

El vínculo transatlántico en seguridad y defensa, ayer, hoy, «¿mañana?»

Rubén García Servert

Capítulo tercero

Resumen

Los temas de la defensa y la seguridad colectivas constituyen ejes básicos del vínculo transatlántico, pero ya no pueden ni deben ser los únicos. Es imprescindible y deseable llevar a cabo, antes de que termine el primer cuarto de este siglo XXI, una profunda reforma de la Arquitectura de Defensa Europea, y del vínculo transatlántico sobre el que está construida.

El vínculo transatlántico, objeto de este análisis, gozando de buena salud y siendo deseable su subsistencia cara al futuro, precisa una readaptación ambiciosa, que le haga relevante hasta final de siglo y más allá.

Ninguna hipótesis parece factible que siga percibiendo a la UE como una amenaza para la Alianza Atlántica. La reflexión colectiva debería conducir a un diseño de la OTAN como punto de encuentro entre dos pilares, europeo y americano (no solo norteamericano), que materialice la garantía última de seguridad entre los aliados.

Palabras clave

Vínculo transatlántico, OTAN, Arquitectura de Defensa Europea.

Abstract

The topics about collective defense and security are the basic axes of the Transatlantic link, but they can no longer or should be the only ones. It is essential and desirable to carry out, before the end of the first quarter of the 21st century, a profound reform of the architecture of European Defence and the Transatlantic link on which it is built. The Transatlantic link, although enjoying good health, requires an ambitious rehabilitation, which makes it relevant to the end of the century and beyond. No hypothesis seems feasible to continue receiving the EU as a threat to the Atlantic Alliance. Collective reflection should lead to a design of the NATO as a point of encounter between two pillars, European and American (not just North America), to guarantee security between the partners.

Key words

Transatlantic link, NATO, European Defence Architecture.

Qué es el vínculo transatlántico

En un trabajo como este, que tiene la pretensión de ser riguroso, no se deben dar por comúnmente aceptados conceptos y definiciones que, tal vez, no lo sean tanto.

Se habla mucho de Vínculo Transatlántico (VT, o *Transatlantic Link* en su versión inglesa) en los foros de expertos de Seguridad y Defensa, entre los expertos de Relaciones Internacionales y, en ocasiones, hasta en la prensa no especializada. «Los temas de la defensa y la seguridad colectivas constituyen ejes básicos del “vínculo”. Pero ya no pueden ni deben ser los únicos. Hemos visto cómo la división política entre las dos orillas del Atlántico y dentro de la propia Europa acentúa el “declive” estratégico de Occidente»¹.

No está claro, sin embargo, que siempre se haga referencia a un mismo concepto, o incluso que, hablando de lo mismo, el alcance y matices que se le atribuyen sean exactamente los mismos.

Vaya por delante un ejemplo, no frecuentemente puesto de relieve. El VT, visto desde las dos orillas del Atlántico, presenta matices diferenciadores de fondo derivados de la perspectiva con la que, de una forma global, se entienden las relaciones transatlánticas.

Por todo lo anterior, considero necesaria una disquisición inicial sobre el concepto, para adentrarme posteriormente en el hoy y en los posibles mañanas del VT.

Visión amplia del VT

Todo lo descrito en los capítulos de esta obra colectiva y muchas otras formas que podamos imaginar de relación privilegiada entre los EE.UU. y Europa forman parte de lo que podemos entender como VT, concebido de una forma amplia.

Es correcto afirmar que hoy las relaciones de todo tipo entre Norteamérica y Europa son relaciones especiales, sensibles incluso. Hemos llegado aquí como consecuencia de una evolución histórica y de una evolución paralela en las mentalidades.

No se debe caer en el error de imaginar que esta relación especial deriva de la lógica de la historia. La visión fundacional de EE.UU. desde su independencia se ha orientado persistentemente hacia el aislacionismo. En este sentido basta profundizar un poco en los mitos fundacionales de la república norteamericana para descubrir algunos datos interesantes.

¹ *El País*, 16 de noviembre de 2008, Editorial de D. Josep Piqué.

En primer lugar, una voluntad declarada de romper con los modos y maneras de la vieja Europa, de la que mitológicamente huyeron los peregrinos en busca de libertad. El aislacionismo es la ideología dominante en los Gobiernos norteamericanos hasta el siglo XX, cuando los EE.UU. se vieron arrastrados a las dos guerras mundiales.

Simétricamente, una política activa para evitar la injerencia de las potencias europeas en el nuevo mundo, que vio su declaración más elaborada y específica en la «Doctrina Monroe» fue siempre y sigue siendo principio rector de la política continental norteamericana.

A todo lo anterior conviene añadir un claro espíritu redentor, que es claramente visible en los documentos y declaraciones de los padres fundadores, pero que sigue animando la política exterior de los EE.UU. y explica algunas de sus posiciones en asuntos internacionales.

Por tanto, hay que dejar pasar la historia hasta el siglo XX para poder percibir una voluntad política transatlántica, discutida, pero relevante.

En este sentido, cabe recordar que EE.UU. nunca firmó el pacto de la Sociedad de Naciones, a pesar de que dicho acuerdo contenía en esencia la propuesta del presidente Wilson para un nuevo orden mundial tras el desastre de la Primera Guerra Mundial.

Es tras el final de la Segunda Guerra Mundial o, más exactamente, tras la toma de conciencia del peligro de expansión del comunismo soviético, que ponía en peligro la propia subsistencia de los EE.UU., cuando el tradicional aislacionismo norteamericano evolucionó hacia una decidida intervención y toma de responsabilidades sobre el futuro de Europa.

Esta toma de responsabilidad, que deriva de la participación norteamericana en la Segunda Guerra Mundial, tuvo posteriormente una evolución hacia aspectos no formalmente securitarios, en particular a partir del Plan Marshall.

Partiendo de las cuestiones de Defensa, ha habido una paulatina ampliación de la relación transatlántica, en un proceso cuyo hito más reciente podría estar marcado por la firma del tratado de libre comercio actualmente en discusión, en este sentido, el investigador del Real Instituto Elcano, Federico Steinberg, sostiene que el *TTIP* puede verse como «un instrumento para recuperar el liderazgo y, por tanto, lograr mayor influencia en el escenario económico internacional, algo que ya no pueden hacer en el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha. Por tanto, añade que el escenario mundial del comercio podría fragmentarse en grandes bloques rivales en detrimento del multilateralismo de la OMC»².

² Reforzar el vínculo transatlántico: *TTIP*, 17 de diciembre de 2014. Ruiz Calleja, Rubén.

Visión estricta del VT, seguridad y defensa

Siendo lo anterior muy importante a la hora de tener una comprensión cabal de la relación transatlántica, que no se puede encorsetar a los temas de seguridad y defensa, no cabe duda de que el protagonismo de los EE.UU. en la seguridad europea constituye el núcleo duro de dicha relación.

Esto es cierto hasta el punto que, frecuentemente, se asocia Vínculo Transatlántico a la relación securitaria (a fecha de hoy descompensada) entre las dos orillas del Atlántico norte.

