

UNA APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE LAS RELACIONES TRASATLÁNTICAS EN SU DIMENSIÓN TRADICIONAL

*Rocío Pachón Pinzón**

Resumen

Este artículo analiza las relaciones trasatlánticas entre los Estados Unidos y la Unión Europea en sentido tradicional, dado que sólo comprende el concepto de seguridad de manera restringida asociada con el ámbito de la defensa. Sin tomar en cuenta el rol de América Latina en ese contexto, este artículo busca comprender la actividad conjunta que ambos actores pueden realizar por medio de la OTAN, así como el uso estratégico que hacen de esta Organización para controlarse mutuamente, en especial Washington sobre Bruselas. Por tal razón, se plantea que los cambios introducidos con el final de la Guerra Fría no sólo motivaron el diseño de una Política Europea de Seguridad y Defensa Común (PESDC) para actuar fuera de las fronteras, sino que también condicionaron varios cambios en los objetivos estratégicos de la OTAN, que le dieron un carácter comprensivo. Si bien se establece que en la actualidad la PESDC, de una u otra manera, está controlada por los Estados Unidos a través de los vínculos que tiene con la OTAN, se plantean varios escenarios a largo plazo en los que ese control podría desaparecer. En efecto, se menciona la posibilidad de que una vez convertida en un agente político y militar de amplio reconocimiento, la UE podría asumir tareas de seguridad más allá de su zona de influencia directa, quizá donde también estén presentes los intereses de los Estados Unidos.

Palabras clave: *Unión Europea, OTAN, IESD, PESC, PESDC, seguridad, defensa, intergubernamental, subsidiariedad.*

Recibido: 12/10/2005
Evaluación por externo: 09/10/2005
Evaluación por interno: 11/11/2005

* Internacionalista y Especialista en Estudios Europeos de la Universidad del Rosario. Joven Investigadora, Profesora y Coordinadora del Observatorio de Política Exterior Colombiana (OPEC), Universidad del Rosario. Bogotá. rpachon@urosario.edu.co

Abstract

This article analyzes the transatlantic relationship between the United States and the European Union in a traditional sense, focusing on a restricted understanding of the concept of security as defense. Without taking into account the role of Latin America in this context, this article seeks to understand the joint activity that both actors can carry out through NATO. The strategic use of this organization is crucial for exerting a mutual control, especially from Washington to Brussels. For this reason, this essay highlights how changes following the end of the Cold War motivated the design of the new European Policy of Security and Common Defense (EPSCD) that would take European action beyond its borders, and a broadened vision of the organization objectives. Currently, EPSCD is controlled by the United States through the existing links with NATO, however it is possible to imagine various scenarios wherein this control would disappear.

Key words: *European Union, NATO, EISD, EPSC, EPSDC, security, defense, intergovernmental,*

INTRODUCCIÓN

Con el final de la Guerra Fría, un nuevo orden internacional apareció principalmente basado en el unilateralismo de Estados Unidos. Se dejaron de lado las amenazas nucleares y los conflictos tradicionales de alta intensidad, pero surgieron nuevos riesgos y amenazas. Aparecieron así viejos conflictos territoriales no solucionados, enfrentamientos étnicos, amenazas económicas, degradación ambiental, falta de cultura democrática, flujos migratorios, proliferación de tecnologías militares, terrorismo internacional, así como la posibilidad de guerras químicas y biológicas. Garantizar la seguridad internacional en estas condiciones no representaba una tarea fácil y mucho menos bajo responsabilidad de un solo actor. En este sentido, se ha hecho inminente la presencia de otros agentes nacionales (otros países), no gubernamentales (ONG), intergubernamentales (la ONU) y *sui generis* entre lo intergubernamental y lo comunitario como lo es la Unión Europea (UE), actor que busca tener la capacidad de intervenir en el sistema internacional no sólo en aspectos económicos y comerciales, sino también en los campos políticos y militares.

Con la firma del Tratado de Maastricht en 1992, la Comunidad Europea (CE), convertida en Unión, ha dispuesto de un elemento

nuevo, una *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC)¹ por medio de la cual tiene el propósito de actuar bajo una sola voz y desarrollar una política de defensa propia, denominada *Política Europea de Seguridad y Defensa Común* (PESDC)², destinada a la gestión de crisis y conflictos fuera de sus fronteras.

Sin embargo, ésta última no corresponde al tipo de seguridad militar tradicional aplicado por otras asociaciones intergubernamentales. A diferencia de otros grupos de integración, cooperación o concertación en los que la seguridad colectiva³ debe garantizar la integridad territorial de los Estados miembros, la Política de Seguridad Común de la UE⁴ consiste en

crear las instituciones y las fuerzas militares que permitan disponer de un instrumento común de gestión de las crisis fuera de las fronteras para ser capaz de desplegar voluntariamente a partir del 2003 y en un plazo máximo de 60 días una fuerza de 60.000 hombres, capaz de mantenerse en campaña durante no menos de un año con un marco legal de intervención estrictamente definido: *las misiones de Petersberg*⁵.

La literatura respecto a este tipo de seguridad y defensa ha sido muy amplia y limitada a la vez. Amplia porque muchos autores no sólo europeos sino también norteamericanos se han interesado en el tema.

-
- 1 Los Pilares de la Unión Europea son tres: la dimensión comunitaria, que corresponde a las disposiciones incluidas en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la CECA y Euratom; la Política Exterior y de Seguridad Común que está cubierta por el Título V del Tratado de la Unión Europea y la cooperación policial y judicial en materia penal cubierta por el Título VI del Tratado de la Unión Europea.
 - 2 “La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tiene por objetivo permitir a la Unión desarrollar sus capacidades civiles y militares de gestión de las crisis y de prevención de los conflictos a escala internacional. De este modo contribuye al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. La PESD, que no implica la creación de un ejército europeo, evoluciona de manera compatible y coordinada con la OTAN”. Véase Europa Glosario, Política europea de seguridad y defensa (PESD), http://www.europa.eu.int/scadplus/glossary/european_security_defence_policy_es.htm
 - 3 La idea de defensa colectiva designa la participación en la defensa de Europa de acuerdo con los Tratados de Bruselas (artículo V) y de Washington (artículo 5) que estipulan que los Estados signatarios tienen un deber de asistencia recíproca en caso de agresión con el fin de restablecer la seguridad.
 - 4 No se trata de defensa colectiva sino de seguridad colectiva, la cual no se refiere exclusivamente a los aspectos militares sino que también abarca otro tipo de temas como la ayuda humanitaria, gestión de crisis o mantenimiento de la paz internacional.
 - 5 Véase Consejo Europeo de Helsinki, *Conclusiones de la Presidencia sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*, 10 y 11 de diciembre de 1999. de igual manera para aclarar las Misiones son de tres tipos: Misiones humanitarias o evacuación de nacionales; Misiones de mantenimiento de la paz; Misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de pacificación.

Limitada, porque los estudios existentes se han enfocado en describir casi exclusivamente las características, estructura y finalidades de esta política además de criticar su funcionamiento. No obstante, muy pocos trabajos académicos y en especial, latinoamericanos, se han centrado en cuestionarse acerca de los influjos que trae para ese tipo de política los vínculos casi inseparables que la PESDC tiene con los Estados Unidos en el marco de unas relaciones trasatlánticas marcadas por la interdependencia (*burden sharing*) y la no desvinculación de los americanos.

Así, la presente investigación busca aportar una aproximación al estudio de esa relación trasatlántica entendida en su dimensión tradicional, es decir la de la defensa, que tan sólo toma en consideración a los Estados Unidos y a la Unión Europea a través de la OTAN⁶, y deja por fuera a América Latina. El fin es analizar, respecto al ámbito de la seguridad y la defensa, la importancia que reviste para los estadounidenses y los europeos su relación con el otro, muy diferente y distante de la relevancia que cada uno asigna a sus vínculos con las subregiones y con los países latinoamericanos. Por esa razón, la idea es dejar el espacio abierto para avanzar hacia un estudio más comprehensivo de la seguridad a través de unas nuevas relaciones trasatlánticas que involucren los actores del triángulo transcontinental: los Estados Unidos, la Unión Europea y la América Latina.

ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA: LA DIMENSIÓN BILATERAL DE LA RELACIÓN TRASATLÁNTICA EN MATERIA DE DEFENSA

Las relaciones que en materia de seguridad y defensa tienen los Estados Unidos y la UE se caracterizan por la actividad conjunta que ambos actores pueden realizar por medio de la OTAN, y al mismo

6 La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN, también conocida bajo el nombre de Pacto Atlántico) se fundó en 1949 y su sede está en Bruselas. En la actualidad tiene 26 Estados miembros, a consecuencia de ampliaciones sucesivas: 12 Estados fundadores: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido; febrero de 1952: Grecia y Turquía; mayo de 1955: República Federal de Alemania; mayo de 1982: España; marzo de 1999: Hungría, Polonia y República Checa; en marzo de 2004, otros siete países se convirtieron oficialmente en miembros de la OTAN. Se trata de países de la Europa excomunista y algunos de ellos miembros de la antigua URSS: Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania. Europa Glosario, OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), http://www.europa.eu.int/scadplus/glossary/nato_es.htm

tiempo, por el control que a través de dicha organización cada uno de ellos hace del otro en especial, Washington sobre Bruselas. En efecto, más allá del principio de acción colectiva⁷, artículo V del Tratado de la OTAN, en el que se señala que la agresión contra uno de los integrantes del Acuerdo será entendida como una agresión contra todos los miembros y por ello, todos deben actuar en contra de ese enemigo común, la nueva Alianza Transatlántica tras las reformas introducidas en 1991, 1999 y en el 2002, señala que la responsabilidad conjunta de europeos y norteamericanos se orienta a garantizar la seguridad de todo el sistema.

De igual manera, dicha relación transcontinental también comprende que los actores de uno y otro lado del océano Atlántico jueguen a controlarse mutuamente y en especial, los Estados Unidos para ejercer una fuerte influencia sobre las fortalezas que adquiera la UE. Esta última relación se entiende en el marco de la teoría neorrealista⁸ que explica los intereses que tiene principalmente Washington, así como los objetivos estratégicos que surgen de la propia UE para contrarrestar dicha influencia. En el primer caso, el influjo de los Estados Unidos sobre la UE se entiende como la posibilidad estratégica que tiene de *apoyar*, y al mismo tiempo, *controlar* el proceso de conformación de una Política de Seguridad y Defensa Común europea. Apoyar, dado que los europeos podrían enfrentar sus propias amenazas de seguridad y generar una lógica de división de competencias que favorecería los intereses estadounidenses, y controlar, porque el avance de una PESDC autónoma y fuerte, podría conducir a un escenario de

7 Para Gärtner, “la seguridad colectiva se apoya en la noción de todos contra uno. Los Estados han de estar dispuestos a unirse en coalición para hacer frente a cualquier agresión, donde y cuando ello ocurra. El concepto da por supuesto un nivel muy elevado de intereses congruentes entre los miembros, sean débiles o poderosos. Un sistema de seguridad colectiva implica que todos los miembros han de estar dispuestos a acudir en ayuda de cualquier miembro que sea atacado o amenazado”. Véase. Gärtner, H. “The Future of institutionalization: The CSCE Example, en Cutbertson”, L.M. (dir) *Redefining the CSCE Challenges and opportunities in the New Europe*, Helsinki, Finnish Institute of International Affairs, 1992, p. 242. En este sentido, “la noción de seguridad colectiva comporta que el Estado agresor sea tratado de la misma manera que los delincuentes en el derecho interno. Ello implica un compromiso, por parte de todos los Estados participantes en el sistema de seguridad colectiva, para adoptar medidas coercitivas, incluido el uso de la fuerza militar, contra el Estado que viola la paz” Barbé Esther, *La seguridad en la nueva Europa. una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO*, Barcelona: Editorial Ariel. S.A, 1995.

8 Teoría de las relaciones internacionales que estudia la posición y los intereses de los Estados como las principales unidades de análisis en el marco de un estructura internacional, aun cuando comprende que existen más actores que también cumplen un rol en dicha dinámica. Entiende que el sistema internacional es conflictivo y anárquico, que los Estados compiten por el poder y que buscan garantizar su seguridad. El principal exponente de esta teoría es Kenneth Waltz en *Theory of International Politics*, 1979.

confrontación de poderes donde las aspiraciones de Washington por mantener el *statu quo*, se verían afectadas.

En el segundo caso, es decir en el marco de los intereses europeos, resulta imposible negar que dadas las precariedades tácticas, logísticas, financieras y de voluntad que enfrentan los ya 25 Estados que conforman este grupo de integración subregional⁹, el influjo de los Estados Unidos en la configuración de la PESDC se ve como un elemento multiplicador de potencia a través del cual los europeos puede fortalecer, en el corto y mediano plazo, sus competencias militares haciendo uso del pilar europeo al interior de la OTAN denominado la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) para efectuar sus propias misiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, la relación trasatlántica entendida en términos tradicionales se comprende en un doble sentido: como el vínculo de intereses comunes entre europeos, Estados Unidos y Canadá a través de sus acciones conjuntas en la OTAN y como la influencia ejercida por dicha organización sobre la UE por medio del llamado “pilar europeo” al interior de la OTAN, conocido como la IESD que fortalece las acciones efectuadas por la misma Unión a través de las Misiones de Petersberg las cuales combinan la influencia estadounidense y también responden al tipo de seguridad creado por la Alianza Transatlántica antes de su reestructuración, así como los objetivos de la Unión, principalmente de su núcleo mayor —Francia, Alemania y Reino Unido—.

Las acciones que emprenden de manera particular los Estados Unidos, así como los países europeos, no se estudian como parte de estas relaciones, dado que si bien afectan tales vínculos, hacen parte de un nivel de análisis particular que es el nacional, el cual no se aborda en este artículo.

EUROPA Y ESTADOS UNIDOS: ¿DISTANTES O LEJANOS TRAS LA RENOVACIÓN ESTRATÉGICA DE LA OTAN?

Es claro afirmar que con el final de la Guerra Fría la OTAN ha iniciado un proceso de cambio acelerado que ha conducido al surgimiento casi

9 Desde el 1 de mayo de 2004 la Unión Europea se compone de 25 miembros con el ingreso de diez nuevos países de Europa del este: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa.

de una nueva organización internacional de naturaleza trasatlántica para garantizar la seguridad mundial. Después de casi cincuenta años (1948-1991) en los que la OTAN tuvo como propósito garantizar la seguridad territorial al interior de sus Estados miembros, actualmente esta organización se ha puesto la tarea de asumir misiones fuera de su área de intervención tradicional. En su Concepto Estratégico de 1991, los líderes de la OTAN reconocieron que los “intereses de seguridad de la Alianza pueden ser afectados por otros riesgos de naturaleza más amplia, entre ellos la proliferación de armas de destrucción masiva, cortes en el movimiento de recursos vitales, y actos de terrorismo y sabotaje”¹⁰. De igual manera, en su Concepto Estratégico de 1999, ellos privilegiaron los “actos de terrorismo” por encima de “otros riesgos”¹¹. En la Cumbre de Praga de 2002, programaron los cambios de capacidades, misiones y estructuras de mando de la OTAN y crearon la Fuerza de Respuesta Rápida. Así, hoy en día se han comprometido en Afganistán a través de la ISAF, provee fuerzas de policía en Irak y asiste logísticamente a la Unión Africana para aminorar la situación en la región de Darfur en Sudán.

De acuerdo con este escenario, resulta complejo comprender de qué manera dos actores que guardan motivaciones de competitividad por el poder mundial como son los Estados Unidos, quien busca mantener el *statu quo* para garantizar su liderazgo internacional, y la Unión Europea quien están interesada en recuperar su papel de potencia, comparten un espacio de alianza estratégica en temas de seguridad y defensa¹².

La explicación a la conformación de dicha alianza se encuentra en el mismo objetivo que dio origen a la Nueva Agenda Transatlántica (NTA) creada en 1995 y que no es otro, que el de reducir las tensiones transatlánticas. Una vez más el multilateralismo, tan querido por los europeos y tan rechazado por los estadounidenses, se llevó a la práctica con el propósito de acercar intereses nacionales para que instancias

10 Véase “Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza”, Consejo del Atlántico Norte en Roma, 7 y 8 de noviembre de 1991 (Bruselas: OTAN), pág. 12.

