

023/2012

16 de mayo de 2012

Ignacio J. García Sánchez

LA OTAN Y LA UE ANTE LA CUMBRE
DE CHICAGO. UNA COOPERACIÓN
NECESARIA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA OTAN Y LA UE ANTE LA CUMBRE DE CHICAGO. UNA COOPERACIÓN NECESARIA

Resumen:

Los próximos días 20 y 21 de mayo se celebrará en Chicago la Cumbre de la OTAN, que recibirá a los presidentes de la Comisión y el Consejo Europeos, además de la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En una situación en la que la crisis financiera y los procesos electorales parece que ponen en tela de juicio la solidez de una política común de seguridad europea, el Tratado de Lisboa abre una ventana de oportunidad para que sus líderes salgan reforzados de una reunión que tratará fundamentalmente de confirmar el proceso de transición y delinear la líneas maestras del futuro de Afganistán; asegurar las capacidades militares necesarias para afrontar un futuro incierto; y fortalecer la cooperación a nivel global.

Abstract:

The next 20 and May 21 will be held in Chicago the NATO Summit, which will meet the presidents of the Commission and the Council of the European Union, as well as the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. In a situation where the financial crisis and electoral processes appear to call into question the soundness of a common policy on European security, the Lisbon Treaty opens a window of opportunity for its leaders to reinforce their positions, in a meeting where the main themes will be: the Alliance's commitment to Afghanistan through transition and beyond; ensuring the Alliance has the capabilities it needs to defend its population and territory and to deal with the challenges of the 21st century; and strengthening NATO's network of partners across the globe.

Palabras clave:

Unión Europea, OTAN, Cooperación, Capacidades, Afganistán, Cumbre de Chicago.

Keywords:

European Union, NATO, Cooperation, Capabilities, Afghanistan, Chicago Summit.

Ignacio J. García Sánchez

1. OTAN-UE. CONDENADOS A ENTENDERSE

Después de algunas dudas por la oposición de Turquía, la Unión Europea estará representada a su más alto nivel en la Cumbre de Chicago. Con 21 miembros de la Unión Europea en la Alianza y el resto, excepto Chipre, colaborando activamente con ella, la UE tiene que representar un importante papel en la Cumbre¹. En un momento en el que crisis económica está poniendo en segunda línea de visibilidad la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión (PCSD), los aspectos prácticos de su necesidad se convierten en una realidad.

Después de la campaña de Libia y sus lecciones aprendidas, el trabajo sobre el terreno en las principales teatros de operaciones, Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Darfur, Macedonia, Kosovo, costa de Somalia, la coordinación en aspectos prácticos y sobre el terreno se imponen sobre una realidad que sólo permite el dialogo político sobre Serbia. Además, el contencioso turco-chipriota, causa del estado actual de la situación en el que no se vislumbra una solución en el medio plazo, con una evolución que puede alejar más aún las diferentes posiciones de sus actores, hace cada vez más incierta la posibilidad de un diálogo político de alto nivel.

Una realidad que se impone al deseo manifestado en la Cumbre del Lisboa de noviembre de



2010 en al que los Aliados dejaron constancia de su determinación para mejorar la asociación estratégica entre la OTAN y la UE. Así, el nuevo Concepto Estratégico adoptado en la Cumbre de Lisboa enfatizaba la necesidad de cooperar estrechamente en la prevención de crisis, la gestión de conflictos y su estabilización en el pos-conflicto, sobre todo con la UE.

