

# LA RELACIÓN DE CONSULTA Y COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA OTAN

Por MILAGROS ÁLVAREZ VERDUGO\*

## SUMARIO:

INTRODUCCIÓN.—I. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA RELACIÓN UE/OTAN: a) LOS PRINCIPIOS INSCRITOS EN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA. b) LOS PRINCIPIOS ENUNCIADOS POR EL CONSEJO EUROPEO.—II. LAS MODALIDADES DE CONSULTA Y COOPERACIÓN UE/OTAN.—III. CONSIDERACIONES FINALES

## INTRODUCCIÓN

En virtud del proceso iniciado por el Consejo Europeo en junio de 1999 la política europea de seguridad y defensa incluye, entre otros aspectos, el establecimiento de una relación directa entre la Unión Europea y la OTAN<sup>1</sup>. No es la primera vez que la Unión se relaciona con una organización de cooperación preferentemente militar, pues la incorporación de la defensa como ámbito de interés de la UE incluyó hasta el Tratado de Niza un esquema de coordinación y cooperación con la UEO<sup>2</sup>. Por otro lado, el Tratado de la Unión Europea (TUE) contempla desde su redac-

---

\* Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público. Universitat de Barcelona.

<sup>1</sup> Vid. Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, Conclusiones de la Presidencia (SN 150/99), Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa, pto. 3.

<sup>2</sup> El Tratado de Niza, que modifica el Tratado de la Unión Europea y los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y que aún no ha entrado en vigor, se firmó el 26 de febrero de 2001. El texto aparece publicado en el *DOCE* C 80 de 10 de marzo de 2001.

ción inicial referencias específicas a la Alianza Atlántica y a la política elaborada en su seno. Además, el establecimiento de una relación directa entre la UE y la OTAN constituye, en parte, una consecuencia lógica tras la decisión de la Unión de asumir las funciones encomendadas a la UEO, desapareciendo por consiguiente el papel de la UEO como 'organización puente' entre la UE y la Alianza Atlántica.

Todo ello no aminora el interés que suscita la relación UE/OTAN. La relevancia política y militar de esta última exige plantearse cual es su incidencia en la política de seguridad y defensa de la UE. Se trata, pues, de analizar las características de esa relación a fin de identificar cuáles son sus rasgos estructurales por razón del marco normativo vigente, distinguiéndolos de aquéllos otros que tengan su origen en razones de índole política, económicas o de otro tipo. La definitiva articulación de una relación UE/OTAN constituye además un tema pendiente en la configuración de la política europea de seguridad y defensa (PESD) que incide en su capacidad operativa, siquiera desde el momento en que se contemplan operaciones de la UE cuya realización dependen de la posibilidad de contar con los medios colectivos de la Alianza.

El contenido definitivo de la relación de consulta y cooperación entre la UE y la OTAN vendrá marcado, indudablemente, por factores de naturaleza política. No obstante, y desde un enfoque jurídico, interesa delimitar los parámetros normativos vigentes que en todo caso condicionan la negociación entre ambas organizaciones. Esto nos permitirá definir cuáles son los márgenes reales de la relación UE/OTAN y nos proporcionará el marco de referencia obligado para analizar las modalidades de consulta y cooperación diseñadas hasta el momento. A tal efecto, dividiremos nuestra exposición en dos apartados. En primer lugar analizaremos los principios que rigen la relación UE/OTAN, procediendo a su identificación y a la determinación de su naturaleza jurídica. Con ello definiremos el marco normativo vigente de esa relación intersubjetiva y averiguaremos en qué medida dicho marco condiciona la PESD (su contenido, características y posible evolución). En segundo lugar estudiaremos las modalidades de cooperación UE/OTAN. A este respecto cabe advertir que, en el momento de cerrar este trabajo, no existe acuerdo sobre algunos de sus extremos más significativos, concretamente sobre las modalidades de acceso de la UE a los medios y recursos atlánticos. No obstante sí contamos con la propuesta formulada por el Consejo Europeo de Niza y con la práctica de relación establecida hasta la fecha. Su estudio debe permitirnos advertir

la adecuación de esas modalidades al marco normativo UE/OTAN y sus efectos sobre la PESD.

## I. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA RELACIÓN UE/OTAN

La relación entre la UE y la OTAN se rige por un conjunto de principios que encuentran su origen en el TUE y que han sido desarrollados a través de las conclusiones y textos adoptados por el Consejo Europeo.

### a) LOS PRINCIPIOS INSCRITOS EN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

A pesar de las múltiples cautelas con que se introdujeron en el TUE las cuestiones relativas a la defensa el Tratado sometió, desde un primer momento, la eventual utilización de las disposiciones ahora contenidas en su artículo 17 a un conjunto de condiciones. Éstas versan sobre las especificidades de algunos Estados miembros en política de seguridad y defensa y sobre el Tratado del Atlántico Norte<sup>3</sup>.

