

EL COLEGIO DE MEXICO  
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

GIGANTES CANSADOS Y PIGMEOS POLITICOS:

LAS RELACIONES DE SEGURIDAD ENTRE  
ESTADOS UNIDOS Y EUROPA EN EL MUNDO DE  
LA POSGUERRA FRIA

ARTURO SARUKHAN C.

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

MEXICO, D.F. 1992

**GIGANTES CANSADOS Y PIGMEOS POLITICOS:**

**LAS RELACIONES DE SEGURIDAD ENTRE  
ESTADOS UNIDOS Y EUROPA EN EL MUNDO  
DE LA POSGUERRA FRIA**

Arturo Sarukhan C.

## INDICE

	i
I. INTRODUCCION	2
II. UN NUEVO DESORDEN MUNDIAL	13
A. Las causas de la "Paz Duradera": poder militar y estabilidad	15
B. El nuevo contexto de seguridad	18
C. El deshielo bipolar y el sistema internacional	28
III. EL PERFIL DE LA ALIANZA ATLANTICA	46
A. La creación de un nuevo orden	48
B. Cooperación y rivalidad	53
C. La Guerra Fría II	59
D. Glasnost, perestroika, y la relación Atlántica	69
IV. LA NUEVA DINAMICA A AMBOS LADOS DEL ATLANTICO	73
A. Estados Unidos: nuevas prioridades	77
B. Europa: nueva inestabilidad	90
V. ¿EL TRIUNFO DE LA COOPERACION O UN PREDOMINIO DEL CONFLICTO?	
ALGUNAS CONCLUSIONES	106
A. El orden paneuropeo	108
B. La OTAN: ilusiones perdidas, nuevas realidades	115
C. ¿Aliados o adversarios?	122
VI. BIBLIOGRAFIA	134

## 1 INTRODUCCION

"Todo está en movimiento; el cambio es la única realidad."

Heráclito de Efeso

Es inevitable que el fin de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética cuestionen premisas básicas del mundo de la posguerra y generen nuevas directrices y estructuras en las relaciones interestatales. La Europa de las "hegemonías duáles" -utilizando la atinada frase de Raymond Aron- ha desaparecido. No cabe duda que la Alemania unificada es la expresión más dramática de esta nueva realidad.

Sin embargo, todo ello no significa que el conflicto ya no será una variable en las relaciones internacionales. Si bien los cambios revolucionarios ocurridos en los últimos dos años han cambiado como se ve el escenario internacional, fundamentalmente no ha variado la manera en que éste opera. Tucídides y su Historia de la Guerra del Peloponeso son hoy, como en el siglo V a.c., un lectura ilustrativa del comportamiento internacional de los Estados. Las relaciones internacionales siguen siendo una lucha continua y recurrente por el poder y la riqueza económica entre actores que se mueven en un entorno rara vez estable, generalmente

anárquico.<sup>1</sup> El factor crucial del cambio internacional sigue siendo la dinámica de las relaciones de poder.<sup>2</sup>

Sin embargo, los parámetros y las nuevas realidades rebasan a Tucídides en un sentido fundamental. Si bien las variables y la naturaleza fundamental de las relaciones internacionales han variado poco a lo largo de la historia, no podemos dejar de reconocer que hoy en día, los cambios al interior de los Estados, sus arreglos de poder internos, y la capacidad de proyectar su poder económico, político y militar al exterior, definen su papel en el escenario internacional e inciden de manera poderosa en la manera en que opera el sistema internacional.<sup>3</sup>

No cabe duda que la seguridad europea, definida durante cuarenta y cinco años por la participación y el liderazgo

---

<sup>1</sup> Los textos de Hans Morgenthau, Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. 6ed. Nueva York: Knopf, 1985; de Kenneth Waltz, Theory of International Politics. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979; y de Robert Gilpin, War and Change in World Politics. Nueva York: Cambridge University Press, 1981 representan la inspiración y el fundamento teórico de este trabajo.

<sup>2</sup> Uso aquí el concepto de poder en el sentido más amplio utilizado tanto por Realistas como por Neorealistas (Morgenthau, Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace; Waltz, Theory of International Politics; Gilpin, War and Change in World Politics) en donde el poder es un agregado y se refiere a las capacidades relativas en lo económico, político, militar y social. Implica la suficiente cohesión socio-política como para que estas características se mantengan, se controlen y su peso sea utilizado en un contexto externo. Central a esta concepción es que el poder radica en una entidad política centralizada y cohesiva.

<sup>3</sup> La lectura que hace Joseph Nye en su libro Bound to Lead. The Changing Nature of American Power. Nueva York: Basic Books, 1990, está basada en la convicción de que las relaciones de poder al interior de los Estados, su capacidad económica, política y militar, y sus arreglos institucionales, son fundamentales para entender el peso específico de esa nación en el sistema internacional.

estadounidense y por la sombra del poderío militar de la Unión Soviética, se encuentra en el umbral de una redefinición profunda. De manera inevitable, en este proceso también se ha cuestionado la continuada relevancia de las instituciones de seguridad occidentales. ¿Cuáles sobrevivirán y cómo se adaptarán al nuevo entorno político y estratégico?

La pregunta es particularmente pertinente para la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Emanada de la confrontación de la Guerra Fría, es lógico que la OTAN experimente las mayores dificultades de ajuste. Sin embargo, con su dimensión de seguridad colectiva, existen dos razones poderosas que nos hacen suponer que la premisa básica que sustenta a la OTAN -un compromiso de seguridad colectiva entre las naciones europeas y Estados Unidos y Canadá- seguirá ejerciendo un peso específico en el sistema internacional.

Una de ellas es que la naturaleza poco predecible de los eventos en la nueva Comunidad de Estados Independientes (CEI) y en el resto de Europa Oriental hacen que el fin de la Guerra Fría no signifique el fin de la geopolítica. Mientras la comunidad Atlántica no encuentre un espacio para insertar militar, política y económicamente a Rusia -la creación de un verdadero "espacio común"- Estados Unidos no podrá salir militar y políticamente de Europa.

La segunda razón tiene que ver con el súbito estallido de conflicto armado en el sistema internacional. El Golfo Pérsico y los conflictos del sureste de Europa y al interior de la CEI

demuestran que la guerra es todavía un componente de las relaciones internacionales y que, aun frente a la ausencia de una amenaza específica, es útil contar con esquemas de seguridad colectiva. Sin embargo, es probable suponer que Europa y Estados Unidos deseen contar con sus propias estructuras militares sin tener que pasar forzósamente por mecanismos de seguridad colectiva como los que están siendo planteados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas.

Es así que esta tesis busca explorar cuáles serán los patrones de interacción en materia de seguridad entre los dos grandes bloques de la Alianza Atlántica -Estados Unidos y Europa- y cuáles serán las estructuras que definan el ámbito en el que operan. Tomando en cuenta los acontecimientos que cubren el período de 1989 a 1991, y partiendo de un análisis breve de cuáles fueron los elementos que mantuvieron unida a la Alianza Atlántica desde su creación en 1949, esta tesis intentará demostrar que la agenda Oeste-Oeste<sup>4</sup> de la siguiente década se verá modificada tanto por los reajustes que están operando en el sistema internacional como por los cambios y transformaciones al interior de Estados Unidos y de los países de Europa. Esta nueva dinámica rebasará al foro atlántico en por lo menos dos sentidos:

1) Se van a alterar los patrones tradicionales de relaciones trasatlánticas, al cobrar Europa mayor peso específico en los principales mecanismos de concertación atlántica, y;

---

<sup>4</sup> Al hablar de la agenda Oeste-Oeste, me refiero a las relaciones políticas y militares entre Europa y Estados Unidos.

2) Si bien la alianza experimentará un desplazamiento del centro de gravedad institucional de la OTAN hacia las estructuras de la Comunidad Europea, la Unión Europea Occidental (UEO) y la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), la OTAN seguramente mantendrá su importancia como un foro para coordinar las relaciones entre Estados Unidos y Europa, sobre todo mientras no sea claro el rumbo que tomarán los acontecimientos al interior de la CEI.

Por un lado, la bipolaridad garantizaba estabilidad.<sup>5</sup> La rivalidad entre las dos superpotencias contuvo y suprimió muchos conflictos potenciales en Europa. Sin embargo, hoy en día, no cabe duda que el repliegue de la Unión Soviética de Europa Oriental, y la dinámica interna que llevó a la posterior disolución de la URSS pueden minar la estabilidad que existió durante la Posguerra Fría.

---

<sup>5</sup> El argumento de Kenneth Waltz en el sentido de que los sistemas bipolares son más estables y menos proclives a transformaciones abruptas que los regímenes multipolares no carece de peso aun a la luz de que la mayor transformación que ha sufrido el sistema internacional en los últimos cuarenta y cinco años -el fin de la Guerra Fría- se dió en el seno de un sistema fundamentalmente bipolar. Waltz buscó demostrar que las estructuras bipolares son más estables ya que existe una claridad de costos y oportunidades, ambos lados del sistema comparten un interés por preservar el *status quo*, y juntos pueden controlar eventos que pudiesen poner en jaque la estabilidad internacional. La evidencia más sólida era la "durabilidad" de la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

El peligro inherente de un sistema multipolar, señalaba Waltz, era el error de cálculo. Los eventos que desembocaron en la guerra de 1914 son un ejemplo de este peligro. Waltz, *op cit.*:pp.171-172; 179.

Si bien todo ello da razón del porqué de la estabilidad del sistema internacional, no logra darle cabida a los acontecimientos que se dan al interior de los Estados, y que en el caso de la URSS, son quizá una de las razones fundamentales para explicar su colapso.

Por otro, la amenaza soviética mantenía unida a la alianza occidental. Como bien apuntó Robert Tucker, "cuando las alianzas pierden a su enemigo común, tienden a desmoronarse."<sup>6</sup> Hoy la estabilidad en Europa no está garantizada, y la Alianza Atlántica y su foro principal, la OTAN, parecen perder relevancia para lidiar con algunos de los complejos problemas a los que se enfrentarán Europa y Estados Unidos en la próxima década.

En pocas palabras, seremos testigos de una serie de escenarios potenciales infinitamente más complejos. En Europa Occidental se están dando pasos hacia la integración: las fronteras se han ido borrando, se está avanzando en la creación de una sola moneda, y hay esbozos de cooperación en política exterior y en materia de defensa. En cambio, en el este de Europa estamos atestiguando un proceso de desintegración: han surgido nuevos Estados, otros están en el proceso de desaparecer, ha estallado el conflicto armado y nuevos ejércitos pretenden reivindicar aspiraciones territoriales y étnicas.

Por todo lo anterior, la lectura fundamental que hace esta tesis acerca del sistema internacional en el cual se insertan las relaciones interatlánticas es uno que se contrapone al vago concepto del "nuevo orden mundial" esbozado por el presidente George Bush: el resultado de las tendencias contradictorias de cooperación y fragmentación presentes en el sistema mundial emergente hacen suponer el regreso a una situación en donde la

---

<sup>6</sup> Robert Tucker, "1989 and All That" en Nicholas Rizopoulos, Sea Changes. American Foreign Policy in a World Transformed. Nueva York: Council on Foreign Relations, 1990: p.232.

normalidad es la competencia y no el orden. Es probable que este "desorden mundial" se manifieste de dos maneras:

- \* En el corto plazo, como resultado de la transición del sistema internacional: conflictos étnicos, políticos y militares sobre todo en y entre los Estados de la ahora disuelta Union Sovietica y en los de Europa Oriental; y,
- \* A más largo plazo y como una característica más permanente: conflictos derivados de cuestiones comerciales, financieras y tecnológicas -manifestadas como problemas de seguridad- en particular entre la CE, Estados Unidos y Japon (aunque los temas de comercio y transferencia de recursos del Norte al Sur representan también un enorme reto para las estructuras de interacción internacional).

