

---

DAVID GARCÍA CANTALAPIEDRA  
(UNISCI - Universidad Complutense de Madrid)

*La Política Europea de Seguridad y Defensa  
y la seguridad nacional de los Estados  
de la Unión: un Jano problemático*

---

*I. Introducción. II. Aproximación teórica. El realismo estructural-defensivo  
y el institucionalismo neoliberal: una relación de cooperación-competición.  
III. El dilema de seguridad en Europa y en las relaciones transatlánticas.  
IV. La estrategia de seguridad europea: problemática. V. La PESD: ¿una  
competición franco-británica? VI. Conclusiones.*

## I. INTRODUCCIÓN

El proceso de integración europea se ha enfrentado a su desafío más importante con ocasión de la reciente ampliación de la UE en 2004, y con el último diseño institucional propuesto por la Convención Europea y materializado en el Tratado Constitucional, cuya ratificación se halla en estos momentos en curso. En estos momentos está sobre la mesa un debate sobre la naturaleza y la identidad del modelo europeo que parte de la premisa de que el modelo post-nacional está exhausto y de la inclusión de diez (por el momento) nuevos miembros que, en ciertos casos, no tienen las mismas expectativas que algunos de los antiguos Estados miembros y que aún deben de seguir su propio proceso de aprendizaje y acomodación al sistema de la Unión, obliga a un replanteamiento de los términos en los que ésta se ha construido.

En este sentido, uno de los temas más problemáticos en donde los procesos anteriormente citados convergen –aunque ello ya haya sucedido históricamente en otras ocasiones–, es el relativo a la construcción de una política de seguridad y defensa netamente europea. Así, la inserción de los elementos definitorios de una Política Europea de Seguridad y Defensa [en adelante, PESD] en una constitución –formal o material– para la Unión Europea es, más que un paso, un salto adelante en la construcción de la identidad europea y un factor fundamental en la redefinición de la naturaleza del proceso de integración europea en curso. Pero paralelamente, este cambio de naturaleza a través de los innovadores procesos referidos, igual que la ampliación, también ha introducido nuevos parámetros dentro de la PESD. Además, los cambios en el sistema internacional, en el concepto de seguridad, y en la percepción de los países

Europeos sobre sus vulnerabilidades serán factores externos a considerar debido a su evidente influencia sobre la convergencia de las preferencias presentes y futuras en los intereses de seguridad, en la medida que la seguridad europea está estrechamente vinculada a las relaciones transatlánticas, esto es, a los EE.UU. y a la OTAN.

Este artículo tratará de clarificar las dificultades surgidas en la materialización de una Política Europea de Seguridad y Defensa desde la problemática de la cooperación y la competición en los intereses de seguridad en Europa, y desde la divergencia y convergencia de expectativas e intereses en materia de seguridad de sus Estados miembros, analizando de manera específica tanto el factor general de las relaciones transatlánticas y las políticas atlantistas de varios estados miembros, como la dinámica cooperación-competición entre Gran Bretaña y Francia para liderar la PESD y por ende la UE. Para ello, este artículo utilizará una aproximación desde la Teoría de las Relaciones Internacionales, concretamente desde las posiciones del realismo estructural defensivo y el institucionalismo neoliberal, usando como herramienta el dilema de seguridad (*Security Dilemma Theory*), que será aplicado a las relaciones entre los Estados miembros de la UE y a las relaciones transatlánticas.

## **II. APROXIMACIÓN TEÓRICA. EL REALISMO ESTRUCTURAL DEFENSIVO Y EL INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL: UNA RELACIÓN DE COOPERACIÓN-COMPETICIÓN**

Tanto el realismo estructural defensivo como el institucionalismo neoliberal son herederos de la sistematización del pensamiento realista clásico establecida en el neorealismo creado por Kenneth Waltz, que a su vez entraña una corrección y un refinamiento de dicho realismo estructural, y una crítica desde el neoliberalismo, aunque ambas posturas comparten los postulados centrales de la teoría establecida por Waltz.

En su obra *Theory of International Politics*<sup>1</sup>, Waltz establece que las motivaciones de los Estados son la voluntad de poder y la seguridad; o, siendo más precisos, la maximización del poder como medio para conseguir el objetivo principal de la seguridad. Por ello, Waltz intenta establecer una teoría de la política internacional basada en la distribución de capacidades en el sistema político internacional y las limitaciones producidas por la propia estructura del sistema internacional. De este modo, su teoría explicará los desarrollos y predecirá las evoluciones en el sistema, pero no sus cambios.

La estructura del sistema marcará la socialización y la competición de los miembros del sistema. Esta estructura está conformada por una visión del Estado como el actor central del sistema internacional; un sistema anárquico, carente de una autoridad central por encima de la de los Estados, cuya dinámica está en función de la distribución de capacidades de los actores del sistema. Estas tres características básicas conforman la conducta de sus unidades. Sin embargo Kenneth Waltz aceptará posteriormente que la

---

<sup>1</sup> Kenneth WALTZ: *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, 1979.

estructura del sistema no tiene porque determinar siempre la conducta dentro de él, aunque ciertamente el reparto de capacidades relativas sea básico para ello <sup>2</sup>.

