

**Federico Saettone**  
**CONICET-UBA**  
**F\_saettone@hotmail.com**

## **MESA 50 | Guerra y Teoría social**

### **LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD EUROPEA Y EL FUTURO DE LOS ESTADOS**

Esta ponencia analiza la arquitectura seguridad y defensa europea desde el fin de la Guerra Fría hasta la nuestros días. Dicha arquitectura da cuenta de una realidad nacional e internacional cada vez compleja, en donde el Estado Nacional –en su concepción westafaliana- ya no cuenta con la autonomía que disponían en otros tiempos para involucrarse de guerras “territoriales” debido, principalmente, a la tutela militar que ejerce Estados Unidos a través de la OTAN. A ello debe añadirse la superestructura institucional de la Unión Europea, producto de un largo compendio de tratados plenos de buenas intenciones, pero inútiles a la hora de dar forma a la nueva entidad política. Esta entidad, de todas maneras, sufre una crisis de identidad –que amenaza en convertirse en crisis de cohesión- a partir de los atentados terroristas del 11 de Setiembre de 2001, y de las dos guerras contra el terrorismo que le sucedieron en Afganistán (2001) e Irak (2003), en la que participaron directa o indirectamente gran parte de los países del bloque.

#### **Introducción**

En esta ponencia me propongo abordar las relaciones euroatlánticas desde la caída desde la desintegración de la URSS en 1991 hasta la actualidad. Se trata de un período de veinte años que reflejan un conjunto de cambios importantes en el campo de las relaciones internacionales y, en particular, en la seguridad internacional, que se hicieron evidentes luego de los atentados terroristas perpetrados en las ciudades de New York y Washington el 11 septiembre del año 2001 (en adelante “11S”).

Estos cambios son complejos y de por sí exceden a los propósitos de la presente investigación, por lo que me restringiré a analizar algunas cuestiones que atañen principalmente a la relación entre EEUU y Europa; una relación que desde la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por una importante convergencia de intereses en temas que tienen que ver con los valores de la democracia, el libre mercado, la legalidad internacional, etc. Como corolario de esta estrecha relación, surgieron dos organizaciones internacionales que contribuyeron a cimentar la arquitectura de la seguridad internacional

durante la Guerra Fría (1954 a 1989) que son: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el la Unión Europea (UE).

La UE representa actualmente unos de los procesos de integración regional más exitosos en la actualidad, en la cual se conjugaron dos escenarios: uno, de paz duradera (ausencia de guerras interestatales) y, el otro, un espectacular desarrollo económico que la convirtió en el principal bloque económico del mundo.

En comparación con otras experiencias modernas de integración regional, la UE representa el caso particular en el cual los confines entre la “alta” y la “baja” política se volvieron cada vez más borrosos. Esto puede resumirse en la siguiente idea expresada por la Comisión Europea:

*La UE no es una federación como los Estados Unidos, ni una mera organización de cooperación entre gobiernos, como las Naciones Unidas. En realidad, la UE es única. Los países que la constituyen (sus estados miembros) siguen siendo naciones soberanas independientes, pero comparten su soberanía para ser más fuertes y tener una influencia mundial que ninguno de ellos podría ejercer individualmente<sup>1</sup>.*

Paradójicamente, el extraordinario crecimiento económico de la UE no fue acompañado del desarrollo de un sistema de defensa europeo autónomo, quedando la cuestión de la defensa y del instrumento militar como una prerrogativa exclusiva de cada uno de los estados miembros. La UE, por lo tanto, es un gigante económico y, a la vez, un enano político, no pudiendo hablar con una sola voz en el mundo; es decir, en otras palabras, carece de una sola política exterior y defensa autónoma<sup>2</sup>.

Este déficit en materia de seguridad y defensa fue cubierta en los hechos por la OTAN, que actualmente constituye la principal organización militar internacional surgida en el contexto de la Guerra Fría. Dicha Organización nació con la finalidad de proveer una estructura colectiva defensiva contra expansionismo de la hoy extinta Unión Soviética. La desintegración de esta última en 1991 y el fin de la Guerra Fría puso en crisis el rol tradicional de la Organización en el esquema de seguridad europea, en la

---

<sup>1</sup> Comisión Europea (2006).

<sup>2</sup> Se da por entendido aquí que no es posible una política común de defensa europea sin antes una política exterior que responda a un solo centro de decisión, hoy ausente a nivel de las instituciones de la UE.

medida que desapareció la principal amenaza (esto es, el la expansionismo soviético) que durante la Guerra Fría logró aglutinar los intereses de los aliados. En este sentido, las misiones de la OTAN primero en los Balcanes y, en Afganistán después puso al descubierto que los intereses europeos no necesariamente coinciden con los de EEUU. Como destaca Robert Kagan, posiblemente sea cierto que actualmente se esté ahondando las diferentes perspectivas sobre el poder a ambos lados del Atlántico. Mientras que los europeos se inclinan por un ejercicio de conductas respetuosas de la legalidad internacional, EEUU tiende hacia un comportamiento de tipo “hobbesiano” por el cual la defensa y promoción de sus valores reposa –en última instancia- en la eficacia del instrumento militar<sup>3</sup>.

La presente investigación me limitará analizar algunos aspectos de esta divergencia en la relación euroatlántica concentrándome en la lógica de la integración europea y su articulación con la arquitectura de seguridad de la OTAN. Seguidamente, se hará un breve esbozo de las relaciones internacionales y las teorías de la UE. Luego se analizará la relación euroatlántica a partir del derrumbe de la URSS y sus cambios luego del 11S.

## 1. El marco internacional

Partiendo de la expresión de la Comisión Europea citada más arriba, la UE es principalmente una unión de estados soberanos. Cuando hablamos de estados, se está haciendo referencia al principal actor en el sistema internacional surgido en la llamada “Paz de Westfalia” de 1648. Para ser más preciso, con el nacimiento del sistema westfaliano, el estado se convirtió en el principal sujeto de acción internacional (no reconoce ningún poder o autoridad por encima de ellos) y, al mismo tiempo, en objeto de las relaciones internacionales (igualdad de trato de los demás estados y no ingerencia en asuntos internos).

