

LOS RETOS DEL SIGLO XXI PARA LAS ORGANIZACIONES DE SEGURIDAD

Susana Sanz Otalora¹

En este artículo se van a abordar los retos políticos de la OTAN, los retos de la UE en materia de seguridad y los retos de ambas (OTAN y UE) en sus relaciones con Rusia (la llamada nueva arquitectura de seguridad).

1. Introducción

La OTAN acaba de celebrar su sesenta aniversario. En el verano de 2009 se hizo toda una puesta en escena de este aniversario, en una cumbre que tuvo lugar de modo simbólico en dos ciudades fronterizas a la vez: una alemana, Kehl, la otra francesa, Estrasburgo.

Pero en contra de lo que se pudiera pensar—que es que si está celebrando su sesenta aniversario la OTAN entonces es una Organización que goza de buena salud, y que si cada vez más Estados quieren ser miembros eso significa que goza de mucho éxito—lo cierto es que nunca ha estado tan cerca de perder su identidad. Cuando se creó en 1949, el ambiente geopolítico era tremendamente tenso. En ese momento, el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte (sobre la defensa mutua en caso de ataque externo) actuó como un elemento aglutinador claro. Era una alianza militar cuyo fin era defender a los Estados miembros frente a una agresión del bloque comunista. Y su mayor éxito en aquella época consistió precisamente en que su presencia fue lo suficientemente disuasiva como para que nunca tuviera que emplear la fuerza.

¹ Este artículo se ha redactado en el marco del proyecto de investigación *Normas de Derecho Internacional Humanitario y de Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicables a organizaciones internacionales en misiones de paz*, (DER2009-13752-C03-02) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Pero ahora las cosas han cambiado. Muchos Estados miembros europeos ya no sienten esa amenaza de invasión tan cercana, y eso ha hecho que cada uno de ellos desarrolle una distinta percepción sobre las amenazas y sobre los pasos a seguir. A eso se une la ampliación que se ha hecho de la OTAN a algunos de los países ex comunistas, que ha convertido en todavía más variopinto al conjunto.

Cuando cayó el muro de Berlín y se disolvieron los regímenes comunistas de la Europa de Este, la OTAN sufrió un momento de crisis. Parecía que si su enemigo desaparecía, esto es, si se disolvía el Pacto de Varsovia (que era la Organización de defensa que agrupaba a los países comunistas) y si los regímenes comunistas desaparecían de Europa, también la OTAN estaba abocada a desaparecer.

Fue un momento de duda existencial que precisamente salvaron los antiguos Estados comunistas de la órbita ex soviética, porque esos mismos Estados empezaron a llamar a la puerta de la OTAN. En contra de todo pronóstico, empezaron a pedir su adhesión a la Organización que hasta ese momento era su enemiga. Eso salvó a la OTAN, que se dijo a sí misma que cómo iba a disolverse ahora que tenía tanto éxito y que tantos Estados pedían su ampliación. Todos esos Estados de la Europa oriental y central habían sufrido la dominación soviética y no querían ahora convertirse en una tierra de nadie entre Rusia y la OTAN.

La OTAN fue sensible a sus peticiones y la ampliación se ha ido produciendo. Fueron 12 los Estados que crearon la Organización. Ahora son 28 Estados miembros desde el ingreso en abril de 2009 de Albania y Croacia. Y aún más, Francia acaba de unirse a la estructura militar de la OTAN, algo a lo que durante décadas se había negado.

Todos esos son tantos a favor de la OTAN, son puntos que hacen pensar que goza de buena salud. Pero una mirada atenta demuestra que cada vez resulta más difícil mantener la cohesión en una Organización en la que los Estados mantienen diferentes visiones y teorías sobre la estrategia a seguir, dónde operar, sobre la necesidad o no de combatir e incluso sobre la naturaleza de la propia Organización. Los hay atlantistas, los hay europeístas, los hay con ejército y sin él, los hay para los que la mayor amenaza del mundo occidental es el terrorismo fundamentalista y otros para los que eso es sólo un asunto de orden público interno, los hay para los que un Irán con armas nucleares es un riesgo a la seguridad mundial y otros para los que no, unos que querían un escudo antimisiles americano en Europa y otros que no, unos que quieren una ampliación de la OTAN de tal envergadura que se acabe convirtiendo en una Organización casi global o universal y otros que no quieren que crezca más allá de las fronteras que ahora tiene.

Desde Rusia se ha dicho que la OTAN es una reliquia de la Guerra Fría. Y que es disfuncional e irrelevante hoy día. Pero todo ello es la visión de Rusia. En realidad, sigue siendo la mayor alianza político militar del planeta. Y su potencial no se deriva sólo de su capacidad militar, sino también del hecho de que reúne a un buen número de los países más ricos del mundo –aunque es verdad que últimamente el centro de gravedad de la actividad económica se va desplazando hacia Asia y el Pacífico^I.

Desde dentro de la OTAN, se puede ver que la Organización cumplió los objetivos que mencionó su primer Secretario General, Lord Ismay, en 1949 de mantener dentro a los americanos, fuera a los rusos y abajo a los alemanes. Se creó para evitar una tercera guerra mundial, algo que realmente se temía cuando acabó la segunda. Y se creó para acabar con la tradicional hostilidad franco alemana y también este objetivo se ha conseguido.

Pero tras reconocer sus éxitos, también es necesario decir que hoy día la OTAN se enfrenta a retos y debates bastante graves y profundos. Algunos son nuevos, otros no. Algunos afectan a su credibilidad, otros al rol que puede desempeñar la Organización globalmente... Lo que está claro es que a esta Organización de seguridad le esperan retos sin precedentes, con conflictos con actores no estatales para los que está poco preparada, en un mundo más heterogéneo y fragmentado. La OTAN se creó para un mundo con unas amenazas que ya no existen. Las amenazas ahora son otras. Por eso el marco en el que se mueve la propia OTAN ha cambiado. La seguridad se ha multidimensionalizado^{II}. Hay nuevos retos como el fanatismo, el nacionalismo no democrático, las armas de destrucción masiva y su acceso a grupos extremistas, el terrorismo transnacional y descentralizado y la proliferación nuclear, el narcotráfico a gran escala y la inmigración desordenada y masiva, el agotamiento de los recursos (del agua sobre todo) y de las fuentes de energía, los conflictos en Estados fallidos o frágiles, entre otros^{III}.

^I Los países de la OTAN produce el 60% del PIB mundial y el 65% del gasto de defensa mundial.