Si bien esta tesis es sobre las fuentes de inestabilidad en Europa, más allá de los conflictos presentes en el corazón de un continente que se convirtió en el sistema de seguridad central del orden internacional de la posguerra, el potencial de conflicto en la Cuenca del Pacífico<sup>7</sup> y de manera más general, entre el "Norte"

---

<sup>7</sup> Me parece que existen pocas regiones del mundo en donde el potencial de conflicto es tan alto como en el Pacífico. La presencia militar estadounidense en la región sirvió como una garantía de seguridad en la región y entre los distintos países del Pacífico y Japón. En momentos en que el perfil y la presencia misma de Estados Unidos se ha puesto en duda, han despertado aprehensiones en torno al papel diplomático y político de Japón, al potencial de conflicto en la península de Corea, la proliferación militar en el Ocean Indico, y con respecto a la gran interrogante asiática: China.

y el "Sur" es igualmente serio. Agendas divergentes, islas de prosperidad en un mar depauperado, percepciones de seguridad encontradas, definiciones y contenidos distintos de la democracia, una brecha creciente en torno a políticas de desarrollo, de uso de la energía nuclear, de combate al narcotráfico, y de explotación de recursos naturales amenazan con generar un nuevo eje de enfrentamiento y tensión en las relaciones internacionales. Asimismo, una era de intensos movimientos de población y de mejores sistemas de telecomunicaciones internacionales, ha debilitado las barreras contra la inmigración en un momento en que las disparidades entre países ricos y pobres se agrandan de manera dramática.

Hoy el mundo de la Posguerra Fría ha derivado en un kaleidoscopio de desorden. El mundo parece más complicado y confuso que antes, y en muchos sentidos más violento que cuando se hablaba de las posibilidades de un Armagedón nuclear.

Bajo estas circunstancias complejas y dinámicas, existen una serie de dilemas centrales -que se recogen a lo largo de esta tesis- que son consecuencia del fin de la Guerra Fría y que resultan fundamentales para la definición de la interacción Atlántica.

-Primero, ¿cómo se definirá a si misma Europa? ¿Cómo operaran las estructuras comunitarias, de qué manera avanzará la integración y qué tanto avanzará la CE en la formulación de una política exterior y de defensa comunes?

-Segundo, ¿cómo definirá Estados Unidos sus intereses en un mundo radicalmente alterado? ¿Es factible que posea los instrumentos y/o la voluntad para desempeñar un papel preponderante? ¿Qué peso jugarán los factores de política interna en la formulación de una visión coherente de política exterior a largo plazo?

-Tercero, ¿qué sucederá con la desintegración de la Unión Soviética? ¿De qué manera podrían incidir los acontecimientos en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) sobre la estabilidad y la seguridad en Europa?

Las respuestas a estas preguntas definirán en gran medida la capacidad del sistema Atlántico de contener y mitigar conflictos en aras de la integración y la cooperación internacional, o conducirán a una situación de mayor inestabilidad y desorden creciente. El futuro de las relaciones Atlánticas dependerá, primordialmente, de la manera en que estas tendencias opuestas de integración y fragmentación sean resueltas en suelo europeo.

Es bajo esta óptica que la tesis establece el dilema central al que se enfrentan las relaciones interatlánticas: conservar de alguna manera un cierto grado de compromiso estadounidense en Europa a través de la concertación política y la resolución de tensiones comerciales, y garantizar la estabilidad política, económica y militar al este de los ríos Oder y Neisse.

No cabe duda que esta lectura de las perspectivas del sistema internacional a partir del deshielo bipolar puede estar dibujada a partir de grandes pinceladas. Sin embargo, este no es un ejercicio de abstracción utópica ajena a la realidad que rodea al fenómeno de las relaciones internacionales. Si un análisis estructural como éste tiene algún mérito, es que busca identificar las grandes tendencias de cambio y las mayores posibilidades de cambio inherentes en ellas. Es en este sentido en el que se concibe la desintegración del orden internacional tradicional y las crecientes tensiones existentes entre fragmentación e integración.

Una observación final. Si tuviésemos una teoría adecuada acerca del cambio político y social, sería posible explicar estas transformaciones históricas y predecir sus efectos políticos a largo plazo. Sin embargo, las ciencias sociales no cuentan -y quizá jamás lo lleguen a poseer- con un modelo comprensivo y universal que explique este tipo de transformaciones. W. Arthur Lewis, Premio Nobel en economía, caracterizó este problema como "...una situación en la que el proceso de cambio social es hoy en día muy similar al de hace 2,000 años...Podemos predecir qué cambio ocurrirá si éste se da; lo que no podemos prever es qué cambio habrá".<sup>8</sup> Si bien no es fácil explicar cómo se da el cambio, en esta tesis es esencial tratar de identificar aquéllo que está siendo modificado tanto al interior de los Estados como en el

---

<sup>8</sup> W. Arthur Lewis, Theory of Economic Growth. Nueva York: Harper & Row, 1970: pp.17-18.

sistema internacional, analizar las fuerzas que generan ese cambio, y sobre la base de experiencias históricas, extrapolar algunas probables consecuencias. Los capítulos dos y tres analizarán los cambios a nivel de las interacciones en el sistema internacional, mientras que el cuarto capítulo busca resaltar cuáles son los elementos de cambio presentes al interior de los países Europeos y de Estados Unidos y que inciden en la interacción Atlántica. El último capítulo buscará recoger las principales tendencias de cambio en los patrones de poder internacionales e intra-atlánticos para tratar de establecer las posibles nuevas pautas de la relación de seguridad entre Europa y Estados Unidos.

## 2 UN NUEVO "DESORDEN INTERNACIONAL"

David Calleo, en su ya clásico libro Beyond American Hegemony, escribe que hablar de algo tan abstracto como lo es el "sistema mundial" requiere de un esfuerzo por compactar los múltiples factores que conforman a las relaciones internacionales en un modelo conceptual que invariablemente refleja las preocupaciones del analista u observador de los acontecimientos y tendencias mundiales.<sup>9</sup>

En este capítulo busco señalar la manera en que el sistema internacional, y las interacciones entre los actores de un sistema determinan los patrones de cambio. La definición de "sistema internacional" en esta tesis parte de una definición empleada por Robert Mundell y Alexander Swoboda: "Un sistema es una agregado de entidades diversas, unidas por un proceso regular de interacción de acuerdo a un patrón específico de control"<sup>10</sup> De acuerdo a este enfoque, un sistema internacional se compone de tres aspectos fundamentales: las diversas entidades del sistema (países, estructuras, actores); la interacción de los Estados; y las formas de control que regulan el comportamiento de los Estados.

---

<sup>9</sup> David P. Calleo, Beyond American Hegemony. The Future of the Western Alliance. Nueva York: Basic Books, 1987: p.13.

<sup>10</sup> Robert Mundell y Alexander Swoboda, eds. Monetary Problems of the International Economy. Chicago: University of Chicago Press, 1969: pp.343.

Desde la perspectiva de este trabajo, la interacción de la Alianza Atlántica y su relación con el bloque soviético representan una de las dos dinámicas fundamental en la creación, la conceptualización y el sustento del orden global de la posguerra, y es en este sentido que se habla de "sistema internacional". Dado que en todo sistema internacional las potencias dominantes intentan organizar y controlar los procesos de interacción del sistema, el imperativo estratégico que surja de esta dinámica se convertirá en un patrón definitorio no sólo de las relaciones interatlánticas, sino también del escenario internacional.

Con la desaparición del trasfondo de la Guerra Fría, el futuro de la seguridad europea, y por lo tanto de la OTAN, depende de las interacciones entre Estados Unidos, los países de la CEI, y de Europa misma, así como de tres variables principales: poder, fragmentación e integración.

Desde 1949, la Alianza Atlántica ha sido el centro del sistema internacional en torno al cual se estructuró un orden político, económico y militar. No cabe duda que este sistema estaba compuesto por regiones geográficas distintas con dimensiones funcionales distintivas (políticas, económicas, y militares). Sin embargo, el mundo se había convertido, en gran medida, en un solo marco estratégico durante los años de la Guerra Fría, sus diferentes escenarios inevitablemente vinculados, algunas veces más estrechamente que otras. Los acontecimientos suscitados a raíz de 1989 parecen apuntar hacia una profunda transformación de este sistema internacional y la atomización del sistema estratégico

mundial. Reflejando el objetivo central de esta tesis, el modelo conceptual que se esboza a continuación procura señalar los lineamientos de cambio que está experimentando el sistema mundial, manifiestos en los patrones de interacción entre Europa y Estados Unidos.

### **Las Causas de la "Paz Duradera"<sup>11</sup>: Poder Militar y Estabilidad**

Dado que el origen de la Alianza Atlántica responde a las circunstancias del sistema internacional en 1945, resulta importante para el marco general de esta tesis, definir de manera escueta las características del orden internacional de la posguerra.

Los últimos cuarenta y siete años representan el período más prolongado de paz en la historia de Europa. Durante estos años, Europa no experimentó ningún conflicto armado de envergadura continental, y a pesar del poderío militar soviético y de los dos períodos más acentuados de confrontación bipolar (1945-1972 y 1980-1985) durante la última década pocos analistas militares serios consideraron como inminente un ataque soviético a Europa Occidental. La "paz" de la Guerra Fria contrasta de manera marcada con la política europea durante los primeros cuarenta y cinco años de este siglo, y en general, con el sistema europeo en el que el conflicto armado ha jugado un papel determinante desde su creación.

---

<sup>11</sup> El termino de "Paz Duradera" (*Long Peace*) fue acuñado por John Lewis Gaddis en "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System", en International Security. vol 10, no. 4 (primavera 1986): pp.99-142.

¿Cuál fue la causa de un período tan prolongado de paz en el continente europeo a partir de 1945? Los conflictos europeos tuvieron sus causas particulares, pero la distribución del poder en Europa -su multipolaridad y los desequilibrios de poder en el sistema- fue una de las principales causas que generaron el colapso del sistema central del régimen de seguridad internacional a partir de 1939. Al desmoronarse este esquema, dos potencias periféricas al sistema central (la URSS y EU) buscaron -y tuvieron- que ocupar el vacío que se había generado.

Existen tres factores principales que explican la estabilidad de la posguerra: la bipolaridad de la distribución del poder en el continente europeo; el equilibrio aproximado entre los dos polos de este sistema; y, la presencia de armas nucleares.<sup>12</sup>

Bajo un sistema bipolar, el equilibrio en el sistema internacional es simplemente una función del balance de poder entre los dos polos: un equilibrio de poder resulta en un equilibrio del sistema.<sup>13</sup> Los errores de cálculo, las ventajas percibidas por los Estados en alterar el orden internacional existente, y el sistema de alianzas inherente a un sistema multipolar, hacen de éste un régimen más inestable que el bipolar.<sup>14</sup>

Las armas nucleares afectaron el grado de equilibrio en el sistema internacional. Específicamente, la situación creada por

---

<sup>12</sup> John Mearsheimer, "Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War", en International Security. (verano 1990, vol 15, no 1: pp.5-56.

<sup>13</sup> Waltz, op. cit.: pp.168-169.

