La defensa en la UE y la OTAN

Avanzando hacia el futuro

Federico Yaniz Velasco
General del Ejército del Aire (R)
Exdirector adjunto del EMI

Los últimos meses de 2019 han sido muy relevantes tanto para el futuro de la OTAN como de la Unión Europea (UE). La llamada «Reunión de líderes» y los actos protocolarios celebrados en Londres los días 3 y 4 de diciembre con motivo del 70 aniversario de la Alianza Atlántica fueron precedidos por las controvertidas declaraciones del presidente francés Macron. Esas declaraciones publicadas[1] el 7 de noviembre en la revista *The Economist* produjeron asombro entre los aliados y en la comunidad internacional en su conjunto. El presidente francés comentó que no sabía si el compromiso de la OTAN con la defensa colectiva seguía siendo válido. Añadiendo que «lo que estamos experimentando actualmente es la muerte cerebral de la OTAN». Además, señaló que los Estados Unidos con el presidente Trump parecían estar «dándonos la espalda»; en referencia a la retirada de tropas estadounidenses del nordeste de Siria sin aviso previo. La canciller alemana Merkel comentó que no compartía esa visión, y que si había problemas había que abordarlos conjuntamente. El secretario de Estado norteamericano, Mike Pompeo, en contestación a una pregunta tras un discurso en Berlín el 8 de noviembre, manifestó: «… la OTAN necesita crecer y cambiar. Necesita hacer frente a las realidades y a los retos de hoy». En todo caso, como veremos más adelante, las opiniones de Macron tuvieron una repercusión que trasciende el revuelo que produjeron.

La Unión Europea terminó el año 2019 con cambios en los órganos de dirección de sus instituciones. En efecto, Charles Michel es el nuevo presidente del Consejo Europeo, la Comisión Europa está encabezada por Úrsula von der Leyen y Josep Borrell es el nuevo alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR/VP). Además, la mayoría de los comisarios también son nuevos

56 OTAN.indd 56 21/1/20 8:38

en sus puestos. Por su parte, los miembros del Parlamento Europeo (PE) fueron elegidos en el mes de mayo de 2019, muchos de ellos por vez primera. El Reino Unido decidió no nominar al comisario que todavía le correspondía y los europarlamentarios británicos abandonarán sus escaños cuando se produzca la salida de su país de la UE. Una salida que ahora se ve próxima[2] tras la contundente victoria de Boris Johnson en las elecciones del 9 de diciembre.

Avión AWAC de Fuerza NAEWC con los colores del 70 aniversario de la OTAN

LA UE ANTE UNA NUEVA ETAPA

El 16 de julio de 2019, el PE eligió a Von der Leyen como futura presidenta de la Comisión Europea, siendo la primera mujer en ocupar ese puesto. La presidenta anunció que se centraría en una ambiciosa agenda climática para hacer de Europa el primer continente climáticamente neutro de aquí al 2050. Es de destacar que en la primera reunión del Consejo Europeo (CE) bajo la presidencia de Charles Michel el 12 de diciembre de 2019 se adoptó la decisión de que la CE estará pendiente de los avances hacia el objetivo de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050.

La presidenta de la Comisión también se comprometió a trabajar estrechamente con el Parlamento Europeo (PE) para reforzar la democracia y afianzar una economía social de mercado justa en Europa. Von der Leyen ofreció su visión personal de la idea de Europa en el documento «Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa», que presenta las orientaciones políticas para la próxima etapa de la Comisión Europea 2019-2024. En cada capítulo del documento, figuran las políticas que la presidenta pretende utilizar para que la Comisión pueda cumplir sus objetivos. Las orientaciones políticas se centran en seis grandes ambiciones para los próximos cinco años:

– Un pacto verde europeo.
– Una economía que funcione en pro de las personas.
– Una Europa adaptada a la era digital.
– La protección de nuestro estilo de vida europeo.
– Una Europa más fuerte en el mundo.
– Un nuevo impulso a la democracia europea.

