

UE Y OTAN: PROVEEDORAS DE SEGURIDAD DESTINADAS A COOPERAR

EU AND NATO: SECURITY PROVIDERS DESTINED TO COOPERATE

ANA SÁNCHEZ-COBALEDA^{1*}

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EVOLUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA RELACIÓN. III. PRINCIPALES ÁMBITOS DE COOPERACIÓN. IV. PRINCIPALES OBSTÁCULOS A LA COOPERACIÓN. V. POSIBLES FACTORES DETERMINANTES EN LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN. VI. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: Este artículo analiza en profundidad la relación estratégica entre la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el contexto de la seguridad internacional. Se explora cómo ha evolucionado esta relación a lo largo del tiempo y cómo funciona en la actualidad. El artículo destaca los principales ámbitos en los que ambas organizaciones colaboran y los principales mecanismos de los que se sirven, tanto formales como informales. Asimismo, se identifican los obstáculos que dificultan una cooperación más estrecha, incluyendo diferencias políticas y limitaciones presupuestarias. También se examinan posibles factores que podrían determinar la evolución futura de esta relación, como cambios en el liderazgo político y en el panorama geopolítico global. Finalmente, se subraya la importancia de fortalecer la cooperación entre la UE y la OTAN para afrontar de manera efectiva los desafíos de seguridad global. Este análisis proporciona una visión aérea de la dinámica entre ambas organizaciones y su papel crucial en la arquitectura de seguridad internacional.

ABSTRACT: *This article takes an in-depth look at the strategic relationship between the European Union (EU) and the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) in the context of international security. It explores how this relationship has evolved over time and how it functions today. The article highlights the main areas in which the two organisations work together and the main mechanisms, both formal and informal. It also identifies obstacles to closer cooperation, including political differences and budgetary constraints. It also examines possible factors that could determine the future evolution of this relationship, such as changes in political leadership and in the global geopolitical landscape. Finally, it underlines the importance of strengthening EU-NATO cooperation to effectively address global security challenges. This analysis provides a bird's eye view of the dynamics between the two organisations and their crucial role in the international security architecture.*

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Organización del Tratado del Atlántico Norte, Política Exterior y de Seguridad Común, seguridad y defensa, cooperación internacional

KEYWORDS: *European Union, NATO, Common Foreign and Security Policy, security and defense, international cooperation*

I. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, los papeles institucionales asignados a la OTAN y a la UE eran relativamente inequívocos tanto para los estadounidenses, que veían en la OTAN al único garante

Fecha de recepción del trabajo: 5 de septiembre de 2024. Fecha de aceptación de la versión final: 28 de octubre de 2024.

* Profesora lectora, Departamento de Derecho Penal y Criminología y Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universitat de Barcelona, sanchezcobaleda@ub.edu

de la seguridad y la defensa colectiva del Atlántico Norte y consideraban a la UE en términos principalmente económicos, como para los europeos, que dependían de la OTAN para su defensa y reservaban a la UE aspiraciones muy limitadas en el campo de la seguridad¹. Sin embargo, una creciente ambigüedad, resultado de factores internos y externos de cada organización y del cambiante entorno internacional, parece estar difuminando las funciones de gobernanza de la seguridad de estos dos actores a la vez que afecta a su interacción mutua. En los últimos 15 años, la mera coexistencia de ambas organizaciones proveedoras de seguridad –cada una a su manera– se ha ido convirtiendo en cooperación, llegando ésta a una institucionalización ni siquiera prevista explícitamente en los tratados constitutivos de la UE.

El presente artículo repasa la evolución de la relación entre la OTAN y la UE a lo largo de más de 20 años para explicar el punto en el que se encuentra esta cooperación en la actualidad. Si bien en el actual contexto europeo la guerra de Ucrania pone de manifiesto la necesidad de que esta colaboración continúe –y así parecen haberlo asumido ambas instituciones–, la cooperación entre ambas no está libre de limitaciones y retos. Así, tras un primer apartado donde se presenta la evolución y los mecanismos que permiten el funcionamiento de esta relación, el segundo y el tercer apartado estudian, respectivamente, los principales ámbitos de trabajo y elementos facilitadores de cooperación, así como los obstáculos más relevantes a la hora de colaborar. Finalmente, antes de concluir, se identifican diversos factores que pueden ser determinantes en la evolución de la cooperación entre la OTAN y la UE en el contexto de la llamada “great power competition”.

II. EVOLUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA RELACIÓN

Hablar de la relación entre la UE y la OTAN implica, en primer lugar, abordar la participación en cada una de ellas, ya que los Estados que forman parte de estas dos organizaciones coinciden en gran medida, creando un grado relativamente alto de superposición geográfica. El aumento de miembros coincidentes, especialmente después de las expansiones al este tanto de la OTAN como de la UE, ha sido un motor para una mayor interacción, pero también ha sido la causa de varios problemas entre organizaciones.

La OTAN, que tiene actualmente un total de 32 estados miembros desde las recientes incorporaciones de Finlandia y Suecia, y la UE, que tiene 27, comparten 23 estados miembros, excluyendo tres estados neutrales de la UE –Austria, Irlanda y Malta–, así como Chipre, y ocho aliados de la OTAN, seis de los cuales están en Europa –Albania, Islandia, Macedonia del Norte, Noruega, Reino Unido y Turquía–, y dos en América, –Canadá y Estados Unidos– (imagen 1).

1 SPERLING, J., “The European Union and NATO: Subordinate Partner, Cooperative Pillar, Competing Pole?”, en Blavoukos, S. y Bourantanis, D. (eds.), *The EU Presence in International Organizations*, Routledge, Londres, 2011, pp. 33–60, p. 33.

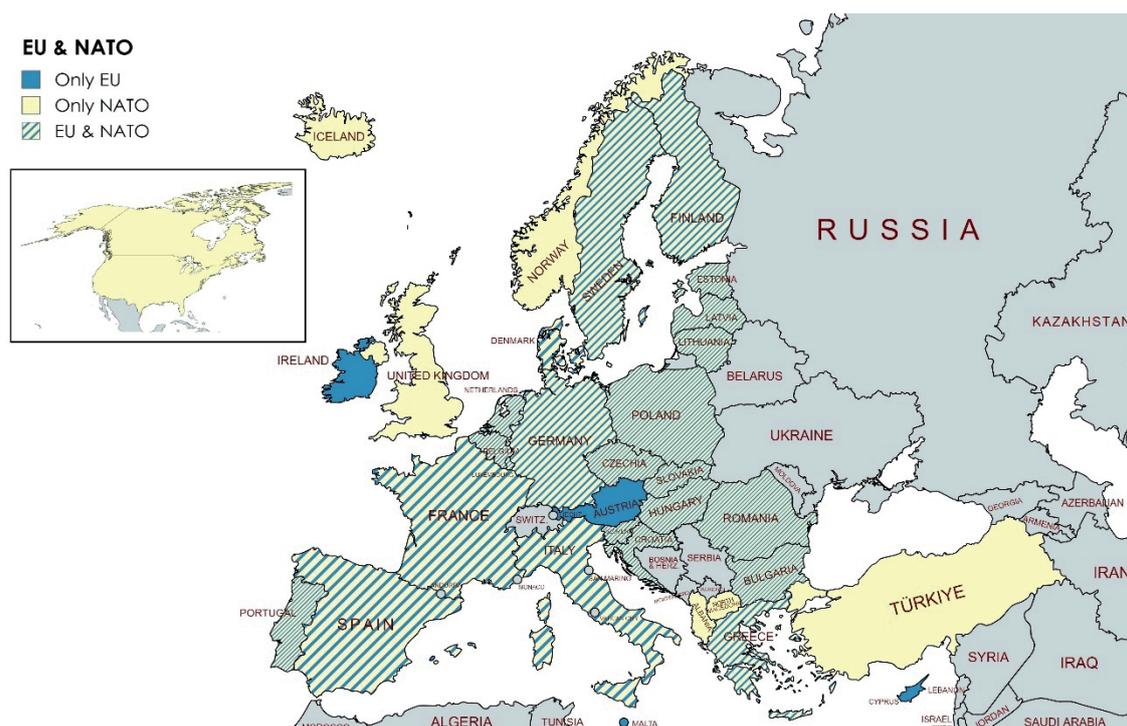


Imagen 1. Estados miembros en la UE y la OTAN, octubre 2024. Fuente: elaboración propia.

De hecho, ha habido épocas en las que la coincidencia de miembros era casi total, como ocurrió hasta 1995, cuando todos los Estados que se habían ido adhiriendo a la UE eran también aliados en la OTAN (salvo Irlanda, que accedió a la UE en 1973)². Dada esta elevada coincidencia de miembros, los valores comunes y el interés por mantener la paz y la seguridad, cada una a su manera, como se verá más adelante, comportaron que la cooperación entre ambas surgiera como una posibilidad casi inevitable pero que su establecimiento fuera dificultoso debido a la difusa y compleja gobernanza de la seguridad en Europa en los 90³.

La evolución de la relación entre la OTAN y la UE a lo largo de más de 20 años se explica en tanto que empezó como heredera de la relación entre la OTAN y la Unión Europea Occidental (UEO), fue aumentando y formalizándose a partir de 1999 mediante reuniones conjuntas, declaraciones y acuerdos, y, tras un periodo de estancamiento, en la última década la relación está viviendo un periodo de renovado dinamismo.

2 Durante 46 años, desde la creación de la OTAN en 1949 hasta 1995 –fecha de la cuarta ampliación de la UE en la que accedieron Austria, Finlandia y Suecia–, todos los Estados miembros que fueron accediendo a la UE, salvo Irlanda, fueron miembros en ambas organizaciones.

3 HOFMANN, S. C., “Overlapping institutions in the real of international security: The Case of NATO and ESDP”, *Perspectives on Politics*, Vol. 7, Issue 1, 2009, pp. 45-52, p. 50.

1. Antecedentes y establecimiento de los mecanismos de cooperación

La relación entre ambas organizaciones se ha ido perfilando con bastante lentitud a lo largo de más de dos décadas. En un origen, la cooperación se producía entre la OTAN y la UEO, una organización multiorgánica y alianza militar creada por el Tratado de Bruselas de 1948 por los gobiernos de la Unión Occidental⁴, y modificada y ampliada por el Acuerdo de París de 1954, con la entrada de Italia y Alemania Occidental⁵. Durante las negociaciones del Tratado de Maastricht, se estuvo considerando la inclusión de la UEO en el llamado segundo pilar, lo que habría supuesto un fortalecimiento de las capacidades militares de la que a partir de entonces fue la Unión Europea. Sin embargo, y a pesar de que Francia y Alemania habían sugerido tal integración, el Reino Unido, miembro de la UE desde 1973, vetó tal posibilidad para “no poner en peligro la solidaridad transatlántica”⁶, tal y como habían advertido previamente los EE.UU., aliado principal en el marco de la OTAN, a través del Bartholomew Memorandum⁷.

Como muestra de la voluntad de EE.UU. de aceptar un mayor papel de la UE en materia de seguridad, siempre y cuando no implicara su completa autonomía, los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN acordaron en 1996 crear en su seno la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD). Por su parte, los aliados europeos también aceptaron asumir una mayor responsabilidad en la gestión de la seguridad. El objetivo de la IESD era reequilibrar las funciones y responsabilidades entre Europa y Norteamérica mejorando las capacidades europeas y poniendo los activos de la Alianza a disposición de las operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UEO⁸. Finalmente, el Tratado de Maastricht acabó refiriéndose en 1993 a la UEO como “parte integrante del desarrollo de la Unión [Europea]”⁹, lo que venía a sugerir que una IESD fuerte en la que la UEO desempeñara un papel importante “elevaría el papel de

4 Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido. En 1990 se unieron España y Portugal y en 1995, Grecia.

5 KERNIC, F., “European Security in Transition: The European Security Architecture since the End of the Second World War – an Overview”, en HAUSER, G. y KERNIC, F. (eds.), *European security in transition*, Ashgate Publishing, New York, 2006, pp. 5-21, p. 9. La UEO se basaba en un compromiso vinculante de defensa mutua en caso de ataque armado en Europa (Artículo V) y, aunque estaba vinculada a la OTAN, su propio tratado también reconocía explícitamente la “inconveniencia de duplicar los estados mayores de la OTAN”.

6 HOFMANN, S.C., “Why institutional overlap matters: CSDP in the European Security Architecture”, *Journal of Common Market Studies*, 49(1), 2011, pp.101-120, p. 106.

7 En febrero de 1991, EE.UU. envió a sus aliados europeos lo que se conoce como el Memorandum Bartholomew, en el que les advertía de su descontento ante un posible reforzamiento excesivo de las capacidades militares de la Comunidad Europea. Así, el Memorandum afirmaba que “while we understand that the logic behind political integration leads to a union that ultimately encompasses security affairs, we believe that the primary yardstick against which proposals and institutional innovations need to be measured is whether they actually enhance the Alliance defensive capabilities and make Europe more secure...” (...) “Subordinating the WEU to the European Community would accentuate the separation and independence of the European pillar from the Alliance, weaken the integrity of our common transatlantic security and defense which... remain crucial”, tal y como aparece citado por SALMON, T.C. y SHEPERD, A. J. K. *Toward a European Army: a military power in the making?*, 1ª ed., Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, p. 152.

8 YOST, D. S., *NATO and International Organizations*, NATO Defense College, Rome, 2007, p.73.

9 Tratado de la Unión Europea, *Official Journal of the European Union* 191, 29.7.1992, 1992, 1–112 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN>>, art. J.4.2.

la UE”¹⁰. Sin embargo, la UEO, creada en 1949 y disuelta en 2011, conocida informalmente como la “bella durmiente” por su letárgica existencia¹¹, nunca lideró la provisión de seguridad en el marco de la UE¹².

Así, en 1996, la OTAN y la UEO concluyeron en Berlín un acuerdo que perseguía un doble objetivo: permitir a los países europeos desplegar misiones militares allí donde la Alianza no tenía ningún interés particular y reducir la carga financiera de EE.UU. en la OTAN¹³. La UE asumió las funciones de gestión de crisis de la UEO en 1999¹⁴, después de que el Consejo Europeo decidiera en Colonia conceder a la UE los medios y capacidades necesarios para asumir sus responsabilidades en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Fue entonces cuando empezó a formarse entre la UE y la OTAN la relación directa entre organizaciones que hoy conocemos. La Cumbre de la OTAN celebrada en Washington en 1999 y el Consejo Europeo de Niza del año 2000¹⁵ sentaron las bases de esta cooperación. De este modo, a principios de 2001 se intercambiaron cartas entre el Secretario General de la OTAN (en adelante, SG de la OTAN) y la Presidencia del Consejo de la UE sobre las modalidades de consulta y los posibles ámbitos de cooperación.