^{II} ARTEAGA, F.: “La seguridad alemana y las fuerzas armadas en el Libro Blanco de 2006”, en ARI, diciembre de 2006, n. 38. Pp. 14-19, p. 18.

^{III} CRENSHAW, M.: “La guerra contra el terrorismo: ¿están ganando los EEUU?”, en ARI, noviembre de 2006, n. 37, pp. 12-18, p. 14; ARTEAGA, F.: “Hoja de ruta para una Estrategia de seguridad nacional española”, en ARI, octubre de 2008, n. 57, pp. 22-27, p. 26.

Desde el fin de la Guerra Fría la OTAN asume más un rol de estabilizador hacia el Este, de promoción del diálogo euro-mediterráneo, de gestor de crisis internacionales más allá de sus fronteras (lo que se llama operaciones fuera de zona) y de lucha contra el terrorismo. Hoy día quiere hasta ayudar en la lucha contra el cambio climático.

La OTAN redefinió sus objetivos en 1999, en su Nuevo Concepto Estratégico. En ese documento es donde se marcaron estos nuevos objetivos que acabamos de mencionar, además de reiterar el propio y original objetivo del art. 5 relativo al compromiso de defensa mutua.

Y, en realidad, todos esos retos están siendo condensados en un nuevo concepto estratégico que se está ahora negociando, como el que desarrolló en 1999 tras la caída del muro de Berlín y la disolución de los regímenes comunistas. Éste, el de redactar un proyecto de nuevo concepto estratégico, es un encargo que ha recibido el Secretario General de la Organización en la cumbre del 60 aniversario y que debe cumplir para la próxima cumbre de la OTAN, aunque siempre escuchando los pareceres de los Estados miembros y asistido por un grupo de expertos.

El día 16 de octubre de 2009 tuvo lugar en Luxemburgo el primero de cuatro seminarios de expertos que se van a celebrar para redefinir el nuevo concepto estratégico. En ese seminario se ha reafirmado la actualidad y vigencia de su principal función: la de asegurar la defensa común. Además, se ha dicho bien claro que la OTAN no es simplemente un proveedor de tropas ni un último recurso cuando la diplomacia ha fallado, sino que debe desarrollar un papel preventivo.

Hoy, algunos de los retos de la mayor Organización de defensa colectiva son: 1. Dar una solución aceptable al conflicto en Afganistán, 2. Decidir la naturaleza futura de la Organización, 3. Consensuar los límites de la ampliación de la OTAN, 4. Tomar la decisión sobre una reinterpretación (o no) del art. 5, 5. Fijar las pautas de las relaciones con la nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE y 6. Decidir el marco de la cooperación con Rusia.

1. La OTAN debe definir y dar una solución aceptable para todos en relación con la guerra de Afganistán.

EEUU y sus aliados europeos invocaron el art. 5 del Tratado del Atlántico Norte para desplegarse en Afganistán. Se trataba de acabar con un régimen, el talibán, que daba cobijo a los terroristas de Al Qaeda. Fueron los EEUU los que tomaron la iniciativa, pero el resto de Estados de la OTAN secundó esta opinión.

Sin embargo la operación en Afganistán se ha ido deteriorando y enquistando hasta extremos insospechados. De tener acorralados a los talibanes al principio de la operación, se ha pasado a perder progresivamente territorios a manos de los insurgentes así como a perder el apoyo de la población.

El deterioro de la situación demuestra la debilidad política y militar de la OTAN para llevar a cabo operaciones complejas fuera de zona, sobre todo cuando los aliados no están muy convencidos de lo que hacen allí, de los objetivos a conseguir y de la forma de conseguirlos. Eso ha hecho que la operación vaya perdiendo apoyo entre la opinión pública y que cada vez más Estados europeos se replanteen mandar más tropas y gastar más dinero en la guerra.

Algunos miembros de la OTAN se niegan a desplegarse allí, otros rechazan entrar en combate salvo en caso de legítima defensa y otros entran en combate a diario, con lo que las reglas de enfrentamiento no son las mismas para todos^{IV}. Todos aprobaron la misión, pero con libertad para cada uno para decidir ir o no y, en éste último caso, para decidir con qué tareas y cometidos.

Se trata de una operación a la carta. Ha sido una respuesta desigual para la primera operación ejercida invocando el art. 5 del Tratado. Pero es que el art. 5 da pie a una respuesta desigual. Pese a establecer un principio fuerte (un ataque contra uno de ellos es una agresión contra todos), luego permite que cada Estado responda según se decida en su procedimiento constitucional interno.

Se sabe que el objetivo es acabar con los talibanes y estabilizar el país pero ningún Estado de la OTAN tiene iguales responsabilidades en esta operación. Portero dice que la OTAN, con esta operación, ha demostrado que ha dejado de ser una alianza militar clásica para convertirse en una formidable agencia de seguridad^V.

A eso hay que añadir el dato de la complejidad de la región. Una retirada de la OTAN no sólo sería sentida como una derrota, sino que además permitiría a los ta-

^{IV} Así, por ejemplo, España tiene unas reglas de enfrentamiento diseñadas para una misión de reconstrucción (ECHEVARRÍA JESÚS, C.: “Riesgos para el continente español en Afganistán”, en *ARI*, enero de 2008, n. 49, pp. 16-21, p. 16).

^V PORTERO, F.: “La Alianza Atlántica en su 60 cumpleaños”, en *ARI*, mayo de 2009, n. 64, pp. 7-11, p. 9.

libanes ir ganando más control no sólo sobre Afganistán, sino también sobre Pakistán, país éste último que dispone de armamento nuclear.

Pero una victoria en Afganistán no puede ser sólo militar. Hace falta un esfuerzo (financiero, pero no solamente financiero) que asegure bienestar a los afganos y una viabilidad para sus instituciones de gobierno. Y hace falta una implicación y una ayuda por parte de Pakistán con la que Occidente no tiene muy claro si puede contar o no.

2. La OTAN debe replantearse el significado del art. 5 del Tratado y la validez de las operaciones fuera de zona.

El artículo 5, piedra de clave del sistema de defensa mutua, fue redactado en 1949 y está pensado para un ataque armado perpetrado por el ejército regular de un Estado. Las cosas han cambiado hoy día, ya que tenemos a grupos de actores no estatales que pueden plantear gravísimos ataques a la seguridad, como comprobamos el 11S. Entre ellos se puede nombrar a grupos terroristas, mafias, bandas de crimen organizado, ciberterroristas, piratas, traficantes, guerrillas, insurgentes, narcoguerrillas...^{VI}

En todas las quinielas sobre los dilemas de la OTAN siempre aparece la necesidad de actualizar el artículo 5. Y esa duda lleva también a otra: la de la validez y la viabilidad de las operaciones fuera de zona.