La nueva presidenta eligió su equipo de 27 comisarios entre los candidatos propuestos por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros[3], excepto el Reino Unido. El PE evaluó la idoneidad de los candidatos en audiencias públicas que se celebraron entre el 30 de septiembre y el 8 de octubre. Los candidatos de Rumanía, Hungría y Francia fueron retirados al no pasar la evaluación del PE. La retirada de Silvye Goulard se interpretó como un desaire al presidente francés y una reafirmación de la relevancia del PE en el conjunto

56 OTAN.indd 57 21/1/20 8:38

Los comisarios y la presidenta de la Comisión Europea (2019-2024)

de instituciones de la Unión. El 27 de noviembre, el PE dio su aprobación para un mandato de cinco años al nuevo Colegio de Comisarios en su conjunto por 461 votos a favor, 157 en contra y 89 abstenciones. La nueva Comisión pudo así comenzar su mandato el 1 de diciembre tras ser nombrada por el Consejo.

Según el artículo 18.2 del Tratado de la UE, Josep Borrell, nuevo AR/VP, «estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa». Borrell tiene el reto de continuar el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE tras los notables avances realizados en los últimos años.

Durante su audiencia para superar la evaluación en el PE, Borrell subrayó su intención de apoyar reformas en los Balcanes Occidentales, de apoyar la integridad de Ucrania, de abordar los desafíos al sur de las fronteras de la Unión, de desarrollar una nueva estrategia hacia África, de trabajar en las relaciones políticas con Asia, de intensificar la cooperación con América Latina y de reforzar las relaciones transatlánticas. Borrell, refiriéndose al multilateralismo como parte del «ADN colectivo» de Europa, subrayó que la UE tiene que posicionarse en la creciente confrontación entre Estados Unidos y China. El nuevo AR/VP prometió trabajar con todos los Estados miembros para conseguir una mayor unidad, necesaria para que Europa sea geopolíticamente relevante.

En una conferencia organizada por TEDAE[4] el 6 de noviembre, Borrell, hablando de la PCSD, destacó la necesidad de contar con «doctrinas militares comunes y una cultura europea de la defensa». Borrell hizo hincapié en que se está produciendo un cambio de tendencia cuando «por primera vez se están destinando fondos de la UE a seguridad y defensa». También comentó que no puede haber defensa sin capacidades y que no habrá una Europa de la defensa sin un mercado competitivo en esta materia.

El primer Consejo Europeo (CE) presidido por Michel se celebró los días 12 y13 de diciembre, tres días después de las elecciones en el Reino Unido que dieron la victoria a Boris Johnson. En la reunión del día 13, los 27 líderes de la UE trataron sobre el *brexit* y sobre las negociaciones sobre las futuras relaciones entre la UE y el Reino Unido. Los reunidos confirmaron su objetivo de alcanzar una futura relación lo más estrecha posible con el Reino Unido. Además, se congratularon de la decisión de la Comisión de renombrar a Michel Barnier para dirigir el equipo de la Unión que lleve a cabo las negociaciones.

El CE seguirá con atención las negociaciones y acordará directrices políticas de carácter general según sea necesario.

56 OTAN.indd 58 21/1/20 8:38

EL FUTURO DE LA DEFENSA EN LA UE

Los avances habidos en los últimos años en todo lo relacionado con la defensa y seguridad se recogen en las Conclusiones del Consejo sobre seguridad y defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE celebrado el 19 de noviembre. En esa reunión presidida por la entonces AR/VP Mogherini, los ministros examinaron los progresos realizados y las prioridades para el futuro. El debate fue una oportunidad para reflexionar sobre cómo la UE puede mejorar su capacidad de actuar como proveedor de seguridad, sobre su autonomía estratégica y sobre su capacidad de cooperar con los socios. Aquel Consejo centró su atención en la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y adoptó la decisión de iniciar trece nuevos proyectos en ese marco. Los ministros de Defensa también debatieron sobre la coherencia entre la PESCO y las demás iniciativas de defensa de la UE, entre ellas la Revisión Anual Coordinada de Defensa (CARD) y el Fondo Europeo de Defensa (EDF).

