

Estados Unidos y la Unión Europea: desafíos para la cooperación en seguridad

*Armando Rodríguez Luna**

Introducción

Los ejes estratégicos que fundamentan la cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos y Europa —personificada por la Unión Europea— cambiaron durante la primera década del siglo *xxi*. Esto implica que la alianza noratlántica enfrenta desafíos que deberá resolver en los años por venir. Adaptar esta colaboración histórica y estratégica beneficiaría tanto a estadounidenses como a europeos; sin embargo, el principal problema por resolver es cómo hacer frente a los desafíos que continúan siendo comunes.

El fin de la guerra fría en 1989-1990 diluyó al enemigo común y, con ello, comenzó la reorganización de las prioridades estratégicas y de materia de seguridad. Para Estados Unidos, inició una etapa en la que buscó determinar los principios y ejes del nuevo orden mundial, oscilando entre la acción militar unilateral y el recurso de la diplomacia. Por su parte, Europa profundizó su proceso de unificación política y monetaria, al tiempo que sus prioridades se centraron en la inclusión gradual de los países de Europa del Este; de esa manera, buscaba sentar las bases de un nuevo perímetro geopolítico.

El objetivo de este artículo es definir cuáles son las prioridades de seguridad y defensa de Estados Unidos y la Unión Europea (UE), para dimensionar la brecha entre las percepciones estratégicas de ambos actores clave de la política y la seguridad internacional. En primer lugar, se abordarán los objetivos estratégicos de seguridad y defensa de Estados Unidos, así como los dilemas que enfrenta para conseguirlos, derivados de la crisis económica de 2008 y de factores operativos. En segundo lugar, se analiza la conformación de la política de seguridad de la UE, así como sus desafíos geopolíticos. En tercer lugar, se establecen los límites que enmarcan las diferentes perspectivas acerca del sistema internacional, a partir de la dicotomía entre realismo y liberalismo. La hipótesis que motiva el texto es que la Unión Europea se encuentra en el proceso de reducir su dependencia en materia de seguridad y defensa de Estados Unidos. Esto lo hace definiendo y construyendo sus propios medios para garantizar la seguridad y la estabilidad de su entorno geopolítico, al mismo tiempo que construye alianzas con sus vecinos estratégicos.

* Investigador asociado del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Casede); profesor de asignatura en el Centro de Relaciones Internacionales, FCPYS, UNAM, <arodriguezluna@hotmail.com>.

Esto no implica una erosión del liderazgo estadounidense por diferentes razones. En primer lugar, Estados Unidos y la UE comparten la visión de un sistema internacional basado en los principios liberales de democracia y libre mercado. En segundo, en términos estratégicos, a Estados Unidos lo beneficia que la UE desarrolle capacidades de seguridad y defensa regionales en su entorno geopolítico, porque así se convierte en un aliado operativo y táctico para la seguridad y la estabilidad internacionales, particularmente frente a amenazas asimétricas. En tercer lugar, Estados Unidos mantiene la hegemonía en el área de defensa a través de la OTAN.

Estrategia de seguridad y defensa de Estados Unidos para el siglo XXI

Durante los últimos veinte años, Estados Unidos ha desarrollado dos grandes transformaciones en su estrategia de defensa. El periodo 1989-1991 significó una verdadera revolución en el pensamiento estratégico y geopolítico para Estados Unidos —léase para el Estado corporativo y para el Estado de seguridad nacional—, ya que rompía con el encuadre alcanzado en el National Security Council-68.¹ A pesar de que el entonces secretario de Defensa, Dick Cheney, seguía considerando a Rusia como amenaza para la seguridad nacional (en función de que aún tenía capacidad militar y nuclear suficiente para alcanzar objetivos estratégicos en Estados Unidos), el entonces consejero de Seguridad Nacional, Colin Powell, comenzaba a percibir la necesidad de construir nuevas formulaciones estratégicas de la seguridad nacional de ese país. De hecho, fue Powell quien formuló la estrategia de seguridad y defensa estadounidense que funcionaría hasta septiembre de 2001.

La denominada “Estrategia de defensa regional” planteaba fundamentalmente que, cuando los medios de disuasión y negociación fracasaran, Estados Unidos debería estar preparado para pelear dos guerras simultáneas en dos frentes distintos, con la capacidad suficiente para resultar victorioso. La doctrina de los “Estados bribones” (*Rogue States*) y la doctrina militar concebían a ciertos Estados del tercer mundo como la principal amenaza a intereses vitales de Estados Unidos en el orbe, en la medida en que con su capacidad militar podrían intentar acciones hostiles contra sus vecinos y con ello desestabilizar toda una región (Klare, 1995: 100-101).

La estrategia de seguridad nacional publicada en septiembre de 2002 como reacción a los ataques terroristas en Nueva York y Washington se nutre de la doctrina de los

¹ El documento, elaborado en 1950, planteaba esencialmente dos cosas: por un lado asumía que Estados Unidos se encontraba en una disputa por el poder mundial con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y que ésta buscaba establecer su autoridad absoluta sobre el resto del mundo guiado por el comunismo, una nueva y fanática fe antitética a la estadounidense. Al mismo tiempo, afirmaba que la presión militar sobre el Kremlin tenía posibilidades de éxito porque el único vínculo de éste con el pueblo soviético era el miedo. Por otro lado, esta presión militar se materializaría en una rápida y masiva construcción de armamento principalmente en Estados Unidos, pero también en sus aliados y se combinaría con el fortalecimiento de la democracia y del capitalismo (NSC Study Group, 1950).

