

CAPÍTULO QUINTO

LAS RELACIONES TRASATLÁNTICAS

LAS RELACIONES TRASATLÁNTICAS

JORDI MARSAL MUNTALA

LOS FUNDAMENTOS DE LAS RELACIONES TRASATLÁNTICAS

No supone ningún descubrimiento ni ninguna originalidad afirmar que América del Norte tiene sus raíces en Europa. La colonización de este continente fue iniciada por holandeses, británicos y franceses en el norte y por españoles y franceses en el sur. Aunque la raíz más profunda y persistente está en los colonos británicos que huían de las guerras de religión y de las persecuciones que asolaban el continente europeo. Colonos que llevaban grabado el anhelo de libertad, especialmente religiosa, puritanos lectores de la Biblia y con ello portadores de una idea de pueblo elegido para llevar a cabo una misión de libertad.

Esto permite entender el origen de algunas creencias que desde entonces se han ido repitiendo en el pueblo norteamericano:

- La visión de la excepcionalidad de la nación norteamericana (1).
- La misión de extender la libertad más allá de las fronteras de cada momento.
- Las especiales relaciones anglosajonas entre el Reino Unido y los EEUU.

El triunfo de la revolución francesa en Europa y posteriormente de la revolución-independencia en lo que serían los EEUU crearon unos vínculos especiales basados en unos valores de libertad, igualdad y fraternidad, de tolerancia y respeto al individuo, de participación y responsabilización, un conjunto de valores que definen la democracia. La

(1) Uno de los últimos libros desde una perspectiva crítica y actualizada es el libro de BACEVICH, Andrew J.: «The Limits of Power. The End of American Exceptionalism.» Metropolitan Books. New York, 2008.

democracia como sistema de convivencia y de organización más razonable para garantizar la libertad han servido de vínculo profundo en las relaciones entre ambas orillas del Atlántico Norte.

Paralelamente a esto el valor de la libertad también para el comercio y posteriormente de la afirmación del mercado como mejor sistema económico han llevado a compartir una idea de capitalismo, suma de democracia y libertad de mercado, como mejor forma de organización social y política, de convivencia nacional e internacional. Llevado a su máxima expresión securitaria la idea de que no puede existir la guerra entre países democráticos (2).

El desarrollo político y económico del siglo XIX, a pesar de relaciones no siempre fáciles, hizo que a los valores se sumaran unos intereses económicos, que también tenían su expresión como intereses políticos, como base de la relación trasatlántica. Y si el siglo XIX fue el siglo del Imperio Británico, el XX lo iba a ser de los EEUU.

Las dos guerras mundiales comportaron la intervención salvadora de EEUU para las democracias europeas, especialmente en la segunda en la que el componente ideológico de enfrentamiento entre democracias y totalitarismos definía el conflicto y en que los demócratas europeos estuvieron a punto de perder la confrontación si no hubiera sido por la intervención norteamericana que, no sin problemas, abandonó posiciones aislacionistas (que también forman parte de su alma colectiva) para implicarse ya de forma sin vuelta atrás con la libertad y la seguridad de Europa.

Así en la Europa devastada por la guerra, con una economía maltrecha y con una seguridad en cuestión frente al expansionismo soviético, el compromiso norteamericano volvió a ser fundamental para mantener la democracia al menos en la mayoría de países de la Europa Occidental y permitir su nuevo resurgimiento económico. Las aportaciones del Plan Marshall (3) y la firma del Tratado del Atlántico Norte que dio origen al

(2) Formulada por primera vez en 1983 por Michel W. Doyle en el artículo «Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs» en la revista *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, n.º 3 y n.º 4, desde entonces ha generado extensa literatura a favour y en contra de tal tesis.

(3) El Plan fue aprobado el 2 de abril de 1948 y el 16 de abril en París a partir del Comité para la Cooperación Económica se constituye la Organización Europea de Cooperación Económica, primero como agencia para la gestión del Plan y después se convierte en uno de los orígenes del proceso de creación de las Comunidades Económicas Europeas.

nacimiento de la OTAN permitieron la existencia y el progreso del mundo occidental. La intervención de los EEUU no fue ni fácil y hubo de imponerse a nuevas visiones aislacionistas (4), ni tampoco totalmente desinteresada ya que creaba una primera barrera frente a la Unión Soviética y permitía la existencia de un amplio mercado para el comercio libre. Siempre las relaciones trasatlánticas se han basado en una suma de valores e intereses compartidos y a nadie debería escandalizar.

Para los países europeos el paraguas nuclear norteamericano y la asunción de los mayores costes económicos que comportaba la seguridad y la defensa frente a la amenaza soviética, les supuso que sus presupuestos debieran dedicar menor atención al presupuesto de defensa y en cambio pudiese concentrar sus esfuerzos en la construcción del estado del bienestar.

Una vez finalizada la guerra fría a finales de la década de los noventa los conflictos que se suceden en los Balcanes a consecuencia de la desintegración de Yugoslavia crean una situación bélica ante la cual la UE es incapaz de dar una respuesta. Tras muchas dudas y debates los EEUU deciden volver a intervenir y la OTAN se encarga de poner fin al conflicto y conducir la estabilización de la zona. Una vez más la intervención norteamericana en Europa se produce ante las incapacidades europeas. Esta vez el toque de atención pondrá en marcha el camino de la UE hacia la asunción de responsabilidades en el campo de la seguridad y la defensa.

Podría parecer que esta introducción histórica es excesiva o innecesaria para este capítulo, pero conviene recordar y asumir nuestra historia si no queremos caer en el peligro, como se repite muchas veces, de volver a repetirla. Algo que no podemos ni deberíamos permitirnos. Pero además, creo que sin estos recordatorios, para ambas orillas, no sería posible comprender la profundidad y la necesidad de una relación trasatlántica que ha permitido el funcionamiento de nuestras sociedades libres y prósperas y que ha hecho que en algunos sentidos los EEUU formen también parte de Europa.

(4) Hasta abril de 1948 las intervenciones del general George Marshall y el Subsecretario de Defensa, Robert M. Lowet no consiguieron el interés del senador republicano Arthur Vandenberg y el demócrata Tom Connally que cristalizó el 19 de mayo con la presentación de la llamada Resolución Vandenberg que fue aprobada el 19 de mayo con sólo cuatro votos en contra. Esta resolución permitió el camino que llevó a la firma del Tratado del Atlántico Norte el 4 de abril de 1949.

VISIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA UE Y LA OTAN

El nacimiento y evolución de lo que hoy es la UE del Tratado de Lisboa en relación con su seguridad y defensa siempre ha gozado de una especial situación a veces contradictoria. Tras decenas de años (o siglos) de confrontaciones y guerras que han definido la historia de Europa, el horror de lo que había supuesto la Segunda Guerra Mundial llevó a algunas mentes clarividentes a plantearse una estrategia para evitar una nueva conflagración. La idea era aparentemente sencilla: creemos suficientes intereses comunes entre los (principales) países europeos de forma que éstos sean tan profundos que hagan impensable por su total irracionalidad económica una nueva confrontación bélica. Compartir intereses entre democracias crea alianzas profundas. Así se buscaron intereses en cuestiones fundamentales históricamente y para el desarrollo económico futuro y así nacieron las primitivas Comunidades económicas Europeas alrededor del carbón, el acero y la energía.

La finalidad última del proceso tenía sus razones profundas en el campo de la seguridad y la defensa. Un enemigo externo común también ayuda a unirse y la amenaza de la Unión Soviética reforzaría también sin decirlo explícitamente el proceso de unión europea, pero los primeros pasos fueron sobre intereses internos. Todos los documentos del proceso hablan siempre de conseguir la seguridad y el progreso de los pueblos y las naciones europeas, aunque sólo hasta muy avanzado el proceso no se empieza a hablar de mecanismos de seguridad y defensa. Extraña historia que ha funcionado aceptablemente aunque haya que completarla para que sea suficientemente comprensible.