Con los proyectos PESCO lanzados en esa reunión, hay actualmente un total de 47 proyectos en los que participan 25 Estados miembros de la UE. Mogherini, la saliente AR/VP, manifestó que a partir de ahora hay que centrarse en su aplicación y «asegurarse de que estos proyectos cumplen su propósito». «A partir del próximo año habrá una pausa en la adopción de nuevos proyectos… Dentro de dos años los Estados miembros volverán a tomar, posiblemente, nuevas decisiones sobre proyectos, pero estos próximos dos años se dedicarán a trabajar con rapidez en la implementación de los 47 proyectos». La Cooperación Estructurada Permanente permite a los Estados miembros de la UE desarrollar capacidades conjuntas de defensa, invertir en proyectos compartidos y mejorar la preparación operativa de sus fuerzas armadas. Los 25 Estados miembros participantes son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, y Suecia. Los principales productores de equipos de defensa de la UE, que (tras el abandono del Reino Unido) son Francia, Alemania, Italia y España, han lanzado con otros países proyectos conjuntos para fabricar drones y el futuro avión de combate para reducir su dependencia de los Estados Unidos.

Encuentro del AR/VP, Josep Borrell, y el SG de la OTAN en la sede del SEAE en Bruselas el 9 de diciembre

Por otra parte, es conveniente destacar que el próximo presupuesto a siete años de la UE tiene 20 000 millones de euros destinados a la defensa en el período financiero 2021-2027. Dicho gasto incluye 13 000 millones de euros para el Fondo Europeo de Defensa (EDF), propuesto por la Comisión el mes de junio de 2018 y aprobado por el Parlamento Europeo en abril de 2019. El EDF destina 4100 millones de euros a la investigación y 8900 millones de euros para el desarrollo de capacidades militares. Solo los proyectos colaborativos en los que participen al menos tres Estados miembros o países asociados pueden recibir financiación.

El impulso para aumentar la financiación europea de defensa ha causado y puede causar en el futuro algunas tensiones con Washington, donde se teme que las empresas estadounidenses puedan quedar excluidas de los proyectos de la UE. En las Conclusiones también se hace referencia a la propuesta de un nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz[5] de 10 500 millones de euros que podría emplearse en la

56 OTAN.indd 59 21/1/20 8:38

El primer avión pilotado remotamente de la OTAN, recién llegado a la base de Sigonella el 21 de noviembre

compra de equipamiento militar para países socios en zonas de crisis como el Sahel.
Borrell tiene por delante la importante tarea de avanzar en el desarrollo de las iniciativas en marcha relacionadas con la defensa y la seguridad, teniendo en cuenta la existencia de dos posturas encontradas entre los Estados miembros, algunos de los cuales desean avanzar de forma rápida hacia la implementación de una defensa común, mientras otros desean avanzar más lentamente o mantener la situación actual.

