



**Màster en Relacions Internacionals Seguretat i Desenvolupament (MURISD)**

# Evolución de las relaciones entre la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte: un estudio desde el interorganizacionalismo

Autora: Ángela Sagastibelza Forcada

Tutor: Oriol Costa Fernández

Treballs de màster i postgrau. Màster en Relacions Internacionals, Seguretat i Desenvolupament (MURISD). Curs 2015/16

Universitat Autònoma de Barcelona

## Treballs de màster i postgrau. Màster en Relacions Internacionals, Seguretat i desenvolupament (MURISD). Curs 2015/16

<http://murisd.uab.cat>



Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

Coordinador de la col·lecció: Dr. Rafael Grasa Hernández, [Rafael.Grasa@uab.cat](mailto:Rafael.Grasa@uab.cat).

Aquesta col·lecció recull una selecció de treballs duts a terme pels estudiants del Màster Universitari en Relacions Internacionals, Seguretat i Desenvolupament. Els treballs es publiquen en alguna de les tres llengües del màster, català, castellà i anglès

Esta colección recoge una selección de trabajos realizados por estudiantes del Máster Universitario en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo. Los trabajos se publican en alguna de las tres lenguas del máster, catalán, castellano y inglés

This collection includes a selection of research by students of Master's Degree in International Relations, Security and Development. These researches are published in any of the three languages of the master's degree, catalan, spanish and english



Universitat Autònoma  
de Barcelona

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociología**

**Máster Universitario en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo**

**TRABAJO DE FIN DE MÁSTER**

**Curso 2015-2016**

**Evolución de las relaciones entre la Unión Europea y la Organización del Tratado  
del Atlántico Norte: un estudio desde el interorganizacionalismo.**

**Autora**

Ángela Sagastibelza Forcada

**Tutor**

Dr. Oriol Costa Fernández

**Bellaterra, a 7 de septiembre de 2016**



“Security and cooperation in the Europe of tomorrow can best be achieved by a framework of interlocking institutions in which the interests of all European states can be accommodated. The three key elements of the European architecture are the Alliance, the process of European integration and the CSCE. Each has its own purpose but complements the others. Our Alliance will provide an essential underpinning to this architecture, guaranteeing the transatlantic dimension of security, providing effective defence for all the Allies, and contributing to an environment of stability in which democratic institutions can be firmly rooted”

**Manfred Wörner, Secretario General de la OTAN (1988-1994)**

*Comunicado final de la reunión del Consejo de Atlántico Norte, 17-18 de diciembre de 1990 en Bruselas.*

“I think that what happened there was very important. There is a reason for the Europeans to find an identity in their own defense, but this is a thing that cannot be a duplication or discrimination. It is a manner by which the Europeans can share in the work of NATO. It is something that cannot hurt NATO because this is the most important alliance. But we think it is very important that the Europeans work in this manner because it is something that helps us in burden sharing”

**Madeleine Albright, Secretaria de Estado de los Estados Unidos de América (1997-2001)**

*Rueda de Prensa en la sede de la OTAN. Respuesta a la pregunta de un periodista acerca del acuerdo de St. Malo entre Francia y Reino Unido, 8 de diciembre de 1998.*

“This is a good day for all of us: for the EU, for NATO, and, most importantly, for the people of your country. (...) It is also a good day for EU and NATO together; and - allow me to dwell on a personal note - for Lord Robertson and myself. Today's transfer of authority from NATO to the EU for the field operation is an important demonstration of our reinforced partnership. For our two organisations the key message today is not "EU in and NATO out" - but that by working together, we are both stronger, here and wherever else such cooperation may be in demand”

**Javier Solana, Secretario General de la OTAN (1995-1999) y Alto Representante de la UE para la PESC (1999-2009)**

*Observaciones realizadas en la ceremonia de finalización de la Operación Armonía Aliada de la OTAN y el traspaso de la autoridad a la Operación Concordia de la UE en Skopje (Macedonia), 31 de marzo de 2003.*

“Why are NATO-EU relations still so problematic? Why do both institutions find it so hard to make the much-talked-about "strategic partnership" a reality? My answer to these questions is clear and unambiguous. NATO-EU relations have not really arrived in the 21st century yet. They are still stuck in the '90s. (...) Today the defensive perspective, geared to avoiding duplication, is no longer enough. The 21st-century security landscape demands a new quality in NATO-EU relations. In the face of the challenges in the Balkans, in Afghanistan and elsewhere, it can no longer be enough to define NATO-EU relations primarily as a problem of skilful demarcation”

**Jaap de Hoop Scheffer, Secretario General de la OTAN (2004-2009)**

*Discurso ofrecido en Berlín (Alemania), 29 de enero de 2007.*

“This will be a big year for cooperation between NATO and the European Union, the chance to set the course for the years ahead, and to demonstrate how we are working, not only just side by side, but also hand in hand”

**Jens Stoltenberg, Secretario General de la OTAN (2014 - )**

*Comité de Asuntos Exteriores y el Subcomité en Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo, 23 de febrero de 2016.*

**ÍNDICE DE CONTENIDOS**

<b>Índice de contenidos</b> .....	<b>2</b>
<b>Abreviaturas</b> .....	<b>3</b>
<b>Resumen y palabras clave</b> .....	<b>4</b>
<b>I. Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>II. Marco Teórico: La Teoría de las Relaciones Interorganizacionales.</b> .....	<b>7</b>
1. Introducción a las Relaciones Interorganizacionales.....	7
2. Evolución del estudio del interorganizacionalismo en la disciplina de las Relaciones Internacionales. ....	8
3. Elementos característicos del estudio del interorganizacionalismo. ....	9
3.1. Fases de la relación. ....	10
3.2. Formas de interacción: entre la cooperación y la competición.....	10
4. Niveles de análisis de las Relaciones Interorganizacionales. ....	16
<b>III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo</b> .....	<b>18</b>
1. Creación de la UE y la OTAN: primeros pasos, por separado (1949-1989). ....	18
2. Primera fase: Acercamiento. La UE y la OTAN, dos organizaciones para las operaciones de gestión de crisis (1990-1998).....	19
2.1. La Guerra Fría llega a su fin: renovarse o morir (1990-1995). ....	20
2.2. De la IESD a la Declaración de Saint Malo (1996-1998). ....	21
3. Segunda fase: Negociación. Reacción frente a la “amenaza” de la PESD (1999-2003).....	22
4. Tercera fase: Inicio de la relación. Puesta en marcha de los Acuerdos Berlín Plus (2003-2004).....	25
5. Cuarta fase: Mantenimiento de la relación. La UE y la OTAN, compañeros y rivales (2003-2009).....	27
6. Quinta fase: Continuidad de la relación. De Lisboa a Varsovia (2009 – presente).29	
6.1. Lisboa: El comienzo de una nueva etapa (2009-2014). ....	29
6.2. Nuevos retos, nuevas caras, nuevas respuestas (2014-presente). ....	33
<b>IV. Conclusiones</b> .....	<b>39</b>

**ABREVIATURAS**

AED	Agencia Europea de Defensa
AR	Alto/a Representante de la Unión
CE	Consejo Europeo
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de la Defensa
CEP	Cooperación Estructurada Permanente
CES	Concepto Estratégico de la Alianza
CM	Comité Militar
CPS	Comité Político y de Seguridad
DGCP	Dirección de Gestión de Crisis y Planificación
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EE.UU.	Estados Unidos de América
EMUE	Estado Mayor de la Unión Europea
EES	Estrategia Europea de Seguridad
IESD	Identidad Europea de Seguridad y Defensa
OI/OO.II.	Organización(es) Internacional(es)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCSD	Política Común de Seguridad y de Defensa
PESC	Política Exterior de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y de Defensa
RFA	República Federal de Alemania
RR.II.	Relaciones Internacionales
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SG	Secretario General
TdL	Tratado de Lisboa
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental

## **RESUMEN Y PALABRAS CLAVE**

### **Resumen**

---

Este trabajo busca analizar las relaciones entre la UE y la OTAN sobre la base de las premisas de la teoría de las Relaciones Interorganizacionales. Para ello, y con el objetivo de explicar los factores que han influido en su evolución, se observa la manera en la que las cinco fases propias de las relaciones entre las organizaciones de seguridad se han manifestado en el caso concreto de la UE y la OTAN, así como los efectos de los acontecimientos ocurridos en los niveles individual, nacional, organizacional, internacional e interorganizacional en el desarrollo de su interacción. El trabajo abarca el periodo comprendido entre 1949 y 2016, prestando especial atención a los años 2009 a 2016 que, al tratarse de la fase más reciente, es la que menor atención ha recibido por parte de la literatura.

### **Palabras clave**

---

UE – OTAN – Relaciones Interorganizacionales – Niveles de Análisis – Asociación Estratégica.

## I. INTRODUCCIÓN.

Con el fin de la II Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría, dio comienzo una nueva etapa para Europa y su seguridad, que derivó en la creación de dos de las OO.II. más importantes de la región: la OTAN y la UE. Desde entonces, y sobre todo a raíz de la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, ambas organizaciones han vivido un desarrollo paralelo, tanto en sus funciones, como en la incorporación de nuevos Estados miembros<sup>1</sup>, lo que ha terminado por generar un solapamiento entre ellas en su entorno compartido con importantes consecuencias para su relación.

A lo largo de su historia conjunta, esa similitud de dominio ha derivado en épocas de mayor cooperación, pero también en momentos en los que ambas han rivalizado, como se observa de las frases recogidas al comienzo de este trabajo. No obstante, la aparición de nuevas amenazas en el contexto internacional junto con las consecuencias que la crisis económica ha tenido en el desarrollo de capacidades tanto de la UE como de la OTAN, han provocado un nuevo acercamiento entre éstas dos organizaciones condenadas a entenderse.

Este trabajo tiene como objetivo estudiar aquellos factores que han influido en la evolución y fluctuaciones de la relación interorganizacional entre la UE y la OTAN desde su creación hasta la actualidad, haciendo especial hincapié al periodo comprendido entre 2009 y 2016 que, por su novedad, ha recibido una menor atención hasta el momento.

Para ello se tomarán como base las premisas de la teoría de las Relaciones Interorganizacionales, una teoría que, tras décadas apartada, se encuentra hoy en desarrollo. Aun y todo, todavía no se dispone de una aproximación teórica completa y coherente que permita estudiar la manera en la que se desarrolla y los factores que influyen en la interacción entre OO.II., ya que la escasa literatura a este respecto se encuentra fragmentada. En consecuencia, el presente trabajo servirá también para agrupar las ideas recogidas por diversos autores en los trabajos dedicados tanto al nexo bilateral

---

<sup>1</sup> En la fecha de presentación de este trabajo, ambas organizaciones contaban con 28 Estados miembros, de los cuales compartían 22: Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Reino Unido\*, República Checa y Rumanía. Son Estados OTAN pero no UE: Albania, Canadá, EE.UU., Islandia, Noruega y Turquía. Son Estados UE pero no OTAN: Austria, Chipre, Irlanda, Malta, Suecia y Finlandia.

\* Pendiente de aplicación del art. 50 del TUE para su salida de la UE.

de las relaciones UE-OTAN, como a la red más amplia de OO.II. en materia de seguridad europeas, que se sumarán a la información extraída de los textos oficiales de una y otra organización.

Teniendo en cuenta todo lo mencionado hasta este momento, el trabajo se estructura de la siguiente forma. La primera parte del trabajo está dedicada a la teoría de las Relaciones Interorganizacionales, en la que, tras presentar la evolución de su estudio dentro de la disciplina de RR.II., se introducirán las fases y elementos que caracterizan las relaciones entre OO.II., así como los cinco niveles que conforman su análisis, todo ello aplicado a las organizaciones de seguridad. Posteriormente, la segunda parte del trabajo se adentrará en el estudio de la evolución y la racionalidad de las relaciones entre la UE y la OTAN, un estudio distribuido en tantos apartados como fases se han observado, en cada una de los cuales serán tenidos en cuenta los cinco niveles de análisis presentados en el capítulo anterior. Finalmente, se recogen las conclusiones extraídas del estudio y futuras perspectivas de la relación.

## II. MARCO TEÓRICO: LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERORGANIZACIONALES.

### 1. Introducción a las Relaciones Interorganizacionales.

A principios del s. XIX, la necesidad de satisfacer dos necesidades distintas (por un lado, la paz y, por otro, necesidades precisas y limitadas), se tradujo en la aparición de las primeras OO.II. en la sociedad internacional. Sin embargo, es a partir de 1945, con el fin de la II Guerra Mundial, cuando estas organizaciones han conocido un mayor desarrollo, tanto geográfica como materialmente<sup>2</sup>.

La aparición en las últimas décadas de numerosos retos transnacionales que trascienden la capacidad de los Estados para hacerles frente, explican dicha proliferación. Uno de los elementos que caracterizan a las OO.II., y en concreto a las gubernamentales, es la cooperación internacional institucionalizada, es decir, nos encontramos ante instrumentos creados por los Estados para la satisfacción de intereses comunes a los que ellos, por sí solos, no pueden hacer frente<sup>3</sup>.