Los intentos de formar una alianza defensiva europea frente al enemigo exterior fueron complicados (5). En 1947 se firma el Tratado de Dunkerque entre Francia y Gran Bretaña y al año siguiente, el 17 de Marzo, se firma el Tratado de Bruselas con el añadido de los países del Benelux y el 30 de Abril empiezan reuniones en Londres con expertos norteamericanos y canadienses. Nace así la Unión Occidental. La voluntad francesa de profundizar una defensa propiamente europea y el proceso de incorporación de la República Federal Alemana y de Italia promueven una serie de reuniones que permiten que el Consejo del Atlántico Norte en su reunión de Lisboa entre el 20 y el 25 de febrero de 1952 acepte la creación de una Comuni-

(5) () Puede verse una descripción de los hechos en el libro de PEREIRA, Juan Carlos: «Historia y presente de la guerra fría». Itsmo. Madrid 1989, pp224-233.

dad Europea de Defensa cuyo tratado se firma el 27 de mayo. Pero en su proceso de ratificación parlamentaria el parlamento francés en agosto de 1954 no ratificará una iniciativa de la que habían sido principales promotores (6). Entre el 28 de septiembre y el 3 de octubre se realizan reuniones en Londres entre la OTAN y la Unión Occidental que permitirán que entre el 20 y el 23 de octubre en París se modificara el Tratado de Bruselas, permitiéndose la entrada de la república Federal Alemana e Italia creándose la Unión Europea Occidental (UEO). Sin embargo el funcionamiento de la OTAN dejó aletargada tal Unión (7). Cuando empezó a demostrar sus posibilidades varias décadas después, tras el fin de la guerra fría, se firmó su condena de muerte incorporándose, con excepción del propio Tratado de Bruselas y de su asamblea Parlamentaria, al proceso ahora ya explícito de asumir temas de defensa por parte de la propia Unión Europea en 1999 (8).

La función defensiva iba a ser asumida en el nacimiento de una nueva Europa por una organización que se estructuraba alrededor de las capacidades y las políticas de la potencia norteamericana, incorporando a Canadá (el gran olvidado normalmente) y sucesivamente a una cada vez mayor cantidad de países europeos: la OTAN, organización basada en los valores e intereses trasatlánticos para garantizar la seguridad colectiva y la defensa de sus miembros, aunque en sus documentos siempre se ha hecho referencia también a su progreso económico y social.

Los orígenes de ambas organizaciones tienen profundas semejanzas y profundas diferencias. El proceso que lleva a la UE es un proceso que se origina desde dentro y para adentro de los países que forman parte de él y que comparten valores ideológicos, sociales y culturales para garantizar su progreso y evitar nuevas confrontaciones bélicas entre ellos.

Esta lógica interna compartida ha demostrado su eficacia cuando se ha aplicado a procesos y problemas internos, pero puede ser un error si se quiere aplicar de manera casi mecánica hacia el exterior frente a riesgos externos que, aunque pueden ser próximos geográficamente, no lo son culturalmente. La lógica que ha garantizado una «seguridad interna» no tiene porque funcionar automáticamente para garantizar una «seguridad externa».

(6) Una descripción detallada de la discusión parlamentaria se encuentra en GERBERT, P.: «La Construction de l'Europe». París, 1983.

(7) Pasaría así a ser bautizada como la Bella Durmiente.

(8) El proceso de desmantelamiento de la UEO empieza en el Consejo de Colonia de junio de 1999 y sigue con el de Marsella del año siguiente.

La OTAN nace con una lógica frente a la amenaza exterior que la ha convertido en la alianza defensiva de mayor éxito de la historia y que tiene cada vez nuevos candidatos a sus puertas a pesar de las sucesivas ampliaciones, aunque nació en palabras de uno de sus secretarios generales para «mantener a Rusia fuera, a los EEUU dentro y a Alemania debajo», expresión que dejaría de tener todo su sentido con la incorporación de la República Federal Alemana al Tratado.

No es aquí el lugar para hacer una exposición detallada de la evolución de la cuestión de la seguridad y la defensa en los diversos Tratados hasta llegar al de Lisboa (9), ni tampoco de hacer la historia de la OTAN (10) y de sus diferentes conceptos estratégicos; solamente queremos exponer elementos significativos para comprender mejor la problemática actual de las relaciones trasatlánticas y su futuro.

Tras el fin de la Guerra Fría los escenarios han cambiado, ha fenecido el mundo bipolar estable y altamente previsible, para encaminarnos ni sabemos exactamente a qué nuevo modelo ni tampoco somos capaces de definir exactamente lo que queremos. Como tras un fuerte movimiento tectónico que produce un terremoto asistimos a una fase de resituación de las placas tectónicas, algunas ya existentes y otras que han aparecido, y a las réplicas subsiguientes. Lo que suceda es imprevisible hasta llegar a una nueva estabilidad tectónica.

Estamos en una fase de transición desde un sistema bipolar bastante previsible hacia un nuevo sistema cuyas características desconocemos y en esta transición aparecen nuevos actores, nuevas situaciones, nuevas relaciones y distintas reglas (o ausencia de ellas) para estas nuevas relaciones. Definimos nuevos conceptos de seguridad más amplios en que las amenazas no tienen porque tener carácter básicamente militar, tratamos de integrar el conjunto de instrumentos militares y civiles para evitar, gestionar y solucionar las crisis con estrategias integrales y multidireccionales. Todo esto lleva consigo cambios en la organización, el funcionamiento, las doctrinas para las Fuerzas Armadas y para las políticas de seguridad y defensa. Actores no gubernamentales, constructivos o destructivos, se mueven en los nuevos escenarios; cada país, las potencias tradicionales, las potencias emergentes intentan encontrar su papel en esta fase de transición para poder ser decisorios en el nuevo modelo; algunos países son incapaces

(9) GREVI, G., HELLY, D., KEHOANE, D.: ESDP. The first 10 years (1999-2009). EUISSS, 2009.

(10) ORTEGA MARTIN, Jorge: La Organización del Tratado del Atlántico Norte (De Washington 1949 a Estambul 2004). Minisdef, 2007.

de mantenerse y dan lugar a estados fallidos, otros son incapaces de mantener una presencia del estado en todo su territorio dando así santuarios para el terrorismo. En los nuevos conflictos (híbridos) se mezcla lo regular con lo irregular; las fases de un conflicto de combate, de estabilización y de reconstrucción se superponen y coexisten muchas veces de forma caótica.

En este ambiente la UE intenta también definir su papel y la OTAN trabaja para elaborar un nuevo concepto estratégico que infunda un cierto orden conceptual y operativo a este caos. Tareas nada fáciles y sin hojas de ruta seguras.

En este proceso la UE se va dotando de capacidades civiles y militares (tal como se expone en otros capítulos anteriores) e integrarlos para aplicar su estrategia de seguridad, el llamado documento Solana, adecuándola a este entorno cambiante.

LA VOLUNTAD DE ACTOR GLOBAL DE LA UE

«La Unión Europea, como unión de veinticinco estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, dispone de una amplia gama de instrumentos y es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial», así se afirma en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003.

«Resueltos a desarrollar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común de acuerdo con las disposiciones del artículo 17, reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo», así se manifiesta en las primeras consideraciones del Tratado de la Unión Europea.

Y en la introducción a la Estrategia Europea de Seguridad se dice que «los Estados Unidos han desempeñado un papel esencial en la integración y la seguridad europeas, en particular por medio de la OTAN. El fin de la guerra fría ha colocado a Estados Unidos en una posición dominante como potencia militar. Sin embargo, no hay país que pueda hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy».

La lectura de estos tres párrafos nos da una clara descripción de hechos objetivos, de voluntades algo indefinidas y de un cierto complejo y ambigüedad de la UE frente a los EEUU. ¿Qué es y qué desea ser la Unión

Europea?, ¿qué papel quiere jugar en el mundo? La respuesta no es clara ni contundente a partir de estos documentos o cualquier otro que leamos, ni tampoco serían iguales y las respuestas que nos darían cada uno de los miembros de la UE. Y con toda seguridad más dubitativas e imprecisas serían las respuestas que nos dieran otros actores internacionales.

Quiere ser un actor con un papel mundial, tiene una fuerza económica, dispone de instrumentos para realizar una política exterior, tiene una deuda y una relación especial con los EEUU. Se define como «un actor de envergadura mundial» y quiere «fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo». ¿Quiere esto decir que desea ser un actor global, una potencia mundial, qué tipo de potencia? (11).

O ¿nos encontramos como algunos piensan (o desean) ante un nuevo tipo de actor internacional distinto de lo que han sido las potencias mundiales hasta el presente, tal vez una potencia postmoderna en un nuevo orden mundial al que aún no hemos llegado? Y si es así ¿cuáles serían las características de este nuevo tipo de actor?