El citado documento establece claramente que una activa y efectiva UE contribuye a la seguridad integral del área euro atlántica, reconociendo la importancia de fortalecer la capacidad defensiva de Europa, calificándola como socio “único y esencial” para la Alianza. El anterior Concepto Estratégico, de 1999, resultaba anticuado ya que señalaba la “Identidad Europea

¹ Desde la ampliación de la OTAN y la Unión Europea en 2004, y la entrada en la UE de Bulgaria y Rumanía en 2007, las dos organizaciones tienen 21 miembros en común. Canadá, Estados Unidos, Islandia, Noruega y Turquía que son miembros de la OTAN pero no de la UE, participan en todas las reuniones entre ambas organizaciones. También Austria, Finlandia, Irlanda, Suecia y desde 2008 Malta, que son miembros del programa de Asociación para la Paz (PfP, en sus siglas en inglés). Sin embargo Chipre, que no es miembro del programa PfP y no tiene acuerdo de seguridad con la OTAN para el intercambio de documentación clasificada no puede participar en estos encuentros. Aunque algunos encuentros informales a los que se invita a Chipre tienen lugar ocasionalmente en diferentes formatos: Ministros de asuntos exteriores, embajadores y delegados militares.

Ignacio J. García Sánchez

de Seguridad y Defensa” como la forma en la que Europa debía asumir mayores responsabilidades, además citaba a la Unión Europea Occidental (UEO) como la organización europea de referencia en materia de defensa. Así, el documento reconoce la importancia que *“una defensa europea más fuerte y potente tiene para la seguridad euro-atlántica, da la bienvenida a las posibilidades que el Tratado de Lisboa abre en este punto y señala que ambas organizaciones pueden y deben jugar papeles complementarios reforzándose mutuamente en apoyo de la paz y la seguridad. Desde la transparencia y el respeto a la autonomía e independencia institucional, la Alianza propone: mejorar la cooperación práctica en las operaciones, desde la planificación coordinada hasta el apoyo mutuo sobre el terreno; ampliar las consultas políticas para incluir todas las cuestiones de interés común, con el fin de compartir evaluaciones y opiniones; y cooperar más estrechamente en el desarrollo de las capacidades, para reducir al máximo las duplicaciones y maximizar el coste-eficacia”*².

En la declaración final sobre la cumbre se enfatiza la necesidad de mejorar la asociación estratégica OTAN-UE, una relación en la que nos podemos remontar a febrero de 1992, cuando la UE adopta el tratado de Maastricht en al que se empieza a fraguar el política de seguridad común y se establece una cooperación próxima entre la OTAN y la UEO³. Inmediatamente la OTAN reacciona y en la conferencia de asuntos exteriores de Oslo, junio de 1992, apoyan el objetivo de fortalecer el pilar europeo de la Alianza y que la UEO como componente defensivo de la Unión, lleve a cabo las misiones “Petersberg”⁴.

En junio de 1996 la OTAN lanza la “Iniciativa de Seguridad y Defensa Europea” (ESDI, en sus sigla en inglés) con el objetivo de equilibrar el papel y las responsabilidades entre Europa y Norteamérica. Una parte esencial de la ESDI era la “Iniciativa de Capacidades de Defensa” (DCI, en sus siglas en inglés), la primera iniciativa con el objetivo preciso de mejorar las capacidades militares europeas. Además, se decide la disponibilidad de medios de la Alianza para las operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE, acuñándose el término “Berlín Plus”.

En abril de 1998, tras la declaración conjunta franco-británica afirmando la determinación de crear la política europea de seguridad y defensa (PESD, diciembre de 1998), la OTAN, en su cumbre de Jefes de Estado de Washington, deciden desarrollar los mecanismos de los

² Conferencia del Secretario General de Política de Defensa: “El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: visión transatlántica de la Seguridad y la Defensa” en el I seminario hispano-canadiense “un compromiso común hacia la paz y la seguridad” organizado por la embajada canadiense y el Instituto Español de Estudios Estratégicos y celebrado en el CESEDEN el 8 de marzo de 2011. Se puede descargar en: http://www.ieeee.es/2011_03_08.pdf

³ La UEO actuó en el área de seguridad para la UE desde el tratado de Maastricht hasta 1999, año en el que la gestión de crisis fue transferida a la UE, dejando de existir oficialmente el 30 de junio de 2011. Una visión detallada del papel de la UEO en el marco defensivo europeo se puede descargar en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM07-2011ElPapelDeUEO.pdf

⁴ Misiones “Petersberg”: Búsqueda y rescate humanitario; Mantenimiento de la paz; Gestión de Crisis, incluyendo: Imposición de la Paz y protección medioambiental.

