UNIÓN EUROPEA Y LA OTAN, ¿COOPERACIÓN O COMPETENCIA?

Francisco Martínez Benavente*

La Unión Europea, con su Estrategia Europea de Seguridad divulgada el 2003, expresó el interés por desarrollarse como actor militar a nivel global, dentro del ámbito de la seguridad y complementarse con la OTAN.

Se intentará definir si en el despliegue de operaciones de paz, dentro del aspecto de seguridad colectiva, la Unión Europea y la OTAN actúan en un ambiente de cooperación o de competencia.



n las décadas posteriores al desmembramiento de la Unión Soviética, lo que antes se percibía como tensa calma, pasó a ser una continua incertidumbre debido a la complejidad del escenario internacional (terrorismo transnacional, amenazas asimétricas, armas de destrucción masiva, amenazas cibernéticas, etc...). Lo anterior ha propiciado que la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) hayan tenido que adaptarse a estos nuevos

tiempos en lo referente a seguridad colectiva y buscar su complementariedad y cooperación. La UE ha querido ejercer un protagonismo, adaptándose al entorno post guerra fría, mediante el establecimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD): "ya no es la OTAN que ofrece un poder militar duro y la UE que solo ofrece una alternativa civil o soft" (Cornish, 2006).

Este estudio intenta establecer si, en el ámbito de las misiones de paz, efectivamente se ha

^{*} Teniente 1º. Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

desarrollado una cooperación o competencia entre ambas organizaciones.

Para poder visualizar lo anteriormente indicado, se pretende explicar muy sucintamente la Política Europea de Seguridad y Defensa, se analizarán las misiones de paz desplegadas por la UE y su interacción con la OTAN, y las que se han desplegado en conjunto entre ambas organizaciones, desde el año 2003 hasta la operación EUNAVFOR Atalanta, desplegada en el cuerno de África.

Unión Europea y su Política Europea de Seguridad y Defensa

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) surgió como una necesidad de los Estados miembros de la UE, de tener una capacidad de respuesta militar rápida ante las amenazas que asolaron al mundo post guerra fría. Esta capacidad, debía ser complementaria a la de la OTAN e involucrar mayores dimensiones en sus respuestas, no tan sólo fuerzas armadas, sino que también personal civil y policías para operaciones de mantenimiento de la paz, operaciones de imposición de la paz y manejo de crisis.

Para lograr lo anterior, la Unión Europea comenzó con las llamadas misiones Petersberg; luego mejoraría su estructura de seguridad y defensa y pasarían a llamarse Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD); el año 2000 implementó la estrategia civil de la PESD precisando sus ámbitos de acción: la colaboración policial, el refuerzo del estado de derecho, la administración civil y la protección civil; por lo que ahora se enfrentan las crisis en un aspecto multidimensional, desde la arista civil a la ya clásica respuesta militar.

Al dotarse con herramientas para desplegar misiones y operaciones con mayor eficiencia, destinadas a favorecer aún más la flexibilidad y coordinación en las instituciones, la UE se estableció como un verdadero socio de la OTAN y la ONU.

Decisión y financiamiento de una operación PESD

La decisión de llevar a cabo una operación de gestión de crisis, ya sea de tipo militar o de tipo civil, se realiza a través de una acción común acordada en el Consejo de Asuntos Exteriores. Los gastos relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, no corren con cargo del presupuesto de la Unión, sino que son financiadas por los Estados miembros, de acuerdo a un cálculo basado en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad.

Por lo que apreciamos en el párrafo anterior, los incentivos para desarrollar e involucrarse en una operación militar son perversos, ya que poco estimulan a países que tienen poco presupuesto para este tipo de acciones y mucho menos si es una operación que se desarrollará lejos de sus respectivas áreas de interés.