Respecto a la Alianza Atlántica el artículo 17 del TUE incluye una doble referencia. En primer lugar encontramos lo que podríamos denominar un límite de carácter negativo: el Tratado impone, como compromiso convencionalmente establecido, el expreso respeto a las obligaciones que derivan del Tratado del Atlántico Norte para algunos Estados de la UE. En segundo lugar, la disposición contiene una condición 'positiva' para

---

<sup>3</sup> Según se afirma en el art. 17, la política de la Unión «no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros *que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)* y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco» La cursiva es nuestra, a fin de diferenciar la única novedad que introdujo el Tratado de Amsterdam a esta disposición, anteriormente contenida en el artículo J.4.4 del TUE. Algunos autores consideran que las condiciones establecidas en la disposición transcrita constituyen auténticos límites a la cooperación dentro del marco de la UE. Entre otros vid. MORGAN, R., «How Common Will Foreign and Security Policies Be?» en DEHOUSSE, R. (ed.), *Europe After Maastricht. An Ever Closer Union?*, Law Books in Europe, München, 1994, p. 192.

el desarrollo de la PESD: la exigencia de su compatibilidad con la política elaborada, precisamente, en el seno de la Alianza Atlántica<sup>4</sup>. Si analizamos estos límites tomando en consideración las diferencias entre la redacción del Tratado de Maastricht y la que ofrece el TUE ahora vigente, es posible apreciar un efectivo reforzamiento del parámetro relacionado con la Alianza Atlántica<sup>5</sup>. Éste se advierte no sólo en la nueva incorporación al Tratado de una de las principales diferencias que enfrentan a los Estados miembros de la Unión (respecto a la organización a la que debe encomendarse, primordialmente, su defensa común), sino también en la reiteración al respeto de esos límites que se contiene en el último párrafo del artículo 17.3 del TUE.

En primer lugar, afirmar que «la política de la Unión... respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros *que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte*», no sólo verbaliza lo que podríamos calificar como ‘dato obvio de la realidad’, sino que además parece estar avalando la elección política de situar a la OTAN como fundamento mismo de la defensa común<sup>6</sup>. La disposición vendría a establecer una suerte de preeminencia de tales obligaciones, no sólo justifica-

<sup>4</sup> Si utilizamos la terminología de SOCINI, las condiciones relacionadas con la Alianza Atlántica bien podrían calificarse como instrumentos para la coordinación negativa entre Organizaciones internacionales. Vid. SOCINI, R., *Rapports et conflits entre Organisations européennes*, A.W. Sythoff, Leyde, The Netherlands, 1960, pp. 45 y ss.

<sup>5</sup> En opinión de MARIÑO, las razones que explican que el Tratado de Amsterdam preserve y refuerce en materia de seguridad y defensa la vigencia del marco atlántico son los avances registrados en las relaciones de cooperación UEO/OTAN y la visión atlantista de que los procesos de ampliación de la OTAN y de la UE son paralelos y complementarios. Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., «La política de seguridad y defensa comunes», en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, Vol. I, McGraw Hill, Madrid, 1998, p. 374-5.

<sup>6</sup> En este sentido, vid. LANGRISH, S., «The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights», *European Law Review*, Vol. 23, n.º 1, february 1998, p. 12. De hecho esa era la interpretación del Ministro de Defensa británico, G. Robertson, quien en un discurso pronunciado ante la Asamblea de la UEO afirmaba que «la OTAN debe seguir siendo el fundamento de la defensa colectiva, como el Tratado de Amsterdam lo reconoce expresamente» (traducción propia). Vid. *Assemblée Parlementaire de l'UEO, Quarante Quatrième Session Ordinaire (Deuxième partie), Compte Rendu Officiel de la Septième Séance, Mardi 1er décembre 1998 à 9 heures 30 (Document A/UEO (44) CR 7)*.

da por razón de la preexistencia temporal de la Alianza y por tanto de la necesidad de esos Estados de compatibilizar las obligaciones que se derivan de uno y otro Tratado. Aún más, a expensas de un cambio en la 'consideración' de esos Estados miembros, se estaría poniendo fin definitivamente a la opción de una defensa europea asegurada únicamente por la UEO o, en su caso, únicamente vinculada a la UE<sup>7</sup>. En otros términos, la defensa común a la que podría conducir la definición progresiva de una política de defensa de la UE sólo será posible si, cuando menos, la misma está estrechamente vinculada a la Alianza Atlántica.

En segundo lugar, el respeto a las condiciones señaladas en el artículo 17.1 y, por tanto, al parámetro atlántico se extendió expresamente en virtud del Tratado de Amsterdam a las decisiones de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa (artículo 17.3, último párrafo); decisiones cuya elaboración y puesta en práctica se encomendaban a la UEO. Aunque el Tratado de Niza, aún no en vigor, ha eliminado las disposiciones del TUE referentes a la UEO, sigue manteniendo esa exigencia en el tercer apartado del artículo 17, donde se afirma que «las decisiones a que se refiere el presente artículo que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa se adoptarán sin perjuicio de las políticas y obligaciones a que se refiere el párrafo segundo del apartado 1».

