misiones y programas trasatlánticos.

91. La cuestión de qué europeos ocuparían el mando y el submando estratégicos en la OTAN es exclusivamente europea, y debe decidirse en el seno de la Unión. Dado que los países que establezcan la CEP van a encargarse de las misiones más exigentes en nombre de la Unión y a comprometerse con objetivos de capacidades superiores debería ser en ellos en quienes recayese. Que lo hiciera en nacionales de Estados no participantes en la misma no supondría más que un cambio formal en la estructura de la Alianza, pues son aquéllos los que impulsan y crean la defensa europea, los que realizan las misiones y aspiran a dotar a la Unión de todas las capacidades. Francia, que ha puesto como condición para su posible retorno a la estructura

⁶⁶ Jaap de Hoop Scheffer ha explicado que el deber de la OTAN es crear un contexto en el que la reconstrucción y el desarrollo sean posibles, lo que corresponde a otros, citando a las Naciones Unidas, a la Unión Europea, al Banco Mundial y al G-8, y advirtiendo que debe guardarse contra los llamamientos para una actividad civil mayor, que considera pretextos para reducir los esfuerzos militares de la Alianza. *Remarks at the Security&Defence Agenda's NATO&ESDP Conference*, 8 de junio de 2007. http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/Reports/2007/SDA_NATO&ESDP_report.pdf

militar de la Alianza el refuerzo de la PESD, podría ocupar en primer lugar el mando estratégico europeo, que deberá rotar periódicamente entre sus miembros como sucede en el Eurocuerpo.

92. El reequilibrio de la Alianza es necesario para su propio futuro. Si continúa dedicada sólo a funciones secundarias y que atienden únicamente los intereses de la potencia los europeos preferirán utilizar sus recursos en misiones y capacidades desarrolladas en la UE y que contribuyan verdaderamente a mejorar su seguridad. Javier Solana exponía en la Conferencia anual del Instituto de Estudios de Seguridad europeo, en noviembre de 2007, que uno de los desafíos a los que la Unión deberá hacer frente en los próximos años es el de actuar en el exterior sobre la base de intereses propiamente europeos. Algo que reclaman sus ciudadanos, como muestra la amplia mayoría que considera que la Unión debería asumir una mayor responsabilidad en las cuestiones de seguridad, recogida tanto por el último Eurobarómetro como por el informe de *Transatlantic Trends*.

93. Ciudadanos europeos que todavía estiman preferible enfrentar las amenazas globales conjuntamente con los Estados Unidos, pese a que desde 2003 juzgan su liderazgo indeseable (58%) y una gran mayoría desapruueba la política exterior de la Administración Bush (77%). La OTAN, Organización dirigida por la potencia, experimenta igualmente un descenso en el papel que los europeos le atribuyen en su defensa. No ayuda a dicha cooperación las continuas críticas a algunos aliados europeos por parte de la potencia, ni sus amenazas de desvincularse de la Alianza si aquéllos no contribuyen más a sus misiones. En esta línea el Secretario de Defensa americano Robert Gates afirmaba en la Conferencia de Ejércitos europeos de Heidelberg, el 25 de octubre de 2007, que los progresos de la NRF -compromisos y acuerdos para su uso- junto con otras contribuciones aliadas -refiriéndose a Afganistán- “*are factors that will help determine what future US contributions will be*”.

94. Una Alianza renovada, con mayor presencia europea en su dirección, es algo que también beneficia a los Estados Unidos porque ese pilar europeo reforzado asumirá una mayor cuota de la carga en los asuntos de seguridad que hasta ahora soporta la potencia por sus mayores capacidades (*burdensharing*) y porque su representación en la OTAN creará por primera vez un verdadero interlocutor para la cooperación con Europa, cuya complejidad institucional y ausencia de posiciones comunes la ha imposibilitado hasta el momento⁶⁷.

⁶⁷ Los Estados europeos han mantenido diferentes posturas en las crisis de los Balcanes, Afganistán e Irak, y también respecto al escudo antimisiles estadounidense y el estatuto de Kosovo. Los países que integren la CEP están llamados a ejecutar una política exterior común permitiendo, por tanto, una verdadera cooperación con ellos. También el perfeccionamiento de la estructura institucional de la Unión que traerá Lisboa debe ayudar a una acción de ésta más unificada en los asuntos internacionales (Alto Representante reforzado, servicio diplomático europeo, Presidencia estable de la Unión).

95. Igualmente una mayor impronta europea ayudará a recuperar el apoyo de la opinión pública mundial para la potencia y la OTAN. La manera en que la Unión Europea enfrenta los problemas globales se ha impuesto: mezcla de capacidades militares y civiles, comprensión y tratamiento de las causas de fondo, apoyo de un sistema multilateral en el que todos participen, financiación de más de la mitad de la ayuda mundial al desarrollo, lucha contra el cambio climático, la pena de muerte, establecimiento del Tribunal Penal Internacional como garantía del castigo de las violaciones masivas de los derechos humanos, ayuda a la reconstrucción y democratización. La Unión puede contribuir mucho a mejorar las incipientes capacidades civiles de la Alianza y a que utilice este enfoque mixto para sus acciones futuras.