La primera reunión OTAN-UE a nivel de ministros de asuntos exteriores tuvo lugar en Budapest en 2001, iniciando así los mecanismos formales que han sobrevivido hasta la fecha. La asociación estratégica se formalizó en 2002 mediante la Declaración UE-OTAN sobre la PESD¹⁶, que allanó el camino para la conclusión de los Acuerdos Berlín Plus menos de un año después (principios de 2003). Este marco de cooperación para la gestión de crisis –cuyas cláusulas son confidenciales y cuyas raíces se encuentran en el mencionado acuerdo de 1996 en la capital alemana– incluía el intercambio de información, el acceso a las capacidades de planificación de la OTAN para la gestión de crisis dirigida por la UE, así como el acceso a los medios y capacidades de la OTAN para las operaciones cívico-militares lideradas por la UE (PESD), evitando riesgos de duplicación y solapamiento entre ambas organizaciones.

10 WEBBER et al., “The governance of European security”, *Review of International Studies*, Vol. 30, Issue 1, 2004, pp. 3-26, p. 15.

11 No celebró ni una sola reunión entre 1973 y 1984.

12 BAQUÉS QUESADA, J., “Análisis de tendencias geopolíticas a escala global”, *Programa de “Trabajo de Futuros”*, Documento de Investigación Instituto Español de Estudios Estratégicos, 18/2017, 2017, p. 35.

13 SOLANA, J. et al, *On the Way towards a European Defence Union – A White Book as a First Step*, ed. by Policy Department of the Directorate-General for External Relations (European Parliament, 2016), p. 44 <<https://doi.org/10.2861/058460>>.

14 Álvarez-Verdugo, M., “La Relación de Consulta y Cooperación Entre La Unión Europea y La OTAN”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 12, 2002, pp. 471–478, p. 472.

15 Si bien en el Tratado de Maastricht se reflejaba la ambición de la UE de desarrollar una política de defensa que pudiera conducir a una defensa común, ello alcanzó una nueva dimensión en Niza, donde se permitió la creación de estructuras político-militares que debían compaginarse con la OTAN a través de complejos acuerdos.

16 Esta Declaración incluía varios principios políticos que han sido una constante en los posteriores documentos y Declaraciones Conjuntas adoptadas: consulta mutua efectiva, igualdad y respeto a la autonomía de decisión de ambas organizaciones, respeto a los intereses de sus Estados miembros, etc. NATO and the EU, *EU-NATO Declaration on ESDP, 16-Dec., 2002*, 2002 <www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm>.

2. Periodo de lenta evolución y estancamiento

Uno de los puntos clave del marco Berlín Plus era el Acuerdo de Seguridad, que contempla el intercambio de información clasificada entre ambas organizaciones bajo normas recíprocas de protección de la seguridad. Sin embargo, este acuerdo se volvió inservible tras la ampliación del número de miembros de ambas organizaciones en 2004: después de esto, las diferencias geopolíticas y los problemas de confianza entre Turquía (aliado de la OTAN) y Chipre (Estado miembro de la UE), entraron en escena, dando origen al llamado “problema de participación”. Según este marco de cooperación, la Alianza puede recibir toda la información clasificada de la UE. Pero cuando es al revés, a la información clasificada enviada por la OTAN sólo pueden acceder los miembros de la UE que, o bien tienen un Acuerdo de Seguridad con la OTAN o bien son miembros del programa Asociación para la Paz (APP)¹⁷, es decir, todos los Estados miembros de la UE excepto Chipre. Aunque la UE interpretó que las restricciones de la OTAN a la hora de compartir información clasificada¹⁸ se aplicaban exclusivamente a la información en el marco de Berlín Plus, la OTAN entiende que tiene derecho a no compartir información clasificada con Estados miembros de la UE no pertenecientes a la OTAN (o a la APP)¹⁹ tanto en el contexto de Berlín Plus, como en asuntos relacionados con la cooperación estratégica²⁰. Esta interpretación, apoyada enfáticamente por Turquía, ha ampliado los límites para incluir cualquier asunto de cooperación estratégica, con lo que el acuerdo para compartir información queda anulado de hecho.

De ahí que, dado que la UE exige reciprocidad e inclusividad, la hasta entonces fluida cooperación se estancara a nivel formal y provocara que los mecanismos informales de cooperación empezaran a cobrar relevancia²¹. Ya en 2005 empezaron a celebrarse cenas ministeriales transatlánticas informales entre la UE y la OTAN, principalmente en Nueva York y Bruselas, puesto que para entonces había 19 Estados miembros comunes y un interés compartido en resolver las crisis y los conflictos armados en Europa y el mundo. El éxito de la utilización de redes informales como los llamados “almuerzos y cenas transatlánticas” se debió a los valores comunes derivados de la gran coincidencia de miembros, así como al entendimiento compartido de que las amenazas a las que se enfrentaban ambas organizaciones eran similares y necesitaban una cooperación civil-militar-pública global²². El carácter flexible de estas reuniones también ayudó, ya que no se levantaron actas o comunicados ni se hicieron públicas las decisiones²³.

17 La Asociación Para la Paz (APP) es un marco lanzado en 1994 por la OTAN para aumentar la estabilidad y construir relaciones de seguridad entre la OTAN y los Estados no miembros de la región euroatlántica. Se trata de una relación bilateral de cooperación con los socios. Más información en: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50349.htm

18 Establecidas en la *EU-NATO Declaration on ESDP*, 16-Dec., 2002.

19 *Ibid.*

20 DUKE, S., “The Future of EU–NATO Relations: A Case of Mutual Irrelevance Through Competition?”, *Journal of European Integration*, 30.1, 2008, pp. 27–43, pp. 38–39.

21 TARDY, T., “CSDP in Action: What Contribution to International Security?”, *Chailot Papers*, cxxxiv EU Institute for Security Studies, París, 2015, p. 30; HOFMANN, S. C. y REYNOLDS, C., “EU-NATO Relations: Time to Thaw the ‘Frozen Conflict’”, *SWP Comments*, nº 12, 2007, pp. 1–9.

22 GEBHARD, C. y SMITH, S. J., “The Two Faces of EU-NATO Cooperation: Counter-Piracy Operations off the Somali Coast”, *Cooperation and Conflict*, 50.1, 2015, pp. 107–127, p. 120.

23 HOFMANN, S. C., “Overlapping (...)”, *op. cit.*, p. 47; GRAEGER, N., “Grasping the Everyday and Extraordinary in EU-NATO Relations: The Added Value of Practice Approaches”, *European Security*, 26.3,

Aunque la cooperación en el marco del Acuerdo de Seguridad resultó estéril, se crearon otros mecanismos formales para facilitar la comunicación institucionalizada. En la Declaración UE-OTAN de diciembre de 2002, ambas organizaciones habían reconocido la necesidad de garantizar acuerdos que pudieran “reinforce development of capability requirements common to the two organisations”²⁴. Por eso en 2003 se creó un Grupo de Capacidades UE-OTAN (*EU-NATO Capability Group*) para mejorar las capacidades de la OTAN (mediante el Compromiso de Capacidades de Praga o PCC, por las siglas en inglés de *Prague Capabilities Commitment*) y las de la UE (mediante el Plan de Acción Europeo sobre Capacidades o ECAP, por *European Capabilities Action Plan*)²⁵. Desde entonces, el Grupo de Capacidades UE-OTAN ha abordado las carencias comunes de capacidades garantizando al mismo tiempo la coherencia y el refuerzo mutuo de los esfuerzos de desarrollo de capacidades en ambas organizaciones. A las reuniones de este Grupo han asistido representantes del Consejo de la UE y de la Comisión Europea, pero sus interacciones han sido “de calidad desigual”²⁶.

A partir del Acuerdo sobre *Military Permanent Liason Arrangements* firmado en octubre de 2005, en noviembre se creó un Equipo de Enlace Permanente (*Permanent Liaison Team*) de la OTAN en el Estado Mayor de la UE y en 2006 se estableció una célula de la UE en el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE)²⁷. Este estrecho contacto ha ido permitiendo a su vez reforzar la cooperación informal a diversos niveles, desde los oficiales sobre el terreno hasta los individuos que ocupan altos cargos²⁸.

3. Revitalización y dinamismo recientes

La implicación mutua y el compromiso de cooperación al más alto nivel político cristalizaron con mayor claridad en 2016, un año crucial para la relación entre la OTAN y la UE. Las intenciones reflejadas en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (en adelante, Estrategia Global de la UE) de acercarse a la OTAN tuvieron su reflejo en la mejora de la relación entre el SG de la OTAN, Jens Stoltenberg, y la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Seguridad de ese momento, Federica Mogherini, y acabaron materializándose en la Declaración Conjunta de 2016 y las posteriores Declaraciones Conjuntas de 2018 y 2023, cuyo contenido se analiza a en la siguiente sección (III). Desde la adopción de las dos primeras Declaraciones Conjuntas, que representan el hito más relevante de esta cooperación interorganizacional en la última década, es habitual que el Alto Representante asista a las reuniones del Consejo del Atlántico Norte de la OTAN y que el SG de la OTAN esté presente en las reuniones del Consejo de Asuntos Exteriores de

2017, pp. 340–358, pp. 342–356.

24 NATO and the EU, *EU-NATO Declaration on ESDP*, *op. cit.*, 16 de diciembre 2002.

25 CORNISH, P., “EU and NATO: Cooperation or Competition?”, *Briefing Paper*, Directorate General of External Policies, European Parliament, Bruselas, 2006, pp. 16–19.

26 YOST, D. S., *op. cit.*, pp. 108–109.

27 SHAPE o *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe*, es el mando estratégico de operaciones de la OTAN) tiene su sede en Mons (Bélgica).

28 CLADI, L. y LOCATELLI, A., “Keep Calm and Carry On (Differently): NATO and CSDP after Brexit”, *Global Policy*, 11.1, 2020, pp. 5–14, p. 7; HOFMANN, S. C. y REYNOLDS, C., p. 6.

la UE así como del Consejo Europeo²⁹. Como declaró Jens Stoltenberg en Berlín en agosto de 2020: “Creo que el hecho de que el SG de la OTAN asista a la reunión ministerial de Defensa de la UE demuestra la estrecha cooperación entre la OTAN y la UE”³⁰.

Mientras las cuestiones políticas se debaten a nivel de Embajadores –los órganos políticos de mayor rango son el Consejo del Atlántico Norte y el Comité Político y de Seguridad (CPS)–, también existe el diálogo militar, en el que los dos órganos de mayor rango que interactúan son el Estado Mayor Internacional de la OTAN (IMS en inglés) y el Estado Mayor de la UE (EMUE). Desde 2013, el Director General del IMS de la OTAN y el Director General del EMUE celebran la Conferencia de los DG dos veces al año, turnándose para su organización. De hecho, el contacto entre los ejércitos es más automático porque el representante militar en la OTAN es para la mayoría de los Estados miembros de la UE el mismo que el representante militar en la UE (es decir, lleva lo que se conoce como “doble sombrero” o “*double hat*”).

No obstante, vemos cómo el diálogo ha aumentado de este modo desde el nivel del SG y el Alto Representante, descendiendo hacia niveles jerárquicamente inferiores, incluyendo el nivel de Embajadores, lo que permite a los Comisarios Europeos informar al Consejo del Atlántico Norte y llegar al nivel del personal (*staff-to-staff level*). En lo que respecta a los mecanismos informales, hay Estados como el Reino Unido, por ejemplo, a los que se les da especialmente bien iniciar reuniones informales en torno a cumbres y momentos burocráticos relevantes³¹. Estos países han invitado a los Estados miembros de la UE y la OTAN a debatir cuestiones específicas como la proliferación de armas de destrucción masiva, la situación en Kosovo o la crisis de Darfur. Las reuniones informales que ofrecen un espacio para intentar coordinar los esfuerzos y las reuniones de “otros asuntos” (AOB-*Any Other Business*) han ayudado a suavizar la relación y a alcanzar acuerdos a través del consenso³².

Los funcionarios pueden ahora hablar directamente con sus homólogos de la otra organización, a veces pasando de una organización a otra o incluso siendo “contratados doblemente” (“*double-hatted*”)³³. Este éxito, que ahora es cotidiano, facilita la construcción de puentes incluso a nivel personal, en tanto que el factor humano y la personalidad de cada uno juegan un rol fundamental. De hecho, a nivel táctico y operativo, la cooperación informal es cada vez más frecuente³⁴. Asistir a reuniones informativas cruzadas o poder organizar fácilmente encuentros simplifica claramente el trabajo de los agentes y fomenta la comprensión recíproca del otro proveedor de seguridad, aunque nunca se comparta información estratégica debido al mencionado “problema de la participación”. Este “enfoque práctico” permite una compren-

29 NATO and EU Councils, *Ninth Progress Report stresses the importance of ever closer cooperation at a key juncture for Euro-Atlantic security*, 3 de junio 2024. <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10471-2024-INIT/en/pdf>>

30 Stoltenberg, J. “Doorstep Statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Ahead of the Informal Meeting with EU Defence Ministers, 26th August 2020”, *NATO Press Point*, 2020 <www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_177561.htm>

31 HOFMANN, S. C. y REYNOLDS, C., *op. cit.*, p. 6.

32 SMITH, S. J., “EU-NATO Cooperation: A Case of Institutional Fatigue?”, *European Security*, 20.2, 2011, pp. 243–64, p. 251.

33 GEBHARD, C. y SMITH, S. J., *op. cit.*, p. 120.

34 GRAEGER, N., p. 341.

sión socialmente construida de la dialéctica de la cooperación, que refleja lo que Granovetter denominó “la fuerza de los lazos débiles”³⁵.

Asimismo, el reconocimiento de la dirección y acciones tomadas por la otra organización se ha plasmado recientemente, al avalar mutuamente la adopción de la Brújula Estratégica de la UE³⁶ y del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, adoptado en la cumbre de Madrid en el 2022³⁷. Así, ambas instituciones han reconocido respectivamente de manera formal la gran convergencia que mantienen en materia de estrategia y seguridad³⁸.