Las disposiciones analizadas permiten extraer una primera consecuencia: el respeto al parámetro atlántico tiene efectos sobre el contenido de la PESD. Por un lado, porque excluye de esa política el establecimiento de una defensa común circunscribiendo así su contenido a la acepción instrumental del término defensa: las operaciones militares de gestión de crisis<sup>8</sup>. Por otro lado, porque incluso con ese contenido la PESD debe ser

---

<sup>7</sup> En este sentido se expresa BUFFOTOT, P., «La Conférence intergouvernementale et la réforme de la PESC: Beaucoup de bruit pour rien», *La Documentation française - Notes et études documentaires*, n.º 5064-65, Décembre 1997, p. 241. En palabras de AZNAR GÓMEZ, «la coordinación de la política de seguridad y defensa entre algunos Estados miembros queda sujeta a la autoapreciación de dichos Estados, que son los que tendrán que considerar si su defensa común se realiza en el marco de la Unión Europea a través de la PESC y de la UEO o en el marco de la OTAN». Vid. AZNAR GÓMEZ, M. J., «¿Es posible una identidad europea de defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 4, Julio/Diciembre 1998, p. 628.

<sup>8</sup> Con carácter general, y para VAN EEKELLEN, el hecho de que la referencia a la OTAN se traslade al artículo 17.1, cuando antes estaba en el apartado 4 del artículo J.4 del TUE, reduce la sustancia de una política europea de defensa a los aspec-

compatible con la política elaborada en el seno de la OTAN<sup>9</sup>. Estamos por tanto ante lo que cabría denominar un principio de preeminencia de las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte y de la Organización articulada a su amparo. Principio que opera, por un lado, limitando el contenido de la PESD y, por otro, condicionando el alcance de las decisiones de la UE en el ámbito de la gestión de crisis. Los textos adoptados desde 1999 por el Consejo Europeo corroboran esta interpretación.

Respecto a la exclusión de la defensa común como ámbito de la PESD, las declaraciones del Consejo Europeo no dejan lugar a dudas. Así, la Declaración sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa, adoptada en junio de 1999, consagra el reconocimiento de la Alianza Atlántica como estructura de referencia en materia de defensa común. En ella se afirma taxativamente que «la Alianza sigue constituyendo los cimientos de la defensa colectiva de sus Estados miembros»<sup>10</sup>. En esa misma línea volvía a insistir el Consejo Europeo de Helsinki al reconocer expresamente que «la OTAN sigue siendo para sus miembros la piedra angular de la defensa colectiva»<sup>11</sup>. Se trata de reconocimientos de alcance político que trascienden la operatividad de los compromisos jurídicos efectivamente vigentes entre los Estados pero que ponen de manifiesto, además de la exclusión mencionada, una intensa vinculación entre la política de defensa de la UE y la Alianza Atlántica.

Respecto a la compatibilidad de la PESD con la política elaborada en el seno de la OTAN, los textos adoptados por el Consejo Europeo parecen ir un poco más allá de las exigencias que impone el TUE. La primera indicación en este sentido se produce en el Consejo Europeo de Colonia. El Consejo Europeo confirma la especialidad material de la política de seguridad y defensa de la UE (la gestión de crisis) pero parece con-

---

tos relacionados con la gestión de crisis. Vid. VAN EEKELEN, W., *Debating European Security 1948-1998*, Sdu Publishers, The Hague, 1998, p. 271.

<sup>9</sup> En palabras de MAURY, atendiendo a las múltiples compatibilidades a que el TUE somete la política de seguridad y defensa de la UE «il ne peut y avoir une politique de l'Union dans le domaine de la défense que non seulement si ses membres sont d'accord, mais également si les États-Unis n'y voient pas malice». Vid. MAURY, J. P., *La construction européenne. La sécurité et la défense*, Ed. P.U.F., Paris, 1996, p. 239.

<sup>10</sup> Vid. Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo III, pto. 5

<sup>11</sup> Vid. Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, Conclusiones de la Presidencia (SN 300/99), Anexo IV.

templar la actuación de la UE en términos de complementariedad a la acción de la Alianza. En efecto, los Jefes de Estado y de Gobierno se muestran convencidos de que «la Unión debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN». Ahora bien, se asume como premisa que «un papel más efectivo de la UE en la prevención de conflictos y la gestión de crisis contribuirá a revitalizar y renovar la Alianza». En la realización de esta tarea se comprometen además a velar por el desarrollo de «unas consultas mutuas, una cooperación y una transparencia eficaces entre la UE y la OTAN»<sup>12</sup>. La impresión que causan los textos adoptados en Colonia se ratifica en el Consejo Europeo de Helsinki. En esta ocasión no sólo se reconoce que la OTAN «seguirá desempeñando un importante papel en la gestión de crisis» sino que además éste parece articularse en términos de preferencia: la eventualidad de operaciones militares dirigidas por la UE sólo se contempla en el caso de que la OTAN no participe en su realización. Tal y como se recoge en las Conclusiones de la Presidencia, «el Consejo Europeo ha destacado su determinación de crear una capacidad de decisión autónoma y, en aquellas operaciones militares en las que no participe la OTAN en su conjunto, la capacidad de iniciar y llevar a cabo operaciones militares dirigidas por la UE en respuesta a crisis internacionales. Este procedimiento, que evitará duplicaciones innecesarias, no implicará la creación de un ejército europeo»<sup>13</sup>.