Además de a los Estados, este hecho es igualmente aplicable a las OO.II<sup>4</sup>. La aparición del gran número de organizaciones que se observan hoy en día, está generando un cada vez mayor solapamiento geográfico y funcional, lo que sumado al incremento de la complejidad de los problemas a los que deben enfrentarse, está estimulando la interacción entre ellas.

Es en este contexto donde aparece el interorganizacionalismo, definido como la interacción de dos o más OO.II., ya sean estas gubernamentales o no gubernamentales<sup>5</sup>, entre las cuales existe “un solapamiento tanto geográfico como funcional”<sup>6</sup>. Otros

---

<sup>2</sup> PASTOR RIDRUEJO, J. A. (2015), “Las Organizaciones Internacionales” en *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, ed. 19, Madrid: Tecnos, págs. 707-709 en 701-733.

<sup>3</sup> En palabras de PASTOR RIDRUEJO (*ibíd.*, págs. 704-707), a pesar de que no existe una definición jurídica generalmente aceptada sobre las OO.II., sí un consenso sobre los elementos que deberían conformarla, entre los que se encuentra la cooperación internacional institucionalizada.

<sup>4</sup> HAUGEVIK, K. M. (2007), “New partners, new possibilities. The evolution of inter-organizational security cooperation in international peace operations”, en *NUPI Report: Security in Practice* 6, pág. 3 en 21 págs.

<sup>5</sup> BIERMANN, R. (2009), “Inter-Organizationalism in Theory and Practice”, en Koops, J.A. (ed.), *Military Crisis Management. The challenge of Inter-organizationalism: Special Issue of Studia Diplomatica LXII* (3), pág. 7 en 7-12; OLIVER, C. E., (1988), “The Structure of Interorganizational Relations”, *University of Toronto*, pág. 4 en 218 págs., disponible en ProQuest Dissertations & Theses (ID 303628488).

<sup>6</sup> BIERMANN, R. (2011), “Inter-Organizational Relations: An Emerging Research Programme”, en *The Ashgate Research Companion to Non State Actors*, Aldershot: Ashgate, pág. 173 en 173-184.

## II. Marco Teórico: la Teoría de las Relaciones Interorganizacionales.

aspectos, como que la interacción puede ser vertical u horizontal<sup>7</sup>, de carácter formal o informal<sup>8</sup>, directo o indirecto<sup>9</sup>, completan esta definición. Por lo tanto, el estudio de las Relaciones Interorganizacionales tiene como finalidad “entender el carácter y patrón, orígenes, racionalidad y, consecuencias de tales relaciones”<sup>10</sup> entre OO.II. que “persiguen un interés mutuo a la vez que permanecen independientes y autónomas, esto es, conservando intereses separados”<sup>11</sup>.

### **2. Evolución del estudio del interorganizacionalismo en la disciplina de las Relaciones Internacionales.**

Este ámbito de investigación forma parte de numerosas disciplinas de las Ciencias Sociales. A diferencia de lo ocurrido en la sociología o la economía, en las RR.II. a pesar de que el tema es tratado desde la II Guerra Mundial, diversos factores han provocado que, no haya sido hasta muy recientemente cuando se le ha comenzado a otorgar mayor importancia.

En una primera etapa (década de 1950 hasta mediados de la década de 1980), el estudio de las OO.II., se caracterizó por ser el “patito feo”<sup>12</sup> de las RR.II. Durante las décadas de 1950 y 1960, “el paradigma realista que percibía las OO.II. como *quantité negligible*, así como la aproximación jurídico-formalista a las OO.II”, evitaron un análisis sistemático de las mismas. Esta situación podría haber variado en los siguientes años, como consecuencia del incremento del número de organizaciones (gubernamentales y no gubernamentales) y, de que la política transnacional, la interdependencia y los actores no estatales, se convirtieran en el foco de estudio de la disciplina. Aun así, “la visión predominante funcionalista y estatocéntrica que existía de las organizaciones, junto con

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 173.

<sup>8</sup> KOOPS, J. A. (2012a), “Assessing the European Union as an Inter-organizational Actor: From Policy-Oriented Analysis to Theory-Guided Research”, en el workshop *The EU in International Organisations Across Time: Structure, Commitment and Consistency*, GREEN Scientific Workshop, Institute for European Studies, ULB, pág. 3 en 27 págs.

<sup>9</sup> BIERMANN (2009), *Op. cit.*, pág. 7.

<sup>10</sup> COOPER, S., EBERS, M., HUXHAM, C., y SMITH RING, P., (2008), “Introducing Inter-organizational Relations”, en Cooper, S., Ebers, M., Huxham, C. y Smith Ring, P. (eds.) *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*, Oxford: Oxford University Press, pág. 4 en 3-30.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pág. 9.

<sup>12</sup> Este término fue acuñado por VERBEEK, B. (1998), “International Organizations. The Ugly Duckling of international relations theory?”, en Reinalda, B. y Verbeek, B. (eds.), *Autonomous policy making by international organizations*, London: Routledge, págs. 11-26.

## II. Marco Teórico: la Teoría de las Relaciones Interorganizacionales.

el emergente paradigma neo-institucionalista, alejaron la atención de las organizaciones como actores *sui generis*”<sup>13</sup>.

El aumento de las redes interorganizacionales propiciado por el fin de la Guerra Fría, junto con el redescubrimiento de las organizaciones por el neo-institucionalismo, supusieron la revitalización de una agenda de investigación en esta materia a finales de los 80 y comienzos de los 90. En cambio, son factores más recientes los que han terminado por impulsarla: la multiplicidad de instituciones proveedoras de seguridad en la región, la desilusión con el escaso número de operaciones de mantenimiento de la paz, algunos shocks como el 11-S o el tsunami de 2004 en el Océano Índico y, sobre todo, el giro hacia las instituciones que ha dado la disciplina, han hecho que desde 2007-2008 se observe una mayor diversidad de enfoques en el estudio de las Relaciones Interorganizacionales<sup>14</sup>.

No obstante, como bien señalan diversos autores, los principales problemas que aún persisten son por un lado, la falta de una aproximación teórica que ofrezca un marco analítico coherente y completo para el estudio de las interacciones entre OO.II. y, por otro, la fragmentación de la literatura. Ésta además se caracteriza por ser principalmente empírica y por tratarse de investigaciones orientadas a las políticas públicas que buscan incrementar la efectividad de marcos de cooperación interorganizacionales específicos<sup>15</sup>. Es por ello que, el marco teórico que aquí se recoge, se basará principalmente en las formulaciones realizadas hasta el momento por algunos autores respecto del interorganizacionalismo en el ámbito de las instituciones de seguridad y que son aplicables a las relaciones UE-OTAN, sin dejar de lado las ideas generales de esta teoría en desarrollo. No obstante, es necesario mencionar en este punto que, los posibles avances que en un futuro puedan realizarse en la investigación de estas relaciones, pueden llegar a demostrar la inaplicabilidad de este marco a otros tipos de relaciones entre OO.II., no solo en el ámbito de seguridad, sino también en un ámbito más genérico.

### **3. Elementos característicos del estudio del interorganizacionalismo.**

Retomando la definición del objeto de estudio de las Relaciones Interorganizacionales, los siguientes apartados se centrarán en introducir aspectos

---

<sup>13</sup> BIERMANN (2011), *Op. cit.* págs. 178-179.

<sup>14</sup> BIERMANN (2011), *Op. cit.* págs. 179-182.

<sup>15</sup> BIERMANN (2011), *Op. cit.* pág. 174.

## II. Marco Teórico: la Teoría de las Relaciones Interorganizacionales.

generales sobre los orígenes, patrones, racionalidad y consecuencias de dichas relaciones, con el objetivo de crear una base teórica sobre la que se trabajará en el próximo capítulo.

### 3.1. Fases de la relación.

De la misma manera que se estudia la creación, mantenimiento y desaparición de las OO.II., en las relaciones entre ellas no iba a ser una excepción. Así, HAUGEVIK distingue cinco fases en el ciclo de vida de la relación<sup>16</sup>: una primera fase de cortejo o acercamiento, a la que le sigue una de negociación entre las organizaciones, en las que ambas partes buscan descubrir que pueden ofrecerse mutuamente. Si estas etapas introductorias se desarrollan de manera satisfactoria, se dará inicio a la relación como tal, la cual, podrá eventualmente evolucionar en una fase de mantenimiento. La quinta fase dependerá de cómo se desarrolle la interacción entre ambas, pudiendo derivar en la continuación de la relación, o bien en su disolución.

A lo largo de todas estas fases de la relación, la interacción entre las OO.II. puede sufrir numerosas fluctuaciones, esto es, existirán etapas en las que ésta gozará de buena salud, aunque no hay que descartar que, como consecuencia de determinados sucesos, se produzcan crisis en las que, aun manteniendo la relación, esta no será tan buena. Formarán, por tanto, parte del análisis, las formas de interacción que pueden observarse en las Relaciones Interorganizacionales, así como las causas que las generan y los efectos que éstas producen.

### 3.2. Formas de interacción: entre la cooperación y la competición.

#### 3.2.1. La cooperación entre Organizaciones Internacionales.

¿Qué motivos llevan a dos o varias OO.II a iniciar un relación entre ellas?, ¿qué factores son lo suficientemente determinantes como para conseguir que opten por prevalecer la cooperación frente a su autonomía<sup>17</sup>? Gran parte de los autores destacan la escasez de recursos como el factor determinante aquí. De conformidad con la *Resource*

---

<sup>16</sup> HAUGEVIK (2007), *Op. cit.*, págs. 4-5.

<sup>17</sup> “Organizations do not coordinate for coordination’s sake. Instead, organizations strain to maintain their autonomy (...). For these reasons an agency prefers not to become involved in an IR unless is compelled to do so”, en VAN DE VEN, A.H. (1976) “On the Nature, Formation and Maintenance of Relations Among Organizations”, *The Academy of Management Review* 1(4), pág. 28 en 24-36; BIERMANN, R. (2007b) “Towards a Theory of International Networking: The Euro-Atlantic Security Institutions Interacting”, *The Review of International Organizations* 3(2), pág. 158 en 151-177; y HAUGEVIK (2007), *Op. cit.*, pág. 8.

## II. Marco Teórico: la Teoría de las Relaciones Interorganizacionales.

*Dependence Theory*, las organizaciones, luchan por conseguir los recursos necesarios para poder después llevar a cabo algo, unos recursos respecto de los cuales, por lo general, no son autosuficientes, ni tienen el control total. Esto les lleva a depender de su entorno, es decir, de las demás organizaciones con acceso a los recursos que requieren, lo que les lleva a interactuar con ellas<sup>18</sup>, generalmente a través de la puesta en común de recursos (*resource pooling*) o mediante una provisión de recursos (*resource provision*). No obstante, uno de los principales problemas que esta teoría presenta es la no consideración de los recursos intangibles.

Por otro lado, la *Population Ecology Theory*, estudia los cambios dinámicos que se producen en un conjunto dado de organizaciones, también denominado población. De esta manera, partiendo de la población como nivel de análisis, examina el nacimiento y mortalidad de las organizaciones, así como las formas organizacionales que se manifiestan dentro de la misma durante largos periodos de tiempo. Autores como HANNAN Y FREEMAN<sup>19</sup> entienden que los cambios que a largo plazo se producen en la diversidad de formas organizacionales de la población, ocurren como consecuencia de un proceso de selección (modelo de selección natural) más que de adaptación, debido a que, la inercia propia de las organizaciones, entorpece una adaptación rápida ante cambios en el entorno: aquellas organizaciones que mejor se adapten a los cambios sobrevivirán, mientras que aquellas que no lo hagan, serán sustituidas por otras nuevas que se ajusten mejor a las demandas existentes en cada momento. Por lo tanto, conforme a esta teoría, el instinto de supervivencia propio de las organizaciones les llevará a hacer cualquier cosa para sobrevivir, incluso aunque eso les suponga “concertar matrimonios de conveniencia” con otras OO.II<sup>20</sup>.

En tercer lugar, atendiendo a las premisas del neo-institucionalismo, se observan los siguientes condiciones para la emergencia de la interacción entre OO.II. Desde la perspectiva del institucionalismo racional, de la misma manera que las organizaciones son el producto de una toma de decisiones racional de los Estados, quienes buscan resolver un problema común de la comunidad internacional, las preferencias de los

---

<sup>18</sup> FRANKE, U. y KOCH, M. (2013) “Inter-Organizational Relations as Structures of Corporate Practice”, en *Journal of International Organizations Studies. Special Issue: Sociological Perspectives on International Organizations and the Construction of Global Order* 4(1), pág. 90 en 85-103; BIERMANN (2007b), *Op. cit.*, págs. 159-160; y VAN DE VEN, *Op. cit.*, pág. 31.

<sup>19</sup> HANNAN, M. T., Y FREEMAN, J. (1993) “Organizations and Social Structure”, en *Organizational ecology*, Cambridge: Harvard University Press, págs. 3-27.

<sup>20</sup> HAUGEVIK (2007), *Op. cit.*, pág. 9.

## II. Marco Teórico: la Teoría de las Relaciones Interorganizacionales.

Estados miembros provocan que estas interactúen, con objetivo de reducir costes de transacción, resolver problemas internacionales inminentes y crear sinergias a través de la puesta en común de competencias y recursos<sup>21</sup>.