Durante las primeras décadas de su existencia, en un mundo en guerra fría, un sistema bipolar claramente definido y con reglas de juego determinadas la (aún no) Unión Europea no se planteaba, al menos explícitamente, estas cuestiones tras el fracaso ya expuesto de un proceso de creación una defensa propia europea. Su papel venía marcado por su relación con los EEUU de cuya protección militar dependía en el marco de la OTAN. Sólo cuando desaparece el orden bipolar empiezan a tener sentido estas cuestiones. En primer lugar porque corresponden a unos nuevos escenarios confusos e imprevisibles, en los que todos los actores deberán recolocarse para ocupar un lugar en el nuevo orden sistémico que resulte y del que no estamos seguros sobre si será unipolar, bipolar o multipolar ni cuales serán las nuevas reglas de juego (el orden westfaliano está saltando por los aires). Pero además en segundo lugar estas incertidumbres abren paso a la posibilidad y la necesidad de definir la voluntad y la ambición de cada actor.

La UE es un gigante económico, puede ser un gigante político (dispondrá incluso de un gran servicio exterior), pero ¿seguirá siendo un enano en el campo militar? Disponer de las tres capacidades constituía una obligación en el antiguo orden, ¿seguirá siendo así en el nuevo?

(11) VASCONCELO, Alvaro de (ed): «What ambitions for European defence in 2020?». EUISS, 2009.

A partir del momento que la UE empieza a hacerse estas preguntas se abre un nuevo camino. Hasta este momento había sido un proceso de construcción interior (económico de mercado único, con moneda propia, con políticas dirigidas a una cierta homogeneización interior) que indudablemente tenía unas consecuencias hacia el exterior, incluso independientemente de la voluntad de los actores interiores. Pero a partir de este momento era ineludible el inicio de un proceso hacia el exterior que evidentemente iba a tener sus consecuencias en sus relaciones con los demás actores, incluidos los socios y amigos. Y así pasaría en la relaciones con los EEUU.

El primer paso sería lo que llamamos una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La parte de política exterior, con sus dificultades, podía tener una base en los valores e intereses compartidos, aunque estos no fuesen siempre totalmente coincidentes. La existencia del mercado común, de unos intereses económicos con largo recorrido facilitaba una política exterior común. La política de seguridad era más complicada. Podía llegarse, y así se ha hecho, a definir unas políticas de vecindad que ayudasen a la estabilidad y el progreso de los países vecinos. Ello repercutía favorablemente en los intereses de seguridad y económicos.

Pero cuando empezásemos a adentrarnos en el núcleo duro de la seguridad, la defensa, la situación era más delicada y compleja por las diferentes visiones de la relación con el socio-protector norteamericano y por no pertenecer todos a la OTAN y con la progresiva expansión de una y otra organización incluso iban a coexistir visiones muy diversas de la seguridad y de la defensa.

Un paso más en este proceso y que era posible asumir por los miembros de la UE (y también por la OTAN y los EEUU) sería la concepción de una UE como una potencia civil con algunas capacidades militares. Esto unido a la coincidencia de una serie de presidencias con una mayor concepción civil de la seguridad iba a permitir avanzar en el campo de la definición y creación de capacidades civiles para la gestión de crisis. Los conflictos de los años noventa, la realización de operaciones de paz en el marco de las Naciones Unidas, y también el optimismo de los años noventa y la idea de gozar de los llamados dividendos de la paz reforzaron y permitieron los primeros pasos de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

Esta situación permite un aspecto positivo como es la existencia de unas capacidades civiles que unidas a (menores) capacidades militares ofrecerán una capacidad, al menos teóricamente, adecuada para loas

estrategias integrales de seguridad que más adelante se definirán como las más adecuadas para la gestión de las crisis del naciente siglo XXI.

Pero la experiencia de los Balcanes parece evidenciar que las solas capacidades basadas en el llamado soft power no son suficientes ante unos conflictos que no únicamente se han alejado en sus posibilidades sino que tras décadas de paz en el continente aparecen ahora en la propia Europa. Y en esta situación la intervención norteamericana y con ella de la OTAN vuelve a ser la única solución real.

La consecuencia es evidente: la existencia sólo de un soft power no es suficiente, ni tan sólo significa un poder. Por ello es necesario avanzar en el dotarse de mayores instrumentos militares. Esto quiere decir dotarse de unos organismos de dirección (COPS, EUMS), de unas capacidades humanas (Headline Goal, Battle Groups), de unas capacidades materiales que deben o adquirirse u homogeneizarse (ECAP) y una agencia para facilitarlos (EDA). En cuanto esto tiene solamente un carácter instrumental se va avanzando aunque con dificultades presupuestarias o de competencia entre intereses nacionales, pero cuando se entra en el campo de las políticas para las que deben servir estos instrumentos los problemas aumentan. Y entramos así en el centro de la problemática: el papel de la OTAN y las relaciones con los EEUU.

Pero para comprender de manera realista la situación hay que tener presentes datos objetivos del gasto en defensa. Los datos comparativos entre los gastos, expresados en euros, de los EEUU y los agregados de los países miembros de la UE del año 2008 elaborados por la EDA son elocuentes (12):

UE	EEUU	
200.000 M	466.000 M	gasto total
1'63	4'7	% del PIB
406	1532	gasto per cápita
111.198	332.699	gasto por militar
43.300 M	173.400 M	gasto en operaciones
41.900 M	166.200 M	gasto en inversiones
8.600 M	54.100 M	gasto en I+D

(12) Datos extraídos de los últimos informes que la EDA realiza sobre los gastos de defensa de cada país de la UE, así como las tablas comparativas de gastos y su distribución entre el conjunto de la UE y de EEUU. La OTAN también publica anualmente los gastos de todos sus países en series anuales desde los primeros años.

Las diferencias en un análisis cualitativo aún serían más significativas por la incidencia de mercado único y comprador único en el caso de los EEUU y otros aspectos relacionados con la gestión y la economía de escalas. Esta situación lógicamente tiene sus consecuencias en las respectivas Bases Tecnológicas e Industriales para la Defensa. La existencia del gap es evidente y las consecuencias pueden ser graves en muchos sentidos.

Olvidar este punto de partida para definir políticas realistas de seguridad y defensa sería un gran error. O debe aumentarse el gasto de forma significativa y gestionar mejor (tal como señaló Javier Solana «gastar más, gastar mejor y gastar entre todos») o hay que limitar el grado de ambición de las políticas.

El Tratado de Lisboa significa un paso más en este proceso. La introducción de una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) como una parte integrante de la política exterior y de seguridad común (PESC).

Una política que «incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión» y «ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad» (13), expresiones que forman parte ya de un lenguaje de los documentos de la Unión. Y continúa expresando que «la política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN». La complejidad y prudencia de estos redactados responde a la complejidad de la situación, las distintas posiciones y la distinta voluntad presente de cada país pero sin cerrar posibilidades de futuro, aunque puedan parecer y ser bastante lejanas.

El Tratado también recoge la posibilidad de una cooperación estructurada permanente (14) entre los países que quieran, reúnan determinados requisitos a definir y adquieran determinados compromisos, así como la llamada cláusula de solidaridad (15) ante ataques terroristas o catástrofes tanto de origen natural como humano y un (cierto) compromiso (16) ante una agresión armada en el territorio de un Estado miembro

(13) Artículo 42.

(14) Artículo 46 y Protocolo anexo.

(15) Artículo 222 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.

(16) Artículo 42.7.

pero con las mismas salvedades señaladas anteriores en relación con especificidades nacionales o compromisos en el marco de la OTAN.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE EUROPA EN LA UE Y LA OTAN

Muchos países europeos forman parte de la OTAN, aunque algunos no y tienen una tradición neutralista (Austria, Finlandia), una visión tradicionalmente distinta de la seguridad y la defensa (Suecia) o han estado apartados del acervo occidental en general y concretamente en los temas de defensa (Chipre, Malta). Y en la OTAN además de Noruega que no forma parte de la UE y a Turquía que formando parte de un marco cultural distinto quiere formar parte de la UE.

Tal como hemos visto durante la guerra fría no se planteo seriamente la definición de una política de seguridad y defensa específicamente europea y autónoma de la OTAN y más independiente de la de los EEUU.