#### b) LOS PRINCIPIOS ENUNCIADOS POR EL CONSEJO EUROPEO

Atendiendo al mandato del Consejo Europeo de Helsinki, el Informe de la Presidencia anexo a las conclusiones del Consejo Europeo de Feira aborda en un apartado específico los principios que deberán regir las consultas con la OTAN en materia militar<sup>14</sup>. Evidentemente no podemos in-

<sup>12</sup> Vid. Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo III: Declaración..., ptos. 1 y 3.

<sup>13</sup> Vid. Consejo Europeo de Helsinki (diciembre 1999), *doc. cit.*, Conclusiones de la Presidencia, pto. 27 y Anexo IV.

<sup>14</sup> Vid. Consejo Europeo de Helsinki (dic. 1999), *doc. cit.*, Conclusiones de la Presidencia, ptos. 28 y 29 y Consejo Europeo de Santa Maria da Feira, 19 y 20 de

terpretar su contenido como sustituto del marco normativo que impone el TUE a la relación UE/OTAN. Se trata por tanto de analizar en qué medida sus enunciados modulan la aplicación de ese marco y las condiciones que en él se contienen.

El Informe afirma en primer lugar que «el desarrollo de las consultas y la cooperación entre la UE y la OTAN debe tener lugar con pleno respeto de la autonomía de la UE para tomar decisiones». A continuación enuncia una serie de principios que informan aspectos concretos de la relación UE/OTAN. Dichos aspectos son la cooperación entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis, el desarrollo de capacidades militares y las modalidades de relación entre ambas organizaciones. Respecto a la cooperación en la gestión de crisis, se cita el principio de colaboración entre ambas organizaciones en términos de igualdad. Con relación al desarrollo de capacidades militares, la literalidad del Informe de la Presidencia parece apuntar a un principio de complementariedad con la Alianza Atlántica pues se afirma que «los objetivos de la UE en el campo de las capacidades militares y los derivados, para los países de que se trate, de la Iniciativa sobre Capacidades de Defensa de la OTAN se reforzarán entre sí». Finalmente, en materia de procedimientos y modalidades para articular la relación UE/OTAN se insiste en el principio de igualdad entre ambas estructuras, en la necesidad de adaptar el esquema de relación UEO/OTAN dado que UE y OTAN son organizaciones de distinta naturaleza y en el principio de no-discriminación con respecto a ninguno de los Estados miembros en las relaciones entre ambas instituciones.

La interpretación de este documento en el marco de las disposiciones del TUE permite afirmar que su contenido informa la exigencia de compatibilidad de la política de seguridad y defensa de la UE con la política elaborada en el seno de la Alianza Atlántica. De hecho, el propio Informe indica que el objetivo es lograr que las consultas, la cooperación y la transparencia sean plenas y efectivas para definir y adoptar decisiones con rapidez sobre la respuesta militar más adecuada a cualquier crisis y para garantizar la eficacia en la gestión de crisis. El Consejo Europeo persigue así aquella compatibilidad por la vía de la cooperación entre la UE y la OTAN. Cooperación que, a la luz de los principios enunciados, preten-

---

junio de 2000, Conclusiones de la Presidencia (SN200/00), Apéndice 2 del Anexo I: Principios que deberán regir las consultas con la OTAN en materia militar y recomendaciones para desarrollar las formas que deberán revestir las relaciones entre la UE y la OTAN.

de se produzca en términos de igualdad (y, por tanto, respeto a la autonomía de decisión de la UE), aceptando la diferente naturaleza de una y otra organización y sin discriminar a ninguno de los Estados miembros por razón de su no pertenencia simultánea a la UE y a la OTAN.

