

CUMBRE MADRID 2022 · LA OTAN ANTE UN CAMBIO DE ERA



Nº 11 | 21 Julio 2022

OTAN y Unión Europea 2022

Ana González Marín

Durante décadas, una falsa dicotomía entre europeístas y atlantistas ha alimentado un debate de seguridad estéril e improductivo en Europa. Hoy en día, pocos dudan de que los europeos deben contribuir más a la Alianza y a la seguridad europea, y que deben desarrollar la capacidad de liderazgo en futuras crisis de seguridad. La cuestión, por tanto, es cómo puede Europa contribuir mejor a la misión de la OTAN. Javier Solana, Madrid, Junio 2022

Uno de los grandes retos con los que nos encontramos a la hora de escribir sobre las relaciones UE-OTAN en general es abstraerse de una tendencia natural a contemplar esta relación o bien, desde una perspectiva “americanista” o desde la perspectiva que nos ofrece el marco histórico y estratégico creado en 1989, cuando el orden de seguridad europea creado por la Guerra Fría se transformó repentinamente suprimiendo la estructura bipolar imperante hasta ese momento en Europa. Coincidimos en que ambas cuestiones, a día de hoy, no pueden ser obviadas, pero no deben tampoco condicionar el desarrollo de la defensa europea. Dado el desarrollo actual en direcciones diferentes - aunque complementarias- tanto de la Unión Europea como de la OTAN, sí podemos sin embargo considerar estos fenómenos como el pentagrama sobre el que crear la tan deseada autonomía estratégica europea en materia de defensa.

Tanto la influencia de los Estados Unidos como la herencia dejada por la desintegración de la Unión Soviética respecto a los Estados miembros han condicionado el desarrollo de las relaciones transatlánticas. Esta condicionalidad ha evolucionado hacia una paradoja en la que, una relación que debería ser natural se carga sin embargo de incesantes declaraciones de intenciones y motivos, en las que las promesas de no injerencia (o interferencia) hacen que la coordinación sea más táctica que estratégica. En este sentido, en los últimos años se han multiplicado las declaraciones conjuntas, las reuniones y los proyectos comunes y, aunque se ha alcanzado un nivel de coordinación de actividades y de intercambio de información sin precedentes, aún no se han resuelto cuestiones tan importantes como, cómo hacer que esta cooperación sea sustancial y evitar duplicaciones innecesarias o cómo resolver el dilema de impulsar las capacidades de defensa de Europa sin poner en peligro la unidad de la OTAN. En definitiva, responder a la pregunta de si la autonomía estratégica y la cooperación entre la UE y la OTAN es una amenaza o por el contrario una oportunidad para las relaciones transatlánticas de la defensa.

El retorno de la geopolítica y la feroz competencia entre las principales potencias mundiales, el actual cuestionamiento de Estados Unidos a su compromiso para prestar apoyo a Europa finalizada la Guerra Fría o la aparición de otros puntos de interés estratégico en el Pacífico o Norte de África ponen a prueba la naturaleza de la asociación OTAN-UE y hacen imprescindible trabajar en reavivar su unidad ideológica y revitalizar el sentimiento de confianza y solidaridad entre ellas para que dejen de considerarse rivales. Una de las posibles derivaciones de esta cuestión sería plantear escenarios en los que somos capaces de ver nuevas formas de cooperación en las que la UE esté en igualdad de condiciones, aunque no intervenga en los mismos aspectos.

1. Orígenes de la alianza UE-OTAN

Que la Unión Europea y la OTAN han intentado llevar caminos separados pero complementarios es innegable. La caída del muro de Berlín alteró la estructura del sistema estatal europeo e intensificó la relación entre seguridad militar y seguridad económica llegando incluso a invertir estos aspectos. La superación de la división europea y la garantía de la futura estabilidad del orden de seguridad europeo dependían en ese momento del éxito de la transición de los Estados de Europa Central y Oriental hacia una economía de mercado y a las democracias multipartidistas. Para la CEE, esta transición supuso una gran oportunidad para continuar con su idea de un mercado único

y al mismo tiempo impulsar la unidad paneuropea, tal y como previeron muchos de sus padres fundadores en las décadas de 1940 y 1950. Para la OTAN, sin embargo, el reto era responder a la pregunta de si tras la caída de la Unión Soviética, la Alianza era necesaria ante la ausencia de un “contrario”.