Pero con los avances del proceso de formación de la UE y el final de la guerra fría se ha abierto una nueva etapa. La voluntad de afirmación de la UE también en el campo de la seguridad y la defensa ha producido reacciones en el seno de la OTAN y por parte de los EEUU, que se ha ido debatiendo en posiciones ambiguas en que se mezclan el reconocimiento de la necesidad de potenciar la UE como aliado para la defensa de los valores e intereses comunes, cada vez más difíciles de mantener sólo por parte norteamericana, con un cierto temor a que el crecimiento de la UE pueda cuestionar el liderazgo norteamericano o chocar con sus intereses.

Esta situación ha hecho que la posición de la OTAN ante la UE haya sido compleja y ambigua. Poco a poco se ha ido abriendo camino un reconocimiento de la necesidad de asumir el proceso europeo. Esto se tradujo en la definición de un concepto de una Identidad Europea de Seguridad en el marco de la OTAN como expresión de un pilar específicamente europeo de tal organización. Esto podía producirse con la intermediación de una UEO que podía salir de su largo sueño. Esto también era asumible para países como el Reino Unido siempre más vinculados a las posiciones de los EEUU y con mayores ambigüedades respecto a la profundización del proceso europeo. Esto se tradujo en el Concepto Estratégico de Washington de 1999 bajo el epígrafe de Identidad Europea de Seguridad y Defensa donde dice que «los aliados europeos han tomado decisiones que les permitirán asumir mayores responsabilidades

en el campo de la seguridad y la defensa, con el fin de reforzar la paz y la estabilidad de la región euroatlántica y, de ese modo, la seguridad de todos los aliados. Sobre la base de las decisiones adoptadas por la Alianza en Berlín en 1996 y posteriormente, la Identidad Europea de Seguridad y Defensa seguirá desarrollándose en el seno de la OTAN. Este proceso exigirá una estrecha cooperación entre la OTAN, la UEO y, cuando proceda, la Unión Europea» y también afirmaba que «ayudará a los aliados europeos a actuar por sí mismos según las necesidades gracias a que la Alianza está dispuesta, caso por caso y mediante consenso, a brindar sus medios y capacidades para operaciones en las que la propia Alianza no esté comprometida militarmente y que realizarían bajo el control político y la dirección estratégica de la UEO o según cualquier otra fórmula convenida, teniendo en cuenta la plena participación de todos los aliados europeos, si éstos así lo decidieran» (17).

Esto fue posible gracias a los acuerdos alcanzados entre Francia y Reino Unido en Saint Malo el año anterior. Estos acuerdos permitían crear una identidad europea de defensa en el seno de la OTAN y permitían el desarrollo de una política europea de seguridad y defensa en el marco de la UE. Significaban cambios de posición significativos en ambos firmantes: Reino Unido asumía que la UE entrase en el campo de la seguridad y defensa y Francia asumía el papel de la OTAN (18). Aunque seguramente cada uno pensaba en objetivos diferentes: conseguir un mayor compromiso de aportación de capacidades europeas a la OTAN o conseguir una autonomía para una defensa europea.

Teóricamente los acuerdos de Saint Malo y el Concepto Estratégico de la OTAN de Washington abrían la puerta a una consolidación de la UEO, sin embargo en la práctica llevaron a su desmantelamiento por absorción por parte de la UE a través de la PESD.

Se abrió así una nueva situación, que entraría en crisis con la invasión de Irak y que no volvería a superarse hasta la reincorporación de Francia a la estructura de mandos integrados de la OTAN.

En este complejo proceso podemos distinguir tres fases (19): la primera entre 1999 y 2003, la segunda hasta 2007 y la tercera hasta la ac-

(17) (Apartado 30

(18) GNESOTTO, Nicole (ed.): «Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)». EUISS. París 2004.

(19) KEOANE, Daniel: ESDP and NATO, en ESDP. The first 10 years (1999-2009)

tualidad. En la primera la UE tomó tras la campaña de Kosovo la decisión de crear la PESD. Se estableció un marco de trabajo entre la OTAN y la UE en el marco de lo acordado en Washington y de acuerdo con el principio de las tres D's señaladas por Madeleine Albright, «no de-coupling, no discrimination, no duplication». Aunque hubo problemas con Turquía como veremos que se superaron, al menos momentáneamente, con la «Declaración de la UE y la OTAN sobre la PESD en diciembre de 2002.

La segunda fase entre 2003 y 2007 fue una fase turbulenta. La invasión de Irak produjo una fuerte división entre los países de la UE y de una parte de ellos con los EEUU. Esto tuvo consecuencias negativas para la relación entre ambas organizaciones y supuso una cierta paralización interna y una dificultad para compartir entre las organizaciones siguiendo el camino emprendido en la fase anterior, aunque esto no impidió su colaboración en Bosnia y Herzegovina o en Afganistán.

La tercera fase, con la desaparición de los gobiernos de los principales protagonistas de los enfrentamientos, con los nuevos líderes en Alemania, Francia y Reino Unido y con cambios en el Pentágono en los EEUU empezó a superarse la crisis. El radical cambio de posiciones del nuevo presidente francés en relación con la OTAN y otras cuestiones de política internacional supusieron un acercamiento entre Francia y los EEUU que lleva a la reintegración de Francia en la estructura de mandos de la OTAN y el nombramiento de un general francés como responsable del ACT en Norfolk tras la cumbre del 60 aniversario de la OTAN en Strasbourg-Kehl, que significa también la puesta en marcha formal para elaborar un nuevo concepto estratégico para la OTAN y el desarrollo de una nueva estrategia para Afganistán.

Un elemento central en las relaciones entre ambas organizaciones ha sido la posibilidad de utilizar medios y capacidades de la OTAN por parte de la UE teniendo en cuenta la situación real de recursos y presupuestos por parte de la UE. En este proceso la posición de Turquía, candidata a la UE, en la OTAN ha sido un factor determinante de ritmos, avances o paros. Los acuerdos conseguidos se expresan en el llamado acuerdo Berlín Plus.

Este acuerdo regula:

- El intercambio de información clasificada bajo reglas recíprocas de protección de la información.
- El acceso a capacidades de planificación de la OTAN para operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE.

- El acceso a capacidades OTAN de mando y control y a cuarteles generales para planificar las operaciones.
- Procedimientos para la puesta a disposición, control, retorno y retirada de los medios y capacidades puestos a disposición.
- Las competencias de DSACEUR y las opciones de mando europeo para OTAN.
- Normas de requisitos coherentes y recíprocos para la capacidad de refuerzo, especialmente para las capacidades de planificación y las militares necesarias que pueden ser requeridas para las operaciones lideradas por la UE.
- Los acuerdos para las consultas entre UE y OTAN en el contexto del uso de medios y capacidades de la OTAN.

El uso de estas capacidades esta sujeto al principio de que la OTAN no esté dispuesta a asumir la operación y a la aprobación por unanimidad de todos los miembros de la OTAN.

Hasta el momento se han conducido dos (de la veintena de operaciones realizadas por la UE) con aplicación del acuerdo Berlín Plus: la operación Concordia en Macedonia y la operación EUFOR Althea en Bosnia y Herzegovina.

La consecución del acuerdo llevó largo tiempo y no fue fácil principalmente debido a la posición de Turquía en función del desarrollo de sus relaciones con la UE (20) y sus perspectivas de ingreso y de la situación de las relaciones entre Grecia y Turquía en relación con Chipre (21).

Turquía por su posición geoestratégica juega un papel importante para la OTAN, es un país euroasiático, islámico aunque constitucionalmente laico y con la aspiración de formar parte de la UE. Y Turquía utiliza estos elementos para condicionar e incluso bloquear en primer lugar la consecución de un acuerdo y posteriormente su aplicación.

Durante la cumbre de Washington en 1999 se acordó una actitud constructiva para facilitar la relación con la UE, teniendo en cuenta que

(20)() VVAA. La adhesión de Turquía a la Unión Europea. CESEDEN. Enero 2007.