Mientras, el institucionalismo sociológico parte de qué, y cómo, las organizaciones están integradas en un entorno (formado por otras OO.II. con las cuales interactúa y frente a las cuales responde), del cual adoptan elementos institucionalizados y socialmente legitimados. En consecuencia, la interacción tiene como objetivo la adopción de las decisiones dentro de la organización atendiendo a elementos socialmente aceptados que han sido promovidos por otras organizaciones (como son las normas, valores, ideas, etc.), buscando así incrementar su legitimidad, a la vez que los recursos y capacidades para sobrevivir<sup>22</sup>.

El presente trabajo, partirá de los seis factores generales que HAUGEVIK ha detectado como impulsores de la cooperación entre OO.II. en el ámbito de la seguridad<sup>23</sup>: la supervivencia de la organización, la neutralización de la competición, la dependencia de recursos, la legitimación, valores compartidos y el aprendizaje organizacional.

Los primeros tres factores son los que la autora califica como materiales, es decir, parten de la idea de que las organizaciones deciden cooperar sobre la base de las ganancias materiales que esperan obtener. Así, en primer lugar, la cooperación se presenta como una forma mediante la cual, las organizaciones pueden mantener su propia relevancia y base existencial en el ámbito internacional (supervivencia de la organización). Igualmente, puede actuar como neutralizador de la potencial competición que genera el solapamiento característico del interorganizationalismo, la cual se tratará en mayor profundidad posteriormente. Y, finalmente, las organizaciones pueden decidir cooperar como consecuencia de una dependencia de recursos, bien porque una de ellas no puede obtenerlos por sí misma, o bien, porque como consecuencia de sus competencias complementarias, ambas organizaciones pueden beneficiarse mutuamente de sus respectivos recursos.

---

<sup>21</sup> BROSIG, M. (2016) "Governance between international institutions: Analysing interaction modes between the EU, the Council of Europe and the OSCE" en Galbreath, D. J. y Gebhard, C. (eds.), *Cooperation or Conflict? Problematizing Organizational Overlap in Europe*, London: Routledge, pág. 34 en 29-58.

<sup>22</sup> FRANKE y KOCH, *Op. cit.*, págs. 90-91.

<sup>23</sup> HAUGEVIK (2007), *Op. cit.*, págs. 8-16.

## II. Marco Teórico: la Teoría de las Relaciones Interorganizacionales.

Los tres factores restantes, son los denominados ideacionales, entendiendo aquí que los factores sociales (como las normas, los valores, las ideas, el conocimiento, etc.) pueden influir en las decisiones políticas materialistas. Así puede ocurrir que una organización decida cooperar con otra, cuyas normas son consideradas como legítimas, para llevar a cabo acciones que cuenten también con dicha legitimización. Del mismo modo, la cooperación puede emerger a partir de unos valores compartidos, así como con la finalidad de obtener un aprendizaje organizacional: cuando quiere tomarse como modelo el modo de funcionamiento, estructuras, procedimientos y valores de otra organización, para imitarlos.

La existencia de cooperación no implica que todas las organizaciones cooperen en el mismo grado, ni en todas las etapas, ni en todas las áreas involucradas en la relación. BIERMANN<sup>24</sup> distingue aquí tres categorías, en función la intensidad en la que esta se produce. Así, de menor a mayor, encontramos: el intercambio de información, la coordinación y la toma de decisiones conjunta. La primera se traduce, no solo en el intercambio de información como tal, sino también, en el reconocimiento de status de observador a la otra organización, la invitación a participar en las reuniones y otro tipo de leves mecanismos de conexión entre ellas. A través de la coordinación, las OO.II. buscan ir un paso más allá, estando dispuestas a adaptar sus propias políticas a los intereses de la otra, con la complementariedad como meta (por ejemplo, mediante declaraciones conjuntas). Pero el mayor vínculo que puede producirse en este aspecto, adopta la forma de decisiones conjuntas, que generalmente hacen referencia a proyectos en los que las organizaciones comparten responsabilidades.

### 3.2.2. La rivalidad entre Organizaciones Internacionales: causas y efectos.

En este punto es necesario hacer la siguiente matización: aunque se parta de la premisa de que la relación comienza con una etapa de cooperación entre las organizaciones (fase 3), no significa que éste sea el rasgo principal en las fases anteriores y posteriores a la misma. El término “interacción” utilizado en la definición de interorganizacionalismo antes recogida, no debe confundirse por lo tanto con cooperación<sup>25</sup>, ya que ésta no tiene necesariamente por qué producirse o incluso, puede

---

<sup>24</sup> BIERMANN (2007b), *Op. cit.*, pág. 165.

<sup>25</sup> EBERWEIN, W. D., y SCHEMEIL, Y. (2005) “Coalesce or Collapse: Mandate Enlargement and the Expansion of International Organizations”, en *World International Studies Conference* 6, pág. 4 en 57 págs.

## II. Marco Teórico: la Teoría de las Relaciones Interorganizacionales.

coexistir con otros patrones: división del trabajo, rivalidad/competición, coordinación, entre otros, son junto con la cooperación, elementos que pueden caracterizar estas relaciones<sup>26</sup>.

En toda relación duradera en el tiempo, existen momentos de crisis, y en las relaciones entre OO.II. no iba a ser de otra manera. Sin embargo, la rivalidad (o competición), como patrón constitutivo de estas relaciones, ha sido históricamente apartada, principalmente, en palabras de BIERMANN, por dos motivos: “la negación realista de las instituciones, que les impide utilizar todas las herramientas a su disposición para analizarlas en profundidad; y la negación institucionalista de la existencia de conflictos entre instituciones, que les impide analizar las disfunciones que desafían la *raison d'être* de las instituciones”<sup>27</sup>. En este caso, se partirá de la premisa de que la rivalidad se produce en temas concretos, por lo que no excluye la posibilidad de que exista cooperación en otros temas de la relación simultáneamente.

Cuatro son los factores que el autor recoge como causantes de la rivalidad en estas relaciones<sup>28</sup>: la similitud de dominio (como condición *sine qua non*), el posicionamiento (como principal causante), la búsqueda de autoridad y autonomía (como objetivos) y, por último, la rivalidad entre principales (o Estados miembros).

La similitud de dominio, implica la existencia de áreas temáticas compartidas entre actores que tienen una significativa, aunque no total, superposición de competencias, suficientes como para permitir una cooperación significativa. Si bien este rasgo se presenta como condición *sine qua non* para la cooperación<sup>29</sup>, lo es también para la rivalidad, principalmente, por la duplicidad que, como consecuencia de la similitud de dominio, se genera.

En segundo lugar, las OO.II., al igual que el resto de actores, están preocupados por su propia supervivencia, y para ello, buscan ser lo más relevantes posibles en su entorno, más aún en aquellos en los que existe una gran densidad de instituciones

---

<sup>26</sup> EBERWEIN y SCHEMEIL, *Op. cit.*, pág. 6.

<sup>27</sup> BIERMANN, R. (2007a) “Rivalry Among International Organizations. Bringing Power Back In”, paper para el panel *The European Union and Transatlantic Relations*, 14 de septiembre de 2007, pág. 2 en 51 págs.

<sup>28</sup> *Ibid.*, págs. 14-30.

<sup>29</sup> “Without domain similarity, the *sine qua non* for cooperation was lacking”, en BIERMANN (2007b), *Op. cit.*, pág. 156.

## II. Marco Teórico: la Teoría de las Relaciones Interorganizacionales.

similares. En consecuencia, las instituciones persiguen diferenciarse las unas de las otras, a través del posicionamiento, esto es buscando constantemente mejorar su posición relativa, con el objetivo de ocupar una posición central en su entorno, lo cual puede ser un elemento generador de rivalidad.

En tercer lugar, la relevancia de una OI encarna también autoridad, la cual se mide en función de los recursos obtenidos, la autonomía preservada y las tareas asignadas. En el contexto actual de presupuestos reducidos y superposición de Estados miembros en las OO.II., la lucha por obtener la mayor asignación de recursos por parte de los Estados se presenta fundamental. En este sentido, la relevancia que las organizaciones tengan para ellos y, el prestigio y legitimidad que tengan reconocidas, son los factores que más influyen.

Igualmente, las OO.II. buscan constantemente maximizar su autonomía, lo cual refrena el inicio de la cooperación, y no desaparece en aquellos casos en los que ésta finalmente se produzca. Cooperar supone a las organizaciones la pérdida de parte de su autonomía, ya que la división y asignación de tareas y responsabilidades que conlleva, restringe los ámbitos materiales en los que éstas podrían actuar por su cuenta. A esto hay que sumar que, la cooperación raramente es simétrica y, por lo tanto, se generan asimetrías que derivan en la dependencia de una de las partes respecto de la otra, incrementando las posibilidades de rivalidad: mientras que la parte dependiente o débil peleará por incrementar su margen de maniobra, la parte fuerte intentará adelantarse a ello a fin de mantener esa situación favorable para sus intereses, y así continuamente. Frente a ello y, en el intento de reducir dicha dependencia (y también la rivalidad), se pueden producir los siguientes resultados: diversificación de proveedores, sustitución del mismo, duplicación (mediante la copia de los recursos aportados por otros) o un equilibrio de la relación, mediante la provisión de recursos de equivalente valor a la otra organización.

Finalmente, el último factor que el autor detecta como generador de rivalidad es la causada por los principales, es decir, por los propios Estados miembros, algo que en principio parece difícil, teniendo en cuenta la superposición de Estados miembros que en muchas ocasiones se produce entre las OO.II. La rivalidad en estos casos puede manifestarse de dos maneras: En primer lugar, porque con el objetivo de garantizar lo mejor para sus intereses nacionales, un Estado miembro puede hacer uso de su derecho

## II. Marco Teórico: la Teoría de las Relaciones Interorganizacionales.

de veto intraorganizacional (cuando el mecanismo de decisión se base en el consenso o la unanimidad) para interrumpir las relaciones con otra organización y, por otro, porque los Estados miembros clasifican sus preferencias institucionales, por lo que en caso de tener que elegir, optarán por el foro que más se ajuste a sus objetivos.

### **4. Niveles de análisis de las Relaciones Interorganizacionales.**

Hasta ahora, se han presentado las fases y las formas de interacción que se producen en las Relaciones Interorganizacionales. Sin embargo, un estudio completo de su evolución requiere tener en consideración los factores y procesos que, simultáneamente, tienen lugar en distintos niveles de análisis, ya que todos ellos influyen de una u otra manera en el desarrollo de la relación.

En palabras de KOOPS<sup>30</sup> “muchos trabajos sobre las relaciones entre OO.II. se centran en la interacción a nivel burocrático y organizacional. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las Relaciones Interorganizacionales están también determinadas por una variedad de factores y procesos en los niveles individual, nacional e internacional”.

Los elementos que conforman cada nivel y que se tendrán en consideración son<sup>31</sup>: En el caso del nivel del sistema internacional, toma en consideración las incertidumbres, oportunidades, normas o shocks exógenos que se producen a nivel externo. Por su parte, el nivel nacional parte de las referencias, relaciones de poder y maniobras de los Estados miembros centrales de las organizaciones. El rol y la influencia de los principales emprendedores de políticas son analizados en el nivel individual, los cuales también pueden generar efectos a nivel organizacional, en el que las instituciones y burocracias internas, compiten por la influencia y promoción de ciertas normas y culturas. Finalmente, y relacionado con todos los anteriores, el nivel interorganizacional incluye las instituciones conjuntas, acuerdos, la relación entre los directores ejecutivos y la influencia de las comunidades epistémicas.

---

<sup>30</sup> KOOPS (2012a), *Op. cit.*, pág. 4.

<sup>31</sup> KOOPS, J. A. (2012b) “NATO’s Influence on the Evolution of the European Union as a Security Actor” en Costa, O. y Jørgensen, K. E. (eds.) *The Influence of International Institutions on the European Union: When Multilateralism Hits Brussels*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, págs. 156-158 en 155-185.

## II. Marco Teórico: la Teoría de las Relaciones Interorganizacionales.

Estos son los cinco niveles que serán analizados en cada fase de la relación entre la UE y la OTAN a lo largo del próximo capítulo, y que se encuentran resumidos al final del mismo.

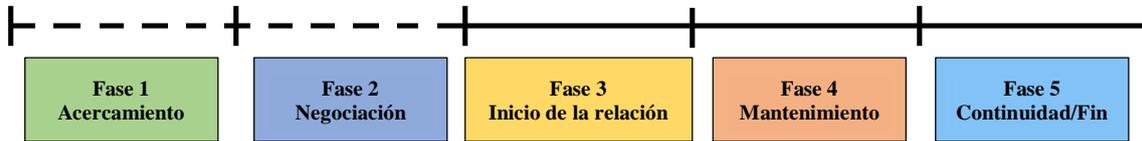
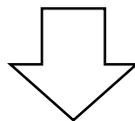


Ilustración 1. Fases de las Relaciones Interorganizacionales. Basado en HAUGEVIK (2007), *Op. cit.*, pág. 4.

