

Las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea tras el final de la Guerra Fría, ¿convergencia o vías paralelas?

Beatriz Camacho Ávila*
Universidad de Valencia
beca4@alumni.uv.es

Melany Barragán Manjón**
Universidad de Valencia
mebaman@alumni.uv.es

Tras el final de la Guerra Fría, se ha modificado sustancialmente el ámbito de la defensa y la seguridad al aparecer nuevos riesgos y amenazas. La OTAN ha debido reinventarse para ocupar su papel defensivo en un mundo en el que ya no existe la amenaza del comunismo y la Unión Europea se ha configurado como un actor con cada vez más protagonismo en el ámbito internacional. Asimismo, ambas organizaciones han configurado un marco de colaboración en materia de seguridad y defensa, pese a que éste no siempre ha sido efectivo en el plano práctico. Por ello, el objeto de este trabajo es aportar un nuevo punto de vista al debate sobre el estado de la cuestión con la finalidad de estudiar las debilidades y puntos fuertes en las relaciones transatlánticas y aproximarnos a las tendencias que pueden darse a corto plazo.

Palabras clave: OTAN, UE, Berlín Plus, Defensa, Seguridad.

* Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Valencia. Ha realizado el Curso de Especialización en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional de la Universidad de Granada y es ayudante de investigación del GESYP.

**Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Valencia. En la actualidad, colabora con el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración de dicha universidad.

1. Introducción. El escenario tras la Guerra Fría: del concepto de defensa al de seguridad

El final de la Guerra Fría dio lugar a un escenario en el que se abría un horizonte de posibilidades y riesgos desconocido hasta el momento. Con el fin del orden bipolar llegó también el cierre de un período que, pese a que durante esos años se percibió como de tensión continua, ha sido considerado a posteriori como una etapa caracterizada por la certidumbre dentro del mundo occidental. Este cambio ha sido impulsado en gran medida por la globalización, acompañada de una transformación en la geopolítica contemporánea debido a los cambios que ha producido en el Estado-nación. Estos cambios se han reflejado de manera acusada en el ámbito de la defensa, donde han aparecido nuevas amenazas y se ha transitado desde un modelo de guerra convencional entre Estados a un tipo de conflicto asimétrico protagonizado por actores no estatales.

En este sentido, en el escenario actual se da una disyuntiva desconocida en el pasado al existir países, como Estados Unidos, que disponen de recursos suficientes para asegurar su defensa efectiva pero que, sin embargo, no pueden garantizar su seguridad (Correa, 2005). Los atentados del 11 de septiembre pusieron de manifiesto que, si bien para Occidente ya no existía la amenaza de la Unión Soviética (URSS), habían aparecido nuevos enemigos globales, indefinidos e imprevisibles (Prat y Coll, 2004). Esto, ligado a la posibilidad de acceso universal a la tecnología, la desaparición fáctica de las fronteras, los continuos flujos migratorios y la contracción de las distancias espacio-temporales, ha dado lugar a un escenario cada vez más complejo (Wegener, 2004). De este modo, existen evidencias de que en el nuevo marco global el concepto «Seguridad» se impone al de «Defensa», al contemplarse un mayor número de amenazas y riesgos que no pueden ser solventados únicamente desde el ámbito militar.

En este estudio, nos centraremos en la Unión Europea (UE) y la OTAN, analizando sus respectivas transformaciones para adaptarse al nuevo contexto. El hecho de que en las últimas décadas haya aumentado considerablemente la complejidad del escenario internacional ha propiciado que ambas organizaciones jueguen un papel cada vez más determinante. Por ello, este estudio tiene como objetivo profundizar en el análisis de las relaciones establecidas entre ambas, incidiendo tanto en las debilidades como principales ventajas de las mismas.

2. Transformación de la OTAN: de Alianza defensiva a garante de la seguridad colectiva

En 1991, se iniciaba un período de incertidumbre sobre el futuro de la OTAN como organización militar defensiva ya que, si bien durante décadas su función había sido defender a Europa frente a la amenaza comunista, el hundimiento de la URSS dejaba un vacío que le obligaba a renovarse.

En primer lugar, la Alianza tuvo que analizar los riesgos y amenazas residuales que afectaban a la seguridad tras la desaparición del peligro permanente del Pacto de Varsovia. En segundo lugar, tuvo que reorientar su planteamiento estratégico porque las formas de emplear la fuerza ya no podían tener el mismo carácter inmediato que en el pasado. En tercer lugar, y a diferencia de lo que ocurría en el pasado, la Alianza se vio en la necesidad de justificar su existencia y redefinir su estructura de fuerzas a corto y medio plazo (Arteaga, 2010). Fruto de esta necesidad, la OTAN hubo de adoptar un nuevo concepto estratégico que se basara en un enfoque global que combinara medidas políticas, militares y de otra naturaleza para ampliar sus funciones estrictamente defensivas y asumir competencias en el ámbito de la gestión de crisis (Pozo, 2005).

2.1 El concepto estratégico de 1991: la primera respuesta a la necesidad de renovarse

En 1991, la OTAN disponía de medios y de un gran aparato militar pero carecía de misiones o nuevos objetivos. La Alianza debía hacer frente a un nuevo escenario en el que la URSS se había disuelto y sus tradicionales satélites estaban inmersos en un proceso que les llevaría a recuperar su plena soberanía. Junto a esto, también tenía que adaptarse a los cambios que se habían producido dentro del bloque occidental a raíz de la decisión adoptada por los países de la Comunidad Europea de crear una unión política que incluyera el desarrollo de una identidad defensiva propia. Además, el progreso en el control de armas había llevado a un nuevo escenario de estabilidad en el que cada vez era menor el incremento armamentístico y mayor la exigencia de transparencia y confianza mutua.

En este contexto, durante la Cumbre de Roma, celebrada en noviembre de 1991, la OTAN adoptó un nuevo concepto estratégico. Este reafirmaba la naturaleza defensiva de la Alianza y su función de proteger la seguridad, soberanía e integridad territorial de los Estados miembros. No obstante, añadía un nuevo matiz al poner más énfasis que en el pasado en las dimensiones políticas, económicas y sociales ligadas a la seguridad. Para ello, recogía los principios de diálogo, cooperación y defensa colectiva con el fin de fortalecer el uso de nuevos instrumentos –más allá de los meramente armamentísticos- de los que se dotarse para mantener la paz y la estabilidad¹.