La más sonada oposición a la OTAN en los últimos años se produjo durante la guerra de Kosovo en 1999, cuando la OTAN actuó fuera de zona y sin la autorización de la ONU. Fuera de zona porque los países de los Balcanes no eran miembros de la Organización; y sin autorización, porque fue la primera vez que la OTAN decidió actuar militarmente sin el consentimiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Hasta entonces, la OTAN siempre se había comportado como un acuerdo regional del capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas. Este capítulo permite a acuerdos

^{VI} DE ARÍSTEGUI Y SAN ROMÁN, G.: "El nuevo terrorismo y las nuevas amenazas", en *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la seguridad*, 2003, Ed. Escuela Diplomática, 109-124; PAVÓN PÉREZ, L.: "Seguridad internacional, ciberterrorismo y derechos humanos", en *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la seguridad*, 2003, Ed. Escuela Diplomática, 217-223, *passim*.

y organismos regionales actuar en un conflicto en ayuda de Naciones Unidas. La cuestión es si el fin justifica los medios, porque en Kosovo estaba teniendo lugar una limpieza étnica pero Rusia y China vetaban sistemáticamente todo intento de autorizar una operación de la ONU sobre el terreno.

Los bombardeos de la OTAN pusieron fin a la limpieza étnica pero abrieron el debate jurídico sobre los límites de las operaciones fuera de zona, sobre si la OTAN podía arrogarse el papel de gendarme global. ¿Se trata de una actuación excepcional para una situación excepcional o las operaciones fuera de área se pueden disparar después de este precedente? ¿Se trata de un nuevo principio o más bien de un precedente que no debe repetirse más?

Después de la intervención en Kosovo cierta parte de miembros de la Alianza se niegan a que pueda haber en el futuro más operaciones fuera de zona. *Out of the area or out of the business?*, se argumenta desde hace tiempo.

A ello hay que añadir que se ha ido creando el concepto de “zona euro-atlántica” como aquélla en la que, como mínimo, la OTAN podría tener interés en intervenir, pero... ¿dónde empieza y dónde acaba la zona euro-atlántica?, ¿incluye sólo a los territorios de los Estados miembros? Parece ser que no, porque en la Guerra de los Balcanes, éstos fueron considerados como zona euro-atlántica. Y en ese caso, ¿esa zona euro-atlántica no puede ser percibida por Rusia como una hipocresía occidental...? Porque la OTAN dice no querer resucitar las llamadas zonas de influencia pero, ¿no tendría una ella?

3. La OTAN debe replantearse el consenso como modo de adopción de decisiones

El consenso como modo de adopción de resoluciones era viable en una Organización internacional con 12 Estados miembros, pero no con una de 28. La unanimidad asegura la cohesión pero puede llevar en algunos casos a la inacción. Esto ocurre en situaciones en las que se requiera una respuesta pero no se alcance el consenso de todos.

Algunos prefieren convertir a la OTAN en una especie de centro de gestión de conflictos de geometría variable, en el que las alianzas y coaliciones se vayan alcanzando de un modo *ad hoc* para cada operación, como si se tratara de cooperaciones reforzadas de la UE. Donald Rumsfeld, Secretario de Estado de Defensa de la Administración Bush, resumía esta teoría diciendo que “la coalición no crea la misión, sino que la misión crea la coalición”.

Otros dicen que debería continuar el procedimiento del *consensus* pero con una cláusula de *opting out* para el que quiera excluirse de una operación determinada^{VII}.

A eso hay que añadir una nueva percepción que hay en los últimos tiempos, desde la llegada de Obama a la Casa Blanca, y es que parece que el líder de EEUU se encuentra más cómodo tomando decisiones en la marco del G20 que en el marco de la OTAN, por lo que parece haber un desplazamiento de la toma de decisiones^{VIII}, incluso en cuestiones de seguridad, hacia otro tipo de foros con el riesgo de ningunear a la OTAN, como ya ocurrió con la UEO durante décadas hasta su casi completa disolución.

Incluso existe la percepción de que EEUU desea redistribuir las cargas sin compartir el liderazgo mientras que parece que los Estados europeos lo que quieren es compartir el liderazgo sin compartir las cargas^{IX}.

4. La OTAN debe tender puentes hacia Asia

A la OTAN le interesa comenzar a cooperar con las potencias asiáticas en temas de seguridad. Sobre todo en Asia Central. El centro de gravedad del poder global parece ir desplazándose hacia esa área del mundo. En 2025, habrá 1500 millones más de habitantes en el planeta. De ellos, sólo 40 millones serán occidentales. Y de esos 40 millones, 10 millones serán ciudadanos de la UE, como mucho.

Ante esta perspectiva, a la OTAN le urge desarrollar una estrategia de cooperación con una de las zonas del mundo donde mayor será el incremento poblacional y donde mayor desarrollo se producirá en los próximos años. Una buena opción podría ser a través de la Organización de Cooperación de Shanghai. Quizá debería crearse un Consejo OTAN-Organización de Cooperación de Shanghai que implicaría indirectamente una cooperación con China.

^{VII} HAMILTON, D.: *Alliance reborn: An Atlantic compact for the 21st century*, The Washington NATO Project, Center for Transatlantic Relations, 2009, p. 43.

^{VIII} CALDUCH CERVERA, R.: "Europa y el futuro de la seguridad", en *Safe democracy Foundation. Foro para una democracia segura*, 4 de mayo de 2009, publicación electrónica.

^{IX} ENSEÑAT Y BEREJA, A.: "La revisión del concepto estratégico de la OTAN: cuestiones claves para un debate", en *ARI*, agosto de 2009, 124/2009.

5. La OTAN debe decidir su estrategia hacia las ex repúblicas soviéticas más cercanas a Rusia, estableciendo los límites de su ampliación.

Desde el fin de la Guerra Fría, la OTAN se ha encontrado con que algunos de los otrora Estados enemigos quieren ingresar en la OTAN y en el resto de instituciones internacionales de corte occidental. La OTAN tenía una alternativa: o hacía oídos sordos a estas peticiones con el riesgo de que en estos países se produjera una deriva hacia el totalitarismo (cuando ahora le pedían ayuda y se querían convertir en aliados) o les permitía el ingreso enfadando al gigante ruso, que lo interpretaría como una afrenta personal y una indicación desde Occidente de que: a) considera a Rusia como su enemigo y b) que hay que proteger a esos Estados frente a Rusia.