<sup>14</sup> Ver Supra 2.

la "destrucción mútua asegurada" (MAD) fortaleció el poder disuasivo de las dos superpotencias. Lo que precisamente hizo "fria" a la Guerra Fria, fue la existencia de armas nucleares.<sup>15</sup>

El sistema europeo se modificó abruptamente, cambiando de multipolar a bipolar después de 1945. Los tres factores determinantes en este cambio fueron la destrucción de Alemania, la consolidación del poder soviético y el compromiso permanente de Estados Unidos con Europa. La reducción del poder alemán, junto con la presencia física del poderío militar soviético y estadounidense en el corazón de Europa, eliminó la amenaza de agresión alemana, causa primordial del desequilibrio del sistema europeo durante la primera mitad del siglo XX.<sup>16</sup> El referirse a la OTAN como un mecanismo que tenía como propósito mantener a Estados Unidos en Europa, mantener a la Unión Soviética fuera, y mantener a Alemania subyugada ("**Keep the US in, the Soviets out, and Germany down**") tiene sus raíces en la búsqueda por reestructurar un nuevo equilibrio internacional.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Ambos lados del Atlántico reconocieron rápidamente que las armas nucleares habían alterado radicalmente la doctrina militar y el uso de la fuerza. Los famosos ejercicios militares de la OTAN, **Carte Blanche**, ejecutados en territorio alemán en 1955, tuvieron el propósito demostrativo de persuadir a Moscú que una guerra en Europa implicaría costos muy superiores a los de cualquier otra guerra experimentada hasta entonces.

<sup>16</sup> Ver Anton W DePorte, Europe Between the Superpowers: The Enduring Balance. New Haven: Yale University Press, 1986.

<sup>17</sup> Algunas explicaciones alternativas de la estabilidad del componente central de seguridad del sistema internacional - EU/Europa/URSS- me parecen limitadas. El argumento de que los patrones de interacción resultantes del liberalismo económico han sido fundamentales en el mantenimiento de la paz no puede explicar la estabilidad de la Europa de la posguerra ya que el intercambio

Estos factores fueron aspectos del sistema internacional -de las características del poder militar y su distribución entre los Estados. Es en este sentido que uno de los aspectos centrales de las dos obras clásicas de Hans Morgenthau, Politics Among Nations, y de Kenneth Waltz, Theory of International Politics tiene particular relevancia para uno de los dos niveles de análisis en el marco general de este trabajo: los orígenes del orden y del desorden yacen más en la estructura del sistema internacional que en las características de los Estados que lo componen.

#### **El Nuevo Contexto de Seguridad**

La Guerra Fría surgió de las cenizas de una confrontación que asoló a Europa durante seis años. De manera particularmente simbólica, ha sido precisamente en el corazón de ese continente dividido, Berlín, en donde la rivalidad bipolar ha llegado a su fin. Los cuarenta y cinco años de la posguerra han sido testigos de dos bloques enfrentados a lo largo de una línea que atravesaba a Europa, uno dominado por la URSS, y el otro menos monolítico, encabezado por Estados Unidos. François Heisbourg escribe que:

...la división de Europa, la permanencia de las alianzas, la presencia militar de las superpotencias, el despliegue de enormes ejércitos

---

económico entre Occidente y el bloque soviético fue mínimo durante este período.

Otro argumento, que afirma que los regímenes democráticos no van a la guerra unos contra otros, puede explicar la estabilidad intraeuropea y atlántica, pero no puede explicar la ausencia de conflicto directo entre el bloque atlántico y bloque soviético durante la Guerra Fría.

convencionales en el corazón de Europa, y el papel central de la disuasión nuclear, eran vistos como factores que eran y serían el fundamento del orden internacional.<sup>18</sup>

El fin de la Guerra Fría -y en particular sus resultados geoestratégicos y filosóficos un tanto cuanto desequilibrados- han alterado este patrón de seguridad. Quizá uno de los resultados más controvertidos que ha arrojado el fin de la Guerra Fría es la desaparición del mundo bipolar. Sin embargo, antes de declarar inaugurada la era del poder unipolar de los Estados Unidos,<sup>19</sup> por muy temporal que éste fuese, no podemos ignorar que uno de los factores más importantes en el proceso de ajuste y cambio en el sistema internacional no es la distribución pasiva del poder en el sistema, sino las dinámicas surgidas de las nuevas relaciones de

---

<sup>18</sup> François Heisbourg, director del IISS de Londres (hasta fines de 1992), en la introducción al libro editado por Robert D. Blackwill y F. Stephen Larabee, Conventional Arms Control and East-West Security. Chapel Hill: Duke University Press, 1989: p.1. Un libro muy ilustrativo de esta posición en la década de los ochentas es A.W. DePorte, op. cit..

<sup>19</sup> En opinión de Charles Krauthammer, el mundo inmediato de la posguerra fría no es multipolar. Es unipolar. El centro del poder mundial es una sola superpotencia sin rival: Estados Unidos, apoyado por sus aliados occidentales. Ello lo justifica con el argumento de que la preeminencia estadounidense se basa en el hecho de que es el único país con el perfil económico, político, militar y diplomático para desempeñar un papel decisivo en cualquier conflicto y en cualquier parte del mundo en la que decida involucrarse. Estas ideas fueron reflejadas en su artículo "The Unipolar Moment" en Foreign Affairs. America and the World 1990-91: pp. 23-33. (Notas tomadas en una conferencia sobre el nuevo orden mundial, el 16 de mayo de 1991 en el School of Advanced International Studies de la Universidad Johns Hopkins. Los otros ponentes en dicho foro fueron Robert Tucker, Hedrick Smith, Zbigniew Brzezinski, Harold Brown y Paul Nitze.)

poder en un tiempo determinado.<sup>20</sup> Más aun, el modelo unipolar presenta un problema fundamental: asume que la implosión de la Unión Soviética implica automáticamente el auge del poder estadounidense.

La distribución del poder mundial y su impacto en las relaciones Oeste-Oeste está siendo modificado de manera sustancial por tres acontecimientos centrales y uno periférico, pero no por ello menos importante.

Primero, muchos aspectos de la seguridad europea están determinados por las características y estructuras del sistema internacional. Pero al mismo tiempo, la estabilidad y el perfil del sistema internacional se ven profundamente afectados por lo que ocurre en Europa. Los procesos de cambio de estos años han redefinido simultáneamente a Europa y a la estructura del sistema internacional. En la medida en que el sistema se aleja de la bipolaridad, la centralidad de Europa en el patrón global de seguridad tenderá a disminuir, proceso que ya había comenzado a darse desde la década de los años ochenta.

La forma y alcance que adquiera la CE no serán del todo claras por el momento. Por un lado, la velocidad a la que operen los esquemas de unificación monetaria, de integración política y de ampliación de la CE a países de la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio) y de Europa Oriental, determinarán el peso de Europa en el escenario internacional.

---

<sup>20</sup> Gilpin, op. cit.: p.93.

Por otro, como atinadamente señala Zbigniew Brzezinski, la misma dinámica de avanzar en la integración al Occidente, y desplazar el perímetro de seguridad hacia el Oriente generará probablemente una nueva dinámica en favor de la integración política y militar.<sup>21</sup> En los siguientes años, es de esperarse que Europa Occidental explore activamente lo que lee como nuevas y dramáticas posibilidades en la CEI y Europa Oriental y que eran inalcanzables en el pasado debido tanto a su falta de coherencia como a la amenaza soviética.<sup>22</sup>

Actualmente, existen dos visiones fundamentalmente opuestas del futuro de Europa y que determinarán su papel en el escenario internacional de la Posguerra Fría: una, que aboga por la constitución de una Europa política y militarmente unificada como polo alternativo de poder, y otra posición, la de una Europa de Estados asociados pero soberanos, que no conlleve a una confrontación de bloques con Estados Unidos.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Ver Zbigniew Brzezinski, "Selective Global Commitment" en Foreign Affairs, otoño 1991: p.9.

<sup>22</sup> El artículo de Robert D. Hormats, "Redefining Europe and the Atlantic Link", publicado en la revista Foreign Affairs de otoño de 1989, anticipaba que los acontecimientos que se empezaban a dar en Europa Oriental a raíz de las políticas de **glasnost** y de **perestroika**, podrían generar un reto serio para la política de concertación entre Europa Occidental y Estados Unidos en el seno de la OTAN.

<sup>23</sup> El discurso de Margaret Thatcher ante la Heritage Foundation el 8 de marzo de 1991, y el discurso de Jacques Delors ante el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Londres, en marzo de 1991, contraponen a la "...Europa de estados-naciones, una Europa que se abra lo más pronto posible a la participación de países europeos actualmente fuera de la Comunidad Europea..." con "...una comunidad basada en la unión de los pueblos y la asociación de estados-nación en la búsqueda de objetivos

Independientemente del resultado de este debate, como mínimo, el nuevo impulso a la integración europea a raíz de la Cumbre de Maastricht, generará una nueva estructura de seguridad continental. Como máximo, Europa se consolidará en un polo de poder alternativo.<sup>24</sup>

**Segundo**, durante la posguerra, la contención de la Unión Soviética se convirtió en el imperativo estratégico de la política exterior de Estados Unidos; justificaba una estrategia de activismo internacional basada en un marco ideológico que generaba -y exaltaba- la idea de excepcionalidad mesiánica estadounidense. La doctrina de la contención era más que un instrumento de política exterior. De manera extraordinaria, reflejaba el objetivo más ambicioso y permanente de defender una serie de valores fundamentales del *ethos* político de esa nación.<sup>25</sup>

---

comunes y el desarrollo de una identidad europea." Ver Z. Brzezinski, *op. cit.*: p.8, y Jacques Delors, *Survival*. marzo-abril 1992: pp.99-110.

<sup>24</sup> Este debate ha predominado en los más recientes análisis de la seguridad europea. Tres de los trabajos más interesantes son: John Leech, Halt! Who Goes Where? The Future of NATO in the New Europe. Londres: Brassey's, 1991; Barry Buzan, *et al.*, The European Security Order Recast. Scenarios for the Post-Cold War Era. Londres: Pinter/Centre For Peace and Conflict Research, 1990: en particular, caps. 1 y 4; y, The Johns Hopkins Foreign Policy Institute, The United States & NATO in an Undivided Europe. (Report by the Working Group on Changing Roles and Shifting Burdens in the Atlantic Alliance). Wash., DC: Johns Hopkins, 1991.

<sup>25</sup> En su libro The American Style of Foreign Policy, Robert Dallek habla acerca del "impulso por dotar a cuestiones internacionales de un contenido doméstico", y argumenta que "las preocupaciones domésticas han sido en ocasiones más importantes en moldear la política exterior de Estados Unidos que las realidades externas" llevando así a lo que Dallek llama una lectura "no racional" del mundo. Tal cual, esto representa una visión muy determinista. Sin embargo, logra apuntar hacia una de las

Hoy en día, el interés primordial de Estados Unidos durante los cuarenta y cinco años posteriores a la caída de Berlín -su seguridad- se encuentra en un punto óptimo, no tanto a raíz de su poder, sino debido al desplome del poder soviético.

Indudablemente, en terminos de esta década, ninguna otra nación cuenta con un agregado de factores militares, económicos, políticos y sociales equivalentes al de Estados Unidos. Sin embargo, no puede soslayarse la erosión significativa de la base económica, comercial e industrial estadounidense, así como la incapacidad de formular una visión estratégica a largo plazo acerca de su papel en la arena internacional.<sup>26</sup>

Es probable que Estados Unidos se transforme de ser el líder de una alianza constituida para contrarrestar la amenaza soviética, a un líder de una comunidad de naciones que necesitan de la

presencia estadounidense para mantener una estabilidad y una paz

---

vertientes más peculiares que componen a la política exterior de Estados Unidos.

