

LA SEGURIDAD COMO FACTOR DE CREACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS REGÍMENES INTERNACIONALES. ESPECIAL REFERENCIA AL DESARROLLO DE LA UNIÓN POLÍTICA EUROPEA

Luis V. Pérez Gil*
Universidad de La Laguna

RESUMEN

La seguridad puede formar parte de los factores por los que se crean los regímenes internacionales o ser una variable de creación y mantenimiento. Se trata de un tema privilegiado por la escuela del realismo político que ha adquirido un renovado interés en la teoría de las relaciones internacionales como consecuencia de los nuevos factores de la seguridad en un mundo de interdependencia compleja. Los elementos definidores de la sociedad internacional en la etapa de la posguerra fría son la hegemonía y la cooperación regional en la búsqueda del equilibrio sistémico por parte de las potencias medias. Como sostiene el paradigma realista, la lucha por el poder se impone en la configuración de las relaciones interestatales y en el seno de las Organizaciones Internacionales.

PALABRAS CLAVE: seguridad internacional, organizaciones internacionales, cooperación regional.

ABSTRACT

Security can be part of the factors for which the international regimes are created or it can be a variable of their creation and maintenance. It is a issue privileged by the school of political realism and it has acquired a renovated interest in the theory of International Relations as a consequence of the new factors of the security in a world of complex interdependence. The elements defining the international society in the post-Cold War period are Hegemony and regional cooperation when middle powers search for systemic balance. As the realistic paradigm sustains, the struggle for power imposes itself in the configuration of interstate relations and in the core of International Organizations.

KEY WORDS: International security, International Organizations, regional cooperation.

INTRODUCCIÓN

La seguridad internacional y la cooperación constituyen temas centrales para el neorrealismo, que adquieren entidad propia en el estudio de los regímenes



de seguridad, implícitos o explícitos, que deben proporcionar estabilidad a los sistemas internacionales y regionales. El análisis de los procesos en los que se han consolidado estructuras más o menos institucionalizadas de seguridad permite comprender el alcance y las limitaciones de las hipótesis propias de la teoría de la integración en el ámbito de las relaciones internacionales¹, singularmente en una etapa regida por las lógicas y dinámicas de la hegemonía.

1. LA SEGURIDAD INTERNACIONAL EN LA ETAPA DE HEGEMONÍA AMERICANA

Desde el final de la Guerra Fría la noción de seguridad internacional ha experimentado cambios intensos motivados por las interrelaciones cada vez más complejas entre las distintas variables del poder, producto de la interdependencia avanzada que caracteriza al sistema internacional global². En este proceso se encuentran inmersos tanto las grandes y medianas potencias como los Estados débiles³. En la presente etapa una noción válida de la seguridad internacional debe tener en cuenta los factores militares y políticos interestatales, los equilibrios en el nivel sistémico e inferiores, así como los vínculos económicos y culturales que generan, a su vez, relaciones de poder paralelas⁴. Otras áreas en las que se desarrollan iniciativas conjuntas destinadas a complementar los esfuerzos estatales y que ejercen una influencia creciente son la agenda medioambiental, las migraciones masivas y la desigualdad en los diferentes ámbitos. En estas materias los intentos de establecer regímenes internacionales se justifican conforme a consideraciones de seguridad global. En consecuencia, demandan respuestas multilaterales en un período en el que se producen modificaciones aceleradas de los regímenes vigentes en áreas bási-

* Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Ha realizado estancias de investigación en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile y Centro Iberoamericano de la Universidad de Pécs (Hungría). El debate con el autor puede continuar en lperezg@ull.es

¹ Sobre el fenómeno de la integración y los diferentes enfoques teóricos que se han ocupado de la misma, véase DOUGHERTY y PFALTZGRAFF: *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano: 1993 (trad. de *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. Nueva York. Harper Collins Publishers: 1990), pp. 443-480 y 566-567.

² Hemos analizado el concepto en «La persistente vigencia del enfoque realista en el estudio de la seguridad nacional en las relaciones internacionales de la posguerra fría», *Política y Estrategia*, núm. 83, 2001, pp. 73-90.

³ La noción de Estado débil la tomamos de ESCUDÉ, C.: *Realismo periférico: fundamento para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires. Planeta: 1992, y *El realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano: 1995.