De acuerdo a lo anterior, en el sistema internacional, el estado constituye un actor coherente y autosuficiente, en el sentido que no sólo debe estar en condiciones de bastarse a sí mismos como organización, sino que además debe estar en condiciones de

---

<sup>3</sup> De aquí que para el autor “*los (norte)americanos son de Marte, mientras los europeos son de Venus*” (citado en Bartolomé (2006: 219).

garantizar un “orden” interno. Esto último, como bien ha observado Max Weber no deja de estar vinculado a un proceso histórico de centralización y racionalización del poder y de la expansión de la funciones del estado.

Si los estados son entendidos como unidades coherentes en sí mismas, de ello se deriva un cierto patrón de comportamiento interestatal que se ve reflejado en un “orden internacional”, estructurado en términos de un balance de poder de los estados más fuertes en lo económico y militar.

De acuerdo a esta definición, el orden internacional supone una cierta lógica de relaciones de poder *entre* estados cuyas características y consecuencias fueron estudiadas por dos grandes corrientes de los estudios de las relaciones internacionales: el realismo y el liberalismo.

El realismo, que se remonta a los escritos de Tucídides 400 AC, explica la relación entre estados partiendo del supuesto del carácter *anárquico* del sistema internacional que descansa en la concepción absoluta de la soberanía, entendida según Jean Bodino como “*el poder de mandar y de obligar sin poder ser mandado ni obligado por nadie*”.

Dada la naturaleza anárquica del sistema internacional, el ejercicio de soberanía (poder) de los estados aparece como un factor potencialmente desencadenante de la guerra. Para evitarla, aquellos se ven obligados a recurrir a un sistema de alianzas que reflejan un determinado balance y distribución. Detrás de toda decisión de alinearse con uno más estados, o bien, cuando lo considere conveniente, declarar la guerra, responde al hecho que éstos, en última instancia, actúan en función de la lógica de supervivencia. De esta manera, el interés nacional de un estado (la supervivencia) está por delante de cualquier otro interés (económico, ideológico, etc.) los cuales pasan a estar supeditados al primero (Morgenthau 1967).

En cambio, el liberalismo es una corriente más reciente (respecto al realismo) y tiene denominador común la “Paz Perpetua” de de Immanuel Kant (1795). Más allá de este origen común, en este enfoque convergen más de una corriente teórica, a saber: el *Internacionalismo Liberal*, el *Pluralismo*, *Legalismo*, *Idealismo* o el *Wilsonianismo* (Bartolomé 2006:32).

Si bien existen diferencias entre estos enfoques, en líneas generales el liberalismo reconoce que los estados buscarán maximizar sus propios intereses, aunque ello no impide que busquen la paz antes que la guerra. En este sentido, los efectos negativos de las relaciones interestatales pueden ser mitigados por los beneficios del intercambio comercial y, en menor medida, por interés de los estados de evitar desastres internacionales irreversibles, como son las catástrofes nucleares y medioambientales (Keohane 1993). Los estados, según los máximos exponentes del liberalismo, estarían más predispuestos a cooperar de lo que lo realistas suponen.

Al menos en cuanto se refiere al institucionalismo liberal, existen tres puntos cardinales que contribuyeron a forjar una comunidad de seguridad más o menos estable, a saber: a) la vigencia y preservación de instituciones democráticas; b) la interdependencia; y c) el desarrollo de instituciones internacionales.

La vigencia de las instituciones democráticas y sus efectos en las relaciones internacionales fueron estudiadas por teóricos del internacionalismo liberal tales como Michael Doyle y Bruce Russett, los cuales postulan que aquellos países que adhirieron a la democracia liberal, en comparación con aquellos regímenes no democráticos, tienen una menor predisposición para librar guerras y son más propensos a la cooperación.

La persistencia de los regímenes democráticos parece estar asociada, por otro lado, al desarrollo a un patrón de interdependencia, temática que fue abordada principalmente por las escuelas funcionalistas. De acuerdo a estos últimos, las relaciones interestatales no se circunscriben estrictamente a la lógica de la supervivencia y, por ende, al poder militar, sino que además “pesan” ciertos factores que tienen que ver con los factores de intercambio y desarrollo industrial que, por definición, exceden las capacidades individuales de los estados. Esto contribuye al desarrollo de un cierto vínculo de interdependencia entre estados que favorece los procesos de integración regional. La integración regional da lugar, por último, a organizaciones internacionales “funcionales”.

Sin embargo, es importante señalar que la creciente interdependencia entre estados (asociada a la consolidación de los regímenes democráticos) no necesariamente contribuye a bajar la incertidumbre al sistema internacional. De hecho, como sostienen Keohane y Nye (1977), los máximos exponentes del llamado neofuncionalismo, el

intercambio no siempre significa beneficios económicos para uno o más actores estatales en un sistema internacional, sino que en realidad refleja la desigual distribución de poder económico y, por ende, la interdependencia es esencialmente asimétrica.

Más allá del carácter asimétrico de la interdependencia, según los autores, los estados pueden perseguir diversos objetivos, autónomos y no jerarquizados, y ello explica en cierta manera su propensión a cooperar en aquellas áreas en los que registran acuerdos.

Por último, no menos importante es el idealismo o wilsonianismo, el cual suele ser considerado una línea separada del liberalismo aplicado a las Relaciones Internacionales (Bartolomé 2006: 38). Este enfoque, cuyo principal exponente fue el ex presidente de EEUU Woodrow Wilson, valoriza la creación de organizaciones internacionales multilaterales constituidas por actores estatales democráticos y cuyo mayor exponente fue la Liga de Naciones, que existió entre 1920 y 1939.