UNA ALIANZA PREPARADA PARA EL CAMBIO

La OTAN se ha caracterizado por su facilidad de adaptación a los cambios del entorno estratégico y a la evolución tecnológica.
Esa capacidad se hizo patente con el cambio de la estrategia aliada tras la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 y la disolución del pacto de Varsovia en noviembre de 1991. El Concepto Estratégico aprobado por los líderes aliados en noviembre de 1991 en Roma, supuso el reconocimiento del final de la Guerra Fría y la apertura a la cooperación con todos los Estados europeos incluidos los antiguos adversarios. Por otra parte, la Alianza reconoció y reconoce la necesidad de adaptarse a los cambios y ha modificado su estructura de mando de acuerdo con las necesidades de cada momento. Otra prueba de la capacidad de adaptación de la OTAN es la creación del Mando de Transformación en junio de 2003 y en el reconocimiento como dominios operacionales del espacio cibernético en julio de 2018 y del espacio exterior en noviembre de 2019.
En cualquier caso, la Alianza es una organización compleja con 29 miembros, 44 socios y más de 70 años de vida activa. Entre los socios están los miembros de la Asociación para la Paz, del Diálogo Mediterráneo y de la Iniciativa de Cooperación de Estambul. Además, tiene socios en todo el globo o socios globales con los que se relaciona individualmente: Afganistán, Australia, Colombia, la República de Corea, Irak, Japón, Mongolia, Nueva Zelanda y Pakistán. Es, pues, la Alianza Atlántica una organización global y su cuartel general en Bruselas es visitado por dignatarios de todo el mundo.
El aniversario de la firma del Tratado de Washington el 4 de abril de 1949 se ha conmemorado con numerosos actos que han resaltado los 70 años de actividad de la Alianza más exitosa de la historia. Para celebrarlo se reunieron en Washington el 4 de abril de 2019 los ministros de Asuntos Exteriores aliados y se realizaron muchos otros actos durante el año. Sin embargo, en los últimos meses de 2019 se han producido algunas discrepancias entre los aliados. Por ejemplo, días antes de la reunión en Bruselas de los ministros de Defensa los días 24 y 25 de octubre de 2019, concretamente el 9 de octubre, Turquía había enviado tropas al

56 OTAN.indd 60 21/1/20 8:38

norte de Siria para debilitar a las Unidades de Defensa del Pueblo Kurdo (YPG), una rama del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), grupo considerado terrorista por los Estados Unidos. Sin embargo, los Estados Unidos habían estado asociados desde 2014 con las YPG y la eventual coalición árabe-kurda, las Fuerzas Democráticas Sirias, para luchar contra el Estado Islámico. La complejidad de la situación en el norte de Siria se reflejó en la reunión de los ministros, y el SG de la OTAN reconoció que los aliados tenían diferentes puntos de vista sobre el tema. No obstante, todos los aliados estaban de acuerdo en la necesidad de encontrar una solución política al conflicto en Siria y de salvaguardar los avances conseguidos en la lucha contra el Estado Islámico. Por su parte, el SG Stoltenberg comentó positivamente la propuesta alemana de una zona segura en el noreste de Siria.

DECLARACIONES Y DEBATES

Como se ha recogido al comienzo de este artículo, dos días antes del 30 aniversario de la caída del Muro de Berlín, el presidente francés, Macron, sorprendió a todos con sus declaraciones en una entrevista publicada el 7 de noviembre, aunque realizada el 21 de octubre. Macron manifestaba que no sabía si el compromiso con la defensa colectiva seguía siendo válido y que se estaba experimentando actualmente la muerte cerebral de la OTAN debido a la falta de liderazgo de los Estados Unidos. Macron criticó también que el presidente Trump sacase las tropas estadounidenses del noreste de Siria sin previo aviso. El presidente francés pedía que los europeos hicieran más por su propia defensa con el objetivo de alcanzar «autonomía estratégica». Comentando esas declaraciones, la canciller alemana, Angela Merkel, dijo que no compartía esos puntos de vista y añadió: «La OTAN sigue siendo vital para nuestra seguridad». Por su parte, el secretario de Estado de los Estados Unidos, en un discurso en Berlín el 8 de noviembre pasado, reconoció la necesidad de que la OTAN evolucione. Pompeo declaró: «Setenta años después [...] necesita crecer y cambiar. Tiene que afrontar las realidades y los desafíos de hoy».