### Niveles de análisis

<b>Individual</b>	Rol e influencia de los principales emprendedores de políticas tanto de los Estados miembros como de las organizaciones.
<b>Nacional</b>	Preferencias, relaciones de poder y maniobras de los Estados miembros principales de ambas organizaciones.
<b>Organizacional</b>	Influencia y adopción de normas y culturas por parte de las instituciones y burocracias de las organizaciones involucradas en la relación.
<b>Internacional</b>	Incertidumbres, oportunidades, normas y shocks exógenos del sistema internacional, así como el comportamiento e impacto de actores externos distintos de las organizaciones involucradas en la relación.
<b>Interorganizacional</b>	Instituciones y acuerdos conjuntos, la relación entre los jefes ejecutivos de las organizaciones y la influencia de las comunidades epistémicas tanto del nivel organizacional como del interorganizacional.

Tabla 1. Niveles de análisis de las Relaciones Interorganizacionales. Basado en Koops (2012b), *Op. cit.* págs. 156-158.



Observar tendencias de cooperación y rivalidad

III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

### **III. LA EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y LA OTAN DESDE LA PERSPECTIVA DEL INTERORGANIZACIONALISMO.**

Atendiendo a lo descrito en el capítulo anterior, este tercer capítulo se centrará en el estudio de las distintas fases que se pueden observar en las relaciones UE-OTAN desde su creación a mediados del s. XX hasta la actualidad. En cada una de ellas, se tendrán en cuenta los hechos más importantes ocurridos a nivel individual, nacional, organizacional, internacional e interorganizacional, con el fin de poder observar el porqué de las fluctuaciones entre cooperación y rivalidad.

#### **1. Creación de la UE y la OTAN: primeros pasos, por separado (1949-1989).**

El estado devastador en la que se encontraba Europa Occidental tras el final de la II Guerra Mundial (1945) por un lado, y el comienzo de la Guerra Fría (1947) por otro, fueron determinantes para la aparición de una serie de OO.II regionales y trasatlánticas que perseguían la recuperación económica de la región, la reintegración controlada de la RFA en la misma, y la disuasión militar combinada contra Rusia<sup>32</sup>.

Es en este escenario donde surgen la OTAN (1949) y la predecesora de la actual UE (CECA, 1952). Mientras que la primera buscaba hacer frente al incremento de las agresiones soviéticas, que ponían en peligro los intereses europeos; la segunda, fue la respuesta a la declaración de ROBERT SCHUMAN, ministro de exteriores francés, de supeditar el control de la producción francoalemana del carbón y del acero a una alta autoridad, como base para el mantenimiento de la paz en Europa<sup>33</sup>.

La manera en la que se llevaría a cabo la reintegración y remilitarización de la RFA, sobre todo a raíz de la Guerra de Corea, generó un debate con importantes consecuencias para el devenir de la relación entre las dos OO.II. Dos eran las propuestas en este sentido: por un lado, EE.UU. inmersa completamente en el conflicto, necesitaba una Europa Occidental que estuviera lo más reforzada posible frente al Bloque Soviético, por lo que proponía que ésta se llevara a cabo dentro de la OTAN. Sin embargo, Francia, atemorizada por la idea de una Alemania rearmada, impulsó el conocido como “Plan

---

<sup>32</sup> KOOPS, J.A., (2010) “Unstrategic Partners: NATO’s Relations with the European Union”, en Kremp, W. y Meyer, B. y Tönnemann, W. (eds.) *Entangling Alliance: 60 Jahre NATO. Geschichte, Gegenwart, Zukunft*, Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier, págs. 47-48 en 41-78.

<sup>33</sup> Declaración de Robert Schuman, de 9 de mayo de 1950. Disponible en: [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es).

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

Pleven”): la creación de una CED, con un ejército supranacional europeo dentro del cual se produciría la remilitarización alemana<sup>34</sup>. Paradójicamente, fue la propia Asamblea Nacional francesa la que echó atrás el proyecto y la RFA finalmente entró a formar parte de la OTAN en 1955.

El rechazo francés no solo demostró que el plan de una unión supranacional en defensa no formaba parte de la agenda, sino que también hizo de la OTAN, el único y principal foro para la cooperación europea y trasatlántica en materia de seguridad. En consecuencia, durante este periodo, la “relación” entre la OTAN y las antecesoras de la UE se caracterizó por el reparto de funciones, no existiendo cooperación e interacción alguna entre las organizaciones, ya que estaban totalmente prohibidas<sup>35</sup>: la primera se haría cargo de los *hard security issues*, al tiempo que la segunda se centraría en la integración económico-política y los *soft security issues*.

#### **2. Primera fase: Acercamiento. La UE y la OTAN, dos organizaciones para las operaciones de gestión de crisis (1990-1998).**

Tras años de separación y de reparto de funciones, el proceso de transformación en el que se adentraron la OTAN y la UE durante la década de 1990, impulsado por una serie de acontecimientos con importantes consecuencias en el contexto internacional, trajo consigo el comienzo de la similitud de dominio entre ambas organizaciones, volviéndose, en consecuencia, relevantes la una para la otra.

Esta primera fase de la relación está protagonizada por el acercamiento que entre la UE y la OTAN se produjo desde la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría a finales de la década de los 80 y comienzos de los 90, hasta la Declaración franco-británica de Saint Malo, provocada no solo por la similitud de dominio que durante estos años emerge, sino también por los beneficios que una y otra buscaban lograr de la otra organización, y por los intereses que sus Estados Miembros querían proteger. De la misma

---

<sup>34</sup> GRÆGER, N. y HAUGEVIK, K. M. (2012) “The EU and NATO: Partners, rivals and reciprocal arenas”, en Jørgensen, K. E. y Laatikainen, K. V. (eds.) *Routledge handbook on the European Union and international institutions: performance, policy, power*, Londres: Routledge, págs. 259-261 en 259-270; KOOPS (2010), *Op. cit.*, pág. 48.

<sup>35</sup> VAN WILLIGEN, N. y KOOPS, J.A. (2015) “The EU’s Relationship with NATO and OSCE”, en Jørgensen, K. E., Aarstad, A. K., Driekens, E., Laatikainen, K. y Tonra, B. (eds.) *The SAGE Handbook of European Foreign Policy*, Londres: SAGE, págs. 735-736 en 734-747.

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

manera, a lo largo de estos años se pueden observar también los primeros acuerdos que, a raíz de todo lo anterior, buscaban reducir el riesgo de rivalidad entre la UE y la OTAN.

#### 2.1. *La Guerra Fría llega a su fin: renovarse o morir (1990-1995).*

A nivel internacional, la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 marcó un antes y un después, no solo para Europa (debido al fin de la separación geopolítica entre la parte Occidental y la Oriental del continente), sino también para las instituciones de seguridad que operaban en la región, quienes tuvieron que adaptarse rápidamente a los cambios políticos y estructurales que este hecho generó.

La OTAN, perdió con el fin de la Guerra Fría su razón de ser, lo que provocó que fueran muchos los que pronosticaran su desaparición. No obstante, en su reunión en Londres en julio de 1990, los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN acordaron “la necesidad de transformar la Alianza Atlántica para reflejar la nueva, y más prometedora, era en Europa”. En consecuencia, y manteniendo sus principios fundacionales (esto es, garantizar la seguridad de sus Estados miembros), llevaron a cabo una revisión estratégica de la organización, manifestada en el CES de 1991<sup>36</sup>.

Simultáneamente, la UE inició un proceso de transformación que quedó recogido en el Tratado de Maastricht de 1992, con la incorporación del pilar PESC, reflejo de sus ambiciones en materia de seguridad. Ese mismo año, los Estados miembros de la UEO firmarían también la “Declaración de Petersberg”. Ambas decisiones no solo supusieron la incorporación de las dimensiones de seguridad y defensa en el proyecto de integración europea, sino que también amenazaron la exclusividad que hasta este momento la OTAN tenía a este respecto. Aún y todo, la respuesta inadecuada que las instituciones de seguridad europeas en general dieron frente a la Crisis de los Balcanes, sirvió para llegar

---

<sup>36</sup> Con el fin de la Guerra Fría, la OTAN, además de garantizar la seguridad de sus Estados miembros, se adaptó a la nueva arquitectura de seguridad europea, basada en el concepto de *interlocking institutions*, con el fin de afrontar nuevos retos que afloraron tras la Guerra Fría, como la superación de la división histórica entre las naciones europeas y la inserción plena de las nuevas democracias en una Europa unida y libre. En OTAN (1991) “The Alliance's New Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council”, en *Reunión del Consejo del Atlántico Norte*, 7-8 de noviembre de 1991, Roma (Italia); y CARACUEL RAYA, M. A. (2012) “Una asociación estratégica genuina: la visión de la Unión Europea desde la OTAN”, en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Relaciones OTAN – Unión Europea a la vista del nuevo concepto estratégico de la Alianza*, Madrid: Ministerio de Defensa, págs. 38-39 en 37-54.

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

a la conclusión de que solo una OTAN liderada por los EE.UU. era capaz de intervenir de manera decisiva frente a situaciones como esta<sup>37</sup>.

En definitiva, los primeros signos del solapamiento geográfico y funcional entre ambas OO.II., junto con la dependencia europea del poder militar americano que había quedado al descubierto tras la experiencia en los Balcanes, hicieron que los líderes europeos vieran con urgencia la necesidad de desarrollar sus propias capacidades militares<sup>38</sup>, unas que permitieran a la UE lograr una mayor autonomía, diferenciación y reequilibrio frente a sus socios del otro lado del Atlántico, con el riesgo de rivalidad que dichas decisiones pudieran acarrear como contrapartida.

#### 2.2. De la IESD a la Declaración de Saint Malo (1996-1998).

Transcurridos ya unos años desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, desde los EE.UU. se congratulaban y mostraban preocupados a la vez por los avances europeos en materia de seguridad y defensa. Por un lado, la incorporación de estas dimensiones al proyecto de integración europeo, supondrían el tan reclamado “reparto de las cargas” en cuanto a la aportación de capacidades se refiere. Sin embargo, el temor de la administración Clinton de que esas iniciativas se llevaran a cabo fuera del marco de la OTAN, le llevaron a apoyar la idea de una IESD, ya anunciada en el CES de 1991<sup>39</sup>, como pilar europeo dentro de las estructuras de esta organización, y que se oficializó en la reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Berlín en junio de 1996.

El conocido como “Acuerdo de Berlín”, pretendía no solo reequilibrar la responsabilidad entre ambos lados del Atlántico, sino también mejorar las capacidades europeas, así como, sobre la base del *Combined Joint Task Forces* aprobados en enero de 1994, otorgar a la UEO (e indirectamente a la UE) la oportunidad de acceder a los recursos de la Alianza, en el desarrollo de operaciones de gestión de crisis lideradas por ella y en las que la Alianza, en conjunto, no tenía necesariamente que verse envuelta<sup>40</sup>. Mediante

---

<sup>37</sup> VARWICK, J. Y KOOPS, J. A. (2009) “The European Union and NATO: ‘Shrewd interorganizationalism’ in the making?”, en Jørgensen, K. E. (ed.) *The European Union and International Organizations*, Londres: Routledge, pág. 103 en 101-131.

<sup>38</sup> KOOPS (2010), *Op. cit.*, pág. 49.

<sup>39</sup> OTAN (1991), *Op. cit.*, apartados 2 y 21.

<sup>40</sup> OTAN (1996) “Final communiqué. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council”, en *Reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte*, 3 de junio de 1996, Berlín (Alemania); HOWORTH, J. y KEELER, J. T. S. (2003) “The EU, NATO and the Quest for European Autonomy”, en Howorth, J. y Keeler, J. T. S (eds.) *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Nueva York: Palgrave Macmillan, págs. 8-9 en 3-21.

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

esta posibilidad, sujeta a la aprobación por parte del Consejo del Atlántico Norte y, por tanto, sujeta también a la aceptación americana<sup>41</sup>, se garantizaba la preeminencia de la OTAN, a la par que permitía a la UE mejorar sus capacidades militares y opciones operacionales.

El resultado de la aplicación del acuerdo no fue el esperado<sup>42</sup>, y tan solo dos años después, en un cambio histórico de la posición que el Reino Unido siempre había mantenido, el premier británico Blair (país atlantista) y el Presidente francés Chirac (país europeísta<sup>43</sup>, miembro de la UE pero no así de la OTAN hasta 2009), acordaron la conocida como Declaración de Saint Malo, en la que ambos coincidían en que la UE debía tener la capacidad para desarrollar acciones autónomas<sup>44</sup>. De esta manera, Francia reconocía la preeminencia de la OTAN en la garantía de la defensa colectiva de sus miembros, a la vez que el Reino Unido permitía la posibilidad de que hubiera actuaciones europeas autónomas en materia de defensa<sup>45</sup>. Este hecho supuso el comienzo del desarrollo de capacidades militares autónomas por parte de la UE, que se plasmaría meses después en la PESD, aprobada en el CE de Colonia de 1999<sup>46</sup>.

### 3. Segunda fase: Negociación. Reacción frente a la “amenaza” de la PESD (1999-2003).

La Declaración de Saint Malo y la consecuente creación de la PESD, fueron elementos suficientes para presentar a la UE como un serio rival frente a la OTAN. Los temores sobre las consecuencias que dichas decisiones pudieran acarrear para la Alianza,

---

<sup>41</sup> La unanimidad y el común acuerdo es la regla que rige en la adopción de decisiones en el Consejo del Atlántico Norte, principal órgano político de la organización y del cual forman parte los representantes de todos los Estados miembros.