Sin embargo, el principal obstáculo que enfrenta el idealismo es el “egoísmo” de los mismos estados, los cuales no siempre están dispuestos a sacrificar su interés en aras de favorecer los consensos multilaterales y, de aquí, que estas experiencias tienden a la larga al fracaso, como fue el caso de la Liga de las Naciones en 1939. Más allá de la fallida existencia de esta organización internacional, más recientemente, algunas manifestaciones del idealismo englobadas bajo el rótulo de Neoidealismo, siguen insistiendo en la vigencia de organizaciones multilaterales para moderar el nivel de conflictividad internacional poniendo el énfasis sobre los “costados negativos” del proceso de globalización económica y en la necesidad de democratizar aún más estas organizaciones.

## 2. Teorías de la Unión Europea:

Para algunos pioneros de la integración europea, la nueva Europa surgida de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial debía alumbrar una nueva organización política similar al que dio origen a Estados Unidos tras la sanción de la Constitución de 1787. Esta fue la vía conocida como el “federalismo” y cuyos máximos exponentes fueron Jean Monnet y Robert Schumann.

La opción del federalismo suponía fundamentalmente la sanción de una constitución europea que diera origen a un nuevo cuerpo político o estado “multinacional” que obligaba a los miembros a renunciar a su soberanía original. Esta opción, sin embargo, fue desechada principalmente por la negativa de los mismos estados a renunciar a su soberanía y, en particular, al control de sus propios aparatos de seguridad. En conexión con esto último, cabe destacar que EEUU, que por entonces se había convertido en la principal potencia económica y militar, desechó esta opción por entender que podría contribuir al futuro rearme de Europa (y no de un solo país) convirtiéndose en un potencial rival.

Descartada la vía federal, se optó por la integración, un proceso que se concretó a principios de la década de 1950 cuando los gobiernos europeos decidieron poner en común los recursos considerados “vitales” para la supervivencia de los estados que tenían que ver, por un lado, con la industria del carbón y el acero y, por el otro, la energía nuclear. Fruto de ello fueron la aprobación de dos sendos Tratados que dieron el puntapié inicial a la integración europea: el de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), firmado en París el 18 de abril de 1951 y el de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), firmado el 25 de marzo de 1957.

Ese año se firmó además el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE), que dió lugar a la llamada Comunidad Europea (CE), que hizo posible la creación del mercado único<sup>4</sup>. A su vez, la creación de este último abrió el camino para subir la apuesta de la integración con la firma del de la “Unión Europea” (UE), firmado el 7 de Febrero de 1992 en Maastricht (conocido como el “Tratado de Maastricht”) y la creación de un 1979 de un Sistema Monetario Europeo (SME) que contribuyó a estabilizar las tasas y las relaciones de cambio entre los países que adhirieron al sistema. El SME fue la piedra fundamental para al adpción del EURO, la moneda común, en 2001<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Los países fundantes de la UE fueron a Bélgica, Rep. Federal Alemana, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. El CECA sentó la base para la construcción de la llamada Comunidad Económica (CEE) para la creación de un mercado común. Los derechos de aduanas industriales entre los países mencionados se suprimieron el 1 de Julio de 1968.

<sup>5</sup> El 1 de enero de 2002 la moneda europea entraba en circulación en los 12 países de la zona del euro y adquiría el estatuto de gran moneda de pago y de reserva junto al dólar. Por otra parte, es importante señalar que además de los tratados “constitutivos” (CECA, EURATOM, CEE, UE), fueron aprobados otros tratados que, en buena medida, actualizaron y ampliaron la arquitectura decisional de la UE de cara la incorporación de los países de Europa del Este a partir de 1991 y que son: El Acta Única Europea, que se firmó en febrero de 1986 y entró en vigor el 1 de JULIO de 1987, modificó el Tratado CEE y preparó el camino para completar el

En definitiva, el proceso de integración de la UE tomó un rumbo diferente al federalismo, respondiendo en realidad, según la escuela funcionalista, a un proceso descentralizado de difusión (*spillover*) de innovaciones de un sector a otro, empujado esencialmente por las exigencias del desarrollo económico y promovido por el éxito de las soluciones adoptadas a nivel comunitario.

Para esta escuela, el proceso de integración, al menos en las fases iniciales, respondía más bien a un imperativo tecnocrático y no tanto a un proceso dirigido por una autoridad política central. La integración, de esta manera, lejos de ser promovida por un poder central, fue producto del tratamiento descentralizado área por área y tema por tema, para lo cual se procedería a crear agencias y organismos supranacionales de carácter para atenderlas. Este enfoque se inspiraba, en buena medida, en el New Deal norteamericano.

Según observó Malamud (2001), el funcionalismo falló por varias razones, aunque la más importante fue la ausencia de una teoría política. El neofuncionalismo vino aquí a tratar de llenar un poco con vacío de la política poniendo el énfasis en las consecuencias a nivel de las instituciones de la teoría del *spillover*. De esta manera, los cambios tecnológicos y científicos área por área producirían incentivos y presiones para la innovación institucional y al aprendizaje político, facilitando la convergencia y la integración.

Por otra parte, a diferencia del federalismo, según los neofuncionalistas, los principales actores del cambio no son necesariamente los estados sino más los organizaciones económicas y, subsidiariamente, la sociedad civil que, en última instancia, presionaría a sus gobiernos para adoptar las innovaciones económicas exitosas.

En síntesis, la convergencia de intereses económicos y comerciales favoreció la construcción del principal pilar “comunitario” en el cual los Estados miembros decidieron poner en común su soberanía y delegar sus poderes de toma de decisiones en las instituciones de la UE. Esta decisión contribuyó concretamente al desarrollo de ciertas políticas comunitarias dirigidas a la cohesión económica y social, que se tradujeron, por ejemplo, en la creación de un fondo estructural para las regiones, una Política Agraria

---

mercado único. El Tratado de Amsterdam, que se firmó el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999, modificó los Tratados UE y CE; El Tratado De Niza, que se firmó el 26 de febrero de 2001, y entró en vigor el 1 de febrero de 2003 y; el de Lisboa, aprobado en 2008, que modifica el de la UE.