Aunque la UE reconoció en el nuevo panorama político una oportunidad para expandir sus redes mercantiles integrando a los nuevos estados en la emergente política de ampliación, habrá que esperar hasta la década de 1990 para que la seguridad y la defensa comiencen a constituirse como un elemento independiente de los avances de la organización en el ámbito comercial y mercantil y contemplan también la nueva configuración del continente como un foco de riesgos y amenazas. Será a finales de los años ochenta y principios de los noventa cuando la Unión debute en la esfera internacional con la Cooperación Política Europea (CPE) - posteriormente PESD - en el marco de las políticas de los Estados miembros y será en el Consejo Europeo de Estrasburgo cuando se incluirá de manera novedosa la CPE en el marco de la CE, comunitarizando por tanto elementos de la defensa. Así, los orígenes históricos de la OTAN y la PESD (PCSD) arrojan más diferencias que similitudes entre ellas. Aunque ambas surgieron para afrontar el reto de garantizar la seguridad europea, históricamente hay tan poco en común entre los dos tipos de retos afrontados por cada organización como entre los tipos de respuestas dadas a los mismos.

En este sentido y respecto a sus diferencias estructurales, la OTAN se configura como una organización fundamentalmente militar, y no puede, por tanto, cubrir el amplio espectro de necesidades de seguridad que sus Estados miembros, presentes y futuros, puedan llegar a necesitar, tal y como ha demostrado la guerra de Ucrania. Por otro lado, la OTAN nunca ha contemplado expandirse en los términos de la UE, sino que su mayor objetivo es la coexistencia de sus miembros y sus relaciones con los países no miembros, sin que esto suponga crear nuevas barreras entre ellos. Sin embargo, con la integración de las antiguas repúblicas soviéticas en la Alianza (promovido fundamentalmente por Estados Unidos y Alemania desde 1993 hasta 1994) se creó una nueva arquitectura de seguridad paneuropea en la que las organizaciones que incluían a muchos - pero no a todos- los Estados europeos, cada vez cobraban más fuerza y desempeñaban papeles más relevantes.

La mayoría de los autores mantienen que, si bien las ampliaciones de ambas organizaciones en este periodo no se desarrollaron siguiendo una coordinación oficial, extraoficialmente sus políticas hacia los países del Centro y Este de Europa estuvieron

en todo momento relacionadas; ya que ambas organizaciones eran plenamente conscientes de que, en caso de efectuarse las mismas sin un orden concreto, podían desestabilizar directamente a las antiguas repúblicas soviéticas y por tanto, a todo el continente europeo afectando los intereses de ambas organizaciones.

Para la Unión Europea, la desintegración de la Unión Soviética supuso una oleada de solicitudes de adhesión que sustentadas por el artículo 49 del TUE - “cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 TUE y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión”- hizo que las relaciones con Rusia se vieran seriamente afectadas. Por su parte, la OTAN, decidió mantener una postura amistosa con Rusia y se limitó a estrechar relaciones con las antiguas repúblicas soviéticas pero sin contemplar una ampliación inmediata (con las consiguientes críticas por parte de los disidentes de la época de la Unión Soviética, que tras su caída llegarían a ser dirigentes políticos y echarían en cara a la OTAN el no haber velado por su transición y le recordarían su responsabilidad como incitadores de la revuelta contra la URSS que culminaría con su disolución).

2. Hacia una autonomía estratégica

Tomando como punto de referencia esta situación, se intentó reforzar e institucionalizar la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) para crear una asociación entre la OTAN y Rusia, y aumentar así la participación rusa en un espacio económico paneuropeo. Pero aunque por ejemplo, las disposiciones de seguridad relativas a la unidad alemana eran muy precisas, las declaraciones de intenciones sobre integrar a Rusia en un nuevo orden de seguridad europeo, Occidente fue desde el principio incapaz de alcanzar un consenso sustancial sobre esta cuestión. Mientras que el ministro de Asuntos Exteriores alemán, Hans-Dietrich Genscher, advertía repetidamente de la necesidad de un marco de seguridad paneuropea con la CSCE y con Moscú como socio en igualdad de condiciones, estas propuestas eran rechazadas invariablemente por Estados Unidos y Reino Unido que venían a la nueva Rusia más como una potencia regional con una influencia económica y política débil. La influencia de los EE.UU ha marcado la seguridad europea de manera irremediable desde sus orígenes y de manera específica la seguridad, estableciendo como paradigma estratégico una defensa europea en estrecha colaboración (incluso en algunos casos, subordinación) con la OTAN.

El impulso decisivo para la creación de una Política de Seguridad y Defensa de la UE (PESD, ahora conocida como Política Común de Seguridad y Defensa - PCSD) tuvo lugar en una cumbre franco-británica celebrada en Saint-Malo en diciembre de 1998. Esta creciente preocupación de la UE por convertirse en uno de los principales actores en el ámbito de la seguridad internacional, fue lo que impulsó a la Unión a establecer relaciones con la OTAN en los primeros años de la década de 2000, relaciones que marcaron el inicio de la cooperación institucionalizada entre la OTAN y la UE que perdura hasta hoy.