Pero quizá cabía una tercera vía que es la que la OTAN precisamente usó: crear una especie de “sí pero no”, un modo de participación en la OTAN de segunda clase, en el que el primer objetivo que querían estos Estados no lo consiguen (que la OTAN les defiende en caso de ataque externo) pero sí estarían integrados en el Consejo de Asociación Euro-atlántico, formado por más de 50 Estados y que es un órgano de consulta de la OTAN.

Muchos Estados han tomado parte en esa vía de colaboración, denominado el Partenariado por la Paz o la Asociación por la Paz^X. Pero cierto es también que algunos de los Estados de la Europa del Este que fueron socios por la paz unos años, han acabado finalmente siendo miembros de pleno derecho de la OTAN (Albania, Croacia, Polonia, Hungría, República Checa...). En concreto, 12 de ellos. Y Rusia ha ido sintiéndose aislada y ofendida por estos ingresos.

Georgia, aliado de Occidente, también firmó en 2008 su acuerdo de asociación con la OTAN pero, no sintiéndose suficientemente protegida, pidió también su ingreso

^X La Asociación por la Paz fue establecida en 1994 y desde entonces han participado en la misma hasta 34 Estados. De ellos, 12 ya han ingresado en la OTAN como miembros de pleno derecho. Pero ni todos los socios por la paz quieren ser admitidos en la OTAN ni todos pueden entrar en la OTAN (por ejemplo, Rusia no quiere y otros Estados europeos neutrales como Suiza o Irlanda, tampoco). Los socios por la paz intercambian ideas sobre control de armamentos, terrorismo, operaciones de paz, economía de la defensa, emergencias civiles y protección del medio ambiente en el seno del Consejo de Asociación Euro-Atlántico. Sobre esta asociación, véase YANIZ VELASCO, F.: “La Asociación por la Paz: presente, pasado y futuro tras la cumbre del 60 aniversario de la OTAN”, en *ARI*, marzo de 2009, n. 52/2009.

en la Organización. Es bien sabido que en Georgia existe un problema con dos regiones separatistas cuya secesión es apoyada por el vecino ruso (Abjasia y Osetia del Sur), regiones que Tíblisi no controla. En agosto del año 2008 las tropas de Georgia intentaron recuperar el control de estos territorios pero a su encuentro salieron las tropas rusas, produciéndose un enfrentamiento regional que podía haber sido global.

La guerra de Georgia del verano de 2008 demostró varias cosas: 1. Que Rusia ya no está dispuesta a aceptar más acercamientos hacia Occidente de sus países vecinos –por mucho que se le diga desde la OTAN que ésta es sólo una asociación cooperativa que no es frente a nadie, y menos aún frente a Rusia–; 2. Que, además, Rusia ya está capacitada para defender sus intereses militarmente (factor regional); 3. Que Rusia se considera un poder emergente que está recuperando el espacio perdido tras el fin de la Guerra Fría y que pugna por un liderazgo mundial frente a EEUU (factor internacional); 4. Que Rusia sigue considerando el territorio de sus ex repúblicas como su espacio natural de influencia; 5. Y que el resto de Europa no quiere o no puede hacer nada al respecto^{XI}.

Quizá lo que acabó saliendo perdiendo realmente en esta contienda fue la credibilidad de los países de la OTAN, tanto de EEUU como de los países europeos, que no asistieron a uno de los países que se proclama aliado suyo frente a Rusia. Georgia (pero también Ucrania y otros países del entorno) han tomado buena nota de que no basta con comenzar procesos de democratización y renegar de la relación con Rusia para contar con el apoyo de la OTAN.

La OTAN (pero también la UE y la OSCE) tuvieron en el conflicto una actuación tibia, pidiendo un alto el fuego y el retorno al *status quo* previo al comienzo de las hostilidades, pero sin atreverse a entrar en combate con las fuerzas rusas, ni siquiera cuando los tanques rusos siguieron avanzando y conquistando posiciones en territorio georgiano.

Los países miembros de la OTAN se han movido entre el temor de unos al chantaje energético ruso –porque Rusia juega descaradamente esa baza–, y los que creen que hay que plantar cara a Rusia y recordarle que la Guerra Fría ya acabó y que se terminaron las esferas de influencia.

^{XI} ARTEAGA, F.: “Los enfrentamientos entre Georgia y Rusia por Osetia del Sur”, en *ARI*, septiembre de 2008, n. 56, pp. 4-10, p. 10.

La OTAN deberá decidir en el futuro qué tipo de solución va a dar a conflictos como el de Georgia, es decir, el de un Estado aliado que solicita su admisión en la OTAN –lo cual le aseguraría su protección en caso de una agresión externa- pero al que no se admite para evitar que Rusia lo sienta como una afrenta.

Los países occidentales no se cansan de repetir que en el mundo no caben nuevos espacios de influencia, que los Estados deben elegir libremente con quién se alían sin que esto sea una imposición que dependa de la cercanía a una gran potencia. Pero parece que Rusia piensa lo contrario. Será necesario que la OTAN reflexione y tome decisiones, que trate de dar confianza y cancha a Rusia en las relaciones políticas pero sin defraudar las esperanzas de sus Estados más cercanos y pro-occidentales.

Es más, la OTAN incluso deberá decidir si quiere seguir siendo una Organización regional o si quiere ser una Organización global. Algunos abogan porque la OTAN se convierta en una Organización internacional de prevención de conflictos y de gestión de crisis, que admita a cualquier democracia de cualquier parte del mundo que pueda contribuir a la seguridad. En función de cuál sea la respuesta que se dé a esta pregunta, se deberían decidir los límites de la ampliación de la Organización así como los límites de las operaciones fuera de zona. Y según cuál sea la respuesta, deberá o no reformarse el artículo 10 del Tratado, que permite la admisión en la Organización sólo a Estados europeos.

6. La OTAN debe dar una respuesta aceptable a Rusia.

Muy relacionado con el anterior, otro de los retos de la OTAN es dar una respuesta aceptable a Rusia. Pero este reto no es un únicamente de la OTAN, sino de la UE también. Se trata de un reto que tienen en general todas las organizaciones de seguridad europeas: promover una relación fluida con Rusia.

En junio de 2008, el Presidente ruso Medvedev propuso una revisión de todo el marco de relaciones de seguridad entre Rusia y Europa. Para ello introdujo un nuevo concepto: la necesidad de crear una nueva arquitectura de seguridad europea. Medvedev quiere negociar un nuevo pacto de seguridad, en un tratado que cubra todo el área Euro-atlántica y en el que Rusia se sienta menos desplazada. Un nuevo pacto de seguridad colectiva desde Vancouver hasta Vladivostok.