(21) Un amplio análisis puede verse en MEDINA ABELLAN, Miguel : Competing visions of European foreign and security policy making. Turkey, the European Union and NATO. Presentado a la Garnet Conference. Sobre The European Union and International Affairs, realizada en BRUSELAS LOS DÍAS 24-26 DE ABRIL DE 2008 en Bruselas. También BILLION, Didier y LIBERTI, Pablo : Les relations entre l'OTAN et la PESD: la perturbation chyprio/turque. IRIS, Paris abril 2009.

en aquellos momentos tal relación se iba a instrumentar también a través de la UEO en la cual Turquía era miembro asociado. A finales de 2001 se presentó un documento conjunto del Reino Unido y Turquía que excluía el Mediterráneo Este de la PESD. Pero este documento no satisfizo a Grecia que no lo aceptó. Tras largas discusiones Grecia aceptó levantar su veto en el Consejo de Bruselas de Octubre de 2002 introduciéndose modificaciones que llevaron a un nuevo texto en diciembre en la Cumbre de Copenhague. Se afirmó una alianza estratégica entre ambas organizaciones el 16 de diciembre con la «Declaración UE-OTAN sobre la PESD». Y el 17 de marzo de 2003 se produjo un intercambio de notas entre Javier Solana y Lord Robertson que permitía los acuerdos Berlín Plus y que pudo ser aplicado en las ya mencionadas operaciones Concordia y EUFOR Althea.

Pero el aumento de las dificultades en las relaciones de la UE con Turquía ha conducido a una situación de bloqueo de los acuerdos.

La invasión de Irak y la oposición que generó en varios países europeos complicó también las relaciones entre la OTAN y la UE. Así se reabrieron posiciones que defendían establecer un Cuartel General de la UE (en Tervuren) para dotarse de capacidades permanentes de planeamiento y conducción de gestión de crisis.

Finalmente esta iniciativa no llegó a buen puerto por las propias diferencias entre los países europeos y con grandes dosis de diplomacia, especialmente por parte del Reino Unido, y fue desechada.

Todas estas dificultades no han impedido, sin embargo, el avance de mecanismos formales e informales de cooperación y coordinación entre ambas organizaciones con distinto grado de éxito como el «Grupo de capacidades UE-OTAN» que intenta coordinar los procesos de homogeneización de requisitos para la interoperatividad y de adquisición de capacidades (Iniciativa de Capacidades de Praga y ECAP) y también intenta sincronizar el desarrollo de los Battle Groups y de la NRF. Se ha intensificado el diálogo entre la EDA de la UE y la CNAD de la OTAN, así como los contactos entre el IS y el IMS de la OTAN y el EUMS de la UE, aprovechando además que varios países tienen el mismo representante militar (MILREP) en ambas organizaciones.

La aprobación de la Guía de Política General la OTAN 2006 en Bucarest reconocía el creciente papel de la PESD con sus instrumentos civiles y militares en la estabilidad internacional.

La reciente incorporación de Francia a la Estructura de Mandos de La OTAN, con el nombramiento de un general francés para el ACT de la OTAN en Norfolk, abre unas nuevas perspectivas positivas para avanzar en las buenas relaciones entre ambas relaciones y los mecanismos como el Berlín Plus. A ello volveremos más adelante.

HACIA UN NUEVO MARCO DE RELACIONES UE-EEUU

Hemos analizado la situación de la política de seguridad y defensa de la UE y la de la OTAN así como sus relaciones en los contextos de la post-guerra fría y especialmente con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Pero en esta relación hay un actor que ha sido y sigue siendo central: los EEUU. Su visión de la situación, sus prioridades, sus estrategias son un elemento fundamental para prever el futuro de las relaciones trasatlánticas y de los aspectos que afectan a la relaciones con la UE. El cambio de administración en los EEUU supone nuevos análisis y nuevas políticas (22) que afectan también a Europa y ante las que la UE debe diseñar sus propios análisis y políticas. Al mismo tiempo, tal como hemos visto, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la UE da un paso importante en la realización de convertirse en un actor global. Este nuevo contexto debe suponer una resituación de las políticas y estrategias de ambos actores que debería acentuar una convergencia de agendas.

Pero esta convergencia no es algo seguro. Mientras parece que la nueva administración norteamericana parece efectuar un viraje en una dirección más cercana a la sensibilidad europea, sin embargo no parece tener una clara correspondencia por el lado europeo, dándose la situación que sigue habiendo importantes diferencias entre los miembros de la UE.

La política exterior norteamericana tiende siempre a una cierta continuidad aunque se produzca un cambio de administración, algo lógico en cualquier país y especialmente en una gran potencia que sigue siendo el principal actor del escenario internacional. La última etapa de la presidencia Bush, sobre todo con la presencia del Secretario de Defensa Gates (que ha continuado en la nueva administración) había significado

(22) Es interesante la lectura del análisis de la política exterior de Obama en, TOVAR, Juan: El enigma de la doctrina Obama: un año de política exterior norteamericana. Real Instituto Elcano, Madrid, enero 2010.

ya algunos cambios significativos y modulaciones de su política exterior y de seguridad.

Esto tenía su base en la propia evolución militar norteamericana de las dos últimas décadas. La década de los noventa del pasado siglo había venido marcada por la asunción de las consecuencias de la llamada Revolución en Asuntos Militares que suponían doctrinas que asignaban a la superioridad tecnológica un elemento conductor de las estrategias, abandonando la llamada doctrina Powell para la realización de operaciones y se sustituía por los cambios establecidos por Rumsfeld a partir de la doctrina de Operaciones Rápidas Decisivas (RDO) que se expresaban en conceptos como el de Operaciones Basadas en Efectos (EBO) promovido por el Ejército del Aire o el de Network Centric Warfare (NCW) promovido por la Armada.

Esta confianza en la tecnología y la superioridad norteamericana crearon una visión optimista sobre la conducción y los resultados de los conflictos en que se interviniera, visión que parecía confirmarse con la rapidez y los resultados del combate tanto en Afganistán como en Irak y que permitirían dejar de lado las doctrinas sobre operaciones distintas de la guerra desarrolladas en las presidencias de Bush padre y de Clinton. Pero la realidad demostró que el conflicto no acababa con la victoria en el combate, sino que tras éste se abría una fase en que las dificultades para la estabilización y la reconstrucción conducían a situaciones de insurgencia que podía coincidir y unirse con el terrorismo yihadista. Así, tratando de asumir las lecciones aprendidas se producían cambios doctrinales, impulsados fundamentalmente por el Ejército de Tierra y los Marines (que habían mantenido fuertes resistencias a sumir los conceptos promovidos por el Ejército del Aire y la Armada), en que se imponían los factores humanos por encima de los tecnológicos recuperando y actualizando las estrategias de contrainsurgencia (COIN) curiosamente formuladas por militares franceses (Galula, Trinquier) que en su propio país habían caído en el olvido. Se pasaba a definir nuevas estrategias para la resolución de los conflictos abiertos en un marco general de guerra contra el terrorismo y extensión de la democracia.

La administración Obama está llevando a sus últimas consecuencias estas doctrinas y las enmarca en una nueva visión del papel y las posibilidades norteamericanas en el mundo. Se abandona la visión del excepcionalismo norteamericano tan grata a neoconservadores y se sustituye por una limitación del papel de la gran potencia, asumiendo

la necesidad de otros actores, lo que conduce a una recuperación del multilateralismo que se acerca a la estrategia europea del multilateralismo eficaz. Al mismo tiempo se limitan los objetivos a perseguir, regresando de un idealismo de «imposición» de la democracia a un realismo que se contenta con estabilizar e impedir el surgimiento de nuevos estados fallidos, dejando en un segundo plano los objetivos democratizadores.

Esta nueva visión supone un reto a los demás socios de los EEUU. Los norteamericanos asumen que solos no pueden solucionar todos los problemas de seguridad, entendida además en su sentido más amplio; que no quieren ser los gendarmes del mundo y los únicos garantes de la democracia; pero para obtener resultados los socios y aliados deben asumir su grado de responsabilidad, también en lo militar, y los costes (en todos los sentidos) que esto supone. E implícitamente la nueva administración nos dice: «vosotros tenéis la palabra y según cuál sea vuestra respuesta también será nuestra política». Y la UE debe dar una respuesta sobre las responsabilidades que quiere y puede asumir y los esfuerzos que está dispuesta a realizar.

Esta nueva situación se produce además en un contexto geoestratégico cuyo centro se desplaza del Atlántico al Pacífico (y al Índico) y con ello los intereses basculan de Europa hacia China. La UE debe gestionar una compleja situación que tiene consecuencias para su papel en el mundo, su condición o no de actor global.

Ante esta progresiva nueva visión geoestratégica de los EEUU el papel de la agenda trasatlántica y su actuación y adecuación cobran un papel trascendental.