Sin duda, un concepto clave para entender la relación OTAN-UE es el de “compatibilidad”. Como explica el profesor F. Aldecoa, “a través de esta noción, que implica que no hay jerarquía ni subordinación entre ambas organizaciones hoy, sin embargo, se entiende que la Unión Europea es complementaria a la Alianza Atlántica en materia de seguridad y defensa, pero en el futuro puede ser diferente”³⁹.

En el contexto de la actual Guerra de Ucrania, ambas organizaciones han recibido amplia atención en tanto que proveedoras de seguridad en Europa. Tras la agresión por parte de Rusia en febrero del 2022, tanto la UE como la OTAN condenaron enérgicamente la invasión al tildarla de no provocada, injusta, ilegal y brutal. En la tercera Declaración Conjunta, que tiene por objeto reforzar y ampliar su asociación estratégica, ambas organizaciones respaldaron conjuntamente la soberanía de Ucrania, su integridad territorial y el derecho a defenderse, reiterando su apoyo inquebrantable al país⁴⁰. Este texto, adoptado en enero de 2023, no es sino la continuación de las bases sentadas en las Declaraciones Conjuntas previas de 2016 y 2018. Además de referirse a la guerra ruso-ucraniana como la “amenaza más grave para la seguridad Euro-Atlántica en décadas”, los representantes de la OTAN y la UE abordaron también la –cada vez más relevante– competencia geoestratégica, mencionando concretamente “la creciente asertividad y las políticas de China”, la protección de infraestructuras críticas, el control de tecnologías emergentes y disruptivas y otros temas específicos que pueden afectar la llamada “resiliencia” de los Estados, como la injerencia extranjera, el espacio ultraterrestre, la manipulación de la información o el impacto del cambio climático en la seguridad. Todos estos temas son en los que ambas OOII están centrando su cooperación actualmente, tal y

35 Más sobre este concepto en Granovetter, M. S., “The Strength of Weak Ties”, *The American Journal of Sociology*, LXXVIII, 1973, pp. 1360–1380.

36 EU, *A Strategic Compass for Security and Defence*, Bruselas, 2022.

<www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf>

37 NATO, *The 2022 Strategic Concept*, 2022, Madrid <www.nato.int/strategic-concept/>

38 NATO and the EU, *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Bruselas, 2023 <www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/1/pdf/230110-eu-nato-joint-declaration.pdf>

39 ALDECOA LUZÁRRAGA, F. “La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 34, 2018, pp. 1003-1020, p. 1017.

40 NATO and the EU, *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Bruselas, 2023, párr. 3 <www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/1/pdf/230110-eu-nato-joint-declaration.pdf>

como demuestra el Noveno Informe de situación relativo a la aplicación del conjunto común de propuestas de la UE y la OTAN⁴¹.

III. PRINCIPALES ÁMBITOS DE COOPERACIÓN

A lo largo del 2024 se han acabado de formalizar las adhesiones de Finlandia y Suecia a la OTAN, culminando así el proceso de incorporación iniciado por ambos países escandinavos tras la invasión de Ucrania por Rusia y llegando a 23 el número de Estados miembros de la OTAN y la UE. De esta elevada coincidencia de miembros dimanaban valores, amenazas y ciertos retos comunes, ante lo cual se identifican las competencias en las que destaca cada organización. Tanto la OTAN como la UE buscan mantener la paz y la seguridad en sus estados miembros. Sin embargo, la forma en que trabajan para lograrlo es diferente. Mientras la OTAN, como alianza defensiva basada en el art. 51 de la Carta de Naciones Unidas, se ha centrado tradicionalmente en la defensa territorial directa de la región establecida por el Tratado del Atlántico Norte (art. VI TAN), la UE ha perseguido mantener la paz y seguridad de forma más indirecta, llevando a cabo misiones más allá de sus fronteras para garantizar la estabilidad en su vecindad⁴², y dejando en manos de la OTAN su defensa⁴³. Ahora bien, hablar de “mantener la paz y la seguridad” es una idea demasiado general, por lo que resulta útil evaluar con mayor detalle qué objetivos coinciden y dónde se produce la superposición funcional. Así pues, en esta sección se examinan los puntos fuertes de la relación de cooperación y los principales ámbitos en los que ésta se da, mientras en la siguiente se analizarán los obstáculos a los que se enfrentan la OTAN y la UE para lograr una cooperación fluida.

3. Elementos “facilitadores” de la cooperación

El amplio espectro de áreas de cooperación acordadas en las Declaraciones Conjuntas de 2016 y 2018 caracteriza la situación actual entre la OTAN y la UE. La posible competencia entre ambas partes parece sorteada por la aceptación en la segunda Declaración Conjunta de los “esfuerzos de la UE por reforzar la seguridad y la defensa europeas para proteger mejor a la Unión y a sus ciudadanos y contribuir a la paz y la estabilidad en la vecindad y fuera de ella. La Cooperación Estructurada Permanente y el Fondo Europeo de Defensa contribuyen a estos

41 NATO and EU Councils, *Ninth Progress Report stresses the importance of ever closer cooperation at a key juncture for Euro-Atlantic security*, 3 de junio 2024. <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10471-2024-INIT/en/pdf>>

42 En la zona de la vecindad oriental de la UE actúa activamente otra organización internacional regional dedicada a la seguridad en cuyo seno participan también todos los Estados miembros de la UE y la OTAN: la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), que trabaja para garantizar también la paz y la seguridad a través del avance de la democracia y los derechos humanos en todo el territorio de sus 57 estados participantes. Más información en: <www.osce.org/>

43 ROMERO, C., “La transformación de la OTAN tras la cumbre de Madrid”, *Documento de Análisis Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 49/2023, 2023, pp. 1-16, p. 14. Tras las adhesiones de Suecia y Finlandia, la OTAN protege al 96% de los ciudadanos de la UE.

objetivos”⁴⁴. Además, las Conclusiones del Consejo sobre Seguridad y Defensa no dejan de reconocer que la OTAN sigue siendo el fundamento de la defensa colectiva para los Estados que son miembros de la Alianza⁴⁵. La cooperación entre la UE y la OTAN se basa en cuatro principios rectores esenciales: apertura, transparencia, inclusión y reciprocidad, “sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de cualquier Estado miembro”⁴⁶. Todo ello con pleno respeto a la autonomía de decisión de ambas organizaciones⁴⁷.

Aunque la relación interorganizacional está en constante evolución, gracias a los mecanismos formales e informales y al nivel de confianza único derivado de los 23 Estados miembros en común y a la afinidad entre ellos, la OTAN y la UE recurren actualmente a un amplio conjunto de competencias diferentes, tanto civiles como militares. Conscientes de sus propias ventajas comparativas, las razones de la OTAN para querer cooperar se entienden desde la esfera civil, mientras que las motivaciones de la UE se enmarcan más bien en la esfera militar.

A pesar de que la OTAN se ha ido dotando progresivamente de recursos no militares y ha ampliado su mandato para incluir aspectos políticos y “civiles”, sigue siendo una organización militar con más experiencia en disuasión y defensa que en seguridad⁴⁸. Además, su presencia no siempre es bien recibida o aceptada en determinados contextos civiles⁴⁹. Este es un inconveniente al que no se enfrenta la UE, que en general es bien recibida en muchas regiones del mundo y ha acumulado una gran cantidad de conocimientos técnicos en operaciones de gestión civil-militar de crisis en terceros países⁵⁰. De hecho, la UE insiste en las virtudes de su enfoque global, con una amplia variedad de recursos: desde medidas económicas (ayu-

44 NATO and the EU, *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Organization*, Bruselas, 10 de julio 2018, párr. 7 www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf.

45 El interés de ambas organizaciones por la cooperación ha quedado reiteradamente claro en las Declaraciones Conjuntas. Aun así, es también importante subrayar las disposiciones del Tratado de Lisboa que insisten en su compatibilidad con las obligaciones que varios Estados miembros de la UE puedan tener con la OTAN. Tanto la disposición 42.2 como la 42.7 del TUE subrayan que los compromisos y la cooperación de la UE en el ámbito de la seguridad y la defensa serán coherentes con los compromisos asumidos en el marco de la OTAN, así como con el carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Council of the EU, *Council Conclusions on Security and Defence*, Bruselas, 17 de junio 2020, párr. 6 www.consilium.europa.eu/media/44521/st08910-en20.pdf

46 Council of the EU, *Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Bruselas, 6 de diciembre 2016, párr. 2 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15283-2016-INIT/en/pdf>

47 Yaniz Velasco, F. “La Defensa de la UE y la OTAN. Avanzando hacia el futuro”, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, 890, 2020, pp. 56–63, p. 63 <https://publicaciones.defensa.gob.es/revista-de-aeronautica-y-astronautica-890-revistas-pdf.html>.

48 YOST, D. S., *op. cit.*, p. 28.

49 ARTEAGA, F., “La Alianza Atlántica tras su cumbre en Lisboa: Nuevo Concepto, ¿nueva OTAN?”, *ARI – Real Instituto Elcano*, 9, 2011, p. 5; LINDSTROM, G. y TARDY, T., “The scope of EU-NATO Cooperation”, en LINDSTROM, G. y TARDY, T. (eds.), *The EU and NATO: The Essential Partners*, EUISS and NATO Defence College, Paris, 2019, pp. 5–18, p. 8.

50 De Castro Ruano, J. L., “La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa: en busca de un relanzamiento siempre pendiente”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 1, octubre, 2015, pp. 19–48, p. 27.

da financiera, sanciones, ventajas de mercado) hasta formas no materiales de poder (blando, normativo o civil), pasando por fuerzas armadas no militares (policía, gendarmería)⁵¹. Por lo tanto, dado que tradicionalmente la UE no ha dado primacía a la fuerza militar, actualmente no puede compararse con las capacidades militares de la OTAN para llevar a cabo operaciones militares de envergadura y a largo plazo en el extremo superior del espectro, esto es, operaciones que implican el uso de la fuerza⁵². Y así, aunque tanto la OTAN como la UE se han ido “alejando progresivamente de sus zonas de confort tradicionales hacia un término medio de seguridad colectiva”, sus ventajas comparativas se mantienen⁵³.

El gran solapamiento de sus miembros hace que ambas organizaciones coincidan en general en la identificación de las amenazas: ambas están interesadas en defenderse de la agresión rusa, garantizar la paz en los Balcanes y promover la estabilidad en Oriente Medio y el Norte de África como medida antiterrorista⁵⁴. Al mismo tiempo, los valores compartidos, tales como los principios democráticos o la oposición a regímenes autoritarios y a la creciente asertividad internacional de China, también se derivan de la coincidencia de miembros. Sin embargo, los Estados que sólo participan en una de las dos organizaciones también desempeñan un papel y contribuyen a la cooperación interorganizacional. Los nueve miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE participan en todas las reuniones OTAN-UE (Albania, Canadá, Islandia, Montenegro, Macedonia del Norte, Noruega, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos). Sin embargo, cuando se trata de Estados miembros de la UE no pertenecientes a la OTAN no ocurre lo mismo, ya que Chipre no participa en dichas reuniones, siendo el único ausente⁵⁵. Esto se debe a que el resto de los Estados miembros de la UE no pertenecientes a la OTAN (Austria, Irlanda y Malta) son miembros del mencionado programa APP de la OTAN y pueden asistir a las reuniones de cooperación⁵⁶.

51 Major, C. y Mölling, C., “Towards an EU Peacebuilding Strategy: The Effects of the Lisbon Treaty on the Comprehensive Approach of the EU in the Area of Civilian Crisis Management”, *European Foreign Affairs Review*, 18, 2013, pp. 45–62, pp. 46–50.

52 Smith, M. E., “Transatlantic Security Relations since the European Security Strategy: What Role for the EU in Its Pursuit of Strategic Autonomy?”, *Journal of European Integration*, 40.5, 2018, pp. 605–20, p. 610 www.tandfonline.com/action/journalInformation?journalCode=geui20”author”:[{“dropping-particle”:"",“family”:”Smith”,“given”:”Michael E.”,“non-dropping-particle”:"",“parse-names”:false,“suffix”:""}],“container-title”:”Journal of European Integration”,“id”:”ITEM-1”,“issue”:”5”,“issued”:{“date-parts”:[["2018"]]},“page”:”605-620”,“title”:”Transatlantic security relations since the European security strategy: what role for the EU in its pursuit of strategic autonomy?”,“type”:”article-journal”,“volume”:”40”,“locator”:”610”,“uris”:[“http://www.mendeley.com/documents/?uuid=14071c79-323b-4c44-9bb9-897ab0827e0d”]},“mendeley”:{“formattedCitation”:”Michael E. Smith, ‘Transatlantic Security Relations since the European Security Strategy: What Role for the EU in Its Pursuit of Strategic Autonomy?’, <i>Journal of European Integration</i>, 40.5 (2018).

53 Smith, S. J. y Gebhard, C., “EU-NATO Relations: Running on the Fumes of Informed Deconfliction”, *European Security*, 26.3, 2017, pp. 303–14, p. 304.

54 Szewczyk, B. M. J., “Operational Cooperation”, en LINDSTROM, G. y TARDY, T. (eds.), *The EU and NATO: The Essential Partners*, EUISS and NATO Defence College, Paris, 2019, pp. 21–27, p. 23.

55 Smith, S. J. y Gebhard, C., *op. cit.*, p. 305.

56 Missiroli, A., *The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon. A Handbook*, 1a ed., European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, 2016, p. 58.

4. Ámbitos específicos de cooperación

En el texto de la primera Declaración Conjunta firmada en Varsovia en julio de 2016, los representantes de ambas organizaciones (Juncker y Tusk, por parte de la UE y Stoltenberg, por parte de la OTAN) establecieron siete pilares de cooperación para seguir reforzando su labor común ante los retos de seguridad procedentes del este y el sur de Europa⁵⁷. Estos siete pilares eran: la lucha contra las amenazas híbridas (en particular mediante comunicaciones estratégicas e intercambio de información), la cooperación operativa (también en el mar), la ciberseguridad, el desarrollo de las capacidades de defensa, la industria y la investigación en materia de defensa, la coordinación de los ejercicios y el refuerzo de las capacidades de los socios del Este y del Sur.