<sup>42</sup> Los escasos progresos de la IESD, las objeciones de los EE.UU. de permitir el acceso europeo a sus activos más cruciales, a la vez que sensibles; el veto británico en la reunión del CE en Ámsterdam de 1997 a la propuesta de nueve Estados miembros de unir la UEO y la UE, y la gran dependencia europea respecto de las capacidades americanas, fueron algunos de los factores que influyeron para la adopción del acuerdo de Saint Malo. En HOWORTH y KEELER, *Op. cit.*, págs. 9-10.

<sup>43</sup> El debate europeístas vs. atlantistas. Los europeístas defienden que, en materia de defensa, la UE debe contar con sus propias estructuras, sin necesidad de estar bajo el paraguas de la OTAN. Por el contrario, los atlantistas entienden que no es necesario crear dinámicas de seguridad estrictamente europeas, por que dichas dinámicas son atlánticas, y están controladas por la OTAN.

<sup>44</sup> Francia y Reino Unido (1998), “Joint Declaration issued at the British-French Summit”, *Cumbre franco-británica*, 3-4 de diciembre de 1998, Saint Malo (Francia).

<sup>45</sup> CAMACHO ÁVILA, B. y BARRAGÁN MANJÓN, M. (2011) “Las relaciones entre la OTAN y la UE tras el final de la Guerra Fría, ¿convergencia o vías paralelas?” en *Política en la red: X Congreso Español de Ciencia Política y de la administración*, 7-8 de septiembre de 2011, Murcia (España), págs. 6-7 en 19 págs.

<sup>46</sup> CE (1999), “Conclusiones de la Presidencia: Anexo III. Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y de Defensa”, en *CE de Colonia*, 3-4 de junio de 1999, Colonia (Alemania), págs. 33-42.

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

las carencias que la UE requería resolver para poder hacer realidad sus intenciones, y el objetivo de neutralizar la competición entre ambas, llevarían a la UE y la OTAN a comenzar las negociaciones para una posible institucionalización de su cooperación durante estos años.

Las reacciones y, sobre todo, los temores sobre en qué podría derivar la Declaración de Saint Malo, no se hicieron esperar. Escasos días después, la Secretaria de Estado estadounidense ALBRIGHT, en un artículo publicado en el *Financial Times*<sup>47</sup>, declaró que, la nueva política europea debía evitar las conocidas como 3 D's: la duplicación de lo que la OTAN hacía de forma efectiva, desacoplarse de los EE.UU. y de la OTAN y, discriminar a aquellos Estados miembros de la OTAN no UE, como Turquía.

La OTAN, por su parte, ofreció una respuesta ambigua en el Comunicado final de la Cumbre de Washington de abril de 1999 y en el nuevo CES<sup>48</sup> aprobado el mismo día: mientras que la primera recalca que la PESD debería desarrollarse únicamente en estrecha coordinación con la OTAN, atendiendo a lo acordado en 1996 en Berlín, el CES aún seguía refiriéndose a una IESD dentro de la OTAN, en vez de reconocer la existencia de una PESD autónoma fuera de ella<sup>49</sup>.

En el marco de la UE, el 1 de mayo de 1999, entraba en vigor el Tratado de Ámsterdam de 1997. Entre las novedades que incorporaba el texto, se encontraban la creación de la figura del AR/SG del Consejo para la PESD, la definición progresiva de una Política de Defensa Común y la institucionalización de las “misiones de Petersberg”<sup>50</sup>, hasta ahora en el marco de la UEO<sup>51</sup>. El CE de Colonia de junio y el de Helsinki en diciembre se presentaban, por tanto, como los escenarios en los que debía

---

<sup>47</sup> ALBRIGHT, M. (1998) “The right balance will secure NATO's future”, *Financial Times*, 7 de diciembre de 1998, pág. 16. Consultado en junio de 2016 en: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp047e.pdf>.

<sup>48</sup> OTAN (1999a) “An Alliance for the 21st Century”. 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”, en *Reunión Del Consejo del Atlántico Norte*, 24 de abril de 1999, Washington D.C. (EE.UU.); OTAN (1999b) “The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C.”, en *Reunión del Consejo del Atlántico Norte*, 24 de abril de 1999, Washington D.C. (EE.UU.).

<sup>49</sup> KOOPS (2010), *Op. cit.*, págs. 50-51.

<sup>50</sup> En aquel momento, las Misiones Petersberg consistían en misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. Tras el TdL, a las ya mencionadas se sumaron las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos, y las operaciones de estabilización al término de los conflictos (art. 43 TUE).

<sup>51</sup> Artículos 17 y 18 TUE, tal y como se recogían en el Tratado de Ámsterdam.

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

adoptarse el nuevo marco institucional de la UE, que tendría que incorporar no solo las novedades del nuevo Tratado, también lo acordado en Saint Malo sobre la PESD.

De esta manera, JAVIER SOLANA, exsecretario general de la OTAN (1995-1999) se convirtió en el primer titular del cargo de AR/SG del Consejo para la PESC<sup>52</sup>, y en SG de la UEO, cuyas competencias serían transferidas poco después a la UE<sup>53</sup>. Además, con el objetivo de dotar a la UE de las capacidades adecuadas para acometer las misiones de Petersberg se crearon, por un lado, un conjunto de órganos políticos y militares<sup>54</sup> que permitieran a la UE tomar decisiones sobre las operaciones que dirigiese, asegurando el control político y la dirección estratégica de las mismas bajo la autoridad del Consejo; y por otro, dentro del denominado *Helsinki Headline Goal*, un Catálogo de Fuerzas que permitiera desplegar rápidamente (máximo 60 días) y mantener, como mínimo 1 año, fuerzas capaces de cumplir con las misiones en operaciones que impliquen la intervención de hasta un cuerpo de ejército (hasta quince brigadas o entre 50.000 y 60.000 personas)<sup>55</sup>. Todo ello, quedaría institucionalizado en el Tratado de Niza, dejando la UE de ser una mera potencia civil, para adentrarse más aún en el dominio operacional de la OTAN.

Es en este momento cuando se pueden observar las condiciones necesarias para el inicio de una relación institucionalizada entre dos OO.II.<sup>56</sup>: 1.º La UE seguía sin tener las capacidades operacionales necesarias para conducir sus propias operaciones de gestión de crisis, lo que convertía en esencial una cooperación funcional con la OTAN (dependencia de recursos<sup>57</sup>). 2.º Tras de Saint Malo, el solapamiento geográfico y funcional entre la UE y la OTAN se hizo manifiesta, y con ella, el riesgo de una posible competición (neutralización de la competición<sup>58</sup>). 3.º Para la de estructuración de la PESD, la UE se basó en el funcionamiento de la OTAN, exitoso y legitimado

---

<sup>52</sup> CE (1999) “Conclusiones de la Presidencia: Apartado II. Decisiones relativas a determinados nombramientos”, en *CE de Colonia*, 3 y 4 de junio de 1999, Colonia (Alemania).

<sup>53</sup> En la UEO (2000) “Marseille Declaration” en *Consejo de Ministros de la UEO*, 13 de noviembre de 2000, Marsella (Francia), se acordó la transferencia de los recursos de la UEO a la UE a partir de julio de 2001. Esto supuso el fin del triángulo UE-UEO-OTAN, dando comienzo a las relaciones directas entre la UE y la OTAN.

<sup>54</sup> El CPS, el CM y el EMUE, los cuales han sido calificados como una imitación de los órganos equivalentes de la OTAN, a los que se sumaría un Comité de Gestión Civil de Crisis en el año 2000.

<sup>55</sup> CE (1999) “Conclusiones de la Presidencia: Anexo I del Anexo IV. Informe de situación de la Presidencia al Consejo Europeo de Helsinki sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa”, en *CE de Helsinki*, 10-11 de diciembre de 1999, Helsinki (Finlandia).

<sup>56</sup> Véase en este sentido el apartado 3.2.1. del capítulo II.

<sup>57</sup> KOOPS (2010), *Op. cit.*, pág. 51.

<sup>58</sup> HAUGEVIK (2007) *Op. cit.*, págs. 10-11.

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

internacionalmente, y del que SOLANA y MESSERVY-WHITING, eran buenos conocedores (legitimidad y aprendizaje organizacional<sup>59</sup>) y, 4.º con anterioridad a la PESD, una comunidad epistémica basada en la OTAN, había sentado las bases de una cultura militar europea y valores compartidos para la cooperación multinacional, que influirían notablemente en la adopción de estándares a nivel de la UE (valores compartidos<sup>60</sup>).

Teniendo en cuenta todos los acontecimientos de la última década, y la concurrencia de las condiciones que se acaban de recoger, no es de extrañar que, durante el periodo 1999-2003 se produjeran los primeros contactos entre ambas organizaciones con la finalidad de formalizar la cooperación<sup>61</sup>, acontecimiento que se produciría el 16 de diciembre de 2002, con la Declaración UE-OTAN sobre la PESD, por la que se crea la asociación estratégica entre la UE y la OTAN, terminando así con medio siglo de separación.

#### **4. Tercera fase: Inicio de la relación. Puesta en marcha de los Acuerdos Berlín Plus (2003-2004).**

El intercambio de cartas entre el AR/SG del Consejo para la PESD SOLANA y, el SG de la OTAN ROBERTSON en 2001<sup>62</sup> junto con la Declaración UE-OTAN sobre la PESD de 2002, fueron la base de los Acuerdos Berlín Plus de 17 de marzo de 2003, cuyos detalles siguen siendo confidenciales. Los acuerdos, que sentaron la base de la cooperación entre la OTAN-UE en el ámbito de la gestión de crisis, recogían el compromiso de la Alianza de permitir el acceso a la UE a los siguientes tres elementos,

---

<sup>59</sup> JAVIER SOLANA (ex SG de la OTAN) y el MAYOR GENERAL MESSERVY-WHITING (ex-Comandante Supremo Aliado de la OTAN para Europa y ex-Director de la célula de planificación de la UEO), jugaron un papel fundamental en la construcción de la PESD, para lo que tomaron a la OTAN como modelo. En KOOPS (2012b), *Op. cit.*, págs. 159-161.

<sup>60</sup> KOOPS (2012b), *Op. cit.*, pág. 160.

<sup>61</sup> Ya en OTAN (1999a), *Op. cit.*, apartado 40, teniendo en cuenta los intereses estratégicos que compartía con la UE, la OTAN abrió la posibilidad de desarrollar una cooperación con la UE, acordada caso por caso, en asuntos comunes, siempre que eso sirviera para hacer más efectivas las acciones desarrolladas por ambas. Posteriormente, el CE (2000) “Conclusiones de la Presidencia: Anexo I. Informe de la Presidencia sobre el Refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa”, en *CE de Santa María da Feira*, 19-20 de junio de 2000, Santa María da Feira (Portugal), estableció las modalidades de cooperación entre la UE y la OTAN. A esto hay que sumar que, desde otoño del mismo año, comenzaron a celebrarse reuniones entre el CPS de la UE y el Consejo de Atlántico Norte de la OTAN. Finalmente, en el CE (2000), “Conclusiones de la Presidencia: Anexo IV. Informe de la Presidencia sobre el Refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa”, en *CE de Niza*, 7-9 de diciembre de 2000, Niza (Francia), se acordaron los dispositivos permanentes sobre la consulta y la cooperación UE-OTAN.

<sup>62</sup> G. ROBERTSON fue el sucesor de JAVIER SOLANA como SG de la OTAN. Anteriormente, había ocupado el cargo de Ministro de Defensa en el ejecutivo británico, y fue uno de los principales arquitectos del acuerdo de Saint Malo. Su relación con Solana fue crucial en la cooperación entre ambas organizaciones. En KOOPS (2010), *Op. cit.*, pág. 62.

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

en aquellas operaciones dirigidas por la Unión en las que no participaría la OTAN en su conjunto: acceso a la planificación operativa de la OTAN, disponibilidad de las capacidades y activos comunes de la OTAN, y la posibilidad de un mando OTAN europeo en las operaciones<sup>63</sup>. El intercambio de información clasificada y el establecimiento de reuniones permanentes a distintos niveles fueron otros de los puntos que se recogieron sobre el papel<sup>64</sup>. Igualmente, en el contexto de los acuerdos, en mayo de 2003 se creó el Grupo de Capacidades UE-OTAN que para asegurar “la coherencia del desarrollo de capacidades en el ámbito europeo con la OTAN”<sup>65</sup>.

Sobre este marco, la UE ha ejecutado únicamente dos operaciones militares. La Operación Concordia<sup>66</sup>, desplegada en la Antigua República Yugoslava de Macedonia entre el 31 de marzo y el 15 de diciembre de 2003, con la finalidad de relevar a la operación Armonía Aliada de la OTAN; y la aún vigente EUFOR Althea<sup>67</sup>, que sirvió para relevar a la SFOR de la Alianza, con la misión contribuir a la estabilidad y seguridad de Bosnia y Herzegovina y al cumplimiento de los Acuerdos de Paz de Dayton, para lo cual se llegaron a desplegar casi 7000 efectivos, la cifra más alta hasta el momento.