11 Véase “Concepto Estratégico de la Alianza”, aprobado por los jefes de estado y de gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte en Washington, D.C. el 23 y 24 de abril de 1999, comunicado de prensa NAC-S(99)65 (Bruselas: OTAN), pág. 24

12 Esa situación no fue la que dio origen a la OTAN. Por el contrario, hasta 1989 tanto los norteamericanos como los europeos occidentales compartieron un objetivo estratégico que fue contener a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

supranacionales que funcionan bajo principios de cooperación, eviten su confrontación.

Aún cuando con el final de la Guerra Fría, la OTAN ha tenido que tomar un rumbo diferente con el objeto de mantenerse vigente para convertirse en un acuerdo de seguridad entre sus miembros de cada lado del atlántico, lo cierto es que diez años después del NTA, los conflictos entre los Estados Unidos y algunos Estados europeos, principalmente la llamada pareja franco-alemana, se han multiplicado. En efecto, la reforma programática de los nuevos objetivos de la OTAN en 1999 que da origen al nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, ha conducido a que se afecte el principio establecido por los estadounidenses de no duplicación de fuerzas con los europeos. La Nueva OTAN ha ampliado su noción de seguridad para abarcar problemas tales como el sabotaje, actos de terrorismo, el crimen organizado y aquellos que tienen relación con el abastecimiento de los recursos vitales por lo que ahora cuenta con el legítimo derecho de tener injerencia en materias humanitarias¹³, tal como está estructurada la seguridad común europea. De igual manera, más allá de la seguridad colectiva, la nueva OTAN también ha dispuesto de un mecanismo de intervención temprana de crisis, planteado durante el XXIX período ordinario de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), a través del cual puede desplazarse en el terreno con el objeto de prevenir o intervenir frente a situaciones de conflicto que se presenten fuera de las fronteras de sus miembros¹⁴.

Aun cuando se señale que la OTAN se ha adaptado a las amenazas del siglo XXI, se ha transformado políticamente, y ha adquirido nuevas capacidades militares¹⁵; lo cierto es que se ha enfrentado abiertamente a los objetivos europeos de crear una defensa común para intervenir fuera del terreno.

13 Seguel Holtheuer Edna, "La Nueva OTAN", 1999, en http://www.cesim.cl/p3_otras_publicaciones/site/pags/20030911154421.html

14 La Fuerza de Respuesta está preparada para llevar a cabo cualquier misión —bien sea rescate de rehenes, socorro humanitario, respuesta a un ataque terrorista o conflicto de alta intensidad—, está lista para ser desplegada en un plazo de tres días a cualquier lugar del mundo en que sea necesaria su presencia, y se puede sostener por sus propios medios una vez emplazada en su punto de destino. Véase, Burns Nicholas, "La OTAN sigue siendo nuestra alianza esencia", en página oficial de la OTAN, usinfo journals, <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0604/ijps/burns.htm>

15 Burns Nicholas, "La OTAN sigue siendo nuestra alianza esencia", en página oficial de la OTAN, usinfo journals, <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0604/ijps/burns.htm>

A partir del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos se ha fijado como propósito la reconstrucción de la OTAN. Si bien en la cumbre de Praga de noviembre de 2002, se acordó crear un plan para establecer una nueva OTAN, al parecer ésta continúa siendo el reflejo de los objetivos estadounidenses de mantener un papel definido para la OTAN en Irak, un compromiso práctico en el Gran Medio Oriente¹⁶ y de mejorar las relaciones de la OTAN con Rusia¹⁷. En efecto, mientras Washington busca hacer de la OTAN una organización con capacidad de intervención humanitaria en Afganistán, Irak y el Gran Medio Oriente; el núcleo duro de los europeos, es decir, los franceses y los alemanes, quieren una OTAN que sólo se implemente como último recurso después de haber agotado los instrumentos de la ONU, más no como la herramienta estadounidense para corregir las consecuencias de sus acciones militares.

Prueba de la inconformidad que tienen algunos europeos con la nueva Alianza trasatlántica es el poco esfuerzo que dedican para fortalecer su posición al interior de la Organización.

Los planes de fuerzas de Francia están menos hipotecados por el financiamiento insuficiente y son más innovadores (...) una gran parte de las fuerzas francesas todavía carecen de despliegue significativo en cualquier área donde realmente podrían ser necesarias. Aunque Alemania todavía tiene algunos elementos de fuerzas de alta capacidad, está gastando menos de lo que gastaba durante la guerra fría (como porcentaje del producto interno bruto), y mucho menos que Francia y Gran Bretaña e incluso la mayoría de Europa, para no hablar de Estados Unidos. Esto, simplemente, es demasiado poco para modernizar sus fuerzas. Más aún, ahora Alemania está comprometida políticamente a un gasto marcadamente insuficiente hasta el 2007. (A pesar de que) Gran Bretaña es el Estado europeo que ha comenzado a encontrar un compromiso efectivo entre la acción independiente y la necesidad de depender de los sistemas y apoyo de Estados Unidos en contingencias importantes de proyección de poderío; aún así, todavía está haciendo reducciones graduales de sus fuerzas y planes de modernización¹⁸.

-
- 16 Ese concepto geográfico hace referencia a los Estados que van desde los pozos de petróleo del Sahara Occidental a los oleoductos de Paquistán, excepto los países del —Eje del mal— y también toma a Israel.
- 17 Samuel Huntington define los tres principales intereses estratégicos de los Estados Unidos como: 1) Mantenerse como el mayor poderío mundial, desafiando a la economía japonesa; 2) Prevenir la emergencia de un poder político militar hegemónico en Eurasia, y 3) Proteger intereses americanos concretos en el Tercer Mundo, que están fundamentalmente en el Golfo Pérsico y Centroamérica. Traducido de "Excerpts from America's Changing Strategic Interests", en *Strategy and Force Planning*, Naval War College, United States, 1996.
- 18 Cordesman, Anthony, "Los esfuerzos de seguridad occidentales y el Gran Medio Oriente", en página oficial de la OTAN, usinfo journals, <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0604/ijps/burns.htm>. Para mayor información sobre divergencias entre los países europeos y los Estados Unidos ver Lindstrom Gustav, EU-US bundersharing: Who does what?, Institute for Security Studies, Chaillot paper No. 82, septiembre de 2005.

De acuerdo con ese escenario, la Cumbre de Estambul en febrero de 2004 representó un gran reto para la Organización Trasatlántica, dado que además de enfrentar las incompatibilidades de criterios nacionales, para la fecha, la Alianza ya se había ampliado a 26 miembros y había tomado el mando de la Fuerza Internacional de Seguridad en Afganistán (FIAS), primera operación que la OTAN efectuó fuera del territorio Europeo durante sus 55 años de existencia.

Como se observa, durante la década de los noventa y, de manera más activa, desde los sucesos del 11 de septiembre de 2001, la OTAN se ha enfrentado a un proceso de cambio y renovación que ha exigido definir un nuevo rol en los asuntos internacionales e incluso, ampliar su composición a nuevos miembros de la Europa del Este —Polonia, la República Checa y Hungría desde 1998 y Bulgaria, Estonia, Latvia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia desde marzo de 2004—. Con todos sus países, la OTAN ha participado en la Fuerza de Estabilización en Bosnia y Herzegovina (SFOR), de Kosovo (KFOR) en los Balcanes, en la Operación Libertad Duradera en Afganistán, en Irak, y en muchos otros casos de guerra.

A pesar de las divergencias que se han señalado entre los intereses de los Estados Unidos y los objetivos de algunos países europeos para reconfigurar la Alianza Trasatlántica, es imposible contradecir la idea de que las dos orillas del Atlántico comparten varios criterios comunes que incluso van más allá de la seguridad y les han permitido estar unidas por más de 55 años. En consecuencia, ambas “son partidarias de la conservación de unas economías de mercado abiertas y dinámicas, de la estabilidad geopolítica y de unas relaciones armoniosas con las principales potencias mundiales —como Rusia y China— que no son miembros de la Alianza Atlántica. Ambas comparten una misma amenaza provocada por el terrorismo internacional, aunque hasta ahora los ataques sufridos por Estados Unidos han sido más graves que los que ha soportado Europa”¹⁹. Por ello, la UE y los Estados Unidos encuentran intereses comunes en querer controlar la proliferación de armas de destrucción masiva, y aunque en diferentes proporciones y con distintos intereses, en intervenir en los países más desiguales e inestables donde se generan las principales inestabilidades mundiales.