⁴ Como hemos expuesto en «Sociedad internacional, actores internacionales y potencias en el sistema internacional (global)», *Diplomacia*, núm. 93, 2002, pp. 29-40.

cas que exceden el ámbito de la seguridad en sentido estricto: el comercio, la cooperación al desarrollo económico y social, la promoción de los derechos humanos y otros. Conforme a este planteamiento general, un sistema de seguridad que se ajuste al Derecho internacional vigente implica apartarse del uso de la fuerza como instrumento de solución de controversias y optar por una actuación colectiva frente a los agresores.

Aunque los teóricos que se adscriben a las tesis de la interdependencia estaban en lo cierto en cuanto a la multiplicación sin parangón de la cooperación en la posguerra fría⁵, se abrieron nuevas posibilidades para la supremacía mundial de los Estados Unidos. En consecuencia, algunos analistas proclamaron el triunfo de un poder unipolar⁶. Pero el peso semántico y político de la expresión hizo rehuir a sus partidarios de la idea de una hegemonía imperial y han preferido términos como la «Gran Nación» o la «Nación indispensable». Conforme a este enfoque los Estados Unidos estarían llamados a ejercer un liderazgo moral en un mundo en cambio, complejo y pretendidamente multipolar, donde encarnaría los valores de la libertad y la democracia. De acuerdo con ese protagonismo que se autoatribuyen, los dirigentes políticos americanos ligan inevitablemente su política exterior a la difusión de la democracia y, por tanto, la estabilidad del sistema internacional a un conjunto de valores occidentales de los que se consideran depositarios⁷. Lo cierto es que la proclamación de la democracia como un fin propio del avance de la sociedad humana se convirtió en un tema prioritario en la política exterior americana desde principios de los noventa⁸ y tuvo su reflejo en el nuevo intervencionismo de las organizaciones internacionales —Naciones Unidas, Alianza Atlántica y Unión Europea— esgrimido en los casos de Kosovo, Timor Oriental, Haití o la República Democrática del Congo⁹.

⁵ KEOHANE, R. y NYE, J.: *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano: 1988 (trad. de *Power and interdependence. World Politics in transition*. Boston. Little Brown: 1977). Desde el neorrealismo la respuesta más autorizada es la de WALTZ: «Globalization and American Power», *National Interest*, núm. 59, 2000, p. 46 y ss.

⁶ Entre otros, KRAUTHAMMER, C.: «The unipolar moment», *Foreign Affairs*, núm. 70, 1991, pp. 23-33.

⁷ Sobre el carácter misional de la política exterior americana, véase PALOMARES LERMA, G.: *Política y Gobierno en los Estados Unidos (1945-1999). Historia y doctrina de un espíritu político*. Valencia. Tirant lo Blanch: 1999; PEAFF, W.: «El resurgimiento del destino manifiesto», *Política Exterior* núm. 86, 2002, pp. 85-96.

⁸ El Presidente Bush (padre) proclamó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 1 de octubre de 1990 el inicio de un Nuevo Orden Mundial: «tenemos la visión de una nueva asociación de naciones que trasciende la Guerra Fría. Una asociación basada en la consulta, la cooperación y la acción colectiva, especialmente a través de las Organizaciones Internacionales y regionales [...] una asociación cuyas metas sean intensificar la democracia, aumentar la prosperidad, fortalecer la paz y reducir las armas.» (citado en KISSINGER, H.: *Diplomacia*. Barcelona. Ediciones B-Grupo Zeta: 1996 [trad. de *Diplomacy*. Nueva York. Simon and Schuster: 1994], pp. 1.197-1.198).

⁹ Sobre la controvertida noción de intervencionismo en la teoría de las relaciones internacionales, véase: ALLIN, D.: «El debate sobre la intervención», *Revista de la OTAN*, invierno de 2002



2. EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LA SEGURIDAD GLOBAL Y REGIONAL

En la presente etapa de falsa estabilidad hegemónica, los acuerdos regionales de seguridad adoptan una nueva perspectiva: los Estados Unidos buscan conciliar sus intereses en el seno de las organizaciones regionales cuando no pretenden gestionar directamente determinados espacios de conflicto o cooperación, y actúan sólo en los periféricos que pudieran afectar a sus intereses esenciales¹⁰. Durante la presidencia de Clinton aceptaron un modelo asociativo de seguridad internacional, en la que los Estados Unidos actuaban en el marco de las organizaciones regionales y las Naciones Unidas en la búsqueda de un consenso permanente¹¹. La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Bush, hecha pública en septiembre de 2002, procedió a definir un modelo de seguridad basado en la premisa de que los Estados Unidos «disfrutaban de una posición de fuerza militar sin paralelo y de gran influen-