## II. LAS MODALIDADES DE CONSULTA Y COOPERACIÓN UE/OTAN

El Consejo del Atlántico Norte y el Consejo Europeo han manifestado en reiteradas ocasiones la voluntad de establecer una relación UE/OTAN basada en acuerdos permanentes<sup>15</sup>. En esa perspectiva el Consejo Europeo de Niza adoptó un documento de posición sobre acuerdos permanentes para la consulta y cooperación UE/OTAN y sobre las modalidades de acceso de la UE a los medios y capacidades de la Alianza Atlántica<sup>16</sup>. Su objetivo es asegurar una consulta eficaz, una cooperación y una transparencia sobre la respuesta militar apropiada en caso de crisis así como garantizar una gestión eficaz de las mismas. A tal efecto se delimita el ámbito material de las consultas y de la cooperación entre ambas organizaciones: las cuestiones de seguridad, de defensa y de gestión de crisis de interés común. El documento de la UE recoge las medidas que deben

---

<sup>15</sup> Por parte de la OTAN, vid. *Washington Summit Communiqué*, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. on 24th April 1999, An Alliance for the 21st Century (NAC-S(99)64, 24 Apr. 1999), ptos. 9 y 10; Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Brussels, 14 and 15 December 2000, *Final Communiqué* (Press Release M-NAC-2(2000)124, 15 Dec. 2000), pto. 31; y Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Budapest, 29 May 2001, *Final Communiqué* (Press Release M-NAC-1(2001)077, 29 May 2001), pto. 42.

Por parte de la UE, vid. Consejo Europeo de Helsinki (dic. 1999), *doc. cit.*, Conclusiones de la Presidencia, pto. 28 y Anexo 1 del Anexo IV. Específicamente, el Consejo Europeo de Feira identifica como tema prioritario la definición del régimen permanente de la relación UE/OTAN. Vid. Consejo Europeo de Feira (junio 2000), *doc. cit.*, Apéndice 2 del Anexo I.

<sup>16</sup> Vid. Consejo Europeo de Niza, 7 a 9 de diciembre de 2000, Conclusiones de la Presidencia (Nr: 400/1/00), Anexo VII del Informe de la Presidencia sobre la política europea de seguridad y defensa. Entre otros análisis de las decisiones en materia de PESD adoptadas por el Consejo Europeo de Niza cabe destacar el realizado por GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 9, 2001, p. 197-238.

permitir el diálogo regular con la OTAN, las modalidades de esa relación en periodos de crisis y las condiciones para hacer posible la puésta a disposición de recursos atlánticos a la UE. A pesar del tiempo transcurrido, subsisten diferencias que impiden el acuerdo sobre alguno de estos extremos.

i) El diálogo regular UE/OTAN se instrumenta en el documento de Niza a través de un conjunto de modalidades de cooperación interorgánicas que podemos clasificar en tres categorías. En primer lugar, se prevén reuniones conjuntas de órganos de la UE y de la OTAN: entre el Consejo del Atlántico Norte y el Comité Político y de Seguridad (COPS), entre los Comités militares de la OTAN y de la UE y entre los grupos subsidiarios de una y otra organización. En segundo lugar se contempla la invitación de representantes de la OTAN (Secretario General, Presidente del Comité Militar y Adjunto al SACEUR) a reuniones del Consejo y del Comité Militar de la UE. Por último se prevé el mantenimiento de contactos entre los Secretarios Generales, las Secretarías y los Estados mayores de la OTAN y de la UE. Estos contactos serán objeto de informes regulares al COPS y al Comité Militar de la UE.

Las modalidades indicadas constituyen lo que podríamos denominar el entramado institucional de la relación UE/OTAN. Este entramado institucional no es novedoso desde la perspectiva de las relaciones de coordinación inter-organizaciones internacionales y permite la relación entre los órganos con capacidad de decisión de una y otra organización. No obstante, su efectividad como instrumento para la elaboración de consensos depende de la voluntad política de las partes implicadas para llegar a acuerdos sustantivos.

ii) Mayor interés revisten las modalidades de cooperación diseñadas para articular las relaciones UE/OTAN en periodos de crisis. Modalidades que se arbitran, por un lado, para la fase de emergencia de una crisis y, por otro, para el supuesto que la UE decida emprender una operación de gestión de crisis.

Durante la fase de emergencia de una crisis las medidas previstas ponen de manifiesto la voluntad por alcanzar una valoración conjunta de la situación (mediante la intensificación de las reuniones conjuntas y demás modalidades del entramado institucional de la relación UE/OTAN). Además, contemplan la posibilidad de que la UE se apoye en las capacidades

de planificación de la Alianza para definir sus opciones estratégicas militares. La interrelación con la Alianza se produce por tanto en el ámbito político y operacional.

Una vez que la UE prevé acometer una operación de gestión de crisis la cooperación con la OTAN puede producirse bajo dos formas distintas, dependiendo de la necesidad de recurrir o no a medios y capacidades de la Alianza. Mientras que en este último caso la cooperación se limitará a la información mutua sobre el desarrollo general de la operación, la realización de operaciones UE utilizando medios atlánticos exige la puesta en práctica de un complejo proceso de toma de decisiones en el que se advierte la incidencia permanente de la organización atlántica.

En primer lugar, la Alianza participa en el diseño de la operación pues se prevé su asistencia para la preparación de los documentos de planificación necesarios. No obstante, la autonomía de decisión de la UE parece preservarse mediante la exigencia de que tales documentos sean aprobados por el COPS.