A finales de ese año, tanto el Consejo de la UE como el Consejo del Atlántico Norte (NAC) reafirmaron las 42 propuestas contempladas en los 7 ámbitos de la Declaración Conjunta⁵⁸. En diciembre de 2017 se añadió otro conjunto de 32 medidas, entre ellas se identificaban tres nuevos ámbitos de actuación: movilidad militar, intercambio de información en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y el papel de la mujer en la paz y la seguridad. A lo largo de dos años se avanzó en la aplicación de estas medidas, en particular en los ámbitos de las comunicaciones estratégicas, la cooperación operativa (especialmente en el mar)⁵⁹, el intercambio de información⁶⁰ y las medidas de lucha contra las amenazas híbridas. Este espíritu de cooperación continuó a pesar de las turbulencias provocadas por la llegada del presidente Trump o el desafío interno de la UE con el Brexit. En 2018, antes de la Cumbre de la OTAN, ambas

57 NATO and the EU, *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Varsovia, 8 de julio 2016 <www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160708_160708-joint-NATO-EU-declaration.pdf>.

58 Es importante recordar que en noviembre de 2016 la UE también adoptó su Plan de Acción Europeo de Defensa (EDAP– European Defence Action Plan), que busca ayudar a los Estados miembros a gastar de forma más eficiente en capacidades conjuntas de defensa, promover una base industrial competitiva e innovadora y reforzar la seguridad de los ciudadanos europeos.

59 La operación *Sea Guardian* de la OTAN ha cooperado, cuando ha sido necesario, con EUNAVFOR Sophia, que fue sustituida por EUNAVFOR MED IRINI en marzo de 2020.

60 Especialmente a partir de 2014, ha aumentado el interés por compartir inteligencia entre la OTAN y la UE, no solo en el contexto de Crimea, sino también en relación con el ascenso del ISIS. Por parte de la UE, cabe mencionar el Centro de Inteligencia y Situación de la UE (INTCEN– *EU Intelligence and Situation Centre*), creado en 2011 como heredero del Centro de Situación Conjunta de la UE (SITCEN– *EU Joint Situation Center* que había existido en diferentes formatos desde 1999. Tras el 11-S, Javier Solana decidió utilizar el SITCEN para empezar a producir análisis clasificados basados en contribuciones de inteligencia de varios Estados. En la actualidad, el INTCEN es una dirección del SEAE encargada de supervisar los acontecimientos tanto dentro como fuera de la UE para proporcionar análisis de inteligencia, alertas tempranas y conocimiento de la situación al SEAE, a la Alta Representante y a los representantes de los Estados miembros en el PSC. El INTCEN comparte información, también específicamente sobre amenazas híbridas –a través de la Célula de Fusión Híbrida de la UE–, con la OTAN). Por parte de la OTAN, los organismos más relevantes en este ámbito son la División Conjunta de Inteligencia y Seguridad (JISD– *Joint Intelligence and Security Division*) y el Centro de Operaciones del Ciberespacio (CYOC– *Cyberspace Operations Centre*). Queda un importante margen de actuación y mejora en este campo.

organizaciones firmaron una nueva Declaración Conjunta en Bruselas⁶¹. En esta declaración de seguimiento acordaron trabajar en las 74 medidas previamente identificadas y centrar especialmente su cooperación en los ámbitos de la movilidad militar, la lucha contra el terrorismo, la resiliencia frente a los riesgos químicos, biológicos, radiológicos y nucleares y la promoción de la agenda sobre mujer, paz y seguridad (WPS). Estas 74 medidas siguen siendo objeto de un seguimiento constante a través de los llamados “Informes de Situación” (*Progress Reports*).

A pesar de que ambas organizaciones tienen sus propios problemas internos, algunos de los cuales afectan sin duda a la cooperación interorganizacional, la OTAN y la UE han sido capaces de ir avanzando en la creación de un marco de cooperación flexible y coherente desde que en los Balcanes Occidentales se dieron los primeros pasos hacia esta cooperación interorganizacional⁶². En marzo de 2003 se produjo la transición de la *Operación Armonía Aliada*, dirigida por la OTAN, a la *Operación Concordia*, dirigida por la UE, ambas en la hoy llamada República de Macedonia del Norte. Aunque no se trató de una cooperación propiamente dicha, sí fue un momento de colaboración fluida para pasarse el testigo. Además, *Concordia* supuso una prueba de credibilidad para la UE, por lo que su exitoso desarrollo sentó las bases para futuras operaciones militares de la UE como socio digno de confianza a ojos de la OTAN⁶³. Bosnia fue otro buen escenario en el que se produjo un traspaso de funciones sin problemas, aunque en este caso hablar de “cooperación” sería demasiado contundente⁶⁴. Ese mismo año, en noviembre de 2003, se llevó a cabo el primer ejercicio conjunto OTAN-UE de gestión de crisis⁶⁵, centrado en la consulta a nivel político-militar en el caso de que una operación de la UE recurriera a los medios y capacidades de la OTAN⁶⁶.

De hecho, los ejercicios militares han sido uno de los ámbitos en los que la cooperación ha sido más activa. Desde la Declaración Conjunta de 2016 se han realizado varias rondas de Ejercicios Paralelos y Coordinados (*PACE-Parallel and Coordinated Exercises*)⁶⁷. La expresión “paralelos y coordinados” se acuñó para evitar el término ejercicios “conjuntos”, al tiempo que mostraba la voluntad de estar lo más cerca posible sin estar unidos. A través de

61 NATO and the EU, *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Organization*, Bruselas, 10 julio 2018 <www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf>

62 SMITH, H., “Countering Hybrid Threats”, en LINDSTROM, G. y TARDY, T. (eds.), *The EU and NATO: The Essential Partners*, EUISS and NATO Defence College, Paris, 2019, pp. 13–20, p. 20.

63 GROSS, E., “Operation CONCORDIA (FYROM). EU Military Operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (Concordia)”, en GREVI, G., HELLY, D., y KEOHANE, D. (eds.), *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999–2009)*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, 2009, pp. 173–180, p. 177.

64 USANMAZ, E., “Successful Crisis Management? Evaluating the Success of the EU Missions in the Western Balkans”, *European Foreign Affairs Review*, 23.3, 2018, pp. 381–404; RIPLEY, T., *Operation Deliberate Force: The UN and NATO Campaign in Bosnia 1995*, 1a ed., Centre for Defence and International Security Studies, Lancaster, 1999; Touzovskaia, N., “EU-NATO Relations: How Close to ‘Strategic Partnership’?”, *European Security*, 15.3, 2006, pp. 235–258, p. 240-250.

65 El ejercicio CME/CMX 03 se basó en los acuerdos permanentes “Berlín Plus” y no implicó el despliegue de tropas sobre el terreno. Se llevó a cabo desde Bruselas y las capitales nacionales. *Ibid.*, p. 248.

66 *Ibid.*, pp. 247–48.

67 NATO, “NATO-EU Relations”, *NATO Factsheets*, Feb. (2019) <www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_02/20190208_1902-factsheet-nato-eu-en.pdf>

los PACE, la UE ha participado en los ejercicios de la OTAN como parte externa y ello les ha permitido a ambos conocer al otro de forma práctica. Los PACE abarcan un amplio abanico de cuestiones, algunas de las cuales pertenecen al ámbito de especialización de la OTAN (como la preparación) y otras se encuentran entre los puntos fuertes de la UE (como el transporte de protección civil). Ahora bien, superar ese grado actual de coordinación parece poco probable debido a la oposición de los Estados implicados en el “problema de la participación”.

El desarrollo de capacidades es un área en la que la cooperación resulta esencial y en la que existe potencial para un mayor crecimiento. En este contexto destaca el ya mencionado Grupo de Capacidades OTAN-UE (creado en 2003), que garantiza la coherencia y el refuerzo mutuo de los esfuerzos de desarrollo de capacidades de ambas organizaciones. Tras la creación por la UE en 2004 de la Agencia Europea de Defensa (AED), sus expertos han contribuido a los trabajos del Grupo de Capacidades⁶⁸. En la actualidad, este Grupo se ocupa de las carencias comunes de capacidades y pretende garantizar la transparencia y complementariedad entre los trabajos de la OTAN sobre Defensa Inteligente y la iniciativa de puesta en común e intercambio de la UE. Un ejemplo de cooperación eficaz entre la OTAN y la UE en el suministro de capacidades críticas es el trabajo emprendido específicamente por la OTAN, la AED y seis Estados miembros sobre la adquisición de una flota multinacional europea de aviones cisterna de transporte polivalentes (conocidos como MRTT por las siglas en inglés de *Multirole tanker-transport*)⁶⁹. El proyecto consiste en una flota de ocho aviones cuya entrega se ha ido realizando entre 2020 y 2024, lo que aumenta significativamente la capacidad europea de reabastecimiento en vuelo.

Un cambio especialmente importante que impulsó la dinámica política tuvo lugar a raíz de la crisis de Crimea en 2014, antecesora de la guerra actual y escenario de la guerra híbrida a la que se enfrenta Europa. Las amenazas híbridas se extienden en los ámbitos militar y civil e incluyen la desinformación, los ciberataques, la presión sobre infraestructuras críticas, etcétera. Por lo tanto, exigen una cooperación intersectorial, regional e internacional⁷⁰. Ambas instituciones trabajan juntas en el mismo tipo de amenazas y con objetivos y métodos similares. Un buen ejemplo de ello es cómo se benefician y contribuyen al Centro Europeo de Excelencia para la Lucha contra las Amenazas Híbridas (CoE Híbrido) en Finlandia⁷¹.

68 La AED es la agencia adecuada para ello, ya que se encarga de coordinar el desarrollo de las capacidades de defensa de la UE, la cooperación en materia de armamento, las adquisiciones y la investigación.

69 Estos aviones pueden ser utilizados para el reabastecimiento en vuelo, el transporte de pasajeros y carga, así como la evacuación médica. Los Estados participantes son Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y la República Checa. NATO, “Multi-Role Tanker Transport Capability (MRTT-C)”, *NATO's Factsheets*, 2022 <www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/9/pdf/2209-factsheet-mrtrt.pdf>

70 Marović, J., “Wars of Ideas: Hybrid Warfare, Political Interference, and Disinformation”, en Valášek, T. (ed.), *New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2019, pp. 27–30, p. 29.

71 El CoE Híbrido es un centro de conocimientos especializados destinado a apoyar los esfuerzos individuales y colectivos de los Estados participantes para mejorar sus capacidades cívico-militares e impulsar su preparación para contrarrestar las amenazas híbridas, centrándose especialmente en la seguridad europea. Su creación en 2017 fue el resultado del “Marco conjunto para contrarrestar las amenazas híbridas: una respuesta de la Unión Europea”, adoptado por la Comisión Europea, la Alta Representante y el Consejo. El Consejo Europeo y el Consejo del Atlántico Norte respaldaron la iniciativa del Cde Híbrido como parte

Los esfuerzos en Ucrania constituyen un buen ejemplo de otro frente en el que la OTAN y la UE están trabajando estrechamente: el apoyo a países socios para reforzar sus capacidades locales en los sectores de seguridad y defensa. Al margen de las acciones tomadas individualmente por cada organización en el contexto de la guerra –donde destaca especialmente la histórica adquisición conjunta por parte de la UE de munición y equipamiento militar para Ucrania–, en el ámbito de la cooperación entre organizaciones para apoyar a Estados socios, supone un hito importante la contribución de 2 millones de euros de la Comisión Europea al Fondo Fiduciario de la OTAN para la Construcción de la Integridad, acordada en diciembre de 2018⁷².

Abordar la situación ucraniana también ha contribuido a desarrollar una sólida cooperación en el ámbito de la movilidad militar⁷³. En este ámbito, hay importantes conversaciones en curso y en ellas participan la Comisión Europea (a la cabeza de la dimensión normativa de la misma), pero también el SEAE, el EMUE y los Estados miembros. Por parte de la OTAN, también participan el Estado Mayor Internacional, el Estado Mayor Militar Internacional y el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE). La cooperación en materia de movilidad militar forma parte de un proyecto de la Cooperación Estructurada Permanente de la UE, es decir, un proyecto PESCO, (dirigido actualmente por los Países Bajos y con la participación de EE.UU., Noruega, Canadá y Reino Unido)⁷⁴. No obstante, la OTAN ha proporcionado una serie de puntos de referencia para cooperar mejor, es decir, para poder trasladar equipos militares a gran velocidad desde Europa Occidental o Central a los flancos orientales de la UE en caso de crisis con Rusia. Es algo que interesa tanto a la OTAN como a la UE, aunque es una cuestión de armonización legislativa que lleva tiempo y que depende también de lo que decida la Comisión⁷⁵. Aparte del eterno problema de Chipre/Turquía, que no permite el pleno intercambio de información para la movilidad militar, parece que hay otro problema que se cierne sobre esta iniciativa. Aunque se ha presentado como uno de los principales proyectos emblemáticos de la cooperación entre la UE y la OTAN, preocupa que la movilidad militar pueda verse socavada por el hecho de que la UE no siga financiándola o recorte su presupuesto. Las negociaciones financieras por parte de la UE parecen preocupar a los aliados de la OTAN no pertenecientes a la UE. Aunque la negativa a contribuir sea una

del conjunto de propuestas para aplicar la Declaración Conjunta UE/OTAN de 2016. A día de hoy, el CoE cuenta con 36 Estados participantes y la UE y la OTAN participan muy activamente en sus iniciativas. Más información disponible en: <www.hybridcoe.fi/>

72 NATO, *Plan Referencial: Buena gobernanza y generación de integridad en el sector de la defensa y la seguridad conexa*, 2021 www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/4/pdf/210104-BI-Refrence-Curriculum-spa.pdf

73 FIOTT, D., “Defence Industry, Industrial Cooperation and Military Mobility”, en LINDSTROM, G. y TARDY, T. (eds.), *The EU and NATO: The Essential Partners*, EUISS and NATO Defence College, Paris, 2019, pp. 44–52.