(www.nato.int/docu/review/2002/issue4/spanish/art1.html); BERMEJO GARCÍA, R.: «Del principio de no intervención al derecho/deber de injerencia», *Tiempo de Paz* núm. 26, 1992, pp. 29-44; GARAY VERA, C.: «La intervención humanitaria», *Política y Estrategia*, núm. 83, 2001, pp. 110-129; GLENNON, M.J.: «The new interventionism. The search for a just International Law», *Foreign Affairs*, núm. 3, 1999, pp. 3-7; HOFFMANN, S.: *The ethics and politics of humanitarian intervention*. Notre Dame. University of Notre Dame Press: 1996; KOROMA, A.: «Humanitarian intervention and the contemporary International Law», *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen*, núm. 4, 1995, pp. 409-416; MAZARR, M.: «The military dilemma of humanitarian intervention», *Studia Diplomatica* núm. 2, 1993, pp. 151-162; MURPHY, S.: *Humanitarian intervention: The United Nations in a evolving World Order*. Pennsylvania. University of Pennsylvania Press: 1996; OXFORD, A.: «Muscular Humanitarianism: Reading the Narratives of the New Interventionism», *European Journal of International Law* núm. 4, 1999, pp. 679-711; RAMÓN CHORNET, C.: *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho internacional*. Madrid. Ed. Trota: 1995; REMIRO BROTONS, A.: «La tentación de la agresión», *Política Exterior* núm. 92, 2003, pp. 19-23; ROBERTS, A.: «Humanitarian war: military interventions and human rights», *International Affairs*, núm. 3, 1993, pp. 429-450; STEDMAN, S.: «The new interventionists», *Foreign Affairs* núm. 1, 1993, pp. 1-16; TAIBO, C.: *Miseria de las grandes potencias. Nuevo desorden, intervencionismo humanitario, globalización*. Madrid. Ediciones Libertarias: 1999. Para los casos concretos, ÁLVAREZ LÓPEZ, E.: «La intervención militar de la OTAN en la República Federal de Yugoslavia: la legalidad internacional cuestionada», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 93, 2000, pp. 9-48; GUEDÁN, M. y MATALA, I.: «Congo: en busca del acuerdo global», *Política Exterior* núm. 92, 2003, pp. 137-150; GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la «Guerra de Kosovo»)», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XVI, 2000, pp. 93-132; HENKIN, L.: «Kosovo and the Law of «Humanitarian intervention»», *American Journal of International Law*, núm. 3, 1999, pp. 824-828; MONTOBBO, M.: «Timor Lorosae. La gestación de un Estado», *Política Exterior*, núm. 87, 2002, pp. 50-57; KUPERMAN, A.: *The limits of humanitarian intervention: Genocide in Rwanda*. Washington. Brookings Institution Press: 2001; ORTEGA, M.: *Military intervention and the EU*. París. Instituto de Estudios de la Unión Europea Occidental: 2001.

¹⁰ Nuestras consideraciones en «Hegemonía, sistemas de orden y cooperación y uso de la fuerza», *Revista de Estudios Avanzados Interactivos*, núm. 2, 2003 (www.usach.cl/revistaidea).

¹¹ Este enfoque es analizado con énfasis por NYE, J.: *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid. Taurus/Santillana: 2003 (trad. de *The paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Got it Alone*. Nueva York. Oxford University Press: 2002).

cia económica y política»; por tanto, «el objetivo de la nueva política exterior radica en la extensión de la paz al fomentar sociedades libres y abiertas en cada continente»¹², recurriendo a la fuerza si se considera necesario¹³. En este orden sus socios y los periféricos ideológicos pueden desarrollar modelos propios de subordinación mediante los que imponen sus intereses. Pero en un mundo interdependiente, la inseguridad de áreas concretas se traduce en inseguridad para todo el sistema, fenómeno que se agrava en el caso de las grandes potencias por la búsqueda permanente del equilibrio de fuerzas, el ejercicio de la influencia y el intervencionismo en las áreas de conflicto¹⁴.