<sup>26</sup> Si bien es cierto que los años inmediatos al fin de la segunda guerra mundial representan una anomalía en el poderío y en el desempeño económico estadounidense (tal y como lo afirman Samuel Huntington "Coping with the Lippman Gap" en Foreign Affairs. otoño 1988, o Joseph Nye en su libro Bound to Lead. The Changing Nature of American Power) existen pocos ejemplos en la historia que sugieran que una estructura unipolar puede ser sostenida por un período significativo. Esta tesis, de contradicción entre los objetivos fundamentales de política exterior, y los medios al alcance de una nación para lograr dichos objetivos, representa el tema fundamental del ya clásico libro de Paul Kennedy, The Rise and Fall of Great Powers, y de su nuevo ensayo en un libro editado por él, Grand Strategies in War and Peace. New Haven: Yale University Press, 1991.

aun muy frágiles.<sup>27</sup>

Tercero, la caída de los regímenes comunistas de Europa Central y el colapso y desmembramiento de la Unión Soviética han marcado, como ningún otro evento, el advenimiento de un nuevo sistema internacional. En gran medida, la consolidación de los programas de reforma económica y política dependerán de los acontecimientos en la CEI y del apoyo y de la cooperación de Europa Occidental.

Un prerequisite indispensable para generar estabilidad en Europa Central es generar un clima de confianza compartida. La República Checo-Eslovaca no puede sentirse segura si Polonia y Hungría perciben una amenaza, y así, vice versa. La clave para generar seguridad en Europa Central radica en la extensión paulatina de foros y mecanismos existentes a Europa del este: la CSCE, la UEO, la CE e inclusive en un momento determinado, la OTAN.<sup>28</sup>

El expediente de 1989 a la fecha no es del todo promisorio. Para empezar, existen 15 nuevos estados, todos ellos con reivindicaciones políticas, territoriales, étnicas, y militares, y con el espinoso problema de un arsenal nuclear dividido ahora entre cuatro naciones: Rusia, Ucrania, Kazajstán y Belorus. No

---

<sup>27</sup> El discurso del Secretario de Estado estadounidense, James Baker, en Princeton en diciembre de 1991, apunta hacia esta dirección al acuñar el concepto de "collective engagement". La idea de intereses comunes y responsabilidades compartidas había sido aplicado ya en una ocasión anterior al derrumbe de la Unión Soviética y a la constitución de la CEI: la guerra del Golfo.

<sup>28</sup> No hay que olvidar que Polonia, Hungría y Checo-Eslovaquia han solicitado su ingreso formal a la OTAN.

cabe la menor duda que estamos frente a un largo y doloroso proceso de descomposición política, económica y social en la ex-Unión Soviética. Para Europa Occidental y Estados Unidos, el conflicto yugoslavo, y los problemas en torno al reconocimiento a Eslovenia y a Croacia son un amargo recordatorio de lo que podría suceder si degenera en conflicto el espinoso proceso de negociación entre los Estados herederos de la URSS. Asimismo, la consolidación de los regímenes de transición en Europa Central depende del éxito de las reformas política y económica.

Si cualquiera de estos temas desemboca en conflicto o en intentos de redefinición de fronteras, ello tendría un impacto decisivo en la reestructuración de las relaciones Oeste-Oeste y en la definición de prioridades e intereses europeos y estadounidenses.

Finalmente, las relaciones de Estados Unidos con Japón, la Cuenca del Pacífico, y el Medio Oriente, y la interacción de Europa con su zona periférica inmediata, es decir el Maghreb y el Medio Oriente, serán determinantes en la manera en que ambos lados del Atlántico formulen sus prioridades y objetivos nacionales.

En este sentido, la cuestión de seguridad colectiva Occidental deberá forzosamente tomar en cuenta una perspectiva estratégica sensible a dinámicas regionales más amplias. Tanto la zona del Pacífico como el Medio Oriente carecen de estructuras formales propias de seguridad.

En ambas zonas, Europa y Estados Unidos manejan lecturas

semejantes acerca de los requerimientos mínimos de estabilidad y desarrollo. Sin embargo, la definición de prioridades políticas y estratégicas generalmente resulta en la formulación de posturas distintas, y en ocasiones, contradictorias.

En el Pacífico, Estados Unidos funciona como el garante de la seguridad entre diversas naciones del area, y con respecto a Japón. China representa un inquietante desafío potencial, tanto para los intereses de Washington en la región como para las otras naciones asiáticas. Asimismo, a raíz de la guerra con Iraq, Estados Unidos se encuentra inmerso en un proceso en el Medio Oriente que implica ser garante y mediador de la paz al mismo tiempo.

No es sólo en este sentido que existen desacuerdos entre Europa y Estados Unidos. También en una perspectiva Norte-Sur, Europa representa uno de los polos del Norte, pero con vínculos fundamentales con el Sur debido al legado del período colonial en Africa y Asia.<sup>29</sup> En gran medida, ello explica el diagnóstico distinto acerca de la seguridad periférica europea.

Para Europa, la seguridad en el norte de Africa es una de las cuestiones fundamentales en el debate comunitario (sobre todo a raíz de la reactivación de la UEO) acerca de la seguridad

---

<sup>29</sup> Barry Buzan, Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre, Elzbieta Tromer y Ole Waever señalan que es precisamente por estas conexiones que Europa representa un blanco particular, si bien no el unico, para los retos de inmigración, terrorismo, demandas de ayuda económica de regiones menos desarrolladas. Producido como un documento de consenso, su libro The European Security Order Recast, *op. cit.* propone que Europa debe buscar convertirse en un nuevo polo de poder alternativo. Con respecto a las relaciones de Europa con otras regiones, ver en particular el capítulo 4.

periférica.<sup>30</sup> Si bien Europa mantenía un interés particular en el Medio Oriente, no ha sido sino como resultado de su participación en la coalición instrumentada para derrotar a Saddam Hussein y de la decisión de montar una operación de asistencia humanitaria para el pueblo kurdo, que dicha región se convierte en eje importante en la definición de una nueva postura de seguridad europea.

En ambos casos, el punto de partida debería ser un proceso de consulta y cooperación intenso; sin embargo, no ha sido hasta el conflicto con Iraq que Estados Unidos y Europa Occidental comenzaron a definir agendas comunes y una cooperación más estrecha.<sup>31</sup>

En resumen, la década de los años noventa marca un parteaguas en la estructura del sistema internacional.

Los acontecimientos en Europa Central y la Unión Soviética, así como la campaña militar en Kuwait e Iraq, han reforzado una tendencia que ya había venido haciéndose evidente y que algunos observadores señalaban ya a fines de la década de los años ochenta. A medida en que se ha fortalecido el proceso de integración europea, y que Europa ha manifestado una voluntad de ejercer mayor

---

<sup>30</sup> Ibid : pp.61-63.

<sup>31</sup> Si con respecto a la seguridad regional existen divergencias entre los miembros de la Alianza Atlántica, Japón y sus relaciones comerciales con Occidente representan variados puntos de convergencia entre Europa y Estados Unidos. Si bien reconozco que las cuestiones comerciales son quizá uno de los temas más importantes de la nueva agenda internacional y que Japon juega un papel clave para la consolidación de los esquemas económicos esgrimidos por la CE y Estados Unidos, las relaciones económicas con Japon no figuran prominentemente en esta tesis que privilegia los foros y las relaciones entre Europa y Estados Unidos.

peso en las decisiones políticas y militares de la OTAN, más que suplantar el papel hegemónico de Estados Unidos, los países europeos han desarrollado capacidades e instituciones paralelas e inclusive independientes.<sup>32</sup>

Sería ingenuo suponer que ambos bloques renunciarán al deseo de incrementar su control sobre aquellos aspectos del sistema internacional que garantizan intereses y objetivos fundamentales de su política exterior. Las tensiones de una relación tan ambivalente como la que ha existido entre Estados Unidos y Europa, han existido durante ya muchos años. Esta década, caracterizada por la difusión del sistema de seguridad internacional, será testiga de diferentes -y en ocasiones encontradas- respuestas a retos distintos. Por ello, el perfil de la agenda Atlántica y la manera en que se aborden los problemas a los que se enfrentará la OTAN en un sistema internacional en redefinición estarán determinados precisamente por la interacción de los actores que se encuentran en el seno de esta alianza.

### **El Deshielo Bipolar y el Sistema Internacional**

El fin de la Guerra Fría marca la tercera gran transformación que haya registrado la estructura internacional en el presente siglo. Las dos primeras transformaciones fundamentales, surgidas al final de las dos guerras mundiales, dieron origen a esquemas de seguridad colectiva e instituciones de carácter universal

---

<sup>32</sup> David Calleo, Beyond American Hegemony. The Future of the Western Alliance. Nueva York: Basic Books, 1987: pp.15-16.

orientadas a reducir el riesgo de conflagraciones armadas, a refejar el equilibrio de poderes entre los distintos actores internacionales y, en suma, a establecer mecanismos que permitieran y garantizaran la promoción de los intereses nacionales sin que ello implicara vulnerar la estabilidad y la paz de la comunidad internacional en su conjunto.<sup>33</sup>

La Posguerra Fría, esta tercera gran transformación, se distingue de las dos anteriores en que por primera vez, los cambios no surgen como resultado de un conflicto armado. El sistema internacional emergente es producto del resquebrajamiento de uno de los modelos políticos y económicos que durante más de cuatro décadas definió las alianzas y las ideologías de los Estados en la arena internacional. El repliegue de la Unión Soviética como actor de contrapeso y polo de poder e influencia en el escenario mundial abre un importante vacío político en las relaciones internacionales. La forma en que ese vacío sea cubierto por las principales potencias económicas y militares de la actualidad habrá de conformar el sistema internacional de las siguientes dos décadas.

Hoy en día, el actual entorno internacional esta experimentando nuevas interacciones que bien podrían alterar radicalmente la estructura tradicional de las relaciones

---

<sup>33</sup> Ver los artículos de Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interests", en Survival. enero-febrero 1991; y Zbigniew Brzezinski, "Selective Global Commitment" en Foreign Affairs. otoño 1991.

internacionales.<sup>34</sup> En la medida en que se desvanece el trasfondo de la Guerra Fria, dos tendencias parecen anunciar una serie de tensiones fundamentales presentes en el sistema internacional: presiones hacia la fragmentación y el conflicto y presiones hacia la integración y la interdependencia.<sup>35</sup>

### Integración

La primera tendencia que esta ejerciendo un peso fundamental en la dinámica internacional es la de la integración. La convergencia de intereses y objetivos, impulsados por la búsqueda de mayores beneficios económicos -y las estructuras que éste fenómeno ha generado- representan sin duda alguna la fuente más importante de integración económica y quizá también, política. La Comunidad Europea misma representa una nueva estructura singular en las relaciones interregionales y globales. La globalización de la economía mundial y la consolidación de mercados financieros internacionales se ha convertido en uno de los vértices importantes de las relaciones internacionales.

---

<sup>34</sup> La siguiente discusión está basada en un capítulo elaborado para un "White Paper" sobre las perspectivas de una gran estrategia estadounidense para la década de los años noventa en un seminario bajo la dirección de Zbigniew Brzezinski (School of Advanced International Studies, Washington, DC). Las ideas que retomo aquí han sido apuntadas de una u otra manera por John Lewis Gaddis, "Toward the Post-Cold War World" en Foreign Affairs, primavera 1991: pp. 102-122; Stanley Hoffman, "A New World and its Troubles" en Nicholas X. Rizopoulos, ed. Sea-Changes. Nueva York: Council on Foreign Relations, 1990: pp.274-292; Albert O. Hirscham, "Good News is not Bad News", en The New York Review of Books. octubre 11, 1990; y Radhakrishnan Nayar, "A Vacuous Optimism" en The Times Literary Supplement. mayo 18-24, 1990: pp.526-533.