Según el punto de vista ruso, durante la guerra fría hubo dos organizaciones de seguridad primordiales en Europa: la OTAN y el Pacto de Varsovia. Pero desde el final de la Guerra Fría la OTAN ha estado en el centro de la seguridad en Europa. La disolución del Pacto de Varsovia ha desequilibrado esta situación a favor de la OTAN.

El hecho de que un buen número de Estados de la órbita ex comunista –algunos de ellos, antiguos miembros del Pacto de Varsovia– hayan sido admitidos como miembros de pleno derecho en la OTAN (como Albania, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Croacia, Eslovenia, Rumanía, Lituania, Letonia, Estonia...), ha hecho sentirse desplazada a Rusia.

Hechos como la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999 sin autorización de la ONU, la ampliación de la OTAN a países de la órbita ex comunista, el proyecto (ahora aparentemente abortado por Obama) de instalar un escudo antimisiles en Polonia y en Chequia^{XII}, el apoyo de Occidente a las revoluciones en Ucrania, Georgia y otras ex repúblicas soviéticas (revoluciones de colores) o la aceptación por parte de algunas ex repúblicas de instalaciones de bases militares norteamericanas han sido percibidos por Rusia como amenazas a su seguridad y a sus intereses, como una intromisión de Occidente en su natural esfera de influencia.

La creación del Consejo Rusia-OTAN en 2002 no ha permitido a Rusia, como quería, obtener un status de igualdad en el proceso de toma de decisiones de la OTAN. Rusia desearía que la OTAN renunciara a lo que ha sido su principal objetivo en los últimos 60 años, que es la legítima defensa colectiva, y que se convirtiera en una Organización cuyo fin fuera únicamente llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz bajo el mandato de la ONU o incluso de la OSCE.

Rusia cuestiona un sistema que cree que ha sido diseñado unilateralmente por Occidente desde 1991 y que considera que supone una arquitectura de seguridad en la que no hay paridad, sino que está dominada por Occidente. Es más, considera que esa estructura no tiene en cuenta que Rusia ha resurgido y ha recuperado parte del poder perdido al final de la Guerra Fría^{XIII}. Por eso Rusia habla de crear un segundo proceso de Helsinki, en referencia al primer proceso de Helsinki, iniciado por Occidente y la URSS en la capital de Finlandia en los años 70 y en el que se dieron pasos hacia la distensión entre ambos bloques.

^{XII} KONOVALOV, I.: “El escudo antimisiles norteamericano en Europa y la respuesta de Rusia”, en *ARI*, noviembre de 2007, n. 47, pp. 4-7, p. 5.

^{XIII} DE LA CÁMARA, M.: “La seguridad europea y las relaciones UE-Rusia”, en *ARI*, septiembre de 2009, n. 67, pp. 13-16, p. 14.

Pero, paradójicamente, Rusia al mismo tiempo ha promovido la creación de organizaciones como el Consejo de Cooperación de Shanghai, y sobre todo la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva. Ésta última se creó en virtud del derecho de legítima defensa colectiva (como la OTAN) y ello no hace sino resucitar el fantasma de un reparto de zonas de influencia. Por eso la OTAN no ha querido firmar ningún pacto con ella. Por eso, y para evitar que se les compare como Organizaciones simétricas^{XIV}.

Sin embargo, en todas las reuniones que ha habido en la OSCE, en la OTAN y en la UE desde el lanzamiento por Medvedev de esta iniciativa, tanto los americanos como los europeos han dejado bien claro que las organizaciones y estructuras actuales no son negociables. Y que más que de un segundo proceso de Helsinki, como mucho se puede hablar de una profundización en el proceso de Helsinki. Javier Solana, lo dijo muy claro en una frase que era un aviso para navegantes, para los navegantes rusos, se entiende:

“Hay una serie de principios que no son negociables. El primero, que estamos con EEUU, el segundo, que cada Estado elige libremente con quién aliarse y el tercero, que rechazamos conceptos como el de esferas naturales o privilegiadas de influencia”.

Desde la perspectiva europea, la OTAN no supone ninguna amenaza para Rusia y tanto la ampliación de la OTAN como la de la propia UE al Este, sino que se han debido a las peticiones de los nuevos Estados democráticos. Y además, su ingreso en estas organizaciones proporciona estabilidad en Europa central y del Este, con lo cual no sólo no se dañan los intereses de seguridad de Rusia, sino todo lo contrario.

Es cierto que decisiones como las que tuvieron lugar durante y después de la guerra de Kosovo (primero la de actuar militarmente sin el consentimiento del Consejo de Seguridad y luego la de ciertos Estados europeos y americanos de reconocer la declaración unilateral de independencia de Kosovo) no ayudan a vencer las suspicacias de Rusia, aliada tradicional de Serbia.

Pero, ¿qué va a ocurrir con Rusia, entonces? La historia de Europa no se puede entender sin ella. Quizá el reto sea conseguir con Rusia lo que Europa ha conseguido

^{XIV} BRZEZINSKI; Z.: “An agenda for NATO”, en *Foreign Policy*, 2009, vol. 88, n. 5, pp. 2-20, p. 18.

con otros Estados de su entorno en términos de progreso económico, de paz y de promoción de democracia. Un sistema de seguridad real en Europa debería ser de tal modo que hiciera tan imposible pensar en un conflicto entre Rusia y cualquier otro Estado europeo como ahora lo es pensar en una guerra entre Alemania y Francia. Rusia necesita a Europa pero Europa necesita a Rusia. Rusia es el principal abastecedor de energía a Europa. Y el tercer socio comercial de la UE. Colaborar con Rusia es básico en temas como terrorismo, proliferación nuclear, crimen transnacional, cambio climático, etc.

Por eso, tras la propuesta de Medvedev de crear una nueva arquitectura de seguridad europea, Europa respondió queriendo algo más amplio, solicitando no limitar las negociaciones al tema de la seguridad. Europa propuso un “acuerdo estratégico” con Rusia que tratara de todos los aspectos posibles de colaboración con Rusia, como seguridad, política, democracia, energía, derechos humanos y economía. En ese eventual acuerdo estratégico en términos de seguridad se proponía la creación de un Consejo UE-Rusia similar al Consejo OTAN-Rusia. Para ello la UE exige movimientos en Rusia para que se consolide la democracia y para que se respeten los derechos humanos. Pero Rusia no acepta lecciones sobre democracia o derechos humanos. No quiere un acuerdo sobre valores comunes sino sobre intereses comunes.