96. Para compensar este cambio en lo que hasta ahora ha sido una Organización dominada por Estados Unidos debería impulsarse su propuesta de Riga de Asociación Global. Es lógico que la potencia, viendo como sus aliados europeos adquieren un mayor peso, quiera ampliar la OTAN para incluir aliados suyos que diluyan la creciente influencia europea. La Alianza ya mantiene relaciones con países *like-minded* como Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda⁶⁸. Los europeos, que mantienen buenas relaciones con todos ellos, no son un actor en la seguridad del Pacífico⁶⁹, donde sólo juegan cierto papel como proveedores de armamento, que debe acrecentarse al ser probable que varios países de la zona quieran diversificar sus fuentes de aprovisionamiento. Su participación en la nueva OTAN, que incluso ha declarado querer normalizar sus relaciones con China⁷⁰, sólo puede ayudar a que los europeos aumenten allí su presencia, por lo que no deberían oponerse a esta “ampliación” deseada por Washington.

97. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la puesta en funcionamiento de sus novedades, la próxima Administración americana y el papel que otorgue a la OTAN, la Cumbre de Bucarest y el sesenta aniversario de la Alianza representan oportunidades para revitalizarla y adaptarla a la novísima situación. De no reformarse, uno o los dos principales pilares que la forman se irán desvinculando progresivamente de su acción, como advierte el hecho de la reciente reducción de la NRF. Las propuestas realizadas persiguen aprovechar el enorme potencial que la acción concertada de americanos y europeos tiene tanto para su propia seguridad como para la seguridad internacional.

⁶⁸ Si bien éstos no se mostraron en exceso interesados en formalizar una relación que ya existe y que sólo podría llevarles a ser vistos en la región como miembros de una Alianza americana que se extiende envolviendo a determinados países, particularmente China.

⁶⁹ Por ello no son parte en el Diálogo a Seis que trata el conflicto nuclear de Corea del Norte y su influencia es nula en los conflictos de China-Taiwán e India-Pakistán.

⁷⁰ Pésimas desde que la OTAN bombardease su Embajada en Belgrado durante la guerra de Kosovo.

MATERIALES BIBLIOGRÁFICOS

Atlantic Council of the United States (www.acus.org):

- “The Indispensable Partnership. Launching a new NATO-EU Relationship at Riga”, F. G. Burwell, noviembre 2006.

Center for Strategic and International Studies (www.csis.org):

- “Terms of Engagement: the Euro-Atlantic Partnership at sixty”, S. Serfaty, marzo 2007.
- “Recasting the Euro-Atlantic Partnership”, F. D. Kramer y S. Serfaty, febrero 2007.
- “The NATO Riga Summit: a renewed commitment to transformation”, Simon Serfaty, octubre 2006.
- “European Defense Integration: Bridging the gap between strategy and capabilities”, M.A. Flournoy y J. Smith, octubre 2005.
- “The United States, the European Union, and NATO. After the Cold War and Beyond Iraq”, Report, Simon Serfaty, 2005.
- “The future of transatlantic relations: a view from the United States”, S. Serfaty, Hearings at the Subcommittee on Europe, House Committee on International Relations, junio 2003

Centre for European Reform (www.cer.org.uk) :

- “The roadmap to better EU-NATO relations”, Tomas Valasek, Briefing note, diciembre 2007.

- “Transatlantic relations after Bush”, Kori Schake, CER Bulletin, n° 56, octubre-noviembre 2007
- “Unblocking EU-NATO co-operation”, Daniel Keohane, Bulletin n° 48.
- “Resolving the rows over ESDP”, Charles Grant, Opinion, octubre 2003.

Council of the European Union (www.consilium.europa.eu):

- “Generic Space Systems Needs for Military Operations”, Secretariado, febrero 2006.

(US) Department of Defense (www.defenselink.mil):

- Foreign Sources of Supply, FY 2006 Report, noviembre 2007.

Economist, The (www.economist.com):

- “NATO’s Future. Predictions of its death were premature”, Special, noviembre 2006.

E!SHARP (www.peoplepowerprocess.com):

- “An insecure future for NATO”, Daniel Keohane, noviembre-diciembre 2006.

Eurobarómetro (http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm):

- EUROBAROMETER 68, Standard Eurobarometer, Autumn 2007, First Results, diciembre 2007.

European Commission (www.ec.europa.eu)

- “A strategy for a stronger and more competitive European defence industry”, Comunicación, diciembre 2007.

European Defence Agency (www.eda.europa.eu):

- “European-United States Defence Expenditure in 2006”, diciembre 2007.
- “National Defence Expenditure in 2006”, diciembre 2007.