En los Estados periféricos el concepto de seguridad se encuentra íntimamente relacionado con la conducción pacífica del cambio social, político y económico. No obstante, transformaciones aceleradas pueden generar ausencia de gobernabilidad y provocar enfrentamientos y conflictos cuando se ponen en juego intereses locales, nacionales e internacionales¹⁵. De hecho, en algunas regiones esta tendencia ha puesto en peligro los objetivos de progreso económico y democrático; en otras se ha detenido completamente y en ocasiones se ha revertido el crecimiento¹⁶. Por consiguiente, el desafío estructural de mayor envergadura que enfrentan estas sociedades reside en conciliar democratización política y desarrollo economi-

¹² *National Security Strategy of the United States of America*. Washington. The White House: 2002.

¹³ Véase GARAY VERA, C. y PÉREZ GIL, L.: «Globalización y americanización. Algunas teorías sobre el orden mundial y la hegemonía americana», *Notas Históricas y Geográficas*, 2001, pp. 57-87.

¹⁴ Uno de los casos paradigmáticos en este sentido es el de Chechenia. Tanto los separatistas chechenos y sus financiadores árabes desde el comienzo del conflicto, como el gobierno de la Federación de Rusia al amparo de la nueva situación internacional creada por la «Guerra internacional contra el Terrorismo», han tratado de aprovecharse de las corrientes de apoyo internacional para reforzar sus posiciones. De este modo, los separatistas chechenos han recurrido a las acciones terroristas masivas fuera de Chechenia para acceder a los medios de comunicación mundial, extremadamente limitados en el espacio de la antigua Unión Soviética. Por su parte, el presidente Putin no dudó en apoyar las iniciativas diplomáticas emprendidas por los Estados Unidos en el seno de las organizaciones internacionales tras el atentado del 11 de septiembre de 2001, así como su comprensión a las acciones militares directas en Afganistán, Sudán y Yemen, aportando un aval recíproco para las acciones propias en el Cáucaso. Véase al respecto, BUSTOS, P. y ZACCARA, L.: «Beslán, más allá de la crueldad», *Política Exterior*, núm. 102, 2004, pp. 67-79; ECHEVERRÍA, C.: «Chechenia, terrorismo y contexto internacional», *Política Exterior*, núm. 102, 2004, pp. 55-66; KALIKA, A.: «Le chardon tchéchène», *Revue Générale de Stratégie*, núms. 11/12, 2002, pp. 77-86; MINATCHEV, A. y LÉVESQUE, J.: «L'identité et la sécurité de la Russie: Les crises internationales comme miroir de la guerre de Tchétchénie», *Études Internationales*, núm. 1, 2004, número especial «Sécurité et identité nationale», pp. 49-72; PRIEGO MORENO, A.: *La evolución del conflicto de Chechenia*. UNISCI Papers, núm. 20. Madrid. Universidad Complutense de Madrid: 2000; TAIBO, C.: *Guía introductoria al conflicto de Chechenia*. Madrid. La Catarata: 2002.

¹⁵ ALBARES, J.M.: «Trabajar con socios difíciles: la promoción del desarrollo en los Estados frágiles», *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 18, 2005, 4 de febrero de 2005 (www.realinstitutoelcano.org/analisis/678.asp).

¹⁶ STRANGE, S.: *States and Markets. An Introduction to international political economy*. Londres. Pinter Ltd. (1ª ed., 1ª reimp.): 1988.



co en un entorno seguro. En este sentido entendemos por entorno de seguridad el área o áreas donde se ha alcanzado un nivel de confianza en los mecanismos de cooperación pacífica establecidos que ha supuesto que la posibilidad de conflicto se reduzca prácticamente a cero. Debemos aclarar que concebimos el desarrollo como algo más que un conjunto de conocimientos técnicos o avances científicos; se trata más bien del juego de aspiraciones y visiones de futuro colectivo de una sociedad concreta¹⁷.