Con esta reforma, la OTAN pretendió convertirse en garante de la seguridad de toda Europa y redefinir sus estructuras sustancialmente. Para ello, introdujo nuevos principios como el de riesgo y el de invisibilidad y, lo que es más importante, se añadieron a las funciones de evaluación del contexto y de orientación estratégica el de

¹ El nuevo concepto estratégico de la alianza ya se perfiló en la Declaración de Londres (Cumbre 5 y 6 de julio de 1990) donde se estableció lo siguiente: “What is new is that, with the radical changes in the security situation, the opportunities for achieving Alliance objectives through political means are greater than ever before. It is now possible to draw all the consequences from the fact that security and stability have political, economic, social, and environmental elements as well as the indispensable defence dimension. Managing the diversity of challenges facing the Alliance requires a broad approach to security. This is reflected in three mutually reinforcing elements of Allied security policy; dialogue, co-operation, and the maintenance of a collective defence capability”

diplomacia pública². Frente a los conceptos estratégicos del período de la Guerra Fría, el adoptado en 1991 tenía la finalidad de evaluar y liderar los cambios a los que se tenían que enfrentar la Alianza, su organización y la estructura de fuerzas a corto y medio plazo. En esta misma línea, se amplió el concepto de seguridad tanto en contenido como en ámbito geográfico y se añadieron las misiones de gestión de crisis en tiempo de paz a las tradicionales de defensa colectiva en tiempos de guerra. De este modo, el concepto estratégico de la OTAN se basó en la seguridad, la protección de la paz europea, el diálogo, la cooperación, la defensa colectiva, la gestión de crisis y la prevención de conflictos (Arteaga, 2010).

2.2 El concepto estratégico de 1999 y el establecimiento de mecanismos de colaboración

La aparición de nuevas amenazas y la proliferación de conflictos generaron un nuevo contexto en el que se hizo cada vez más patente la necesidad de establecer mecanismos de colaboración operativa entre los miembros de la OTAN. El catalizador principal de este proceso fue el conflicto de Bosnia-Herzegovina donde, desde 1996, había desplegadas fuerzas de 14 países socios junto a los contingentes aliados para operaciones de mantenimiento de la paz (Yaniz, 2010).

En la Cumbre de Washington, celebrada el 24 y 25 de abril de 1999, se adoptó un nuevo concepto estratégico que pasaría a sustituir al de 1991. En este se reafirma el objetivo permanente de la Alianza de garantizar la paz y estabilidad de sus Estados miembros poniendo el acento en la cooperación entre sus miembros. De este modo, se perfila un concepto estratégico que contribuye a garantizar un entorno de seguridad y de gestión de crisis para la resolución pacífica de controversias. Junto a esto, también se manifiesta la voluntad de la OTAN de contribuir a crear una Europa entera y libre³.

Uno de los aspectos más significativos fue la introducción al concepto de una *Asociación Mejorada y más Operativa*⁴ que reforzara la cooperación militar para ayudar a los socios a desarrollar fuerzas que fueran capaces de operar con las de los miembros de la OTAN en futuras operaciones de respuesta a crisis. Asimismo, con esta renovación se continuó ampliando el concepto hacia el control del armamento, la cooperación, el desarme, la no proliferación, el asociacionismo y el diálogo. Además, se

² Estos principios quedan recogidos en la NSC91, desarrollados por la Directive for Military Implementation of the Alliance's Strategic Concept del Comité Militar –MC400– de 12 de diciembre de 1991.

³ El concepto estratégico de 1999 configura una agenda exigente para la OTAN. Recoge la obligación de “mantener la defensa colectiva y reforzar el vínculo transatlántico, y asegurar el equilibrio que permita a los aliados europeos asumir mayor responsabilidad. Debe profundizar en sus relaciones con sus socios y para prepararse para la adhesión de nuevos miembros. Debe por encima de todo mantener la voluntad política y los medios militares que exige el conjunto de sus diferentes misiones” (pág. 2).

⁴ Tal y como señala Yaniz (2010), esta Asociación Mejorada y más Operativa se apoyó en tres elementos: 1) El Marco Político Militar para operaciones de la APP lideradas por la OTAN, (2) Un Proceso de Revisión y Planeamiento ampliado y adaptado y (3) Una cooperación militar y defensiva de carácter práctico mejorada que cubra todo el espectro de la cooperación en la APP.

añadieron nuevos principios como el del apoyo aliado a desarrollar la identidad europea de seguridad y defensa dentro de la Alianza (Arteaga, 2010).

Por tanto, lo más destacable del concepto estratégico adoptado en Washington en 1999 es la especial atención dedicada a la cooperación como una pieza clave dentro de las tareas de seguridad. Este cambio permitió ampliar el espectro de las operaciones llevadas a cabo por la Alianza, contemplando la participación en operaciones de mantenimiento de la paz y de otro tipo llevadas a cabo por Naciones Unidas o la OSCE. Desde este momento, las iniciativas de cooperación pasaron a ser una parte esencial de la vida de la OTAN y no una simple respuesta temporal a una situación coyuntural (Yaniz, 2010).

2.3 La OTAN tras el 11-S y el concepto estratégico de 2010

La OTAN invocó el artículo 5 del Tratado de Washington por primera vez con motivo de los atentados del 11-S, pero el papel de la Alianza no fue el esperado. Como afirma Fojón, recurrir al artículo 5 resultó ser meramente testimonial (2010), porque Estados Unidos decidió que era preferible una respuesta en solitario. Los atentados del 11-S, a pesar de actuar inicialmente como un elemento de unión, provocaron divergencias entre los socios de la Alianza sobre la manera de entender su papel en el mundo. Las discrepancias no eran fruto de las percepciones sobre los peligros y riesgos a escala mundial, sino más bien a la forma de responder a éstos, a la importancia del poder militar y el uso de la fuerza (Laborie, 2010). Más allá de estas divergencias, lo que resultaba evidente era que el concepto estratégico adoptado dos años atrás no contemplaba las amenazas que habían irrumpido en el escenario global tras los citados atentados.

La percepción predominante de los conflictos tras la Guerra Fría cambió de manera radical, dando paso a un nuevo enfrentamiento global en el que el terrorismo internacional y el surgimiento de actores sin ejército ni Estado pasaron a convertirse en una de las principales amenazas (Correa, 2005). Al mismo tiempo, se produjeron otros cambios sustanciales como el desarrollo de una dimensión de seguridad y defensa de la UE, el regreso de Rusia como potencia internacional o el conflicto de Georgia, que provocaron la necesidad de reorientar el rumbo de la OTAN.

En la Cumbre de Estrasburgo-Kehl, de abril de 2009, se aprobó una reforma para definir un nuevo concepto estratégico que dotara a la Alianza de mayor flexibilidad y eficiencia, a la par que permitiese hacer frente a las nuevas amenazas. Este nuevo concepto pretende hacer frente a los nuevos desafíos del siglo XXI, preservando la efectividad de la Alianza tanto en el plano político como en el militar. Para ello, recoge la defensa de principios como la libertad individual, la democracia, los derechos humanos y el respeto a la ley con el fin de proteger la seguridad de los Estados miembros. Para la OTAN, estos deben ser universales y perpetuos por lo que deben ser defendidos de manera unida y solidaria.

Fruto del acuerdo sobre la necesidad de cooperar con la UE, la OTAN decidió apostar por una seguridad más cooperativa con fórmulas más flexibles, intensificando tanto el diálogo político como la cooperación práctica con todo país u organización que comparta los intereses aliados. En definitiva, se puso de relieve que el nuevo escenario exigía una OTAN más flexible y eficaz que maximizara la capacidad de despliegue de sus fuerzas, evitase duplicaciones, preservase, reforzase normas y aumentase la eficiencia (Cuesta, 2011)⁵.