19 Shea, Jaime, “¿Aumenta la distancia a través del Atlántico? en vista de Estambul”, *Revista de la OTAN*, Número actual, Reseña de publicaciones verano de 2004.

LA AUTONOMÍA RELATIVA²⁰ DE LA PESD

La Política Europea de Seguridad y Defensa Común de la UE se ubica dentro del marco de las relaciones trasatlánticas, dado que a pesar de que es una política europea, tal como se ha configurado en la práctica, tiene la posibilidad de actuar a través del uso de los medios e instrumentos de la OTAN, así como de intervenir exclusivamente con los instrumentos europeos. Esa relación vinculativa, en gran parte condicionada por Washington y de cierta manera aceptada por los europeos, lleva a que la PESDC se estudie como parte de la relación complementaria y divergente del vínculo transcontinental.

De la OTAN a la UE: el impacto estadounidense en el diseño de la PESDC

La influencia generada por la Organización Trasatlántica en el marco de las relaciones UE-OTAN a la PESD va más allá de la mecánica de coordinación, comunicación y colaboración entre ambas organizaciones, ya que esconde aspectos políticos y estratégicos de fondo que trascienden en mucho de los aspectos operacionales e institucionales. En este sentido, cabe decir que la influencia marcada por la OTAN no se refiere proporcionalmente a la influencia ejercida por los 26 Estados que componen la Organización, sino que obedece principalmente al poder y los intereses de un solo país, los Estados Unidos. A pesar de estar sólo con Canadá del lado americano y a pesar del mecanismo de concertación política para la toma de decisiones que involucra a todos los países miembros en el Consejo del Atlántico Norte, la influencia de los Estados Unidos se expande hacia los Estados europeos no miembros de la UE²¹ y hacia los países parte de esta Unión

20 Se entiende por este concepto “la capacidad de un actor social de maximizar su poder negociador real o potencial vis a vis con otro actor social en un(as) área(s) temática(s) específica(s), asumiendo cuatro condiciones: la posesión de determinados atributos de poder en dicha(s) área(s) temática(s); la existencia de intereses en conflicto entre ambos actores; la manifestación de una voluntad concreta para ejercer esa capacidad; y el reconocimiento consciente de los riesgos envueltos en el esfuerzo por incrementar su poder decisional más independiente”.

21 Antes del 1º de mayo de 2004 se trataba de Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania, quienes hicieron parte de la UE y de Noruega, Rumanía, Bulgaria y Turquía que todavía no son parte.

que se inclinan más del lado atlantista²² que europeísta²³. “La misma definición del asunto esconde la realidad última del problema, pues al hablar de la relación UE-OTAN, OTAN se utiliza como un eufemismo de Estados Unidos”²⁴ quien es verdaderamente el que ha influido en la política de defensa común europea.

Los efectos generados por este país son a la vez limitantes y promotores de una capacidad de acción autónoma europea. Limitantes, si se considera que “los Estados Unidos han puesto como requisitos de la defensa europea la no duplicación de fuerzas, la no desvinculación con los americanos (en materia presupuestal y armamentista) y la no discriminación de ningún país europeo miembro de la OTAN”²⁵ y han condicionado, aunque tácitamente, a que la UE sólo pueda intervenir en su escenario vecinal. Promotores, si se tiene en cuenta que las ventajas que trae para los Estados Unidos la existencia de un nuevo actor militar parcialmente autónomo en el sistema internacional al que pueda descargar, dentro de un escenario regional específico, algunas de las acciones menos importantes. No obstante este último aspecto, este apartado de analizar la PESDC en su dimensión dependiente de la OTAN, más no en su dimensión autónoma.

En consecuencia, los efectos limitantes señalados anteriormente han influido tanto en el diseño y en el funcionamiento de la nueva política de seguridad y de defensa europea, así como en las relaciones entre europeos y estadounidenses. Iniciando por los requisitos limitantes, puede decirse que “el fin de evitar inútiles duplicaciones de esfuerzos”²⁶ está reflejado en la misma definición de la política de seguridad común que afirma que “(...) la UE sólo intervendrá allí donde

-
- 22 Liderada por las posiciones anglo-italiana y a la que se suman Dinamarca, España, Irlanda, Portugal, y en algunas ocasiones Grecia.
- 23 Liderada por las posiciones franco-alemana y a la que se suman Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Austria, Finlandia y Suecia, estos tres últimos con poca o casi nula injerencia en materia de defensa.
- 24 Véase Bardaji, “La defensa europea y la OTAN”, Grupo de Estudios Estratégicos GEES, No. 82, 2003. <http://www.gees.org/publicaciones/letra/colab-082.pdf>
- 25 Véase Bardajif, “La defensa europea y la OTAN”. “Relativamente y con más diplomacia, el secretario general de la OTAN, Lord Robertson, tradujo estos principios como tres les: Improvements (mejora de las capacidades); Indivisibilidad de la Alianza; Inclusividad de todos los actores”.
- 26 Véase “Los avances aportados por el tratado de Amsterdam y la evolución posterior”. Página oficial de la Unión Europea, www.europa.eu.int.

la OTAN no tenga intención de hacerlo”²⁷. La condición de no desvinculación con los americanos se ve claramente con la afirmación de que “el éxito europeo en la gestión de crisis depende de la colaboración con la Organización del Tratado del Atlántico Norte OTAN, porque la UE deberá utilizar los medios de dicha organización en cuanto a las capacidades militares, la planificación operativa, entre otros”²⁸. Y finalmente, el principio de no discriminación de ningún país europeo aliado de la OTAN se entiende a través de los postulados que rigen las modalidades de participación y cooperación con terceros Estados ya que regulan y garantizan “la posibilidad de que los miembros europeos de la OTAN que no son Estados miembros de la UE participen plenamente y en igualdad de condiciones en las misiones dirigidas por la UE”²⁹. Estas dos últimas opciones son las que están reguladas por la Identidad Europea de seguridad y Defensa (IESD), o el llamado “pilar europeo” de la OTAN.

En consecuencia, este último efecto limitante se refiere a la injerencia que tiene Washington para afectar la forma y el alcance de las intervenciones europeas. Dado que la UE no cuenta con las capacidades suficientes para llevar a cabo una misión autónoma con base en sus propios recursos, ha dispuesto de mecanismos para que efectivamente pueda intervenir con recursos de la OTAN. En este sentido, si bien desde junio de 2003 la UE dispone de tres mecanismos para sus intervenciones: misiones dirigidas por la UE con medios y recursos de los Estados europeos miembros de la OTAN, misiones dirigidas por la UE con medios y recursos de todos los Estados de la Alianza y misiones dirigidas por la UE sin apoyo de la OTAN; las dos primeras están controlados por la Organización Transatlántica a través de la IESD, y tan sólo la tercera es completamente autónoma.

En todas ellas, la UE es quien dirige las misiones, sin embargo, en aquellas que utiliza medios³⁰ y recursos de la OTAN, depende del

27 Véase Tratado Constitutivo de la UE, Título V. *Política exterior y de seguridad común de la UE*. Maastricht, 1992.

28 Véase, “Los Avances aportados por el Tratado de Amsterdam y la evolución posterior”.

29 Véase Consejo Europeo de Colonia, *Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa*, Anexo III de las conclusiones de la Presidencia, 3 y 4 de junio de 1999.

30 De los tres elementos de la cadena de Comando, Control y Comunicación, el Comando es exclusivo de a UE.

carácter voluntario y la aprobación que concedan los Estados miembros de la Alianza. Dado que no se refiere a misiones OTAN en las que participa la UE, sino a misiones de la UE en las que utiliza medios y recursos de los Estados que componen la Alianza, su influencia radicará en la decisión que tomen, de apoyar o no, una intervención europea.