Ignacio J. García Sánchez

acuerdos “Berlín Plus”. Ese mismo año la UE, en sus consejos de Colonia y Helsinki, decide dotarse de los medios y capacidades para asumir las responsabilidades formalizadas por la PESD. Así, en septiembre de 2000 se celebra la primera reunión del Consejo del Atlántico Norte (NAC, en sus siglas en inglés) y el Comité interino de Política y Seguridad para evaluar el progreso de las relaciones OTAN-UE.

Inmediatamente y en línea con el progresivo desarrollo de la política común de seguridad y defensa de la Unión se firma el tratado de Niza, que entraría en vigor en 2003, por lo que en enero de 2001 se institucionalizan las relaciones OTAN-UE. En mayo de ese mismo año se celebra la primera reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de Budapest con un comunicado final de Secretario General de la OTAN (SECGEN) y la Presidencia de turno de la UE sobre los Balcanes.

En la Cumbre de Praga de noviembre de 2002, ante la falta de resultados prácticos de la DCI, y con el conflicto de Afganistán abierto, se lanza una nueva iniciativa, el Compromiso de Capacidades de Praga (PCC, en sus sigla en inglés) con el objetivo de hacer más precisos y cuantificables los objetivos reales de capacidades militares, sobre todo en la vertiente europea y en las llamadas capacidades estratégica de teatro, que por sus características y coste necesitarían una cooperación práctica. Con este fin en mayo de 2003 se celebra el primer encuentro del Grupo de Capacidades OTAN-UE y en julio de 2004 se establece la “Agencia de Defensa Europea” (EDA, en sus siglas en inglés).

Ya en diciembre de 2010, justo después del anuncio de tratado franco-británico de cooperación en materia de Defensa, en un escenario de profunda crisis económica, y después de continuos debates sobre la implementación de la “Cooperación Estructurada Permanente”, el nuevo mecanismo introducido por el Tratado de Lisboa que debería permitir un desarrollo de capacidades militares mas coherente y eficiente, la UE lanza una nueva iniciativa, oficialmente “Ghent Framework”, más conocido como “pooling and sharing”, ya que lo que se pretende es analizar sistemáticamente las capacidades nacionales para, por un lado, incrementar la interoperabilidad de aquellas que se requieran a nivel nacional, y por otro, explorar que capacidades tienen la posibilidad de ser combinadas para obtener sinergias y reducir costes (pooling), intensificando la cooperación sobre la base de compartir roles y tareas (sharing).

Inmediatamente la OTAN reacciona y su SECGEN anuncia en la Conferencia de Seguridad de Múnich, febrero de 2011, el nuevo concepto de Defensa inteligente, “Smart Defence”, como una renovada cultura de cooperación basada en la idea del “pooling and sharing”.

2. OTAN-UE. UNA COOPERACIÓN NECESARIA

“En mayo de 2012 la Cumbre de la OTAN en Chicago verá los primeros resultados del nuevo intento de hacer más capaces militarmente a los europeos. Habiendo decidido el pasado

Ignacio J. García Sánchez

diciembre sobre proyectos que se dirigen a resolver carencias fundamentales⁵, la UE tiene una oportunidad única de lanzar un claro mensaje, siempre que los proyectos se hagan una realidad. El Consejo Europeo puede ser la herramienta y su Presidente la voz de un gran esfuerzo colectivo⁶.