En este punto se hacen necesarias unas valoraciones del concepto desde perspectivas diversas.

En primer lugar, afirmar que el Vínculo Transatlántico, como lo conocemos, es el resultado de una herencia de la Segunda Guerra Mundial, y de ahí el desequilibrio político que representa. Aunque el punto de vista jurídico de esta relación es formalmente equilibrado, como describiré en el siguiente apartado de estas reflexiones, la relación política es estéticamente y materialmente de profundo desequilibrio.

El Vínculo Transatlántico en su versión vigente, materializa la consideración de los Estados Unidos como una potencia europea. Más aún, la consagra como la potencia dominante en Europa Occidental sin que, objetivamente, haya contrapartida en el polo norteamericano. Uno a ello la percepción que existe en EE.UU. respecto al instrumento que materializa el VT, la OTAN, de que se trata, estratégicamente, de un complemento del dispositivo de seguridad norteamericano. La sensación que se transmite en foros estratégicos norteamericanos es que la OTAN no incluye a los EE.UU., sino que esta es una especie de apéndice de la estructura de seguridad y defensa norteamericana.

Consagraré mi trabajo a esta visión «estricta» del VT, centrada en los temas de seguridad y defensa, pero subrayo que no se puede entender la relación transatlántica limitándola solo a la defensa.

El núcleo, los artículos 5 y 6 del Tratado de Washington

Como he comentado en el apartado anterior, el VT en su visión estricta sería la implicación de EE.UU. y Canadá en la seguridad europea.

La materialización jurídica de esta relación es el Tratado de Washington, que está en el origen de la Alianza Atlántica y en pleno vigor, tras el éxito incontestable de haber superado la Guerra Fría, asegurando la supervivencia de los valores ligados al occidente democrático, severamente amenazados por la URSS.

Siguiendo con esta labor de concreción, que conlleva una cierta simplificación, la esencia del VT queda recogida en el Tratado en sus artículos

5 (Cláusula de Alianza) y 6 (Marco geográfico de aplicación). Ambos artículos constituyen el núcleo duro jurídico de la relación transatlántica, aunque han sufrido, sin alterar su naturaleza esencial, un proceso de reinterpretación en estos últimos años, que no debe pasar desapercibido.

El tenor literal del artículo 5 nos muestra una clásica versión de una Cláusula de Alianza.

«Las Partes convienen que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas las Partes y, en consecuencia, acuerdan que, si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, la acción que juzgue necesaria, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la zona del Atlántico Norte.

Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestos en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales».

Llama la atención en su redacción la referencia al ataque armado como el supuesto de activación del mecanismo. El texto admite en este punto poca matización, por más que se aprecia una tendencia expansiva en los últimos años, que ha llegado a incluir en los supuestos de activación hasta ciberataques. Este tipo de maniobras expansivas pueden relativizar la gravedad exigida para la activación del mecanismo llegado el momento de un ataque de este tipo, por lo que considero aconsejable una prudencia extrema a la hora de interpretar un artículo que fue pensado exclusivamente para amenazas existenciales, pues otro tipo de amenazas tienen sin duda mejor encaje en el artículo 4 del propio Tratado:

«Las partes se consultarán siempre que, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de una de las Partes fuese amenazada».

Resaltar que, por razones constitucionales norteamericanas, el mecanismo de defensa colectiva, tal y como lo recoge el artículo 5, no es automático, requiere una decisión soberana de cada socio sobre la reacción más adecuada a adoptar.

Finalmente, en estricta coherencia con el Sistema de la Carta de las Naciones Unidas, el mecanismo de defensa colectiva de la Alianza queda subordinado a la primacía de las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU. Cabe reseñar la claridad del texto del artículo 5 en este punto

que no se corresponde con las dudas que determinadas actuaciones han provocado en los últimos años.

Además, la aplicación de la Defensa Colectiva tiene, en su diseño original, un marco geográfico, que está precisamente definido el artículo 6, complemento imprescindible del artículo 5, porque con él define el exacto alcance de la Defensa Colectiva en el marco de la OTAN.

«A efectos de lo dispuesto en el artículo 5, se considera como ataque armado contra una o varias de las Partes todo aquel que se produzca contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra los Departamentos franceses en Argelia, contra las fuerzas de ocupación de cualquiera de las Partes en Europa, contra las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer o contra los buques o aeronaves de cualquiera de las Partes en la citada zona»³.

Unos comentarios parecen imprescindibles. Reitero, en primer lugar, que la extensión jurídica de la garantía del artículo 5 está limitada geográficamente, como limitada se quiso en el Tratado el área de actuación de una Alianza Atlántica defensiva.

Con el tiempo ha habido una triple ampliación de la OTAN, que lo fue del número de sus miembros, del tipo de misiones, no solo de estricta defensa territorial y del área de actuación.

En este sentido, se puede afirmar que la OTAN tiene hoy en día un marco de actuación global, en una interpretación forzada del texto del Tratado, realizada vía las declaraciones finales de las sucesivas Cumbres de la Alianza y de los sucesivos Conceptos Estratégicos.

El concepto estratégico acordado en la cumbre de Lisboa de 19 de noviembre de 2010 no puede ser más revelador de esta tendencia a la globalización de sus intervenciones:

«The citizens of our countries rely on NATO to defend Allied nations, to deploy robust military forces where and when required for our security, and to help promote common security with our partners around the globe. While the world is changing, NATO's essential mission will

³ El 16 de enero de 1963, el Consejo del Atlántico Norte escuchó una declaración del representante francés, quien recordó que, mediante votación sobre autodeterminación realizada el 1 de julio de 1962, el pueblo argelino se había declarado a favor de la independencia de Argelia en cooperación con Francia. Consecuentemente, el 3 de julio de 1962 el presidente de la República francesa reconoció formalmente la independencia de Argelia. De acuerdo con esta nueva situación los «Departamentos franceses de Argelia» dejaron de existir como tales y quedaba sin efecto la mención sobre los mismos contenida en el Tratado del Atlántico Norte. Acto seguido, el Consejo dejó constancia de que todas las disposiciones del Tratado Atlántico Norte referente a los antiguos Departamentos franceses de Argelia quedaban sin efecto a partir del 3 de julio de 1962.

remain the same: to ensure that the Alliance remains an unparalleled community of freedom, peace, security and shared values».

Se abre, en este punto, una polémica interesante sobre la ambición global de la OTAN, como mecanismo de defensa de los intereses de los países miembros, y la necesidad de un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para actuaciones fuera de área que excedan las provisiones de la legítima defensa colectiva, recogidas en el artículo 51 de la Carta de la ONU, debate que sigue abierto y que cuestiona la legitimidad de este tipo de intervenciones sin mandato.

En este aspecto, sin ánimo de polemizar en exceso, la Carta de las Naciones Unidas es clara al respecto, habilita en su artículo 51 a las naciones para concertarse en una defensa colectiva, con cláusula de Alianza, como es el caso de la OTAN:

«Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales».