Estos tres principios y requisitos de no duplicación de fuerzas, no desvinculación de los americanos y no discriminación de los países europeos miembros de la OTAN pero no miembros de la UE son producto de intereses políticos y estratégicos de los Estados Unidos. Con el fin de impedir que cualquier otro actor, y en este caso la UE, pueda llegar a igualar o superar su poder, hace uso de las relaciones trasatlánticas y, vía OTAN, condiciona la política de defensa común europea. Su objetivo de supremacía en el escenario internacional y su estrategia para conseguirlo ya han sido declarados por la Administración Bush. Como lo enunció en la Nueva Estrategia de Seguridad Nacional “nuestras fuerzas serán lo bastante potentes como para disuadir adversarios potenciales de emprender una acumulación de fuerzas militares con la esperanza de sobrepasar o igualar el poderío de los Estados Unidos”³¹. En consecuencia, el peligro no sólo viene de Irak, Irán o Sudan sino también de la UE, cuya coalición de fuerzas podría a muy largo plazo, llegar a desestabilizar el poder magno de los estadounidenses. Si bien para los europeos su objetivo inmediato no se centra en competir militarmente con los Estados Unidos, nada asegura que a largo plazo, cuando dispongan de medios y recursos adecuados la voluntad política de los Estados parte, se vea motivada para generar una fuerza de contrapeso militar y de seguridad frente a la de los Estados Unidos.

Teniendo en cuenta que todas las misiones comparten el común denominador de que sólo operarían allí donde la OTAN y los Estados Unidos no tienen intereses de intervenir, vale la pena simular ciertos escenarios de conflicto que podrían problematizar y limitar aún más el alcance de las misiones europeas. Si bien, en este momento, es claro que el poder de intervención independientemente para cada caso depende de la naturaleza y de la magnitud del problema, así como de los intereses que estén en juego para los Estados Unidos y para la UE,

31 Véase Casa Blanca, *Nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Título VII. Expandir el círculo del desarrollo al abrir sociedades y construir la infraestructura de la democracia*, 2002.

resulta conveniente analizar de manera prospectiva situaciones no calculadas que podrían presentarse.

En primer lugar, ¿qué pasaría si la UE considera que debe intervenir sola con medios y recursos de la OTAN porque sus intereses, principios y valores son los únicos que están en juego pero, al mismo tiempo, los Estados Unidos argumente que tienen intereses de por medio? La respuesta puede llegar a ser muy sencilla. Los Estados Unidos simplemente podría negarse a la petición de la UE y, si la situación del conflicto es compleja y requiere de gran armamento militar, podría incluso impedir su participación autónoma y condicionar la acción a una intervención de todos a través de la OTAN, si así lo quiere y si no, intervenir mediante una acción unilateral que fácilmente podría hacer por sí sólo³². Basta recordar las intervenciones norteamericanas en la región de los Balcanes, la antigua Yugoslavia y Kosovo, donde la UE tuvo que ver como los Estados Unidos humilló su precario poder de intervención al actuar a través de la OTAN y no incluirla en los procesos de negociación, especialmente el Acuerdo de Dayton en 1995³³ posteriormente, en el conflicto de Kosovo.

En segundo lugar, mirando a más largo plazo, podría plantearse la complicación de la situación descrita en el primer escenario. ¿Qué pasaría si la UE ya habiendo desarrollado una defensa más o menos creíble, es decir, en unos 10 ó 15 años o quizá más, decide que quiere y debe intervenir autónomamente, por encima de los acuerdos jurídicos ya establecidos, dado que considera que es a la única que le compete, pero se encuentra con que la OTAN, dado intereses de los Estados Unidos también tiene intención de hacerlo? La respuesta, además de no ser fácil podría ser especulativa. En este sentido, sólo cabe plantear que de llegar a presentarse la situación, la influencia de Washington se vería en el juego político y en la capacidad de negociación que tenga frente a la Unión. Sin embargo, si bien la respuesta de los estadounidenses en el escenario anterior puede llegar a ser obvia y aceptada por la UE, dado que reconoce la superioridad del poder norteamericano, en este escenario futurista, donde el poder militar europeo ya está

32 Véase Heisbourg, "European defense: making it work", Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Cahier de Chaillo, 2000. "El implícito y en ocasiones no implícito mensaje en la visión de Estados Unidos-OTAN es que si los europeos no juegan en su mismo camino, entonces los Estados Unidos desprenderían su apoyo dejando a los europeos solos".

33 Véase Ivo H. Doalder y Michael B.G., "Dayton's incomplete peace", *Revista Foreign Affairs*, vol. 78, No. 6, November/December 1999, págs. 106-114.

medianamente formado, la imposición de los Estados Unidos podría llegar a ser mucho más complicada.

Finalmente, en tercer lugar, sin ir tan lejos y sin salirse de las posibilidades ya establecidas, es decir, una intervención europea con medios y recursos de la OTAN cuando los americanos *no estén interesados en participar*, también podría ser una opción limitada por los Estados Unidos sólo que su cuestionamiento ya no sería hipotético sino real. ¿Cómo el Presidente norteamericano podría explicar que a pesar de no tener intereses en determinado conflicto, tenga que enviar cierto número de personal a las órdenes de los europeos, aún corriendo cierto riesgo por ayudarles? En consecuencia, resulta poco probable un conflicto en el que los europeos pretendan intervenir y lo hagan con elementos americanos puestos a disposición de la OTAN. En este sentido, vale la pena preguntarse hasta qué punto verdaderamente podrá actuar la UE si las opciones legítimamente establecidas en el marco de las relaciones trasatlánticas resultan difíciles de poner en práctica y las opciones que se ubican al margen de dichos acuerdos, además de no ser reconocidas, son muy fáciles de limitar. Si bien frente a este escenario pesimista se puede rescatar la primera misión efectuada por los europeos en Macedonia en marzo de 2003 en la que utilizaron medios e instrumentos de la OTAN aun cuando los intereses estadounidenses no estuvieron presentes³⁴, la segunda misión efectuada en la República Democrática del Congo entre el cinco junio de 2003 y el 1º de septiembre del mismo año³⁵, revela que el verdadero propósito de los europeos es intervenir de manera autónoma y no recurrir a ayudas externas. La operación en Macedonia denominada Concordia (FYROM) fue una fuerza de desplazamiento simbólica de aproximadamente 400 hombres que tuvo una durabilidad de ocho meses y la misión Artemiso

-
- 34 "The operation made in Macedonia use of NATO assets and capabilities, which was made possible by the completion of work on EU-NATO arrangements. EU-led operation followed a NATO operation, which ended on 31 March. Initially expected to last for a period of six months, it was agreed by the Council on 21 July to extend it for a brief additional period until 15 December 2003, in line with the request made by the FYROM government to the European Union. Some 400 military personnel were engaged in this operation. Fourteen non-EU countries participated in this operation alongside thirteen EU Member States. A Committee of Contributors was set up for the operation. The budget for the common costs related to the operation amounted to €6.2 million and was managed through a specific financial mechanism. Non-common costs were met directly by participating countries on a "costs lie where they fall basis". EU Military Operation in Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM/ CONCORDIA), en http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=594&lang=ES&mode=g
- 35 EU Military Operation in Democratic Republic of Congo (DRC/ARTEMIS), en página oficial de la Unión Europea, http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=605&lang=ES&mode=g

fue la primera operación autónoma en la que los europeos desplazaron aproximadamente 1.200 hombres por un espacio de tres meses.

No se puede negar la influencia motivadora que los Estados Unidos y la OTAN han jugado con el fin de impulsar una política de defensa europea efectivamente autónoma. Ellos han entendido que frente a un entorno geoestratégico de intranquilidad internacional es necesario la presencia de otros actores, que no sólo intervengan en aspectos económicos y comerciales sino que también lo hagan en los campos político y militar. Si bien los estadounidenses deben dotarse de capacidades operativas para poder intervenir y preservar la seguridad internacional también son conscientes de que su estrategia puede ser reducir al máximo sus actuaciones directas involucrando a otros actores, siempre y cuando éstos no superen las expectativas de intervenir más allá de sus espacios de influencia.