Al mismo tiempo, Rusia promueve la secesión en antiguas repúblicas soviéticas como Georgia, mientras cercena las reivindicaciones secesionistas en su propio territorio (como en Chechenia o en Osetia del Norte), juega al chantaje energético con el gas, veta la entrada de Georgia y Ucrania en la OTAN...

En definitiva, el 11S provocó el espejismo de que EEUU y Rusia iban a colaborar más a fondo en un tema como es el de la lucha contra el terrorismo. Fue la época en la que se creó el Consejo Rusia-OTAN, que salvo en el *impasse* de la guerra de Georgia, se ha venido reuniendo y ha institucionalizado las consultas y la cooperación entre ambas partes. Sin embargo, la ampliación de la OTAN a áreas de la antigua órbita de influencia soviética y hasta sus mismas fronteras (en 2004 la ampliación incluyó a Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia y los tres países bálticos, en los que hay fuertes minorías rusas que han quedado fuera del control ruso) y la presencia cada vez mayor de EEUU en regiones de Europa del Este, ha creado suspicacias en Rusia —cuando no su recelo—, sobre todo cuando la OTAN anunció que Ucrania y Georgia también serían admitidas como miembros algún día y cuando un buen número de Estados de la OTAN (salvo Eslovaquia, España, Grecia y Rumania) reconocieron la independencia de Kosovo con la oposición total de Rusia.

La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva no ha conseguido tampoco ser vista como un igual de la OTAN en el ámbito de la seguridad y todo ello lleva a que Rusia se sienta ignorada de decisiones que le afectan y en las que no ha sido consultada.

Su revancha vino con la ocasión que le brindó la guerra de Georgia en agosto de 2008. La violenta reacción del ejército ruso, la posterior ocupación de parte de Georgia y el reconocimiento por Moscú de la independencia de Abjasia y de Osetia del Sur^{XV} hicieron renacer los fantasmas de la Guerra Fría^{XVI}.

Por eso es necesario que la OTAN redefina su relación con Rusia. Y Rusia, a su vez, debe dejar de seguir viendo a la OTAN con hostilidad. Es necesario consolidar una asociación político-militar más profunda con Rusia y comprometer más a ese Estado con una red global de seguridad. Pero eso no significa que Rusia pueda ejercer un veto o chantajear sobre qué Estados pueden entrar en la OTAN.

7. Los retos de la UE en materia de seguridad.

No nos engañemos: Hasta ahora la PESD ha estado siempre por debajo de la ambición que llevó a su creación en 1999 en el Consejo Europeo de Colonia. Es una política menor comparada con otras por mucho que sea impresionante que en este tiempo haya sido capaz de lanzar casi 30 misiones en el exterior, entre militares, civiles y policiales. Algo impensable hasta hace poco.

Pero adolece de problemas estructurales^{XVII}. Si nos fijamos simplemente en las misiones en el exterior, la UE siempre ha elegido las operaciones en las que el nivel de intensidad militar es menor. Y las operaciones a menudo han adolecido de limitaciones prácticas y operativas.

^{XV} Reconocimientos de independencia con los que Rusia ha dado a Occidente de su propia medicina por su similitud con el caso de Kosovo.

^{XVI} DE AYALA, E.: "Hacia una nueva Alianza Atlántica", en *ARI*, abril de 2009, n. 53/2009.

^{XVII} DAVARA RODRÍGUEZ, F.: "La PESD está lejos de ser una política común", en *Revista Atenea*, 2009, n. 7, pp. 31-33, p. 31.

Falta presupuesto, y la prueba está en que en las operaciones militares cada Estado participante corre con sus gastos, con lo que los demás demuestran bastante poca solidaridad. Sólo aquellos gastos de las operaciones militares totalmente comunes se financian con el mecanismo ATHENA.

Los puntos flacos de la PESD están identificados, y son:

1. lo primero y principal es que no todos los Estados miembros de la UE tienen la misma concepción de la PESD. Algunos quieren avanzar más y en varios aspectos a la vez. Otros quieren operaciones sencillas para la UE y dejar las complicadas a la OTAN. Otros no quieren ninguna participación de la UE en cuestiones militares.
2. Lo segundo es la falta crónica de medios. Hay problemas de financiación. Las conferencias de generación de fuerzas son desalentadoras. Y falta la coordinación también de los gastos de los diferentes presupuestos de defensa nacionales.
3. Y las estructuras orgánicas en las que se deciden las operaciones de gestión de crisis son demasiado complicadas de gestionar. Coordinar a los actores de seguridad y defensa, a los actores comunitarios y a los de justicia e interior ya es de nota. Pero las rivalidades entre departamentos de la propia Secretaría General son peores.

Por eso, el principal reto de la UE en cuestiones de seguridad pasa por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la puesta en marcha de las medidas que ahí se detallan, que pretenden mejorar la situación. Eso será un paso adelante tras varios años de hibernación.

Aun así, la UE ha estado y está presente en escenarios difíciles y en mediaciones complejas. Ha seguido siendo el primer donante en ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria. Ha puesto en marcha la Agencia Europea de la Defensa, que está sentando las bases de lo que es una futura industria europea de defensa. Se ha dotado de capacidades de gestión de crisis, civiles y militares. Ha sido capaz de desplegar esas capacidades en lugares tan alejados como la República Democrática del Congo, Bosnia o Indonesia con despliegue de fuerzas militares, de policía y de componentes civiles.

Hay una forma europea de hacer las cosas: sentando las bases para que se den las condiciones políticas que ayuden a resolver los conflictos. Para Europa, la mejor

manera de preservar la paz en Europa no es creando nuevos sistemas de alianzas y esferas de influencia sino a través de la colaboración de los Estados y sobre todo de procesos de integración. Esa es la forma europea de hacer las cosas.

De hecho, el proceso de integración europea fue consecuencia de la gran destrucción y el gran sufrimiento que causaron las dos guerras mundiales. Los llamados padres de la construcción europea querían promover la democracia, el estado de derecho y los intercambios económicos en Europa de manera que la tradicional rivalidad entre Alemania y Francia fuera cosa del pasado. Esto es, promover el progreso económico y social como modo de estabilizar las relaciones entre Estados, a través de un proceso de pequeños pasos (el método Monnet).