Para lograr estos objetivos, se fijaron unas líneas maestras que daban gran importancia al factor político. Se reiteró que los propósitos de la OTAN son de carácter defensivo sin que los recursos de la Alianza se dirijan contra ningún país ni se le considere enemigo. Asimismo, se puso de manifiesto como la Alianza no reconoce una esfera de influencia sino que, por el contrario, se constituye como defensora de los derechos de las naciones a ejercer su soberanía legítima y de forma independiente dentro de sus fronteras. De este modo, se hace referencia a la necesidad de reconciliar las culturas estratégicas, establecer criterios de convergencia o prever mecanismos informales de concertación para quienes quieran profundizar su nivel de cooperación (Arteaga, 2010).

3. El origen de la dimensión militar de la UE

La evolución estratégica de la OTAN, desde una postura tradicional de defensa colectiva al marco más amplio de la seguridad colectiva, ha ido en paralelo al desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD⁶) y de la asunción por parte de la Unión Europea de las funciones de la UEO.

El origen del interés europeo en el desarrollo de políticas de gestión de crisis y de prevención de conflictos se encuentra a principios de los años noventa. En conflictos como los de Bosnia o Kosovo la UE demostró que carecía de instrumentos de fuerza y medios militares eficaces para imponer la paz que argumentase su peso político y sus decisiones. Además, la estrategia utilizada por la OTAN en Kosovo generó una gran incomodidad en Europa. Aunque el mayor esfuerzo militar provino de Estados Unidos, las decisiones debían ser aprobadas por el resto de socios atlánticos, y este límite hizo repensar a Estados Unidos el valor de la Alianza. Esta nueva actitud dio lugar a un creciente desinterés estadounidense por la OTAN, lo que provocó una voz de alarma en Europa acerca de su propia seguridad y la de su entorno (Barbé y Sabote, 2006). Ante esta situación, fue clave el acuerdo franco-británico de Saint-Malo, de diciembre de

⁵ Con el fin de cumplir estos objetivos, el nuevo concepto estratégico de la OTAN se definió a partir de los siguientes puntos: a) Se reafirma el acuerdo entre los miembros de ofrecer una defensa colectiva en caso de ataque, b) Se prosigue en la tarea de prevenir conflictos, gestionar crisis y contribuir a la estabilización después de los conflictos, acentuando la necesidad de colaborar en mayor medida con los socios europeos, c) Profundizar en la acción política, d) Contribuir al desarme nuclear, e) abrir la puerta de la OTAN a las nuevas democracias del este de Europa y f) Continuar con las reformas necesarias para dotar a la Alianza de mayor eficiencia, flexibilidad y eficacia.

⁶ Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, pasa a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

1998, verdadero origen de la PESD. Con este acuerdo, Francia reconocía la preeminencia de la OTAN en la garantía de la defensa colectiva de sus miembros, mientras que el Reino Unido aceptaba la posibilidad de actuaciones autónomas europeas en el ámbito de la defensa. Aún así, fue en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 cuando se formalizó la PESD como parte integrante de la Política Europea de Seguridad Común (PESC).

Desde este momento, el objetivo principal fue dotar a la UE de las capacidades militares necesarias para poder llevar a cabo las misiones que la PESD había asumido en el Tratado de Ámsterdam. De acuerdo con su artículo 17.2, la PESC incluía la posibilidad de llevar a cabo “misiones humanitarias o de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz”. De este modo, la UE asumía el desarrollo de las denominadas “misiones Petersberg”, concebidas originariamente en el marco de la UEO (Horche 2007:12)⁷.

Con el régimen adoptado en este Tratado, la UE parecía renunciar a dotarse de capacidades operativas propias, optando por recurrir a la UEO (Pozo 2005). Sin embargo, esto cambió por completo en el Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001, donde se suprimieron las referencias a la relación entre la UE y la UEO, reflejando la voluntad de la UE de dotarse de una capacidad operativa propia.⁸

3.1 El concepto estratégico de la UE y el Tratado de Lisboa

En la actualidad, la UE no dispone de un Concepto Estratégico propiamente dicho y, lo más parecido, es un documento que Javier Solana presentó en el Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003 denominado “Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia de Seguridad para Europa” (EES) cuyo texto definitivo fue presentado y aprobado el 12 de diciembre de 2003 ante el Consejo Europeo reunido en Bruselas. La EES describe los riesgos a los que la UE debe enfrentarse: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, Estados fallidos y crimen organizado y el modo genérico en que la UE debe afrontarlos. Además, sin contener una mención explícita al uso de la fuerza e incidiendo en los aspectos preventivos, la EES plantea la necesidad de ampliar el espectro de misiones a realizar. Esto supone añadir a las tradicionales misiones Petersberg las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad. Tal y como Arteaga afirma, “la EES rompió con la tradición de potencia civil que tuvo la UE en sus comienzos pero refleja la preferencia de la UE por los instrumentos blandos de seguridad (soft security)” (2009:2).

⁷ Las “misiones Petersberg” tienen su origen en la Declaración adoptada el 19 de junio de 1992 por los Ministros de Defensa y Asuntos Exteriores de la UEO. Esta declaración supuso una réplica de la UEO al concepto estratégico de la OTAN de 1991.

⁸ Tal y como señala Pozo, este cambio “se había ido gestando en los Consejos Europeos, en reuniones de los ministros de defensa de la UE y por otros medios de diferente naturaleza” (2005: 41).

El Tratado de Lisboa, en vigor desde el 2 de diciembre de 2009, introduce reformas dignas de remarcar tanto en el Tratado de la Unión Europea (TUE) como en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea que pasa a llamarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Algunas de estas modificaciones impulsan de forma significativa la PESC, aumentando las competencias y responsabilidades del nuevo Alto Representante para los Asuntos Exteriores y la Política Común de Seguridad y dotando a esta Política de nuevos medios para la transformación de la UE en un actor principal en la gestión de crisis a nivel internacional.

En el ámbito específico de la PESD, que pasa a llamarse con el nuevo tratado Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) el Tratado de Lisboa recoge en gran parte lo que ya era práctica extra convencional de la Unión aprobada en los sucesivos Consejos Europeos (Pozo y Peña 2009). De esta forma, las misiones contempladas en el artículo 43 del TUE consolidado, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcan “las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.” La primera, tercera y última de estas categorías, son nuevas respecto a las formulaciones anteriores, por lo que el conjunto ha venido a llamarse “misiones Petersberg Plus” (Garrido 2010).

Además, el Tratado de Lisboa da carta de naturaleza al más alto nivel a la Agencia Europea de Defensa (art. 42.3 TUE) e instituye la Cooperación Estructurada Permanente (art. 42.6 TUE) como vía de cooperación entre los Estados miembros que asuman mayores compromisos en el desarrollo de capacidades de defensa. Estos son los dos instrumentos básicos que permitirán a la Unión avanzar en el camino de la mejora de estas capacidades.

Finalmente, como uno de los últimos impulsos de carácter político en el terreno de las capacidades militares, también cabe destacar el “Informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad: ofrecer seguridad en un mundo en evolución”⁹, de 11 de diciembre de 2008 y la declaración del Consejo de la UE, de 8 de diciembre de 2008, sobre el refuerzo de las capacidades de la Política Europea de Seguridad y Defensa¹⁰. Este documento formula una serie de exigentes objetivos para que la Unión sea capaz de poner en marcha simultáneamente varias misiones de diferente envergadura. Esta declaración fue refrendada por el Consejo Europeo de Bruselas, de 11 y 12 de diciembre de 2008.