Sin embargo, el modelo establecido por Waltz deja algunos interrogantes en cuanto a ciertos temas de cooperación y competición, y denota cierta falta de concreción en algunas categorías necesarias para explicar la dinámica del sistema internacional. Así, aparecieron algunas líneas de investigación dentro del realismo para su mejora, utilizando más categorías y tomando variables desde postulados neoliberales. Así, mientras el neorealismo identifica prácticamente los conceptos de estructura y sistema, para el realismo estructural el sistema incluye tanto las partes del sistema (actores) y sus interacciones, como la estructura (anarquía y distribución de capacidades). Esto incluye otros niveles de análisis aparte del estructural. En cuanto a la composición de la estructura del sistema internacional, según Waltz, los actores o unidades del sistema son iguales, luego no es necesaria una diferenciación funcional. Sin embargo la existencia de regímenes y organizaciones internacionales, que incluyen principios, normas, reglas e instituciones, ha permitido adquirir un nivel apreciable de importancia a los actores no estatales. Además, la diferenciación funcional puede introducir un factor importante a la hora de analizar cambios estructurales en el sistema. También la composición de la distribución de capacidades se mejora analíticamente estableciendo una distribución sectorial o por áreas de poder en vez de su consideración global: recursos militares, económicos, cohesión política e ideología <sup>3</sup>.

Desde otro punto de vista, el institucionalismo neoliberal <sup>4</sup> busca establecer otra serie de explicaciones –sobre todo desde el punto de vista de la cooperación entre los Estados– que no aporta el neorealismo. El neoliberalismo parte de la teoría política liberal –los individuos buscan su auto-preservación y su bienestar material–, y su objetivo es la armonía de intereses entre los individuos, donde a cada uno se le debe permitir seguir sus preferencias mientras no reduzcan la de los demás. Así, las personas necesitan cooperar para evitar la coerción y la violencia. Sin embargo el neoliberalismo empezará negando la armonía de intereses: la cooperación no equivale a armonía, ya que la armonía exige una total identidad de intereses, mientras que la cooperación solo puede tener lugar en situaciones donde hay intereses conflictivos y complementarios.

El neoliberalismo comparte ciertas premisas neorealistas pero las modifica profundamente <sup>5</sup>. Así, en su concepto de sistema los Estados son los actores centrales del sistema internacional pero hay una diferenciación funcional de los actores del sistema: los Estados no buscan solo la maximización del poder para conseguir la

---

<sup>2</sup> Kenneth WALTZ: “Structural Realism after the Cold War”, *International Security* n° 1 (2000), págs. 5 a 41.

<sup>3</sup> Para esta completa revisión de la teoría de Waltz véase Barry BUZAN, Charles JONES y Richard LITTLE: *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*. Columbia University Press, Nueva York, NY., 1993.

<sup>4</sup> Dentro de la corriente liberal de la Teoría de Relaciones Internacionales podemos encontrar versiones como la “interdependencia compleja”, la “teoría de la paz democrática”, la “teoría de la estabilidad hegemónica” y el propio “institucionalismo neoliberal”, entre otras.

<sup>5</sup> Robert KEHOANE y Joseph NYE: *Power and Interdependence*, HarperCollins, Nueva York, NY. 1989 (revisión de la primera edición de 1977), y Robert KEHOANE: *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Westview Press, Boulder, Co., 1989.

seguridad sino que también cooperan entre sí. Además, existe una variable sistémica más: las instituciones y reglas de conducta internacionales (regímenes)<sup>6</sup>, que conforman también la conducta de los Estados<sup>7</sup>. Esto incluye otros niveles de análisis aparte del estructural.

Así, habrá diferentes composiciones de la estructura del sistema internacional. Lejos de haber una sola estructura posible del sistema, estados, anarquía y distribución de capacidades son elementos variables que pueden conformar la estructura del sistema internacional. Además, puede haber otras estructuras según las áreas temáticas y según los recursos movilizados. La existencia de instituciones internacionales ha permitido adquirir un nivel apreciable de importancia a actores no estatales. También en la composición de la distribución de capacidades se establece un reparto sectorial o por áreas de poder en vez de su consideración global: recursos militares, económicos, cohesión política e ideología. Por su parte, los regímenes internacionales son promotores de la cooperación entre Estados. Finalmente se tiene en cuenta como un factor importante las características internas de los Estados que varían considerablemente y que tienen efectos profundos sobre la conducta de los mismos.

El neoliberalismo argumentará que el potencial para la cooperación entre los Estados sería un producto de su interés y sus preferencias. De hecho hay conductas que pueden elegir la cooperación porque otra decisión podría llevar a resultados no deseados o sub-óptimos. El ejemplo clásico se define a través del “dilema del prisionero”: hay individuos en el sistema que tienen una estrategia dominante de deserción de la acción común aunque el resultado de esta deserción sea deficiente para todos. En este caso un bien colectivo o público no se llevará a cabo a pesar del hecho de que su valor para el grupo sea mayor que su coste. Por “bien colectivo” (*public good*) entendemos aquí aquél que beneficia a todos o al menos a un amplio grupo, y cuyos beneficios no producen rivalidades a la hora de su consumo, son universales en acceso y no excluyentes. La cooperación se llevará a cabo cuando los actores ajusten su conducta a las preferencias actuales o anticipadas de los demás actores a través de un proceso de coordinación política, siempre que los regímenes políticos existentes, las organizaciones internacionales y los procesos de integración en curso –como el de la UE– faciliten este proceso.

El problema en el sistema internacional es que mientras que los Estados quieren cooperar y saben que en general se van a beneficiar de la cooperación, existen también incentivos para el engaño, particularmente en situaciones de acción colectiva. Los Estados tienen incentivos para convertirse en *free riders*: si un Estado puede conseguir que algún otro se haga cargo de los problemas, “pague las facturas” o “cargue con el muerto” (*pass the buck*) es claro que lo hará: intentará así aumentar su riqueza a expensas de otro u otros, practicando el así llamado *buckpassing*. Desde el punto de vista de la existencia de unos intereses complementarios o comunes se establece que, para obtener ventajas mutuas, los acuerdos de cooperación son deseables en el sentido de que incrementan las ganancias absolutas. Esta argumentación parte del concepto de los “juegos de motivación mixta” (*mixed motivate games*) que parten de la posibilidad

<sup>6</sup> Stephen KRASNER: *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, NY., 1983.