En segundo lugar, los órganos atlánticos también participan en el proceso de toma de decisión respecto a los medios necesarios para la realización de la operación. Esto es así desde el momento que la determinación del elenco de medios que se pondrá a disposición de la UE se realiza conjuntamente por expertos de ambas organizaciones. Hecho esto, y una vez que la UE formula oficialmente su demanda de medios y capacidades, las condiciones relativas a la cesión y modalidades de puesta a disposición se fijan en una reunión conjunta COPS/Consejo del Atlántico Norte. Además se prevé que durante el transcurso de la operación la Alianza Atlántica debe estar regularmente informada de la utilización de sus medios y capacidades y que, llegado el momento, se le comunicará la decisión de poner fin a la operación.

iii) La plena operatividad del mecanismo previsto para la realización de operaciones que necesiten del recurso a medios y capacidades atlánticas depende, según el documento de Niza, de tres condiciones. Estas condiciones son las siguientes: la garantía de acceso a las capacidades de planificación de la OTAN, la presunción de disponibilidad de medios y capacidades pre-identificados, y la identificación de una serie de opciones de mando a disposición de la UE.

El acceso garantizado (esto es, sin autorización caso por caso) a las capacidades de planificación de la Alianza es una condición necesaria para

que la UE elabore sus opciones militares estratégicas y para asegurar la planificación de las operaciones en las que se utilicen medios y capacidades de la Alianza. Mientras que lo segundo más parece una garantía de la Alianza para asegurarse una utilización óptima de sus medios, el recurso a las capacidades de planificación atlánticas para la elaboración de las opciones estratégicas de la UE constituye un instrumento auxiliar de ésta a la hora de decidir las medidas a adoptar frente a una situación de crisis. En todo caso, el documento pone de manifiesto dos de los principales problemas que derivan de la dependencia de la OTAN en materia de planificación operacional. En primer lugar, la asimetría de miembros entre una y otra organización impone una exigencia: la necesidad de que los Estados mayores de la Alianza encargados de esos trabajos de planificación estén abiertos a la participación de todos los Estados miembros de la UE, esto es, también de aquéllos que no pertenecen a la organización atlántica<sup>17</sup>. En segundo lugar, y aún tratándose de un acceso garantizado a las capacidades de planificación de la OTAN, se contempla la posibilidad de que esta organización no pueda asumir simultáneamente los trabajos derivados de las demandas de la UE y aquellos propios de la OTAN. En tal circunstancia, y aunque se prevea la celebración de consultas para definir una solución aceptable, la decisión final respecto a qué trabajos son prioritarios permanecería en manos de la organización atlántica.

La presunción de disponibilidad de medios y capacidades atlánticas constituye una condición *sine qua non* para la realización de algunas operaciones de la UE. Dicha presunción exige de la previa identificación de tales medios y capacidades, tarea que el documento remite al trabajo conjunto de expertos de ambas organizaciones y a la validación por parte de los respectivos Comités Militares. Ahora bien, la existencia de esta 'lista de medios a disposición' no convierte en automática la petición, llegado el caso, de la UE. La efectiva puesta a disposición de la UE de los medios y capacidades atlánticos requiere del acuerdo específico de ambas organizaciones a través de una reunión conjunta COPS/Consejo del Atlántico Norte. Aún más, aunque esa puesta a disposición se presuma para toda la duración de la operación se contempla una doble excepción: que la Alianza ponga en marcha una 'operación artículo 5' (defensa colectiva) o

---

<sup>17</sup> Esa necesidad cuestiona la afirmación que se hace desde algunos sectores en el sentido de que los trabajos de planificación militar tienen una naturaleza eminentemente técnica, esto es neutral, y que por tanto no afecta a la autonomía de la UE el hecho de que se realicen en una instancia no europea como es la OTAN.

una operación de gestión de crisis que se considere prioritaria tras la celebración de consultas entre la UE y la OTAN. Además, la Alianza se ve atribuido el derecho a ser regularmente informada de la utilización de sus medios por parte de la Unión.

La última de las condiciones necesarias para el funcionamiento de la cooperación UE/OTAN en el caso de operaciones de la UE en las que se utilicen medios atlánticos hace referencia a la identificación de un conjunto de opciones de mando a disposición de la UE. Se trata de una modalidad específica de la condición anteriormente analizada que parte de una presunción: la posibilidad de desgajar elementos de la cadena de mando atlántica para ser utilizados por la UE como mandos de una operación. El documento asigna a los expertos de la UE y de la OTAN la realización de los trabajos encaminados a la elaboración de esa 'lista de mandos' y atribuye a los Comités Militares respectivos la competencia para su aprobación. Ahora bien, también en este caso la efectiva puesta a disposición de la UE, para operaciones propias, de elementos de la cadena de mando atlántica requiere la decisión *ad hoc* por parte del Consejo del Atlántico Norte.