Rogue States, que ha identificado a países como Irak, Irán y Corea del Norte como los principales enemigos en función de dos premisas fundamentales: 1) la posesión de armas de destrucción masiva (en adelante ADM) y 2) la amenaza que éstos representan para sus vecinos en regiones sumamente estratégicas para Estados Unidos.

Para la entonces consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, el interés nacional de Estados Unidos tenía una estrecha relación con la innovación tecnológica y la fortaleza militar, las cuales debían servir como instrumentos disuasorios y, en su momento, sumamente letales. En opinión de Rice, éstos eran los verdaderos instrumentos para garantizar la paz y la estabilidad internacionales.

Asimismo, el uso de este aparato militar debía ser selectivo en función de regiones estratégicas para el interés nacional, siendo las principales Asia Pacífico y Medio Oriente. Al mismo tiempo, definía como “competidores estratégicos” a Rusia y China (Rice, 2000).

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS

Para Estados Unidos, el nuevo milenio marcó el ascenso de Asia como el epicentro de poder mundial, de ahí que en las estrategias de seguridad de las administraciones de George W. Bush y de Barack Obama, Rusia y China sean los verdaderos competidores estratégicos (SPUS, 2002, 2006 y 2010). Con la intención de distanciarse del discurso neoconservador y confrontativo del gobierno de Bush, el presidente Obama estableció en su estrategia de seguridad nacional la necesidad de cooperar en áreas de interés mutuo con las principales potencias mundiales para construir juntos un sistema internacional. En esta esfera de potencias mundiales, China, Rusia e India son claves, desde la perspectiva estadounidense (SPUS, 2010: 43). En este sentido, Estados Unidos reconoce que existe una difusión del poder mundial y, por tanto, no puede por sí mismo asumir la responsabilidad de garantizar la seguridad y la estabilidad internacionales.

Dentro de la estrategia de seguridad de Estados Unidos, Europa en su conjunto es la región con la que comparte lazos históricos e intereses comunes con respecto a la promoción de la democracia y del libre mercado. Asimismo, la UE continúa siendo la piedra angular de la política internacional estadounidense.

Por su parte, la OTAN es la alianza militar más importante para garantizar la seguridad regional, no sólo con proyección noratlántica, sino también hacia las esferas geopolíticas de Eurasia y Medio Oriente (SPUS, 2010: 43; Simón, 2014).

De esta forma, lo que se observa en la estrategia de seguridad de Estados Unidos es la importancia de establecer lazos de cooperación pragmática con los Estados que representan una cuota de poder en sus respectivas regiones, para garantizar la estabilidad internacional. En este escenario, el papel de Europa es el de un catalizador político de los principios y valores de libertad y democracia (SPUS, 2010: 41). En ese nivel es estratégica la relación con la Unión Europea, pero ya no lo es en los términos más amplios de disuasión, y se ha reducido al plano de la defensa ante amenazas convencionales y asimétricas, pero acotado geopolíticamente.

Esto significa un cambio sustantivo porque modifica los ejes estratégicos de la relación Estados Unidos-Europa; es decir, en un mundo donde la difusión del poder ha ocurrido en dimensiones regionales, Estados Unidos ya no se apoya principalmente en Europa —y específicamente en la Unión Europea— para controlar los resortes de la seguridad internacional. Ahora la relación concreta se focaliza en la importancia del área de defensa a través de la OTAN como instrumento de seguridad regional.

Actualmente, el concepto estratégico de la OTAN se fundamenta en tres vertientes. La primera es la “defensa colectiva”, en la que la organización mantiene la combinación de armas nucleares y convencionales para ejercer la disuasión frente a amenazas como la proliferación de ADM, el terrorismo o los ciberataques. La segunda es el “manejo de crisis”, a través del cual se plantea la posibilidad de la prevención ante situaciones complejas, así como de intervención por parte de la OTAN en zonas de crisis y en momentos posteriores al conflicto con instrumentos civiles y militares. La tercera es la “seguridad cooperativa”, medio por el cual se establecen alianzas flexibles con diferentes actores a nivel global, entre los que destaca Rusia (NATO, 2013).

POLÍTICA DE DEFENSA DE ESTADOS UNIDOS

La política de defensa de Estados Unidos se encuentra en un proceso de transformación amplio y profundo, aunque todavía sin un rumbo definido. El *Quadrennial Defense Review 2010* ha definido el escenario de seguridad para los próximos años como complejo e incierto, plagado de diversas amenazas. El documento señala que se priorizarán los conflictos irregulares vigentes que persistirán por muchos años. En términos de amenazas convencionales, se concibe a China, Rusia, Irán y Corea del Norte como los principales focos de atención.

En el ámbito regional, la fragilidad estatal es la principal preocupación para el Pentágono. Por su parte, fenómenos como la proliferación de ADM, el terrorismo internacional y el crimen organizado, así como la confluencia de los tres, representan la fuente de conflictos irregulares más serios (Godson y Shultz Jr., 2012: 28).