<sup>7</sup> Robert KEHOANE y Lisa L. MARTIN: “The Promise of International Institutions”. *International Security* n° 20 (1995), págs. 39 a 51.

de que tanto los intereses como los resultados del juego pueden ser conflictivos o cooperativos. La cooperación es deseable aunque no automática. El problema radica en que, de acuerdo a los modelos del “dilema del prisionero”, los jugadores ganarán más incumpliendo el modelo cooperativo, por más que cooperando conseguirían beneficios mutuos que no conseguirían sin cooperar. Sin embargo cuanto mayor sea el número de veces que se realiza el juego, más se reducirá la incertidumbre, luego el juego mejorará en situaciones de alta interdependencia, favoreciendo las convergencias y recompensas futuras<sup>8</sup>. Debido a todo ello, se aumentarán los incentivos para crear mecanismos que solucionen los defectos del sistema internacional. El principal problema es el riesgo de engaño y de deserción por parte de los socios, siendo el mayor obstáculo las asimetrías de información, no solo en cuanto a las intenciones presentes sino también respecto de las futuras.

La búsqueda de cooperación persigue esencialmente una mejora relativa de la posición propia frente a la de los demás. Más que obtener ganancias, se busca mantener una posición de superioridad ante los demás. En consecuencia, se teme que otros Estados obtengan ganancias relativas de mayor magnitud gracias a su propia cooperación<sup>9</sup>. Ese temor a que la cooperación con otros estados aumente su superioridad es lo que impide la cooperación a largo plazo. Los neoliberales no negarán la existencia de estas dificultades pero consideran que en general prevalecerá el deseo de obtener beneficios absolutos, y que esto llevará a intentar maximizar el nivel total de los beneficios de quienes cooperan.

El problema es que también se produce una situación de cooperación-competencia entre los socios y aliados. La anarquía sigue impidiendo la cooperación, no solo porque hay problemas en cuanto a engaños sino porque incluso causa entre los Estados preocupación sobre unas ganancias relativamente mayores que las suyas gracias a la colaboración, fortaleciéndose, llegando a ser socios más dominantes en el presente y posibles adversarios más poderosos en el futuro. Esta problemática debilita la cooperación en seguridad en particular porque el equilibrio de poder se ve como motivo del deseo de ganancias relativas. Un Estado no se unirá, ni abandonará, ni limitará su compromiso en un acuerdo cooperativo si cree que sus socios están consiguiendo o van a conseguir ganancias relativamente mayores. Esto reducirá la cooperación incluso si la participación en el acuerdo fuera a proporcionar ganancias absolutas amplias. Los Estados tienen a menudo incentivos para engañar en un corto plazo. De esta manera pueden conseguir una ganancia a corto plazo. Pero si el resto de los Estados se da cuenta de que un Estado no está actuando correctamente y se está aprovechando del resto, puede que no quieran cooperar con él en el futuro. Esto puede llevar a una ruptura de la cooperación en el largo plazo.

Una solución a este problema es que los Estados no actúen sobre sus incentivos a corto plazo para engañar si saben que tendrán la oportunidad de interactuar de nuevo en el futuro. La posibilidad de interacción futura puede proporcionar a los Estados buenas

---

<sup>8</sup> Véase en este sentido Thomas SCHELLING: *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Harvard, Ma., 1960.

<sup>9</sup> Joseph M. GRIECO: “Anarchy and the Limits of Cooperation: a Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism”, *International Organization* n° 42/3 (1988), págs. 701 a 726.

razones para cooperar. Desde este punto de vista, el dilema de seguridad <sup>10</sup> ha inhibido el desarrollo de regímenes de seguridad. La primacía de la seguridad, su naturaleza competitiva y la incertidumbre en torno a cuánta seguridad necesita un Estado (“dilema de seguridad”) lleva a su vez al “dilema del prisionero” y agudiza aún más problemas aparecidos en otras áreas. La incertidumbre acerca de las intenciones de los otros Estados, el problema de la falta de información sobre éstas y la interacción entre los Estados influencia la severidad del dilema de seguridad” y el problema de la elección entre políticas cooperativas y competitivas <sup>11</sup>. Por ejemplo, el régimen de seguridad es solo posible cuando los Estados quieren que el medio donde se mueven esté regulado, que apoye el *status quo*, y crean que el resto de individuos comparten el valor que otorgan a la seguridad mutua y la cooperación. Los regímenes o sistemas de seguridad pueden propiciar situaciones de seguridad mediante el aumento de la información, pero seguirán dependiendo en gran medida de la naturaleza de la situación <sup>12</sup>.

### III. EL DILEMA DE SEGURIDAD EN EUROPA Y EN LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS <sup>13</sup>

Con el fin de la Guerra Fría, los EE.UU. propiciarán el paso de un orden hegemónico limitado al mundo occidental hacia otro nuevo sistema, libre de los límites que le imponía la existencia de la URSS, en el cual extender su predominio de forma global y mediante una estrategia preestablecida <sup>14</sup>. En este nuevo orden se encontrarán sin embargo con otras limitaciones, tanto internas como externas, que dificultarán esa extensión y su estrategia de desarrollo. Los EE.UU. se enfrentarán a ellas con sus poderes estructurales que sustentan sus preeminencias: su superioridad político-militar junto con la tecnología, el comercio, las instituciones y el control de la información. Asimismo, mantendrán instituciones internacionales como la OTAN que permiten la continuidad-cambio en la estructura de seguridad, no sólo europea, sino internacional, favoreciendo su postura de única superpotencia. Así, la Alianza Atlántica pasará de ser una organización político-militar de enfoque regional y una institución de seguridad colectiva, a otra a la que se quería ampliar su proyección tanto geográfica como

<sup>10</sup> Robert JERVIS: “Cooperation under the Security Dilemma”, *World Politics* n° 30 (1977-78); Charles GLASER: “The Security Dilemma Revisited”, *World Politics* n° 50/1 (1997); y Glenn SNYDER: “The Security Dilemma in Alliance Politics”. *World Politics* n° 36/4 (1984), págs. 461 y ss.