⁹ Doc. del Consejo S407/08. Un documento que no sustituye a la EES, sino que pretende reforzarla y que confirma las amenazas y retos que ésta contiene.

¹⁰ Doc. del Consejo 16840/08.

3.2 Misiones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa

Por lo que respecta a la localización de las misiones PCSD, su evolución ha demostrado que por motivos de seguridad, económicos y estratégicos a la UE le interesa más lo que ocurra en su entorno más inmediato que en zonas más alejadas¹¹. Aún así, su interés va más allá y llega hasta territorios africanos¹² y asiáticos¹³. Esto confirma lo establecido en la EES, esto es, que la Unión no sólo está comprometida con la seguridad en su entorno más inmediato, sino que también lo está con la seguridad en otras zonas del mundo, siendo consciente de que la inseguridad es exportable y que la inestabilidad en un lugar remoto a las fronteras comunitarias puede afectar directa o indirectamente a los intereses europeos. De esta manera, esta condición de actor global y la voluntad de contribuir al “multilateralismo efectivo” mencionado en la EES, deben ser observadas como factores que fomentan las expectativas de asistencia en terceros países y en las organizaciones internacionales de seguridad (Arteaga 2007).

Hasta este momento, la UE ha desplegado 24 misiones y, frente a las operaciones militares, el avance conseguido en las misiones de carácter civil es evidente. Frente a 7 misiones militares, hay 10 civiles y 4 cívico-militares. La evolución de la PCSD muestra que el área de las capacidades militares, a pesar de la gran expectación que despiertan, es un área a la que le cuesta desarrollarse. Entre las razones de este desigual progreso se pueden destacar los distintos mecanismos de financiación existentes según se trate de una misión militar o civil¹⁴ o la sensibilidad de los Estados y la opinión pública al envío de personal militar en misiones en el extranjero.

4. Mecanismos de coordinación entre la OTAN y la UE: Berlín Plus

En respuesta a la inclusión de la PESC en el Tratado de la UE en 1994, el Consejo de la OTAN celebrado en Berlín el 3 de junio de 1996 contempló la construcción de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD). En este Consejo, las relaciones entre la UEO y la OTAN se afianzaron como mutuamente complementarias y se acordaron un conjunto de medidas para la realización de operaciones militares bajo el control de la UEO en las que la OTAN no se encontrara implicada militarmente (Laborie 2010: 3). La reformulación de estos acuerdos tuvo lugar en la Cumbre de la Alianza Atlántica en Washington, celebrada entre el 23 y el 25 de abril de 1999, donde se detallaron las

¹¹ De sus 24 misiones PESD, 13 son en el entorno europeo: 4 en Oriente Medio, 2 en el Cáucaso y 7 en los Balcanes.

¹² Cinco misiones en República Democrática del Congo (EUFOR ARTEMIS, EUFOR RDC, EUSEC RDC, EUPOL Kinshasa y EUPOL RDC), Apoyo a AMIS II, UE SSR Guinea Bissau, EUFOR Chad-República Centro Africana y dos en Somalia (EUNAVFOR ATALANTA y EUTM Somalia)

¹³ AMM Misión de Vigilancia Aceh (Indonesia)

¹⁴ De acuerdo con lo dispuesto en el Tratado de Lisboa, los gastos operativos derivados de las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa no corren a cargo de la Unión (art. 41.2). De esta forma, la financiación de una operación PESD corre a cargo de los Estados miembros sobre la base de “cost lie where they fall”, es decir, cada Estado asume los gastos del personal enviado, lo que contribuye más bien a la disuasión que al impulso para contribuir a este tipo de misiones (Pozo 2005: 67-68).

pautas que habrían de regir las relaciones UE-OTAN bajo el principio “capacidades separadas pero no separables” (Cartagena 2004:64).

En el ámbito de la UE, el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 y el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 establecieron los objetivos concretos encaminados a dotar a la Unión de una capacidad de decisión autónoma y de fuerzas efectivamente disponibles bajo su dirección, un proceso “en el que debían evitarse duplicidades inútiles, que no implicaba la creación de un ejército europeo y que exigía la creación de un marco idóneo para que las relaciones UE-OTAN se desarrollaran adecuadamente” (Pozo, 2005:54-55).

En el Consejo de Santa María de Feira, los procedimientos de cooperación se concretaron en torno a tres modalidades. En tiempos de paz, el llamado “formato 15+15” que contemplaba reuniones entre los miembros de la UE, por un lado, y los miembros europeos (no UE) de la OTAN y los candidatos a la adhesión, por otro; y el llamado “formato 15+6” (miembros de la UE más los miembros europeos no comunitarios de la OTAN). En tiempos de crisis, se preveían dos fases: en el momento previo a la toma de decisiones, intensificación de las consultas a todos los niveles, en especial con los seis miembros europeos (no UE) de la OTAN. Durante el desarrollo de las operaciones, posibilidad de que estos seis participaran en pie de igualdad con los miembros de la Unión, siempre y cuando se hubieran comprometido capacidades atlánticas. En el caso de no emplearse capacidades OTAN, la participación de estos países quedaba supeditada a una invitación en ese sentido en virtud de decisión del Consejo. Esto podría resumirse de la siguiente forma: “con capacidades OTAN, las operaciones UE se abrían a la participación de miembros no comunitarios de la Alianza; pero sin capacidades OTAN, la apertura de las mismas a países no comunitarios quedaba al arbitrio del Consejo, pudiendo los países OTAN ser excluidos” (Cartagena 2004:66). Estas disposiciones fueron confirmadas en la Conferencia Intergubernamental celebrada en Niza entre el 7 y el 9 diciembre de 2000.

Tras superar obstáculos de diversa naturaleza¹⁵, en el Consejo Europeo de Copenhague celebrado el 12-13 de diciembre de 2002, se resolvieron la mayoría de los problemas existentes. La UE y la OTAN adoptaron, el 16 de diciembre, un comunicado conjunto sobre la Política europea en materia de seguridad y defensa, llegando a un acuerdo global sobre los dispositivos permanentes (Pozo 2005:56). Al cabo de tres años de difíciles negociaciones, el acuerdo entre la OTAN y la UE permitió a esta última tener acceso a las capacidades de planeamiento de la Alianza, en aquellos casos en que la OTAN en su totalidad no estuviera implicada. A raíz de esta solución, finalmente alcanzada el 17 de marzo de 2003, se configura el conjunto de los Acuerdos Berlín Plus, que sentaron las bases para una cooperación estratégica y operativa entre ambas

¹⁵ Lo acordado en Niza debía ser aprobado en la Cumbre de la OTAN de 14-15 de diciembre del 2000. Sin embargo, Turquía adelantó su negativa a suscribir el acuerdo y, por tanto, su bloqueo al mismo. Esta negativa respondía a su exclusión del poder de decisión sobre las posibles operaciones europeas en el exterior. Pese a las discrepancias, se llevó a cabo un proceso de negociación que acabó plasmándose en el Documento de Ankara (diciembre de 2001).

organizaciones en materia de gestión de crisis. Lo logrado ese día no fue sino un paso más en la configuración del marco de colaboración mutua entre la OTAN y la UE, siendo necesario revisar la actuación posterior de ambas organizaciones para determinar hasta qué punto ha sido determinante Berlín Plus en la mejora de sus relaciones.