En consecuencia, el impulso que ha dado los Estados Unidos a la política de defensa autónoma europea³⁶ es estratégico ya que promueve la formación de otros actores internacionales para que bajo criterios de actuación regional, asuman determinadas funciones de seguridad sin arriesgar su liderazgo. De esta manera, su influencia radica en conducir una PESDC que sea “una fuerza estabilizadora, no estratégica, de ámbito regional (aunque esto no ha sido precisado por el momento) capaz de gestionar en caso de abstención norteamericana y de contribuir eficazmente en una intervención colectiva de mayor alcance sin planear por ello desafíos de liderazgo en el seno de la Alianza Atlántica”³⁷ y sobre todo a los Estados Unidos. La idea es, entonces, repartir las tareas internacionales y como si se aplicara un principio de *subsidiariedad mundial*³⁸, encargar a la Unión de la resolución de conflictos de baja intensidad y misiones humanitarias y a Washington de todos aquellos conflictos mayores que exigen más poder y fuerza. En

36 Véase Kissinger, *Does America need the Foreign Policy?*, 2001. En este libro el autor hace un análisis desde el punto de vista estadounidense acerca de las relaciones entre Estados Unidos y Europa y los efectos mutuos entre los dos actores.

37 Véase Bardajif, “La defensa europea y la OTAN”, Grupo de Estudios Estratégicos GEES, No. 82, 2003. <http://www.gees.org/publicaciones/letra/colab-082.pdf>

38 Aplicado al escenario global se trata de trasladar el principio de subsidiariedad que ha creado la UE. Este es un principio según el cual la Unión, salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a nivel nacional, regional o local”, véase página web, http://www.europa.eu.int/scadplus/glossary/subsidiarity_es.htm

otras palabras, hacer que las actividades de la UE en materia de seguridad y defensa complementen las actividades efectuadas por el poder del norte.

Las misiones militares que actualmente efectúa la Unión Europea, comprueban la aplicación del principio de subsidiariedad mundial. En efecto, dicha operación de la UE en Bosnia y Herzegovina que inició el 14 de julio de 2004 implica un cambio de responsabilidad entre la OTAN y la UE dado que la operación ALTHEA (EUFOR) de la UE reemplazó la misión (SFOR) de la OTAN³⁹.

“Estados Unidos todavía necesita a sus aliados europeos y no principalmente por sus aportes militares (...). Más bien, los Estados Unidos, con todo su poderío necesita el respaldo político de Europa, las bases militares, la cooperación de las organizaciones internacionales, los negociadores de paz y la policía, la colaboración diplomática con los demás y en general la buena voluntad”⁴⁰. “Actuar con el falso supuesto de que Washington no necesita aliados, o que encontrará unos más confiables e importantes en otra parte, podría acabar costándole a los estadounidenses el apoyo y la cooperación de quienes le serían probablemente más útiles en un mundo cada vez más peligroso”⁴¹. De todas maneras, si bien los Estados Unidos han mostrado intención de apoyar el desarrollo de una política de defensa europea, sabe que lo tienen que hacer con cautela ya que su prioridad es no perder su estatus de “imperio de Europa”⁴² ni la posibilidad de correr el riesgo de apartarse de los aliados que más podría necesitar para expandir los valores occidentales.

39 “El deseo y la disponibilidad de la UE para llevar a cabo una misión PESD en Bosnia y Herzegovina, incluido un componente militar, pudo hacerse realidad tras la Cumbre de la OTAN en Estambul del mes de junio de 2004, donde los Jefes de Estado y de Gobierno de esta organización decidieron terminar, para finales de ese mismo año, la operación SFOR que la OTAN estaba realizando en Bosnia y Herzegovina”, Operación althea, representación Permanente de España ante la UE, véase <http://www.es-ue.org/Default.asp?section=686&new=yes&lg=2>

40 Véase Gordo Adams, “Un puente sobre la brecha atlántica”, *Revista Foreign Affairs*, Enero-marzo 2003.

41 Véase Gordo, “Un puente sobre la brecha atlántica”.

42 Véase Gordo, “Un puente sobre la brecha atlántica”. Como lo llamó el historiador Geir Lundestad “imperio por invitación”, es decir, Estados Unidos predominaba en los asuntos de Europa porque los europeos así lo querían.

De la UE a la OTAN: el impacto de la “cara aliada” en la seguridad europea

Aun cuando el diseño de la PESDC no es el tema específico de estudio, conviene mencionar que el tipo de seguridad colectiva que maneja la OTAN ha influido en su configuración. Esta organización puede verse como un referente frente al que la Unión ha decidido crear una política de defensa diferente, que no se propone garantizar la defensa territorial sino intervenir fuera de las fronteras. Con objeto de entender mejor esta dinámica, resulta conveniente, como en un juego de roles, asumir la posición de la UE respecto a dicha Organización, ubicarse cronológicamente en el año de 1993 y cuestionarse por los motivos que llevaron a la Unión a no adoptar un tipo de seguridad colectiva similar, aunque de menor alcance al que tenía la OTAN⁴³.

Para empezar, podría decirse que en un contexto internacional de Posguerra Fría, la opción de desarrollar un tipo de defensa territorial por fuera de la Organización Transatlántica⁴⁴ no resultaba una opción estratégicamente deseable ni posiblemente viable. El referente de la Organización Transatlántica significó para la UE un cálculo estratégico de costo-beneficio que tuvo en cuenta, por un lado, que por medio de la OTAN la mayoría de los Estados de la Unión ya garantizaban su defensa colectiva por lo que desarrollar una independiente no resultaba un buen negocio y, por el otro, que así lo quisieran no disponían de las capacidades para defenderse a sí mismos. En efecto, más que independizarse, los europeos querían autonomía, “que los Estados Unidos permanecieran comprometidos con la seguridad europea y mantuvieran una presencia militar en el continente”⁴⁵, a la vez que desarrollaban un tipo de seguridad diferente.

Teniendo en cuenta que “una de las formas en que los europeos definen su identidad es marcando sus diferencias respecto de los Estados Unidos”⁴⁶, la alternativa más oportuna y funcional que les

43 Véase NATO Handbook, *The transformation of the Alliance*, Part 1, 4 de noviembre 2002. Hay que tener en cuenta que para la fecha el objetivo estratégico de la OTAN se limitaba a la defensa colectiva de sus estados miembros. A partir de 1999 esta noción cambió. Fue ampliada abarcando otro tipo de amenazas y la posibilidad de actuar fuera de las fronteras.

44 Para la época la OTAN sólo tenía como objetivo garantizar la seguridad territorial de los Estados miembros por encima del trópico de capricornio.

45 Véase Heisbourg, *European defense: making it work*, 2000.

46 Véase Moisi Antonio, “La verdadera crisis del Atlántico”, *Revista Foreign Affairs*, Otoño-invierno, 2001

permitía plantear algo autónomo⁴⁷ era no repetir el tipo de defensa que la OTAN manejaba y por ende, crear algo nuevo, complementario y militarmente no muy exigente. Así, la opción más viable para ser un agente militar mínimamente autónomo para avanzar en el proceso de integración política, resultó ser la de crear un tipo de seguridad que tuviera como objetivo actuar fuera de las fronteras y no responder a ataques territoriales. En este sentido, una de las principales decisiones asumidas por la UE fue conseguir, desde diciembre de 2000, que la Unión de Europa Occidental (UEO)⁴⁸ se integrara al pilar de la PESC y se convirtiera en su componente defensivo. No obstante, dado que a la UEO pertenecen países europeos no miembros de la UE, esta última ha preferido fortalecer la creación de estructuras y capacidades propias de la Unión en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa (PESD).

Por esta causa, los órganos subsidiarios de la UE, el Instituto de los Estudios de Seguridad y el Centro de Satélites, dejaron el marco de la organización el 1 de enero de 2002 para convertirse en agencias de la Unión. Además, el Tratado de Niza suprimió algunas disposiciones del Tratado de la Unión Europea sobre las relaciones entre la UEO y la Unión⁴⁹.

Como se ve, los efectos de la seguridad colectiva desarrollada por la OTAN llevaron a que la UE decidiera crear una fuerza complementaria, una seguridad común, que permitiera mantener los dos modelos —OTAN y PESD— y así garantizar en su totalidad la defensa europea tanto en su aspecto territorial como fuera de las fronteras.