<sup>11</sup> Véase Robert JERVIS: *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, Princeton University Press, Princeton, NJ., 1976.

<sup>12</sup> Robert JERVIS: “Security regimes”, en Stephen KRASNER (ed.) *International Regimes*. Cornell University Press, Ithaca, NY. 1993. También Robert JERVIS: “Realism, Neoliberalism and Cooperation”, *International Security* n° 24/1 (1999), págs. 42 a 63.

<sup>13</sup> Los argumentos de este punto ya han sido utilizados en David GARCÍA CANTALAPIEDRA: “¿Hacia una Nueva Relación Transatlántica?”, *UNISCI Discussion Papers* de mayo de 2005, *online* en [www.ucm.e/info/unisci](http://www.ucm.e/info/unisci).

<sup>14</sup> En este sentido, véase David GARCÍA CANTALAPIEDRA: “Una estrategia de primacía: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la creación de un Nuevo Orden Mundial 1989-1992”, *UNISCI Papers* n° 23-24 (2002), pág. 187.

funcional como base de la estructura de seguridad internacional, y a la que iba a intentar dotar de visos de régimen de seguridad <sup>15</sup>, renovándose el consenso normativo.

De esta manera los EE.UU. han utilizado su preeminencia político-militar junto a la normativa para impulsar un Nuevo Orden Mundial dotado de un consenso normativo: un Estado es legítimamente hegemónico cuando su primacía está sustentada por un entendimiento compartido de valores, normas, reglas y leyes sobre las formas de autoridad, y sobre la distribución de status, prestigio, responsabilidades y privilegios. Sin embargo, hoy no está claro que este sistema creado por los aliados y esta preeminencia normativa se mantengan estables, dada la diferencia de poder entre los EE.UU. y el resto de las potencias, esto es, su posición en el sistema internacional y la idiosincrasia del proceso de integración europea.

La relación transatlántica está establecida desde situaciones de poder relativo diferentes <sup>16</sup>. Esta distribución de poder relativo ha favorecido siempre la primacía de los EE.UU. en una relación que en sus inicios hubo de ser aceptada por Europa debido a la amenaza soviética, y que se ha mantenido gracias al componente de preeminencia normativa de su posición hegemónica. Durante décadas esta situación trabajó a favor de la disuasión extendida <sup>17</sup> que establecieron los EE.UU. sobre Europa, cumpliendo una triple función: la defensa de Alemania, que indirectamente reaseguraba a todos los Estados occidentales y permitía a los Estados europeos escapar de su modelo tradicional de política internacional. Tras el final de la Guerra Fría los EE.UU. mantuvieron su política de disuasión extendida como un mecanismo de promoción de la cooperación internacional, la estabilidad y la paz en un sentido más político que militar, más acorde con un enfoque de disuasión general <sup>18</sup>. Sin embargo, los progresivos cambios verificados durante los últimos quince años en los caracteres definitorios de la relación transatlántica no se hicieron totalmente evidentes hasta los desacuerdos por la intervención en Irak en 2002/2003.

El fin de la Guerra Fría hizo desaparecer la amenaza soviética, pero ha mantenido y reforzado la preeminencia política, militar y económica de los EE.UU. Sin embargo, desde mediados de los años noventa la preeminencia normativa estadounidense se ha ido desgastando progresivamente, y ha sido desafiada por otras potencias dentro y fuera de la Alianza Transatlántica. Mientras, también la disuasión extendida perdía su razón de ser al desaparecer la amenaza soviética, y al perder su

---

<sup>15</sup> Robert Jervis lo define como los principios, reglas y normas que permiten a los Estados refrenarse en su comportamiento en la creencia de que los otros harán lo mismo, lo cual implicaría una forma de cooperación que va más allá de una simple defensa de intereses propios a largo plazo. Véase Robert JERVIS: "Security Regimes", *International Organization* n° 36/2 (1992), pág. 357. También Esther BARBÉ: *La seguridad en la nueva Europa*, Los Libros de la Catarata. Madrid, 1995, pág. 42.

<sup>16</sup> Véase como referencia sobre el reparto de capacidades relativas de las unidades del sistema y su influencia en la determinación en su conducta en el sistema, Kenneth WALTZ: "Structural Realism after the Cold War", cit.

<sup>17</sup> El concepto de "disuasión extendida" se refiere a la utilización del mecanismo de disuasión respecto de entidades o unidades diferentes a la entidad que establece el mecanismo disuasorio. En este caso hablamos de que EE.UU. extendió sus mecanismos de disuasión a sus socios y aliados.

<sup>18</sup> Véase Patrick MORGAN: *Deterrence: A Conceptual Analysis*, Sage, Londres, 1977

sentido como garantía de la seguridad entre los aliados, toda vez que el proceso de integración europea parecía capaz de sustituir este aspecto. Sin embargo, han existido dudas sobre esta habilidad, sobre todo debido a la incapacidad europea para poner fin a los conflictos vividos en Bosnia y Kosovo.