Análisis de operaciones militares de la PESD

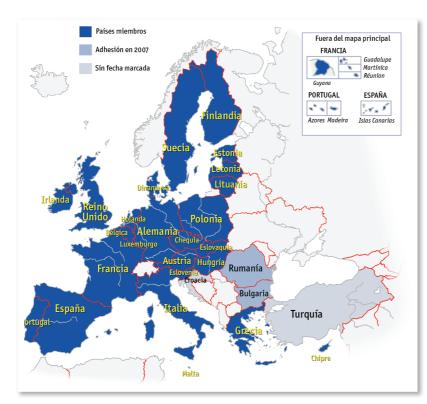
El 2003, la UE desplegó su primera misión enmarcada en la PESD, correspondiendo a una de carácter policial en Bosnia y Herzegovina (European Union Police Mission (EUPM)), que era el relevo de la misión de Naciones Unidas en el lugar. La misión estaba considerada para un período de sólo tres años, pero bajo la invitación de las autoridades de Bosnia y Herzegovina, se extendió hasta el 30 de junio de 2012, lo que representa la misión de PESD más larga hasta el momento de la UE.

Desde EUPM, la Unión Europea ha llevado a cabo 28 operaciones civiles-militares, seis de las cuales fueron sólo militares. Con respecto a esta gran desigualdad entre el número de misiones militares y civiles, se puede agregar que los diferentes métodos de financiamiento son un gran freno para el despliegue de las misiones militares, ya que éstas deben ser financiadas por los propios países miembros, es decir, cada uno paga sus propias fuerzas desplegadas; en cambio, en las misiones civiles, su financiamiento cae en el presupuesto de la Unión Europea.

Interacción UE - OTAN

En los orígenes de la PESD, la UE creó un marco de cooperación UE - OTAN, el cual buscaba incrementar su visibilidad y capacidad (Buharali, 2010). Las negociaciones duraron

REVISMAR 3 /2015



Países miembros de la Unión Europea.

tres años, para finalizar con los mecanismos de coordinación denominados acuerdos Berlín Plus y se componen principalmente del acceso a medios y capacidades de la OTAN por parte de la Unión Europea.

El uso de estas capacidades está sujeto a que la OTAN opte por no asumir el protagonismo en la operación y a la aprobación por unanimidad de todos sus miembros.

Por lo anterior, se aseguraba la primacía de la OTAN en el aspecto militar, pero daba libertad de maniobra para que la UE asumiera más responsabilidades en el ámbito global.

Mando y control de las operaciones

El primer paso para desplegar una misión es tener un lugar desde donde controlarla. Para lo anterior, la UE requiere de cuarteles generales de Operaciones, pero la dificultad inicial para implementar estos cuarteles (ya existentes en la OTAN), era que se contraponía con los intereses

1. Este último punto cobra vital importancia por el factor Chipre — Turquía.

de algunos miembros europeos de no duplicar estructuras, por lo que se emplearon los acuerdos Berlín Plus, para utilizar las estructuras y medios de la OTAN, y llevar a cabo sus misiones. El problema, según relata José De Ayala (2010) es que la OTAN puede hacer un seguimiento a la operación, e incluso retirar su apoyo durante su desarrollo (lo que en la práctica la llevaría al fracaso). Con esto, la UE pasaba a ser subsidiaria de la OTAN en cuanto a la ejecución de operaciones militares se refiere. El veto de un solo Estado miembro

de la Alianza, podría impedir que el mecanismo (Berlín Plus) se pusiera en marcha.¹

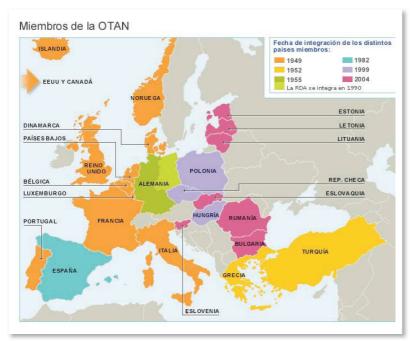
Berlín Plus en la práctica

Hasta el momento sólo se han conducido dos misiones con la aplicación del acuerdo Berlín Plus: la operación Concordia en Macedonia (2003) y la operación EUFOR Althea en Bosnia y Herzegovina (2004).

Parece extraño que este mecanismo sólo se haya empleado en estas ocasiones, a pesar de todas las bondades y facilidades que representa para la UE emplear medios y capacidades de la OTAN para llevar a cabo sus tareas, pero existen dos razones por las que se estima que no han seguido desarrollándose.