Para enfrentar este ambiente de inseguridad, el Pentágono se ha planteado seis misiones primordiales: 1) brindar apoyo operativo y en infraestructura a las agencias civiles de seguridad al interior de su territorio ante catástrofes naturales; 2) desarrollar capacidades contrainsurgentes y contraterroristas para instrumentarlas en escenarios geográficos donde los intereses de Estados Unidos se encuentren en entredicho; 3) incrementar la asistencia en seguridad hacia países débiles para que protejan su población, su territorio y sus recursos; 4) disuadir y derrotar posibles agresiones de Estados hostiles que impidan la proyección de poder en regiones claves; 5) prevenir y combatir la proliferación, producción o adquisición de ADM por parte de actores estatales y no estatales y 6) desarrollar capacidades para proteger la información en sistemas informáticos (Department of Defense, 2010: 18-45).

Las misiones cuatro y cinco para disuadir posibles agresiones hostiles que impidan la proyección de poder en regiones claves, así como la contraproliferación de ADM son los únicos que convergen con los intereses de seguridad y defensa de la UE. Aquí es donde comienzan a perfilarse los verdaderos márgenes de cooperación en el futuro mediato, siempre y cuando la UE consolide sus conceptos estratégicos y desarrolle sus capacidades, temas que se abordarán en la siguiente sección.

Política de seguridad de la Unión Europea y sus desafíos geopolíticos

El final de la guerra fría y el cambio en el sistema internacional que ello propició obligó a la Unión Europea a desarrollar el proceso de unificación sobre nuevos pilares, uno de los cuales es la política exterior. El colapso de la Unión Soviética abrió paso al unipolarismo político, económico y de seguridad protagonizado por Estados Unidos. Además, los conflictos étnicos y religiosos en los Balcanes, así como la inestabilidad política y económica en Europa del Este se convirtieron en los mejores argumentos para que los países miembros de la UE avanzaran en la tarea de unificar criterios de acción en un entorno internacional convulso que cambiaba a una velocidad trepidante.

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)

Ésta se estableció en 1992 con el Tratado de Maastricht. Fue hasta 1999, en el Tratado de Ámsterdam, cuando se creó la figura de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, así como la Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC) (CEU, 2013). Los objetivos principales de la PESC son la defensa de los intereses y los valores de la UE, al igual que fortalecer su seguridad a través de la cooperación multilateral. La primera prioridad para la UE era actuar conjuntamente frente a los desafíos que circundaban al sur y al este de su frontera. La segunda prioridad era mantenerse como un socio creíble y confiable para Estados Unidos frente a los constantes cambios geopolíticos en toda la región europea. Finalmente, la UE buscaba proyectar estabilidad política en el escenario internacional para anteponer su modelo liberal al estadounidense (DEUUS, 2012; Patten, 2001: 27-28).

Los acontecimientos derivados del 11 de septiembre de 2001 han mostrado los límites de los objetivos de la PESC y, por tanto, de la presencia de la UE en el escenario internacional como actor político de primer orden. La razón principal es que el multilateralismo y las organizaciones internacionales en las que se apoya esta política no tienen la capacidad para enfrentar los desafíos de las relaciones internacionales hoy en día. El tema principal en la agenda internacional es el combate al terrorismo, sin embargo, la estabilidad económica y financiera, así como la ascendencia de Asia como polo de poder, son los tres factores esenciales que inciden actualmente en las relaciones de poder.

Las dos principales organizaciones multilaterales sobre las que se apoya la acción internacional de la UE son la ONU y la OTAN. Ambas son un producto de la guerra fría y, durante los años posteriores a 1991, no han logrado avanzar hacia una transformación que les permita actuar en las nuevas circunstancias internacionales.

En cuanto a la primera, basta con observar la conformación del Consejo de Seguridad para afirmar que ese órgano de la ONU no reconoce la importancia de actores como Alemania, Japón, India o Brasil en un mundo globalizado, donde las amenazas convencionales de tipo nuclear no son ya prioritarias y sí lo son, en cambio, las amenazas asimétricas y transnacionales como el terrorismo internacional, la proliferación de ADM o el crimen organizado (Stetten, 2007: 4-5).

Además, entre 2002 y 2003, esta organización exhibió sus debilidades institucionales y jurídicas para contener el unilateralismo militarista de Estados Unidos. Si bien el Consejo de Seguridad no avaló la solicitud de Estados Unidos para hacer uso de la fuerza contra Irak, ni Francia ni Alemania juntas fueron capaces de contener la invasión al país del golfo Pérsico.

El protagonismo que alcanzó la alianza franco-alemana durante estos años evidenció la fragilidad institucional de la PESC, pero también de la UE misma. El apoyo explícito hacia Estados Unidos por parte de Gran Bretaña, España y Portugal dividió claramente las posiciones políticas en Bruselas. Así, una vez más, la UE no logró proyectar estabilidad y coherencia política interna hacia el exterior. La crisis de la ONU y del derecho internacional también se convirtió en una crisis interna de la UE (Katsiulis y Maass, 2007: 6-7).

Respecto de la OTAN, desde 1991 inició un proceso pragmático de adaptación al periodo posterior a la guerra fría, a través de la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte. El objetivo fue permitir que la organización desarrollara relaciones bilaterales de seguridad con los países del Este de Europa, incluyendo a Rusia, para garantizar la estabilidad y la seguridad. A partir de 1994, se establecieron relaciones especiales con Rusia, Ucrania, Georgia, los países del norte de África, y hoy en día incluso se extiende a los países de Medio Oriente y el golfo Pérsico (Yaniz, 2010).