European Parliament, D-G for External Policies (<http://www.europarl.europa.eu>):

- “Missile defence and European Security”, Stephen Pullinger and others, Study, noviembre 2007.
- “The protection of the European Defence technological and industrial base”, Michael Brzoska, Briefing Paper, octubre 2007
- “The Battle Groups: catalyst for a European defence policy”, Yves Boyer, Briefing Paper, octubre 2007
- “EU and NATO: co-operation or competition?”, Paul Cornish, Briefing Paper, octubre de 2006.
- “Europe’s space policies and their relevance to ESDP”, Rebecca E. Johnson, junio 2006.
- “The cost of non-Europe in the area of security and defence”, Hartmut Kuechle, Study, junio 2006.

Fondation pour la recherche stratégique (<http://www.frstrategie.org>):

- “L’OTAN après le sommet de Riga”, Yves Boyer, Notas de la FRS, diciembre 2006.

- “Operations en réseaux: espoirs et enjeux”, Notas de la FRS, J. Margin y J. Perrin, junio de 2006.
- “L’Europe en marche vers la défense antimisiles?”, Notas de la FRS, Bruno Gruselle, noviembre 2005.

Heritage Foundation (www.heritage.org):

- “The European Security and Defense Policy: A challenge to the Transatlantic Security Alliance”, Sally McNamara, julio 2007.
- “The New EU Reform Treaty: a Threat to the Special Relationship”, Sally McNamara, julio 2007.
- “Is the EU America’s friend or foe?”, John Blundell, Heritage Lectures, diciembre 2006.

Institute For Security Studies of the EU (www.iss.europa.eu):

- Annual Conference, Speech by the EU High Representative for Common Foreign and Security Policy, noviembre 2007.
- Lessons learned from European defence equipment programmes, Occasional Paper n° 69, varios autores, octubre 2007.
- “Seeing blue: Americans visions of the European Union”, Esther Brimmer, Chaillot Paper n° 105, septiembre 2007.
- “The potential unintended consequences of missile defence in Europe”, Gustav Lindstrom, Newsletter n° 23, julio 2007.
- “Enter the EU Battlegroups”, G. Lindstrom, Chaillot Paper n° 97, febrero 2007.
- “Friends again? EU-US relations after the crisis”, Varios, Libro ISS, 2006.

- “Defence procurement in the European Union – The current debate”, B. Schmitt, Report of an EUISS Task Force, 2005.

Le Monde (www.lemonde.fr):

- “Quand l’Europe freine, l’OTAN accélère”, L. Zecchini, Analyse Le Monde, mayo de 2006

NATO (www.nato.int):

- NATO-Russia Compendium of financial and economic data relating to defence, diciembre de 2007.
- “La OTAN y la Unión Europea: cooperación y seguridad”, Adrian Pop, Revista OTAN, verano 2007.
- “NATO and the EU: Time for a New Chapter”, Jaap de Hoop Scheffer, Conferencia sobre seguridad europea y política de defensa organizada por la Presidencia alemana de la UE, enero 2007.
- NATO HQ, “STOPWATCH 4. The transatlantic link”, Jamie Shea, 2005

NATO Parliamentary Assembly, Sub-committee on transatlantic defence and security co-operation (www.nato-pa.int):

- “NATO-EU Operational Co-operation”, John Shimkus, Report, 2007.
- “Trends in defence resource management in Europe and North America and the new burden sharing debate: a survey”, Hugh Bayley, 2007
- “Transforming the future of warfare: Network-Centric Capabilities and Unmanned systems”, Pierre Claude Nolin, 2007
- “Proliferation of missiles and missile technology”, Cristian Valeriu Buzea, 2007

- “The missile defence debate”, Michael Mates, 2007
- “Interoperability: The need for transatlantic harmonisation”, Pierre Claude Nolin, 2006

Prospect (www.prospect-magazine.co.uk):

- “How should Europe respond to the new America?”, F. Heisbourg y C. Grant, Prospect debate, marzo 2003.

Security and Defence Agenda (www.securitydefenceagenda.org):

- “What are NATO’s next steps on missile defence?”, SDA monthly roundtable, marzo 2007.
- “Challenges for the European Defence Technological and Industrial Base”, Report, noviembre 2006.

Transatlantic Trends (www.transatlantictrends.org):

- Resultados Finales 2007, junio.

WEU Assembly: (www.assembly.weu.int):

- “Transatlantic security challenges”, M. Hancock, diciembre de 2007.
- “ESDP: The way ahead –Conclusions of the Berlin Conference- reply to the annual report of the Council”, L. M. de Puig, junio de 2007.
- “Missile defence –a common European position?”, E. O’Hara, junio 2007.
- “NATO: Transforming and strategic partnership with the EU –reply to the annual report of the Council”, C. Goerens, diciembre de 2006.

Para ponerse en contacto con el autor o la Fundación CEAFE puede escribir a:

- D. Félix Chaverri fchaverri@ceafe.eu

- Fundación CEAFE info@ceafe.eu

Para conocer más sobre CEAFE y sus trabajos o eventos, visite nuestra *web*:

www.ceafe.eu

También puede consultar la *web* del Instituto Español de Estudios Estratégicos:

www.ieee.es