47 Entrevista personal con el Hugo Fazio, profesor e investigador de la Universidad Nacional y de la Universidad de los Andes. “La autonomía de la UE sólo se puede definir respecto a Norteamérica por eso la necesidad de crear algo diferente al tipo de seguridad que la OTAN, organización liderada por Estados Unidos, ya tenía. Citado en Pachón, Rocío, monografía de pregrado en Relaciones Internacionales, “Entre la evolución histórica, el juego intergubernamental y las relaciones trasatlánticas: la nueva cara de la seguridad y defensa común europea”, Universidad del Rosario, mayo de 2003.

48 “La UEO es una organización europea de cooperación para la defensa y la seguridad fundada en 1948 por el Tratado de Bruselas. Está constituida por 28 países, que se acogen a cuatro tipos de estatuto diferentes (...) El Tratado de Amsterdam definió a la UEO como parte integrante del desarrollo de la Unión. Sin embargo, ese párrafo se suprimió del Tratado de Niza”. Los países no europeos que integraban como miembros asociados la UEO eran Hungría, Islandia, Noruega, Polonia, República Checa y Turquía. Siete países más eran asociados tales como Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia y Rumania. Ver. Europa Glosario, http://www.europa.eu.int/scadplus/glossary/western_european_union_es.htm

49 Ver Europa Glosario, en http://www.europa.eu.int/scadplus/glossary/western_european_union_es.htm

Aunque actualmente, dado el nuevo concepto estratégico de la OTAN adoptado en 1999⁵⁰, se pueda plantear que la Organización Transatlántica duplica y plantea dificultades a la política de defensa y de seguridad europea, ya que además de garantizar la seguridad colectiva de sus miembros ahora “contribuye a la prevención efectiva de conflictos y a la gestión de crisis incluyendo las operaciones de respuesta a la crisis”⁵¹ a través de fuerzas de alerta temprana, cabe aclarar que los efectos contradictorios sobre la PESDC son aún limitados. En este momento la OTAN y la UE prácticamente han establecido un acuerdo tácito en el que cada uno maneja sus propios escenarios de influencia, mundial para el primero y regional para el segundo, y sus propias capacidades militares de acción que, de acuerdo con la magnitud de la situación, podrán definir quien puede y debe intervenir. “El resultado es una paradójica división del trabajo: mientras los estadounidenses suelen preocuparse por Irak o los misiles de Corea del Norte”⁵², por el momento a los europeos les preocupa las crisis en la región de los Balcanes o en las ex colonias africanas.

No obstante lo anterior, resulta importante tener en cuenta que tal como ha evolucionado la PESDC, los objetivos de los Estados miembros más activos en términos de defensa han empezado a competir con los intereses estratégicos de la Alianza Transatlántica. La Cumbre del 29 de abril de 2003 que reunió a los cuatro líderes en seguridad europeos —Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo— mostró que su interés es avanzar de manera más estrecha a través de la figura de la cooperación reforzada⁵³. De igual manera, la Constitución europea aún cuando entró en un período de incertidumbre ante la negativa que expresaron las poblaciones francesa y holandesa, mostró que los objetivos realistas de los europeos se dirigían a establecer “una cláusula de defensa mutua y una cláusula de solidaridad en caso de ataque terrorista o de catástrofe natural o humana, así como a prever la posibilidad de confiar una tarea militar a un grupo de Estados miembros o de establecer una cooperación

50 Véase Consejo del Atlántico Norte, *El concepto estratégico de la OTAN*, Washington 23 y 24 de abril, 1999.

51 Véase Consejo del Atlántico Norte, *El concepto estratégico de la OTAN*. Washington 23 y 24 de abril, 1999.

52 Véase Gordo, *Un puente sobre la brecha atlántica*.

53 “El objetivo de esta forma de cooperación es permitir a un número limitado de Estados miembros, con capacidad y deseo de seguir adelante, que continúen la profundización de la construcción europea, respetando el marco institucional único de la Unión”. Europa Glosario, página oficial de la unión Europea, http://europa.eu.int/scadplus/glossary/european_cooperation_es.htm.

estructurada permanente⁵⁴ en el ámbito de la defensa⁵⁵. Todas medidas que conducían a hacer de la defensa común una defensa también de naturaleza colectiva.

Los ajustes en el nuevo concepto estratégico de la OTAN, así como de la estructura de la PESDC podrían llegar a tener efecto de duplicación de organizaciones en el largo plazo, cuando la UE disponga de una capacidad militar creíble para poder intervenir en el escenario mundial. En ese momento, se hablaría de duplicaciones innecesarias de esfuerzos y también de competencia de poderes, rivalidad entre potencias y búsqueda de dominio del sistema internacional. Quizá no se de el efecto de duplicación de fuerzas dado que ya sea a través del acuerdo entre Estados europeos y entre éstos y los Estados Unidos, o a través de un mandato claro de Naciones Unidas, se determine cuál Organización de seguridad —OTAN o PESDC— intervendría sobre el terreno.

CONCLUSIONES

Las relaciones trasatlánticas en sentido tradicional son restringidas dado que comprenden de manera privilegiada las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Europea y en particular, se centran en la relación necesaria pero de choque que los dos actores han establecido en términos de seguridad y defensa a través de la OTAN o en relación con esta Organización. Bajo esta lectura, se desconocen las relaciones con un tercer actor multidiverso y multidimensional como es la América Latina y, por tanto, los temas comprensivos que éste incorpora al estudio de una nueva relación trasatlántica en su dimensión triangular.

Como se ha analizado, la Alianza Transatlántica nacida de las reformas de 1991, 1999, 2002 y 2004 consiste en una herramienta para potencializar el poder militar que tiene cada miembro, así como en un instrumento de control y de coordinación de los intereses de seguridad propios de europeos y estadounidenses. Para potencializar, porque tanto los

54 “La posibilidad de instituir una cooperación estructurada permanente entre los Estados miembros que cumplan los criterios y suscriban los compromisos en materia de capacidades militares incluidos en un protocolo anejo a la Constitución. Los Estados miembros que deseen participar deberán notificar su intención al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores. En el plazo de tres meses una decisión europea establecerá esta cooperación, fijando por mayoría cualificada la lista de Estados miembros participantes. Será posible adherirse en una fase posterior e incluso salirse de esa cooperación”, véase Constitución Europea.

55 Véase Constitución Europea. “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”.

Estados Unidos como los Estados europeos socios de esta Alianza saben que el control de la seguridad mundial no puede depender exclusivamente de un solo agente, resulta conveniente aplicar el principio neorrealista de multiplicación del poder para atender las emergencias globales allí donde los intereses estadounidenses y los europeos estén involucrados. Para controlar y coordinar, dado que de manera prácticamente unilateral, la política de seguridad y defensa de la UE ha surgido bajo la vigilancia y la dependencia de los instrumentos y mecanismos de la OTAN para intervenir allí donde los intereses de los Estados Unidos no se vean afectados. Como se anotó, el cumplimiento de los principios de no duplicación de fuerzas, no desvinculación de los americanos y no discriminación de los Estados europeos miembros de la OTAN pero no miembros de la UE por parte de la UE, fueron establecidos con el fin de controlar el desarrollo de PESDC y de prevenir que ésta se consolidara de tal modo que además de atender las amenazas europeas, también compitiera por controlar la seguridad mundial.

Teniendo en cuenta dicha influencia ejercida por actores externos principalmente trasatlánticos, puede decirse que la UE, en respuesta a su referente OTAN (como era hasta 1999), decidió descartar la opción de defensa colectiva desarrollada por esa organización y, por el contrario, diseñar un modelo de seguridad diferente que reafirmara su identidad y a la vez obedeciera a los principios establecidos por los Estados Unidos. De esta manera, la PESDC no se propone, por lo menos en el corto plazo, garantizar la seguridad territorial de los Estados miembros sino intervenir fuera de las fronteras con la limitante de poder hacerlo, sólo en caso de abstención norteamericana y prácticamente en un escenario de influencia regional. En consecuencia, hoy se habla de una política de defensa común tanto atlantista como europeísta, intervencionista como humanitaria, y que en general, avanza a paso lento, ya que la lógica ambigua y difusa de muchos actores internos y externos ha afectado su progreso.