5. Berlín Plus y las misiones militares de la UE ¿Qué se desprende de la práctica?

Las operaciones militares de la UE ejecutadas en virtud de los Acuerdos Berlín Plus han sido CONCORDIA y ALTHEA. La operación CONCORDIA, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, fue la primera operación militar de la UE. Fue desplegada en virtud de la acción común 2003/92/PESC del Consejo, de 27 de enero de 2003, para relevar a la operación “Armonía Aliada” de la OTAN¹⁶. La operación ALTHEA, también fue concebida como relevo de una misión previa de la OTAN y tiene por misión contribuir a la estabilidad y seguridad de Bosnia y Herzegovina y al cumplimiento de los Acuerdos de Paz de Dayton¹⁷. Cabe destacar que llegó a alcanzar los 7.000 efectivos (procedentes de 33 Estados, de los cuales 11 no eran miembros de la UE) pero la dimensión del contingente es más reducida en la actualidad¹⁸.

Por tanto, de las siete misiones militares llevadas a cabo por la UE todas, excepto dos, se han llevado a cabo a través de instrumentos propios. Esto resulta sorprendente dado que los Acuerdos Berlín Plus suponían un paso adelante para la UE, tanto desde el punto de vista político como estratégico. Sin embargo, tan sólo en dos operaciones se han utilizado estos Acuerdos y, además, son las dos primeras llevadas a cabo por la UE, lo que puede indicar que los Acuerdos Berlín Plus sólo han logrado unos resultados moderados (Laborie 2010).

Esto no significa que la UE tenga intención de convertirse en un competidor de la OTAN. Tanto la UE como Estados Unidos quieren que la UE se convierta en un socio fuerte para afrontar las nuevas amenazas, aunque la actitud de Washington se ha caracterizado en muchas ocasiones por su ambivalencia. Uno de los temas que más preocupa a Estados Unidos es la capacidad europea de planificar operaciones. Algunos miembros de la UE, especialmente Francia, argumentan que la UE necesita una capacidad propia de planificación operacional para contingencias en las que Estados

¹⁶ Tenía por misión contribuir a la creación de un entorno estable y seguro, para hacer posible la aplicación de las reformas constitucionales previstas en el Acuerdo marco Ohrid, de agosto de 2001. Estuvo operativa desde el 31 de marzo de 2003 hasta el 15 de diciembre de ese mismo año.

¹⁷ El Consejo de la UE aprobó los objetivos generales de la operación en abril de 2004 y, en junio de ese mismo año, en la Cumbre de Estambul, la OTAN adoptó la decisión de poner fin a la operación SFOR en Bosnia y Herzegovina. La resolución 1551 del Consejo de Seguridad, de 9 de julio de 2004, sentó las bases de la operación de la UE que se desplegaría el 2 de diciembre de 2004. Su mandato ha sido prorrogado anualmente por el Consejo de Seguridad, y de sucesivas acciones comunes del Consejo, la última de las cuales (Resolución 1948 de 18 de noviembre de 2010), ha extendido la operación por un periodo de 12 meses.

¹⁸ Según datos de enero de 2011, la operación cuenta con 1400 efectivos. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/110106%20Factsheet%20EUFOR%20Althea%20-%20version%2023_EN.pdf

Unidos no desee involucrarse. Tradicionalmente, Estados Unidos se ha opuesto a un acuerdo de este tipo temiendo que diese lugar a una duplicación innecesaria (y problemática). En principio, el Consejo Europeo de Helsinki había permitido disolver este recelo al establecer el principio por el que la UE podría participar en la gestión de crisis cuando la OTAN en su conjunto no estuvo involucrada. Según la interpretación general, la UE sólo podría tomar la iniciativa en la gestión de una crisis cuando la OTAN no deseara involucrarse. Sin embargo, Francia y otros miembros de la UE “nunca se sintieron cómodos con esta interpretación porque limitaba la libertad de acción de la UE e implicaba su subordinación a la OTAN” (Larrabee, 2009:53). En este sentido, los acontecimientos transcurridos a lo largo del año 2003 fueron determinantes a la hora de enfriar aún más las relaciones OTAN-UE.

En primer lugar, el 19 de marzo de 2003 comenzó la invasión de Irak, acción que provocó una fractura política entre Francia y Alemania, que se oponían a la invasión, y entre Estados Unidos y Gran Bretaña que estaban a favor. Dejando de lado las motivaciones morales alegadas, tal y como señala Lindley, a los Estados europeos les movió la “necesidad de maximizar sus influencias y minimizar las del resto de los países de la nueva Europa” (2003:2)¹⁹. Además, la oposición manifestada por el presidente Chirac, así como su énfasis sobre la “multipolaridad”, refiriéndose a la necesidad de equilibrar o contener a Estados Unidos, supuso que los temores de Estados Unidos se vieran reforzados.

En segundo lugar, el 29 de abril de ese mismo año, en una reunión informal entre Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo se lanzó la propuesta de vehicular la autonomía operativa europea a través de un Cuartel General de la EU en Tervuren (Bélgica). Esta propuesta ponía de manifiesto el grado de competición que llegaron a alcanzar las relaciones entre Francia y Estados Unidos. El intento fue finalmente reconducido al contexto UE²⁰, pero puso en alerta a los aliados. Como era de esperar, tanto la Administración Bush como los Estados de la OTAN no miembros de la UE reaccionaron de forma crítica (Barbé y Sabote 2006:57). Esta fuerte reacción reflejaba una preocupación más amplia sobre el hecho de que algunos Estados miembros de la

¹⁹ Y continúa: “En cuanto Francia indicó que deseaba utilizar la crisis de Irak como prueba de fuerza y de “lealtad” a la Europa ampliada, el Reino Unido se aprestó a la batalla. Tony Blair, con el apoyo del presidente Aznar, logró demostrar que el liderazgo de la UE ya no era patrimonio casi exclusivo de París y de Berlín y que el Reino Unido, España e Italia podían rápidamente construir una coalición para oponerse, especialmente, a Francia en caso de que se arrogara el derecho de “hablar” en nombre de Europa.” (2003:3)

²⁰ Tras diversas negociaciones, Francia, Alemania y Reino Unido llevaron al Consejo Europeo una nueva propuesta que consistía en un reforzamiento del EMUE y un intercambio de equipos de enlace entre éste y el Cuartel General supremo aliado en Europa (SHAPE). En cumplimiento de esta decisión, en el año 2005, se alcanzó un acuerdo entre ambas organizaciones para la creación de sendas células permanentes, una de la UE en el Mando Aliado de Operaciones (ACO), sucesor de SHAPE, para apoyo al planeamiento y conducción de operaciones, y otra de enlace de la OTAN en el Estado Mayor de la UE. Además, ese mismo año se creó en el EMUE una célula civil-militar con la misión de efectuar planeamiento de contingencia y de respuesta a crisis, que podría reforzar el Cuartel General Operacional designado para dirigir una operación, e incluso activar un Centro de Operaciones como embrión de lo que podría ser un Cuartel General de operaciones europeo (De Ayala 2010).