<sup>35</sup> Ver a John L. Gaddis, op. cit.: pp.103-107 en particular.

Sin embargo, si bien la Comunidad Europea y el potencial de integración económica en el Pacífico a través de la ASEAN, y en América del Norte, a través del Acuerdo de Libre Comercio son claros ejemplos del papel que juegan los procesos de integración económica en el mundo, la integración y la interdependencia también han ocurrido en el campo de las imágenes y de las ideas.<sup>36</sup>

John L. Gaddis afirma que "ha surgido una nueva teoría del dominio, en la cual la consolidación de la libertad en un país produce que regímenes en otros países se debiliten o caigan."<sup>37</sup> Si bien esta afirmación puede resultar un tanto cuanto simplista, no deja de tener un ingrediente de verdad. La revolución que han experimentado los medios de comunicación electrónica se ha convertido en una de las condicionantes más importantes de las relaciones internacionales. El fenómeno de CNN (**Cable News Network**) es uno de los más ilustrativos. Basta recordar las poderosas imágenes transmitidas a todo el mundo de la masacre de Tianamen, de las pancartas de manifestantes chinos, polacos, checos, húngaros y alemanes escritas en inglés como reflejo de una clara conciencia del impacto televisivo, de la población de Berlín bailando encima del muro, de bombas aliadas cayendo sobre Bagdad en enero de 1991.

No cabe duda que el papel de la televisión es fundamental en explicar la reacción en cadena de las revoluciones del este de Europa durante 1989 y 1991, tal y como lo demuestra Timothy Garton

---

<sup>36</sup> Ibid.: pp.103-104.

<sup>37</sup> Ibid.: p.103.

Ash, periodista de The Guardian de Londres, en su magistral crónica de los eventos que sacudieron a Europa y al mundo durante 1989 y 1991, The Magic Lantern.<sup>38</sup>

**CNN** se ha convertido en una poderosa e influyente fuente de información: durante la Guerra del Golfo Pérsico, la gran mayoría de los altos funcionarios militares, diplomáticos y de inteligencia estadounidenses obtenían la información más reciente a través de **CNN**.<sup>39</sup> Este fue un fenómeno que se repitió en casi todas las capitales del mundo. La revolución en las comunicaciones ha hecho prácticamente imposible evitar que una sociedad sea marginalizada de los eventos que ocurren en otras partes del mundo.

Quizá de mayor trascendencia para las relaciones internacionales de la posguerra fría es lo ocurrido en el campo de las ideas. La estrepitosa caída del comunismo como un modelo político, económico y social alternativo ha generado un corrimiento

---

<sup>38</sup> Timothy Garton Ash, The Magic Lantern. Londres: St. Martins Press, 1990.

<sup>39</sup> Por ejemplo, el gobierno estadounidense ha respondido al fenómeno de **CNN** con la creación de una red de información clasificada dirigida a los 100 principales funcionarios y personajes de la administración. La **DIA** (Defense Intelligence Agency), agencia de inteligencia del Departamento de Defensa, ha creado la **Defense Intelligence Network** que recopila los últimos reportes de inteligencia, espionaje y fotos de satélite y los presenta en forma de un noticiero altamente clasificado, de acceso restringido.

Estos esfuerzos complementan a los ya existentes por medio de carpetas de información matutinas con información clasificada preparadas por la CIA: el **NID** (**National Intelligence Daily**) de circulación restringida a los más altos funcionarios del gobierno y algunos miembros del Congreso, y el **FTPO** (**For The President's Eyes Only**) aun más controlado.

hacia la derecha del discurso ideológico y de la agenda internacional.

Parecería que pretende dotarse a la "democracia" y a la "economía de mercado" de un principio universal de legitimidad. En su reciente libro The End of History and the Last Man, Francis Fukuyama escribe que si bien habrá retrocesos en el proceso de democratización, el patrón histórico que está surgiendo victorioso y como única opción viable en nuestra década es el de la "idea liberal":

El número aparente de opciones que enfrentan los países en decidir como organizarse política y económicamente ha estado disminuyendo a lo largo de los años. De los distintos tipos de regímenes que han surgido en el curso de la historia de la humanidad, desde monarquías y aristocracias, a teocracias, y a las dictaduras fascistas y comunistas de este siglo, la única forma de gobierno que ha sobrevivido intacta hasta el fin del siglo veinte, ha sido la democracia liberal.<sup>40</sup>

Si bien el desarrollo de las democracias liberales no ha sido tan lineal y tan impoluto como quisiera hacernos pensar Fukuyama y que existen distintos modelos de desarrollo capitalista, esta afirmación refleja una actitud generalizada en los países desarrollados frente a los eventos que han llevado a la desintegración de la Unión Soviética y del bloque socialista en Europa Oriental: que la razón principal del triunfo de la democracia como forma de gobierno es que ha generado prosperidad

---

<sup>40</sup> Francis Fukuyama, The End of History and the Last Man. Nueva York: Free Press, 1992: p.45.

económica, estabilidad política, y relaciones mutuamente beneficiosas con otras naciones democráticas.

Los "nuevos temas" de la agenda internacional también expresan la consolidación de un nuevo equilibrio internacional que parte de la "victoria" de Occidente. A través de foros multilaterales, en particular la ONU, y en otros a nivel regional, como la OEA y la CSCE, se ha comenzado a buscar una revisión de nociones tradicionales del derecho internacional vigente. El "derecho de injerencia" en casos de asistencia humanitaria, monitoreo a procesos electorales, derechos humanos y regulación del medio ambiente busca revisar e incluso sustituir los principios de soberanía y de no intervención.<sup>41</sup> Se ha hablado de dotar a la seguridad colectiva de Naciones Unidas, de la OEA y de la CSCE de instrumentos efectivos de implementación. Los patrones de votación en el Consejo de Seguridad se han modificado radicalmente con las posturas de los nuevos regímenes de Europa del Este y con la desaparición de la sombra del veto soviético en el Consejo.

Si bien todo lo anterior puede leerse como un intento abierto por mantener el *status quo* y el poder de un conjunto de naciones, no puede escapar de nuestra atención el hecho que efectivamente

---

<sup>41</sup> Los documentos presentados a la Reunión Cumbre del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el 31 de enero de 1992 -y en particular el documento de Bélgica- establecieron la necesidad de reformular principios tradicionales del derecho internacional y generar derechos y responsabilidades mutuas.

Durante una gira a Chile y a Brasil a finales del año pasado, el canciller Kohl declaró que Alemania condicionaría su ayuda económica al respeto de los derechos humanos, y que Alemania se reservaba el derecho a impedir que países dañen aun más el medio ambiente.

está operando en las sociedades de Europa y Estados Unidos un profundo cambio en cuanto a la interpretación y la lectura de las relaciones internacionales y del derecho internacional.

En suma, los procesos de integración y de interdependencia representan una de las tendencias fundamentales de la nueva cartografía geopolítica de nuestra década.

### Fragmentación

Durante su intervención en la "Alastair Buchan Memorial Lecture" del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, en marzo de 1991, Jacques Delors, al referirse al perfil de los retos de seguridad que enfrenta la comunidad internacional, declaró que:

Alrededor nuestro, ambiciones desmedidas, búsqueda de poder, alzamientos nacionalistas y subdesarrollo se están combinando en crear situaciones potencialmente peligrosas que encierran las semillas de desestabilización y conflicto, todo ello agravado por la proliferación de armas de destrucción masiva.<sup>42</sup>

Es en este sentido que debemos identificar la otra tendencia que está ejerciendo un efecto profundo en los eventos de la posguerra fría: la fragmentación.

En la medida en que una serie de conflictos originados en la confrontación Este-Oeste se han ido resolviendo, nuevos o aún viejos e intratables problemas han ido apareciendo. Si bien muchos

---

<sup>42</sup> Jacques Delors, "European Integration and Security" (Alastair Buchan Memorial Lecture) en Survival. marzo-abril 1991: p.99.

conflictos alimentados por la rivalidad bipolar y el enfrentamiento Este-Oeste han sido desactivados, un vistazo rápido al escenario internacional a partir de 1990 parecería apuntar hacia la difusión de conflictos: la guerra del Golfo Pérsico, la guerra civil en Yugoslavia, la lucha por el control de Nagorno-Karabaj, la ruptura política en la Unión Soviética.

El sistema internacional bipolar de la Guerra Fria había funcionado como un dique de todas las reivindicaciones nacionalistas y étnicas en suelo europeo. Todo cambio en el orden existente al interior de los Estados estaba matizado y circunscrito a la rigidez de la polarización de la Guerra Fria y al juego de suma-cero ideológica y geopolítica que ésta generó.<sup>43</sup> Lawrence Freedman ha escrito: "De un oasis de estabilidad en un mundo inestable, Europa se ha convertido en uno de los continentes más turbulentos. Viejos Estados se han colapsado, y otros nuevos están siendo creados...En algunas áreas, la violencia se ha vuelto endémica y rutinaria" y han estallado repentinamente "viejas ideologías y prejuicios".<sup>44</sup>

No deja de representar una amarga paradoja el hecho que si bien existe el potencial de conflicto en otras regiones -en particular en el Medio Oriente, el Sureste Asiático y en la Cuenca del Pacífico- es en Europa en donde han estallado los primeros conflictos derivados del resquebrajamiento del orden internacional

---

<sup>43</sup> Buzan, et al., op. cit.: pp.22,27.

<sup>44</sup> Ver Lawrence Freedman, "Order and Disorder in the New World", en Foreign Affairs. America and the World 1991/92: p.25.

de la posguerra. El deshielo bipolar ha dado lugar a lo que algunos observadores y expertos llaman la "balcanización de Europa": un orden poco estable, en donde existen incentivos para revisar viejas disputas territoriales o étnicas, y en donde la rigidez geopolítica impuesta por los imperativos estratégicos de las dos superpotencias ha desaparecido.

El conflicto no se circunscribe solamente a las nuevas naciones de Europa central y de la ex Unión Soviética que han comenzado a buscar reconocimiento internacional. La atomización del Estado-Nación europeo representa otra fuente importante de fragmentación. El fenómeno nacionalista ha comenzado a cobrar mayor fuerza en países de Europa Occidental: Irlanda del Norte, el País Vasco, Catalunya, la Liga Lombarda, Flandes, Escocia; todos han puesto en tela de juicio la cohesión política y el significado del Estado-Nación.

El mismo proceso de integración comunitaria se encuentra en el limbo político a pesar de la firma de los Tratados de Maastricht de diciembre de 1991. En los cinco meses desde la última cumbre de la Comunidad Europea, la recesión económica y una oleada de votos de protesta han sacudido a la mayoría de los gobiernos europeos. Se ha desatado un debate profundo en torno a la conveniencia de profundizar la unión política y económica de Europa, con ninguna garantía que los tratados tan arduamente negociados en Maastricht sean ratificados por todos los Estados miembros para fines de este año.