El proceso de integración ha sido sumamente exitoso y ha promovido la paz en el continente. De los originarios seis Estados miembros de las CCEE hemos pasado a 27. Y muchos Estados como Turquía o los de los Balcanes, aspiran a entrar. Cuando la integración como miembro no es posible, la UE trata de extender el modelo basado en el Estado de derecho y la economía social de mercado y las libertades básicas a otras áreas a través de iniciativas como la política de vecindad, la firma de acuerdos de asociación o con proyectos como la Unión para el Mediterráneo con vecinos del Sur^{XVIII}.

Pero en materia de seguridad y defensa no hay que engañarse: que la UE tenga una PESC y una PESD reales y efectivas será un proceso largo. Son 27 Estados. 27 geografías y 27 sensibilidades. Y el consenso en temas de seguridad y defensa sigue siendo la regla general como modo de adopción de resoluciones. La UE no es un actor único como lo son los Estados. Es un actor multilateral y es muy complicado para ella establecer una política o una estrategia común por las diferencias de parecer que existen entre Comisión, PE y Consejo. Y, dentro del Consejo, por las diferencias entre sus diferentes miembros. Además, la seguridad nacional sigue siendo una competencia de los Estados, que son los que delegan los poderes que quieren a la UE.

La UE debe decidir sus prioridades, sus intereses y su agenda exterior. Esto, aunque parezca extraño, está aún por hacer. Lo que sí tiene claro la UE es que quiere

^{XVIII} ECHEVARRÍA JESÚS, C.: "El lanzamiento de la Unión para el Mediterráneo y sus consecuencias geopolíticas", en *ARI*, noviembre de 2008, n. 58, pp. 19-23, p. 21.

construir y consolidar un sistema auténticamente multilateral. Y lo segundo que tiene claro es que quiere basar su nueva Política Común de Seguridad y Defensa (que surgirá del Tratado de Lisboa) en la defensa de unos valores concretos, que son la democracia y los derechos humanos. Pero sin imposiciones, porque está demostrado que esto no funciona.

El 12 de diciembre de 2003 la UE aprobó su Estrategia Europea de Defensa (EES), un instrumento en el que fijó la preferencia de la UE por instrumentos no militares frente a los militares, lo que se llama *soft security* o instrumentos blandos de seguridad. En esa EES también queda claro que la UE no puede afrontar por sí misma muchos de los riesgos a los que se enfrenta. También identificaba unos principios de acción: ser más activos, más capaces, coherentes y cooperativos, lo cual se traduce en actuar cuanto antes, con más recursos, mejor gestión y con los socios y aliados.

La reforma de esta EES vino de la mano del Presidente Francés Sarkozy, aprovechando su Presidencia del Consejo de la UE. La reforma se hizo a través de un informe (“Informe sobre la aplicación de la EES - ofrecer seguridad en un mundo en evolución”) que presentó la Secretaría General en diciembre de 2008.

Sin embargo, este documento (que se dice de aplicación de la EES) mal puede sustituir a la EES de 2003, que sigue vigente. Y la técnica de este informe no es la mejor precisamente. El problema de este informe fue que desde que se encargó, se produjo el no de Irlanda al Tratado de Lisboa, luego la guerra de Georgia y luego el comienzo de la crisis financiera... y la EES dejó de ser una prioridad.

El Informe identifica nuevos riesgos: riesgos para la seguridad de los sistemas de información, la seguridad energética y el cambio climático, la proliferación nuclear (haciendo clara alusión a la incapacidad europea para detener los planes iraníes), etc. Pero no define cómo se afrontarán dichos retos. Los objetivos estratégicos mencionados en el documento son tres: 1. Hacer frente a las amenazas, 2. Crear seguridad en los países vecinos (algo que se va consiguiendo con la política de vecindad) y 3. Crear un orden mundial multilateral.

Pero pese al EES y a su informe posterior de aplicación, la UE no resulta realmente eficaz. Acumula operaciones, como la operación Althea en Bosnia, pero sin que se sepa si las cosas van bien o mal y sin asegurar resultados. Su nivel de influencia en Oriente Medio, Líbano o Afganistán no está a la altura de su contribución a dichas misiones. De Rusia, el nuevo informe no dice más que se han deteriorado las relaciones debido a la guerra de Georgia, pero no se indica que ese deterioro también es debido a la propia división interna en las relaciones con Rusia.

Con respecto a los retos para la PESD de la puesta en marcha del Tratado de Lisboa de diciembre de 2007, el Tratado pretende convertir a la PESD en una política de la UE. Cambia de nombre, y deja de ser una PESD dentro de la PESC para pasar a ser una Política común de seguridad y defensa (PCSD). Para ello refuerza a los actores europeos de la PESD de la siguiente manera:

- Crea un único cargo de Alto representante para la PESC que es quien tiene la misión de dirigir la PESD, fusionando los puestos actuales de Alto Representante y del Comisario de Relaciones Exteriores.
- Crea un servicio de acción exterior a su servicio (o sea, un cuerpo diplomático europeo).
- Se crea el cargo de Presidente del Consejo Europeo, que tendrá una duración de dos años y medio, el cual comparte su acción con el Alto Representante.

Además, se amplía la capacidad de acción de la UE en materia de PESD gracias a:

- La extensión de las misiones que realiza la UE en el marco de la PESD, llamadas misiones Petersberg. A partir de ahora incluirán, además de misiones de desarme, otras de asesoramiento y asistencia en materia militar, de prevención de conflictos y estabilización tras un conflicto. Y estas misiones también podrán estar al servicio de la lucha contra el terrorismo;
- se institucionaliza la Agencia Europa de Defensa (AED);
- se instauro un fondo para la financiación de actividades preparatorias de actividades militares de la UE;
- se introduce la posibilidad de que las decisiones se adopten por mayoría cualificada en el Consejo en ciertos aspectos de la PESD en lugar de por unanimidad (por ejemplo, las decisiones de crear una cooperación estructurada permanente, o las decisiones sobre la AED);
- dulcificación de las condiciones sobre la minoría de bloqueo y el sistema de abstención constructiva.

Y además, el Tratado permite una mayor solidaridad y cooperación entre los Estados miembros de dos formas:

- Crea la cláusula de solidaridad entre Estados miembros en caso de ataque terrorista o catástrofe natural o de origen humano (art. 188 R).
- Crea una cláusula de ayuda y asistencia en caso de agresión armada (es un compromiso de ayuda mutua similar al del art. 5 de la OTAN pero sólo a la europea, art. 28 A).