Reafirmando en el mismo artículo la primacía del Consejo de Seguridad de la ONU, incluso en caso de legítima defensa, y dejando claro en el artículo 48 de la Carta que toda acción militar se deberá ejecutar en nombre y con autorización del Consejo de Seguridad.

«1. La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad.

2. Dichas decisiones serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte».

O, como expresamente recogía el secretario general de la OTAN, P. H. Spaak, el 16 de diciembre de 1957, al término de la primera cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN en París:

«The meaning of our Alliance is clear. We have given a solemn guarantee, each to the other, to regard an attack upon one as an attack upon all, to be resisted with all the forces at our command. Faithful

to the Charter of the United Nations we reaffirm that our Alliance will never be used for aggressive purposes. We are always ready to settle international problems by negotiation, taking into account the legitimate interests of all».

Por todo lo expuesto en esta primera parte del trabajo, mi definición del VT parte de una realidad de relación multidimensional entre las dos orillas del Atlántico Norte, que se concreta en infinidad de lazos y sinergias. En esta relación, los aspectos de seguridad han sido desde la Segunda Guerra Mundial el núcleo duro de la relación y su instrumento jurídico el Tratado de Washington de 4 de abril de 1949, que da origen a la OTAN, y dentro de él, la cláusula de Defensa Colectiva del artículo 5, en el marco del artículo 6.

Cabe subrayar, como he expuesto, que este núcleo duro del VT encaja a la perfección en el sistema jurídico de la Carta de las Naciones Unidas, de la que recibe su plena legitimidad.

Historia del VT desde la Segunda Guerra Mundial

Para seguir la evolución del VT en el tiempo basta sumergirse en el ambiente de los documentos de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza, contenidas en sus Declaraciones institucionales.

Una atenta lectura de estos textos nos muestra cómo la Alianza ha sabido responder a nuevos riesgos y amenazas y adaptarse a los nuevos tiempos con solvencia, quizá hasta la caída del Muro de Berlín.

El Tratado, como ya he comentado, recoge el escenario de la guerra y la posguerra, claras amenazas existenciales, clara cohesión y voluntad colectiva, claro liderazgo. El símil de la Alianza como la coraza tras la que valores occidentales, derechos y libertades sobrevivían late en las declaraciones de esta época.

«The free world faces the mounting challenge of international Communism backed by Soviet power. Only last month in Moscow the Communist rulers again gave clear warning of their determination to press on to domination over the entire world, if possible by subversion, if necessary by violence. Within The North Atlantic Treaty there is no place for the concept of world domination. Firmly believing in peaceful change through democratic means, cherishing the character of our peoples and vigilant to safeguard their freedom, we will never yield to such a threat»⁴.

⁴ SPAAK, P. H., secretario general de la OTAN, 16 de diciembre de 1957, Cumbre de París.

Este ambiente de guerra fría, no declarada pero tangible, hasta angustiada, se acentúa en cumbres posteriores. En estas circunstancias el VT era visto como la única esperanza de mantener a Europa libre de la dominación soviética.

«In the military sphere, Ministers viewed with concern, as on previous occasions, the continued rapid growth of the power of the land, air and naval forces of the Warsaw Pact, which exceeds its apparent defensive needs. They emphasized that detente and security are closely linked. In these circumstances they stressed the need to preserve the defensive strength of the Alliance which is important as a deterrent not only against military aggression but also against political pressure»⁵.

La Alianza supo adaptarse sin grandes sobresaltos y desde el inicio a las nuevas condiciones de desarme y al inicio de la distensión que vino patrocinada por la firma del Acta final de Helsinki y la puesta en marcha de la CSCE, firmada en la capital finlandesa el 1 de agosto de 1975.

Así lo confirman los jefes de Estado y de Gobierno en el comunicado de la cumbre de Washington el 31 de marzo de 1978, en una mención expresa a ese esfuerzo de distensión que ocupará buena parte de los trabajos de las sucesivas cumbres de la OTAN:

«The Allies remain convinced that full implementation of the CSCE Final Act is of essential importance to the improvement of East-West relations. The Allies welcomed the thorough review of implementation which took place in Belgrade, and noted that human rights and humanitarian questions have been confirmed as legitimate areas of concern to the international community».

Tras la caída del Muro de Berlín, la OTAN readaptó su papel, insistiendo en la vitalidad del VT para diseñar la nueva Europa no dividida que se abría en el horizonte:

«Our Alliance will make an essential contribution to the emergence of a Europe no longer divided. This most challenging of our common tasks transcends the resources of either Western Europe or North America alone. For that reason the Atlantic Alliance is unique in bringing together all our democracies in joint effort in support of our security and political objectives and providing a framework for broad co-operation among ourselves»⁶.

Quizá hoy en día desde la distancia se valora en toda su amplitud la inflexión que supusieron los atentados del 11 de septiembre de 2001 para la seguridad en el mundo. Para la Alianza Atlántica fue un momento crí-

⁵ Comunicado final Cumbre Ministerial de Bruselas 12 diciembre 1975.

⁶ Comunicado final de la Cumbre de Bruselas 15 de diciembre de 1989.

tico que, de hecho, provocó la hasta ahora única activación de la cláusula de legítima defensa colectiva del artículo 5 del Tratado de Washington:

«The mindless slaughter of so many innocent civilians is an unacceptable act of violence without precedent in the modern era. It underscores the urgency of intensifying the battle against terrorism, a battle that the NATO countries —indeed all civilized nations— must win. All Allies stand united in their determination to combat this scourge.

At this critical moment, the United States can rely on its 18 Allies in North America and Europe for assistance and support. NATO solidarity remains the essence of our Alliance. Our message to the people of the United States is that we are with you. Our message to those who perpetrated these unspeakable crimes is equally clear: you will not get away with it»⁷.

«We know that the individuals who carried out these attacks were part of the world-wide terrorist network of Al-Qaida, headed by Osama bin Laden and his key lieutenants and protected by the Taliban. On the basis of this briefing, it has now been determined that the attack against the United States on 11 September was directed from abroad and shall therefore be regarded as an action covered by Article 5 of the Washington Treaty, which states that an armed attack on one or more of the Allies in Europe or North America shall be considered an attack against them all. I want to reiterate that the United States of America can rely on the full support of its 18 NATO Allies in the campaign against terrorism»⁸.

El siguiente cambio relevante vino en la Cumbre de Praga de 21 de noviembre de 2002, la que decidió una masiva ampliación de la OTAN al este, incluyendo a algunos países que formaron parte de la antigua URSS. Las consecuencias políticas de esta decisión están, en la retórica rusa, en el origen del actual conflicto con la Rusia de Putin. Baste aquí anotar este hecho y mostrar la metamorfosis de la OTAN, dejando, por evidentes razones de espacio, la polémica actual de la Alianza con Rusia.

«Admitting Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia as new members will enhance NATO's ability to face the challenges of today and tomorrow. They have demonstrated their commitment to the basic principles and values set out in the Washington Treaty, the ability to contribute to the Alliance's full range of missions including collective defense, and a firm commitment to contribute to stability and security, especially in regions of crisis and conflict».