Común (PAC) destinada fundamentalmente a subsidiar el agro<sup>6</sup> y la creación de un mercado único que permitió la libre circulación de mercancías, capital, inversiones y, en menor medida, de personas. Por último, y en no menor medida, se estableció una tarifa común externa que actualmente constituye la actividad más importante de las relaciones exteriores de la UE.

De acuerdo a esta lógica, al interior de la UE se viene dando un proceso de *europaización* cuya dinámica discurre en dos sentidos (Beck y Grande 2004): uno “hacia dentro”, que supone una continua ampliación de competencias de la UE y las consecuentes adaptaciones estructurales en el seno de los estados miembros y; el otro, “hacia fuera” que supone ampliación de la unión (incorporación de nuevos estados) y la exportación de sus normas y reglas (la UE es entendida en este sentido como una suerte de imperialismo “benevolente”).

Así y todo, la europaización no es extensible a todas las áreas políticas restringiéndose al primero pilar “comunitario”; restan, por lo tanto, los otros dos grandes “pilares” de la integración, que son el de la cooperación policial y jurisdiccional en cuestiones criminales y la defensa, los cuales, ambos siguen siendo prerrogativa *exclusiva* de los estados. En este caso, prevalece la lógica realista, por la cual, los estados ponen por delante el interés nacional por encima de cualquier interés “comunitario” y, por ende, deben cooperar en la escena internacional. Ahora bien: ¿qué explica entonces la propensión de los estados a cooperar?

Las respuestas a esta pregunta han sido ensayadas por los teóricos del enfoque “intergubernamental” (Hoffman 1982). Según éstos, los desarrollos comunitarios serían interpretados por las élites estatales en términos de acciones conscientes de cooperación entre estados que persiguen sus propios intereses y que, a través de la integración, ven la vía de solución a los propios problemas. Eso equivale a decir que son los mismos actores estatales que promueven la integración en función de sus intereses y cálculos egoístas, orientados, en buena medida, al desarrollo económico interno. De no hacerlo así, serían sobrepasados por otros países de la región que terminarían aprovechando del intercambio económico para beneficio propio. Aquí entonces los actores de las decisiones son los

---

<sup>6</sup> En 2002, las subvenciones agrícolas pagadas en el marco de la PAC eran de cerca de 45 400 millones de euros, es decir, el 40 % del presupuesto de la Unión.

gobiernos de los estados, las cuales, según los neoinstitucionalistas, tienden a ser incremental.

Estos últimos, en efecto, si bien entienden desde la perspectiva del intergubernamentalismo el innegable el papel de los acuerdos independientes entre los actores estatales, insisten que el proceso de integración no deja de ser un proceso aditivo en base al cual las decisiones del pasado condicionan las del presente (*path dependency*) [Pierson 1996]. De acuerdo a esto último, los pasos iniciales de la integración<sup>7</sup> terminaron favoreciendo la convergencia de intereses estatales y, de esta manera, los acuerdos intergubernamentales tuvieron un efecto acumulativo y no discontinuo.

Los diversos enfoques sobre la integración dieron lugar a una particular ingeniería institucional capaz de articular, aunque con diferentes grados de éxito, el interés de los hoy 27 estados que los integran. La principal instancia de decisión política y estratégica es el Consejo Europeo que reúne a los jefes de estado y jefes de gobierno de la UE-27<sup>8</sup>. El otro órgano que le sigue en importancia es el Consejo de la Unión Europea (conocido también como el “Consejo de Ministros”), integrado por los ministros de todos los países miembros y que suele reunirse regularmente para tomar decisiones detalladas y aprobar las leyes de la UE<sup>9</sup>. Los últimos dos órganos de gobierno de la UE son: el Parlamento Europeo, el único órgano elegido por el sufragio directo de los “pueblos” europeos que participa conjuntamente con el Consejo de la Unión Europea en la formación de las leyes comunitarias y; la Comisión Europea, el principal órgano burocrático-ejecutivo que tiene la función de administrar el presupuesto comunitario.

El Consejo Europeo y de Ministros encarnan el interés de los estados en cuantos actores unitarios y, por ende, responden principalmente a la lógica intergubernamental. En cambio, la Comisión y el Parlamento europeo responden a una lógica supranacional (o comunitaria), en la cual sus decisiones y actuaciones (especialmente aquellas tomadas por la Comisión) son vinculantes para todos y no pueden ser vetadas por uno o más estados.

---

<sup>7</sup> Que tienen que ver con la constitución primero de una comunidad del acero y el carbón y, luego, la comunidad económica europea, por la que se fueron aboliendo las barreras aduaneras.

<sup>8</sup> La Unión Europea cuenta con una presidencia rotativa de seis meses. Actualmente, está en manos de Suecia.

<sup>9</sup> Existen hasta nueve formaciones diferentes del Consejo: Asuntos Generales y Relaciones Exteriores; asuntos Económicos y Financieros (Ecofin); Justicia y Asuntos de Interior; Empleo, Política Social, Salud y Consumidores; Competitividad; Transporte, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente y; Educación, Juventud y Cultura.

En este sentido, la “autoridad” decisional de la Comisión europea tiene que ver fundamentalmente con el primer pilar, es decir, con los asuntos que tienen que ver con la preservación de un mercado común libre de barreras aduaneras internas y la adhesión a la moneda común (el Euro), en los cuales los gobierno de ningún país miembro pueden tomar decisiones de carácter unilateral.

En cambio, la lógica intergubernamental prevalece en el segundo y tercer pilar en donde los estados siguen ejerciendo plena soberanía decisional: la cooperación policial y judicial en cuestiones criminales como la política exterior y seguridad<sup>10</sup>.