En un proceso similar, el Tratado de Ámsterdam creó dos instrumentos de acción internacional para la PESC: las estrategias comunes y los acuerdos internacionales. Los primeros “son tomas de posición que definen la postura de la UE sobre un asunto concreto de dimensión geográfica o temática” (Roy, 2001: 141). Se fijan objetivos, tiempos y medios por utilizar y los Estados miembros se comprometen a que las políticas exteriores de sus países sean armónicas entre sí. Desde 1999, se ha privilegiado la conformación de estrategias hacia Rusia, Ucrania y el Mediterráneo. Los segundos, por su parte, “se pactan cuando resulta necesario celebrarlos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales”, pero no son vinculantes para los miembros de la UE (Roy, 2001: 141).

Esta forma de realizar coaliciones ad hoc ha garantizado y soportado el lento desarrollo de la PESC y la consecución de sus objetivos en su entorno geopolítico, aunque todavía queda por desarrollarse un concepto estratégico de seguridad en

el seno de la OTAN. Es evidente que la OTAN y la UE comparten las percepciones sobre seguridad; sin embargo, aún no queda claro de qué manera operarán ambas en el futuro. En este sentido, si la Unión Europea y la OTAN logran desarrollar de manera conjunta conceptos y capacidades estratégicas, no solamente podrán garantizar la seguridad y la estabilidad de Europa, sino que además fortalecerán la alianza transatlántica dentro de las nuevas relaciones de poder que se configuran con el ascenso de Asia como polo de poder (Drozdiak, 2010).

En otras palabras, para Estados Unidos esto significaría adaptar finalmente la relación en seguridad y defensa con la UE, especialmente respecto de Rusia y China. Estamos hablando de que se conformarían nuevos lazos estratégicos y operativos en materia de defensa con alcance al entorno geopolítico europeo (Rehrl y Weisserth, eds., 2013: 55-56).

POLÍTICA DE VECINDAD EUROPEA (PVE)

Los límites de la expansión de la UE hacia el este de Europa y los magros resultados de la PESC para garantizar sus objetivos de seguridad evidenciaron la necesidad de crear una política regional. El lanzamiento de la Política de Vecindad Europea (PVE) en 2004 buscaba ser el medio para neutralizar las condiciones de inestabilidad e inseguridad en el Mediterráneo africano y la región del Cáucaso. En este sentido, la PVE se convirtió en un elemento auxiliar de la PESC, pero resulta central para la Estrategia de Seguridad Europea.

La PVE articula iniciativas multilaterales de la UE como Eastern Partnership (2009), The Euro-Mediterranean Partnership (2008) y The Black Sea Synergy (2008).² En este contexto, los temas prioritarios que considera la PVE se encuentran focalizados regionalmente. En el caso del Este europeo, el interés de la UE se centra en dos áreas: abrir la posibilidad de diversificación de fuentes de energía y facilitar la estabilidad de Georgia (European Commission, 2013a). En el caso del Mediterráneo, adquieren mayor relevancia la contención de la migración proveniente del Magreb y prevención del terrorismo islámico (Unión Europea, 2008). En relación con el Mar Negro, su importancia estratégica como centro de distribución de energéticos es de interés vital para Europa (CEC, 2007). En las tres regiones, el estímulo a reformas políticas y económicas, así como el combate al crimen organizado y los asuntos migratorios, ocupan los primeros lugares de la agenda de seguridad de la UE.

El enfoque de la Unión sobre sus fronteras geopolíticas es una respuesta ante los límites de su expansión. Por una parte, las condiciones económicas y políticas internas no permiten —sobre todo a partir de la crisis económica iniciada en

² Esta política involucra a Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Palestina, Siria, Túnez y Ucrania (European Commission, 2013b).

2008— que la UE incorpore nuevos Estados. Los viejos miembros perciben particularmente a los países del Cáucaso y de la cuenca del mar Negro como un peligro para la “esencia occidental” de la unión, mientras que otros piensan que amenazan el nivel de vida y los empleos.

Por otra parte, los objetivos de reformas económicas y políticas que se plantean para estas regiones dentro de la PVE no tienen un sustento mayor que el de la cooperación, mientras que para la mayoría de estos países el mejor estímulo para efectuar cualquier cambio sería la promesa de convertirse, eventualmente al menos, en candidatos para ingresar a la UE (Steinhilber, 2007: 58-59).

La incertidumbre sobre la estabilidad en Europa Central se incrementa cuando se observa que las reformas económicas y políticas realizadas en los países miembros de la unión que pertenecen a esta zona no han generado los efectos esperados por la población. Durante los años noventa, la promesa de incorporación de los países de Europa del Este fue un instrumento poderoso de la política exterior europea para afianzar la estabilidad en la otrora zona de influencia de la Unión Soviética. Si bien en un principio algunos analistas señalaban que la expansión hacia el Este solamente significaría el fortalecimiento de Alemania dentro del proceso de unificación, al final generó consenso entre los Estados miembros (Rehr y Weisserth, eds., 2014: 112-116).

Las negociaciones con estos países, que comenzaron en 1989 con la Cumbre del Grupo de los Siete en París y tomaron mayor forma con el Tratado de Ámsterdam en 1997, levantaron altas expectativas entre su población. Las reformas económicas y políticas que llevaron a cabo Polonia, Hungría, Eslovenia, República Checa, Letonia, Lituania y Estonia, así como Bulgaria y República de Eslovaquia les permitieron ingresar a la UE entre 2004 y 2006; sin embargo, la persistencia de la corrupción y el retraso en la aplicación de otras reformas económicas necesarias comienzan a despertar el escepticismo sobre el sistema democrático-capitalista y sobre las instituciones que lo sostienen (Shkolnikov y Nadgrodkiewicz, 2010: 74-75).