Con más de 60 países y organismos acreditados en la Cumbre, la mayor de la historia, tercera que se celebra en suelo norteamericano y en la que el SECGEN ha destacado la invitación a la UE y las Naciones Unidas, la oportunidad es única. Los mensajes lanzados desde los Estados Unidos son claros, tanto durante el relevo de Secretario de Defensa, la campaña de Libia, como por la revisión de su estrategia nacional de la Defensa “Sustaining US Global Leadership. Priorities for 21st Century Defense”⁷. La cooperación entre ambas organizaciones se convierte en una condición necesaria si quieren permanecer como actores relevantes de la seguridad global en el nuevo entorno geopolítico y geoestratégico.

La cooperación de teatro ha sido y es un hecho. Ya el 31 de marzo de 2003, la operación “Concordia” liderada por la UE relevaba a la operación de la OTAN “Allied Harmony” en la antigua república yugoslava de Macedonia. Esta misión que finalizó en diciembre del mismo año fue la primera operación que utilizó el mecanismo de “Berlín Plus”.

También en los Balcanes, en Bosnia y Herzegovina, el 2 de diciembre de 2004 la UE despliega la operación “Althea” sobre los resultados de la operación aliada “Concordia” y relevando a la Fuerza de Estabilización (SFOR, en sus siglas en inglés) de la OTAN. El comandante de la operación es el oficial europeo adjunto al Mando Supremo Aliado en Europa y su cuartel operacional está localizado en el Cuartel General Aliado en Europa. En la actualidad cuenta con un contingente de 1.400 hombres y mujeres, y un presupuesto común de 23 millones de euros⁸. En Kosovo, donde la OTAN lidera la fuerza de mantenimiento de la paz (KFOR, en sus siglas en inglés) desde 1999, la UE ha contribuido a la misión de las Naciones Unidas (UNMIK, en sus siglas en inglés) con medios civiles. Además tiene en marcha la misión de Estado de Derecho (EULEX, en su sigla en inglés) desde diciembre de 2008, abarcando las áreas de la justicia, policía y aduanas. La misión cuenta en la actualidad con un contingente internacional de 1359 personas y 1148 locales, con un presupuesto de 73 millones de euros de diciembre 2011 a junio 2012. También contribuyen a esta misión Estados Unidos, Noruega, Suiza y Turquía⁹. Como no podía ser de otra forma existe una gran coordinación y cooperación entre KFOR y EULEX.

En Afganistán la OTAN y la UE son los actores principales para lograr establecer definitivamente la paz y la estabilidad al país a través de la Fuerza Internacional de

⁵ Ver http://www.ieeee.es/12.03.23_3157FACouncilMeeting_PoolingandSharingMILCAP.pdf

⁶ Sven Biscop, “As the EU Said at the NATO Summit”, nº 33, February 2012. Security Policy Brief. (Traducción del autor).