Los debates más intensos se han dado precisamente en aquellos países que más habían impulsado la unión europea. En Alemania, amplios sectores del gobierno, y algunos partidos políticos se oponen a abandonar el marco alemán y la baja inflación por el Ecu y un banco central europeo; el SPD ha criticado los acuerdos de Maastricht por dejar demasiado poder en manos de los gobiernos nacionales. En Francia, crecientes dudas acerca de la capacidad de implementar políticas exteriores y de defensa independientes y de peso, junto con la oposición a entregar la soberanía a Bruselas, ha volteado a amplios sectores de la opinión pública en contra de la unión política y económica. Irlanda se encuentra en un marasmo político en torno al potencial impacto de los tratados en materia de legislación sobre el aborto, mientras que en Dinamarca existe una amplia campaña en contra de la ratificación de los Tratados de Maastricht. Italia y España han comenzado a cuestionar los costos de la austeridad prolongada para alcanzar las estrictas condiciones impuestas por Alemania para la Unión Monetaria Europea (EMU). Paradójicamente, sólo Gran Bretaña, como resultado de las importantes concesiones logradas en Maastricht y la victoria electoral de John Major esta en condiciones de ratificar los tratados sin dificultad.

El problema de proliferación nuclear no hace más que complicar el escenario europeo y mundial. La desintegración de la Unión Soviética y la pérdida de control sobre los arsenales nucleares tácticos y estratégicos representa el peligro más grande en todo el proceso de desintegración soviética. Si bien la venta y

proliferación de tecnologías balísticas y nucleares a otras regiones -en particular el sureste de Asia y el Medio Oriente- representa un efecto colateral de este proceso, no podemos olvidar que si Ucrania, Kazajistán y Belorus deciden no transferir sus armas nucleares estratégicas a Rusia, de la noche a la mañana se convertirían en las tercera, cuarta y quinta potencias nucleares en el mundo.

Durante la Guerra Fría, las armas nucleares habían jugado el papel de reguladoras de las consecuencias de la dinámica del cambio. Hoy, la potencial diáspora del arsenal nuclear soviético y la proliferación regional representan uno de los más grandes retos a un orden internacional estable y pacífico.

La reestructuración del sistema internacional hace que el potencial de fragmentación en otras regiones aumente también. Algunas dinámicas contenidas por la rivalidad bipolar bien podrían desbordarse y conducir a enfrentamientos armados en Corea, entre India y Pakistán, en el Pacífico o de nueva cuenta en el Medio Oriente. Sin la dinámica generada por dos superpotencias enfrasacadas en un juego de suma-cero en todo el mundo, no sería descabellado pensar que habrá un monitoreo disminuido de cuestiones políticas y militares en otras regiones que han dejado de ser el gatillo de enfrentamientos bipolares.<sup>45</sup> Kashmir, Chipre, el conflicto Árabe-Israelí, Somalia, y Afganistán son un recordatorio

---

<sup>45</sup> Ver el ensayo de Stanley Hoffman, "A New World and its Troubles" en Rizopoulos, op cit.: pp.274-292.

de conflictos no resueltos que ya no cuentan con el estigma bipolar.

Por todo lo anterior, es muy probable que todo intento por hacer de la estabilidad el valor estratégico central de la Posguerra Fría generará desilusión tras desilusión. El conflicto y la fragmentación representan tendencias inherentes a la desarticulación del sistema de seguridad internacional y del cambio en las relaciones internacionales de un período cualitativamente distinto a los últimos cuarenta y cinco años.

#### El Desorden de la Posguerra Fría

No cabe duda que conceptos como "sistema", "estructura", y "orden" transmiten una idea de regularidad y diseño. Sin embargo, también implican tendencias de cambio, interacciones entre los Estados y distribución de patrones de poder. El hecho de que las tendencias de fragmentación e integración operen simultáneamente sugiere que el conflicto bien puede volver a ser un factor más frecuente en el sistema internacional en estos momentos de transición como resultado de las contradicciones entre fragmentación e integración. En cada región, las interacciones políticas, militares, económicas y sociales no aparecen más como una relación dialéctica entre imperialismo y liberación nacional, o entre capitalismo y socialismo, sino como una entre orden y desorden <sup>46</sup>, o de status quo o futuro preferido.

---

<sup>46</sup> Lawrence Freedman, op cit.: p.27.

Por un lado, puede generarse conflicto a raíz de la interdependencia y la integración: la interdependencia es tanto una fuente de conflicto como lo es de consenso, en particular, entre naciones con perfiles, intereses, y objetivos semejantes. Ello es evidente en los procesos de negociación del EMU, de la CE con la EFTA, y del GATT.

Si bien existe un debate en torno a si la riqueza es un fin en si mismo y no un medio para lograr mayor poder, los conflictos en torno a políticas comerciales e industriales implican fundamentalmente una lucha por el posiciones en el sistema internacional, ya que la riqueza económica es un componente fundamental del poder. Hoy en dia, uno no puede hacer de lado el hecho de que un énfasis creciente en los objetivos del bienestar económico y por ende, en la importancia de los recursos e instrumentos económicos caracterizan a las relaciones interestatales.<sup>47</sup> Sin embargo, aun si estas preocupaciones llegan a dominar el debate político interno de la mayoría de las naciones, el resultado final podría ser mayor conflicto. Si las élites políticas dependen del comportamiento económico de manera creciente para mantenerse en el poder, conflictos en torno a recursos económicos podrían adquirir un mayor peso en el sistema internacional. Esta dinámica política interna, junto con las

---

<sup>47</sup> Bien podría ser que las élites a cargo de la formulación de política exterior y económica no estan dispuestas todavía a aceptar los argumentos formulados por Paul Kennedy, entre otros, acerca de los peligros inherentes a los costos de una política imperial (*imperial overstretch*), pero también se dan cuenta que deben responder a las demandas de bienestar económico de sus sociedades.

características del sistema financiero y comercial internacional, podría resultar en una definición más amplia de seguridad internacional: Miles Kahler escribe que semiconductores japoneses podrían agregarse al petróleo del Golfo Pérsico como componentes fundamentales de bienestar económico y seguridad nacional.<sup>48</sup>

Sin hacer eco de la ola de pesimismo que ha surgido como respuesta a las perspectivas y esperanzas de mayor bienestar económico, y por lo tanto de estabilidad, debemos entender los cambios en la economía internacional y su peso fundamental en las relaciones internacionales no como una solución inevitable a los viejos problemas de conflicto entre los Estados, sino como un factor intimamente vinculado al conflicto, tal y como lo ha estado desde el nacimiento del capitalismo y la consolidación del Estado-Nación.

Por otra parte, el conflicto es un fenómeno inherente a la fragmentación. Serbia, Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, los nuevos Estados de la CEI, Nagorno-Karabaj son todos sinónimos de enfrentamiento e incertidumbre.

Tampoco podemos descartar los conflictos al interior de los Estados como una amenaza también a la precaria estabilidad en distintas regiones. Las "victorias populares" en los países de Europa Central no son de ninguna manera garantías de una mayor interacción entre estructuras institucionales, o de consolidación democrática. Contrariamente a la lectura fundamental que hace

---

<sup>48</sup> Miles Kahler, "The International Political Economy", en Rizopoulos, op cit.: p.105.

Fukuyama del sistema internacional de la Posguerra Fria, existen pocos motivos para creer que aquellas naciones que no sigan el modelo democrático liberal estan condenadas al basurero de la historia, y que no habrá retrocesos en los procesos de consolidación democrática. No hay nada que garantice a las democracias funcionales que problemas como la proliferación, las características de las prácticas comerciales japonesas o el resurgimiento del poder alemán, por ejemplo, seran manejadas adecuadamente.

El sistema internacional siempre ha encerrado un componente importante de inestabilidad, y existe poca evidencia que el futuro será diferente. La estructura del sistema internacional no se parecerá al orden de la posguerra si estas dos tendencias -de fragmentación y de integración- operan de manera paralela durante la próxima década. No existen evidencias incontrovertibles que esto sucederá así, pero si los acontecimientos más recientes son un fiel barómetro de la situación internacional de las siguientes décadas, bien podríamos estar en el umbral de un delicado equilibrio entre estas dos tendencias.

El tema nodal para este trabajo es, entonces, el paso del monopolio del poder a una mayor difusión del poder en las relaciones Atlánticas, y de la certeza a la incertidumbre. En un nivel, la Guerra del Golfo ha resaltado estas dos características discrepantes del escenario internacional: la naturaleza distinta del poder, en particular entre sus dimensiones político-militares y político-economicas. En otras palabras, una distribución

desequilibrada del poder entre Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón.

Si la difusión del poder es una primera manera de abordar estas transformaciones fundamentales, una segunda manera es a través de la interacción entre estructuras y foros de concertación política y económica (CSCE, ASEAN, G-7 por ejemplo) y los patrones tradicionales del Estado, basados en cálculos y premisas de seguridad, poder militar, rivalidades étnicas, o reivindicaciones territoriales. La invasión iraquí a Kuwait podría representar una de las primeras manifestaciones de las contradicciones crecientes entre estos dos niveles.

Indudablemente, este es un período en el cual la discrepancia entre mecanismos de organización formal del mundo en bloques regionales con intereses convergentes, y las realidades de marginalización, nacionalismo y poder militar, crearán enfrentamientos formidables. Existen regiones en donde la interacción entre las fuerzas de integración y las fuerzas de fragmentación no está en equilibrio; es aquí donde el potencial para el conflicto es mayor. Si a ello agregamos que una característica tradicional e histórica de la actuación de los Estados en la política internacional puede reducirse a tres patrones básicos de interacción -todo Estado busca mantener su poder, incrementar su poder, o demostrar su poder<sup>49</sup>- las perspectivas de orden y estabilidad son tan impredecibles como lo son esperanzadoras.

---

<sup>49</sup> Morgenthau, op. cit.: pp.52-53.

Estamos entrando a una nueva fase de la historia. De ninguna manera es "el fin de la historia"<sup>50</sup>, una noción basada en una serie de aseveraciones cuestionables (que la caída del comunismo implica el triunfo definitivo del liberalismo occidental, el fin de la ideología, y el advenimiento de un período de preocupaciones materiales); es un período en el cual las discrepancias entre la organización formal de las estructuras internacionales y las realidades del poder crearán contradicciones y retos formidables.

Europa es hoy testigo de un regreso a la historia: un retorno de la etnicidad, del nacionalismo, de una lucha por el poder y la influencia.

---

<sup>50</sup> Me refiero a la tesis que Fukuyama presentó primero en su ya famoso artículo "The End of History?" publicado en National Interest, verano 1989 :pp.3-18 y que amplió en su libro The End of History and the Last Man, op. cit.

## 3 EL PERFIL DE LA ALIANZA ATLANTICA

"Si Europa es restaurada como una comunidad solvente y vigorosa...el peligroso conflicto entre nosotros y los soviéticos, en terminos de Europa, disminuirá."

George Marshall<sup>51</sup>

Esta observación de Marshall resume el conflicto central en torno del cual giraría la Guerra Fria: la división de Europa. Como se señaló anteriormente, este enfrentamiento surgió de la destrucción de los componentes del equilibrio central en el sistema internacional (las potencias europeas) y la consolidación de dos potencias periféricas que (Estados Unidos y la URSS) que ocuparon ese vacío de poder y se encontraron frente a frente en suelo europeo. Walter Lippman tenía una buena parte de razón al observar que la política de contención -englobada en aquél primer documento toral elaborado por Kennan, la resolución 20 del Consejo de Seguridad Nacional, (NSC-20)-<sup>52</sup> adolecía de una falla fundamental. No resolvía el conflicto central en Europa: la división de Alemania y las percepciones de inseguridad soviética.