### 3. La seguridad euroatlántica:

Como en parte se explicó más arriba, luego de la reconstrucción de la posguerra la UE se convirtió en un gigante económico al mismo tiempo que sigue siendo un enano político; es decir, aquélla adquirió un importante desarrollo en los niveles económicos, comercial y monetario, sin dotarse de una estructura de defensa común, la cual quedó como una prerrogativa exclusiva de los estados miembros.

Esta realidad tiene que ver con la existencia de la OTAN cual organización de defensa externa a la UE que vino a reemplazar (y condicionar) el desarrollo autónomo de la defensa europea. Esto, de todas maneras, no impidió que a fines de la década de 1990, habida cuenta de las lecciones aprendidas en el conflicto de los Balcanes, los europeos pongan los simientos para la llamada “Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)”, por la cual, entre otros aspectos, se desarrollaron capacidades militares concretas para cubrir todo el amplio espectro de las llamadas misiones “Petersberg”<sup>11</sup>, que abrieron la puerta para la intervención militar en misiones de mantenimiento de paz y en la gestión de conflictos fuera del área europea<sup>12</sup>. Las misiones Petersberg, ya incorporadas la nuevo

---

<sup>10</sup> Se entiende que, de acuerdo al pilar económico (mercado común y unión monetaria), ciertas decisiones de los estados que no sean consecuentes con la libre circulación con la libre circulación de bienes y servicios, deban ser “penalizados” por la comunidad europea y de aquí la relevancia del tribunal europeo. En cambio, el segundo y el tercer pilar exigen el consenso unánime de los estados miembros y por lo tanto cada estado tiene poder de veto.

<sup>11</sup> Aprobadas en el Consejo Europeo de Helsinki en Diciembre de 1999.

<sup>12</sup> En decisiones del Consejo Europeo posteriores a Helsinki (Consejo 2001/78/PESC, 2001/79/PESC y 2001/80/PESC) se decidió impulsar la creación de organismos específicos de control político y dirección estratégicas de las operaciones, a saber: Comité Político y de Seguridad (COPS), un Comité Militar (CMUE) y un Estado Mayor Europeo (EMUE).

concepto estratégico de la OTAN, ciertamente, sentaron un precedente en la medida que la UE pudo disponer por primera vez de contingentes de militares bajo mando exclusivamente europeo, que hicieron el despliegue de misiones fuera del marco de la OTAN bajo el mandato Consejo de Seguridad de la ONU. Ejemplo de ello son las misiones de mantenimiento de la paz en Bosnia-Herzegovina; Macedonia, Georgia, República Democrática Congo, Aceh (Indonesia), Darfur (Sudán), territorios palestinos y en las fronteras entre la República de Moldova y Ucrania.

Así las cosas, la más sorprendente de la década de 1990 fue la reformulación y transformación de la OTAN, la principal organización de defensa de la Guerra Fría, que ciertamente, para la visión de algunos líderes de la época, debía disolverse luego de la caída del Muro de Berlín dado que perdía su razón de ser<sup>13</sup>. Sin embargo, esta organización demostró una importante capacidad de transformación y adaptaciones a las nuevas guerras y conflictos surgidos en los veinte años siguientes a la caída del muro.

La OTAN, nacida formalmente el 4 de abril de 1949<sup>14</sup>, se articula actualmente de un complejo entramado de comités cívicos y militares, siendo el Consejo Atlántico Norte (NAC) el principal órgano de decisión estratégico y político de la organización<sup>15</sup>. En el plano militar, la organización cuenta con dos comandos aliados supremos liderados históricamente por militares designados por el Presidente de Estados Unidos: el Comando Supremo Aliado de Europa (SACEUR) con sede en Bruselas (Bélgica) y el Comando Supremo Aliado del Atlántico (SACLANT) con sede en Virginia (Estados Unidos). La principal función del SACEUR es la planificación y ejecución de las operaciones militares (de hecho, hoy es la sede del Comando Aliado de Operaciones ACO).

---

<sup>13</sup> Como bien destaca Bartolomé (2006: 214) citando las palabras del español Rafael Estrella, de lo que se trataba desde entonces era que la organización “muriera de éxito”. Para el siguiente análisis del desarrollo de la OTAN, me basaré principalmente en OTAN (2004, 2006).

<sup>14</sup> La integraron originalmente los países fundadores un año antes de la llamada Alianza Atlántica (Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Reino Unido), a los que se sumaron inmediatamente otros países europeos (Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal), más Estados Unidos y Canadá. En 1952 se unieron Grecia y Turquía; en 1955 la Rep. Federal de Alemania y; en 1982 España. La caída del Muro de Berlín dio lugar al un proceso de ampliación con la incorporación de los países de Europa del Este de influencia soviética (de hecho se incorporaron cerca de 11 países hasta la actualidad).

<sup>15</sup> Lo integran los representantes civiles de todos los países miembros, principalmente embajadores y, en algunos casos, también los ministros de defensa. Excepcionalmente, una vez al año, se reúne a nivel de Jefes de Estado y Jefes de Gobierno.

Por su parte, el SACLANT fue redenido en 2002 con el nombre del Comando Supremo Aliado de Transformación (SACT) bajo el imperativo de liderar la transformación de las estructuras militares, la utilización de las fuerzas, sus capacidades y promover la interoperabilidad<sup>16</sup>.

En el plano doctrinario, es importante destacar que la OTAN es sin duda hija de la Guerra Fría y, por ende, de un mundo sujeto a la lógica bipolar que dividió el mapa político en dos bloques rígidos: uno liderado por Estados Unidos y el Reino Unido –los vencedores del conflicto mundial- a los cuales adhirieron las democracias de Europa Occidental y; el otro, liderado por la Unión Soviética, la otra potencia surgida victoriosa del conflicto mundial, a la cual adhirieron los países del llamado Pacto de Varsovia<sup>17</sup>. En este contexto, la OTAN fue concebida como organización político-militar en situación de poder dar una respuesta efectiva tanto en el plano de una guerra convencional como nuclear.