En un primer momento, estos contactos fueron bien recibidos por la OTAN, incluso por los Aliados no europeos como EE.UU y Turquía - que barajaba la adhesión a la UE en ese momento (Turquía obtuvo el estatuto de país candidato a raíz del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999). Así, en el año 2003, la asociación UE- OTAN se consolidó con la adopción de los acuerdos "Berlín Plus", acuerdos por los que la ya Unión Europea tuvo acceso a los medios militares y a las capacidades de planificación de la OTAN para operaciones dirigidas por la UE sin tener que recurrir al lanzamiento formal de una operación dirigida por la OTAN (no obstante, estas operaciones quedaban en todo caso subordinadas al "derecho de tanteo" de la Alianza, derecho por el que se restringía lo que la UE podía emprender y decidir hasta que la cuestión no se hubiera debatido primero en el marco de la OTAN).

En diciembre del año 2017, el Consejo de la Unión Europea, inició la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) que pretendía llevar la cooperación en materia de defensa entre los Estados miembros de la UE participantes en esta iniciativa a un nuevo nivel. Sin embargo, a día de hoy podemos afirmar que este lanzamiento no ha significado una autonomía en la defensa europea más allá de un posicionamiento político, al estar las capacidades puestas a disposición por los Estados miembros participantes también disponibles en el marco de la OTAN o de Naciones Unidas. Lo mismo sucede con la cláusula de solidaridad mutua entre los estados de la unión del artículo 42.7 TUE. A pesar de ser un paso adelante para considerar a la Unión Europea como una organización regional defensiva para los Estados miembros de las dos organizaciones, no deja de ser algo meramente simbólico ya que la falta de consenso para definir y delimitar el posible uso de la fuerza armada por parte de la UE en el Marco de la PCSD hace que salga a relucir la naturaleza de ambas organizaciones, dejando claro que la Unión Europea no va a convertirse en una organización de naturaleza militar a pesar de que avance en esta materia ni que la OTAN va a dejar de ser la organización de defensa preferida por los estados miembros de la Unión Europea.

Ambas disposiciones, parecen más una actualización de la cooperación entre los Estados miembros en materia de seguridad y defensa que una alternativa a la OTAN. En este sentido, la defensa europea continúa buscando un equilibrio entre lo intergubernamental y lo comunitario lo que viene a significar, en definitiva, una búsqueda de su propia legitimidad para intervenir en estas cuestiones. Este esquema se reproduce en cualquier ámbito de la Unión Europea y toma forma de una ambigüedad tan evidente que se da cada vez que los estados pretenden aunar sus voluntades con los objetivos de la organización.

A pesar de los esfuerzos llevados a cabo en el marco de la cooperación intergubernamental entre los Estados miembros, a día de hoy se sigue considerando a la OTAN como el primer recurso para mantener la defensa europea, coincidiendo como coinciden las cuestiones vitales para las relaciones transatlánticas y la seguridad europea: la incertidumbre en la continuidad del actual orden liberal de occidente, los desafíos que presenta el crecimiento económico, el descontrol sobre los flujos migratorios, el auge de los populismos en Europa y los asuntos de seguridad colectiva en el arco este-sur de la UE.

El desarrollo de las relaciones entre la UE y la OTAN, respetando al mismo tiempo la naturaleza independiente de ambas organizaciones, ha sido un reto constante. La arquitectura de la defensa europea es una arquitectura utilitarista, sin miedo a abandonar proyectos a medio hacer para empezar otros nuevos. Esto hace que no alcancemos a tener un modelo de defensa europeo hecho a la medida de nuestras necesidades y que tengamos que recurrir por tanto a lo que nos ofrece la Alianza Atlántica. Sin embargo, frente a los retos actuales y aprovechando el desarrollo de la acción exterior de la UE, la OTAN necesita cooperar con la UE más allá de las operativa que ofrece la PESCO. La UE cuenta con una posición privilegiada en los Balcanes Occidentales (con Croacia como estado miembro desde 2013, Montenegro, Serbia, la República de Macedonia del Norte y Albania como candidatos oficiales y con Bosnia y Herzegovina y Kosovo como candidatos potenciales, el Proceso de Estabilización y Asociación, iniciado en 1999 por la UE mantiene equilibrada la influencia rusa en la zona). También Turquía y los países del Este de Europa —con los que la UE ya tiene acuerdos de Asociación—, el Norte de África, Oriente Próximo y Asia son zonas en las que la UE ya cuenta con cierta influencia y, requieren un enfoque integrado que incluya la acción de la OTAN.