Para los teóricos de la integración el establecimiento de este modelo se realizaría en el seno de las Organizaciones Internacionales¹⁸. En el mundo interdependiente, donde las fuerzas no nacionales ejercen un poder cada vez mayor, no es posible lograr o mantener la paz sin el concurso de las organizaciones regionales. La premisa básica de la integración sostiene que cada región debe ser capaz de contribuir a la paz y la seguridad de su área con estructuras propias, lo que a su vez genera estabilidad en el orden sistémico general debido a que la red de compromisos establecidos modera la escalada de las crisis hacia niveles intolerables, esto es, que impliquen la ruptura o el uso de la fuerza¹⁹. Por ello todos los participantes del sistema internacional global han de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad²⁰. La capacidad institucional de las Naciones Unidas para llevar adelante esta tarea no se puso a prueba durante la Guerra Fría, pues las superpotencias acordaron mecanismos de regulación del conflicto al margen de las estructuras multilaterales vigentes²¹. Cuando las nuevas misiones planteadas en los años noventa exigieron una mayor y más compleja capacidad política y organizativa, tanto de la Organización como de los Estados miembros, el sistema entró en crisis, pero los esfuerzos de la Organización han continuado movilizándose de la misma forma *ad hoc* que en

¹⁷ PÉREZ GIL, L.: «Entornos de seguridad y desarrollo democrático», *Iberoamericana Quinqueeclesiensis* 2. Ponencias presentadas en el I Encuentro en Pécs de Latinoamericanistas de Europa Central. Pécs (Hungría). Universidad de Pécs/Pécsi Tudományegyetem: 2004, pp. 245-268.

¹⁸ En PÉREZ GIL, L.: «Hacia un nuevo sistema de seguridad global», *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, núm. 14, 1997, pp. 219-240; «Un nuevo esquema de seguridad global para el siglo XXI», *Diplomacia*, núm. 77, 1998, pp. 61-66.

¹⁹ Tesis formulada por el secretario general de las Naciones Unidas BUTROS-GHALI en el documento *Agenda para la Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz* (A/47/277-S/24111, 10 de junio de 1992).

²⁰ Véase IRIYE: *Global community: The role of international organizations in the making of the contemporary world*. Berkeley. University of California Press: 2002; REISMAN, W.M.: «The United States and international institutions», *Survival*, núm. 1, 1999, pp. 62-80; THAROOR, S.: «Why America still needs the United Nations?», *Foreign Affairs*, núm. 5, 2003, pp. 67-80.

²¹ La Unión Soviética y los Estados Unidos pronto llegaron a un acuerdo tácito acerca de un conjunto de normas no escritas sobre cómo conducir los asuntos bilaterales y el desarrollo de las relaciones internacionales en general. El sistema bipolar resultó bastante estable por el consenso entre ambas superpotencias. De hecho, en la visita del presidente Nixon a Moscú en mayo de 1972 para la firma del Tratado de Misiles Antimisiles se alcanzó un acuerdo sobre los principios básicos de las relaciones mutuas (29 de mayo de 1972): se trataba de transformar un régimen implícito en otro explícito, en generar una ordenación expresa de los comportamientos.

etapas anteriores²². La posguerra fría ha otorgado, en consecuencia, un nuevo protagonismo a las organizaciones regionales de cooperación que participan de forma conjunta en el mantenimiento de la paz conforme a los mecanismos previstos en los artículos 52 y 53 de la Carta²³. No obstante, la debilidad de los organismos regionales existentes y la persistencia de la soberanía estatal entendida en su sentido clásico han impedido un desarrollo generalizado del modelo propugnado por la doctrina de la integración más allá del espacio europeo²⁴.

3. EL DEBATE SOBRE LA SEGURIDAD EN LA UNIÓN POLÍTICA EUROPEA

La evolución política de Europa en la posguerra mundial avala la tesis expuesta de forma categórica. El compromiso político-estratégico de los Estados Unidos, plasmado en el Tratado del Atlántico Norte y en la Organización homónima, tuvo un efecto multiplicador en la consolidación de los incipientes procesos democráticos de posguerra. La eliminación de la posibilidad de un conflicto militar permitió concentrar energías y esfuerzos políticos en la creación de organismos e instituciones de cooperación, particularmente las de carácter supranacional como son las Comunidades Europeas/Unión Europea²⁵. Las nociones de cooperación y seguridad en sus diferentes vertientes se entrelazaron en el progreso hacia la integración regional, lo que a su vez ha generado desafíos y prioridades propios de la visión que