Sin entrar en mayores detalles sobre cómo desempeñó esta función, lo importante a destacar es que, con el pasar de los años, antes que una guerra convencional en escenario europeo, fue la carrera nuclear entre ambas potencias lo que marcó la dinámica de la Guerra Fría y, por ende, las decisiones estratégicas de la organización. En efecto, la existencia de una cantidad importante de fuerzas de ese tipo y la declarada voluntad de los aliados de utilizarlas, tenía como objetivo hacerlas actuar como elemento de disuasión, no solamente frente al uso de armas nucleares por parte de otros países, sino también ante cualquier otro tipo de agresión. Como es sabido, dicha dinámica alcanzó un cierto equilibrio cuando aquéllas alcanzaron el suficiente poder nuclear para destruirse mutuamente y, de aquí, que el concepto estratégico de la OTAN fue inseparable, durante la mayor parte de la Guerra Fría, de la disuasión nuclear<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> En cuanto a los demás comités que componen la OTAN, los más importantes desde el punto de vista estratégico-militar son el Comité de Planificación para la Defensa (DPC), el Grupo de Planeamiento Nuclear (NPG) y el Comité Militar (MC). Éste último no solo se integra de los representantes militares de los países miembros, sino que además asesora directamente al NAC, al DPC y el NPG.

<sup>17</sup> El ámbito del Pacto de Varsovia, firmado en la capital polaca el 14 de mayo de 1955, congregó a todos los estados socialistas de Europa del Este (a excepción de Yugoslavia): Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, la República Democrática Alemana, Rumania y la Unión Soviética. Hasta 1962 la República Popular China estuvo afiliada como observador.

<sup>18</sup> A mediados de los 50 se impuso la estrategia de la denominada “represalia masiva”, que basaba la disuasión en la amenaza de que la OTAN respondería a una agresión contra cualquiera de sus miembros mediante todos los medios a su disposición, incluyendo

Así y todo, en el período de la Guerra Fría la OTAN no solo cumplió con el objetivo primario de contener en el plano militar como ideológico el expansionismo soviético, sino que además logró proveer un marco de seguridad y estabilidad regional que hizo posible la reconstrucción e integración de Europa Occidental bajo liderazgo económico y político de Estados Unidos. Y, lo más importante, aquello sirvió para contener y reducir las divergencias entre los aliados, en particular entre Estados Unidos y Francia, la cual, por decisión de entonces Presidente Charles De Gaulle se retiró de las estructuras de la OTAN en la década de 1960. En otras palabras, durante este período prevaleció la unidad por encima de las diferencias entre los aliados para evitar que la Unión Soviética saque provecho de los conflictos y vulnerabilidades del bloque occidental.

Con la caída del Muro de Berlín en 1989, la desintegración de la Unión Soviética en 1991 y, con una Rusia en un proceso de transición incierta, la OTAN pasó a constituirse en un sistema de seguridad con incumbencia en crisis y/o conflictos de naturaleza heterogénea dentro del área euroatlántica. Eso se vio plasmado en un texto aprobado en 1991 en una reunión del Consejo Atlántico celebrada en Roma, en el que se reconoció que ya no existían grandes enemigos estatales que la amenazaran, sino riesgos y retos multiformes y transnacionales (terrorismo, narcotráfico, proliferación de armas de destrucción masiva y deterioro ambiental). Un año después, en sintonía con los cambios en la ONU en materia de operaciones de paz, la Organización incorporó las misiones de Petersberg.

Luego de adoptarse estos nuevos parámetros de acción en la OTAN, el principal desafío sobrevino de cara al agravamiento del conflicto balcánico que estallaría en la segunda parte de la década de 1990 como consecuencia de la desintegración de la ex Yugoslavia, en el cual las principales potencias (Alemania, Francia y el Reino Unido) no lo lograron acordar una posición común frente al primer un conflicto regional de la posguerra fría con consecuencias directas para la futura estabilidad de toda Europa. La parálisis de las decisiones entre los principales socios europeos terminó obligando a EEUU, que en principio se había distanciado prudentemente del conflicto, a que tome la específicamente las armas nucleares. Posteriormente se introdujo la estrategia de la “respuesta flexible” que pretendía disuadir cualquier ataque potencial introduciendo la duda en el agresor sobre la naturaleza (convencional o nuclear) de la respuesta que podría adoptar la organización. Ésta siguió siendo básicamente la estrategia de la OTAN hasta el final de la Guerra Fría.

decisión de intervenir militarmente en 1999 con el bombardeo a Belgrado y el posterior envío de fuerzas multinacionales de la OTAN en Kosovo.

El bombardeo en los Balcanes y el posterior despliegue de la misión multinacional en Kosovo, ofreció un contexto ideal para la reformulación del concepto estratégico de la OTAN, por el cual, entre otros aspectos, se abrió un nuevo capítulo de diálogo y cooperación militar con países de Europa del Este (los llamados programas “Partnership for Peace”) que les allanó el camino para su ingreso a la organización y se desarrolló una inédita cooperación con Rusia, por la cual se creó un foro específico (el Consejo OTAN-Rusia). Por último, se incorporó definitivamente al corpus doctrinario de la organización la creación de Fuerzas de Acción Rápida para el desarrollo de misiones de mantenimiento de paz, las cuales fueron desplegadas en Bosnia, Kosovo y Macedonia. El proceso de revisión del concepto estratégico se cerró en abril de 1999 con la aprobación en la Cumbre de Jefes de Estado y gobierno de la OTAN celebrada en Washington, de un nuevo documento que adoptaba una definición de seguridad “ampliada”, que reconoce ahora la importancia de factores políticos, económicos, sociales y ambientales que se complementan a la tradicional dimensión defensiva, abriéndole las puertas para la posterior intervención militar en Afganistán tras los atentados terroristas a las Torres Gemelas en Nueva York en 2001.