La falta de renovación en las visiones comunes de los caracteres del vínculo transatlántico ha facilitado el uso partidista de las divergencias existentes por parte de los sectores más extremistas de ambos lados del Atlántico, como son los neoconservadores en los EE.UU., los *gaullistas* en Francia y otras fuerzas en los demás países de la Unión Europea. La falta de “más vínculo transatlántico” ha llevado a una cada vez mayor “renacionalización” de las políticas exteriores en EE.UU. y Europa. De este modo, las relaciones transatlánticas han sufrido doblemente al enfrentarse con los desafíos que se abaten sobre nuestras sociedades:

- De un lado, la posición relativa en el mundo de EE.UU. y de Europa desde el punto de vista de la existencia de una asimetría de poder.
- Y de otro, la divergencia de intereses y de capacidades existente no sólo entre EE.UU. y Europa, sino también entre los diferentes Estados miembros de la UE, que se han hecho más evidentes tras la ampliación de mayo de 2004 y la intervención en Irak.

La naturaleza de la conducta de EE.UU. durante la Guerra Fría y en los años posteriores a su fin, sugería que la estrategia de primacía <sup>19</sup> creada tras la II Guerra Mundial iba a mantenerse mediante el aumento de su propio poder y seguridad, a costa de riesgos y costes relativamente altos, e incluso con independencia de que tal conducta hiciera a otros menos seguros, o de que éstos se mostraran disconformes con este estado de cosas. La preeminencia normativa norteamericana, cuidada a través de una red de instituciones, regímenes, alianzas y acuerdos, limitaba los efectos de esta postura, que paradójicamente proporcionaba la defensa de los intereses de seguridad de los miembros de la Alianza Occidental. Sin embargo, la expansión de los intereses globales de EE.UU., la prioridad en los intereses vitales de seguridad relativos a su seguridad física, y la desaparición de Europa como interés vital de seguridad, junto con la supremacía militar frente a sus aliados y enemigos/amenazas, han desgastado progresivamente esta preeminencia normativa.

Así, poco a poco, se ha establecido un dilema de seguridad en el seno de la Alianza transatlántica <sup>20</sup>, puesto que los EE.UU. han buscado el apoyo de Europa para sus políticas –tal como aconteció durante la Guerra Fría–, pero lo han hecho más para defender sus propios intereses que para sustentar los intereses de seguridad de la Alianza. Los EE.UU. tuvieron que intervenir en Bosnia y después en Kosovo para apoyar los intereses de seguridad de la Alianza. Sin embargo, a diferencia de la Guerra Fría, donde EE.UU. y gran parte de los aliados europeos limitaban y controlaban sus

<sup>19</sup> Véase en este sentido David GARCÍA CANTALAPIEDRA: “*Peace through Primacy: la Administración Bush, la política exterior de EEUU y las bases de una Primacía Imperial*”, *UNISCI Papers* n° 30 (2003).

<sup>20</sup> Véase Glenn SNYDER: “The Security Dilemma in Alliance Politics”, *World Politics* n° 36/4 (1984).

diferencias en función de la amenaza soviética, el nuevo contexto internacional parece que no proporciona este marco. Europa ya no es un interés vital de seguridad para los EE.UU. como lo fue durante la Guerra Fría, y los aliados europeos no han ayudado a los EE.UU. en la intervención en Irak, en gran medida por razones de política interna, al entender que el asunto no respondía a los intereses de Europa sino sólo a los norteamericanos. Desde otro punto de vista hay estudios que establecen que cuantos más recursos se llevan a sectores económicos sin relación con la seguridad, más aumentan las dificultades para movilizar recursos internos abundantes para propósitos de seguridad, con lo que se pueden producir situaciones problemáticas para la seguridad<sup>21</sup>, incluso un dilema de seguridad.

Cabe preguntarnos entonces si estamos enfrentándonos a un dilema de seguridad en la Alianza transatlántica, materializado sobre todo –aunque no sólo– en relación a la guerra contra el terrorismo. El dilema no sería tan profundo, y la indeterminación de los posicionamientos y el sentido de incertidumbre no serían tan grandes, si las diferencias versaran únicamente sobre intereses particulares, que en el fondo tienen lugar en las discusiones sobre preferencias y elección de posiciones dentro de las negociaciones intra-alianza. El problema es, sin embargo, bien acusado desde el momento en que estas diferencias aparecen sobre los intereses generales derivados de la estructura anárquica del sistema internacional y de la posición geográfica de los Estados<sup>22</sup>. Cada lado del Atlántico está estableciendo diferentes estrategias: por ejemplo en el caso de la guerra contra el terrorismo, los EE.UU. han hecho gala de un enfoque global y un énfasis en el contraterrorismo; mientras que la UE, debido a sus capacidades y voluntad limitadas, ha elegido una estrategia más selectiva y antiterrorista. Desde estos dos puntos de vista tan contrapuestos puede comprenderse que mientras que los EE.UU. consideran que están ofreciendo apoyo a Europa y en las periferias vitales para Europa, los Estados europeos resisten la presión norteamericana de un compromiso mayor en la mejora de sus capacidades militares en el marco de la OTAN, desarrollando planes para mejorarlas en el ámbito UE, además de evitar comprometerse en áreas como Irak.

Con todo, una parte importante de estas divergencias no están referidas a la amenaza del terrorismo, sino que se refieren a la búsqueda de autonomía en política exterior, de seguridad y de defensa, y a la falta de confianza en el liderazgo de los EE.UU. En este sentido, se pueden incluir el desarrollo de la PESC y la PESD, con la inclusión de una cláusula de salvaguardia de defensa mutua opcional en la Constitución Europea, y una Administración como la actual administración republicana, pero también una Administración demócrata, podría adoptar la postura de cambiar su opinión neutral y su política declarativa hacia la UE hacia una no ciertamente positiva<sup>23</sup>. Una percepción de abandono de la Alianza transatlántica en materia de seguridad, sobre todo con una lectura agresiva del articulado de la Constitución Europea dedicado a seguridad y defensa, puede sugerir la adopción de relaciones bilaterales más estrechas con algunos miembros de la UE, escépticos en cuanto a la Constitución Europea y/o más proclives a

<sup>21</sup> Véase David M. ROWE: “World Economy and National Security in Pre-World War I Europe”, *International Organization* n° 53/2 (1999), págs. 195 a 198.