---

<sup>51</sup> Citado en John L. Gaddis, Strategies of Containment. An Appraisal of US Postwar National Security Thinking. Nueva York: Oxford University Press, 1982 :p.89.

<sup>52</sup> Uno de los mejores análisis acerca de la doctrina de la contención es el libro de John Lewis Gaddis, Strategies of Containment.

Los acontecimientos de los últimos dos años parecerían darle la razón a Lippman. Una vez resuelta la cuestión alemana, la Guerra Fria se ha desvanecido.

El propósito de este capítulo es señalar las profundas transformaciones que fueron ocurriendo en las relaciones europeo-estadounidenses durante aproximadamente 45 años de rivalidad bipolar. Nuestro marco de referencia se encuentra en el patrón de interacción Atlántica a través de la OTAN, establecida en 1950 a raíz de la firma del Tratado del Atlántico Norte en 1949.

Calleo ha descrito la historia de las relaciones Atlánticas en el seno de la OTAN como un proceso cíclico que refleja los intereses y preocupaciones de la política exterior de Estados Unidos. A cada reajuste estadounidense, han correspondido políticas de respuesta europeas. En otras palabras, en la medida en que Washington se volvía más protagónico y buscaba, por ejemplo, rearmarse, Europa buscaba resistirse a la carrera armamentista; cuando Estados Unidos buscó limitar el gasto de defensa y mejorar las relaciones con Moscú, Europa intentó garantizar la presencia y el compromiso de Washington con la Alianza Atlántica.<sup>53</sup>

Lo cierto es que si bien esta lectura es fundamentalmente correcta, en la historia de la relación trasatlántica desde 1945,

---

<sup>53</sup> La segunda parte del libro de Calleo, Beyond American Hegemony, describe en tres periodos este proceso: de 1948 a 1960, caracterizado por la hegemonía estadounidense; de 1961 a 1976, cuando la détente culminó en la solicitud europea de contrarrestar la amenaza soviética con un salto cualitativo del compromiso nuclear estadounidense en suelo europeo; y de 1976 en adelante, caracterizado por el recrudecimiento de la rivalidad entre ambos bloques, y -hasta el momento en que Calleo escribe su libro- los rendimientos marginales de una política de rearme y confrontación.

no siempre fue evidente en todo momento y para todos los actores que la defensa de Europa Occidental debía estar organizada con base en la cooperación Atlántica. Es más, la delicada relación entre Europa y Estados Unidos -de la cual nunca estuvo ausente un elemento de conflicto- en el seno de la alianza reflejo más bien un *pas de deux* entre dos partes de un acuerdo que eran, a la vez, rivales y aliados.<sup>54</sup> Alfred Grosser resumiría en una frase el gran dilema que para Europa representó siempre la OTAN: ¿Cómo se puede continuar ejerciendo influencia global cuando uno mismo sabe que ha dejado de ser una potencia mundial?<sup>55</sup>

### **La Creación de un Nuevo Orden**

El desarrollo de las relaciones estratégicas entre Estados Unidos y Europa a partir de 1945 puede ser interpretado como las distintas maneras en que Estados Unidos estableció su esquema de despliegue ofensivo de avanzada (*forward defense*) en Europa, y la manera en que Europa buscó garantizar la presencia estadounidense en el continente. En el terreno militar, la cooperación Atlántica se institucionalizó a través de la OTAN, en 1949. Para 1950, se

---

<sup>54</sup> Esta es la visión predominante en los escritos de Alfred Grosser, Les Occidentaux. Les pays d'Europe et les Etats-Unis depuis la guerre. Paris: Fayard, 1978; Andre Fontaine, Histoire de la guerre froide. Paris: Fayard, 1970; Lawrence Freedman, The Evolution of Nuclear Strategy. Londres: Macmillan Press/IISS, 1981; Hedley Bull, "European Self-Reliance and the Reform of NATO", en Foreign Affairs. verano 1983 :pp874-892; Stanley Hoffman, Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War. Nueva York: McGraw-Hill, 1978; y Michael Howard, "Deterrence, Consensus and Reassurance in the Defence of Europe" en Adelphi Papers 184. Londres: IISS, pp.17-26, entre otros.

<sup>55</sup> Ver Grosser, op. cit.: p.325.

había intentado organizar -con una clara orientación atlanticista para así asegurar el apoyo estadounidense- la Comunidad de Defensa Europea (EDC) con el propósito de organizar de manera clara la cooperación militar en Europa Occidental. Sin embargo, el rechazo de dicho proyecto en la Asamblea Nacional francesa en 1949 y el ingreso de Alemania a la alianza occidental en 1955 <sup>56</sup> imprimirían de manera irreversible el sello atlanticista a la OTAN.

En este sentido, es particularmente ilustrativa la posición de algunos gobiernos europeos con respecto a la presencia estadounidense en la OTAN.

Gran Bretaña estaba convencida de la necesidad de anclar a Estados Unidos firmemente en Europa. No deseaban ver su influencia con Washington diluida por la presencia de una coalición continental, ni tener que desviar los escasos recursos a su disposición para sostener su posición global para la defensa continental. La OTAN parecía una solución ideal.

Por su lado, Francia veía en las fuerzas estadounidenses un instrumento idóneo para contener tanto a los soviéticos como a los alemanes.<sup>57</sup> De este modo, los recursos franceses podían dirigirse

---

<sup>56</sup> La Fuerza Multilateral (MLF) de 1962, el retiro francés de la estructura militar de la OTAN -argumentando la falta de credibilidad de la nueva estrategia nuclear de la OTAN -la doctrina de respuesta flexible- y la misma revitalización de la UEO a partir de 1990, han representado distintos esfuerzos por impulsar mecanismos de mayor cooperación en materia de defensa entre los países de Europa Occidental.

<sup>57</sup> La función de la OTAN comenzó a ser explicada como el mecanismo para "keep the Americans in, keep the Soviets out, and keep the Germans down", a la que ya se hizo referencia en páginas anteriores.

a reconstruir la economía y a fortalecer una posición internacional que, en Indochina y posteriormente en Argelia, comenzaba a sacudirse. El poder americano podía ser canalizado entonces, a defender los intereses vitales de seguridad franceses, tanto en Europa como en el resto del mundo.<sup>58</sup>

La Alemania de Adenauer también buscaba garantizar un papel estadounidense preponderante en la OTAN. Mientras que el Partido Social Demócrata (SPD) y algunos miembros del Partido Demócrata Cristiano (CDU) temían que la OTAN pudiese detener el proceso de unificación alemana, el canciller alemán veía a la reunificación de una Alemania neutral como un objetivo ilusorio y poco deseable. La necesidad de contar con un ejército alemán, previsto por la OTAN desde las primeras etapas de la alianza, podría convertirse en la palanca para recuperar la soberanía de la República Federal Alemana en un contexto que además, fortalecería su recuperación económica y su proceso democrático.<sup>59</sup> Adenauer siempre siguió la misma estrategia con la condición de que la RFA fuese tratada como cualquier otro miembro de la alianza.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Ver Michael Harrison, The Reluctant Ally: France and Atlantic Security. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981; y, Calleo, op. cit. :p.35.

<sup>59</sup> Ver Stephen Larrabee, ed., The Two German States and European Security. Londres, Macmillan, 1989.

<sup>60</sup> El libro de Richard Barnett, The Alliance: America-Europe-Japan; Makers of the Postwar World. Nueva York: Simon and Shuster, 1983: pp.15-58 y en particular 56-58, contiene un análisis profundo acerca de las visiones alemanas de la Alianza Atlántica y del papel que jugó Adenauer en la consolidación de Alemania en el seno de Europa Occidental y en las relaciones con Estados Unidos.

Los otros socios europeos de la OTAN veían con el mismo entusiasmo el involucramiento de Estados Unidos. Para los países más pequeños, la protección estadounidense parecía mucho más confiable y menos onerosa que un sistema dominado por sus vecinos más grandes.

Tal y como lo sugieren Calleo y Grosser,<sup>61</sup> la historia del período de la entreguerra sugiere el porqué las potencias europeas prefirieron aceptar la hegemonía estadounidense al finalizar la segunda guerra. Si las condiciones para la restauración del viejo equilibrio continental habían dejado de existir antes de 1939, no podía esperarse que aquellas existiesen después de la derrota de Alemania. Con Estados Unidos comprometido con el liderazgo de la Alianza, cada nación europea podía entonces maniobrar en busca de mejorar su posición respecto a Estados Unidos y al mismo tiempo, alcanzar objetivos específicos de su política exterior.

En la esfera económica, la relación entre la orientación atlanticista y la orientación europea se dió de manera distinta. Desde un principio, Estados Unidos apoyó el establecimiento de mercados abiertos en todo los países que participaron en el Plan Marshall y los intentos por establecer cooperación económica entre los países de Europa Occidental. La creciente fuerza de la CE en el comercio internacional llevó inevitablemente a conflictos de interes económico con Estados Unidos.

---

<sup>61</sup> Ver Grosser, op. cit. y Calleo, op. cit. :pp.35-37.

En general, las consecuencias del desarrollo económico de Europa Occidental en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial fueron las de una creciente incongruencia entre las posiciones militares y económicas de Europa Occidental en el sistema internacional.

Por un lado, la cooperación militar estaba organizada en torno a la relación trasatlántica en la OTAN, y si bien por el otro, el marco general de cooperación económica estaba dado por el sistema de Bretton Woods, la CE representaba un esquema mucho más institucionalizado y concreto en el campo comercial y económico. Los problemas y las tensiones en el campo militar se dieron principalmente a raíz de cuestiones de política estratégica y nuclear, y al problema de la distribución de costos ("**burden sharing**") entre los aliados. Fueron conflictos que se dieron primordialmente dentro del contexto de la OTAN. En contraste con este patron, las tensiones en el terreno económico se dieron entre la EC y los Estados Unidos.

La posición hegemónica de Estados Unidos en los años posteriores a la segunda guerra mundial estaba basada en el dominio relativo de la economía estadounidense, y en un monopolio -aun más breve- de las armas nucleares.<sup>62</sup> La tendencia general con respecto

---

<sup>62</sup> Esta es la lectura fundamental que hace Joseph Nye acerca de la posición internacional de Estados Unidos en su libro Bound to Lead. The Changing Nature of American Power. Nye sostiene que la hegemonía estadounidense, simbolizada por la proclamación del "siglo Americano" por la revista Time en 1945, representa un periodo anómalo en la historia de la política exterior de Estados Unidos. Afirma que fueron sólo unos años en que Estados Unidos rebasó el 25% de la producción mundial y mantuvo el monopolio nuclear. Estas últimas décadas han sido testigas de un retorno a

a la posición de Estados Unidos en el sistema internacional a lo largo de ese período fue lo que Joseph Nye Jr. caracterizaría como un retorno a patrones normales de poder y preeminencia económica, y lo que Kennedy y Calleo identificarían como una caída relativa de su poder hegemónico. Económicamente, Estados Unidos contaba, aproximadamente, con el 34 por ciento del PNB mundial en 1950; con el 60 por ciento de la producción industrial mundial; y con el 50 por ciento de las reservas monetarias internacionales totales. Para 1980, los datos correspondientes eran 23 por ciento, 30 por ciento, y 6 por ciento respectivamente.<sup>63</sup>

A partir de fines de los años cincuenta, Estados Unidos perdió su superioridad militar nuclear cuando la Unión Soviética desarrolló la capacidad de lanzar un segundo ataque nuclear retaliatorio. Este cambio en las relaciones de poder en el campo militar y que condujo prácticamente a un estado de paridad nuclear entre las superpotencias, fue institucionalizado mediante los acuerdos del Tratado SALT I en 1972.