UE, especialmente Francia, trataran de convertir a la UE en un contrapeso de la OTAN²¹.

Finalmente, ante la solicitud por parte del Secretario General de Naciones Unidas del envío de una fuerza provisional de estabilización a la región de Ituri (República Democrática del Congo), en aplicación del mandato de la Resolución 1484 de 30 de mayo de 2003 del Consejo de Seguridad, Francia propulsó la intervención de la UE en esta crisis. La denominada operación ARTEMIS fue adoptada a través de la Acción Común 2003/423/PESC del Consejo, donde se designó a Francia como Estado marco de la operación. La operación se realizó sin recurrir a los Acuerdos Berlín Plus, utilizándose el Cuartel General de Operaciones francés (Mont Valérien) para el planeamiento y ejecución. Como afirma Cartagena, “ni tan siquiera el mecanismo de consultas OTAN-UE, puesto en pie por los acuerdos de Berlín Plus, fue empleado en esta ocasión, lo que suscitó algunas suspicacias entre los miembros no comunitarios de la OTAN” (2004:69). Desde entonces, se han realizado esfuerzos para garantizar una mayor consulta y complementariedad entre ambas organizaciones, aunque los resultados dejan mucho que desear, como demostró la crisis de Darfur. Estados Unidos vio la crisis como una oportunidad para que la OTAN demostrase su relevancia y su orientación más global, mientras que Francia argumentó que era la UE, y no la OTAN, la que debería tomar la iniciativa en la gestión de la crisis. Al final, participaron las dos organizaciones²².

Sin embargo, desde que en mayo de 2007 fuera elegido como presidente francés Nicolás Sarkozy, el marco para el desarrollo de la PCSD parece bastante diferente. A diferencia de Chirac, Sarkozy considera que la OTAN y la PCSD son complementarias más que rivales. Además, la plena integración de Francia en la estructura militar de la OTAN ha reducido la sensación de desconfianza entre ambas organizaciones y ha permitido que el establecimiento de una capacidad de planificación europea sea mejor aceptada por Estados Unidos. Este cambio de actitud, también ha sido incentivado por las características del contexto actual.

Por un lado, si la UE va a desempeñar un papel eficaz en la gestión de crisis, debe ser capaz de actuar independientemente de la OTAN en algunos casos limitados, especialmente en crisis como las de Chad o la República Democrática del Congo, en las que Estados Unidos no quiere involucrarse, o en casos que tengan lugar en el escenario

²¹ En palabras de Cartagena: “Si Berlín Plus supeditaba la acción autónoma de la UE a la no implicación de la Alianza Atlántica en su conjunto, Tervuren podía dotar a la Unión de la infraestructura necesaria para decidir de modo autónomo el cuándo y el cómo de sus actuaciones. Es decir: actuar sin pedir “permiso” previo a la Alianza” (2004: 70).

²² La OTAN, desde junio de 2005 hasta diciembre de 2007, aportó ayuda a la Unión Africana en las esferas del transporte estratégico de contingentes africanos y de formación de oficiales de estado mayor de la Unión Africana. La UE llevó a cabo la misión Apoyo a AMIS II, desde julio de 2005 hasta diciembre de 2007, brindando apoyo financiero y operativo a la Unión Africana a través del transporte de contingentes, observadores y consejeros militares o policia.

europeo²³. Por otro lado, este cambio de actitud por parte de Estados Unidos también se debe a las dificultades que ha encontrado en conflictos como los de Irak y Afganistán. Washington se ha dado cuenta de que la gestión de forma unilateral de los conflictos actuales no es posible. La intervención militar en ambos países ha puesto de relieve que no basta con derrocar un régimen, sino que a continuación es necesario llevar a cabo medidas de estabilización y reconstrucción. Tal y como afirma Larrabee, parece que Estados Unidos empieza a reconocer que la UE, con su énfasis en las capacidades civiles, tiene algo que ofrecer a pesar de su escasa contribución en la fase álgida del conflicto (2004). Además, compuestas por democracias occidentales, los valores que comparten ambas organizaciones son similares y, por ese motivo, las amenazas a las que se enfrentan las naciones que las integran son las mismas. Para enfrentarse con eficacia a estas amenazas es necesaria una asociación de amplio espectro y una fuerte sinergia entre la OTAN y la UE (García y Ortiz 2010:71).

No obstante, esta “división de trabajo” según la cual Estados Unidos combate y los europeos se encargan de las operaciones de mantenimiento de la paz posteriores debe matizarse. Según Keohane y Valasek, este acuerdo lleva a algunos Estados europeos a sospechar que Estados Unidos está utilizando las misiones de la OTAN como un medio para lograr que las tropas europeas sirvan a los intereses estratégicos estadounidenses (2008: 17-18)²⁴. Estos autores señalan que esta división del trabajo no sería viable, básicamente por dos motivos. Por un lado, Estados Unidos debe compartir el control sobre las misiones donde los europeos están implicados. Por otro lado, los Estados europeos miembros de la OTAN necesitan una mayor capacidad militar si quieren hacer frente a los argumentos de quienes afirman que Europa debe quedar fuera de las decisiones políticas de la Alianza porque, con pocas excepciones (los británicos, franceses y los holandeses), su contribución militar resulta mínima.

El desarrollo de la capacidad militar europea, en cualquier caso, no tiene por qué implicar que algún día la UE se encargue de la defensa de sus miembros. La defensa colectiva es la misión por excelencia de la OTAN y debe seguir siéndolo dada su naturaleza militar. Además, la UE todavía carece de capacidad militar para encargarse de esta tarea y esta iniciativa se solaparía con el artículo 5 del Tratado de Washington, sin añadir ninguna capacidad significativa a la defensa europea (Larrabee, 2004). También es interesante resaltar que los Estados centroeuropeos de la UE consideran que el compromiso de seguridad por parte de la OTAN, y de los Estados Unidos en particular, es lo que les ofrece una verdadera garantía de seguridad. De esta forma, debido a la falta de capacidad militar europea, no consideran a la UE como la organización que debe hacerse cargo de su defensa (Van Ham 2000:39).

²³ Es interesante resaltar que la experiencia de Kosovo acentuó el hecho de que el liderazgo de Estados Unidos en Europa es problemático y que Washington no está a favor de implicarse en un conflicto europeo donde sus intereses nacionales no estén en juego (Van Ham 2000:6).

²⁴ Un ejemplo sería el caso de Afganistán, donde los gobiernos europeos se quejan de su poca influencia sobre la política estadounidense en el país.