La última Cumbre de Lisboa de 2010 decidió la última gran adaptación, por el momento, al nuevo entorno geoestratégico, a través de tres deci-

⁷ Consejo del Atlántico Norte, 11 septiembre 2001.

⁸ Declaración de lord Robertson, 2 octubre 2001.

siones de calado: un nuevo concepto estratégico, la puesta en marcha de un sistema de defensa contra misiles balísticos y un profundo cambio de estructura de la OTAN, según se recoge en los fragmentos de la Declaración final de la Cumbre de 20 de noviembre de 2010:

«We have adopted a new Strategic Concept that lies out our vision for the Alliance for the next decade: able to defend its members against the full range of threats; capable of managing even the most challenging crises; and better able to work with other organizations and nations to promote international stability. NATO will be more agile, more capable and more cost-effective, and it will continue to serve as an essential instrument for peace, in accordance with the detailed provisions of this Declaration».

«Our Strategic Concept underscores our commitment to ensuring that NATO has the full range of capabilities necessary to deter and defend against any threat to the safety of our populations and the security of our territory. To that end, NATO will maintain an appropriate mix of conventional, nuclear, and missile defense forces. Missile defense will become an integral part of our overall defense posture».

«We have agreed a framework for a new NATO Command Structure, which will be more effective, leaner and affordable. It will also be more agile, flexible, and better able to deploy on operations, including Article 5 contingencies and providing visible assurance».

Y, por fin, la Cumbre de Gales, en su Comunicado final de 5 de septiembre de 2014, se centró en la perplejidad derivada del expansionismo ruso en Ucrania, que obliga a la Alianza a un profundo cambio de discurso, más próximo de los orígenes de la OTAN que de estas últimas décadas de distensión y buenas palabras:

«We condemn in the strongest terms Russia's escalating and illegal military intervention in Ukraine and demand that Russia stop and withdraw its forces from inside Ukraine and along the Ukrainian border. This violation of Ukraine's sovereignty and territorial integrity is a serious breach of international law and a major challenge to Euro-Atlantic security. We do not and will not recognize Russia's illegal and illegitimate "annexation" of Crimea. We demand that Russia comply with international law and its international obligations and responsibilities; end its illegitimate occupation of Crimea; refrain from aggressive actions against Ukraine; withdraw its troops; halt the flow of weapons, equipment, people and money across the border to the separatists; and stop fomenting tension along and across the Ukrainian border. Russia must use its influence with the separatists to de-escalate the situation and take concrete steps to allow for a political and a diplomatic solution which respects Ukraine's sovereignty, territorial integrity, and internationally recognized borders».

Hemos visto cómo, a lo largo de nuestra historia reciente, la Alianza ha sabido mantener la cohesión, cambiar el discurso y adaptarse a las necesidades de un entorno de seguridad en Europa en evolución. La vitalidad del VT está asegurada y, sin embargo, subsisten dudas existenciales, no tanto sobre el «qué», sino sobre el «cómo», tal y como relataré en los capítulos siguientes.

El VT hoy, nuevas realidades

El VT, tal y como lo hemos definido y explicado en este trabajo, tras una larga evolución, está sometido hoy a tensiones conceptuales y materiales, que ponen a prueba su validez presente y futuro.

Se produce en este asunto, un amplio debate en las dos orillas del Atlántico con visiones variadas sobre el futuro del VT, que detallaré en el siguiente capítulo de estas reflexiones.

Lo que sí parece pertinente es una vuelta a los orígenes del VT, necesidad defensiva de un modo de vida y unos valores amenazados entonces y ahora por modelos alternativos.

Un VT centrado en valores y libertades

Es difícil explicar hoy la necesidad del VT en seguridad y defensa y su respuesta a los riesgos y amenazas derivados de un entorno estratégico revuelto, sin contestar a la pregunta de por qué se definió y para qué subsiste ese instrumento que hemos llamado VT.

La pregunta surgió con fuerza al caer el Muro de Berlín. Si la OTAN como instrumento de occidente en la Guerra Fría se justificó como respuesta a la amenaza soviética, terminada la amenaza hubiera parecido pertinente y lógica la disolución de la Alianza, tal y como ocurrió con el Pacto de Varsovia.

Quizá nunca se explicó bien que la OTAN siempre estuvo pensada y diseñada como mecanismo de las democracias liberales (no de todas, como luego explicaré) para la salvaguardia de su modelo de vida y de un sistema de derechos y libertades que se percibía amenazado.

Desde ese punto de vista, que subyace en todos los documentos constitutivos y derivados de la Alianza, hubiera sido fácil predicar su subsistencia más allá del final de la Guerra Fría.

Y es que la naturaleza misma del VT, que la OTAN materializa, debiera tener más de valores y libertades que de comercio e intereses. A menudo no se ha sabido explicar el tema de esta manera y de ahí frecuentes malentendidos, en particular en amplios sectores de nuestra sociedad, en

los que se concibe a la OTAN como una superestructura, como un instrumento de dominio de EE.UU. sobre Europa, con fuertes tintes ideológicos.

Tal y como expondré en los siguientes capítulos, considero que se debería profundizar en este concepto y llevar hasta sus últimas consecuencias esta explicación de la OTAN, como salvaguarda última de nuestras libertades en un mundo revuelto. Esta propuesta, que desarrollaré, obligaría a importantes reformas del dispositivo, para alinearla con la definición.

Rusia

No cabe duda que el renacimiento de Rusia, veinticinco años después de la caída del Muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, debe percibirse como una amenaza. Amenaza que no lo es tanto militar o económica, aunque se presente, a veces interesadamente, de esta manera. La amenaza de la Rusia de Putin consiste en su propuesta de un modelo social y político y de unas relaciones internacionales en los que se cuestionan el sistema de valores y libertades en el que hemos fundamentado Europa, incluida la antigua Europa del Este.

Hay, en la Rusia de Putin, una concepción alternativa de los derechos y libertades individuales, del papel del Estado y este modelo supone una amenaza real para nuestro sistema político.

Se reconstruye con virulencia de nuevo la dialéctica entre autocracia y democracia que creíamos superada en Europa.

Frente a esta amenaza, existencial aunque más filosófica que concreta, la respuesta no puede ser otra que una reafirmación en nuestros valores y una mutualización entre los países que compartimos modelo, de la respuesta a los posibles riesgos que este enfrentamiento pueda acarrear.

En este sentido, y así explicado, la respuesta en términos de seguridad a las actuaciones recientes del presidente Putin, no puede ser otra que más VT y más OTAN, esa OTAN que creo urgente definir como baluarte en la defensa de nuestro modelo de sociedad.

Islamismo

La gran amenaza a nuestro sistema de derechos y libertades viene hoy, sin embargo, del sur de Europa. Baste prestar atención a las declaraciones de los líderes islamistas para comprender que su objetivo final es la destrucción de nuestro modelo de sociedad.

«To kill Americans and their allies, both civil and military, is an individual duty of every Muslim who is able, in any country where this is possible, until the Aqsa Mosque [in Jerusalem] and the Haram Mosque

[in Mecca] are freed from their grip and until their armies, shattered and broken-winged, depart from all the lands of Islam, incapable of threatening any Muslim»⁹.