¿Cuál es el alcance de los acuerdos efectivamente adoptados hasta la fecha entre la UE y la OTAN? Por el momento, y más allá de sus declaraciones felicitándose de las propuestas formuladas por la UE, la Alianza Atlántica sólo ha mostrado su acuerdo al conjunto de modalidades de cooperación interorgánica que deben permitir el diálogo regular entre ambas organizaciones. Dicho acuerdo se materializó en enero de 2001 mediante un intercambio de cartas entre la Presidencia sueca de la UE y el Secretario General de la OTAN<sup>18</sup>. Resta pendiente, por tanto, la articulación de las modalidades de acceso de la UE a los medios y capacidades de la Alianza así como la aprobación de un acuerdo de seguridad permanente que sustituya al acuerdo provisional adoptado a mediados de 2000 y permita el intercambio efectivo de información clasificada<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Vid. Consejo del Atlántico Norte de 29 de mayo de 2001, *doc. cit.*, pto. 42; Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001, Conclusiones de la Presidencia (SN 2001/01 REV 1) y Rapport de la Présidence au Conseil Européen de Göteborg sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense (Nr:9526/3/01), pto. 32.

<sup>19</sup> El Consejo del Atlántico Norte celebrado en Reykjavik ha vuelto a constatar que resta un importante trabajo por realizar respecto al establecimiento de las modalidades de acceso de la UE a los medios y capacidades de la Alianza. Vid. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Reykjavik, 14 May 2002, *Final*

Analizar cuáles son las dificultades principales que impiden la adopción definitiva de los acuerdos permanentes UE/OTAN nos situaría fuera del objeto específico de este trabajo. No obstante, sí resulta relevante indicar dónde están las diferencias más significativas, pues a través de ellas pueden observarse algunos riesgos para la autonomía de la PESD. Esas diferencias se centran en los derechos de participación de los Estados miembros de la OTAN en las operaciones emprendidas por la UE, en las posibilidades de extraer de la cadena de mandos atlántica elementos a disposición de la UE y en la determinación del conjunto de medios y capacidades que podrían ponerse a disposición de las operaciones de la Unión.

La participación de los Estados miembros de la OTAN en las operaciones de la UE no constituye un aspecto específico de la relación intersubjetiva entre ambas organizaciones. La UE aborda esta cuestión a través de un dispositivo general para la participación de terceros Estados en sus operaciones de gestión de crisis; dispositivo que, no obstante, incluye ciertas peculiaridades en beneficio de los Estados miembros de la Alianza Atlántica, concretamente el derecho a participar en las operaciones de la UE que utilicen medios y capacidades atlánticas<sup>20</sup>. La mayoría de los Estados afectados parecería haber aceptado el modelo propuesto por la UE pero Turquía insiste, entre otros extremos, en obtener el derecho a participar en las operaciones de la UE que se realicen sin emplear medios y capacidades de la OTAN<sup>21</sup>.

---

*Communiqué* (Press Release M-NAC-1(2002)59, 14 May 2002), pto. 16. El acuerdo de principio sobre el apoyo OTAN a las operaciones dirigidas por la UE se remonta a la Cumbre de Washington de la Alianza Atlántica de abril de 1999.

<sup>20</sup> Vid. Consejo Europeo de Niza (dic. 2000), *doc. cit.*, Anexo VI del Anexo VI: Dispositivos relativos a los Estados europeos miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE y otros países que son candidatos a la adhesión a la UE.

<sup>21</sup> Los informes anuales de la Comisión sobre los progresos realizados por Turquía con vistas a la adhesión recogen el desacuerdo de Turquía con el dispositivo de la UE para la participación de terceros Estados en sus operaciones de gestión de crisis y, también, su disconformidad con el documento de Niza relativo a las modalidades de acceso a medios y capacidades atlánticas. Entre otros, vid. *Rapport régulier 2001*, Bruxelles, le 13.11.2001, SEC(2001)1756, Chapitre 27. El Parlamento Europeo ha pedido explícitamente a Turquía «que, en tanto que miembro de la OTAN y candidato a la adhesión a la UE, respete la autonomía decisoria de la Unión como institución y no siga bloqueando un entendimiento entre la UE y la OTAN sobre la planificación común de operaciones con medios y capacidades de la OTAN». Vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2001, sobre los progresos de la Política Exterior y de Seguridad Común, pto. 5, en *DOCE C* 112 E, de 9.5.2002, p. 333-338.

Respecto a la propuesta de la UE relativa a la identificación de unidades de mando que pudieran ser utilizadas en operaciones propias de la UE, la primera duda desde la perspectiva atlántica versa sobre las posibilidades reales de aislar una cadena de mando puramente europea dentro de la OTAN. Tampoco debemos olvidar la insistencia norteamericana en que el Adjunto al SACEUR sea el mando de las fuerzas europeas en todas las operaciones<sup>22</sup>.