En la última reunión entre la UE y los EEUU en Washington el 3 de noviembre de 2009 se aprobaba una declaración conjunta con tres anexos que fijaba los escenarios actuales de la agenda trasatlántica.

A partir de la reafirmación de renovar una asociación global y dirigirse a una cooperación reforzada se definían unos campos de interés en la economía, en la justicia y asuntos interiores y en los asuntos regionales e internacionales.

En el campo económico (cambio climático, desarrollo, energía, ciberseguridad y salud) se señalaban compromisos en relación al éxito de la cumbre de Copenhague sobre el cambio climático (que luego hemos visto como se traducían), la intensificación de esfuerzos para crear mer-

cados de carbono, la reafirmación de los compromisos del G20 para salir de la crisis y crecer nuevamente, el combate contra las medidas proteccionistas, la conclusión en 2010 de un acuerdo sobre el programa de Doha para el desarrollo, la promoción de la integración económica trasatlántica en el seno de su Consejo Económico, el relanzamiento de un diálogo para el desarrollo, el establecimiento de un Consejo Ministerial de Energía, la intensificación del diálogo sobre la ciberseguridad y aspectos relacionados con la colaboración en el campo de la salud y la sanidad.

En relación con la Justicia y los Asuntos Interiores se felicitaban por los acuerdos obtenidos por los ministros de Justicia e Interior el pasado 28 de octubre en relación con los acuerdos sobre extradición, la protección de datos de carácter personal, los temas de movilidad y seguridad trasatlántica y las políticas de fronteras, y se reconocía la importancia de posibilitar los viajes trasatlánticos sin necesidad de visado.

En los asuntos regionales e internacionales se trató de la no proliferación y el desarme, la cuestión nuclear iraní, la consecución de una paz global y duradera en Oriente Próximo, el compromiso con Afganistán, el apoyo al grupo de amigos de un Pakistán democrático, la ayuda a la construcción de democracias sólidas y economías prósperas en Europa Oriental y en el Cáucaso Sur y el apoyo al camino de integración europea y euroatlántica de los países del Sudeste de Europa.

Y finalmente se firmaron tres declaraciones sobre el diálogo y la cooperación en materia de desarrollo (seguridad alimentaria y desarrollo agrícola, cambio climático y objetivos del milenio), sobre la creación de un Consejo de Energía UE-EEUU y sobre la no proliferación y el desarme.

La próxima cumbre UE-EEUU de 2010 supone una gran oportunidad para la actualización de la Agenda Trasatlántica y la fijación de objetivos concretos que permitan reforzar la relación trasatlántica, coordinar posiciones ante los principales retos regionales e internacionales y con ello lanzar un mensaje de afirmación euroatlántica en el nuevo escenario geoestratégico.

La importancia de esta cumbre no moviliza únicamente a los gobiernos y administraciones sino que ha dado lugar a estudios y propuestas que deben ser tenidos en cuenta. Entre estos cabe destacar por su extensión y profundidad el que ha sido realizado conjuntamente por algu-

nos de los think tanks mas importantes de ambos lados del Atlántico bajo el significativo título de «Shoulder to Shoulder. Forging a Strategic US-EU Partnership» (23).

En él se realiza un análisis de la situación, los cambios que están sucediendo, y se reafirma la necesidad de mantener la asociación trasatlántica en un mundo globalizado que nos ayudará a conseguir objetivos deseables por ambas partes y así señala que «la asociación trasatlántica, aunque indispensable, es sin embargo insuficiente. Sólo uniéndonos con otros podemos hacer avanzar nuestros valores, proteger nuestros intereses y extender nuestra influencia».

El informe plantea y desarrolla diez iniciativas concretas que merecen ser consideradas:

1. Adoptar un Compromiso de Solidaridad Trasatlántica asentando unas estrategias de recuperación trasatlántica en un espacio común de justicia, libertad seguridad.
2. Construir un mercado trasatlántico sin barreras.
3. Reformar la gobernanza económica global.
4. Forjar una asociación para la sostenibilidad energética.
5. Lograr una Europa unida, libre y en paz.
6. Abordar los conflictos con mayor eficacia.
7. Redoblar los esfuerzos para detener la proliferación de armas de destrucción masiva.
8. Mejorar la eficacia de las políticas de desarrollo y de asistencia humanitaria.
9. Forjar un mercado trasatlántico de defensa abierto y competitivo.
10. Explorar la posibilidad de crear una Iniciativa de la Cuenca Atlántica (Atlántico Norte y Atlántico Sur).

Aunque la situación económica interna de los países de la UE y de los EEUU puede llevar a la tentación de tomar decisiones de política internacional únicamente en función de criterios de política interna sería un error que podría perjudicar las relaciones trasatlánticas y tendría, a la larga, también consecuencias no positivas para las políticas internas.

(23) Han participado en este trabajo Prague Security Studies Institute, Swedish Institute, Center for European Policy Studies, Real Instituto Elcano, Atlantic Council, Center for Transatlantic Relations, Center for Strategic & International Studies, SAIS y Fundación Alternativas.

¿UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA ENTRE LA UE Y LA OTAN?

En el informe de 2008 sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución», se afirma que «la UE y la OTAN deben intensificar su asociación estratégica para mejorar su cooperación en materia de gestión de crisis» y en la Declaración de la Alianza sobre Seguridad de la OTAN aprobada en abril de 2009 en la cumbre de Estrasburgo, Kehl se afirma que «we are determined to ensure that the NATO-EU relationship is a truly functioning strategic partnership as agreed by Nato and by the EU».

¿Nos hallamos ante meras declaraciones de buenas intenciones o ante voluntades reales?, ¿entienden ambas organizaciones lo mismo por una alianza estratégica?, ¿debemos priorizar una alianza estratégica de la UE con la OTAN o con los EEUU?, o ¿los caminos de estos actores irán separándose cada vez más?

Para algunos estamos asistiendo a un proceso de cambios progresivo en las relaciones entre estos actores. Estamos entrando en un mundo postamericano (24) en el que lo que parecía que iba a ser un mundo unipolar tras el fin de la guerra fría, la realidad ha ido demostrando que nos encaminábamos en una dirección muy distinta. La experiencia de los conflictos en la primera década del siglo XXI habría puesto en evidencia las debilidades de una hiperpotencia si no con los pies de barro, si incapaz de ser un hegemon del mundo. Estaríamos asistiendo, ahora si, a la tantas veces anunciada decadencia del imperio americano, a la decadencia de los EEUU. La aparición de un poder creciente de otros países (China, India, Brasil, nuevamente Rusia, etc.) nos estaría llevando hacia un mundo multipolar. Este hecho estaría siendo reconocido por la nueva administración norteamericana que, como hemos señalado, dirigiría más su vista hacia el Pacífico e iría dejando de lado progresivamente el Atlántico como una prioridad y con ello su relación preferente (y la situación de la OTAN sería una expresión de ello) con Europa. Los EEUU estarían replanteándose sus relaciones con Rusia (abandono del escudo antimisiles en Polonia y la República Checa, relativización del proceso de ampliación de la OTAN, etc.) ante necesidades como disponer de nuevas vías de comunicación con Afganistán.

(24) SHAPIRO, Jeremy and WITNEY, Nick: Towards a Post-American Europe: a power audit of EU-US Relations. ECFR, 2009.

Al mismo tiempo, sea considerando a China como una oportunidad, sea considerándola como una futura amenaza, estaría desarrollando nuevas estrategias respecto a un país que posee buena parte de la deuda pública norteamericana y que se está convirtiendo en un actor imprescindible para la resolución de los problemas internacionales, inaugurando una nueva forma de sistema bipolar.

En este mismo contexto la UE debería también cambiar sus prioridades y sus estrategias; en definitiva dejar de lado el seguidismo ante los EEUU que se habría mantenido durante la guerra fría por las necesidades de una seguridad europea dependiente de los EEUU. Y en estas nuevas estrategias debería encuadrarse también una relativización del papel de la OTAN y, aunque de momento podría seguir siendo el marco de la defensa colectiva europea, deberíamos ir afirmando nuestra autonomía, e incluso independencia, avanzando en la profundización de la Política Común de seguridad y defensa hasta llegar a crear las condiciones en que la UE fuera también el marco de la defensa colectiva europea.