74 MARTÍ SEMPERE, C., “Una revisión de la Colaboración Estructurada Permanente”, *Análisis Real Instituto Elcano*, 6 de mayo de 2024. Disponible en: www.realinstitutoelcano.org/analisis/una-revision-de-la-colaboracion-estructurada-permanente/

75 Varias de las decisiones que deben tomarse están relacionadas con la modernización de infraestructuras críticas (puertos, ferrocarriles o dársenas), que la UE puede financiar activamente a través de los Fondos Estructurales y los fondos regionales.

decisión impulsada por los Estados miembros, la percepción de las instituciones de la UE también se ve afectada.

Por último, en el ámbito de la cooperación en materia de ciberdefensa, aparte de los PACE llevados a cabo utilizando escenarios cibernéticos⁷⁶, existe un acuerdo técnico firmado en 2016 por el Equipo de Respuesta a Emergencias Informáticas de la UE (CERT/UE– *Computer Emergency Response Team*) y la Capacidad de Respuesta a Incidentes Informáticos de la OTAN (NCIRC–*NATO's Computer Incident Response Capability*) para intercambiar información sobre amenazas comunes⁷⁷. Los equipos de respuesta a incidentes cibernéticos de ambas organizaciones intercambian actualizaciones de políticas y mejores prácticas con regularidad⁷⁸. La Agencia de Comunicación e Información de la OTAN (NCI Insa) y su Centro de Excelencia para la Ciberdefensa Cooperativa mantienen conversaciones con la UE, cuyo “Toolkit” de Ciberdiplomacia se utiliza en relación con los esfuerzos de ciberdefensa de la OTAN. Las conversaciones de alto nivel entre personal de la UE y de la OTAN sobre ciberseguridad y defensa, y las reuniones informativas cruzadas sobre cómo mejorar la resiliencia de las redes (incluida la 5G y la seguridad de la cadena de suministro) están convirtiendo el sector cibernético en una de las áreas en las que la cooperación interorganizacional es más activa⁷⁹.

5. Ejemplos concretos de cooperación sobre el terreno

A lo largo de estas dos décadas de cooperación inestable, ha habido momentos en los que la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)⁸⁰ ha sufrido problemas de identidad y credibilidad frente a la OTAN, como las turbulencias provocadas por la guerra de Irak de 2003⁸¹. No obstante, la UE ha reforzado cada vez más su identidad separada y, en consecuencia, ha permitido una buena relación de trabajo y una cooperación *ad hoc* en lugares como Kosovo y Afganistán⁸², aunque, en general, la interacción sobre el terreno entre la OTAN y la UE sigue siendo limitada⁸³. Ya se han dado casos de solapamiento sobre el te-

76 Como el CYBRID, un ejercicio híbrido de la UE en Estonia, al que asiste el SG de la OTAN; como el CMX y *Cyber Coalition*, ejercicios anuales de la OTAN a los que asisten representantes de la UE; o el foro CYBERSEC 2019, organizado por el Centro de Excelencia de Contrainteligencia de la OTAN (*Counter Intelligence Centre of Excellence*). NATO and EU Councils, *Fifth Progress Report on the Implementation of the Common Set of Proposals Endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 16 de junio 2020, p. 6. <www.consilium.europa.eu/media/44451/200616-progress-report-nr5-eu-nato-eng.pdf>

77 SHEA, J., “How Is NATO Meeting the Challenge of Cyberspace?”, *PRISM*, 7.2, 2017, pp. 19–29, pp. 26–27. <<https://cco.ndu.edu/PRISM-7-2/Article/1401835/how-is-nato-meeting-the-challenge-of-cyberspace/>>.

78 Y coordinaron con éxito la respuesta a los ataques WannaCry y NotPetya. *Ibid.*, pp. 19–29.

79 NATO and EU Councils, *Fifth Progress Report*, *op. cit.*, p. 6.

80 Llamada así desde que el Tratado de Lisboa substituyese a la anteriormente referida Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

81 GREVI, G., HELLY, D., y KEOHANE, D., *European Security and Defence Policy: The First Ten Years*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, 2009, p. 116.

82 SMITH, J. S., *op. cit.*, p. 58.

83 LARIK, J., “The EU’s Global Strategy, Brexit and ‘America First’”, *European Foreign Affairs Review*, 23.3, 2018, pp. 343–64, p. 352.

reno y aunque ello podría poner en peligro la eficacia institucional y crear disfuncionalidad y competencia institucional, lo cierto es que el solapamiento de sus *cajas de herramientas* (“toolboxes”) también ha permitido demostrar la flexibilidad institucional en algunos escenarios de gestión de crisis, proporcionando ventajas relacionadas con la experiencia, las capacidades y la reputación de cada organización. Por lo tanto, el solapamiento en la gestión de crisis militares puede evitar la duplicación y la rivalidad si las organizaciones consiguen trabajar de forma concertada y complementaria⁸⁴, aunque los inconvenientes sigan siendo difíciles de evitar.

Las situaciones en las que ambas organizaciones han estado presentes al mismo tiempo en el mismo lugar han permitido que sus propias ventajas comparativas impulsaran la lógica de las respectivas operaciones⁸⁵. En este sentido, la división de tareas en Kosovo fue evidente: la KFOR de la OTAN era una operación puramente militar, mientras que EULEX Kosovo era una misión sobre el estado de Derecho (la mayor misión civil de la UE hasta la fecha, aunque también tiene un cierto componente militar, en la medida en que se encarga de la seguridad en la zona de Mitrovica)⁸⁶. Los analistas han constatado que existe una colaboración fluida entre ellas basada en la coexistencia (también con la ONU), y que no se han desperdiciado recursos, ya que cada organización tenía su propio mandato, que no se solapaba con el de la otra⁸⁷. Kosovo es, por tanto, un buen ejemplo de cómo las funciones sobre el terreno avanzaron a pesar de las cuestiones políticas que pudieran estar bloqueando la cooperación formal en Bruselas. Sin embargo, ni siquiera en este caso se puede hablar de cooperación directa, sino más bien, de coexistencia y coordinación⁸⁸.

En Afganistán, la Misión *Resolute Support* y su predecesora, la *Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad* (ISAF), estuvieron dirigidas por la OTAN desde 2015, mientras que *EUPOL Afganistán* era una misión de garantía del estado de Derecho dirigida por la UE. Una vez más, tenían mandatos separados que no competían entre sí, pero trabajaron juntos sobre el terreno cuando fue necesario⁸⁹. La operación militar también fue dirigida por la OTAN en Libia⁹⁰, donde la Alianza desplegó la Operación *Unified Protector*⁹¹, mientras que la participación de la UE en el país fue a través de *EUBAM Libia*, una misión civil

84 “Lo realmente relevante es que, en ambas organizaciones, se busca el reequilibrio de sus compromisos militares en Europa a través del principio de complementariedad”, ALDECOA LUZÁRRAGA, F., *op. cit.*, p.1017.

85 LINDSTROM, G. y TARDY, T., *op. cit.*, p. 8.

86 GAREY, J., *The US Role in NATO's Survival After the Cold War, The US Role in NATO's Survival After the Cold War*, 1ª ed., Springer International Publishing, Cham, 2020, pp. 72–76; GREVI, G., “The EU Rule-of-Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo)”, en GREVI, G., HELLY, D., y KEOHANE, D. (eds.) *European Security and Defence Policy: The First Ten Years*, EU Institute for Security Studies, 2009, Paris, pp. 353–368, pp. 355-361.

87 GREVI, G., *op. cit.*, pp. 353–368; USANMAZ, E., *op. cit.*, pp. 381–404.

88 GRAEGER, N., *op. cit.*, pp. 342–356.

89 En este caso, la diferencia de magnitud también hacía muy difícil que compitieran (mientras la ISAF contaba con más de 100.000 efectivos, el mandato de EUPOL podía ejecutarse con alrededor de 300 personas).

90 Una operación que, de hecho, se inició como operación nacional francesa.

91 GAREY, J., *op. cit.*, pp. 174–83.

de apoyo a las autoridades libias para mejorar la seguridad de las fronteras del país⁹². En Irak, la Misión de adiestramiento y capacitación de la OTAN (NMI por las siglas en inglés de *NATO Mission in Iraq* y liderada por España desde el 2023) coopera estrechamente con el apoyo de estabilización de la UE en el país, garantizando la complementariedad de esfuerzos⁹³.

En otros casos, sin embargo, si se produce una competencia entre mandatos, puede acabar dándose un derroche de recursos y controversias innecesarias⁹⁴. Tal fue el caso, hasta cierto punto, de las operaciones contra la piratería que se desarrollaron simultáneamente en el Cuerno de África. Aunque parecía existir una complementariedad efectiva en la medida en que ambas abordaban la lucha contra la piratería y el terrorismo desde su propia idiosincrasia, la Operación *EUNAVFOR* de la Fuerza Naval de la UE (también conocida como *Atalanta*) y la *Ocean Shield* de la OTAN tenían *de facto* objetivos idénticos en el Golfo de Adén, y esto creó cierto debate entre los miembros sobre si sólo un actor debería haber tomado la iniciativa⁹⁵. Un mejor ejemplo de cooperación operativa marítima, en la que los mandatos no eran idénticos, puede encontrarse en el Mediterráneo central⁹⁶. Aunque la Operación *Sea Guardian* de la OTAN ha tenido muy pocos buques operando con su bandera junto a *EUNAVFOR Sophia* (ahora sustituida por *EUNAVFOR Irimi*)⁹⁷, la mera coexistencia en las mismas aguas ha permitido el establecimiento del Mecanismo Compartido de Concienciación y Distensión (*Shared Awareness and De-confliction in the Mediterranean Mechanism* o SHADE MED), un foro de intercambio de buenas prácticas⁹⁸. Ahora bien, no existe un plan operativo integrado ni una coordinación y complementariedad explícitas; una vez más, las tensiones entre Turquía y Chipre impiden hablar de manera formal. También ha habido alguna acción coordinada en el Mar Egeo, pero la actividad naval de la UE en la zona es mínima y la operación de vigilancia de la OTAN consiste en media docena de buques⁹⁹.

92 Serrano De Haro, P. A., “Truth and Dare: A Personal Reflection on 20 Years of CSDP”, en FIOTT, D. (ed.), *The CSDP in 2020*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, 2020, pp. 16–37, p. 31.

93 SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, *EUAM Iraq and the NATO Mission Iraq sign a Memorandum of Cooperation*, 21 de octubre 2019 www.eeas.europa.eu/eeas/euam-iraq-and-nato-mission-iraq-sign-memorandum-cooperation_ft?s=167

94 Riddervold, M., “New Threats-Different Response: EU and NATO and Somali Piracy”, *European Security*, 23.4, 2014, pp. 546–564, pp. 553–554.

95 GEBHARD, C. y SMITH, S. J., *op. cit.*, pp. 107–127; CLADI, L. y LOCATELLI, A., *op. cit.*, p. 7; Riddervold, M., *op. cit.*, p. 547.

96 Los mandatos de estas operaciones difieren. Mientras que la Operación *Sea Guardian* de la OTAN tenía como objetivo mantener el conocimiento de la situación marítima en el Mediterráneo, mejorar el desarrollo de capacidades y disuadir y combatir el terrorismo, el mandato de *EUNAVFOR Sophia* consistía en identificar, capturar y eliminar buques y medios de apoyo utilizados o sospechosos de ser utilizados por contrabandistas o traficantes de migrantes.

97 La principal tarea de esta operación es contribuir a la aplicación del embargo de armas de las Naciones Unidas a Libia, de conformidad con la Resolución 2292 (2016) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Como tareas secundarias, *Irimi* conserva las tareas de la Operación *Sophia*.

98 NATO and EU Councils, *Fifth Progress Report*, *op. cit.*, p. 5.

99 De hecho, la cooperación en este caso se ha canalizado de la OTAN a FRONTEX, que es una Agencia de la Comisión Europea, y no entre la PCSD (CSDP) y la OTAN.

Sin embargo, la verdadera toma de conciencia sobre la necesidad de cooperar se produjo tras la intervención de Rusia en Ucrania en 2014¹⁰⁰. Tanto para la OTAN como para la UE resultó dolorosamente obvio que ninguna de las dos disponía por sí sola de toda la gama de herramientas necesarias para abordar la crisis híbrida emergente. Desde el punto de vista de la creación de capacidades de defensa y seguridad, han establecido una clara división del trabajo orientada, por una parte, a la aplicación de la Ley de Seguridad Nacional de Ucrania, y, por otra, a cuestiones como la formación y la reforma del Servicio de Seguridad de Ucrania¹⁰¹. La UE ya tenía una Delegación en Ucrania, en Kiev –como hace en muchos lugares del mundo–, y la OTAN también contaba con una gran oficina de enlace, algo que no es muy habitual. Así, mientras que la *EUAM Ucrania* supervisa la formación de las fuerzas de seguridad, la misión de la OTAN en Ucrania consiste en misiones de policía aérea para rastrear e identificar las infracciones de su espacio aéreo y tomar las medidas oportunas. Su interacción se da en las dos direcciones: mientras la OTAN presidía un grupo de coordinación de donantes para el sector de la defensa y la seguridad bajo los auspicios de la Delegación de la UE¹⁰², los expertos de la *EUAM* formaron parte del equipo dirigido por la OTAN para el proceso de revisión de la integridad en la construcción para Ucrania (*Building Integrity Peer Review process for Ukraine*). Asimismo, en el marco del programa sobre mujer, paz y seguridad, el personal de la UE asiste periódicamente a reuniones de grupos de trabajo organizadas por la OTAN¹⁰³. La coordinación y la participación mutua en las iniciativas de la otra parte son bastante evidentes, al igual que los esfuerzos realizados por ambas organizaciones para garantizar la complementariedad de sus actuaciones, especialmente en lo que respecta a Rusia¹⁰⁴. Desde la invasión a gran escala de Rusia en 2022, la *EUAM Ucrania* ha seguido operando y la OTAN y sus aliados han proporcionado un apoyo sin precedentes. Las dos organizaciones han expresado su compromiso de que Ucrania pueda convertirse en miembro de ambas¹⁰⁵, reafirmando, en el caso de la OTAN que “estaremos en condiciones de cursar una invitación a Ucrania para que se una a la Alianza cuando los Aliados estén de acuerdo y se cumplan las condiciones”, tal y como recoge la Declaración Final de la Cumbre de Washington de julio del 2024¹⁰⁶.

100 ROMERO, C., *op. cit.*, p. 14.

101 NATO and EU Councils, *Third Progress Report on the Implementation of the Common Set of Proposals Endorsed by NATO and EU Councils*, 31 de mayo 2018, pp. 8–9. www.consilium.europa.eu/media/35578/third-report-ue-nato-layout-en.pdf

102 *Ibid.*, p. 9.