Por último, la determinación del elenco de medios y capacidades atlánticas a disposición de la UE se enfrenta, por razones obvias, a un problema: decidir cuáles son susceptibles de dicha afectación. Particularmente, los Estados Unidos no son partidarios de incluir las fuerzas americanas en el conjunto de capacidades a disposición de la UE<sup>23</sup>. Más allá de los esfuerzos que la UE debe acometer en favor de su autonomía operacional parece evidente que, mientras tanto, la capacidad de la UE para emprender acciones de una cierta envergadura dependerá de sus posibilidades de acceso y utilización de los recursos atlánticos<sup>24</sup>.

### III. CONSIDERACIONES FINALES

Desde una perspectiva jurídica, la relación de consulta y cooperación entre la UE y la OTAN está condicionada por una exigencia fundamental: lograr la compatibilidad de la PESD con la política elaborada en el seno de la Alianza Atlántica. En ese objetivo merece una valoración positiva el entramado institucional que, en virtud de las modalidades de cooperación interorgánica adoptadas, permiten el diálogo regular entre ambas organizaciones. Sustentadas por una voluntad política adecuada, la puesta en práctica de esas medidas puede lograr dicha compatibilidad sin que resul-

---

<sup>22</sup> Vid. Assembly of WEU, *Implementation of the Nice Summit decisions in the operational area of the European Security and Defence Policy (ESDP)*, Document A/1734, 19 June 2001, ptos. 43 y ss.

<sup>23</sup> *Ibid*, pto. 44.

<sup>24</sup> El Consejo Europeo de Laeken adoptó la Declaración de operatividad de la PESD donde se afirma que «la Unión es ya capaz de conducir operaciones de gestión de crisis». No obstante, el Informe de la Presidencia presentado a dicho Consejo Europeo admite la existencia de importantes déficits en materia de capacidades estratégicas. Vid. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, Conclusiones de la Presidencia (SN 300/01) Anexo II, e Informe de la Presidencia sobre la política europea de seguridad y defensa (15193/01).

te afectada la autonomía de la UE en la definición de la PESD. Además tampoco debe obviarse el hecho de que once Estados de la UE lo son también de la Alianza Atlántica, circunstancia que debiera favorecer la oportuna traslación al foro atlántico de las posiciones e intereses de la UE cuando éstas hayan sido definidas. Ejemplo específico de la virtualidad de esas modalidades es su utilización durante la fase de emergencia de una crisis, con el objetivo de alcanzar una valoración consensuada entre la UE y la OTAN respecto a la situación internacional en curso.

A nuestro juicio la compatibilidad exigida por el TUE no justifica, sin embargo, algunas de las características que revisten las actuales relaciones entre la UE y la OTAN. Muy especialmente, la aparente preferencia expresada por la UE de que sea la OTAN quien lleve a cabo las operaciones de gestión de crisis se fundamenta en razones de naturaleza política que no encuentran apoyo alguno en las disposiciones del TUE. Además, la ejecución de esa preferencia erosionaría la visibilidad de la Unión como actor internacional, amén de contradecir el objetivo último que justifica según el propio Consejo Europeo el proceso iniciado en 1999: «que la Unión Europea desempeñe plenamente su papel en la escena internacional»<sup>25</sup>.

Por último, la valoración de las modalidades diseñadas por la UE para permitir su acceso a los medios y capacidades de la Alianza Atlántica debe hacerse desde una doble perspectiva. En primer lugar, y como apuntábamos al final del anterior apartado, la UE adolece de una significativa carencia de medios que tiene que suplir, en un futuro inmediato, mediante el recurso a los medios atlánticos. Desde una perspectiva orgánica deberían quizás comprenderse las salvaguardias con que se rodea la puesta a disposición de medios de una organización a otra. Dicho esto, y en segundo lugar, creemos que el problema es otro. La UE parece actuar circunscribiéndose a principios jurídicos que, ciertamente, obligaban a la UEO en su relación con la OTAN pero que no se han trasladado a la UE en virtud de su decisión de asumir las funciones que anteriormente encomendaba a la UEO. Nos referimos al principio de no-duplicación con las capacidades OTAN, inscrito en el Tratado constitutivo de la UEO; principio que fundamentaba la noción de 'capacidades separables pero no separadas' elaborada en la Alianza Atlántica y justificaba la dependencia operacional de la UEO respecto a la OTAN. La inexistencia de ese límite jurí-

<sup>25</sup> Vid. Consejo Europeo de Colonia (junio 1999), *doc. cit.*, Anexo III: Declaración..., pto. 1.

dico para la UE debiera permitir a ésta dotarse, en un plazo razonable, de los medios básicos necesarios para afrontar las operaciones de gestión de crisis que políticamente considere necesarias. En particular la UE debe contar con una capacidad operativa y de planificación suficiente que le permita definir, con autonomía, sus enfoques estratégicos y operacionales pues en ocasiones éstos pueden, y quizás deben, diferir del enfoque de una organización de naturaleza político-militar como la OTAN.