El 2003 fue también el año de lanzamiento de la EES de la UE, que como era de esperar, se refería a la importancia que tenía la OTAN en su visión de un orden internacional basado en un multilateralismo efectivo. En su visión de progreso hacia una política exterior coherente y una efectiva gestión de las crisis, expresaba que “los dispositivos permanentes UE-OTAN, en particular Berlín Plus, refuerzan la capacidad operativa de la UE y proveen el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis. Todo esto refleja nuestra determinación común de asumir los retos que plantea el nuevo siglo”<sup>68</sup>.

---

<sup>63</sup> CE (2003) “EU-NATO: The framework for permanent relations and Berlin Plus”, disponible en: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf)

<sup>64</sup> GRÆGER, N. (2014) “NATO and the EU’s Common Security and Defence Policy – partnership on parallel tracks?”, en *NATO after the Wales Summit*, Cardiff University, 2 de septiembre de 2014, pág. 1 en 5 págs. Consultado en junio de 2016 en: [http://www.cardiff.ac.uk/\\_\\_data/assets/word\\_doc/0017/42407/dr-nina-graeger.docx](http://www.cardiff.ac.uk/__data/assets/word_doc/0017/42407/dr-nina-graeger.docx).

<sup>65</sup> LABORIE IGLESIAS, M.A. (2010) “La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica”, en *Real Instituto Elcano*, ARI 25/2010, 28 de enero de 2010.

<sup>66</sup> Consejo (2003) “Acción Común 2003/92/PESC del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre la operación militar de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia” en *DOUE*, 11 de febrero de 2003, L 34/26-29.

<sup>67</sup> Consejo (2004) “Acción Común 2004/570/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, sobre la Operación Militar de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina”, en *DOUE*, 28 de julio de 2004, L 252/10-14.

<sup>68</sup> CE (2003) “Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad”, 12 de diciembre de 2003, Bruselas (Bélgica), págs. 9-12.

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

Pero a pesar de los grandes avances que se produjeron en la relación UE-OTAN en esta época, las fracturas creadas entre los Estados miembros de la UE por la posición de los EE.UU. en la Guerra de Irak de 2003, sumado a las controversias entre Turquía y Chipre<sup>69</sup>, que impiden la celebración de cualquier reunión formal entre los Ministros de Exteriores de ambas organizaciones, han dificultado el desarrollo de más operaciones Berlín Plus, pero no así de operaciones militares de gestión de crisis de la UE sin la Alianza.

#### **5. Cuarta fase: Mantenimiento de la relación. La UE y la OTAN, compañeros y rivales (2003-2009).**

Esta fase de mantenimiento de la relación UE-OTAN, es el ejemplo perfecto de cómo cooperación y rivalidad pueden coexistir. A la vez que se ejecutaba la Operación Althea (que sigue en marcha), los intereses de algunos de los Estados miembros tanto de la UE como de la OTAN generaron una rivalidad que ha impedido desde entonces, el desarrollo de más operaciones en el marco Berlín Plus. Por ello, y con el objetivo de solventar los bloqueos estatales, a la cooperación formal que desde 2004 solo se mantendría en Althea, se suma en estos años el desarrollo de una cooperación de carácter informal entre el personal de una y otra.

Al mismo tiempo que se desarrollaban Concordia y Althea, la relación entre la UE y la OTAN se caracterizó por la rivalidad y la informalidad. La primera no solo se manifestaba en las controversias existentes entre los Estados miembros de una y otra, también en los intentos de la UE de tener una PESD cada vez más autónoma de la OTAN<sup>70</sup>, lo que derivó no solo en una duplicidad de misiones, sino también de capacidades<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> El conflicto entre Turquía (OTAN, no UE), Grecia (UE-OTAN) y Chipre (UE, no OTAN) por la división del territorio chipriota, han afectado a las relaciones entre la UE y la OTAN, sobre todo a partir de 2004 con la entrada de Chipre a la UE. Tras el rechazo de la demanda turca de tener una mayor participación en la toma de decisiones de la UE en materia de seguridad, Turquía vetó la participación de Chipre y Malta en las reuniones de la OTAN, al no ser parte de la Asociación para la Paz, así como todo intercambio de información clasificada con ambos países. A esto hay que sumar la respuesta de Chipre bloqueando la firma de un acuerdo administrativo entre Turquía y la AED que, a su vez, era un prerequisite griego para que la UE y Turquía pudieran firmar un acuerdo de seguridad.

<sup>70</sup> Se observan así los cuatro elementos causantes de la rivalidad defendidos por BIERMANN (2007a, *Op. cit.*, págs. 14-30): La similitud de dominio de la UE y la OTAN, genera que la UE busque lograr una mejor posición en el contexto de las instituciones de seguridad europeas a través de la maximización de su autonomía, algo a lo que contribuye la rivalidad e intereses de algunos Estados miembros como Turquía, Chipre y Francia.

<sup>71</sup> Este es el caso, por ejemplo, de los Battlegroups de la UE frente a la Response Force de la OTAN.

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

Así, el intento fallido de reforzar la PESD mediante la creación de un Cuartel General de la UE<sup>72</sup>, no evitó que ésta llevara a cabo sus primeras operaciones militares fuera de Berlín Plus. Francia (europeísta), preocupada por la dependencia de la UE de la OTAN, aprovechó la invitación del SG de la ONU<sup>73</sup> para iniciar la Operación Artemis en el Congo<sup>74</sup> a través del Cuartel General de Operaciones francés, por lo tanto, sin recurrir a los recursos de la Alianza y rompiendo con el espíritu de cooperación de Berlín Plus. Pero fue en 2005, como consecuencia de la falta de acuerdo sobre cuál de las dos organizaciones debería responder a la solicitud de la UA de desplegar una misión en Sudan, cuando más se puso de manifiesto la rivalidad UE-OTAN. La falta de acuerdo de los Estados resultó en el lanzamiento de misiones separadas, una situación que se volvería a repetir en los años siguientes, produciéndose la duplicación que habían intentado evitar<sup>75</sup>.

El bloqueo de las reuniones formales que los vetos de Turquía y Chipre han generado, se ha visto solventado, en parte, gracias a la cooperación informal entre la OTAN y la UE tanto en Bruselas como sobre el terreno. Por un lado, en Bruselas, la cooperación informal se observa no solo entre el personal, también entre los oficiales senior, líderes y jefes de Estado y de Gobierno los Estados miembros de la UE y la OTAN. Un ejemplo en este sentido son las cenas ministeriales informales que, desde septiembre de 2005, se vienen celebrando con la finalidad de mantener el diálogo político. Por su parte, sobre el terreno, la cooperación se lleva a cabo en aquellas áreas en las que las dos OO.II. se encuentran desarrollando misiones paralelas para, de esta manera, evitar solapamientos innecesarios entre una y otra. En este sentido, en Kosovo se llegaron a

---

<sup>72</sup> Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo propusieron el 28 de abril de 2003 la creación de un Cuartel General de la UE, en Tervuren (Bélgica), que tuviera capacidad para planear y conducir operaciones. Finalmente, y ante las críticas recibidas desde la OTAN, la propuesta se redujo a un reforzamiento del EMUE. En, CAMACHO ÁVILA y BARRAGÁN MANJÓN, *Op. cit.*, pág. 12.

<sup>73</sup> La solicitud del SG de la ONU se basaba en la Resolución 1484 (2003) del Consejo de Seguridad, de 30 de mayo de 2003, por la que se autorizaba, con arreglo al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el despliegue temporal de una fuerza multinacional provisional de emergencia en Bunia (República Democrática del Congo). Se observa así un cambio de tendencia en la UE, que dejó de lado a la OTAN para recurrir al apoyo ofrecido por las Naciones Unidas en tres de sus misiones: la ya mencionada Artemis, la EUFOR RD Congo y la EUFOR Chad/RCA. En KOOPS (2010), *Op. cit.*, pág. 54.

<sup>74</sup> Consejo (2003) “Acción Común 2003/423/PESC del Consejo, de 5 de junio de 2003, sobre la Operación Militar de la Unión Europea en la República Democrática del Congo”, en *DOUE*, 11 de junio de 2003, L 143/50-52.

<sup>75</sup> Mientras que Reino Unido, Italia y Países Bajos preferían una misión de la OTAN, Francia, Alemania y Grecia apoyaron la idea de una misión UE. Posteriormente, la UE y la OTAN también lanzaron misiones separadas en Kosovo (EULEX - KFOR), el Golfo de Adén (EUNAVFOR Atalanta - NATO's Ocean Shield) y Afganistán (EUPOL - ISAF). VARWICK y KOOPS, *Op. cit.*, pág. 107; y GRÆGER (2014), *Op. cit.*, pág. 3.

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

adoptar cuatro acuerdos técnicos que dividían las funciones entre los actores de una y otra misión, mientras que, en el Golfo de Adén, la comunicación entre unos y otros ha sido imprescindible para asegurar que no patrullaban en las mismas áreas<sup>76</sup>.

#### **6. Quinta fase: Continuidad de la relación. De Lisboa a Varsovia (2009 – presente).**

La presente fase de la relación entre la UE y la OTAN, que transcurre desde la aprobación del TdL y el CES hasta la actualidad, se caracteriza principalmente por la tendencia progresiva hacia la cooperación institucional, aparcada desde Berlín Plus. Los nuevos retos del contexto internacional, que van desde las nuevas amenazas a la seguridad hasta los efectos de la crisis económica, a los que se enfrentan la UE y la OTAN en su entorno compartido, han sido la clave en los acuerdos que desde 2009 se han venido adoptando en aras de aunar esfuerzos.

##### *6.1. Lisboa: El comienzo de una nueva etapa (2009-2014).*

Lisboa fue el lugar elegido tanto por la UE como por la OTAN para el inicio de una nueva etapa, que quedaría representada en el TdL en el caso de la UE, y en el CES en el caso de la OTAN.

Tras varios años de contratiempos, el 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el TdL, por el cual se modificaban el TUE, y el TFUE. Entre los cambios que el nuevo texto incorporaba, se encuentran la modificación del objetivo estratégico<sup>77</sup> y de las estructuras institucionales de la PCSD<sup>78</sup>, así como la incorporación de cambios en los procedimientos para un futuro desarrollo de capacidades bajo la supervisión de la AED<sup>79</sup>. La Alianza, es mencionada en dos ocasiones, ambas en el artículo 42 TUE, al tratar la definición progresiva de una política común de defensa (art.42.2 TUE) y la cláusula de defensa mutua (art. 42.7), reconociendo siempre la primacía de la OTAN, y aceptando los compromisos adquiridos por algunos de los Estados miembros de la UE con ella.

---

<sup>76</sup> GRÆGER, N. (2016) “Security. EU–NATO Relations: Informal Cooperation as a Common Lifestyle” en Orsini, A. (ed.) *The European Union With (in) International Organisations: Commitment, Consistency and Effects Across Time*, Londres: Routledge, págs. 169-172 en 157-179.

<sup>77</sup> La PESD se transforma en la PCSD (art. 42 TUE), se extienden las Misiones Petersberg (art. 43 TUE), y se incorporan las Cláusulas de Defensa Mutua (art. 42.7 TUE) y de Solidaridad (art. 222 TUE).

<sup>78</sup> El CE se convierte oficialmente en una institución de la UE, se adaptan las funciones de la AR de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (arts. 18 y 27 TUE), se crea el SEAE (art. 27.3 TUE), y se integran las estructuras civiles y militares de gestión de crisis en la DGCP, impulsando así un enfoque integral de las operaciones de gestión de crisis.

<sup>79</sup> La AED se incorpora a los tratados (arts. 42.3 y 45 TUE) y se introduce la CEP (art. 46 TUE).

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

Por su parte la OTAN, en su nuevo CES<sup>80</sup> aprobado en la cumbre de Lisboa de noviembre de 2010, decidió apostar por un enfoque integral<sup>81</sup> en las operaciones de gestión de crisis y el multilateralismo (mediante asociaciones estratégicas con la UE y la ONU, entre otros actores internacionales). Por una parte, la OTAN, considerando las experiencias vividas en sus misiones, reconoce en el CES que las capacidades político-militares por sí solas no son suficientes para la efectiva gestión de las crisis, por lo que decide comprometerse con otros actores internacionales, con el fin de reforzarse en lo que a capacidades civiles se refiere.

Igualmente, entendiendo que tanto ella como la UE pueden y deben jugar papeles complementarios y mutuamente reforzantes para sostener la paz y la seguridad internacionales, se ofrece para contribuir a crear condiciones más favorables en su relación, entre las cuales se encuentran: 1.º Fortalecer la asociación estratégica con la UE sobre la base de una total apertura mutua, transparencia, complementariedad y respeto por la autonomía e integridad institucional de ambas organizaciones; 2.º Mejorar la colaboración práctica de ambas en las operaciones; 3.º Ampliar las consultas políticas para incluir todos los asuntos de interés mutuo, y 4.º Cooperar más intensamente en el desarrollo de las capacidades, para minimizar las duplicaciones y maximizar coste-eficacia<sup>82</sup>.