Es complicado exponer de forma resumida la naturaleza de una amenaza tan compleja como el islamismo *yihadista* para Occidente. Este tema merece un análisis detallado que permita sacar a la luz los matices. Sin embargo, tengo la impresión de que se trata de una dialéctica de fondo entre dos mundos, entre dos concepciones de los derechos humanos, entre dos escalas de valores difícilmente compatibles. Todo esfuerzo por alcanzar un punto de encuentro parece encomiable, pero no lo es menos la puesta a punto de mecanismos de defensa colectiva entre quienes compartimos un modelo similar de sociedad.

La amenaza es existencial, en el sentido de ser Occidente el objetivo final de la ira movilizada por los cabecillas *yihadistas*.

«By God's leave, we call on every Muslim who believes in God and hopes for reward to obey God's command to kill the Americans and plunder their possessions wherever he finds them and whenever he can. Likewise we call on the Muslim ulema and leaders and youth and soldiers to launch attacks against the armies of the American devils and against those who are allied with them from among the helpers of Satan»¹⁰.

«O ummah of Islam, indeed the world today has been divided into two camps and two trenches, with no third camp present: The camp of Islam and faith, and the camp of kufr (disbelief) and hypocrisy – the camp of the Muslims and the mujahidin everywhere, and the camp of the jews, the crusaders, their allies, and with them the rest of the nations and religions of kufr, all being led by America and Russia, and being mobilized by the jews»¹¹.

Unión Europea

En una correcta valoración a futuro de la vitalidad del VT y de su papel en la Arquitectura de Defensa Europea, hay que prestar atención a un actor esencial de dicho dispositivo, la UE.

La UE se ha dotado paulatinamente de competencias y estructuras, hasta el punto de ser hoy el núcleo de los asuntos europeos, con independencia de las turbulencias actuales, algunas de profundo calado.

⁹ Osama Bin Laden, 23 febrero 1998.

¹⁰ Osama Bin Laden, 23 febrero 1998.

¹¹ Discurso de Ramadán de Abu Bakr al-Baghdadi, líder del Estado Islámico.

Esta afirmación, que no tendrá con seguridad contestación en temas económicos, es igualmente cierta en cuestiones de seguridad y defensa, en los que los avances desde la Cumbre de Lisboa de la UE han sido importantes.

Esto afecta al VT en sentido en que no cabe imaginar hoy en día una relación bilateral de EE.UU. con cada país europeo en materia de seguridad y defensa, como tampoco una relación multilateral en el marco de la Alianza Atlántica, sin tener en cuenta que muchos de los socios forman parte de un club poderoso llamado UE.

Los mecanismos jurídicos que permiten a la UE la asunción de plenas competencias en materia de seguridad y defensa europea están ya en los tratados, pendientes de una voluntad política que evolucionará en función de la propia evolución de la Arquitectura de Defensa Europea, como expondré en el próximo apartado.

Así, el Tratado de la UE, en su artículo 42.7, contiene una cláusula de alianza automática:

«Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.»

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta».

Sin profundizar demasiado en este punto, la mera existencia de este artículo, una verdadera cláusula de Alianza como he comentado, en el marco del Tratado de la UE da pie a imaginar un futuro alternativo al actual en la Arquitectura de Defensa Europea, por más que, de momento, lo jurídico antecede a lo político y no esté clara la voluntad de los socios de dar contenido a este compromiso.

Más importante, desde mi punto de vista, es el acuerdo inscrito en el artículo 42.6 del Tratado, que da nacimiento a la llamada Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la defensa, anunciando un mecanismo de cooperación reforzada que será sin duda el futuro de un núcleo duro de países de la Unión que un día decidirán dar contenido a esta cláusula y poner en pie una genuina defensa europea.

«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 establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se regirá por el artículo 46 y no afectará a lo dispuesto en el artículo 43»¹².

En este sentido, imaginar que nada ha cambiado en la seguridad europea desde el final de la Segunda Guerra Mundial y que nada cambiará a futuro parece cuanto menos poco realista y quizá más cercano a una agenda norteamericana y a un importante sector euroescéptico en Europa, que nunca consideró realista que los aliados europeos vayan a asumir un día competencias directas en su propia defensa.

Visiones de futuro

Visto todo lo anterior, intentaré poner en contexto cabalmente el VT, analizando el estado a fecha de hoy sobre la Arquitectura de Seguridad Europea, analizando las distintas visiones sobre el tema.

El análisis anterior consistirá principalmente en un resumen de las opiniones al respecto que subyacen en la opinión pública especializada y en los análisis políticos a fecha de hoy, sin que las mismas me permitan conclusiones cerradas sobre las cuestiones principales.

El VT tiene futuro, pero ¿bajo qué forma?

Creo sinceramente que, salvo en círculos de opinión fuertemente politizados sobre bases frecuentemente antinorteamericanas, círculos que tienen su peso evidente en Europa y muy particularmente en España, la inmensa mayoría de la opinión pública considera al VT en seguridad y defensa, entendido en los términos en los que lo he descrito en capítulos anteriores, como un elemento esencial para el futuro de la seguridad europea.

En este sentido, no creo que sea arriesgado afirmar que existe un apoyo mayoritario a la subsistencia de un acuerdo trasatlántico en seguridad y defensa.

El primer pero a la afirmación anterior ha consistido quizá en la frecuente mala explicación pública de la conveniencia para todos de un tal dispositivo. Hay aquí una inadecuada política de comunicación estratégica sobre la naturaleza de la Alianza Atlántica, que debiera centrarse más en su realidad como mecanismo de defensa de valores y libertades que en operaciones militares concretas, que no debieran ser explicadas más que

¹² Tratado de la Unión Europea, artículo 42.6.

como la materialización concreta de dicha defensa de nuestro modelo de sociedad, tal y como he expuesto en capítulos anteriores.

Si esta comunicación pública ha sido insuficiente en toda Europa, mucho más lo ha sido en España. La explicación sobre la naturaleza de la OTAN y sus dividendos de paz y estabilidad nunca ha sido buena y, sobre todo, nunca ha llegado al gran público. La consecuencia de lo anterior ha sido una imagen de la organización y de la participación de España en la misma que frecuentemente deriva en los medios de comunicación hacia clichés muy alejados de la realidad.

Con demasiada frecuencia se percibe en la opinión pública la imagen de una OTAN como instrumento de dominio de los EE.UU. sobre Europa y de militarización del continente.

De aquí saco la primera conclusión de este trabajo: es urgente una intensa campaña de explicación de la Alianza, en términos comprensibles y honestos, dirigida al gran público, que abra un debate de futuro.

Sin embargo, hay un elemento de coherencia previo a esta propuesta. En mi opinión, hay aspectos en el diseño de la Alianza que deben cambiar. La mera voluntad de que todo siga igual a veinticinco años de la caída del muro de Berlín, hace un daño inmenso a la Alianza y al VT como concepto.