El andamiaje institucional de la UE se ha tornado cada vez más complejo, en la medida en que se han integrado nuevos miembros y que se adoptan nuevas políticas para incorporarse a los nuevos retos externos que se presentan. Esto ha provocado que el “ciudadano de a pie” se encuentre cada vez menos familiarizado con la interrelación concreta de las instituciones de la UE con la sociedad europea. Así, el déficit democrático en conjunto con los magros resultados de la proyección del *soft power* a través de la PESC y la PVE abonan en favor de los llamados euroescépticos.

Como se advierte, las políticas analizadas evidencian la intención de la Unión Europea por ser un actor político global, pero sus límites estructurales y políticos la posicionan quizá como actor regional. El problema se presenta cuando se observa que el entorno geopolítico en el cual actúa la UE inevitablemente la relaciona con otras potencias, en especial Estados Unidos. Así, la conjunción de factores internos y externos restringe el potencial político de la unión. En las siguientes líneas se analizará la forma en que esto sucede.

Relaciones transatlánticas, el conflicto entre cooperación y realismo

Los tres factores más importantes que han determinado la relación transatlántica en los últimos veinte años son la desaparición de la Unión Soviética, la guerra contra el terrorismo y la invasión a Irak. Con la desaparición del enemigo antitético, para mediados de los años noventa, algunos analistas señalaban que la intensificación del proceso de unificación convertiría a Europa en una potencia mundial en la medida en que pudiera consolidar su mercado interno. Si lograba convertirse en el mercado más grande del mundo, entonces podría imponer las reglas del nuevo juego de la década, las del comercio mundial, aun cuando esto no significara que tenía asegurado su acceso al nuevo orden mundial como potencia militar (Guiora, 2014: 17-20).

Para otros, la posibilidad de que la UE se convirtiera en los albores del siglo XXI en una potencia global, se alcanzaría si evolucionara hacia una federación con poder central fuerte y si logra empatar el poder militar con el económico que actualmente tiene (Kupchan, 2002: 133 y 147). La Unión Europea no ha logrado consolidar una política exterior ni una política de defensa, pero sí ha establecido diferencias respecto de la concepción del sistema internacional y los medios para desarrollarse en las relaciones de poder actuales.

El compromiso de Estados Unidos por defender el desarrollo de Europa se encuentra hoy en día en transformación. La expresión más evidente del acuerdo de seguridad transatlántico es la OTAN, la cual también está en proceso de transformación, como se señaló antes. Si bien para la UE esta organización es el instrumento más poderoso para garantizar su seguridad y defensa territorial, quizá no sea tan útil para enfrentar las amenazas transnacionales y asimétricas que caracterizan al sistema internacional actual.

En este sentido, el entorno geopolítico de la Unión Europea presenta los principales desafíos tanto a su seguridad, como a la relación con Estados Unidos. Ambos consideran al terrorismo internacional, basado en el fundamentalismo religioso y a la proliferación de ADM como las principales amenazas a su propia seguridad y a la internacional (SPUS, 2006; CEU, 2003).

La política unilateralista y militarista de Estados Unidos para enfrentar al terrorismo internacional y sus causas han marcado diferencias importantes en relación con la perspectiva europea sobre el mismo problema. Desde la óptica estadounidense, el instrumento militar es indispensable para promover la democracia y el libre mercado en el mundo (SPUS, 2006). Este trinomio es la base de su política de seguridad nacional y, por tanto, de su política internacional, lo cual tuvo su mayor expresión en la intervención militar a Irak en marzo de 2003.

Para la UE, en cambio, la seguridad es una condición para el desarrollo, el cual se alcanza promoviendo la gobernabilidad, la estabilidad y la prosperidad (CEU, 2003: 2). Lamentablemente, en la estrategia europea de seguridad no está claro en qué momentos y circunstancias es legítimo el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, aunque durante las discusiones dentro y fuera del Consejo de Seguridad de la ONU respecto de Irak, la mayoría de los países europeos reivindicaron

el uso de la fuerza sólo en legítima defensa después de un ataque armado convencional, tal como lo señala el artículo 51 de la Carta fundacional de ese organismo.

Durante 2002, surgieron las divergencias fundamentales entre la Unión Europea y Estados Unidos en torno a cómo afrontar esta amenaza. El Consejo de Seguridad de la ONU se convirtió en el foro donde este debate alcanzó su punto más alto; incluso para algunos significó un cisma en Occidente (Ash, 2005: 367; Marsh, 2012: 9-11). Las intenciones estadounidenses de intervenir militarmente en Irak derivaron en una división dentro de la UE sobre dos temas clave: la política exterior común y la naturaleza de la relación trasatlántica.