La UE y la OTAN se adentran, con algunas de estas novedades, en la esfera de dominio de la otra, ya que mientras la primera busca impulsar las capacidades militares, la segunda hace lo suyo con las civiles. Pero a diferencia de lo que se puede llegar a pensar, estas medidas no buscarían, en principio, generar una duplicidad y competición entre ambas organizaciones, algo que dependerá también de su voluntad de consultarse y

---

<sup>80</sup> OTAN (2010) “Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization”, en *Cumbre de la OTAN de Lisboa*, 19-20 de noviembre, Lisboa (Portugal), prólogo y apartados 21 y 32.

<sup>81</sup> El enfoque integral para la gestión de crisis ya se introdujo en OTAN (2006) “Riga Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006” en *Reunión del Consejo del Atlántico Norte*, 28-29 de noviembre de 2006, Riga (Letonia), apartados 2 y 10.

<sup>82</sup> En este sentido, el apartado 20 de la OTAN (2012) “Chicago Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Chicago on 20 May 2012”, en *Reunión del Consejo del Atlántico Norte*, 20 de mayo de 2012, Chicago (EE.UU.), manifestaba que la OTAN trabajaría estrechamente con la UE, para asegurar que su iniciativa Smart Defense y la Pooling and Sharing de la UE, eran complementarias y se reforzaban mutuamente. Ambas iniciativas fueron creadas para lograr la cooperación entre los Estados miembros en el desarrollo adquisición, operación y mantenimiento de las capacidades de cada organización, paliando así las consecuencias de los recortes presupuestarios.

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

comunicarse<sup>83</sup>. A pesar de los esfuerzos realizados, la UE sigue dependiendo de las capacidades militares de la OTAN, e igualmente, la OTAN requiere disponer de las capacidades civiles de la UE, más aún tras los recortes que han sufrido los presupuestos en defensa de los Estados miembros a raíz de la crisis económica. Todo ello ha llevado a hablar de un posible “Berlín Plus in reverse”<sup>84</sup>, una posibilidad beneficiosa para la relación, ya que serviría para reducir las asimetrías existentes.

Pero es quizás más importante resaltar que ni uno ni otro documento trajeron consigo, un cambio hacia una mayor cooperación en las relaciones UE-OTAN, algo que podría haberse solventado si, durante la adopción paralela de ambos textos, los Estados miembros UE que también forman parte de la OTAN hubieran formulado, como pide el artículo 34 TUE, una posición común<sup>85</sup>. Pese a ello, los cambios introducidos por el TdL en las instituciones involucradas en la PCSD, como la AR o el SEAE, abrieron el camino para una posible mejora en la asociación estratégica con la OTAN, algo que está sujeto a la voluntad de los Estados, ya que la toma de decisiones sigue siendo intergubernamental<sup>86</sup>.

Los efectos de estas medidas no pudieron observarse durante los mandatos de CATHERINE ASHTON y A. F. RASMUSSEN como AR de la UE y SG de la OTAN respectivamente (2009-2014). En estos primeros años post-Lisboa, a las numerosas funciones que el TdL otorga a la figura del AR, ASHTON tuvo que sumar las correspondientes a la creación y la entrada en funcionamiento del SEAE, lo que le hizo delegar en oficiales de este organismo su representación en reuniones importantes para las relaciones UE-OTAN, como fue el caso de la reunión informal que mantuvieron los ministros de defensa europeos en febrero de 2010<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> WINTER, A. y ANDERSON, D.A. (2011) “Implications of the Lisbon Treaty on the European Union’s Common Security Defense Policy and the emerging Strategic Partnership between NATO and the EU”, en *Strategic Insights* 10 (3), págs. 71-79 en 67-82.

<sup>84</sup> KAMMEL, A. y ZYLA, B. (2011) “Looking for a ‘Berlin-Plus in Reverse’? NATO in Search of a New Strategic Concept”, en *Orbis* 55 (4), págs. 655-662 en 648-662.

<sup>85</sup> GRÆGER, N. y HAUGEVIK, K. M. (2011) “The EU’s Performance with and within NATO: Assessing Objectives, Outcomes and Organisational Practices” en *European Integration* 33 (6), págs. 748-749 en 743-757.

<sup>86</sup> NISSEN, C. (2015), “European Defence Cooperation after the Lisbon Treaty. The road is paved for increased momentum”, en *DIIS Report* 2015 (6), pág. 23 en 40 págs.

<sup>87</sup> DRENT, M. (2014) “From ‘effective’ to ‘selective multilateralism’”, en Drieskens, E. y van Schaik, L. G. (eds.) *The EU and Effective Multilateralism. Internal and external reform practices*, Londres: Routledge, pág. 128 en 118-135.

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

En el 2009 se produce también la reincorporación de Francia a las estructuras militares de la OTAN, que había abandonado en 1966. El país galo, siempre se ha caracterizado por impulsar la autonomía de la defensa de la UE respecto de la OTAN, por lo que no sorprenden las dudas que su retorno a la Alianza generó. Aunque desde Francia se alegó que, entre los objetivos que perseguía esta decisión se encontraba la de esclarecer cualquier ambigüedad acerca de la posible competencia entre las dos organizaciones<sup>88</sup>, las opiniones sobre sus posibles consecuencias iban por otro lado. Mientras que para algunas personas el retorno francés no suponía ninguna novedad, ya que el país había venido participando pragmáticamente en las operaciones de la OTAN durante las últimas décadas, otros consideraron que, con esta decisión, el país reconocía la imposibilidad de una defensa europea sin la OTAN. Finalmente, un tercer grupo temía que, con su retorno, Francia impidiera desde dentro el desarrollo de las estructuras, la toma de decisiones y la reforma de la organización<sup>89</sup>.

Un firme detractor del retorno francés a la OTAN fue FRANÇOIS HOLLANDE, aunque posteriormente, durante la campaña electoral de 2012 que finalmente le otorgaría la presidencia, declaró que en caso de ganar solicitaría un informe sobre la conveniencia de su participación en la OTAN. El resultado del mismo fue favorable a la permanencia gala en las estructuras militares de la OTAN, siempre y cuando se reunieran una serie de condiciones como resistir a la idea de que la OTAN se convierta en una organización política o insistir en la vocación transatlántica de las operaciones de la Alianza<sup>90</sup>.

Hasta el momento, la única decisión que podría ser indicativa de la postura francesa, se produjo tras los atentados de París del 13-N, en la que el país optó por activar la cláusula prevista en el artículo 42.7 del TUE frente al artículo 5 de la OTAN. No obstante, con unas nuevas elecciones presidenciales a la vista en 2017, solo el tiempo dirá el papel que finalmente adopta el país, y sus consecuencias en la relación UE-OTAN.

---

<sup>88</sup> Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International (2013) “France in NATO. Permanent Representation of France to NATO”, consultado en agosto de 2016 en: <http://www.rpfrance-otan.org/France-and-NATO>.

<sup>89</sup> OSTERMANN, F. (2012), “In the Aftermath of French NATO Re-integration: The Normalization of French EU Policies in Security and Defense”, en Majer, M., Ondrejcsák, R. y Tarasovič, V. (eds.) *Panorama of global security environment*, Bratislava: CENAA, págs. 215-220 en 215-225.

<sup>90</sup> LEQUESNE, C. (2013) “A New Socialist President in the Elysée: Continuity and Change in French EU Politics”, *JCMS* 51, págs. 48-49 en 42-54.

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

En los años siguientes, la Cumbre de Chicago de la OTAN de 2012 y el CE de diciembre de 2013 en la UE, sirvieron para mostrar el camino que seguiría la relación a partir de aquel momento. La declaración de la Cumbre de Chicago de 2012 hace hincapié en los valores e intereses estratégicos que comparten, y que hacen de la UE un socio esencial para la Alianza con el que debe fortalecerse la asociación estratégica. Para ello, se establece que las dos organizaciones “deberán continuar trabajando para mejorar la cooperación práctica en operaciones, ampliar sus consultas políticas y cooperar más estrechamente en el desarrollo de capacidades”<sup>91</sup>.

Por su parte, en el CE de diciembre de 2013, que constituyó el primer debate temático sobre defensa desde la entrada en vigor del TdL, los jefes de Estado y de Gobierno situaron la PCSD en el más alto nivel de la agenda política, comprometiéndose a discutir medidas para potenciar esta política en los siguientes años. Para ello, se definieron un conjunto de acciones prioritarias que pueden clasificarse en los siguientes tres grupos: 1.º incrementar la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD, 2.º potenciar el desarrollo de capacidades militares y, 3.º fortalecer la industria europea de defensa. Todas estas medidas se desarrollarían “de forma plenamente complementaria con la OTAN dentro del marco acordado de la asociación estratégica entre la UE y la OTAN y cumpliendo con la autonomía y los procedimientos de decisión respectivos”<sup>92</sup>.

#### 6.2. *Nuevos retos, nuevas caras, nuevas respuestas (2014-presente).*

Durante el último trimestre del 2014, la aparición de dos nuevas caras en escena, supuso el impulso definitivo para las buenas relaciones que reinan hoy en día entre la UE y la OTAN. JENS STOLTENBERG, que ocupó el puesto de SG de la OTAN el 1 de octubre del 2014, y FEDERICA MOGHERINI que hizo lo mismo tan solo un mes después como AR de la UE, son los principales protagonistas del cambio que ha experimentado la relación entre ambas OO.II. en los últimos años, algo que ya pudo empezar a comprobarse el 4 de noviembre de 2014, cuando llevando escasos días en el cargo, mantuvieron su primera reunión, lo que manifestaba que ésta sería una de sus prioridades<sup>93</sup>. Desde entonces, han

---

<sup>91</sup> YANIZ VELASCO, F. (2013) “La Alianza Atlántica y la Unión Europea. La evolución de unas relaciones complejas”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento Marco 09/2013, pág. 8 en 20 págs.

<sup>92</sup> CE (2013), “Conclusiones de Consejo Europeo”, 19 y 20 de diciembre de 2013, Bruselas (Bélgica), apartados 1 a 22.

<sup>93</sup> SEAE (2014) “Remarks by High Representative Federica Mogherini following her meeting with NATO Secretary General Jens Stoltenberg”, 5 de noviembre de 2014, Bruselas (Bélgica), consultado en agosto de

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

sido muchas ocasiones en las que el primero ha participado en las reuniones de los ministros de defensa de la UE, y la segunda en las reuniones ministeriales, tanto de defensa como de asuntos exteriores, de la OTAN.

De la misma manera, la aparición de nuevos retos y amenazas en la esfera internacional, han contribuido de manera significativa en las decisiones conjuntas que se han ido adoptando desde entonces. El aumento de las llamadas amenazas híbridas<sup>94</sup>, que tienen como principales exponentes la intervención rusa en Ucrania y el DAESH<sup>95</sup>, el riesgo de ciberataques, la crisis de los refugiados o las consecuencias del recorte de los presupuestos militares como las carencias de las capacidades militares de muchos países, son algunos de los retos a los que tanto la UE y la OTAN se enfrentan en su entorno compartido, y que son la base de acuerdos como el acuerdo técnico en ciberdefensa<sup>96</sup> para el intercambio de información o el acuerdo sobre las modalidades de cooperación entre la OTAN y Frontex en el mar Egeo para hacer frente a las mafias de inmigrantes<sup>97</sup>.

Aunque los contactos entre una y otra se han incrementado considerablemente desde 2014, el intenso comienzo del verano de 2016 ha sido quizás el periodo más importante hasta el momento para el futuro de las relaciones UE-OTAN, como consecuencia del *Brexit*, la nueva Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE y, por último, por la declaración conjunta entre la UE y la OTAN alcanzada durante la cumbre de esta última en Varsovia.

En un referéndum celebrado el pasado 23 de junio de 2016, los británicos decidían con un 51,9% de los votos abandonar la UE. El también conocido como *Brexit*, es una

---

2016 en: [http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/354/remarks-by-high-representative-federica-mogherini-following-her-meeting-with-nato-secretary-general-jens-stoltenberg\\_en](http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/354/remarks-by-high-representative-federica-mogherini-following-her-meeting-with-nato-secretary-general-jens-stoltenberg_en)

<sup>94</sup> La UE ha definido las amenazas híbridas como “una mezcla de actividades que suelen combinar métodos convencionales y no convencionales y pueden ser utilizadas de forma coordinada por agentes estatales o no estatales, manteniéndose por debajo del umbral de una guerra declarada oficialmente. Su objetivo no es solo causar daños directos y aprovechar las vulnerabilidades, sino también desestabilizar las sociedades y crear ambigüedades que dificulten la toma de decisiones”. En Comisión Europea (2016) “Seguridad: La UE refuerza su respuesta a las amenazas híbridas”, Comunicado de Prensa IP/16/1227, 6 de abril de 2016, Bruselas (Bélgica).

<sup>95</sup> Más información sobre cómo se han manifestado estas intervenciones híbridas en, DRENT, M., HENDRICKS, R., y ZANDEE, D. (2015) “New threats, new EU and NATO responses”, *Clingendael Report* July 2015, 9-23 en 60 págs.