6.1 Una evolución paralela: Bosnia Herzegovina vs. la experiencia en Afganistán y Libia

En la actualidad, la operación ALTHEA en Bosnia Herzegovina es la única operación en la que la UE recurre a medios y capacidades de la OTAN. Las principales causas de esta escasa cooperación son, por un lado, el conflicto mantenido entre Chipre²⁵ y Turquía debido a que ambos países condicionan la colaboración entre ambas organizaciones a la solución previa de sus reivindicaciones: ingresar en la UE (Turquía) y en la *Partnership for Peace* (PfP, Chipre). Por otro lado, la no pertenencia de Chipre al programa PfP, impide que la información clasificada OTAN pueda ser distribuida a toda la UE, algo a lo que la UE no está dispuesta (Ruíz, 2011:90). Por tanto, el conflicto turcochipriota está teniendo un peso relevante para anular lo logrado con Berlín Plus. Por ello, tal y como afirma Cuesta, es necesario seguir planteando alternativas que permitan un avance significativo en este problema y poner fin a una tendencia en la que cada organización ha seguido una evolución independiente (2011).

Un ejemplo ilustrativo es el de Afganistán donde, además de la evolución paralela de la UE y de la OTAN, se observan otros rasgos que afectan a esta relación. En primer lugar, sobre el papel de la OTAN, la puesta en práctica del artículo 5 del Tratado de Washington resultó ser meramente testimonial dado que el presidente Bush, para evitar a unos aliados capaces de aportar poco militarmente, pero que exigen mucho en materia de participación en las decisiones, prefirió ejercer su derecho a la legítima defensa de forma solitaria. Este es un ejemplo de la encrucijada en la que, según algunos autores, se encuentra esta organización: puede evolucionar hacia una organización política de seguridad, proveedora de capacidades para que otros (ONU, UE, coalición de Estados...) actúen (ejemplo de ello sería la operación ISAF), o bien, continuar siendo una organización de seguridad comprometida con la acción militar (Martín, 2003). En segundo lugar, el largo camino que queda por recorrer para que las divisiones entre los Estados de la UE dejen de dificultar la existencia de un protagonismo europeo en la escena internacional.

En Afganistán coexisten dos operaciones diferentes: la operación *Enduring Freedom*, liderada por Estados Unidos, y la operación ISAF (*International Security Assistance Force*) de la OTAN²⁶. En lo que respecta a la UE, la operación civil EUPOL Afganistán se desplegó el 15 de junio de 2007²⁷ y tenía como misión aunar los esfuerzos que todas las naciones de la UE mantenían en este país²⁸. Lo que podría haber sido una

²⁵ Estado miembro de la UE desde 2004.

²⁶ Aunque iniciada en 2001, fue en agosto de 2003 cuando, bajo petición de Naciones Unidas, la OTAN asumió el control de ISAF.

²⁷ Acción Común 2007/369/PESC del Consejo, de 30 de mayo de 2007

²⁸ El proceso de reforma de la policía de Afganistán se inició en 2002. La Reforma del Sector de la Seguridad, parte del Proceso de Bonn que surgió de la I Conferencia sobre Afganistán celebrada en Bonn entre los meses de noviembre y diciembre de 2001, se dividió en cinco pilares, cada uno con una nación líder al frente: el ejército correspondió a los EE.UU, la policía a Alemania, el sistema judicial a Italia, el desarme, desmovilización y reintegración de ex-combatientes a Japón y la lucha contra la droga al Reino Unido (Martín 2011:3).

operación sólida que consolidara a la UE como un actor fuerte en el ámbito de seguridad, resultó ser una operación de menor entidad debido a las reticencias de algunos Estados a integrar sus actividades en una misión europea y las dudas sobre la necesidad de que la Unión tuviera un papel propio en Afganistán (Ruiz 2008: 77). Además, aunque se ha pretendido una estrecha colaboración entre la UE y los demás actores internacionales que participan en la reforma de la seguridad, en las que se incluye ISAF, lo cierto es que una de las cuestiones clave es la necesidad de mejorar la coordinación de los esfuerzos. En palabras de Martín “hay demasiadas iniciativas e instituciones implicadas en la reforma policial, con diferentes perspectivas y, en ocasiones, con “intereses nacionales” enfrentados, lo que hace de la labor de coordinación una tarea ardua” (2011:6).

Otro ejemplo se encuentra en Libia, donde la intervención ha sido impulsada fundamentalmente por Estados europeos (Francia y Reino Unido), aunque no hay unidad entre los miembros de la coalición sobre los objetivos políticos y militares de la operación (Sorroza, 2011). La novedad de este conflicto en comparación con Afganistán es que Estados Unidos, a pesar de haber sido un actor necesario para iniciar la intervención, ha optado por un papel secundario y, desde el principio, ha insistido en su pretensión de traspasar el mando de la operación. El rechazo de la Administración Obama del unilateralismo, su negativa a involucrarse en un tercer conflicto en un país musulmán así como el adverso contexto económico, caracterizaban un contexto en el que, teóricamente, la UE habría sido la estructura ideal mediante la cual abordar la crisis libia. Sin embargo, los desacuerdos entre los Estados miembros y la incapacidad de la Unión de conducir una operación militar de tal envergadura, convirtieron a la OTAN en la respuesta más lógica. Tras los primeros ataques conducidos por la coalición internacional formada por Estados Unidos, Francia y Reino Unido²⁹, el secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, anunció el 24 de marzo que la OTAN asumiría el mando militar para hacer cumplir la zona de exclusión aérea, además del embargo de armamento contra Libia³⁰, tras acordar con Francia que la dirección política de la operación sería supervisada por un comité internacional que incluyera a los Emiratos Árabes Unidos y a Qatar, los dos países árabes y no miembros de la Alianza Atlántica que se han sumado a la operación. Según Tafalla, con este nuevo órgano de dirección política, Francia ha hecho “tabula rasa” de los Acuerdos Berlín Plus³¹. Sea como fuere, resulta difícil mantener la situación actual, sobre todo si la

²⁹ Estados Unidos, a través de la operación *Odissey Dawn*; Francia a través de la operación *Harmattan* y, por último, Reino Unido a través de la operación *Ellamy*.

³⁰ Posteriormente, la Alianza asumió el 27 de marzo la responsabilidad de implementar todos los aspectos de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad.

³¹ Y continúa el autor: “Estos acuerdos, quizá demasiado técnicos, preveían que el mando estratégico operativo de las operaciones de la UE que necesiten apoyo de la Alianza estaría en manos del oficial general europeo de cuatro estrellas que ejerciera como segundo de Stavridis [Comandante supremo de las Fuerzas Aliadas de la OTAN en Europa]. Si se hubieran aplicado estos acuerdos, la UE, no sólo Francia, habría adquirido una estatura política que quizá sea dolorosamente necesaria en un futuro próximo.” Tafalla, Angel. “Juegos de Poder en Libia” *Ateneadigital.es* 29 de marzo de 2011. http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/articulos/GestionNoticias_4367_ESP.asp Obtenido el 9 de julio de 2011.

Primavera árabe alcance una mayor extensión e intensidad. Queda pendiente saber si la UE asumirá un mayor protagonismo o si lo harán tan sólo algunos de sus Estados miembros. Por el momento, la UE está dispuesta a poner en marcha una operación militar para proporcionar ayuda humanitaria en Libia (EUFOR Libia)³².

6. Conclusiones

A tenor de todo lo expuesto, cabe destacar que tras la Guerra Fría el concepto de “seguridad” se ha impuesto al de “defensa” en sentido estricto en un escenario caracterizado por nuevas amenazas como el terrorismo global, la proliferación de armas de destrucción masiva, la emergencia de “Estados Fallidos” o los conflictos energéticos.