103 NATO and EU Councils, *Fifth Progress Report, op. cit.*, pp. 12–13.

104 MAYER, S., “The EU and NATO in Georgia: Complementary and Overlapping Security Strategies in a Precarious Environment”, *European Security*, 26.3, 2017, pp. 435–53, p. 443.

105 El 23 de junio de 2022, el Consejo Europeo concedió a Ucrania el estatuto de país candidato a la adhesión a la UE después de que el Parlamento Europeo hubiese adoptado ese mismo día también una resolución en la que pedía la concesión inmediata del estatuto de candidato a la adhesión a la UE a Ucrania. CONSEJO EUROPEO, *European Council conclusions*, Bruselas, 24 de junio 2022, párr. 11 www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf

106 NATO, *Washington Summit Declaration*, 10 de julio de 2024 www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm

IV. PRINCIPALES OBSTÁCULOS A LA COOPERACIÓN

El recelo con que EE.UU. mira el fortalecimiento de la autonomía de la UE se presenta a menudo como un problema en la relación entre la OTAN y la UE. A su vez, esto genera una falta de confianza por parte de algunos Estados europeos sobre la implicación de EE.UU. en la seguridad europea. Sin embargo, esa sería una cuestión interna de la OTAN, en la medida en que se refiere a la consistencia y solidez del vínculo transatlántico y a la unidad entre los aliados. Una cuestión diferente, por tanto, es el hecho de que una UE más ambiciosa y unificada internamente en cuanto a aspiraciones militares, decida cooperar con la OTAN, que también tiene interés en reforzar la relación con su antiguo socio europeo actuando como un actor único por derecho propio. Como recuerda Jolyon Howorth, “sólo a través de su relación con la OTAN, y no en contradicción con ella, puede aspirar la UE tanto a lograr su autonomía como a reforzar la alianza transatlántica”¹⁰⁷. Aunque ambas organizaciones destacan en diferentes aspectos de la gestión de crisis, estas ambiciones no son necesariamente incompatibles¹⁰⁸ y, de hecho, pueden ser beneficiosas para ambas partes¹⁰⁹. Sin embargo, todavía existen obstáculos que pueden ser difíciles de superar, dependiendo de cómo evolucionen las circunstancias con el tiempo.

En primer lugar, es cierto que el papel de Estados Unidos en la OTAN puede considerarse una cuestión interna de la Alianza y el “estado de salud” de la misma. Sin embargo, no puede negarse que la capacidad de Estados Unidos dentro de la OTAN para promocionar sus sistemas y tecnologías de defensa también es algo que puede afectar –y de hecho afecta– a la relación interorganizacional. A pesar de la coincidencia de miembros, el hecho de que el mayor mercado de defensa del mundo pueda ser capaz de utilizar a la OTAN en su propio beneficio levanta algunas sospechas¹¹⁰. De ahí el desarrollo por parte de la UE de la EDTIB, acrónimo en inglés de la Base Tecnológica e Industrial de la Defensa Europea¹¹¹, el Fondo Europeo de Defensa¹¹² o la ya mencionada PESCO, que venían a sumarse a la Agencia Europea de Defen-

107 Howorth, J., “Strategic Autonomy and EU-NATO Cooperation: Threat or Opportunity for Transatlantic Defence Relations?”, *Journal of European Integration*, 40.5, 2018, pp. 523–537, p. 524.

108 Como afirma DEMPSEY, J., “Europe’s Pathetic Lack of Foreign Policy Ambition”, *Carnegie Europe*, Aug.7, 2015 <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2015/08/europes-pathetic-lack-of-foreign-policy-ambition?lang=en¢er=europe>; Rühle, M., “Daydream Believers: Assertive Rhetoric about European Security Autonomy Rings Hollow”, *Berlin Policy Journal*, Nov.23, 2016 <https://berlinpolicyjournal.com/daydream-believers/>.

109 DUKE, S., *op. cit.*, p. 28; Howorth, J., *op. cit.*

110 FIOTT, D., *op. cit.*, pp. 45–47.

111 La EDTIB es un programa que financia proyectos que buscan crear nuevos productos y tecnologías de defensa (o actualizar aquellos que se encuentran en su fase de desarrollo). Maulny, J.P., “No time like the present – Towards a genuine defence industrial base for the CSDP?”, *The CSDP in 2020*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, 2020, pp. 124-134.

112 El Fondo Europeo de Defensa fue introducido por la Comisión Juncker en su Plan de Acción Europeo de Defensa (EDAP, por sus siglas en inglés), que abordaba la falta de cooperación en los ámbitos de la investigación y el desarrollo de capacidades de defensa y seguridad (Comisión Europea, 2016). El fondo invierte y apoya la investigación europea en materia de defensa cubierta por el presupuesto de la UE, así como proyectos para el desarrollo conjunto de capacidades de defensa, financiados con dinero de la UE destinado a fomentar la cooperación y mejorar la financiación de los Estados miembros (estas dos dimensiones se denominan “ventanas” en la Comunicación del EDAP). COMISIÓN EUROPEA, *Communication from the European Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the*

sa. La vertiente industrial de esta relación tiene el potencial de desestabilizar la cooperación entre organizaciones, sobre todo si no se aborda adecuadamente en los próximos años. Aunque la cuestión de las capacidades de defensa no es un tema nuevo, los avances tecnológicos que aparecen en la agenda pueden convertirse en una fuente de fricción si la OTAN y la UE no encuentran una línea política común¹¹³. Las cuestiones sobre IA, tecnologías disruptivas o 5G se enmarcan en un importante debate tecnológico que se espera continúe durante las discusiones OTAN-UE. Acordar un plan de acción para este ámbito de cooperación será complicado, ya que las empresas de la UE no tienen por qué pensar lo mismo que las estadounidenses y la OTAN y la UE se verán obligadas a llegar a acuerdos difíciles¹¹⁴.

En segundo lugar, al hablar de los obstáculos a la cooperación, el factor económico, es decir, la cuestión de los gastos de defensa, es también una fuente de fricción. La disponibilidad de capacidades (*resource capabilities*) tiene un claro impacto en el nivel y el tipo de ambición de la cooperación interorganizacional¹¹⁵. Aunque los ámbitos de cooperación puedan ser comunes, los medios disponibles para abordarlos pueden no ser equivalentes; la necesidad de recursos es un factor clave para la cooperación¹¹⁶. Además, las diferencias en la inversión en defensa de la OTAN y la UE pueden comprometer la interoperabilidad entre ambas organizaciones.

Un tercer obstáculo importante es el conjunto de intereses políticos de los Estados que componen las organizaciones¹¹⁷. A pesar de los valores y objetivos compartidos, las agendas nacionales pueden impulsar y limitar los acuerdos. Como hemos visto, los mecanismos informales de cooperación entre la UE y la OTAN intentan –y a veces consiguen– superar el papel dominante de los intereses nacionales mediante un enfoque pragmático y más flexible. Sin embargo, a pesar de los triunfos de la funcionalidad, esta es infalible, ya que no siempre consigue desencadenar cambios o compensar la falta de acuerdos formales¹¹⁸. El “problema de la participación” entre Chipre y Turquía es el ejemplo más flagrante de cómo dos países pueden mantener secuestradas a dos organizaciones debido a batallas territoriales en su agenda¹¹⁹. En

European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the European Defence Action Plan COM(2016) 950 final. Bruselas, 30 de noviembre 2016 https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_fl_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf

113 Se trata de un ámbito en el que Estados Unidos ha intentado imponer con fuerza su política. Por ejemplo, en relación con las discusiones sobre 5G, los Estados Unidos han recurrido a la OTAN como una forma de imponer su agenda contra el 5G chino, lo que ha provocado el recelo de algunos aliados y Estados miembros de la UE. IFTIMIE, I. A., “NATO’s Needed Offensive Cyber Capabilities”, *NDC Policy Brief*, 10, 2020, pp. 10–13 (p. 2).

114 En los últimos años se han organizado charlas y talleres con personal de la OTAN y la UE para debatir sobre el impacto de las tecnologías disruptivas en el seno de los Consejos de la OTAN y la UE. FIOTT, D., *Strategic Investment: Making Geopolitical Sense of the EU’s Defence Industrial Policy*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, 2019, pp. 10–11; NATO and EU Councils, *Fifth Progress Report*, p. 3.

115 DUKE, S., *op. cit.*, p. 37; CORNISH, P., *op. cit.*, p. 16.

116 Koops, J. A., “Theorising Inter-Organisational Relations: The ‘EU-NATO Relationship’ as a Catalytic Case Study”, *European Security*, 26.3, 2017, pp. 315–39, p. 328.

117 Shimizu, H. y Sandler, T., “Recent Peacekeeping Burden Sharing”, *Applied Economics Letters*, 17.15, 2010, pp. 1479–1584, p. 1579.

118 GEBHARD, C. y SMITH, S. J., *op. cit.*, p. 111.

119 HOFMANN, S. C., “Overlapping (...)”, *op. cit.*, p. 47; Smith, S. J. y Gebhard, C., *op. cit.*, pp. 305–306.

la actualidad, Turquía sigue impidiendo a Chipre asistir a las reuniones del Consejo del Atlántico Norte-PSC o participar en el programa APP, y Chipre ha limitado en ocasiones el alcance de los debates en las reuniones OTAN-UE a las cuestiones de Berlín Plus, un marco obsoleto que excluye preocupaciones actuales comunes como la guerra de Ucrania o la lucha contra el terrorismo¹²⁰. Estas estrategias impiden trabajar con éxito en muchos niveles, incluida la falta de un código de conducta común establecido y delineado por ambas organizaciones cuando las dos están sobre el terreno simultáneamente¹²¹. Chipre no está a favor de bloquear la cooperación con la OTAN *per se*, pero tampoco de ser excluido. En cualquier caso, siempre cuenta con el apoyo incondicional de Grecia y de la UE, basado en los principios de inclusividad y reciprocidad. Así pues, la siempre presente cuestión Chipre-Grecia-Turquía es un obstáculo histórico y político, que probablemente seguirá existiendo a pesar del triunfo de los mecanismos informales en otros ámbitos de la relación¹²².

La UE sigue trabajando para superar su “síndrome de doble personalidad”¹²³ y alcanzar una posición única sobre el lugar que quiere ocupar como actor de seguridad en la relación con la OTAN en el contexto de la llamada “competencia de grandes potencias” (*great power competition*)¹²⁴. De ahí que ese cuarto reto constituya un obstáculo clave para el desarrollo de una relación sólida entre la UE y la OTAN¹²⁵, que incluya cómo definir la postura de la UE y cómo ésta puede ser compatible con la OTAN. Hay que tener en cuenta que la UE constituye tanto un actor por derecho propio como un escenario para que sus Estados miembros articulen y proyecten sus intereses particulares. De hecho, ha habido discrepancias entre los Estados miembros de la UE y de la OTAN a la hora de priorizar qué proveedor de seguridad debe llevar a cabo una misión específica¹²⁶.

Las diferencias no sólo están en las prioridades, en la inversión o en las capacidades, sino también en las metodologías y en los niveles de apertura y clasificación. La OTAN se basa en la clasificación de la información y la UE es una organización basada en la transparencia. Se trata, por lo tanto, de un obstáculo operativo que puede plantear problemas de coordinación a

120 CLADI, L. y LOCATELLI, A., *op. cit.*, p. 7.

121 HOFMANN, S. C., “Overlapping (...)”, *op. cit.*, p. 48.

122 OJANEN, H., “The EU as a Security Actor. In and with the UN and NATO”, en Blavoukos, S. y Bourantanis, D. (eds.), *The EU Presence in International Organizations*, Routledge, London, 2011, pp. 61–77, p. 71.

123 Blavoukos, S. y Bourantanis, D., “Conclusions”, en Blavoukos, S. y Bourantanis, D. (eds.), *The EU Presence in International Organizations*, Routledge, London, 2011, pp. 170–80, p. 171.

124 SAVOY, C. M. y STAGUHN, J. (2022). “Global Development in an Era of Great Power Competition”, *Center for Strategic and International Studies*, 24 marzo de 2024. Disponible en: www.csis.org/analysis/global-development-era-great-power-competition

125 SIMÓN, L., “EU-NATO Cooperation In An Era Of Great-Power Competition”, *Policy Brief of the German Marshall Fund of the United States*, 28, 2019, pp. 1–6.

126 Como cuando algunos miembros de la UE dieron prioridad a la UE para llevar a cabo misiones militares en el Océano Índico (la mencionada *EUNAVFOR Somalia*, también conocida como *Atalanta*) o durante la crisis de Darfur en 2005, cuando Francia, Alemania y Grecia optaron por intervenir bajo el paraguas de la Unión Europea (aportando capacidad de transporte aéreo), mientras que Italia, los Países Bajos y el Reino Unido decidieron canalizar su contribución a través de la OTAN. Riddervold, M., *op. cit.*, p. 547; Touzovskaia, N., *op. cit.*, p. 252.

nivel militar. La OTAN trabaja con todas las fuentes de inteligencia –incluido el ámbito cibernético–, pero esas fuentes de inteligencia están clasificadas. La UE, por el contrario, opera de forma mucho más abierta. Asimismo, puede haber otros obstáculos operativos, como la maximización del mandato institucional que se produce cuando ambas organizaciones exacerbaban sus mandatos para poder actuar de forma más autónoma; posibles controversias relacionadas con la primacía o jerarquía entre el artículo 5 de la OTAN y los artículos 42.7 del Tratado de la UE¹²⁷; o autoconcepciones estratégicas divergentes, es decir, problemas derivados de la atribución del mérito de “preservar la paz” o por el intento de alcanzar mayores cuotas de éxito¹²⁸. Todas estas cuestiones deben tenerse en cuenta, ya que tienen el potencial de conducir a una situación de rivalidad. Sin embargo, si se comparan con los obstáculos anteriormente mencionados, estos retos pueden considerarse un problema residual de la duplicación y el solapamiento entre ambas organizaciones.