Mi punto de vista, que considero que bien podría ser el núcleo de un amplio debate sobre el tema, es el siguiente. La vitalidad del VT es deseable para toda la comunidad transatlántica. En materia de seguridad, su instrumento central, la Alianza Atlántica debe ser algo vivo, actual, adaptado a las nuevas realidades, comprendido hasta sus últimas consecuencias por el gran público como el elemento central del dispositivo euroatlántico, y ello debido a que materializa la voluntad de defender un modelo de sociedad y libertades.

Hoy, como ayer y cara al futuro, la OTAN, que lo es, debe de ser vista como la garantía última de nuestras libertades, de la mano de nuestros aliados, en un mundo complejo y peligroso.

Para ello, hay que terminar de adaptar la OTAN al siglo XXI, adaptación que, a mi juicio, debiera ser mucho más profunda que los cambios que, hasta ahora, han visto la luz, porque es hora de repensar algunos elementos estructurales de la Alianza.

Una nueva alianza para un nuevo mundo

Hay elementos centrales de la Alianza que reflejan el mundo de después de la Segunda Guerra Mundial y que, de acuerdo con lo que percibo, no son inteligibles en nuestro mundo actual.

Recordemos que el punto de partida de la Alianza fue el de un mecanismo de salvaguarda del sistema político de una Europa desvalida y destruida tras la guerra frente a una amenaza imparable para los europeos y expansiva. ¿Reconocemos hoy en día estos caracteres en Europa? Evidentemente no, o no del todo.

Por tanto, aun reconociendo su validez en el mundo de hoy, habría que repensar el instrumento desde cero, para poder encontrar una fórmula comprensible para todos y que sea digna de apoyo en toda la opinión pública a ambos lados del Atlántico.

Punto de partida: la responsabilidad de la propia defensa

En una democracia madura, la responsabilidad en los asuntos públicos empieza en el ciudadano. La seguridad y la defensa, como políticas públicas no son ni deben ser ajenas a esta afirmación.

La existencia de la Alianza Atlántica ha tenido en este aspecto efectos perversos, que no se explicitan en estos términos, pero que presentan síntomas evidentes.

Siendo la defensa nacional responsabilidad directa de cada ciudadano, lo es de la nación en su conjunto. Nada impide, desde un punto de vista teórico, que luego los países mutualicen riesgos y amenazas a través de cláusulas de Alianza, pero la defensa sigue siendo en primer lugar y fundamentalmente, de cada nación.

No es este el estado de opinión en Europa hoy. La incapacidad europea de la posguerra ha quedado congelada en el pensamiento colectivo europeo, que no tuvo ni tiene reparos en subcontratar la propia seguridad.

Esta afirmación justifica la tendencia europea a no asumir los costes (económicos y políticos) de la propia defensa, con el consiguiente malestar al otro lado del Atlántico sobre el *burden sharing* de la defensa colectiva.

Mi tesis, en este tema, es que estamos instalados en una dinámica perversa, que parte de la sensación de no responsabilidad individual y colectiva por la propia defensa y termina con una aceptación más que discutible, y probablemente ficticia, de poner la propia defensa en manos ajenas, en este caso norteamericanas.

El primer cambio que propongo debiera ser teórico. Toda defensa sana pasa por un correcto entendimiento de los requisitos de la autodefensa (defensa no compartida), para dibujar a partir de ahí una defensa compartida no subordinada.

Lógica política a largo plazo más allá de la lógica utilitarista a corto

Y es que da la sensación de que, en el diseño de la seguridad europea actual, la persistencia del VT se debe más a razones utilitaristas que políticas, lo cual daña gravemente la explicación del dispositivo a la opinión pública.

Convendría, desde el punto de vista de la comunicación estratégica, incidir de una manera franca y sin complejos en la lógica política del VT en materia de seguridad y defensa. Propongo un salto de la lógica del «paraguas nuclear norteamericano» como argumento central a una lógica de «salvaguarda compartida de valores, derechos y libertades».

Esta maniobra no debiera, sin embargo, ser solo cosmética. Parece urgente un reequilibrio del VT entre las dos orillas del Atlántico. Reequilibrio que debiera partir de una asunción equitativa de responsabilidades por parte de todos los socios, respondiendo así a la más que lógica queja norteamericana de una insuficiente contribución de los socios europeos a la seguridad colectiva.

Sin embargo, el reequilibrio no puede ni debe terminar ahí. Sería inasumible para la opinión pública europea una mayor contribución económica y en personal a la seguridad colectiva, en términos de una subida significativa de los presupuestos de defensa, sin una correlativa asunción de un mayor protagonismo político y militar en la Arquitectura de Seguridad Europea.

Un cambio de lógica política, un *aggiornamento* de la seguridad en Europa exige una redistribución de esfuerzos, pero también un rediseño de las Alianzas.

Se abre con esta afirmación una polémica sobre el alcance de la reforma propuesta, en la que cada cual se acabará alineando con una de las dos posturas clásicas del debate transatlántico, en función de la profundidad de las reformas deseables.

En el fondo, como planteo en estas reflexiones, pocos discuten la necesidad de un VT renovado. La discusión se centra más bien en el diseño propuesto de nueva Arquitectura de Defensa Europea y la profundidad de la, a mi juicio imprescindible, reforma de la Alianza Atlántica, piedra angular de dicho VT.

Visión atlantista

La Arquitectura de Defensa Europea es atlantista, en el sentido de que está centrada en la OTAN, es decir, sigue las pautas del diseño decidido tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. La imprescindible adaptación

de este diseño al cambiante entorno estratégico se ha efectuado vía declaraciones finales de las Cumbres de la Alianza, sin tocar el texto del Tratado.

Esta Arquitectura, en su permanente adaptación, ha tomado nota del final de la Guerra Fría, ha permitido la apertura de la Organización Atlántica a nuevos miembros del antiguo Pacto de Varsovia, incluso a repúblicas de la antigua URSS, ha permitido a los aliados misiones más amplias que la mera defensa colectiva y ha abierto a la Alianza operaciones más allá de los límites originales previstos en el Tratado.

La Alianza se ha adaptado a los nuevos tiempos, manteniendo inalterado el texto del Tratado de Washington y, por ello, los equilibrios en él implícitos.

A mi juicio, se trata de un modelo probado que, por razones prácticas, parece sensato preservar. Sin embargo, da la sensación que la adaptación a la realidad europea vía conceptos estratégicos no permite a la Organización evolucionar todo lo que sería necesario, al menos todo lo que unas opiniones públicas muy distintas de las de 1945 parecen exigir.

¿Es realista imaginar una reforma institucional de la Alianza Atlántica desde dentro, en busca de un mayor equilibrio y corresponsabilidad? No parece probable. Confluyen aquí, en primer lugar, la dinámica propia de la propia organización, que no apuesta por grandes reformas desde el éxito incontestable en su misión central de seguridad europea.

Confluye también aquí la visión de la política exterior norteamericana, cómoda con una organización de seguridad que le asegura un dominio de facto sobre la seguridad y la política exterior europea.