En marzo de 2022, la Unión Europea aprobó la Brújula Estratégica, que propone para la Unión Europea un ambicioso plan de acción para reforzar la política de seguridad y defensa de la UE para el año 2030. Se proyecta esta iniciativa, con la intención de contribuir positivamente a la seguridad global y transatlántica, pero se define cómo complementaria a la OTAN, que se mantiene como base de la defensa colectiva de sus miembros, incluyendo los de la Unión. En este sentido, dado el rápido desarrollo de ambas organizaciones, es conveniente que se abandonen los intentos de definir una gran relación estratégica ya que tanto la UE como la OTAN están evolucionando muy rápidamente y en líneas diferentes. A medio plazo, es probable que veamos acuerdos sectoriales -contratación, desarrollo de capacidades, intercambio de inteligencia e información, logística, etc. - en el marco de estas iniciativas en lugar de un gran acuerdo o pacto.

3. Capacidad sancionadora de la UE

Ambas organizaciones coinciden en haber pasado por un ciclo de búsqueda en los últimos años motivado por el cambio en el paradigma en seguridad y defensa que ha tenido lugar a nivel global por el cambio de los retos y amenazas a los que debe enfrentarse la sociedad internacional. En la Cumbre de Madrid, la OTAN reconoce el valor de una defensa europea más fuerte y capaz de contribuir positivamente a la seguridad transatlántica y global y que sea complementaria e interoperable con la OTAN y no cabe duda de que a largo plazo, estos acuerdos ayudarán a que tengan una relación más sana sin obstaculizar su crecimiento y desarrollo pero es poco probable que veamos más que reuniones periódicas de alto nivel, declaraciones y comunicados conjuntos, y formación y proyectos también conjuntos ya que cada una se posiciona como valedora de la protección y defensa de diferentes intereses (aunque se sustenten el mismos valores).

Es aquí, cuando la Unión Europea, a través de su competencia sancionadora y con las medidas restrictivas que se establecen por medio de Decisiones del Consejo en materia de política exterior y de seguridad común (PESC), puede tener una gran influencia en el ámbito de servicios comerciales de los países a los que sanciona y puede por tanto completar la estrategia disuasoria de la OTAN.

Estas medidas, que adoptan la forma de un Reglamento que establece el alcance preciso de las medidas y los detalles para su aplicación, son como acto jurídico de aplicación general que es el Reglamento, vinculantes para cualquier persona o entidad (operadores económicos, autoridades públicas, etc.) dentro de la UE y por tanto, puede ejercer una presión sobre los estados afectados, en concreto, sus sistemas financieros, que si, por analogía, se ejerciera a través de estructuras de defensa, tendrían consecuencias nefastas para la población civil. Aunque ya se estima que las sanciones europeas a Rusia van a costar a los ciudadanos de la Unión cerca de 3.300 millones de euros tan solo en ingresos de exportación, y que se tendrá que hacer frente a otros problemas, como la reciente reclamación rusa de acciones legales en el marco de la OMC por lo que han denominado “limitaciones ilegales” llevadas a cabo por parte de los estados occidentales, está claro que la UE puede complementar de manera significativa las operatividad de la OTAN cuando se trata de “presionar”.

La Comisión Europea -junto con Estados Unidos, Reino Unido y Canadá- retiró a Rusia de SWIFT, un servicio de mensajería mundial que conecta los sistemas financieros, como parte de las medidas más estrictas para sacar a Rusia del sistema financiero internacional. La Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales es utilizada por más de 11.000 instituciones financieras para enviar mensajes y órdenes de pago seguras - expulsar a Rusia de ella se consideró como una "medida nuclear". Únicamente, Sberbank -el mayor banco de Rusia- y Gazprombank -a través del cual se pagan las exportaciones de gas ruso-, dos de las entidades bancarias más fuertes del país, se han salvado de dicha exclusión debido a que gestionan sus pagos gracias a bienes energéticos, como el petróleo o gas natural, que es adquirido en territorio ruso y porque a través de ellos la UE paga a Rusia la factura energética. En este sentido, parece poco probable que vayamos a poder contar con una independencia en seguridad y defensa si no contamos con autonomía energética.

Conclusión

Como conclusión, teniendo en cuenta que a día de hoy gran parte de los retos y desafíos a la defensa global lindan directamente con la Unión Europea la consecuencia estructural de esta cercanía al conflicto debería ser dotar a la Unión de los instrumentos necesarios para defender sus fronteras, más allá de influencias de otros Estados o patrones históricos. Aunque la Unión Europea tiene sus limitaciones como actor estratégico no podemos olvidar que hemos hecho de nuestra “supranacionalidad” una

seña de identidad. Hemos establecido una estrategia global en relaciones exteriores a través de la UE, la integración europea garantiza la base de nuestro poder político y económico y los Estados miembros pueden generar poder militar a través de la propia organización (incluyendo la capacidad sancionadora). Somos, por tanto, una potencia en seguridad en ciernes, tan solo nos queda encontrar la vía para llevar a cabo esta influencia.