Por una parte, el gobierno de George W. Bush esgrimió como argumento para invadir Irak que éste tenía en su poder ADM, basado en informes de inteligencia estadounidenses y británicos. Por otra parte, el entonces presidente francés Jacques Chirac llamó a realizar inspecciones a través de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) coordinadas por la ONU, lo cual apoyó el ministro alemán Gerhard Schröder. La opción militar sobre Irak fue secundada por España, Portugal, Dinamarca, Italia, Polonia, Hungría y República Checa, los tres últimos entonces candidatos a ingresar a la Unión Europea.³

Esta división de posiciones fue estimulada, por un lado, por Donald Rumsfeld, entonces secretario de Defensa estadounidense, quien señaló que Francia y Alemania representaban a la “vieja Europa”, países que no entendían que “el centro de gravedad de la ‘Europa de la OTAN’ se estaba “desplazando hacia el Este”, denominada por él como la “nueva Europa” (Ash, 2005: 107). Por otro lado, el presidente francés Jacques Chirac señaló que esos países perdieron una excelente oportunidad para quedarse callados.

El saldo de este episodio, brevemente explicado aquí, fue que la política multilateralista y cooperativa europea se estrelló con el realismo de la política internacional estadounidense. Más allá de la división intraeuropea señalada, lo anterior sembró muchas dudas sobre la posibilidad de éxito de una política exterior de esas características en las actuales relaciones de poder. Además, si bien la ONU no sancionó el uso de la fuerza contra el régimen de Saddam Hussein en Irak, tampoco fue eficaz para evitar que Estados Unidos armara una coalición ad hoc para invadir al país árabe (Marsh, 2012: 63-65).

La doctrina de seguridad de Estados Unidos siempre ha mantenido que en la defensa de sus intereses y seguridad nacional actuará según esquemas multilaterales cuando las circunstancias lo permitan y lo hará sólo cuando éstos sean insuficientes (Ojeda, 1976: 44). Por su parte, los europeos han optado “por una diplomacia discreta, un ‘compromiso constructivo’ y un multilateralismo dirigido por la ONU” (Ash, 2005: 186). La paradoja que se presenta en las relaciones de ambos es que, en lo referente a la seguridad internacional, comparten los mismos intereses, pero los medios que utiliza la UE para defenderlos son los que determinan su debilidad en las relaciones de poder.

³ Después se sumaron Albania, Bulgaria, Croacia, Estonia, Macedonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia (Hughes, 2003: 64-65).

Estados Unidos inició desde 2001 la transformación de su sistema de defensa en términos estratégicos, conceptuales, operativos, armamentísticos y tecnológicos, en la búsqueda de afianzar su capacidad militar frente a las características asimétricas y transnacionales de las amenazas al sistema internacional (Caldwell y Williams Jr., 2012: 29-32). Por su parte, la UE desarrolla desde el año 2000 instrumentos según conceptos como prevención de conflictos, reconstrucción de Estados (“*State building*”) y reconstrucción institucional en sociedades posteriores al conflicto (Gross y Menon, eds., 2013: 19-20). De acuerdo con Javier Solana (2001: 35), “sólo en estas condiciones pueden funcionar los programas de reconstrucción económica y social. Éste es, precisamente, el concepto global de intervención exterior”.

La Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC) es la que opera de acuerdo con estos conceptos y tiene el objetivo fundamental de proveer a la UE de las capacidades necesarias para llevar a cabo de manera autónoma operaciones militares dentro del marco de las llamadas Misiones de Petersberg (Europa. Synthésés de la législation, 2013), es decir, humanitarias o de rescate; de mantenimiento de la paz y en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

En este marco, la PSDC ha desarrollado entre 2003 y 2007 cuatro misiones militares, dos cívico-militares y trece misiones de carácter policial y judicial, lo cual refleja que la UE aún se encuentra reacia a desarrollar operaciones militares. De hecho, actualmente lleva a cabo sólo tres operaciones militares, todas en África: en Somalia para combatir la piratería; en República Democrática del Congo y en la República Central Africana/Chad, ambas en apoyo a la misión de la ONU en la frontera de ambos países (CEU, 2010).

De acuerdo con las capacidades materiales, logísticas y humanas existentes, la UE ha logrado ejecutar misiones en el marco de la PSDC a pesar de las limitaciones políticas, presupuestarias e incluso institucionales. Por ejemplo, hay posiciones divergentes entre los países miembros de la UE en torno a los objetivos y alcances geográficos, temáticos y operativos de las misiones de la PSDC. Esto influye en el financiamiento de las misiones, ya que éste depende de las aportaciones individuales de cada miembro, cuotas establecidas en función del índice de Gini, específicamente para las de carácter militar.

También, se presenta una vez más la complejidad del entramado institucional para la toma de decisiones porque “resulta difícil conseguir la coordinación entre los propios actores del secretariado general del Consejo y da la impresión que la tendencia se dirige cada vez a una mayor complejidad cuando se enumeran los órganos que se han ido creando: Estado Mayor Militar de la UE (EMUE), las Direcciones Generales VIII de Asuntos Militares y IX de Gestión de Crisis Civiles, la Célula Civil-Militar encuadrada en el EMUE y la reciente unidad de Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil” (Moliner, 2008; Dijkstra, 2013).

Las diferencias dentro de las relaciones trasatlánticas parecen acentuarse por la vocación kantiana de la UE y el realismo pragmático de Estados Unidos. Empero, el carácter estratégico de esta relación las trasciende, lo cual será más evidente

en la medida en que el ascenso de China y Rusia como actores geopolíticos globales se vaya consolidando, ya que esto acarreará mayores presiones a las relaciones de poder entre la alianza noratlántica y las potencias en Eurasia. Es decir, tal como en el pasado, la existencia de competidores estratégicos o potenciales amenazas a los principios de un orden liberal encabezado por Estados Unidos elevarían el nivel estratégico de la alianza noratlántica.