#### 4. La agenda post 11S

Los atentados del 11S (a los que luego se sumaron los del 11 de Marzo en Madrid de 2004 y del 7 de Julio de 2005 en Londres) pusieron al tope de la agenda de seguridad internacional la cuestión del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM)<sup>19</sup>, dos nuevas amenazas de naturaleza global que llevaría inexorablemente a las fuerzas de la OTAN a intervenir en áreas remotas; es decir, fuera de la región europea, lo que no estuvo exento de polémicas entre los aliados. A diferencia de lo que sucedió durante el conflicto de los Balcanes en década anterior en la que Estados Unidos logró aglutinar a los aliados europeos, en este caso aquél país impuso la nueva agenda

---

<sup>19</sup> De acuerdo a la Resolución 687 de la ONU, el concepto de Armas de Destrucción Masiva (ADM), incluye a todas aquellas armas que constituyen una “amenaza” para la paz y seguridad mundial y, menciona en particular las nucleares, biológicas y químicas.

internacional, condicionando la participación militar de aliados europeos en la invasión a Afganistán en 2001 y, en mayor medida, en la invasión a Irak en 2003.

En el caso de Afganistán, sin ir más lejos, si bien por primera vez desde la creación de la OTAN, Estados Unidos invocó el Artículo 5° que compromete a todos los miembros a responder por el ataque a unos de sus miembros<sup>20</sup>, aquél país rechazó la participación de los aliados europeos en la primera fase de la invasión, con el propósito de maximizar su capacidades militares sin condicionamientos típicos del sistema decisional de la OTAN. Una vez concluida exitosamente la primera fase de la invasión, los países europeos pudieron intervenir con el envío de efectivos militares en el marco de la llamada Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), una fuerza de mantenimiento de la paz con mandato de la ONU.

El caso de la invasión a Irak de 2003 representa uno de los momentos más difíciles de las relaciones euroatlánticas desde que se creó la OTAN. Como es sabido, en 2003 el gobierno conservador de Estados Unidos encabezado por George W. Bush había convocado una vez más al Consejo de Seguridad para obtener una resolución favorable que le permita legitimar el ataque a Irak para derrocar al régimen de Saddam Husein, acusado supuestamente por estar ocultando el desarrollo de un programa nuclear. La decisión de Estados Unidos de invadir Irak “arrancándole” una resolución al Consejo de Seguridad, creó una de las peores crisis entre los aliados europeos desde la Segunda Guerra Mundial, los cuales se dividieron en dos grupos: uno encabezado por el Estados Unidos y el Reino Unido, al que se le sumaron España, Dinamarca, Polonia, Portugal y otros socios menores del este europeo dispuestos apoyar la invasión; el otro, tildado por el ex secretario de defensa Donald Rumsfeld de la “vieja europea”, encabezado por Francia y Alemania (a los cuales se le unieron en el frente diplomático China y Rusia), que se opusieron a la resolución para luz verde a la invasión. Esta última, como es sabido, finalmente tuvo lugar sin el consenso del Consejo de Seguridad, poniendo al descubierto

---

<sup>20</sup> Según establece el Artículo 5° del Tratado del Atlántico Norte: “Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte...”.

el carácter unilateral y agresivo que por entonces había adoptado la política exterior de Estados Unidos. En consecuencia, la invasión a Irak en 2003 fue llevada a cabo por la coalición anglo-americana sin el apoyo de la OTAN.

## **Conclusiones**

Puede afirmarse que el 11S marcó un antes y un después en la arquitectura de seguridad euroatlántica. Durante la Guerra Fría, a nivel estratégico, como en parte ya se explicó, la principal preocupación de los aliados era la disuasión nuclear, y en segundo lugar, un posible una guerra convencional en el que la OTAN debería limitarse a una respuesta defensiva. Esto último coadyuvó al desarrollo en territorio europeo de infraestructuras militares y sistemas de armas específicas para ser utilizadas oportunamente en caso que uno o más miembros invoquen el Art. 5.

La posguerra fría comportó la más importante disminución del arsenal nuclear, especialmente por el lado europeo (Francia y el Reino Unido), en la medida que empezaron a desempeñar un papel cada vez menos importante en la estrategia actual de la Alianza. Al mismo tiempo, desde principios de los noventa, tuvo lugar una importante reducción de las fuerzas terrestres del orden del 35 por ciento; un 30 en lo que respecta al poder naval y; un 40 por ciento de lo que hace al poder de la aviación militar.

Habrà que esperar hasta fines de los noventa con el bombardeo a Belgrado en 1999 y el posterior despliegue de la misión de Kosovo, para que opere un cambio importante en el concepto estratégico de la OTAN por el cual, entre otras cosas, se crearon nuevas capacidades militares que le permitiría a la organización intervenir fuera del área de Europa Occidental rompiendo con su histórica lógica defensiva para desarrollar misiones de imposición y/o mantenimiento de paz. En los hechos, esto no hizo otra cosa que legitimar la creciente influencia de EEUU, el cual, bajo el liderazgo de la gestión republicana encabezada por el ex Presidente Goerge W. Bush, propició una ampliación de la OTAN hacia Europa del Este sin precedentes, otrora una región de indisputada influencia soviética. Este hecho, paradójicamente, estuvo acompañado por el inicio de un inédito diálogo político y militar con Rusia, que luego se vio interrumpido como consecuencia de la invasión rusa a Georgia en agosto de 2008.