Por último, para culminar esta sección, puede concluirse que la relación entre la OTAN y la UE se encuentra actualmente en uno de sus mejores momentos. Aunque a lo largo de dos décadas la interacción ha experimentado altibajos, incluido el deterioro provocado por las agendas políticas y estratégicas de algunos de sus respectivos miembros, la eficacia de los mecanismos informales de cooperación ha conseguido superar importantes obstáculos. La combinación de estos últimos y la voluntad política tanto de la OTAN como de la UE ha conseguido invertir la línea de tendencia de esta relación hacia la presente positiva situación. En cualquier caso, en el cambiante escenario de hoy en día, ni siquiera la actual armonía puede garantizarse de forma permanente, por lo que no debe darse por sentada.

V. POSIBLES FACTORES DETERMINANTES EN LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN

La arquitectura europea de seguridad está en permanente transición. No se trata de un sistema estático, sino en constante evolución. Esta situación fluctuante no es nueva, ya que las organizaciones analizadas han estado sujetas a una adaptación permanente a lo largo de treinta años de grandes cambios en las relaciones internacionales. Su capacidad de adaptación demuestra que la OTAN y la UE han conseguido seguir siendo lo suficientemente relevantes como para sobrevivir a los cambios que han tenido lugar desde el final de la Guerra Fría. Pero, al mismo tiempo, la solidez institucional que les ha permitido perdurar durante tres décadas también está dificultando que estas organizaciones sigan adaptándose con la suficiente rapidez a los próximos retos del siglo XXI. Aunque se siguen detectando ciertas tendencias positivas, esta arquitectura se encuentra actualmente sometida a tensiones, presionada desde diferentes ámbitos: retos externos, problemas internos de cada organización y tendencias de interacción complejas.

127 En la práctica, sin embargo, este solapamiento potencial entre los artículos mencionados no se produce en la medida en que el país que invoca uno u otro artículo no está sujeto a ninguna jerarquía, sino que decide en función de su soberanía. Cualquier aliado de la OTAN que también sea miembro de la UE puede optar por invocar la vía del artículo 5 de la OTAN o el artículo 42.7 del TUE para activar la “ayuda y asistencia por todos los medios”.

128 Szewczyk, B. M. J., *op. cit.*, p. 24.

Junto a las siempre presentes amenazas externas a la seguridad a las que deben hacer frente tanto por separado como en conjunto, estas dos organizaciones proveedoras de seguridad también presentan problemas internos, que suelen estar estrechamente relacionados con las agendas nacionales de algunos de sus Estados miembros. Así, los desequilibrios de poder, las estrategias desiguales y las prioridades divergentes suelen ser una fuente de fricción o, cuanto menos, de desencuentro, que socava la eficacia de estas organizaciones. En este sentido, el papel dominante de Estados Unidos dentro de la OTAN, la forma en que los esfuerzos estratégicos de Turquía se desvían a menudo de los objetivos de la Alianza en sentido amplio y la multiplicidad de culturas de seguridad dentro de la UE son claros ejemplos de elementos capaces de afectar la cooperación. Naturalmente, también existen problemas internos de naturaleza no política, como las cuestiones de interoperabilidad y la constante falta de recursos. Sin embargo, la cuestión principal –las divergencias entre los Estados miembros de cada organización– no sólo afecta a la actuación de las propias organizaciones, sino que también incide en las relaciones interorganizacionales, que es de lo que se ha ocupado este artículo.

En la actualidad, la interacción entre estas organizaciones viene definida por la expansión de la OTAN más allá de la agenda de disuasión y defensa y la continua búsqueda de autonomía estratégica por parte de la UE –incluyendo un mayor desarrollo de su política de defensa–. Otro punto relevante para entender las sinergias actuales entre organizaciones es la crisis y posterior guerra de Ucrania, que sin duda supuso un punto de inflexión para ellas y para sus tendencias de interacción. Ya tras la anexión de Crimea por parte de Rusia, la UE y la OTAN se dieron cuenta de que necesitaban aunar fuerzas y capacidades si querían hacer frente a la situación de guerra en el flanco oriental¹²⁹.

Aunque la ventaja comparativa de la OTAN sigue siendo su fuerza militar en el campo de la disuasión y la defensa, y la de la UE sigue siendo la gestión político-militar de crisis desde un planteamiento general, la expansión de sus respectivas agendas hacia los dominios tradicionales de la otra puede provocar un cierto grado de solapamiento o incluso un cierto nivel de competencia. La cada vez mayor cooperación militar y de defensa entre los miembros de la UE puede acabar cayendo dentro del ámbito que tradicionalmente ha sido responsabilidad de la Alianza, y la OTAN, cada vez más interesada en la vertiente civil y política de la gestión de crisis, es posible que acabe presentándose como una alternativa a la UE en ese terreno. Por el momento, la autonomía estratégica de la UE dista mucho de ser una realidad, y la OTAN sigue siendo la referencia de la defensa europea. Además, la UE y la OTAN también se refuerzan mutuamente. La OTAN se beneficia de una PCSD fuerte y del poder regulador de la UE tanto como esta última se beneficia de la credibilidad de la disuasión y la postura defensiva de la OTAN. La división de tareas ha sido a menudo posible cuando las dos organizaciones han coincidido en escenarios y los esfuerzos conjuntos se traducen en avances cooperativos en campos como las amenazas híbridas o la seguridad marítima. En resumen, la cooperación, y no la rivalidad, es el objetivo actual de estas dos organizaciones independientes pero codependientes, con un importante solapamiento en cuanto a miembros. Tras

129 Al mismo tiempo, la UE también recurrió a la OSCE como única organización en la que estaban presentes todas las partes implicadas, aunque esta se encuentra estancada, precisamente, por los intereses contrapuestos de los participantes en su seno, e incapaz de evitar la escalada del conflicto

años de relegar esta cooperación a canales informales subóptimos por el bloqueo que provocaba el “problema de la participación”, las Declaraciones Conjuntas de 2016 y 2018, y, aunque más breve, también la de 2023, han reorientado la comunicación hacia la formalidad. El compromiso obtenido al más alto nivel político está calando y extendiéndose tanto en la OTAN como en la UE. Sin embargo, no deben subestimarse los intereses nacionales de los Estados individuales, ya que tienen el potencial de influir en esta interacción. Tal es el caso del papel central de Estados Unidos dentro de la OTAN –lo que demuestra que la política de Washington respecto a la Alianza tiene muchas probabilidades de afectar a la arquitectura de seguridad europea en general–, o, principalmente, las agendas nacionales de Turquía y Chipre. Estos dos Estados siguen manteniendo secuestradas a ambas organizaciones a la hora de avanzar en los aspectos más estratégicos de la cooperación, lo que permite a otros actores internacionales (como la ONU) beneficiarse del espacio generado por las tensiones institucionales. Por tanto, a pesar de los avances, el carácter informal y no estratégico de la actual relación UE-OTAN ha alcanzado un techo de cristal y su superación requeriría una gran voluntad política, inalcanzable por el momento, para que se desatara todo el potencial de esta cooperación.

Dado el estado de la cuestión y considerando los retos internos y externos a los que se enfrentan tanto las organizaciones individuales como la arquitectura de seguridad europea en su conjunto, se recomienda hacer un seguimiento de los siguientes factores, cuya evolución será decisiva en la definición de esta arquitectura en las próximas décadas:

5. La cooperación en materia de seguridad y defensa en el seno de la UE

En vista del nivel potencialmente variable de la implicación estadounidense en Europa y tras haber perdido a uno de sus Estados miembros con mayor capacidad militar, el Reino Unido, el tipo de cooperación que la UE consiga acordar en su seno en un futuro próximo será decisivo para la configuración de la arquitectura de seguridad europea.

La UE se sigue enfrentando a una falta de coherencia interna a la hora de adoptar decisiones en esta materia, como demuestra, por ejemplo, la reticencia de algunos Estados miembros a reforzar la PCSD. Sin embargo, la incertidumbre sobre la voluntad de Estados Unidos de seguir firmemente comprometido en la OTAN y las preocupaciones de la industria militar están empujando incluso a los Estados más atlantistas a considerar más seriamente la posibilidad de una UE más fuerte en términos tanto de seguridad como de defensa. La falta de capacidades para hacer frente a crisis simultáneas en un posible escenario sin Estados Unidos (y tras el Brexit, también sin el Reino Unido) inquieta a los Estados miembros de la UE. Varias de las cuestiones fundamentales a las que puede enfrentarse la UE, como la disuasión y la defensa frente a Rusia, o la eventual lucha contra una China más asertiva, no pueden llevarse a cabo eficazmente sin EE.UU. (o contra EE.UU.)¹³⁰.

130 Meijer, H. y Brooks, S. G., “Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security If the United States Pulls Back”, *International Security*, 45(4), 2021, pp. 7–43.

El replanteamiento de los objetivos de seguridad y defensa de la UE ya está dando resultados: el Fondo Europeo de Defensa ha sido la primera incursión de la Comisión Europea en la financiación de la defensa y la PESCO está ganando terreno gracias a su avanzado marco jurídico innovador¹³¹. Ahora es el momento de que estos y otros avances de la UE se traduzcan en un cambio tangible en la base de capacidades de la UE y en su preparación para el despliegue¹³². A medida que se vaya produciendo ese cambio cabe esperar que EE.UU. muestre su preocupación, como ha venido haciendo al advertir a los europeos que no dupliquen los esfuerzos de la OTAN; no obstante, la UE debería seguir aumentando su propia contribución a la seguridad europea (tal y como solicitan los norteamericanos) e incrementar su coordinación e integración internas si pretende lograr ser autónoma en este ámbito. La autonomía estratégica no es la autonomía frente a alguien, sino la autonomía de hacer algo con socios si es posible y sola si es necesario¹³³. El escenario aconsejable sería, por tanto, que ambas organizaciones se dieran cuenta de que efectivamente son, en palabras de Lindstrom y Tardy, “socios esenciales”¹³⁴ y que, en consecuencia, la seguridad de una revierte en la de la otra.

6. Evolución de la implicación de EE.UU. en Europa en materia de seguridad y defensa

Sin pasar por alto la incertidumbre sobre la implicación de EE.UU. en la defensa europea, los expertos coinciden en que EE.UU. sigue comprometido con sus socios europeos, ya que la Alianza está suficientemente integrada como para garantizar la presencia estadounidense en Europa. Los llamamientos de los funcionarios estadounidenses a un reparto equitativo de la carga –insistiendo en que todos los aliados debían dedicar el 2% de su PIB a defensa para 2024-¹³⁵, la retórica del expresidente Trump sobre el artículo 5 o sus afirmaciones sobre la responsabilidad europea, dieron una imagen distorsionada al presentar a la OTAN en términos puramente transaccionales. Esto creó un *décalage* entre la narrativa política y el compromiso real estadounidense; que en términos de fondos y tropas ha aumentado *de facto* en suelo europeo para frenar la amenaza rusa.

Aunque el compromiso estadounidense en sí no se cuestiona, debería prestarse atención al nivel y al tipo de dicho compromiso, ya que seguirá disminuyendo a largo plazo. De hecho,

131 Martínez Cristóbal, D., “La situación estratégica y el funcionamiento de la cooperación estructurada permanente como instrumento de seguridad de defensa europea”, *Revista Electrónica De Estudios Internacionales*, 46, 2023, pp. 217–242.

132 Molina García, M. J. y Benedicto Solsona, M A., “Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: Directrices de su Marco Regulatorio”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 62, abril 2020, pp. 59-98.

133 GRAZIANO, C., “Greater European Strategic Autonomy”, *Conferencia GLOBSEC 2020 Digital Stage*, 27 agosto 2020. <www.globsec.org/news/globsec-2020-digital-stage-day-2-recap/>

134 LINDSTROM, G. y TARDY, T. (eds.), *The EU and NATO: The Essential Partners*, 1ª ed., EUISS and NATO Defence College, Paris, 2019.

135 SPERLING, J. y WEBBER, M. “Trump’s foreign policy and NATO: Exit and voice”. *Review of International Studies*, 45(3), 2020, pp. 511-526, p. 518. El compromiso de dedicar el 2% del PIB a defensa fue acordado en la cumbre de Gales, en 2014, cuando en ese momento tan solo los EE.UU., el Reino Unido y Grecia cumplían con la cuota.

a pesar de la elección de Joe Biden como Presidente (que trajo consigo el saneamiento del vínculo transatlántico) y con independencia de quien resulta elegido en las elecciones de 2024, el llamado “pívot hacia Asia” es una tendencia –presente desde hace décadas– que está cobrando fuerza rápidamente y que parece indicar que EE.UU. ya no considera a Europa su principal prioridad. A diferencia de otras preocupaciones a medio plazo, ésta es la que más inquieta a los europeos, especialmente ante la posible reelección de Donald Trump. Sin embargo, el hecho de que China se haya convertido en la principal prioridad geopolítica para los norteamericanos no impide que EE.UU. mantenga su compromiso con Europa, tal y como ha puesto de manifiesto la respuesta de la Alianza –estadounidenses incluidos– ante la guerra de Ucrania. Aunque algunos insistan en justificar el interés estadounidense en la OTAN por motivos estrictamente altruistas, la Alianza constituye un multiplicador de fuerzas para EE.UU., así como un elemento legitimador de su poder e influencia al que no debería renunciar.

Además, las misiones autónomas europeas en el territorio de “sus vecinos” (como las misiones y operaciones emprendidas por la UE en Estados como la República Centroafricana, la República Democrática del Congo o Mali) no solo no han sido mal vistas por los estadounidenses, sino que incluso fueron bienvenidas por el anterior presidente estadounidense, Donald Trump. Así se lo hizo saber al presidente francés Emmanuel Macron, uno de los más abiertos defensores de la autonomía estratégica de la UE. En definitiva, si el eje estadounidense sigue girando hacia China, podría ser más habitual encontrar a EE.UU. “liderando desde atrás”, de forma similar a lo que ocurrió en Libia, por ejemplo, donde EE.UU. mantuvo su implicación y presencia militar mientras concedía más protagonismo a sus socios europeos. Por supuesto, aunque el llamado “pívot hacia Asia” es una tendencia a largo plazo independiente del partido en el poder, es probable que la narrativa en Washington se matice en función de la administración gobernante.