Confluyen las posturas de países europeos que, o bien, huyen de la necesidad de consagrar más recursos a la defensa o disfrutan emocionalmente del paraguas proporcionado por el artículo 5, después de años de dominación soviética. Todos ellos sin valorar en su justo término los inconvenientes de un sometimiento estratégico que les va condenando a la irrelevancia internacional.

Visión europeísta

Al tiempo que el mundo iba cambiando, la UE ha ido alcanzando una madurez que ha obligado a los socios a diseñar los mecanismos para asumir competencias en materia de seguridad y defensa.

La lógica que ha hecho evolucionar a la UE y que le obliga a entrar en estos temas es estrictamente política. El modelo subyacente a la construcción europea ha sido desde el principio la voluntad de crear una unión política supranacional, a través de la asunción paulatina de competencias que creara solidaridades de hecho.

La construcción europea por tanto, debido a su diseño deliberado, es un proceso gradual y a tirones, pero incremental. No debe sorprender, por tanto, que llegado el momento oportuno, la ambición de la Unión tocara materias de defensa, como así ha ocurrido.

En paralelo, la absorción de los restos de la Unión Europea Occidental en la UE inscribieron en el Tratado de la Unión la cláusula del artículo V del Tratado de Bruselas modificado que, una vez matizada, es ahora el artículo 42.7 del TUE, al que ya hemos hecho referencia.

Un tercer factor en el desarrollo de la defensa europea en el marco de la UE responde a causas mucho más profundas. En el estado de evolución actual del proyecto europeo, no cabe imaginar una subcontrata permanente a futuro de la seguridad a una organización extraña a la propia UE.

Vale aquí el argumento, que ya he expresado anteriormente, que considera consustancial a toda comunidad política la responsabilidad principal por su propia seguridad. A nadie se le escapa que la UE, en su estado actual de desarrollo, presenta perfiles políticos supranacionales, que reclaman la asunción de responsabilidades irrenunciables en la materia.

Se abre aquí una interesante dinámica a futuro, que exige contar, en la evolución natural de la Arquitectura de Defensa Europea, con un actor con agenda propia, que es la UE y que, con seguridad, irá asumiendo un papel cada vez más relevante en este tema.

Al margen de los hechos, hay una visión compartida cada día por más europeos, que consideran que el protagonismo cada día mayor de la UE en la seguridad europea es un proceso deseable y urgente. Es verdad que esta postura no genera unanimidad, en mi opinión sobre todo por razones económicas y por un cierto miedo a lo desconocido. En tema de defensa europea prevalece, cada día estoy más seguro, el conformismo sobre el sueño.

La lógica profunda de que, a futuro, la UE asuma un mayor protagonismo en defensa es, como he expuesto, poderosa. No solo por ser coherente, como etapa del proceso constituyente europeo, sino, sobre todo, porque parece una herramienta esencial para hacer que los europeos asuman responsabilidades en su propia defensa.

El inconveniente, visto desde otro punto de vista, se presenta siempre como las consecuencias que un tal proceso de reforzamiento competencial de la UE pudiera tener en la Alianza Atlántica y en su hipotético debilitamiento.

Al mismo tiempo se argumenta que la creación de un dispositivo de defensa europeo, en el marco de la UE, pudiera ser redundante, duplicaría lo existente en la OTAN y detraería parte de los escasos recursos disponibles para estos fines.

¿Qué hay de verdad en todo esto?

El tema de las duplicidades, Berlín Plus

Todo avance en el desarrollo de los mecanismos que permitan un día una defensa europea independiente son tachados inmediatamente, por sectores atlantistas y euroescépticos, de innecesarios cuando no de contraproducentes para la cohesión atlántica y fuente de abominables duplicaciones.

Revestido de poderosos argumentos técnicos y estratégicos, el tema tiene una potente carga política que no conviene perder de vista.

Es esencial, igualmente, deslindar dos cuestiones que frecuentemente se mezclan con segundas intenciones, sin estar directamente relacionadas. El hecho de que la UE se dote de los mecanismos necesarios para asumir plenas responsabilidades en seguridad y defensa no supone *per se* que la Alianza Atlántica vaya a dejar de tener la máxima relevancia.

No hay un juego de suma 0 de inversión en recursos ni de voluntad política entre UE y OTAN. Es más, un reforzamiento de los dispositivos de defensa en la UE refuerzan automáticamente a la propia OTAN.

Es decir, la polémica sobre duplicidades tiene un trasfondo teórico falaz.

Además, como he expresado anteriormente, la necesidad de una defensa europea deriva de la naturaleza política de la Unión. Posicionarse contra esta necesidad supone posicionarse en contra de una Europa unida políticamente, plenamente responsable de su destino.

Este sueño político europeo es, sin duda, el enemigo a batir por quienes insisten en la perversión de la duplicidad. Creo honestamente que hay una correlación directa entre dicho argumento y la posición contraria a un federalismo europeo.

¿Alguien puede afirmar con seguridad que el contribuyente europeo no estaría dispuesto a un mayor esfuerzo para asegurar que Europa camine por senderos de una mayor independencia estratégica?

De igual manera, todos los intentos para superar las duplicaciones, a través de una puesta a disposición de la UE de los mecanismos de la Alianza Atlántica (filosofía que subyace a los acuerdos Berlín Plus), han fracasado en la práctica.

«The Berlin Plus agreement has seven major parts:

- 1. The NATO-EU Security Agreement, which covers the exchange of classified information under reciprocal security protection rules.*
- 2. Assured Access to NATO planning capabilities for EU-led Crisis Management Operations (CMO).*
- 3. Availability of NATO assets and capabilities for EU-led CMOs, such as communication units and headquarters.*

4. *Procedures for Release, Monitoring, Return and Recall of NATO Assets and Capabilities.*
5. *Terms of Reference for DSACEUR and European Command Options for NATO.*
6. *Arrangements for coherent and mutually reinforcing capability requirements, in particular the incorporation within NATO's defense planning of the military needs and capabilities that may be required for EU-led military operations.*
7. *EU-NATO consultation arrangements in the context of an EU-led CMO making use of NATO assets and capabilities.*

This comprehensive framework for NATO-EU relations was concluded on March 17, 2003 by the exchange of letters by High Representative Javier Solana and the then-Secretary General of NATO Lord Robertson».

Estos acuerdos Berlín Plus, que podrían haber permitido el desarrollo de la defensa europea sin necesidad de duplicar los medios y capacidades asignados a la OTAN, nunca tuvo efectividad, salvo aplicaciones marginales.

Mi sensación honesta es que la idea de evitar duplicidades es, en el fondo, un argumento que se esgrime con un interés claro, que no es otro que evitar una UE estratégicamente independiente y, por tanto, políticamente viable.

Mi visión de este tema, por tanto, es que se debería hacer un esfuerzo para imaginar una Arquitectura de Defensa Europea que conjugue la deseable subsistencia de una Alianza Atlántica relevante con la emergencia de una Europa Política, con plenas responsabilidades en su propia seguridad.