Conclusiones

Las relaciones noratlánticas en materia de seguridad han cambiado en términos estratégicos para Estados Unidos y para la Unión Europea. Para Washington es fundamental mantener el liderazgo a partir de alianzas estratégicas y del desarrollo constante de capacidades militares para enfrentar escenarios de inseguridad complejos, donde se mezclan amenazas convencionales y asimétricas. En este sentido, la estrategia de seguridad estadounidense anuncia una “división del trabajo” en la que la Unión Europea provee el instrumento multilateral, en términos diplomáticos y probablemente militares, por medio de la OTAN. En realidad, la alianza militar noratlántica es un instrumento de proyección de poder para Estados Unidos y ha dejado de ser la alianza de defensa más importante para ese país.

Por su parte, la Unión Europea ha orientado esfuerzos importantes para avanzar en su proyecto de defensa común para depender gradualmente menos de Estados Unidos. Los pasos más importantes hacia adelante radican en definir y consensar una estrategia, así como instrumentos de seguridad y defensa comunes, en entornos geopolíticos claros; sin embargo, tal estrategia parece rezagarse frente a la transformación de la geopolítica mundial y las relaciones de poder que se derivan de ella. El proyecto que busca conjugar la construcción de un ente supranacional con Estados que persisten en mantener márgenes de autonomía económica y política son los principales obstáculos para la implantación de esa estrategia.

Por otra parte, la PESC tiene como principales limitantes la poca voluntad política de los Estados miembros por conciliar intereses de trascendencia internacional, al igual que las pocas capacidades militares. La excesiva confianza mostrada en la cooperación y el multilateralismo exhibió sus vulnerabilidades entre 2002 y 2003 en el caso de Irak. Al no contar con una institución capaz de adoptar posiciones comunes respecto del uso de la fuerza para garantizar la paz y la seguridad internacional, se abrió la puerta al papel protagónico de Francia y Alemania, a expensas de la credibilidad de la UE como un actor político global.

Aún persisten las visiones estratégicas vagas, tal como lo muestra la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. En este estado de cosas, los resultados han sido el desarrollo de políticas focalizadas de carácter regional, con bajos niveles de articulación entre sí y con objetivos de seguridad muy específicos. La Política de Vecindad Europea es muestra de ello, ante lo cual el riesgo de generar puntos de tensión con otras potencias puede ser alto.

Quizá una forma de poder generar condiciones de seguridad para el desarrollo de la región sea participar más activamente en la transformación de la OTAN. Crear conceptos estratégicos y operacionales para la seguridad y la defensa de Europa y el Atlántico Norte abriría márgenes de acción para la PESC y la PSDC. De otra manera, la UE seguirá dependiendo de los medios de defensa de Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, y con ello erosionará la credibilidad de la unión como actor político de talla mundial.

Más recientemente, el dilema sobre la intervención en Siria para detener ataques a la población con armas químicas por parte del régimen de Bashar al-Assad ha demostrado una vez más no solamente la falta de acuerdo entre estadounidenses y europeos para intervenir, sino, además, la falta de capacidad para actuar por parte de la UE.

No cabe duda que, para efectos prácticos, es del interés de Estados Unidos que la UE consolide sus capacidades de seguridad y defensa, porque así administrará mejor sus recursos militares en regiones como Eurasia, el Cáucaso y Medio Oriente; sin embargo, la prevalencia de la visión realista estadounidense sobre el sistema internacional, así como el disenso en momentos clave por parte de la UE, mantendrán los lances unilateralistas de Estados Unidos y el repliegue estratégico de la UE.

El realismo en la política de seguridad y defensa estadounidense, aunque sea pragmático, continuará en la medida en que este país tenga que defender sus intereses globales para mantener su posición de liderazgo en el sistema internacional. Tanto republicanos como demócratas tienen la convicción de que deberán actuar solos ante amenazas a esos intereses cuando las circunstancias así lo requieran. La historia así lo ha demostrado.

Fuentes

ASH, TIMOTHY GARTON

2005 *Mundo libre. Europa y Estados Unidos ante la crisis de Occidente*. Barcelona: Tusquets.

CALDWELL, DAN y ROBERT E. WILLIAMS JR.

2012 *Seeking Security in an Insecure World*. Plymouth: Rowman and Littlefield.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (CEC)

2007 *Black Sea Synergy. A New Regional Cooperation Initiative*, 11 de noviembre, en <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_en.pdf>, consultada el 19 de agosto de 2013.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (CEU)

2013 “Promoting Prosperity and Preserving Peace —The Council’s Role in External Relations”, en <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=248&lang=EN>>, consultada el 14 de agosto.

2010 “Overview of the Missions and Operations of the European Union” (junio), en <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=EN>>, consultada el 19 de agosto de 2013.

2003 Estrategia Europea de Seguridad, *Una Europa segura en un mundo mejor*. Bruselas, CEU 12 de diciembre.

DELEGATION OF THE EUROPEAN UNION IN THE UNITED STATES (DEUUS)

2012 *The EU’s Common Security and Defense Policy. Transatlantic Partners in Global Security*. Washington, D.C.: Delegation of the European Union in the United States.