El SG de la OTAN y el presidente Macron en París el 28 de noviembre

Unos días después, el 28 de noviembre de 2019, el SG se reunió con el presidente francés en París para mantener conversaciones sobre el fortalecimiento de la Alianza. Stoltenberg elogió a Francia por sus excelentes tropas, por el alto nivel de sus capacidades y por su voluntad política de desplegarlas. El SG también subrayó el importante papel de Francia en la lucha contra el terrorismo, con tropas destacadas en el Sahel, expresando sus condolencias por la reciente pérdida de soldados franceses en Malí. El SG y el presidente Macron convinieron en la importancia de las instituciones multilaterales en tiempos inciertos. Stoltenberg subrayó que la OTAN es la única plataforma en la que Europa y América del Norte pueden abordar conjuntamente cuestiones estratégicas como la lucha contra el terrorismo, la actitud más asertiva de Rusia y el ascenso de China. El SG expresó su satisfacción por el aumento del gasto en defensa de Francia y el apoyo a los esfuerzos de la UE en materia de defensa. Estos esfuerzos, correctamente realizados, pueden fortalecer el pilar europeo de la OTAN. Stoltenberg continuó diciendo: «... la Unión Europea no puede defender a Europa; la unidad europea no puede sustituir a la unidad transatlántica», y añadió: «Una OTAN fuerte y una Unión Europea fuerte son dos caras de la misma moneda». El SG y el presidente francés estuvieron

56 OTAN.indd 61 21/1/20 8:38

de acuerdo en la importancia de seguir fortaleciendo el papel político de la OTAN.

REUNIÓN DE LÍDERES

El 4 de diciembre se celebró en Londres la llamada «Reunión de los líderes de la OTAN» con la presencia de los jefes de Estado o de Gobierno de los países aliados. Habitualmente, ese tipo de reuniones son denominadas cumbres y suelen estar acompañadas por sesiones con los países socios. En esta ocasión, se celebró una única sesión para «tomar decisiones que sirvan para fortalecer y modernizar la Alianza»[6] y para celebrar su 70 aniversario. Para asegurar que el encuentro transcurría sin sobresaltos, los aviones AWACS de la Fuerza NAEWC[7] realizaron misiones de vigilancia en los cielos del Reino Unido. Al final de la reunión se publicó una declaración de 9 puntos que contrasta con los 79 puntos de la Declaración de la cumbre celebrada en Bruselas en julio de 2018.

Vista de la sala del Grove Hotel, Hertfordshire, donde se reunieron los líderes de la OTAN el 4 diciembre

Como se ha señalado, la reunión en Londres se vio precedida por los negativos puntos de vista de Macron, por las duras críticas del presidente Trump a algunos aliados, por la incierta situación en Afganistán y por la operación militar de Turquía en el norte de Siria. No obstante, los líderes aliados tomaron una serie de decisiones encaminadas a aumentar la preparación de las fuerzas; declararon el espacio como el quinto dominio operativo, y se comprometieron a garantizar la seguridad de las telecomunicaciones, incluida la tecnología 5G. Los aliados también acordaron un nuevo plan de acción para intensificar los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo y reconocieron

Foto de familia de los líderes de la OTAN participantes en la reunión del 4 de diciembre

56 OTAN.indd 62 21/1/20 8:38

ACTIVIDADES DEL CAOC TORREJÓN DURANTE EL AÑO 2019 (Autor: CAOC TJ)

Durante el año 2019 el CAOC TJ (Centro de Operaciones Aéreas Combinadas de Torrejón), responsable de la defensa aérea del sur de Europa (flanco sur de la OTAN), ordenó 150 misiones de alerta real (*alfa scramble*) para identificar aviones civiles que hacían caso omiso a las llamadas por radio de los centros de control, a veces por falta de cobertura y otras por averías.
Asimismo como entrenamiento de este tipo de misiones se realizaron 728 tango *scramble*.
Por otra parte el CAOC, como unidad designada para conducir operaciones aéreas complejas, dentro de la estructura OTAN, mantiene al personal entrenado para esta tarea organizando y participando en ejercicios como: Ramstein Ambition, Trident Jupiter I, Torrejon Advantage, Ramstein Guard y Torrejon Archer.