²² BAQUÉS QUESADA: «Las Naciones Unidas en la resolución de conflictos», *Introducción a los Estudios de seguridad y defensa*. Granada. Editorial Comares: 2001, pp. 51-77; CARRILLO SALCEDO, J.A.: «Las Naciones Unidas ante la década de los noventa», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gastéiz*, 1990. Bilbao. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco: 1991, pp. 15-58; FERNÁNDEZ SÁNCHEZ: «La participación de las Naciones Unidas en la pacificación de los conflictos», *La ONU, 50 años después* (Fernández Sánchez ed.). Sevilla. Comité Nacional Español para el Cincuentenario de las Naciones Unidas/Organización de las Naciones Unidas en España/Universidad de Sevilla: 1995, pp. 25-51; MOTO, I. y SÁNCHEZ CANO, J.: «Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la posguerra fría», *Agenda ONU*, núm. 1, 1998, pp. 61-84; PEÑA TORRES, M.: «Rol de la Organizaciones de las Naciones Unidas en la prevención de la guerra», *Política y Estrategia*, núm. 92, 2003, pp. 9-23.

²³ CARDONA LORENS, J.: «La coopération entre les Nations Unies et les Accords et organismes régionaux pour le règlement pacifique des affaires relatives au maintien de la paix et la sécurité internationales», *Paix, Développement, Démocratie/Peace, Development, Democracy. Butros Butros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber*. Bruselas. Bruylant: 1998, vol. 1, pp. 251-289; KODJO, E.: «Article 52» y «Article 53», en *La Charte des Nations Unies* (Cot y Pellet dirs.). París. Economica/Bruylant: 1985, pp. 793-814 y 815-829.

²⁴ Para los esfuerzos de integración en el área regional de América del Sur véase GARAY VERA, C.: *Las políticas de defensa nacional en el Mercosur y Asociados. Historia, proceso, tendencias 1990-2000*. Santiago de Chile. Universidad de Santiago de Chile: 2003; MARTÍNEZ PUÑAL, A.: «El Mercosur y la Unión Europea ante la construcción de una asociación interregional», *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, XII, 2003, pp. 49-77.

²⁵ KISSINGER, H.: *Diplomacia*, op. cit., en particular el capítulo 18.





los europeos tienen de sí mismos y de sus aliados, de la percepción de las amenazas y el grado de agresividad o moderación de las respuestas. Es preciso comprender que el desarrollo de acciones y políticas comunes ha sido lento y laborioso y ha requerido de una voluntad política permanente para producir los avances que se han alcanzado hasta ahora.

En la inmediata posguerra los gobiernos europeos desarrollaron diversas iniciativas destinadas a articular mecanismos de seguridad propios. El Tratado de Bruselas de marzo de 1948 trascendió las estrictas finalidades de un pacto defensivo, según se desprende de su propio título: Tratado de Colaboración Económica, Social y Cultural y de Legítima Defensa Colectiva²⁶. Pero ante la amenaza soviética, los gobiernos europeos impulsaron la vinculación de los Estados Unidos a la defensa continental de forma permanente²⁷. Esto supuso que la naciente estructura de defensa europea pasó a la Organización del Atlántico Norte, que se convirtió en marco primordial de la defensa europea durante cuarenta años²⁸. En paralelo Francia impulsó el denominado Plan Pleven (1951), que preveía la creación de un ejército europeo bajo mando supranacional y el establecimiento de una «Organización definitiva», que debía ser el germen de una «estructura federal o confederal ulterior». Paradójicamente el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa, ratificado por el Parlamento alemán, se rechazó en la Asamblea Nacional francesa²⁹. En este contexto de crisis, Gran Bretaña mejoró su posición relativa con la propuesta de reforma del Tratado de Bruselas y la creación de la Unión Europea Occidental (octubre de 1954). En este momento existía consenso en avanzar en la cooperación por una doble vía: la seguridad en el ámbito de la Alianza Atlántica y la integración económica en las Comunidades Europeas³⁰.

Con la desaparición de la Unión Soviética la Alianza se quedó sin objeto, al menos de forma aparente, porque ningún Estado o coalición de Estados detenta la capacidad para emprender un ataque masivo contra Europa occidental que exija la puesta en marcha de los mecanismos previstos en el Tratado de Washington. Desde

²⁶ Véase ROBLES CARRILLO, M.: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*. Madrid. McGraw-Hill: 1997.