En cualquier caso, las dudas sobre hasta qué punto EE.UU. está dispuesto a seguir involucrado en los asuntos de seguridad europeos en un contexto en el que Asia –y más concretamente China– es un desafío, provocan malestar entre los europeos. Estados del flanco oriental de la OTAN, como Polonia o los países bálticos, escucharon con preocupación el discurso del presidente estadounidense Trump en 2017, en el que no mencionó el artículo 5 TAN¹³⁶. Aunque más tarde pasó a incluirlo en sus declaraciones, esta actitud fue vista como una señal de debilitamiento de los compromisos estadounidenses. Esta incertidumbre, con la que Europa ha aprendido a convivir en las últimas décadas¹³⁷, también es vista como una oportunidad por algunos líderes europeos. En este sentido, la idea promovida por el presidente francés Macron de una Europa que debería “valerse por sí misma” tampoco es nueva, ya que hereda una tendencia seguida por Francia desde la política de “tous azimuts” de De Gaulle¹³⁸. Aunque desde una perspectiva económica este plan tendría sentido debido a una probable asociación

136 *Ibid.* p. 525

137 BRATTBERG, E. y VALÁŠEK, T., *EU Defense Cooperation: Progress Amid Transatlantic Concerns*. Carnegie Endowment for International Peace, 2019, p. 7

138 MACRON, E. “Initiative Pour l’Europe”, *Discours d’Emmanuel Macron Pour Une Europe Souveraine, Unie, Démocratique*, 26 de septiembre 2017

franco-alemana, desde una perspectiva militar no lo tendría. El Reino Unido es uno de los dos países más poderosos de Europa militarmente hablando, junto con Francia, y como ya no está en la UE, su posición tradicional a favor de mantener la defensa de Europa bajo el paraguas de la OTAN, se convierte ahora en su única opción. Hasta ahora, no hay consenso en la literatura sobre cómo influirá su condición de tercer Estado en el tipo de cooperación con el resto de los miembros de la UE y con la UE en su conjunto¹³⁹.

7. El impacto de la actuación rusa desde 2014

Las acciones de Rusia en Ucrania desde el 2014 repercutieron no sólo en las relaciones interinstitucionales de la UE con la OTAN, sino también en esta, con la incorporación de Suecia y Finlandia, y en la propia UE, como demuestran la Estrategia Global de la UE y el interés por reforzar la cooperación en materia de defensa. De hecho, el impulso de la defensa europea se debe en gran medida al resurgimiento de la competencia entre grandes potencias, de la que Rusia es claramente una parte fundamental. Prueba de la influencia de este país y de su peso en la configuración de la actual arquitectura de seguridad europea es que Rusia ha marcado la evolución de la OTAN y la UE en los últimos diez años mucho más de lo que lo hizo en los quince anteriores¹⁴⁰. En lo que respecta a la OTAN, el aumento *de facto* del compromiso estadounidense en suelo europeo también fue provocado en parte por la anexión de Crimea por Moscú, vista de hecho como una vuelta a la competición entre potencias. Esta tendencia no ha hecho más que incrementarse desde febrero del 2022.

Si bien de forma colateral, la actuación rusa también ha dejado al descubierto la débil capacidad de la industria militar occidental. Tras más de dos años de guerra en la que tanto la OTAN como la UE se han volcado con Ucrania en lo que a financiación militar y económica, respectivamente¹⁴¹, se refiere, su producción de armamento no parece ser suficiente para atender

139 CLADI, L. y LOCATELLI, A., *op. cit.*; DUKE, S., *op. cit.*; DUNN, D. H., & WEBBER, M., “The UK, the European Union and NATO: Brexit’s Unintended Consequences”, *Global Affairs*, 2(5), 2016, pp. 471–480.

140 A pesar de los conflictos de Nagorno-Karabaj, Osetia del Sur, Transnistria o la guerra civil de Georgia en 2008. Estos conflictos no fueron tomados en consideración militarmente por las organizaciones occidentales, a excepción de la CSCE, que permitió un marco de diálogo en crisis como la de Transnistria o en el conflicto de Nagorno-Karabaj. GREVI, G., HELLY, D., y KEOHANE, D., 2009, *op. cit.*, p. 140.

141 La OTAN ha suministrado a Ucrania una amplia gama de material militar (misiles antitanque, sistemas de defensa antiaérea, aviones no tripulados, artillería, munición y vehículos blindados), ha proporcionado adiestramiento a las Fuerzas Armadas ucranianas en las bases de la OTAN en Europa, preparándolas en técnicas especializadas para el manejo de equipos occidentales avanzados y para la realización de maniobras tácticas (avanzando paralelamente en la transición de los equipos de la era soviética al armamento estandarizado entre los miembros de la OTAN), y ha compartido información de inteligencia esencial para ayudar a Ucrania a elaborar estrategias y defenderse de los ataques rusos. Más información disponible en: <www.nato.int/cps/en/natohq/topics_192648.htm>. La Unión Europea, por su parte, ha apoyado a Ucrania de varias maneras, entre las que destacan el desembolso de unos 96.000 millones de dólares en ayuda financiera, militar, humanitaria y a los refugiados; la adopción de 13 paquetes de sanciones para frenar la financiación de la guerra de Putin; y acogiendo a millones de refugiados ucranianos, especialmente en Alemania, Polonia y la República Checa. Más información disponible en: <www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/>.

las necesidades ucranianas¹⁴². Tanto es así que, según el ministro de Defensa de Ucrania, su ejército precisa cuatro veces más proyectiles de artillería al mes de los que los EE.UU. y la UE eran capaces de producir antes de la invasión rusa¹⁴³. Son muchas las voces que, tras veinticinco años de disminución de los presupuestos de defensa, ahora se lamentan de la reducción que esto ha provocado en las capacidades industriales de defensa de Europa, sin embargo, revertir la situación es algo que lleva tiempo y los resultados de una reactivación tardarán todavía años en notarse¹⁴⁴. A ello deben también sumarse los problemas de la UE a la hora de poder entregar material militar a tiempo. Aunque el anuncio en la primavera del 2023 de la compra conjunta de munición y misiles para Ucrania supuso un nuevo paso hacia la autonomía militar de la UE, el retraso en la entrega de la mitad del apoyo militar prometido por Occidente al país complica la planificación militar y debilita la capacidad de defensa de las tropas ucranianas frente a las rusas¹⁴⁵. Ello no es sino una prueba más de la necesidad de reforzar la base industrial y tecnológica de defensa europea si ésta quiere posicionarse como un verdadero referente capaz de hacer frente a las exigencias que cabrá esperar en un futuro inminente.

Mientras la OTAN y la UE son el centro de este estudio, conviene recordar que quien asumió la responsabilidad de dar una primera respuesta a la crisis derivada de la anexión de Crimea en 2014 no fueron ni la OTAN ni la UE, sino la OSCE, organización regional en la que participan tanto Rusia como Ucrania, y que intentó ser una plataforma para dirimir desarreglos entre las diferentes visiones regionales¹⁴⁶. La UE, haciendo uso de su capacidad de actuar como actor unitario a través de su representación en la OSCE, también consiguió implicarse indirectamente en un contexto en el que se la consideraba parte del problema, debido a las aspiraciones europeas de una parte de la población ucraniana que chocaban con las aspiraciones rusas de un espacio postsoviético. Sin embargo, la OSCE fue incapaz de resolver la crisis de Ucrania, lo que no es de extrañar teniendo en cuenta los intereses absolutamente opuestos de las partes implicadas¹⁴⁷. Esta realidad puede extrapolarse a otras zonas de la OSCE como Bielorrusia y el Cáucaso. Los intentos de Rusia de mantener su posición dominante en las zonas de la antigua esfera de influencia soviética seguirán bloqueando la labor de la OSCE, y determinando así, sin duda, las actuaciones de la UE y la OTAN.

Por último, siguiendo con el posible impacto del comportamiento de la República Federal Rusa, también merece la pena prestar atención a las posibles alianzas que puedan surgir entre potencias históricamente alineadas, ya sea por razones culturales o incluso religiosas, en el

142 DEL AMO, P., “Desafíos en el suministro militar a Ucrania: la incapacidad de la industria militar occidental en tiempos de guerra de alta intensidad”, *ARI 111/2023*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2023.

143 CAVERLEY, J. y KAPSTEIN, E., “Commoditized weapons in Ukraine: are the allies getting the procurement right?”, *War on the Rocks, Texas National Security Review*, August, 2023.

144 ARIES, H., GIEGERICH, B. y LAWRENSON, TIM, “The guns of Europe: Defence-industrial Challenges in a Time of War”, *Survival: Global Politics and Strategy*, June-July, 2023.

145 KULLAB, S., “Delays in promised Western military aid to Ukraine are costing lives, the defense minister says”, *Associated Press*, 26/02/2024. Disponible en: <<https://apnews.com/article/russia-ukraine-war-anniversary-ammunition-shortage-kyiv-a8909760655d83d2ffc0d67ad2a491ec>>

146 Ver notas 41 y 128. SMOLNIK, F., “Cooperation, Trust, Security?”, *SWP Research Paper (German Institute for International and Security Affairs)*, 16, 2019, pp. 1-32, p. 9.

147 KEMP, W., “Civilians in a War Zone: the OSCE in Eastern Ukraine”, en *OSCE Yearbook 2017*, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH), Hamburgo, 2018, pp. 113-123, p. 113.

contexto de conflictos locales (que a menudo albergan guerras por el poder conocidas como *proxy wars*). En relación con esto, no sólo habría que tener en consideración que Rusia mantiene el predominio en una parte de Europa del Este y el Cáucaso, sino que también deberían vigilarse las aspiraciones hegemónicas turcas en lo que esta considera su área de influencia, así como la repercusión de estas dinámicas, en su caso, en las relaciones entre la OTAN y la UE.

8. Retos de seguridad no tradicionales en el horizonte europeo

Aunque quedan fuera del alcance de este estudio, hay otras tendencias que merecen, como mínimo, un seguimiento atento a medio plazo. La primera es el creciente papel de China en el mundo, tanto desde una perspectiva económica como militar. En las dos últimas décadas, China se ha desarrollado y también lo ha hecho su presencia económica en Europa, América, África y la región Asia-Pacífico en general. Aunque, por ahora, en palabras de Josep Borrell, el enfoque hacia China sigue siendo tríplico, considerando a la potencia asiática como país “socio, competidor y rival”¹⁴⁸, el peso relativo entre estos tres aspectos puede seguir cambiando. Además, su presencia militar también ha aumentado en los mares de China Oriental y Meridional, así como en otros lugares, como demuestran la ilustrativa base militar de Yibuti o la estratégica posesión del control operativo de puertos actualmente comerciales como Gwadar, el puerto marítimo más profundo del mundo, situado en Pakistán. Dada su creciente asertividad en Hong Kong, así como con Taiwán, Japón y otros vecinos aliados de Estados Unidos, no se pueden descartar conflictos indirectos. En caso de que se produzcan, y aunque Europa esté geográficamente lejos, su estrecha relación militar con Estados Unidos y su apego al valor de la democracia, pueden acabar implicando una mayor participación europea en Asia de lo que parece a primera vista. Otro reflejo más del innegable protagonismo de la región para la UE es la adopción en 2021 de su Estrategia para la Cooperación en la Región Indo-Pacífica¹⁴⁹.

Incluso si quien resulte ganador de las elecciones presidenciales estadounidenses en noviembre del 2024 y el Presidente Xi consiguen rebajar el tono de la retórica y la relación entre Estados Unidos y China se vuelve menos tensa, hay dos amenazas emergentes interconectadas que Europa no puede permitirse ignorar: los problemas de ciberseguridad y el desarrollo de la inteligencia artificial. A medida que el mundo se automatiza y las infraestructuras críticas están cada vez más controladas por la tecnología informática, quedan expuestas a ataques informáticos. A medida que avanza la tecnología, este tipo de amenaza no hará sino aumentar. Del mismo modo, los avances de la inteligencia artificial pueden acabar suponiendo una amenaza para Europa, que si bien presta mucha atención a los aspectos normativos, va por detrás de Estados Unidos y China en cuestiones técnicas.

148 OTAZU, J., “Borrell dice que a la Unión Europea no le interesa ‘echar a Rusia en brazos de China’”, Euroefe Euroactiv, 12 marzo de 2024. Disponible en: <<https://euroefe.euractiv.es/section/exteriores-y-defensa/interview/borrell-dice-que-a-la-union-europea-no-le-interesa-echar-a-rusia-en-brazos-de-china/>>

149 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Conclusiones del Consejo sobre una estrategia para la Cooperación en la Región Indopacífica”, 16 de abril de 2021. Disponible en: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/es/pdf>>

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Desde su fundación, la OTAN ha desempeñado un papel fundamental en la defensa Europa y de los Estados miembros de la UE, como reflejan los tratados y acuerdos que consolidan esta alianza transatlántica. La OTAN, con su capacidad militar integrada y su estructura de mando unificada, ha sido el principal garante de la defensa colectiva en Europa, proporcionando un marco para la respuesta a amenazas de seguridad tanto convencionales como no convencionales. Por su parte, la UE ha complementado este enfoque mediante el desarrollo de misiones civiles y militares fuera de sus fronteras, enfocándose en la gestión de crisis, la estabilización de regiones conflictivas y la promoción de la paz y la seguridad a nivel global.

A pesar de sus roles distintos pero compatibles, la cooperación entre la OTAN y la UE ha sido una constante durante más de dos décadas, fortaleciéndose e institucionalizando ciertos canales informales que mantuvieron a flote la relación en los momentos más difíciles. Si bien en los últimos años, la cooperación se ha hecho más estrecha y práctica –como reflejan las Resoluciones Conjuntas que adoptan numerosas medidas de actuación–, la relación ha tenido, y sigue teniendo que enfrentar importantes obstáculos derivados en su mayoría de la idiosincrasia de los propios miembros pertenecientes a una u otra organización. A superar algunos de estos obstáculos contribuiría resolver el peliagudo “problema de la participación”, así como la simplificación de los mecanismos de cooperación entre OTAN y UE.

A medida que la geopolítica global evoluciona, es crucial prestar atención a una serie de factores que influirán en el futuro de esta relación. Entre estos factores se incluyen las dinámicas políticas internas de los países miembros, las amenazas emergentes, los cambios en la política exterior de actores clave y la necesidad de adaptar las estructuras de seguridad a nuevas realidades tecnológicas y estratégicas. Estos elementos determinarán cómo la OTAN y la UE seguirán colaborando para garantizar la seguridad y la estabilidad tanto dentro como fuera de las fronteras europeas.