progresos sin precedentes en el reparto más justo de las cargas que supone la defensa. Durante la reunión, los líderes aliados mantuvieron un debate sobre Rusia y sobre el control de armamentos. En la reunión se trató también del ascenso de China, tanto por los desafíos y oportunidades que plantea como por las implicaciones para la seguridad. Los líderes acordaron iniciar una reflexión sobre cómo fortalecer la dimensión política de la OTAN. La reflexión estará dirigida por el SG que señaló que «… como el mundo cambia, la OTAN continuará cambiando».

AVANZANDO JUNTOS

Pese a las críticas y algunos desencuentros, la OTAN sigue siendo un factor esencial para la paz y la estabilidad en el área euroatlántica y más allá. Por su parte, la UE parece decidida a avanzar en el desarrollo de una política común de seguridad y defensa. Por eso la cooperación OTAN-UE es ahora más necesaria que nunca.
El AR/VP de la UE y el SG de la OTAN se reunieron el 9 de noviembre en la sede del Servicio Europeo de Acción Exterior. El SG saludó a Borrell y comentó que en la reunión en Londres, el 4 de diciembre, los dirigentes aliados acogieron con satisfacción los progresos sin precedentes en la cooperación OTAN-UE incluyendo la respuesta a la crisis de refugiados y migrantes, la mejora de la movilidad militar y la defensa de las amenazas híbridas y cibernéticas. En la reunión también se acogió con beneplácito la cooperación de la Alianza con la UE en la lucha contra el terrorismo. El SG señaló que una defensa europea más sólida puede contribuir a un reparto más justo de las cargas en el seno de la OTAN y subrayó la necesidad de complementariedad entre la OTAN y la UE, así como la participación en esa defensa de aliados no pertenecientes a la UE. Stoltenberg añadió que «la UE no puede sustituir a la OTAN cuando se trata de la defensa de Europa». Además, expresó su compromiso de asegurar que la OTAN y la UE continúen complementándose.
Los avances en la PCSD de la UE han coincidido con un progreso significativo en la cooperación entre la OTAN y la UE. Las declaraciones conjuntas sobre esa cooperación en las cumbres de Varsovia y de Bruselas y la aprobación por los consejos de la UE y de la OTAN de un conjunto común de propuestas de cooperación en diciembre de 2016 y 2017 han dado paso a la aplicación de 74 medidas concretas de cooperación entre las dos organizaciones.
La cooperación entre la UE y la OTAN se realiza en base a cuatro principios rectores esenciales: apertura, transparencia, inclusividad y reciprocidad. Todo con pleno respeto de la autonomía decisoria de ambas organizaciones. No obstante, para algunos el avance hacia una defensa común en la UE puede suponer el riesgo de debilitar el vínculo transatlántico o de duplicar lo que la OTAN ya está haciendo. Sin embargo, seguir avanzando juntos es la única respuesta posible para hacer viable el desarrollo de la defensa en la UE y para aumentar la dimensión política de la OTAN. ■

NOTAS

[1]La entrevista al presidente francés había sido hecha el 21 de octubre de 2019.
[2]De acuerdo con las últimas informaciones, parece que la retirada formal del R.U. de la Unión será el 31 de enero de 2020.
[3]En los documentos de la UE se escribe Estados miembros para referirse a los Estados que forman parte de la Unión.
[4]TEDAE es la Asociación Española de Empresas Tecnológicas de Defensa, Seguridad, Aeronáutica y Espacio, y su misión es dar voz a sus empresas y fomentar el desarrollo de los sectores que lo integran considerados como un todo.
[5]Conocido en inglés como European Peace Facility.
[6]Parte de la nota oficial del 3 de diciembre anunciando la reunión de los líderes aliados.
[7]NATO's Airborne Early Warning and Control Force.

56 OTAN.indd 63 21/1/20 8:38