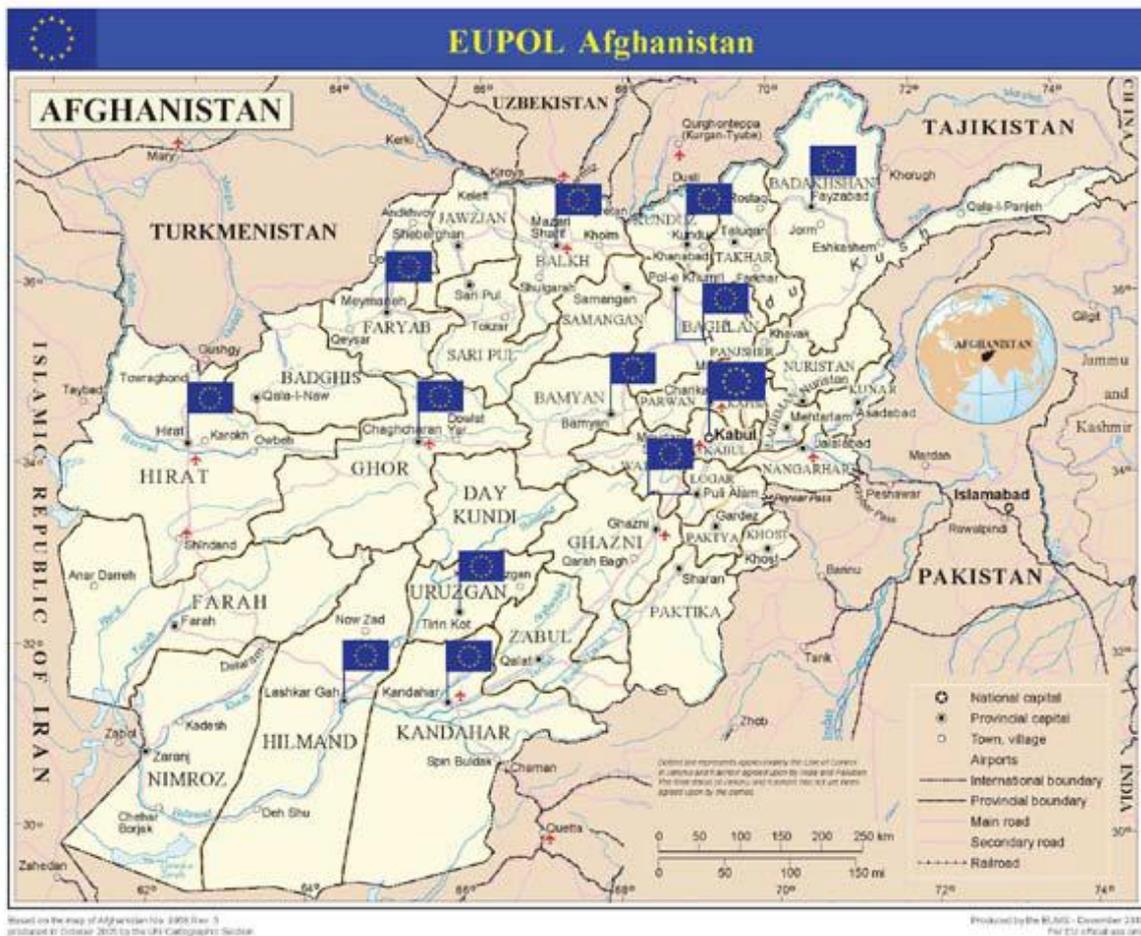
⁷ Se puede descargar de: http://www.ieeee.es/USA_Defense_Strategic_Guidance_2012.pdf

⁸ Ver: http://www.consilium.europa.eu/april2012_Factsheet_EUFOR_Althea

⁹ Ver: http://www.consilium.europa.eu/120306_Factsheet_EULEX

Ignacio J. García Sánchez

Asistencia a la Seguridad (ISAF, en sus siglas en inglés) liderada por la OTAN y la misión de policía (EUPOL Afghanistan, en sus siglas en inglés) desde junio de 2007¹⁰.



También en Darfur, las dos organizaciones son clave, esta vez en el apoyo, en particular en lo que se refieren al transporte aéreo de las rotaciones de personal, a la misión híbrida Naciones Unidas y Unión Africana (UNAMID, en sus siglas en inglés) que involucra a más de 28.000 personas y un presupuesto anual cercano a los 1.700 millones de dólares.

Finalmente en las costas de Somalia y desde septiembre de 2008 las fuerzas navales de la OTAN y la UE se encuentran desplegadas en las misiones “Ocean Shield” y “Atalanta” respectivamente, junto con otros actores internacionales. “Atalanta” mantiene en área de 5 a 9 buques y de 2 a 3 aviones de patrulla marítima, lo que supone un contingente de alrededor de 1.400 militares con un presupuesto anual que ronda los 8 millones de euros.

Como decía recientemente, 12 de marzo de 2012, el SECGEN de la OTAN en el Comité de Asuntos Exteriores de la UE: *“Al final debemos ser pragmáticos. La Unión Europea tiene 21 miembros en común. Pero cada una de estas naciones tiene un solo conjunto de contribuyentes y un solo paquete de capacidades. Necesitamos conseguir el máximo de*

¹⁰ Ver: <http://www.consilium.europa.eu/APRIL 2012 FACTSHEET EUPOL Afghanistan>

Ignacio J. García Sánchez

nuestras fuerzas y capacidades. Esto beneficiará a nuestras organizaciones, nuestros contribuyentes y nuestra seguridad". Dos palabras claves, evitar duplicación y buscar la complementariedad.