Así frente a una estrategia de dependencia respecto a los EEUU y de seguidismo respecto a sus intereses, deberíamos ir afirmando nuestra independencia, llegando a aparecer incluso como un contrapeso y con ello permitir unas relaciones con los nuevos actores nacionales emergentes con los que deberían establecerse alianzas estratégicas, pasando a ser nuestra relación preferencial con los EEUU una estrategia más y potenciando en cada momento la relación estratégica con uno u otro actor según fuesen los intereses y prioridades europeos.

Para conseguir estos objetivos cabrían dos estrategias: la primera, más tradicional; la segunda, más postmoderna. La primera comportaría irse afirmando como una potencia tradicional reforzando el peso económico y los instrumentos políticos y asumiendo la necesidad de significativos incrementos presupuestarios para ser también una potencia militar. La segunda pasaría por considerar que en los nuevos escenarios globalizados y multipolares hay que afirmar las capacidades civiles, el soft power, para conseguir nuestros intereses en un mundo basado en un nuevo orden mucho más justo y con unas instituciones internacionales que pudiesen llegar a ser incluso un gobierno del mundo por encima de los estados nacionales.

La estrategia de pura dependencia parece poco práctica teniendo en cuenta los cambios reales que se están produciendo, aunque no sabemos su profundidad y posible radicalidad. La estrategia de pura in-

dependización no parece ser muy realista, teniendo en cuenta tanto las dificultades para conseguir incrementos significativos para la defensa como que puede suponer una cierta ingenuidad la esperanza de ese nuevo orden más o menos ideal.

Pero entre estos dos caminos puede existir una estrategia más realista y acorde con nuestras capacidades y nuestra voluntad real. Debería ser una estrategia de adaptación a los nuevos escenarios que suponga una nueva visión de las relaciones de la UE con los EEUU y con la OTAN.

Esta nueva visión debería basarse en varios elementos. La coincidencia en los valores de la democracia sigue siendo fundamental para la relación trasatlántica, pero debemos asumir que la democracia toma formas distintas en cada contexto cultural y que no es posible ni eficaz extenderla con el uso de la fuerza. Esto no quiere decir que debemos renunciar siempre a su uso ya que a veces será imprescindible y lo que debemos definir es en qué condiciones estamos dispuestos a utilizarla, en qué forma y con qué limitaciones. Una visión abierta de la democracia puede permitir mejor su expansión y compartir visiones con otros países más allá del ámbito occidental.

Debemos asumir que los intereses de unos y otros no siempre serán coincidentes y que debemos encontrar una reglas de juego que permitan una autonomía adecuada para defenderlos eficazmente. Debemos así enfrentarnos abiertamente a las diferencias de enfoque en algunos problemas internacionales (Oriente Próximo, Asia Central, Rusia, etc.) sobre la base de definir los puntos comunes y los compromisos en los aspectos no coincidentes.

Para que esto sea posible los europeos debemos asumir nuestras responsabilidades de forma realista, sino la tendencia norteamericana a desengancharse de Europa puede incrementarse y solamente con nuestra asunción de responsabilidades y compromisos seguiremos manteniéndolos unidos a Europa. Esta corresponsabilización supone entre otras cosas «gastar más, gastar mejor, gastar juntos» en las capacidades (tanto militares como civiles) de defensa y seguir en el camino de establecer un mercado único de defensa, que permita una mejor gestión de los costes y de las adquisiciones, potenciando la EDA y las alianzas estratégicas entre empresas de ambos lados del Atlántico.

Esta estrategia comporta profundizar en el proceso de transformación de la OTAN, en la adopción de un nuevo concepto estratégico que

defina qué alianza estratégica debe haber entre la OTAN y la UE y defina el enfoque integral (comprehensive approach) que debe conformar las estrategias para gestionar las crisis. Esto implica que la OTAN sigue siendo una alianza político militar para la defensa colectiva trasatlántica pero que también seguirá asumiendo misiones de gestión de crisis que requieran el uso de altas capacidades militares.

En la definición del enfoque integral, que significa la integración de capacidades militares y civiles para la gestión de crisis, con la mayor o menor aportación de unas u otras según las características y la evolución de la crisis, la OTAN no se dotará de capacidades civiles propias.

Esto implica, como hasta ahora por ejemplo en Afganistán, que para realizar una estrategia integral la OTAN deberá buscar las capacidades civiles necesarias. Esto puede seguir haciéndose por la aportación de capacidades civiles nacionales de los países (como sucede en los PRT's de la operación ISAF en Afganistán) o llegar a acuerdos con organizaciones multinacionales que dispongan de tales capacidades como podría ser el caso de la UE.

En el estudio «European Defense Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities» (25) en el 2005 liderado por Michèle A Flournoy y por Julianne Smith, se proponía la elaboración de un sistema Berlín Plus in Reverse que permitiría a la OTAN acceder a capacidades civiles y policiales de la UE para las operaciones de gestión de crisis tal como los acuerdos Berlín Plus le permitían a la UE acceder a capacidades militares de la OTAN tal como hemos visto anteriormente.

Tal propuesta se enmarcaba en un amplio estudio y una serie de propuestas para el proceso de integración de la defensa en la UE y su relación con la OTAN y se ha ido repitiendo posteriormente aunque para algunos tal propuesta podría servir para consolidar la idea de una UE únicamente como un soft power que aporta capacidades civiles a una OTAN que no las posee y que subordinaría el papel de la UE a la OTAN en el proceso de gestión de crisis, consolidando así las misiones de gestión de crisis (más allá de la misión de defensa colectiva) para tal organización.

Al mismo tiempo si la UE debe realizar operaciones de ciertos niveles de exigencia militar, al menos durante un tiempo, necesitará buscarlas más allá de la propia UE. Con ello volvemos a la cuestión de los acuerdos

(25) Realizado por el CSIS, Washington.

Berlín Plus (26). Algunos opinan que estos acuerdos no son operativos o incluso que mientras la UE siga dependiendo de ellos será imposible desarrollar una auténtica capacidad militar que le permita ser autónoma y tomar sus decisiones en función de ella misma.

Sin embargo la Estrategia de Seguridad Europea afirma que «los dispositivos permanentes UE-OTAN, en particular Berlín Plus, refuerzan la capacidad operativa de la UE y proveen el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis» y si bien es cierto que este documento es del 2003 y desde entonces ha habido graves problemas para su aplicación, también es cierto que en el 2008 con el «Informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Europea» no se cuestionan tales acuerdos sino que reconociendo los avances y dificultades se afirma que «debemos reforzar esta asociación estratégica en beneficio de nuestros comunes intereses de seguridad, mejorando la cooperación operativa, respetando plenamente la autonomía decisoria de cada organización y prosiguiendo los trabajos sobre las capacidades militares».

El problema fundamental (aunque no sea el único) ha sido como hemos visto las actitudes de bloqueo por parte de Turquía. Y podemos intuir que si no es aceptado su ingreso en la UE los acuerdos no serán totalmente operativos. Evidentemente la actitud de la UE respecto a Turquía no puede venir determinada por la cuestión de la aplicación de los acuerdos Berlín Plus, aunque la no aceptación de Turquía puede tener consecuencias que vayan más allá de esta cuestión y pueda llegar a significar un bloqueo de las relaciones entre la OTAN y la UE.

La UE debe solucionar la situación de Turquía en función de intereses estratégicos fundamentales, en los que pueden jugar aspectos internos y aspectos geoestratégicos. No podemos olvidar la situación geoestratégica central de Turquía entre Europa y Asia, y no únicamente por el paso de los oleoductos y los gaseoductos; entre Europa y Oriente Próximo donde puede jugar un papel importante en relación con el conflicto árabe-israelí, pero también su posición en relación con la conflictiva zona del Cáucaso y su posición y conexiones con países de Asia Central, con varios de los cuales comparte aspectos culturales y lingüísticos, y también su posición respecto al área iraní; además deben tenerse en cuenta aspectos relacionados con el agua en una zona en la que este elemento

(26) En «EU and NATO: co-operation or competition» pp 10-12, elaborado por el Policy Department External Policies, del Parlamento Europeo en octubre de 2006.,

juega un papel potencialmente conflictivo. Y es un país de cultura islámica pero constitucionalmente laico.

Una solución no suficientemente satisfactoria para los deseos e intereses turcos (27) podría suponer una creciente desafección respecto al mundo occidental, sus valores y sus intereses y un acercamiento a otros. Esto, teniendo en cuenta lo señalado, podría tener consecuencias nefastas para la seguridad europea y occidental.