<sup>96</sup> OTAN y UE (2016) “Technical Arrangement on Cyber Defence between the NATO Computer Incident Response Capability (NCIRC) and the Computer Emergency Response Team (CERT-EU) for the EU institutions”, Comunicado de Prensa 160210\_01\_en, 10 de febrero de 2016, Bruselas (Bélgica).

<sup>97</sup> Comisión Europea (2016) “Joint statement by High Representative Federica Mogherini and Commissioner Dimitris Avramopoulos on the modalities of the cooperation between Frontex and NATO in the Aegean Sea”, Declaración STATEMENT/16/601, 6 de marzo de 2016, Bruselas (Bélgica).

### III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

decisión con importantes consecuencias no solo para la UE, sino también para la OTAN, principalmente por el papel que el Reino Unido, como país atlantista, ha venido jugando dentro de la UE en el contexto del debate entre atlantistas y europeístas, controlando que la manera en la que se desarrollaba la defensa europea no fuera perjudicial para la OTAN, algo de gran interés para los EE.UU., país con el que mantiene una estrecha relación. Por su parte, la UE pierde uno de sus principales miembros, de gran importancia tanto en el contexto internacional (por su calidad de miembro permanente del Consejo de Seguridad) como militarmente (es la sexta industria militar del mundo, y el país de la UE con mayor presupuesto de defensa en 2015<sup>98</sup>). No obstante, la salida británica puede ser beneficiosa para la reactivación de la PCSD que hasta entonces Reino Unido había estado frenando<sup>99</sup>.

El referéndum se produjo escasos cinco días antes de la presentación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE<sup>100</sup> por parte de la AR, documento que recoge la visión estratégica de lo que debe constituir el papel global de la UE, y en el que la OTAN tiene un lugar reservado. Ya desde la primera mención que se hace de la Alianza se recoge la voluntad de la UE de seguir profundizando en el vínculo transatlántico y la asociación con la OTAN, como principal socio para garantizar la seguridad colectiva europea, a cuyos esfuerzos se compromete a contribuir. Ello no obsta para que la UE busque también ser capaz de poder actuar autónomamente en aquellos casos que sea necesario, argumentando que “una defensa europea más creíble es esencial también en aras de una asociación transatlántica sana con los EE.UU.”.

En cuanto a las materias en las que, según la estrategia, la relación UE-OTAN debe avanzar se resumen en cooperación en ciberseguridad, desarrollo coordinado y eficiente de capacidades en defensa, la unidad frente a los ciberataques y las amenazas híbridas y, promover la seguridad marítima.

Pero el paso más importante hasta el momento hacia la cooperación institucional se produjo el pasado 8 de julio de 2016, recogido en la declaración conjunta de los

---

<sup>98</sup> Según datos ofrecidos por ISSS (2016) “The Military Balance: the annual assessment of global military capabilities and defence economics 2016”, disponible en: <https://www.iiss.org/en/publications/military%20balance/issues/the-military-balance-2016-d6c9>

<sup>99</sup> ARTEAGA, F. (2016) “La defensa y la seguridad de la UE tras el Brexit”, en *Real Instituto Elcano*, ARI 51/2016, 30 de junio de 2016.

<sup>100</sup> SEAE (2016) “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, 28 de junio de 2016, Bruselas (Bélgica), disponible en: [http://www.eeas.europa.eu/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://www.eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)

III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

Presidentes del CE y la Comisión Europea, y el SG de la OTAN firmada durante la Cumbre de la OTAN en Varsovia<sup>101</sup>, un acuerdo que tiene más importancia si cabe después del resultado del referéndum sobre el *Brexit* y en el que se plasman las ideas ya contenidas en la Estrategia Global de la UE.

La declaración recoge la voluntad de la UE y la OTAN de dar un nuevo impulso a su asociación estratégica, más en una época como la actual, en la que su seguridad está interconectada y necesitan movilizar de manera eficiente un mayor número de instrumentos para hacer frente a los retos comunes a los que ambas se enfrentan. Así sostienen que una OTAN y una UE más fuertes son mutuamente reforzantes, pudiendo juntas proporcionar una mejor seguridad en Europa y más allá de sus fronteras.

Para lograr esos objetivos, las organizaciones fijan como prioridad estratégica lograr una mayor cooperación frente a las amenazas híbridas, en las operaciones marítimas y de migración, en ciberseguridad y defensa, en el desarrollo coherente y complementario de capacidades, en los ejercicios paralelos que desarrollarán en 2017 y 2018 y, en el fomento de la capacidad de seguridad y defensa y de la resiliencia de los socios en el este y en el sur.

Este ha podido ser el primer paso hacia una cooperación más estrecha entre la UE y la OTAN, la cual dependerá de la implementación que acuerden el personal de ambas organizaciones (que será presentada en los respectivos Consejos de diciembre de 2016), pero, sobre todo, de la voluntad de los Estados de hacerla realidad.

		Individual	Nacional	Organizacional	Internacional	Interorganizacional
<b>Fase I</b>	<b>1989</b>				Caída del Muro de Berlín	
	<b>1990</b>					
	<b>1991</b>	Worner: UE y la OTAN están interconectadas ( <i>interlocking institutions</i> )		CES (OTAN) Fracaso de la diplomacia europea en Yugoslavia (UE)	Fin URSS y Guerra Fría. Inicio Guerra de los Balcanes.	
	<b>1992</b>			Tratado de Maastricht (UE): creación PESC. Declaración de Petersberg (UEO)		
	<b>1993</b>					

<sup>101</sup> NATO (2016) “Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization”, en *Cumbre de la OTAN de Varsovia*, 8 de julio de 2016, Varsovia (Polonia).

III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

	1994					Lanzamiento <i>Combined Joint Task Forces</i> (OTAN-UEO)
	1995			Solana SG de la OTAN (1995-1999).		
	1996					Acuerdo de Berlín: IESD y acceso a recursos de la OTAN.
	1997					Primeros contactos informales entre el SG de la OTAN y la Comisión europea
	1998	Albright: 3D's	Francia y Reino Unido: Declaración de Saint Malo.			
Fase 2	1999			Solana AR para la PESC (1999-2009, UE) y Robertson SG de la OTAN (1999-2004). Vigencia Tratado de Ámsterdam (Misiones Petersberg). CE de Colonia (PESD) y Helsinki (Helsinki Headline Goal) (UE). CES (OTAN)		
	2000	Solana y Messervy-Whiting fundamentales en la construcción de la PESD.		CE de Santa María da Feira y de Niza (UE)		Primeras reuniones entre el Consejo del Atlántico Norte y el CPS. Transferencia de competencias de la UEO a la UE: inicio interacción OTAN-UE
	2001			Vigencia Tratado de Niza Art. 5 Tratado OTAN tras 11-S	Atentados 11-S	Intercambio de cartas entre Solana (UE) y Robertson (OTAN) Inicio reuniones entre ministros de exteriores.
	2002			Response Force (OTAN)		Asociación Estratégica UE-OTAN
Fase 3	2003		Francia impulsa la Operación Artemis. Intento de creación Cuartel General de la UE.	EES (UE) Operación Artemis (UE) La OTAN toma el liderazgo de la ISAF en Afganistán	Inicio Guerra de Irak	Acuerdos Berlín Plus Operación Concordia. Primera reunión Grupo de Capacidades UE-OTAN
	2004		Enfrentamiento Turquía – Chipre-Grecia en	Entrada de Chipre y Malta (UE). Jaap de Hoop Scheffer nombrado SG de la OTAN.		Inicio Operación Althea Equipo de enlace de la OTAN en el EMUE y una Célula de la UE en SHAPE.

III. La evolución de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la perspectiva del interorganizacionalismo.

			el contexto UE-OTAN. Reino Unido, Francia y Alemania: anuncio Battlegroups			Bloqueo relaciones formales por Turquía-Chipre-Grecia.
Fase 4	2005					Misiones separadas en Sudan. Inicio de las cenas ministeriales informales.
	2006			EUFOR RD Congo (UE). Reunión del Consejo del Atlántico Norte de Riga.		
	2007	Jaap de Hoop Scheffer: crítica a la falta de cooperación UE-OTAN.		Funcionamiento Battlegroups y el Centro de Operaciones (UE)		
	2008			EUFOR Chad y NAVFOR Atalanta (UE) y Allied Provider (OTAN)		
	2009		Retorno de Francia a las estructuras militares de la OTAN.	Vigencia TdL (UE) Rasmussen SG de la OTAN y Ashton AR de la UE.		
Fase 5	2010			CES (OTAN)		
	2011					
	2012			Reunión del Consejo del Atlántico Norte en Chicago.		
	2013			CE sobre defensa (UE)		
	2014			Mogherini AR de la UE y Stoltenberg SG de la OTAN	Intervención rusa en Ucrania.	
	2015				Atentados de París del 13-N	Participación de Mogherini en las reuniones de la OTAN y de Stoltenberg en las de la UE
	2016		Brexit	Estrategia Global de la UE		Acuerdos en ciberdefensa y migración en el egeo. Declaración conjunta UE-OTAN

#### **IV. CONCLUSIONES.**

Con este trabajo, se han intentado aplicar las premisas de la teoría de las Relaciones Interorganizacionales al estudio de la evolución de la relación entre la UE y la OTAN, para explicar la racionalidad que existe detrás de las tendencias de cooperación y rivalidad que se han observado entre ellas desde de la década de 1990.

Los principales problemas a los que aún se enfrenta el interorganizacionalismo son la carencia de una aproximación teórica completa y coherente aplicable a cualquier interacción entre OO.II. y, la fragmentación de la literatura que aún se observa, como consecuencia de la falta de atención que la disciplina de las RR.II. le ha dedicado durante décadas. Es por ello que, se ha procedido a agrupar las ideas de diversos autores sobre las fases, elementos y niveles de análisis propios de las Relaciones Interorganizacionales, que permitieran ofrecer una visión completa de la racionalidad que impera en las relaciones UE-OTAN.

Del estudio de todos esos elementos se extrae que, desde los años 90, la UE y la OTAN han seguido un desarrollo paralelo, tanto funcional como geográficamente, en el que factores externos e internos han jugado un papel fundamental. Así, el fin de la Guerra Fría, y las adaptaciones al nuevo contexto internacional que ambas organizaciones llevaron a cabo, se presentan como los principales causantes del inicio de la relación entre la UE y la OTAN, ya que la similitud de dominio que durante estos años se genera, llevó a un acercamiento entre ambas organizaciones que, tras esos acontecimientos, se habían vuelto relevantes entre sí.

Sin embargo, los intereses de los Estados miembros, no solo han evitado una mayor profundización en la relación, sino que también han sido en ocasiones los causantes de una rivalidad entre ellas. El primer acontecimiento relevante a este respecto fue la Declaración franco-británica de Saint Malo y la PESD que tras ella se creó. Esto supuso la confirmación del solapamiento de ambas en la región europea, dando comienzo a una etapa de negociación en la que la UE buscaba los recursos necesarios para desarrollar misiones autónomas y la Alianza (y EE.UU.), poder controlar que el desarrollo de la defensa europea no amenazara a sus intereses. Pero la asociación estratégica que tras dicha etapa se acordó, no evitó que los intereses de los Estados volvieran a afectar a la relación, generando no solo una rivalidad (causada por los intereses de Francia de

garantizar una autonomía defensiva de la UE respecto de la OTAN), sino también un bloqueo de cualquier reunión formal entre ellas (conflicto Turquía-Grecia-Chipre). Igualmente, quedan aún por comprobar los intereses que se encuentran detrás del retorno francés a la OTAN, y cómo afectará a la relación con la UE.

Frente a los obstáculos que los Estados miembros han puesto sobre el camino, en los niveles individual y organizacional se ha intentado generar una mayor cooperación. Así a nivel individual, destacan el papel de JAVIER SOLANA y LORD ROBERTSON en la creación de la asociación estratégica y los Acuerdos Berlín Plus, o el impulso que FEDERICA MOGHERINI y JENS STOLTENBERG han dado a las relaciones desde el primer día de sus mandatos, y que ha derivado en la declaración conjunta que ambas organizaciones acordaron en julio de este año. De la misma manera, a nivel organizacional la Unión y la Alianza han reconocido en sus respectivos documentos la importancia que la una y la otra tienen para sí como actores claves en su entorno compartido, por lo que, frente a la rivalidad y bloqueos generados por los Estados, han desarrollado una cooperación informal con la que solventar los problemas que de estos se han derivado.

El contexto actual ha demostrado que, en muchas de las áreas de su competencia, ninguna de las dos organizaciones está capacitada para enfrentarse por sí sola a las amenazas y retos que se les plantean. Si a esto se le suma, que ambas comparten 22 Estados miembros, da como resultado la necesidad de que la UE y la OTAN encuentren la fórmula que les permita cooperar no solo en Bruselas, también sobre el terreno, con el objetivo de ser más efectivos y evitar duplicidades innecesarias. La declaración conjunta que ambas acordaron el pasado mes de julio en Varsovia puede ser un primer paso en este sentido, aunque dependerá mucho no solo de la forma en la que finalmente se implemente, sino, sobre todo, de la voluntad de los Estados de hacerla realidad, más aún si se tiene en cuenta el derecho de veto virtual que los sistemas de toma de decisiones en este ámbito de ambas organizaciones (basadas en el consenso y la unanimidad) otorgan a sus miembros.