Recordando los tiempos de la administración Clinton y el apoyo condicionado que la Secretaria de Estado Madeleine Albright acuño como las tres "Des": no "Discriminación" contra los Aliados que nos miembros de la UE, no "Desacoplamiento" de la seguridad europea y norteamericana, y no "Duplicación" del sistema de planeamiento operacional de la OTAN y su estructura de mando. El SECGEN expresaba *"Para alcanzar estos objetivos, yo sugiero un camino de dos vías. Por un lado, todos los miembros de la UE deberían poder participar en la cooperación OTAN-UE. Por otro lado, la UE debería fortalecer sus relaciones políticas y militares con los Aliados no miembros de la UE. Esto debería incluir un acuerdo de seguridad total entre la UE y Turquía. Y un acuerdo entre Turquía y la EDA"*.

Así, el proceso de "Pooling and Sharing" y "Smart Defence" no puede ser un mero preservar las capacidades que los europeos tenemos, deber ser mucho más. El nuevo sistema de cooperación que adquiere una prometedora imagen con el excelente trabajo y contactos informales del personal de los organismos responsables de llevarlos a la práctica, la EDA y el Mando Aliado de Transformación (ACT, en sus siglas en inglés), tiene que tener un apoyo político al más alto nivel.

Como dice Sven Biscop: *"Europa deber asegurar con pasos rápidos y concretos la continuidad del proceso... Solamente los principales líderes políticos de los Estados Miembros tienen la autoridad para ordenar a sus organismos de defensa hacer que el proceso funcione, mediante la reorientación de las inversiones y los recortes en función de la necesidad de participar en proyectos colectivos. Quizá haya llegado el momento de elevar la defensa hasta el nivel de Consejo Europeo, que hasta el momento, nunca ha asumido responsabilidades en la PCSD. Bajo su Presidente, Herman Van Rompuy, el Consejo Europeo ha iniciado la práctica de preparar cumbres clave con las grandes potencias. ¿No es la Cumbre de la OTAN tal ocasión?... Incluso si por el momento no todos los 27 Miembros fuese capaces o tuviesen voluntad de actuar, se podría crear un masa crítica para que cada proyecto se convirtiese en una realidad"*.

3. CONCLUSIONES

Lo que si parece claro es que, para una autonomía estratégica europea en términos de capacidades sería necesaria también la autonomía en el pensamiento estratégico y una autonomía en la industria de defensa.

Lo que no ha conseguido el tiempo y el diálogo constante, los cambiantes marcos geopolíticos, las diferentes situaciones geoestratégicas, los diferentes teatros de operaciones, lo puede lograr la crisis financiera. Los líderes políticos, los organismos y

Ignacio J. García Sánchez

entidades públicas y privadas, todos están puestas en cuestión, y los diferentes procesos electorales así lo están corroborando, para que produzcan bienes o servicios de forma eficaz y de manera eficiente.

Más aún, a los organismos internacionales, sin la puesta en cuestión periódica mediante cuestiones delicadas o sensibles, o referéndums vinculantes, se les exige un plus de efectividad. La OTAN y la PCSD tienen un reto importante en la época de austeridad que se avecina, y no pueden defraudar a los cerca de 1000 millones de habitantes a los que sirven con dedicación, entusiasmo y entrega. En palabras del SECGEN: *“... necesitamos trabajar juntos. Y para hacerlo con éxito necesitamos una relación cada vez más fuerte. Una relación que iguale a la que actualmente estamos consiguiendo en el terreno. Y esto ayudará a preservar nuestra libertad, nuestra seguridad y nuestra prosperidad”*

*Ignacio J. García Sánchez
CN, Subdirector del IEEE*