<sup>22</sup> Glenn SNYDER : “The Security Dilemma...”, cit., pág. 464.

<sup>23</sup> Jeffrey CIMBALLO: “Saving NATO from Europe”, *Foreign Affairs* n° 83/6 (2004), págs. 111 a 120.

los intereses de seguridad con una lectura nacional y transatlántica: de hecho, tenemos el ejemplo del alineamiento de Estados europeos durante el conflicto de Irak. A esto se le puede unir la postura de la UE en cuanto a Irán y hacia el embargo de armas a China <sup>24</sup> así como, por otra parte, la postura norteamericana revelada en la guerra al terrorismo y en el modo de conducir la fase diplomática de la crisis de Irak en la ONU, más las posturas anteriores sobre la retirada del Tratado ABM, la Convención de armas biológicas y el protocolo de Kyoto.

Otras divergencias podrían establecerse en las percepciones que los aliados tienen los unos de los otros, así como en la percepción que tienen de las amenazas que se ciernen sobre ellos. Los EE.UU. ven una amenaza agresiva en el terrorismo islamista y perciben que éste aprovechará cualquier oportunidad para expandir sus capacidades y que interpretará cualquier acto de conciliación como una debilidad. Europa, en cambio, estima que esta actitud beligerante norteamericana puede llevar a una espiral de mayor conflictividad y que esto puede atrapar a la UE. En este sentido, se ve la intervención en Irak como una reacción excesiva, reafirmada por la retórica de los “Ejes del Mal”, la planificación estratégica norteamericana y su supremacía militar, con lo que se teme la posibilidad de verse arrastrada al conflicto. Esto podría dejar sin eficacia políticas llevadas a cabo hacia la población musulmana en Europa y en relación con los Estados musulmanes, en el sentido de que estos acabarán acercándose cada vez más a las opciones islamistas más radicales y/o simpatizando con las redes y grupos terroristas. El problema para los Estados europeos radica en cómo evitar estos riesgos o, al menos, en cómo reducirlos para no verse arrastrado a esa posición norteamericana sin que exista un riesgo de un “*decoupling*” parcial norteamericano. Este miedo es perceptible sobre todo en los Estados tradicionalmente más atlantistas, en especial los Estados de Europa Central y del Este, con gran interés en permanecer cercanos a los EE.UU. y la OTAN, por sus propios intereses y percepciones de seguridad (véase las percepciones de Polonia y los Estados Bálticos ante el endurecimiento de la política del Presidente Vladimir Putin, con evidentes marchas atrás en el sistema de libertades, y ciertas perspicacias ante la postura de Alemania y Francia de acercamiento a Rusia).

#### IV. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EUROPEA: PROBLEMÁTICA

Estratégica e institucionalmente, tanto el EES como el Tratado Constitucional Europeo han establecido un salto cualitativo para la Unión en la PESC y la PESD <sup>25</sup>. El “Documento Solana”, aprobado en diciembre de 2003, que establece la Estrategia Europea de Seguridad no es sin embargo una estrategia de seguridad, ya que no tiene

---

<sup>24</sup> Se puede observar una política económica y comercial determinada, aunque también un intento de acercamiento a China en función del establecimiento de un sistema internacional “multipolar”. En cuanto a Irán, la postura europea ha sido respaldada por EEUU, aunque las propias declaraciones iraníes sobre la continuación del programa nuclear pueden acercar las posturas de los aliados en cuanto a la conducción de política hacia Irán.

<sup>25</sup> Véase Natividad FERNÁNDEZ SOLA y Stelios STAVRIDIS: “Is a Constitutional Framework Really Needed for the Development of a ESDP?”. *FORNET CFSP Forum Working Paper* nº 4 (2004).

previamente un concepto estratégico al que referirse. La peculiar idiosincrasia del proceso de integración europea sólo ha permitido crear un documento de orientación general, de modo que se acerca más bien a lo que sería un proyecto de gran estrategia para la UE, mezcla de intereses y mecanismos de seguridad con objetivos estratégicos.

El principal problema al que debe hacer frente esta concepción es la falta de credibilidad estratégica (aunque se identifiquen los desafíos más importantes) debido a ciertos caracteres: la ausencia de una determinación concreta de unos intereses globales europeos; la existencia de intereses nacionales vitales no convergentes (véase Francia y Alemania en una posición, y en la opuesta, Gran Bretaña, España, Italia, Holanda, Dinamarca, y los nuevos Estados miembros de Europa Central y del Este en cuanto a su mayor inclinación atlantista, en relación con el problema de la intervención en Irak y la Convención Europea); o la falta de capacidades junto a la propia autolimitación a la periferia de la UE que puede crear carencias de verdadera voluntad política.

En el fondo, una estrategia de seguridad se caracteriza por establecer un mecanismo de disuasión para los posibles adversarios y amenazas, y de reaseguro para los amigos y aliados. Por ello el “Documento Solana” es más una visión de Gran Estrategia que hace una definición de lo que podemos considerar sus tres caracteres básicos, muy similares a los de la norteamericana: las amenazas, que incluyen todos los elementos coincidentes con la guerra al terrorismo que establece EE.UU.; la seguridad y la estabilidad de la periferia de Europa; y un orden mundial abierto a los valores de la UE, que se definen como la promoción de un mundo de Estados democráticos.