²⁷ Véase GALVÁN FERNÁNDEZ, F.: «El orden, las potencias y la regionalización de Europa después de la Segunda Guerra mundial», *Revista Universitaria Europea*, núm. 1, 1999, pp. 17-31; LUNAK, P.: «Nuevos análisis sobre las alianzas en la Guerra Fría», *Revista de la OTAN*, invierno 2001-2002, pp. 31-33

²⁸ BLOED y WESSEL: *The Changing Functions of the Western European Union (WEU)*. Dordrecht. Martinus Nijhoff Publishers: 1994; CAHEN: *The Western European Union and NATO. Building a European Defense Identity within the Context of Atlantic Solidarity*. Londres. Brassey's: 1989; MAURY, J.-P.: *La construction européenne, la sécurité et la défense*. París. Presses Universitaires de France: 1996; ZORGBIBE, C.: *Histoire de l'OTAN*. Bruselas. Éditions Complex: 2002.

²⁹ ARON, R. y LERNER, D.: *La querelle de la CED*. París. A Colin: 1956. El examen de la relación posterior entre ambas potencias en SOUTOU: *L'Alliance incertaine: les rapports politico-stratégiques franco-allemands 1954-1996*. París. Fayard: 1996.

³⁰ AHIJADO QUINTILLÁN, M. y AHIJADO PORRES, A.: *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La Declaración Schuman y el renacimiento de Europa*. Madrid. Pirámide: 2001.

diferentes puntos de partida, europeos y americanos estaban de acuerdo en el papel que había desempeñado la Organización en el mantenimiento de la estabilidad y la seguridad continental. Pero, ante las vacilaciones de determinados gobiernos, los partidarios del atlantismo propusieron transformar la Organización Atlántica en un sistema de seguridad colectiva. A lo largo de las Cumbres de Londres (julio de 1990), Roma (noviembre de 1991), Bruselas (enero de 1994) y Berlín (junio de 1996), los gobiernos europeos optaron por mantener las estructuras de seguridad existentes con los cambios necesarios para acomodarse al nuevo escenario de la posguerra fría³¹. Estas iniciativas potenciaron el papel político de la Organización en el marco del proceso de cambio en el que se encuentran inmersas las estructuras de cooperación europeas³². Tal es así que en las sucesivas reuniones del Consejo Atlántico, en las Conferencias Intergubernamentales de Ámsterdam y Niza y a lo largo de los trabajos de la Convención Europea se ha mantenido un consenso sobre la vigencia de los principios de la unidad transatlántica³³. Sin embargo, las crecientes discrepancias entre europeístas y atlantistas exacerbadas con ocasión de la crisis

³¹ Véase AXWORTHY, L.: «La nueva vocación de seguridad de la OTAN», *Revista de la OTAN*, núm. 4, 1999, pp. 8-11; CALLA, R.: «NATO's persistence after the Cold War», *International Organization* núm. 3, 1996, pp. 445-475; CARACUEL RAYA, M.A.: *Los cambios de la OTAN tras el final de la guerra fría*. Madrid. Tecnos: 1997; y «La adaptación de la OTAN al nuevo contexto internacional», *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*. Ed. Comares (de Cueto Nogueras y Jordán Enamorado coords.). Granada. Ed. Comares: 2001, pp. 215-229; CLEMENS (ed.): *NATO and the quest for post-cold war security*. Houndmills. MacMillan Press: 1997; CRAGG, A.: «Un nuevo Concepto Estratégico para una nueva era», *Revista de la OTAN*, núm. 2, 1999, pp. 19-22; GARR, F. e IFANTIS, K.: *NATO in the New European Order*. Londres. MacMillan Press: 1996; SOLANA, J.: «La OTAN y el futuro de la seguridad europea», *Política Exterior*, núm. 72, 1999, pp. 61-79.

³² WILLIAMS y NUEMANN: «From Alliance to Security Community: NATO, Russia and the power of Identity», *Journal of International Studies*, núm. 2, 2000, pp. 357-387.