La primera, tiene directa relación a la posición de Turquía, y la segunda, con el sentimiento francés de falta de independencia de la UE para llevar a cabo sus tareas (estar subordinados a la OTAN).

Según Camacho y Barragán (2011), uno de los temas en que Estados Unidos ve una posible



Países miembros de la OTAN.

independencia de la UE con respecto a la OTAN, es la capacidad de planificar operaciones de forma autónoma. Algunos miembros de la UE, especialmente Francia, argumentan que la UE necesita una capacidad propia de planificación operacional para contingencias en las que Estados Unidos no desee involucrarse. Por otro lado, conforme al acuerdo Berlín Plus, la UE sólo intervendría si la OTAN no deseara involucrarse. Sin embargo, Francia y otros miembros de la UE "nunca se sintieron cómodos con esta interpretación porque limitaba la libertad de acción de la UE e implicaba su subordinación a la OTAN"; (Larrabee, 2009).

Volviendo a las razones, la primera de ellas, es la posición de Turquía con respecto a Chipre.

En mayo de 2004, cuando Chipre ingresó a la Unión Europea, comenzaron las disputas entre la UE y la OTAN por trabas que impusieron ambos Estados. Por ejemplo, para las reuniones oficiales entre OTAN y UE, se deben seguir protocolos de seguridad, principalmente con el acceso a las diferentes clasificaciones de información. Turquía, que no reconoce a Chipre como Estado, es miembro del programa Partnership for Peace de la OTAN, lo que le da acceso a esta información. Chipre por su parte, es miembro de la UE, pero no de la OTAN por lo que se obstaculiza el empleo

de la información clasificada.

En una segunda etapa, en la relación UE - OTAN (2003-2007), podríamos hablar de un enfriamiento, debido a la invasión de Irak, lo que produjo una fuerte división entre algunos países de la UE v de algunos de ellos junto a Estados Unidos. En este punto, Francia, enfatizó la necesidad de una multipolaridad, explicitando la necesidad de equilibrar a Estados Unidos.

Como una tercera y última etapa de

la relación, podemos definir que comenzó con el cambio de jefes de gobierno de países protagonistas del quiebre tras la invasión de lrak y se empezó a superar la crisis.

Por otro lado, no sólo el cambio de liderazgos dentro de ambas organizaciones ha sido clave para obtener otra actitud, sino que también las dificultades encontradas en lugares como Irak y Afganistán, donde Estados Unidos se dio cuenta de que la meior forma de enfrentar los conflictos es de una manera multilateral, empleando las potencialidades de cada una de las organizaciones; no basta con una intervención militar, sino que, además se debe emplear el concepto de peacebuilding, es decir, preocuparse del desarme de los bandos involucrados, desmovilizarlos y reintegrarlos a la sociedad, junto con establecer instituciones para reconstruir el estado/territorio. "Estados Unidos empieza a reconocer que la UE, con su énfasis en las capacidades civiles, tiene algo que ofrecer a pesar de su escasa contribución en la fase álgida del conflicto"; (Larrabee, 2009).

Cooperación en terreno

Dentro de las operaciones donde han sido desplegadas fuerzas de la UE y de la OTAN, están las siguientes:

- Antigua República Yugoslava de Macedonia (2003): En esta operación, Concordia, la UE relevó a la misión de la OTAN denominada operación Allied Harmony, siendo la primera en el marco del acuerdo Berlín Plus, en el que la OTAN ponía a disposición de la UE sus medios.
- Bosnia y Herzegovina (2004): Viendo los buenos resultados de Concordia y siguiendo ya el término del mandato de la Fuerza de Estabilización, liderada por la OTAN (SFOR), la UE desplegó una nueva misión denominada Operación Althea. En ésta, las fuerzas operaron nuevamente bajo el acuerdo de Berlín Plus, poniéndose a disposición de la UE, el Cuartel General Operativo (OHQ) de la OTAN.
- Kosovo: La OTAN tuvo desplegada una fuerza de peacekeepers en Kosovo (KFOR) desde 1999. La UE contribuyó con medios civiles en apoyo de la misión de las Naciones Unidas en el lugar (UNMIK), por varios años, hasta que aceptó tomar el control de la componente policial de la misión, por lo que se instauró la European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX), el 2008. Esta misión, trabaja en conjunto con KFOR.
- Afganistán (2003): Ambos, la UE y la OTAN, juegan papeles fundamentales para lograr la paz y la estabilidad en ese país.
 La operación de la OTAN International Security Assistance Force (ISAF), apoya en la creación de un ambiente seguro y estable, en el cual, el gobierno afgano y otros actores internacionales, puedan construir instituciones democráticas, extender el imperio del derecho en su territorio y reconstruir el país. La UE desplegó la misión Rule of Law Mission (EUPOL) y trabaja estrechamente con la misión de la OTAN.
- Darfur (2005): La OTAN y la UE apoyan la misión de la Unión Africana en Darfur, mediante relevos de tropas a través de aviones.
- Piratería: Desde 2008, la OTAN y la UE, tienen desplegadas fuerzas navales trabajando estrechamente en las cercanías de las costas de Somalia para acabar con los actos de piratería en el lugar

(Ocean Shield y EUNAVFOR Atalanta, respectivamente).

Conclusiones

- Después de algunos años de funcionamiento de la PESD, y de despliegue de varias operaciones, cuesta ver confirmados los anhelos de los fundadores de la Estrategia Europea de Seguridad convertidos en realidad. De hecho hay algunos actores que consideran que es difícil ver una identidad europea, ya que no es una superpotencia dominante y carece de la ambición de convertirse en una, por lo que redefinir su identidad sería un tema prioritario para el futuro, teniendo como misión, mantener la paz y estabilidad en su entorno, junto a socios estratégicos como la OTAN y la ONU.
- Las implicancias del acuerdo Berlín Plus fueron significantes para la época en que se establecieron, debido al gran beneficio que implica para ambas organizaciones, como por ejemplo la posibilidad de la UE de llevar a cabo misiones, empleando medios de planificación y mando y control de la OTAN.
- A pesar de lo anterior, los hechos demuestran que hasta el día de hoy, la UE sólo ha hecho uso de este acuerdo en dos oportunidades, lo que deja en evidencia que la UE está desarrollando la gran mayoría de sus operaciones en forma independiente de la OTAN, por lo que los resultados del acuerdo Berlín Plus, han sido modestos.
- Un problema que explicaría el punto anterior, en la relación OTAN - UE, es la participación de estados miembros no comunes dentro de ambas organizaciones. Este es el caso de Turquía y Chipre.
- Además, el hecho de que cada Estado miembro deba pagar su despliegue en una operación de paz, representando a la Unión, es un mecanismo de desincentivo para los Estados con menos recursos para participar y legitimar la acción de la UE como un todo.
- La UE, a pesar de su discurso de cooperación con la OTAN en su Estrategia Europea de Seguridad, ha demostrado falta de interés en integrarse y complementarse con la alianza para llevar a cabo sus objetivos militares.

BIBLIOGRAFÍA

- 1. Buharali, C. (2010). Better NATO-EU relations require more sincerity. EDAM Discussion Paper Series 2010/1.
- 2. Camacho, B. & Barragán, M. (2011). Las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea tras el final de la Guerra Fría, ¿convergencia o vías paralelas? Recuperado el 14 de agosto de 2012 del sitio web de AECPA en http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/72.pdf
- 3. Cornish, P. (2006, octubre). EU and NATO: Co-operation or competition? Bruselas: European Parliament, Directorate-general for external policies of the Union, Directorate B, Policy department.
- 4. De Ayala, J. (2010). "Las capacidades militares". Pp. 139-172 en La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Cuaderno de Estrategia Nº 145. Madrid: IEEE.
- 5. European Union (2003, diciembre 12). A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy. Bruselas.
- 6. European Union (2008, diciembre 11). Providing Security in a Changing World. Reporte de la Implementación de la Estrategia de Seguridad Europea. Bruselas.
- 7. Larrabee, S. (2009). "The United States and the evolution of ESDP". Pp. 51-60 en Vasconcelos, A., (Ed.) What ambitions for European Defence in 2020? Paris: The European Union Institute for Security Studies.



REVISMAR 3 /2015