E instaure nuevos instrumentos de cooperación en materia de defensa, que van a resultar fundamentales para hacer avanzar a la UE aunque no haya unanimidad:

- Las cooperaciones reforzadas
- Las cooperaciones estructuradas permanentes

La creación de cooperaciones reforzadas será posible en todos los ámbitos de la defensa. Supone que un pequeño número de Estados decida avanzar y profundizar en un proyecto u operación concretos aunque los demás no quieran hacerlo. Pero esos Estados al menos no impedirán avanzar a los demás. Se trata de usar una aquiescencia o abstención constructiva.

La cooperación estructurada permanente (CEP) también podrá crearse en materia de PESD. Permite a un grupo de Estados miembros que reúna criterios de tener determinadas capacidades militares y de disponibilidad de una parte de sus fuerzas a la UE, de comprometerse entre ellos para constituir una reserva de fuerzas para la UE. En una CEP se integrarán los países que puedan y quieran. Los artículos 27-31 del Tratado de Lisboa establecen que los Estados miembros que pongan a disposición de la PCSD capacidades civiles y militares, incluso fuerzas multinacionales, podrán suscribir compromisos más vinculantes para cumplir las misiones de seguridad y defensa más exigentes.

Por tanto, el Tratado de Lisboa es una llamada a la esperanza en materia de PESD, que puede acabar con el problema más grave que tiene la UE en este campo, que no es otro que no tener una defensa europea, que todo sigue siendo un proceso en construcción, y que por tanto la UE sigue sin asumir la responsabilidad de su propia defensa.

El Tratado da más posibilidades a la UE para poder combinar no sólo el poder blando, sino también herramientas de poder duro para mantener la paz y seguridad y preservar valores comunes. Y europeiza la seguridad, creando una cultura de cooperación. Pero los Estados conservarán sus competencias en este campo.

Quizá el Tratado de Lisboa ponga las bases para una cultura de seguridad europea. Aunque hay que tener en cuenta que ni siquiera el Tratado de Lisboa significa la creación de un sistema de defensa común que integre las políticas nacionales, esto es, una defensa europea autónoma.

Un reto verdadero sería el establecimiento de un plan de desarrollo de capacidades de unidades multilaterales, y de una escuela militar europea, de un cuartel gene-

ral de operaciones en Bruselas y una revisión y generalización del mecanismo de financiación ATHENA^{XIX}.

8. Conclusiones.

Javier Solana, Alto Representante para la PESC, no lo pudo decir más claro: se está produciendo una paradoja en el mundo actual. Tendemos a la integración económica pero no hay un paralelo proceso de convergencia política sino lo contrario, un proceso de desagregación. En sus palabras, si algo caracteriza al mundo de hoy es la dificultad para enmarcarlo, para asignarle un principio constitutivo. No hay una narrativa lógica, fácil de seguir y de interpretar. Hay algunas tendencias subyacentes pero no siempre claras^{XX}.

Y en ese panorama, el mundo occidental sólo representa una sexta parte de la población mundial. De aquí a 2025, la población mundial aumentará en 1500 millones de habitantes, pero de esos 1500 millones, Occidente sólo aportará 40 millones. Y si nos ceñimos al territorio de la UE, como mucho habremos crecido en 10 millones de personas. Somos una minoría en un mundo inmenso, y eso hay que tenerlo en cuenta para ver y medir lo que será nuestro papel mundial.

La OTAN está de nuevo redefiniendo objetivos y buscando su sitio. Pero su subsistencia no está en juego: ha sido extremadamente útil y tiene el futuro asegurado. Pero es necesario que Europa busque un nuevo consenso, que los Estados europeos encuentren una estrategia común, que se deje de tener una visión distinta sobre el papel que debe desempeñar en la política internacional.

Hoy día la OTAN sigue siendo el principal referente de seguridad en la región euro-atlántica, si es que existe tal región.

Pero Rusia quiere seguir siendo considerada una gran potencia e intenta recuperar su voz y su poder disuasor a través de organizaciones como la del Tratado de Segu-

^{XIX} DE AYALA, E.; MAULNY, J.-P.; LIBERTI, F.; KATSIOLIS, C.; BISCOP, S.: *Una agenda para la Política Europea de Seguridad y Defensa*, Documento de Trabajo, febrero de 2009.

^{XX} SOLANA, J.: "Algunas reflexiones sobre la actualidad internacional", en *ARI*, diciembre de 2007, n. 48, pp. 4-7, p. 4.

ridad Colectiva o a través de la suspensión del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales.

Si no quiere dejar de ser relevante, la OTAN debe tener una estrategia, no simplemente ampliarse. Además, tampoco debe ampliarse sin límite a riesgo de perder su identidad “europea”. Pero la OTAN tiene la estructura, los órganos y la experiencia para contribuir más que otras organizaciones internacionales a los retos para la seguridad del siglo XXI.

Por su parte, la UE debe empezar a creérselo. Debe empezar a actuar por sí sola en Política exterior, en seguridad, sin complejos. También en materia de defensa. Pero para ello hace falta que las visiones sobre política exterior, sobre seguridad y sobre defensa de sus Estados miembros empiecen a confluir, que no te revienten la fiesta dentro de tu propia casa.

Y esto cada vez es más difícil. Si ya era difícil con los Estados miembros más antiguos, de la Europa occidental –y son clásicos ya los enfrentamientos dialécticos entre Reino Unido y Francia, o incluso Irlanda o Suecia, que son neutrales–, sólo hay que imaginar ahora la situación con países miembros de Europa Central como Polonia o la República Checa.

Tanto la OTAN como la UE deberán definir cuáles son sus intereses en política exterior. Y deberán decidirlo por ejemplo en relación con Rusia, que representa a la vez el vecino más importante y un socio estratégico de vital importancia. La relación con Rusia es difícil, pero el problema es que no existe un enfoque estratégico ni de la OTAN ni de la UE, una definición clara, para saber cómo queremos plantear esa relación y cuáles son sus ejes.

La OTAN desempeñó un papel fundamental de disuasión durante la Guerra Fría. Pero una vez terminada ésta, los objetivos y prioridades de EEUU y de los Estados europeos pueden no ser siempre coincidentes. Y sigue siendo la relación entre una superpotencia y un conjunto de países con menos peso que, encima, suelen estar divididos.

Pero la UE no puede pretender ser un actor global si su defensa depende de una potencia exterior como EEUU. Su dependencia militar de EEUU implica de alguna manera también una dependencia política. Es preciso que la UE crezca y se defina en temas de seguridad y defensa para que OTAN y UE sean de verdad fuerzas separadas pero reunibles. Pero esa transformación será larga y difícil.