Al mismo tiempo, considero esencial la justificación pública de las organizaciones de seguridad sobre la base de su naturaleza política. La Alianza Atlántica como la salvaguarda de un modelo de sociedad, basada en el imperio de la ley, en derechos y libertades. La UE como un proyecto político superestatal, que cerca de su madurez, exige la asunción de plenas responsabilidades sobre su supervivencia.

¿Es esto posible? ¿Es esto deseable?

Intentaré poner sobre la mesa un diseño que pudiera cumplir con estos objetivos.

¿Y Sudamérica?

Si la evolución conceptual que propugno es factible, y poco a poco se abre la puerta a una reforma de fondo del VT y de sus instrumentos en materia de seguridad. Si creemos que la esencia del VT es un modelo de sociedad y valores compartidos, ¿no es hora de mirar a Centro y Sudamérica?

Intelectualmente, es difícil sostener un Vínculo Transatlántico que excluya a toda Iberoamérica, sobre todo en materia de seguridad, si se trata de un acuerdo de puesta en común de riesgos y amenazas entre países de valores compartidos. Estoy convencido que tanto o más comparte Europa con América central y del sur que con EE.UU. y Canadá.

No creo que un artículo como este deba pasar de puntillas sobre este tema, salvo que teoría y realidad presenten distintas narrativas. ¿Concebimos a la Alianza Atlántica como una iniciativa unidireccional hacia Europa, o como un acuerdo equilibrado entre democracias maduras y responsables? Si optamos por la segunda opción, como no se cansan de repetir los sucesivos acuerdos de las cumbres de la Alianza, la pregunta sobre una expansión al sur es inevitable.

No vale para obviarla la referencia genérica sobre los límites de un artículo 6 del Tratado de Washington, permanentemente sobrepasado en misiones y asunción de responsabilidades, salvo en la estricta aplicación del artículo 5.

Tampoco parece de recibo el argumento político de fondo, de aceptar (y agradecer) una presencia norteamericana en los asuntos europeos, al tiempo que subsiste (al menos en el subconsciente, pero no solo) una aplicación estricta de la Doctrina Monroe en el continente americano, a través de la cual los europeos quedan excluidos allí de los temas de seguridad.

«Debemos por consiguiente, al candor y a las amistosas relaciones existentes entre los Estados Unidos y esas potencias, declarar que consideraremos cualquier intento por su parte de extender su sistema a cualquier porción de este hemisferio como peligroso para nuestra paz y seguridad. Con las colonias o dependencias existentes de potencias europeas no hemos interferido y no interferiremos. Pero con los Gobiernos que han declarado su independencia y la mantienen, y cuya independencia hemos reconocido, con gran consideración y sobre justos principios, no podríamos ver cualquier interposición para el propósito de oprimirlos o de controlar en cualquier otra manera sus destinos, por cualquier potencia europea, en ninguna otra luz que como una manifestación de una disposición no amistosa hacia los Estados Unidos»¹³.

Creo sinceramente que lo menos que cabe esperar de España es la apertura de este debate, pues como español, me resulta y me debe resultar al menos tan interesante la defensa del régimen democrático en Argentina como en el Báltico.

¹³ Séptimo mensaje anual del presidente Monroe al Congreso el 2 de diciembre de 1823.

La lógica del futuro, una arquitectura de seguridad europea satisfactoria para todos, relevante y comprensible

La tesis de mi reflexión, como puede ya ser evidente para el lector, parte de la idea de que una profunda reforma de la Arquitectura de Defensa Europea, y del VT sobre el que está construida, es imprescindible y deseable antes de que termine el primer cuarto de este siglo XXI. He intentado argumentar razones para esta propuesta.

El VT, objeto de este análisis, gozando de buena salud y siendo deseable su subsistencia cara al futuro, precisa una readaptación ambiciosa, que le haga relevante hasta final de siglo y más allá.

Ninguna hipótesis me parece factible que siga percibiendo a la UE como una amenaza para la Alianza Atlántica. La reflexión colectiva nos debería llevar, creo yo, a un diseño de la OTAN como punto de encuentro entre dos pilares, europeo y americano (no solo norteamericano), que materialice la garantía última de seguridad entre los aliados.

Sin embargo, parecería lógico imaginar que la competencia sobre la seguridad europea en primera instancia vaya siendo asumida paulatinamente por la UE, que debe evolucionar, a mi juicio, desde la misiones de respuesta a crisis hacia la defensa territorial de Europa. La evolución lógica, desde mi punto de vista, debiera poner al Tratado de la UE y a su artículo 42.7 como la cláusula de defensa colectiva prioritaria en caso de agresión en Europa, manteniendo a la Alianza Atlántica, y a su artículo 5, como la segunda respuesta, caso de un ataque contundente.

El VT desde España y para España

Quizá la clave de mi reflexión sea una propuesta simple, pero frecuentemente olvidada. Quizá convendría a la hora de proponer análisis serios desde España, como lo pretende ser este sobre el VT, centrarse al final de la reflexión en los intereses reales de España en juego.

Conviene ser siempre un aliado fiable, pero nunca se debe de perder la referencia del propio interés nacional, para saber siempre matizar la distancia entre lo que hay que hacer y lo que se haría si se tuviera plena libertad de acción.

Me ratifico en mi posición sobre el VT, interesa a España, favorece nuestros intereses y da fuerza a nuestra posición en el mundo, sin embargo, nuestro protagonismo en los mecanismos de seguridad que materializan dicho VT es, a mi juicio, inferior al que por historia y por ambición nos debiera corresponder.

Nuestra opinión pública presenta, sin duda, una interesante amalgama entre los que suscriben inconscientemente el argumento de la subcon-

tratación de la propia seguridad, al que he hecho referencia en estas líneas, con la lógica consecuencia de pérdida de relevancia estratégica que ello comporta; con aquellos otros que miran con recelo a una Alianza Atlántica que perciben como demasiado norteamericana y demasiado bélica.

Por todo lo anterior, me parece sensato sostener que, desde estas latitudes conviene proponer una reforma del VT en materia de seguridad hacia esquemas que permitan una mayor asunción de responsabilidades en su propia defensa a los socios europeos. Al argumento lógico y democrático a favor de esta propuesta, que es válido para toda Europa, uno en el caso español un argumento de reconciliación nacional alrededor de un proyecto de seguridad multilateral que pudiera ser compartido por todos.

El marco de referencia debiera ser la UE, como pilar de la Alianza Atlántica, pero con asunción de la primera respuesta ante un ataque exterior. Mi experiencia personal me permite sostener que este argumento podría ser unánimemente compartido por los españoles.

Además, creo firmemente que el interés de España reside en el desarrollo decidido de lo ya previsto en el Tratado de la UE, que derive en una defensa europea plenamente operativa, sin que el miedo a una pérdida de vigor de la Alianza Atlántica deba ser obstáculo en esta ambición, por las razones expresadas en este capítulo

Quizá la defensa común sea ese sueño que tanta falta le hace en la hora actual a una UE, presa de demasiado corto plazo.

Y quizá también es hora de poner en el tablero internacional a una España ambiciosa, con una visión propia del mundo, fruto de su historia y de sus intereses estratégicos.