³³ Los últimos pasos en esta relación en ALLIOT-MARIE, M.: «Atlantistas y europeístas», *Política Exterior*, número especial septiembre de 2002 «España y EEUU un año después del 11-S», pp. 30-34; ALDECOA, I.: *La innovación política europea y su dimensión internacional. La Convención, el Tratado Constitucional y su política exterior (2000-2003)*. Madrid. Biblioteca Nueva: 2003; BLACKWILL, R.: *The future of Transatlantic Relations*. Nueva York. Council of Foreign Relations: 1999; CALLEO, D.: «La brecha transatlántica: ¿crece o disminuye?», *Política Exterior*, núm. monográfico «Europa y EEUU un año después del 11-S», septiembre de 2002, pp. 61-68; GARCÍA PÉREZ, R.: «Relaciones transatlánticas. Después del 11-S», *Política Exterior*, núm. 86, 2002, pp. 21-30; GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El Tratado de Ámsterdam (1997), ¿avance o estancamiento?», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 173, 1999, pp. 9-31; HAAS, R.: «Las relaciones transatlánticas en el nuevo entorno de seguridad», *Política Exterior*, núm. 89, 2002, pp. 39-47; NIBLETT, R.: «Relaciones EEUU-Europa: presente y futuro», *Política Exterior*, núm. monográfico «Europa y EEUU un año después del 11-S», septiembre de 2002, pp. 69-82; PEAFF, W.: «Los límites del poder americano», *Política Exterior*, núm. 96, 2003, pp. 61-74; SORROZA BLANCO, A.: «La política de seguridad y defensa en la futura Constitución Europea», *Análisis del Real Instituto Elcano*, 24 de junio de 2003 (www.realinstitutoelcano.org/analisis311.asp). Nuestra aportación en «Seguridad internacional e integración regional en el proceso de constitucionalización de la integración europea», *La constitucionalización del proceso de integración europea*. Madrid. Escuela Diplomática/Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales/BOE: 2005 (en edición).



y posterior Guerra de Irak, han replanteado el debate sobre cuál es la base fundacional sobre la que se debe estructurar la seguridad europea y la misma Unión Política, precisamente cuando nos hallamos inmersos en el proceso de aprobación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa³⁴. Surge la duda de si se trata de un documento político que nace para regir en un contexto superado por los acontecimientos recientes: los desafíos entre las potencias europeas en el Consejo de Seguridad, en la Alianza Atlántica y la propuesta de mecanismos de cooperación reforzada en ámbitos prioritarios en el interior de la Unión Europea.

CONCLUSIONES

La integración y la democratización no pueden comprenderse por separado en los recientes avances en la cooperación regional. Es más, los acuerdos de integración económica han contribuido a legitimar las políticas de cooperación en el ámbito de la seguridad. En todo caso, pese a los enfoques del funcionalismo y de los teóricos que se adscriben a las tesis de la interdependencia, el panorama vigente refleja la primacía incontestable de una gran potencia, los Estados Unidos, que se consideran legitimados para imponer a los demás sus convicciones, de grado o por la fuerza. Esto supone que la hegemonía condiciona los procesos de desarrollo regional en función de sus intereses.

Para alcanzar el objetivo de una política europea autónoma de seguridad los Estados implicados deben incrementar de forma significativa sus esfuerzos en todos los ámbitos, especialmente en el político, puesto que en el momento actual no existe la voluntad necesaria para alterar el orden vigente. Esto se debe a que el subsistema regional se encuentra regido por la dinámica de la hegemonía y el juego de aspiraciones europeas.

³⁴ El profesor FISCHER describe cómo durante los primeros meses de 2003 la Unión Europea y la Alianza Atlántica prácticamente se dividieron en dos bandos. Tomando como referencia la expresión empleada por el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, dice: «existen en Europa dos categorías de países, la *Europa nueva* (seguidores de la Casa Blanca en esta crisis internacional) y la *Europa vieja* (oponentes a la política norteamericana). Se formaron *dos triángulos ad hoc*: un *triángulo exterior* entre Londres, Madrid y Roma, y un *triángulo interior*, entre París, Berlín y Bruselas. Estos dos triángulos ad hoc dentro de la Unión Europea y de la OTAN causaron además choques entre los diez nuevos candidatos europeos. Se formó un clima de profunda desconfianza entre el conjunto de países europeos, no conocido con anterioridad durante décadas del proceso de integración.» («Las relaciones euroatlánticas desde la perspectiva de un historiador centroeuropeo», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 35, 2003, pp. 59-64, cita en p. 60). FUKUYAMA atribuye las disensiones entre los Estados Unidos y la Unión Europea a una diferente forma de ver la comunidad internacional («Occidente se está fracturando», *Cuestiones de América*, en www.cuestiones.ws/revista/n11/oct02-global-tf.htm).