Con la desaparición del bloque del Este y del Pacto de Varsovia en 1991 la OTAN tuvo la necesidad de adaptarse a los nuevos tiempos. La Alianza ha adoptado un enfoque global que combina medidas políticas, militares y de otra naturaleza para ampliar sus funciones estrictamente defensivas y asumir competencias en el ámbito de la gestión de crisis, lo que le ha permitido contemplar la participación en operaciones de mantenimiento de la paz y de otro tipo llevadas a cabo por Naciones Unidas o la OSCE. Por su parte, la UE ha desarrollado una política de seguridad y defensa como elemento necesario para transformarse en un actor internacional creíble, pero aún le queda un camino por recorrer para que las divisiones entre sus Estados miembros dejen de dificultar la existencia de un protagonismo europeo en la escena internacional.

Ambas organizaciones han configurado un marco de colaboración para afrontar amenazas comunes, cuyo máximo exponente ha sido hasta el momento los acuerdos Berlín Plus. Pese a los avances en el plano normativo-institucional, la consolidación de unas relaciones de cooperación y refuerzo OTAN-UE se ven dificultadas por una serie de obstáculos que suponen un freno indeseable para la colaboración efectiva de ambas organizaciones: la actitud ambivalente de Estados Unidos, que no desea que la UE pueda llegar a convertirse en un competidor de la OTAN ni que el desarrollo de la PCSD de lugar a una duplicación innecesaria de capacidades, la falta de una visión común en la UE sobre la PCSD, así como las discrepancias políticas y el uso que se hace de esta relación en algunos países, teniendo más en cuenta sus propios intereses que los intereses comunes. Sin embargo, a la vista de la naturaleza y las características de los nuevos peligros, hay incentivos que instan a superar estos obstáculos ya que parece evidente que ambas organizaciones son y serán fundamentales en el terreno de la seguridad.

³² En virtud de una decisión formal adoptada el 1 de abril de 2011 (2011/210/CFSP), el Consejo estableció el marco legal de la operación que se iniciaría a solicitud de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH) para "contribuir a la circulación y la evacuación seguras de las personas desplazadas y prestar ayuda a las organizaciones humanitarias en las actividades que lleven a cabo en la región".

7. Referencias bibliográficas

- ARTEAGA, Félix. 2007. La estrategia de seguridad nacional del Presidente Obama. *Análisis Real Instituto Elcano* (ARI) nº104/2010.
- -----, 2009. La estrategia Europea de Seguridad, cinco años después. *Análisis Real Instituto Elcano* (ARI) nº15/2009.
- -----, 2010. El nuevo concepto estratégico de la OTAN: lógica y estructura. *Análisis Real Instituto Elcano* (ARI) nº2/2010.
- BARBÉ, Esther y SABIOTE, María A. 2006. “Las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa” *Dossier Especial del Observatori de Política Exterior Europea*, nº4, Barcelona: Institut Universitari d’Estudis Europeus.
- CARTAGENA, Ignacio. 2004. “La OTAN, la UE y el vínculo transatlántico”. Pp. 56-75 en *La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades*. Cuadernos de Estrategia nº129. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- CORREA, Manuel.2005. “Defensa y seguridad: el fin de una era”. *Estudios de política exterior*. Vol.19, Nº 107, pp.125-136.
- CUESTA, Luís M. 2011. “Europa en el nuevo concepto estratégico”. Conferencia del SEGENPOL en el ciclo de conferencias generales del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).
- DE AYALA, José E. 2010. “Las capacidades militares”. Pp. 139-172 en *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. Cuaderno de Estrategia nº145. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- FOJÓN, Enrique. 2010. “Cambios en la OTAN: la Alianza necesita una estrategia”. *Documento de trabajo Real Instituto Elcano* 5/2010.
- GARRIDO, Vicente. 2010. “Evolución histórica de la seguridad y la defensa europea: de la PESC a la PCSD”. Pp. 7-26 en *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa*. Documentos de Seguridad y Defensa. Centro superior de estudios de la defensa nacional. Ministerio de Defensa.
- HORCHE, Prudencio. 2007. “Concepto de respuesta rápida en la Unión Europea del Objetivo global de Helsinki a los Battlegroups”. Pp. 11-25 en *Posibles escenarios de actuación de los Battlegroups de la Unión Europea*”. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEM)
- KEOHANE, Daniel y VALASEK, Tomas. 2008. “Willing and able? EU defence in 2020”. *EU 2020 essay*. The Centre for European Reform.
- LABORIE, Mario. 2010. La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica. *Análisis Real Instituto Elcano* (ARI) nº25/2010.
- LARRABEE, F. Stephen. 2009. “The United States and the evolution of ESDP”, en Vasconcelos, A., ed. *What ambitions for European Defence in 2020?* Paris: The European Union Institute for Security Studies.

- MARTÍN, J. Santiago. 2011. “Compromiso para la reforma de la policía nacional afgana”. *Documento de opinión Instituto Español Estudios Estratégicos (IEES)* n°19.
- MARTÍN, José Luis. 2003. “La nueva Asociación Estratégica entre la OTAN y la UE” *Working Paper Real Instituto Elcano WP15*.
- MUÑOZ, Enrique y ORTIZ, Antonio. 2010. “El nuevo concepto estratégico de la OTAN: una aportación española”. Working Paper n°49, Fundación Alternativas.
- PORTERO, Florentino. 2003. “Estados Unidos y Europa ante un nuevo escenario estratégico”. *Cuadernos de Pensamiento Político* N°1, pp. 99-116.
- POZO, Pilar y PEÑA, J.A., 2009. “La gestión militar de la crisis por la Unión Europea: evolución de los objetivos y resultados alcanzados” *Revista de Estudios Europeos* n°52: 75-96. Julio-diciembre 2009.
- POZO, Pilar. 2005. “La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa” en *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*, editado por Consuelo Ramón Chornet. Tirant lo Blanch.
- PRAT Y COLL, Juan. 2004. “La UE y la OTAN: una interacción necesaria”. *Estudios de Política Exterior* Vol. 18, No. 99, pp. 105-108, 111-118.
- RUÍZ, Xira. 2008. “La evolución de las misiones civiles de la Política Europea de Seguridad y Defensa”. *Unisci Discussion Papers*. n° 16, pp. 61-84
- SORROZA, Alicia. 2011. “Intervención en Libia: un puzzle de intereses europeos” *Análisis Real Instituto Elcano (ARI)*, n°80.
- VAN HAM, Peter. 2000. “Europe’s new defense ambitions: implications for NATO, the US and Russia”. *The Marshall Center Papers* n°1. The George C. Marshall European Center for Security Studies.
- WEGENER, Henning. 2004. “Fragilidades de la sociedad moderna” *Estudios de Política Exterior*. Vol. 18, No. 98, pp.127-135, 137-142.
- YANIZ, Federico. 2010. “Las iniciativas de cooperación de la OTAN ante el nuevo Concepto Estratégico”. *Análisis Real Instituto Elcano (ARI)*, n°4/2010.