## V. LA PESD: ¿UNA COMPETICIÓN FRANCO-BRITÁNICA?

A lo largo de los últimos años se ha producido un extenso debate en ambos lados del Atlántico en cuanto a la situación y al futuro de las relaciones transatlánticas. Verdaderamente la cuestión no es que los “americanos son de Marte y los europeos de Venus”, como ha dejado dicho Robert Kagan. El problema radica en las diferencias existentes en cuanto a la naturaleza, cantidad, calidad, voluntad y capacidad para el ejercicio del poder, así como a los intereses de los Estados. En este sentido, convendría recordar que algunos países europeos –como Francia– no sólo no han rechazado el uso de la fuerza en acciones exteriores ni en política antiterrorista, sino que de hecho la han utilizado de acuerdo a sus capacidades. Véanse su política en antiguas posesiones en África –como recientemente en Costa de Marfil–, o recuérdese la guerra en Argelia en los años sesenta. Evidentemente, si las apreciaciones de la falta de centralidad del Consejo de Seguridad de la ONU en los conflictos internacionales fueran ciertas y la falta de poder de UE en la escena internacional se correspondiera *strictu sensu* con todas las referencias públicas y académicas elaboradas, el papel de Francia quedaría reducido a su peso real en la escena internacional como Estado, y su influencia quedaría reducida a sus antiguas posesiones coloniales <sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Véase Robert JERVIS: “The Compulsive Empire”. *Foreign Policy* n° de julio/agosto de 2003.

Pero, sin embargo, Francia identifica de forma similar a los EE.UU. las amenazas y riesgos existentes en el sistema internacional, aunque su percepción y valoración sea diferente respecto del terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y las crisis regionales <sup>27</sup>. Su valoración es diferente dada la percepción de su declive progresivo exterior en cuanto a capacidades y poder relativo con relación a esas amenazas y a la posición relativa de los EE.UU. En este sentido juega con sus puntos fuertes y los débiles de los EE.UU., entre los que se cuenta su posición en la Unión Europea y su uso como multiplicador de capacidades, y el debilitamiento progresivo de la preeminencia normativa de los EE.UU. en los años noventa y su punto más bajo con la intervención en Irak. Hay que decir, sin embargo que su posición central en la UE y en el proceso de integración europea también ha sufrido cierto debilitamiento debido, entre otras, a tres razones:

- Los problemas estructurales del sistema y la economía francesa
- Una creciente población de origen árabe-musulmán, cada vez más influyente en el diseño de la política para con Oriente Medio.
- La ampliación de la UE al Centro y Este de Europa, que ha introducido en la Unión varios Estados atlantistas, sumado a la ampliación de la OTAN, y que ha consumado el desequilibrio hacia Europa Central en la UE que comenzó con la reunificación alemana de 1990.

Aunque no hay una competición de seguridad en el centro del sistema, y a pesar de que existen un gran número de intereses y valores comunes, sí existe una fricción de intereses entre las principales potencias europeas en la periferia “próxima” (por ejemplo, en el África Subsahariana o en el Gran Oriente Medio), que es zona de interés prioritario para la Estrategia de Seguridad Europea <sup>28</sup>. Así, en situaciones donde Francia no tiene capacidades de acción, o el uso de las existentes no ha sido capaz de conseguir que sus intereses se materialicen, y que EE.UU. los compartiera o que los llevara a cabo según el modelo francés, se ha producido un enfrentamiento directo a modo de advertencia, para que los EE.UU. se percatase de que aunque consiguiera sus objetivos, los costes serían muy altos y el desgaste de su posición no compensaría los pocos resultados obtenidos, y que acabara apreciando los intereses de la UE –o, más exactamente, de Francia– no solo en el ámbito regional, sino en el ámbito global: en este sentido, la intervención en Irak sería paradigmática.

Esta apreciación del poder norteamericano empuja a Europa, o a algunos de sus Estados, a emprender una estrategia de *free riders*, pero no tanto como argumento del reforzamiento de la identidad y futuro de la UE (aunque hay algo de razón en ello), sino como excusa para seguir defendiendo los intereses internos y externos del Estado, utilizando la UE como multiplicadora de ese poder. Por eso no es extraño que Estados como Italia o España, u otros de Europa Central y del Este, apoyaran la postura de EE.UU. en Irak, ya que en términos de poder temen más el dominio de un eje franco-

<sup>27</sup> Discurso de la Ministra de Defensa francés Ms. Alliot-Marie en el Center on Transatlantic Studies de la John Hopkins University, Washington D.C., 10 de marzo de 2005.

<sup>28</sup> ISS: *Estrategia Europea de Seguridad: Europa segura en un mundo mejor*, diciembre de 2003. págs. 12 y 13.

alemán que al poder norteamericano. Sin embargo, son conscientes de que por su pertenencia a la UE, la estabilidad de Europa es un interés vital y no buscan la división de la Unión ni apoyarían acciones que tendiesen a debilitarla.

El problema de la cooperación en seguridad entre los estados europeos tiene desde luego su mayor reflejo en las relaciones entre Gran Bretaña y Francia <sup>29</sup>. Gran Bretaña situó a Francia en una situación incómoda a partir de la cumbre de St. Maló de 1998. Gran Bretaña se incorporó entonces en un proceso, la creación de una PESD, del que se había prácticamente autoexcluido, mostrando a Francia que en sus expectativas futuras podía ser un perdedor neto en cuanto a su deseo de liderar la PESC y la PESD en la UE: la cooperación situaría a Francia, a largo plazo, en una situación peor con relación a sus intereses dentro y fuera de la UE.