DEPARTMENT OF DEFENSE

2010 *Quadrennial Defense Review 2010*. Washington, D.C.: Department of Defense, en <http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf>, consultada el 3 de septiembre de 2013.

DIJKSTRA, HYLKE

2013 *Policy Making in EU Security and Defense. An Institutional Perspective*. Londres: Palgrave Macmillan.

DROZDIK, WILLIAM

2010 “The Brussels Wall”, *Foreign Affairs* 89, no. 3 (mayo-junio).

EUROPA. SYNTHÉSES DE LA LÉGISLATION

2013 “Misiones de Petersberg”, <http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_es.htm>, consultada el 19 de agosto de 2013.

EUROPEAN COMMISSION

2013a “Eastern Partnership”, en <http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm>, consultada el 19 de agosto de 2013.

2013b “European Neighborhood Policy”, en <http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm#>, consultada el 19 de agosto de 2013.

GODSON, ROY y RICHARD H. SHULTZ JR.

2010 “A QDR for All Seasons?” *JFQ*, no. 59 (último cuatrimestre).

GROSS, EVA y ANAND MENON, eds.

2013 *CSDP Between Internal Constraints and External Challenges*. París: UE Institute for Security Studies.

GUIORA, AMOS N.

2014 *Modern Geopolitics and Security. Strategies for Unwinnable Conflicts*. Boca Ratón, Fl.: Taylor and Francis.

HUGHES, KIRSTY

2003 “After Iraq: Can Europe Overcome its Divisions?”, *Global Dialogue* 5, no. 34 (verano-otoño), pp. 64-65.

KATSIULIS, CHRISTOS y GERO MAASS

2007 *European Integration. Prospects for the Future as a Security and a Welfare Union*. Berlín: Compass 2020-Friedrich Ebert.

KLARE, MICHAEL

1995 *Rogue States and Nuclear Outlaws*. Nueva York: Hill and Wang.

KUPCHAN, CHARLES A.

2002 *The End of the American Era. U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty First Century*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

LECUYER, JACK

2012 *A National Security Staff for the 21st Century*. Filadelfia: Strategic Studies Institute.

MARSH, STEVE

2012 *The European Unión in the Security of Europe: From Cold War to Terror War*. Nueva York: Routledge.

MOLINER GONZÁLEZ, JUAN ANTONIO

2008 *De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente*, ARI no. 55, Madrid: 2 de junio, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari55-2008, consultada el 19 de agosto de 2013.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (NATO)

2013 “Strategic Concepts”, en <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56626.htm?>, consultada el 3 de septiembre.

1950 *United States Objectives and Programs for National Security* [A Report to the President Pursuant to the President’s Directive], Washington, D.C.: 31 de enero.

NSC STUDY GROUP

1950 NSC 68: *United States Objectives and Programs for National Security* [A Report to the President Pursuant to the President’s Directive], Washington, D.C., enero.

OJEDA, MARIO

1976 *Alcances y límites de la política exterior de México*. México: El Colegio de México.

PATTEN, CHRIS

2001 “Una política exterior común para Europa”, en Joaquín Roy y Roberto Domínguez, coords., *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*. México: Plaza y Valdés/UNAM.

REHRL, JOCHEN y HANS-BERNHARD WEISSERTH, eds.

2014 *The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Viena: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 112-116.

2013 *The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Viena: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.

RICE, CONDOLEEZZA

2000 “La promoción del interés nacional”, *Foreign Affairs en español* (enero-febrero).

ROY, JOAQUÍN

2001 “El teléfono de Europa: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)”, en Joaquín Roy y Roberto Domínguez, coords., *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*. México: Plaza y Valdés-UNAM.

SEAL OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES (SPUS)

- 2010 *The National Security Strategy*. Washington, D.C.: The White House, mayo.
- 2006 *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C., marzo.
- 2002 *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C., septiembre.

SHKOLNIKOV, ALEKSANDR y ANNA NADGRODKIEWICZ

- 2010 “The Fall of the Berlin Wall: Twenty Years of Reform in Central and Eastern Europe”, *Caucasian Review of International Affairs* 4, no. 1 (invierno), 74-75.

SIMÓN, LUIS

- 2014 *Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security. The EU-NATO Conundrum in Perspective*. Nueva York: Palgrave-Macmillan.

SOLANA, JAVIER

- 2001 “La política europea de seguridad y defensa: una unión preparada para contribuir a la gestión de crisis y paz”, en Joaquín Roy y Roberto Domínguez, coords., *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*. México: Plaza y Valdés/UNAM.

STEINHILBER, JOCHEN

- 2007 *Germany in International Relations. Aims, Instruments, Prospects*. Berlín: Compass 2020, Friedrich Ebert Stiftung.

STETTEN, JÜRGEN

- 2007 *Multilateral Institutions Building New Alliances, Solving Global Problems*. Berlín: Compass 2020, Friedrich Ebert Stiftung.

UNIÓN EUROPEA

- 2008 *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*. París: Unión Europea, 13 de julio, en <http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf>, consultada el 19 de agosto de 2013.

U.S. DEPARTMENT OF STATE

- 1961 *Bulletin* 44, no. 1141, Washington, D.C. (mayo).

YANIZ VELASCO, FEDERICO

2010 “Las iniciativas de cooperación de la OTAN ante el nuevo concepto estratégico (DT)”, 27 de enero, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt4-2010>, consultada el 14 de agosto de 2013.