Posteriormente a las crisis de los Balcanes, los atentados del 11S, de Madrid (2004) y Londres (2005), signaron definitivamente una nueva agenda de la seguridad internacional, en la cual el terrorismo internacional, el religioso o etnopolítico y la proliferación de ADM (cuya peligrosidad, según la nueva percepción, se incrementó drásticamente en la medida que aquellas podrían caer en manos de organizaciones terroristas y/o de estados que los patrocinan) se constituyeron en la principal amenaza a ambos lados del Atlántico. Sin embargo, esta nueva realidad, lejos de contribuir a reestablecer un nuevo vínculo entre los aliados, profundizó en cierta manera la brecha entre EEUU y las principales potencias de Europa Occidental (principalmente, la Francia gobernada por Jacques Chirac y la Alemania de Gerhard Schröder). Para EEUU, la naturaleza de estas amenazas y desafíos globales justificaban por sí mismas la adopción de medidas unilaterales (léase intervención militares, medidas de seguridad preventiva, etc.) y, de acuerdo a esta lógica, para este país, la OTAN, como cualquier otra organización internacional, pasa a tener un valor más bien instrumental; es decir, pasa a ser usada en determinados contextos según le convenga (caso Balcanes, Afganistán) o bien ignorada y dejada de lado (caso Irak) [Cottey 2004].

Los europeos, en cambio, entienden que las amenazas globales no pueden ser encaradas exclusivamente por medios militares, siendo necesario recurrir a otro tipo de recursos (legales, humanitarios, etc.) para hacer frente a las amenazas a la seguridad derivadas, entre otros factores, por la inestabilidad de ciertos Estados, de la escasez de recursos naturales incrementada por el cambio climático o de las pandemias o catástrofes naturales y demás. En el plano más estrictamente de la acción humanitaria, sólo existe consenso entre los europeos de actuar en escenarios pos-crisis y cuyo mejor ejemplo la constituyen las diversas misiones en los países balcánicos (en especial la de Kosovo, en donde los europeos quedaron prácticamente a cargo de la seguridad de ese país), Afganistán, el Líbano, etc.

Un último aspecto que me interesa destacar es que el rol de superpotencia militar de EEUU después del 11S. Está claro que con la llegada al poder de G. W. Bush y, como lo ejemplificó la decisión de la invasión de Irak, ese país incorporó un patrón de acción unilateral que terminó resintiendo la relación con sus aliados europeos. En este sentido, las relaciones euroatlánticas están sufriendo los efectos de un sistema internacional cada

vez más permisivo que en épocas de la Guerra Fría, en donde no hay un solo enemigo claro y explícito dando lugar un nuevo escenario “uni-multipolar” (Huntington 1998). De acuerdo a éste último autor, se trata de un nuevo escenario internacional en el cual solo puede actuar EEUU frente a determinadas amenazas y peligros, pero lo debe hacer en combinación de otros Estados, los cuales, en determinadas circunstancias, pueden vetar ciertas acciones de la superpotencia.

En otros términos, en este nuevo escenario internacional post 11S, se estaría pasando de un esquema de alianzas interestatales estables (como fue la OTAN) a otro de coaliciones internacionales de geometría “variable”, articuladas para resolver conductas de terceros países percibidas como inaceptables. Dichas coaliciones luego terminarían disolviéndose una vez cometido el encargo (de aquí la diferencia con las alianzas, de carecer más perdurable). De acuerdo a este nuevo esquema, como bien destaca Bartolomé (2006: 221) basándose en la imagen sugerida por el teórico Richard Haass<sup>21</sup>, EEUU asume una suerte de rol de “sheriff global” que lo lleva a actuar como en los tiempos del *Far West*, en donde el Sheriff seleccionaba a algunos pueblerinos para enfrentar al delincuente de turno.

### **Bibliografía:**

Buzan, Barry y Ole Waever (2003), *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge. Cambridge University Press.

Cottey, A. (2004), “NATO: Globalization or Redundancy?”, *Contemporary Security Policy*, 25:3.

Jones, Seth G. (2003), *The European Union and the Security Dilemma*, en “Security Studies” 12: 3.

Layne, C. (2003), *Causalities of War. Transatlantic Relations and the Future of NATO in the Wake of the Second Gulf War*, “CATO Policy Analysis 483”.

Comisión Europea (2006), *Las doce lecciones de la Unión Europea*. Bruselas: Dirección General de Prensa y Comunicación de la Comisión Europea. ([http://ec.europa.eu/publications/archives/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/publications/archives/index_es.htm))

Beck, U. y Grande, E. (2004), *La Europa Cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*. Barcelona: Paidós.

---

<sup>21</sup> Véase (Haass 1997).

Malamud, A. (2001), *Democracias Presidenciales y Procesos de Integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR*, en Pinto, J. (comp.) *La Argentina entre dos siglos. La Política que viene*. Buenos Aires: EUDEBA.

Pierson, P. (1996), *The path to European Union: An historical institutionalist account*, en “Comparative Political Studies”, 29, pp. 123-164.

Hoffman, S. (1982), *Reflexions on the nation state in western Europe today*, en “Journal of Common Market Studies”, 21, pp. 21-37.

Bartolomé, M. C. (2006), *La Seguridad Internacional post 11S: Contenidos, debates y tendencias*. Argentina: Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval.

Keohane, R. y Nye, J. (1977), *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Little, Brown & Co., Boston.

Haass, R. (1997), *The Reluctant Sheriff: The United States after the Cold War*. “Council on Foreign Relations”. New York.

Huntington, S. (1998): *Global Perspectives on War and Peace, or Transiting a Unimultipolar World*. Bradley Lecture Series, American Enterprise Institute, May 11.

OTAN (2006), *NATO Handbook*, Public Diplomacy Division, Brussels, Belgium ([www.nato.int](http://www.nato.int)).

OTAN (2004), *La Transformación de*, Public Diplomacy Division, Brussels, Belgium ([www.nato.int](http://www.nato.int)).

Fukuyama F. (1989): *The End of History?* en “The National Interest”, Summer.

Tarry S. (1999): *'Deepening' and 'Widening': An Analysis of Security Definitions in the 1990s*, en “Journal of Military and Security Studies”.