No obstante, el cambio de visión e instrumentalización que ha tenido la OTAN para ser funcional en un contexto de Posguerra Fría en el que la seguridad colectiva ya no es la única práctica que se debe garantizar, plantea un panorama inquietante frente a los propósitos de la PESDC y de la relación trasatlántica. La competencia se superpone sobre la complementariedad dado que ni los estadounidenses están dispuestos a restringir su noción de seguridad y aislarse de intervenir por razones humanitarias actualmente denominada la responsabilidad

de proteger⁵⁶, ni los europeos están dispuestos a intervenir, por lo menos en el largo plazo, tan sólo en sus áreas de influencia directa.

Si bien la coyuntura internacional de Posguerra Fría que se vivió en 1993 motivó a los Estados de la Unión a crear una Política de Seguridad y Defensa propia, la situación generada a partir de la administración de George W. Bush ha planteado serios cuestionamientos al respecto. Es claro que el proyecto de crear una política de seguridad y defensa común fue el resultado de causas coyunturales y estructurales como la guerra en la antigua Yugoslavia y la humillación sufrida en los acuerdos de Dayton, y que la aceleración experimentada en 1998, fue producto del apoyo británico de Tony Blair y la guerra en Kosovo. Sin embargo, no se puede negar que los hechos del 11 de septiembre, la elección de Bush, y el debate sobre Irak, en conjunto, han sido factores que han puesto a prueba la iniciativa potencialmente importante de hace cinco años y el interés de algunos europeos de apoyar el proceso de integración militar autónomo e independiente de la OTAN.

A pesar de lo mucho que se ha cuestionado la viabilidad del modelo político-militar de la Unión, ahora mucho más con el fracaso de su Constitución europea, resulta imposible descartar que en el largo plazo se presente una situación inquietante de duplicación de organizaciones dentro del marco de las relaciones trasatlánticas, dada la proyección de una PESDC independiente y competidora de la OTAN. No obstante, vale decir que los rumbos de dicha proyección son inciertos dado que el escenario europeo inmediato e incluso, de mediano plazo es desconocido. La reciente ampliación de la UE a diez nuevos miembros de Europa del Este, ocho de ellos miembros también de la OTAN con vocación atlantista más que europeísta, ha hecho dicha proyección una tarea compleja de valorar.

56 La "Responsabilidad de proteger" es el concepto que reemplaza la noción de intervención humanitaria con lo cual se cambió la idea sobre el "derecho a intervenir" por la de la "responsabilidad de proteger. Bajo esta nueva visión "los Estados pueden actuar individual o colectivamente, de forma coercitiva e incluso utilizando la fuerza militar, contra otro Estado no por motivos de defensa propia, ni para hacer frente a una grave amenaza contra la paz y seguridad internacionales, sino para proteger a una población amenazada dentro de ese Estado". Gareth Evans, "la gestión de crisis", *Revista de la OTAN*, invierno de 2002. Esta cuestión fue el tema central de innumerables debates durante los 90, dentro y fuera de la OTAN, con lo cual la de la OTAN intervino en Kosovo, sin mandato del Consejo de Seguridad, en 1999. Para profundizar sobre este concepto ver el informe La responsabilidad de proteger, Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados, www.iciss-ciise.gc.ca.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBÉ, ESTHER. *La seguridad en la nueva Europa. una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO*, Barcelona: Editorial Ariel. S.A., 1995.
- BARDAJF. "La defensa europea y la OTAN", Grupo de Estudios Estratégicos GEES, No. 82. <http://www.gees.org/publicaciones/letra/colab-082.pdf>, 2003.
- BURNS, NICHOLAS, "La OTAN sigue siendo nuestra alianza esencia", en página oficial de la OTAN, *Usinfo Journals*, <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0604/ijps/burns.htm>
- CASA BLANCA. "Nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Título VII. Expandir el círculo del desarrollo al abrir sociedades y construir la infraestructura de la democracia", 2002.
- Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados, www.iciss-ciise.gc.ca.
- Consejo del Atlántico Norte, "El concepto estratégico de la OTAN", Washington 23 y 24 de abril, 1999.
- Consejo Europeo de Colonia, "Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa", Anexo III de las conclusiones de la Presidencia, 3 y 4 de junio de 1999.
- Consejo Europeo de Helsinki, "Conclusiones de la Presidencia sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa", 10 y 11 de diciembre de 1999.
- Constitución Europea. "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa".
- CORDESMAN, ANTHONY, "Los esfuerzos de seguridad occidentales y el Gran Medio Oriente", en página oficial de la OTAN, *Usinfo Journals*, <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0604/ijps/burns.htm>.
- Entrevista personal con el Hugo Fazio, profesor e investigador de la Universidad Nacional y de la Universidad de los Andes.
- EU Military Operation in Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM/CONCORDIA), en http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=594&lang=ES&mode=g
- GARETH, EVANS. "la gestión de crisis", *Revista de la OTAN*, invierno de 2002.
- GÄRTNER, H. "The Future of Institutionalization: The CSCE Example", en Cutbertson, L.M. (dir) *Redefining the CSCE Challenges and opportunities in the New Europe*, Helsinki, Finnish Institute of International Affairs, 1992.
- GORDO, ADAMS. "Un puente sobre la brecha atlántica", *Revista Foreign Affairs*, Enero-marzo 2003.

HEISBOURG. "European Defence: making it work", Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Cahier de Chaillou, 2000.

IVO H. DOALDER y MICHAEL B.G. "Dayton's incomplete peace", *Revista Foreign Affairs*, vol. 78, No. 6, November/December 1999.

,WALTZ, en *Theory of International Politics*, 1979.

KISSINGER, HENRY. (2001). *Does America need the Foreign Policy?*.

LINDSTROM, GUSTAV, EU-US Bundersharing: Who Does What?, Institute for Security Studies, Chaillot paper No. 82, septiembre de 2005.

MOISI, ANTONIO. "La verdadera crisis del Atlántico", *Revista Foreign Affairs*, Otoño-invierno, 2001.

Nato Handbook, "The transformation of the Alliance", Part 1, 4 de noviembre 2002.

Representación Permanente de España ante la UE. "Operación althea", ver <http://www.es-ue.org/Default.asp?section=686&new=yes&lg=2>

OTAN, "Concepto Estratégico de la Alianza", Consejo del Atlántico Norte en Washington, D.C., 23 y 24 de abril de 1999, Bruselas.

OTAN, "Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza", Consejo del Atlántico Norte en Roma, 7 y 8 de noviembre de 1999, Bruselas.

PACHÓN, ROCÍO. Monografía de pregrado en Relaciones Internacionales, "Entre la evolución histórica, el juego intergubernamental y las relaciones trasatlánticas: la nueva cara de la seguridad y defensa común europea", Universidad del Rosario, mayo de 2003.

SAMUEL HUNTINGTON. "Excerpts from America's Changing Strategic Interests", en *Strategy and Force Planning*, Naval War College, United States, 1996.

SEGUEL HOLTHEUER, EDNA, "La Nueva OTAN", 1999, en http://www.cesim.cl/p3_otras_publicaciones/site/pags/20030911154421.html

SHEA, JAIME. "¿Aumenta la distancia a través del Atlántico? en vista de Estambul", *Revista de la OTAN*, Número actual, Reseña de publicaciones verano de 2004.

Tratado Constitutivo de la UE, Título V. *Política Exterior y de Seguridad Común de la UE*. Maastricht, 1992.

Tratado de la Organización del Atlántico Norte, 1949.

Unión Europea, Europa Glosario, en http://www.europa.eu.int/scadplus/glossary/western_european_union_es.htm

Unión Europea. "Los avances aportados por el tratado de Amsterdam y la evolución posterior". Página oficial de la Unión Europea, www.europa.eu.int.

Unión Europea, Europa Glosario, “OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte)”, página oficial de la Unión Europea,, http://www.europa.eu.int/scadplus/glossary/nato_es.htm

Unión Europea, Europa Glosario, “Cooperación europea”, página oficial de la unión Europea, http://europa.eu.int/scadplus/glossary/european_cooperation_es.htm.

Unión Europea, Europa Glosario, “Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)”, página oficial de la unión Europea, http://www.europa.eu.int/scadplus/glossary/european_security_defence_policy_es.htm