Si siguen bloqueados los acuerdos Berlín Plus será muy difícil definir otro marco de acuerdos UE-OTAN, ya que el problema fundamental seguiría existiendo. Sólo su solución permitirá desencallar, adecuar y profundizar los mecanismos previstos en Berlín Plus y posibilitar la existencia de una alianza estratégica real entre ambas organizaciones (28).

REFLEXIONES FINALES

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa consolida la política de seguridad y defensa de la UE como una política común, al menos sobre el papel. La nueva situación plantea dos cuestiones que deben resolverse: ¿qué debemos hacer para que sea efectiva también en la práctica? Y ¿qué implicaciones tiene para las relaciones trasatlánticas, tanto entre la UE con la OTAN como con los EEUU?

Hemos analizado y señalado algunas cuestiones a lo largo de este capítulo especialmente en relación con la segunda pregunta. Pero las posibles respuestas a una y otra están relacionadas. Estamos hablando de cuestiones de voluntad política y nivel de ambición común de los países que formamos la UE, y muchos de ellos también miembros de la OTAN, y por lo tanto de la voluntad y ambición de la propia UE.

La PCSD no será una realidad sin una voluntad política que se traduzca en unos compromisos de integrar políticas y de dotarlas de recursos suficientes para que sean eficaces. Voluntad, ambición y compromiso marcarán el ritmo y los resultados de la PCSD y según sean será posible plantearse realmente el papel que damos a las relaciones trasatlánticas en general y concretamente en el campo de la seguridad y defensa.

(27) Es necesario clarificar las posiciones de los países de la UE dadas las dificultades de un proceso en el que algunos tal vez podrían plantear no la integración, sino la fórmula de «todo menos las instituciones».

(28) Vid. El texto de Didier Billion y Fabio Liberti ya mencionado.

Afirmar en voz muy alta la voluntad de autonomía e independencia de la PCSD respecto a los EEUU y a la OTAN no dejará de ser un brindis al sol, una declaración de cara a la galería si no nos dotamos de suficientes recursos y asumimos sus costes y somos capaces de realizar una Política Exterior y de Seguridad Común auténticamente de la UE a partir de la definición de cuales son los intereses comunes de la UE que no pueden ser simplemente la suma de los intereses nacionales de cada país miembro o de algunos de ellos. Hacen falta capacidades para cualquier política, para tenerlas hace falta pagarlas y para ello hace falta voluntad política. Y esta voluntad vendrá marcada por el ritmo de avances de la integración europea. Tener los instrumentos, las capacidades civiles y militares, para realizar una política integral de seguridad y defensa es una cuestión de recursos y de gestión, pero su utilización es una cuestión de decisión política, ya que la PSDC, tal como señala el Tratado de Lisboa, forma parte de la PESC. Sin PESC asumida realmente por todos los países podremos incluso disponer de capacidades para una PCSD pero seremos incapaces de realizarla. Será el resultado de un proceso y se avanzará paso a paso, tal como se ha hecho hasta ahora y tal como es costumbre en el proceso de construcción de la UE.

Cuando se llegue al final del proceso (una defensa común) se podrán plantear de una forma radical las relaciones trasatlánticas. Mientras dure el proceso deberemos ir adecuando estas relaciones a la situación de cada momento. Y esta situación vendrá marcada por la evolución de la situación geoestratégica, la estrategia de los EEUU y las voluntades de cada país en el seno de la UE y con ello la posibilidad de avanzar en las posiciones y acciones comunes de la UE.

En este momento aunque algunos hablen de una «Europa post-americana» y de una América post-europea» (29), aún sigue habiendo vínculos básicos: compartir los valores de la democracia y, al menos, algunos intereses. El mantenimiento del vínculo trasatlántico sigue siendo positivo para ambas orillas. La tentación de primar otras alianzas estratégicas de unos u otros existe pero sería negativa para todos.

El vínculo trasatlántico sigue siendo fundamental para la paz y seguridad internacionales. Seguramente habrá una fuerte dosis de pragmatismo, en uno y otro lado, en la aplicación de este vínculo e irá adaptándose

(29)HOOP SCHEFFER, Alexandra de: *Après l'«effet Obama»*. Reflexions sur la relation Etats Unis/Europe ou le triomphe du «pragmatisme mutual». Fondation Robert Schuman, 2010.

a las situaciones. Hoy la OTAN sigue siendo una expresión privilegiada de este vínculo para la seguridad y defensa occidentales y para la estabilidad internacional. Hoy por hoy la relación dentro de la OTAN sigue siendo una relación entre países. A medida que avance la PSCD podremos ir avanzando en una relación entre los EEUU y la UE, en el campo de la seguridad y la defensa, bilateralmente y en el seno de la OTAN. No acertar en los ritmos puede producir crisis en las relaciones trasatlánticas, y estas crisis perjudican de forma más ostensible al lado europeo de la relación.

Hay que actualizar las relaciones, nos necesitamos mutuamente; hay que adaptar la OTAN a través del nuevo Concepto Estratégico (30) y de la implementación del enfoque integral para la gestión de crisis; hay que poner al día los acuerdos de relación entre la UE y la OTAN; los EEUU deben redefinir su papel en el mundo y la UE debe concretar sus ambiciones (¿qué clase de actor queremos ser?, ¿queremos ser sólo actor o también guionista? Y asumir en consecuencia los compromisos y corresponsabilidades consecuentes.

La privilegiada relación trasatlántica ha marcado la segunda mitad del siglo XX, si queremos seguir profundizando en un orden más justo y democrático, en una seguridad también democrática y en el progreso de todos, el mantenimiento, actualización y profundización de los vínculos trasatlánticos sigue siendo fundamental e irrenunciable.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERICH, JORDI Y VAQUER, JORDI R: Un proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea. CIDOB-Círculo de Economía. Barcelona, octubre 2009.

EUROPEAN PARLIAMENT. Policy Department External Policies: EU and NATO. Cooperation or Competition. Bruselas, octubre 2006.

FLOURNAY, Michèle A. y SMITH, Julianne: European Defense Integration. Bridging the Gap between Strategy and Capabilities. CSIS. Washington, octubre 2005.

GNESOTTO, Nicole (ed.): Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004). EUISS, París 2004.

(30) LABORIE, Mario A.: «La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la OTAN. Real Instituto Elcano». Madrid, enero 2010.

- GREVI, G., HALLEY, D., KEOANE, D.: ESDP. The first 10 years (1999-2009). EUISS, Paris 2009.
- HAMILTON, Daniel S. and BURWELL, Frances G.: Shoulder to Shoulder. Forging a Strategic US-EU Partnership. PSSI, Si, CEPS, RIE, ACUSA, CTR, CSIS, SAIS, Alternativas. Washington, diciembre 2009.
- HAMILTON, Daniel y otros: Alliance Reborn. An Atlantic Compact for the 21st Century. ACUSA, CSIS, CTNSP-NDU, CTR John Hopkins. Washington, febrero 2009.
- HOOP SCHEFFER, Alexandra de: Après l'«effet Obama». Reflexions sur la relation Etats Unis/Europe ou le triomphe du «pragmatisme mutual». Fondation Robert Schuman. Paris, enero 2010.
- LABORIE, Mario A.: La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica. Real Instituto Elcano. Madrid, enero 2010.
- LARRABIE, F. Stephen y LINDLEY-FRENCH, Julian: Revitalizing the Transatlantic Security Partnership. RAND/Bertelsmann Stiftung. Diciembre 2008.
- PARDO DE SANTAYANA, Javier (coord.): La adhesión de Turquía a la Unión Europea. CESEDEN. Madrid, enero 2007.
- PEREIRA, Juan Carlos: Historia y presente de la Guerra fría. Itsmo. Madrid, 1989.
- SHAPIRO, Jeremy y WITNEY, Nick: Towards a Post-American Europe. A power audit of EU-US Relations. ECFR. Octubre 2009.
- TECHAU, Jan y SKIHA, Alexander: Transatlantic Relations 2009. European Expectations for the Post-Bush Era. European Policy Institutes Networking/German Council on Foreign Relations. Noviembre, 2008.
- VASCONCELOS, Alvaro de (ed.): What ambitions for European defence in 2020? EUISS. Paris, 2009.
- VASCONCELOS, Alvaro de (ed.): The EU and the world in 2009. European perspectives on the new American foreign policy Agenda. EUISS. Paris, 2009.