La divergencia en intereses vitales y de seguridad entre los Estados miembros de la Unión es evidente, y las disputas sobre la PESD y en torno a la manera de enfocar sus relaciones con la OTAN son apenas el síntoma principal de esas diferencias: el problema principal es el desacuerdo sobre la concepción de la seguridad en el mundo *post-post-Guerra Fría*. Ésta no solo se refleja en la relación franco-británica sino, también en las diferentes concepciones que tienen el resto de los Estados-miembros. En apretada síntesis:

- Austria: según su doctrina en materia de seguridad (12.12.2001), Austria está evolucionando desde su clásica neutralidad hacia una mayor europeización de la defensa del territorio federal.
- Bélgica: existe apoyo de un núcleo duro para llevar a cabo una defensa europea, que se manifestó en la llamada “Cumbre del Chocolate” de abril de 2003, pero también existe un cierto pragmatismo atlantista.
- Dinamarca: hace gala de un fuerte atlantismo. Ha avanzado en la profesionalización de las fuerzas armadas, y mantiene un fuerte activismo exterior, según el Informe de Orientación de junio de 2004.
- Finlandia: posee una defensa territorial y fuerzas armadas de conscripción. Propone su no alineamiento militar en la UE, según su Libro Blanco de 2001, y por consiguiente desea mantener la nacionalización de su defensa.
- Grecia: posee suficiencia estratégica enfocada en los contenciosos con Turquía y Chipre. Su revisión de la defensa y estrategia de septiembre de 2001 propone la modernización de las fuerzas armadas, así como la europeización de las relaciones con Turquía y el apoyo a la PESD.
- Hungría: plantea un atlantismo pragmático. Desea abordar la reducción de efectivos y llevar a cabo recortes presupuestarios, y concibe a la OTAN como clave de su seguridad y defensa. Fue uno de los firmantes de la Carta de los Ocho.
- Italia: su europeísmo es más “realista” y, por lo tanto, no deja de ser atlantista. Ha apoyado la PESD y la industria de defensa europea, y ha participado en las operaciones de Irak.

---

<sup>29</sup> Sobre las relaciones entre Francia, Gran Bretaña y Alemania en el tema de la PESD véase Natividad FERNÁNDEZ SOLA: “El impacto de un eventual triunvirato sobre la Política de Defensa de la Unión Europea”, *Análisis del Real Instituto Elcano* n° 67/2004 (14 de marzo de 2004).

- Holanda: Ha hecho gala de cierto escepticismo sobre la PESD y de cierto atlantismo. Su política a este respecto aparece todavía condicionada por el trauma de Srebrenica. Privilegio de OTAN.
- Polonia: ve en el apoyo a la OTAN el principal factor de estabilidad en Europa y el fundamento de la seguridad de Polonia. Ha participado de manera decisiva en las operaciones de Irak. La nueva estrategia de seguridad de 2003 considera el terrorismo como la mayor amenaza para su seguridad.
- Portugal: plantea desde hace décadas un firme atlantismo que le ha permitido una importante des-inversión en defensa. El Concepto Estratégico de la Defensa nacional de 2003 define Portugal como estado euro-atlántico, con el eje principal de su defensa en la OTAN.
- República Checa: la Política de Seguridad checa de 2004 se refiere a la OTAN como el primer pilar de su seguridad. Plantea la profesionalización de las fuerzas armadas.
- Suecia: desea una participación más activa en la PESD y la modernización de sus fuerzas armadas, según informe de la Comisión de Defensa de 2003.

## VI. CONCLUSIONES

De todo lo dicho hasta ahora cabe extraer, cuanto menos, seis conclusiones principales, susceptibles de quedar sintetizadas en los siguientes términos:

- 1.– La convergencia del ideario de política exterior transatlántica tenía su núcleo duro en el concepto de “Paz Democrática” (*Democratic Peace*)<sup>30</sup>. Pero las divergencias en los preceptos establecidos como marco general legitimador inhabilitan la “Paz Democrática” como un marco común normativo. Esto hace que la UE aparezca como un agente revisionista del sistema internacional en cuanto se refiere a la primacía norteamericana. Paradójicamente, también los EE.UU. lo son desde el punto de vista normativo, aunque no en cuanto a los contenidos sino a los mecanismos de promoción de su ideario normativo.
- 2.– No puede haber PESD creíble y eficaz sin Gran Bretaña, si bien las divergencias de intereses, la falta de convergencia de las expectativas futuras y las previsiones de empeoramiento de posiciones *vis-à-vis*, hacen la cooperación franco-germano-británica difícil.
- 3.– No parece plausible una convergencia de expectativas futuras e intereses de los Veinticinco en temas PESD fuera del ámbito de las operaciones Petersberg. Esto no tiene por qué eliminar la existencia de una comunidad de seguridad en Europa *ad intra*, pero pone ciertamente en peligro ese concepto con relación a los EE.UU.
- 4.– Sería necesaria una alta interdependencia de intereses entre los Veinticinco para la aparición de intereses genuinamente europeos, intereses que no estuvieran

---

<sup>30</sup> J. OWEN: “How Liberalism Produces Democratic Peace”, *International Security* nº 19/2 (1994).

solo basados en la búsqueda de la identidad –como, por ejemplo, el aseguramiento del tránsito estratégico de energía.

5.– La divergencia en el concepto de seguridad en la UE y con EE.UU. supone una amenaza para el desarrollo de una estrategia coherente contra el terrorismo, para la eliminación de las armas de destrucción masiva, y para solventar los conflictos regionales, que además afecta a la PESD y a la relación OTAN-UE. No hay un concepto estratégico claro ya que hay cierta divergencia de intereses para cooperar.

6.– La “renacionalización” y el aislacionismo de los países europeos constituyen hoy por hoy peligros claros. La Unión Europea no es un actor de peso en escenarios clave como Irak, Irán, Corea del Norte u Oriente Medio. Pero no puede ofrecer incentivos para la cooperación sin tener credibilidad. Sería necesaria una muy alta interdependencia en materias de seguridad y defensa, y una lectura correcta del contenido de las amenazas y no solo su identificación, evitando falsas percepciones y procesos de *wishful thinking*.