### **Cooperación y Rivalidad**

Hacia mediados de la década de los años sesenta y durante la década de los años setenta, la alianza occidental tuvo que enfrentar los reajustes y cambios en los patrones de poder en el

---

patrones y esquemas mucho más normales de interacción estadounidense en el sistema internacional.

<sup>63</sup> Ver Calleo, op. cit.: cap.6; y Nye, op. cit. : pp.205

El propio Calleo, Kennedy y Robert Gilpin entre otros, han hecho proyecciones que para el año 2000, sitúan la participación estadounidense del PNB mundial alrededor de un 17 a 18 por ciento.

seno de la OTAN, así como el relativo declive de la hegemonía estadounidense. Para Stanley Hoffman, la política exterior de las distintas administraciones estadounidenses durante este periodo

puede interpretarse como las distintas maneras en que el país busco adaptarse a un sistema internacional más complejo y encontrar una visión inovativa de orden mundial.<sup>64</sup>

Si bien el proceso de rearme emprendido por las administraciones de Kennedy y Johnson fortaleció notablemente a las fuerzas estadounidenses emplazadas en Europa<sup>65</sup>, los aliados -en particular la República Federal Alemana- también incrementaron el gasto en materia de defensa y el personal militar activo. Sin embargo, lo que los alemanes sumaron a las capacidades de disuasión convencional de la OTAN en terminos de recursos y personal, restaron con los imperativos políticos que impusieron a la doctrina estratégica de la OTAN.<sup>66</sup> La preocupación alemana por tener que ceder territorio en el evento de un ataque soviético impuso la estrategia de "forward defence" (una línea defensiva establecida en territorio enemigo) con el propósito de detener un avance soviético en la frontera interalemana en vez de tener que ceder

---

<sup>64</sup> Ver Stanley Hoffman, Dead Ends. American Foreign Policy in the New Cold War. Cambridge: Ballinger, 1983: p.2.

<sup>65</sup> Este patrón se da de manera creciente por lo menos hasta 1964 y 1965, cuando el involucramiento creciente de Estados Unidos en Vietnam empezó a desviar recursos materiales y humanos hacia el sureste asiático.

<sup>66</sup> Ver el libro de Stephen Larrabee, The Two German States and European Security. Londres: Macmillan, 1989, uno de los mejores esfuerzos que se han hecho por analizar la política de seguridad alemana y su papel en la alianza occidental.

territorio propio para ejecutar una defensa móvil a profundidad.

Al mismo tiempo, la sensibilidad alemana en reconocer la división de su territorio hacían diplomáticamente delicado establecer una cadena de fortificaciones militares permanentes a lo largo de la frontera inter germana. En este mismo sentido, era difícil emplazar tropas estadounidenses en sectores clave de la frontera, y consideraciones diplomáticas llevaron a estacionar tropas belgas y neerlandesas en sectores críticos.

El retiro francés de la estructura militar de la OTAN en 1966 fue el golpe más duro de todos. De por sí, las tensiones con Gran Bretaña se habían acentuado a raíz del asunto "Skybolt" y del fracaso de la fuerza nuclear multinacional (MLF)<sup>67</sup>, reflejando un proceso de creciente disparidad entre intereses nacionales y objetivos comunes.<sup>68</sup> Si bien Gran Bretaña logró superar las

---

<sup>67</sup> El programa **Skybolt** buscaba dotar a la Gran Bretaña de un proyectil nuclear táctico de mediano alcance, lanzado desde el aire. La administración Kennedy, y en particular el secretario de defensa Robert McNamara se opusieron al proyecto del primer ministro Macmillan con el argumento de que existía ya un proyectil estadounidense similar y que el programa iba a ser cancelado sin tomar en cuenta que el proyecto se había convertido en un símbolo de la independencia militar británica.

El concepto de la MLF proponía la creación de una fuerza nuclear separada, instalada en barcos de distintas nacionalidades y comandada por SACEUR (Comando Supremo Aliado en Europa, encabezado como regla general desde la firma del Tratado del Atlántico Norte de 1949, por un general estadounidense). Francia se opuso terminantemente.

El desenlace, a raíz de la Conferencia de Nassau el 18 de diciembre de 1962, fue la venta de misiles Polaris a la flota británica.

<sup>68</sup> La llamada crisis de los misiles de octubre de 1962 sólo sirvió para confirmar las sospechas aliadas, y en particular galas, acerca del unilateralismo estadounidense y la gran disparidad de poder entre Europa y Estados Unidos. Ello quedó claramente ilustrado cuando Kennedy decidió enviar a Dean Acheson, ex

asperezas con el gobierno de Washington, las relaciones franco-estadounidenses experimentaron un deterioro creciente. La carta que De Gaulle envió al presidente Johnson lo decía todo:

Deseo expresarle que Francia esta consciente de la medida en que la solidaridad defensiva establecida por 15 naciones occidentales libres contribuye a garantizar su seguridad, y en particular el papel esencial desempeñado por Estados Unidos en este sentido....Sin embargo, Francia considera que los cambios que han ocurrido desde 1949, y que ahora estan ocurriendo en Europa y en Asia, asi como el desarrollo de su propia situación y fuerza, no justifican... los actuales acuerdos de naturaleza militar....Por ello es que Francia se encuentra determinada a recuperar en todo su territorio, el pleno ejercicio de su soberanía....Francia se visto obligada a modificar la forma de nuestra Alianza, sin alterar su substancia.<sup>69</sup>

Como agudamente señala Calleo, a raíz de la salida francesa de la OTAN, el aspecto convencional de la estrategia de respuesta flexible (*flexible response*) -con la cual la OTAN comenzaría a repeler un ataque soviético por medios convencionales y llegaría a utilizar armas nucleares intercontinentales en caso de ser necesario- quedaba condenada a lo que siempre habia sido: una pausa para decidir si valía la pena o no lanzar un ataque nuclear estadounidense en contra de Moscú en defensa de territorio europeo.<sup>70</sup>

---

Secretario de Estado del presidente Truman, a informar a los aliados europeos acerca de la decisión tomada por su administración con respecto a los silos soviéticos en territorio cubano. El presidente De Gaulle preguntó al enviado estadounidense: "Estoy siendo consultado, o estoy siendo informado?". Acheson contestó: "Esta siendo usted informado". Cit. por Grosser, *op. cit.*: p.199.

<sup>69</sup> cit. por Grosser, *Ibid.*: pp.213-214.

<sup>70</sup> Ver Calleo, *op. cit.*: p.49.

La política exterior de Richard Nixon y su Secretario de Estado, Henry Kissinger, reconoció la paridad y la interdependencia político-militar con la Unión Soviética y, consecuentemente, otorgó prioridad a una diplomacia diferenciada y multipolar que privilegiaba consideraciones geopolíticas y militares. La línea directriz de este nuevo enfoque era la búsqueda de una fórmula que redujese la presión sobre los recursos estadounidenses sin minar el orden internacional de la posguerra ni a la hegemonía estadounidense en ese sistema. En pocas palabras, la estrategia de Nixon planteaba, a grandes rasgos, no un papel disminuido para Estados Unidos, sino maneras menos costosas de ejercerlo.

El resultado lógico de esta lectura llevaba a la formulación de tres posibles opciones: 1) una nueva tecnología o doctrina militar que proveyera de superioridad a bajo costo; 2) una nueva relación con la Unión Soviética que redujese los costos del enfrentamiento bipolar; y 3) una nueva relación con los aliados europeos y otras naciones con los cuales se compartieran costos.<sup>71</sup>

Debido a que no existía una alternativa militar barata, Nixon y Kissinger optaron por implementar las otras dos variables diplomáticas. Esto cayó en el terreno fértil de la **Ostpolitik**, una iniciativa de Willy Brandt que ya había inaugurado un proceso de distensión con la Unión Soviética mucho antes que Estados Unidos comenzara a hablar de **détente**. Si bien la distensión -muy

---

<sup>71</sup> Ver Calleo, op. cit., Gaddis, op. cit., Seyom Brown, The Faces of Power. Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Reagan. Nueva York: Columbia University Press, 1983.

significativa en el contexto de las relaciones Atlánticas porque representa una iniciativa y un espacio primordialmente europeo encabezado por Alemania- marcó un nuevo período en las relaciones entre los países de la Alianza Atlántica y con el bloque soviético, una vez superado el impacto de la distensión en el proceso de control de armas (SALT I y el Tratado ABM), esta nueva política estaba destinada, de manera predecible, a producir profundas desilusiones.

La política exterior de la administración Nixon estaba diseñada para fortalecer el papel de los Estados Unidos en el sistema mundial y no para ceder posiciones a otros actores del escenario internacional.<sup>72</sup> Como bien ha señalado David Calleo, "bajo estas circunstancias, compartir los costos militares en la alianza [*burden-sharing*] se convirtió más en una política diseñada para consolidar la hegemonía estadounidense que en un intento por compartirla."<sup>73</sup> En vez de que el poder estadounidense sostuviera al sistema, el sistema contribuiría a sostener el poder de Washington. Así, "*burden-sharing*" fue concebido como un mecanismo que aumentaría el apoyo de los países europeos en vez de reducir

---

<sup>72</sup> Ver Gaddis, op cit.; Henry Kissinger, "What Kind of New World Order" en The Washington Post. 23 diciembre, 1991.

<sup>73</sup> Calleo, op cit.: p.60.

el papel protagónico de Estados Unidos.<sup>74</sup>

La consecuencia más inmediata y trascendental de esta decisión estadounidense fue que Europa le dió un curso propio a la política de distensión con Europa Oriental y la Unión Soviética. La *Ostpolitik*, y la política de distensión europea en general, legitimizada por los propios estadounidenses, desencadenó una serie de políticas divergentes que lógicamente, tarde o temprano, harían evidentes las diferencias esenciales entre los intereses y percepciones geopolíticas de Estados Unidos y Europa.

### **La Guerra Fria II**

Aun en retrospectiva, es difícil definir de manera precisa el perfil de la administración Carter. Si bien el presidente Carter llegó al poder como resultado de una oleada de indignación en contra de Vietnam y Watergate, nunca pudo sustraerse de los efectos de políticas implementadas por sus antecesores. Afganistán, Iran, Centroamérica, Angola, y el Cuerno de Africa provocaron una revisión dramática de la política exterior del presidente Carter,<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Ver André Fontaine, L'une sans l'autre. Paris: Fayard, 1992: pp.34.

<sup>75</sup> Seyom Brown, en su libro The Faces of Power, escribe que si bien la política exterior de Carter sufrió duros reveses y abusó de excesos retóricos, no hubo un replanteamiento fundamental de los intereses estadounidenses durante este período: "It was not that the United States during the Carter years failed to exercise international power; more often than not it did so effectively. Rather, Carter's idealistic professions on the way in and on the way out were so overblown that the administration was set up for the charge largely valid- that US power under Carter was grossly inadequate to the country's stated purposes. The story of the Carter administration's performance in world affairs reveals this shortfall in episode after episode." op. cit.:p.463.

y en en el proceso, sentaron las bases para un nuevo ciclo de percepciones de seguridad estadounidense que tendría un efecto profundo en las relaciones interatlánticas.

La política exterior de James Carter fue aun más lejos en su intento por adaptar la política exterior estadounidense a las "complejidades emergentes" del sistema internacional y formular políticas que partían, en teoría por lo menos, de un reconocimiento de la interdependencia como concepto nodal de las relaciones internacionales. En la practica sin embargo, no fue una política del todo clara, y puede interpretarse como una búsqueda de equilibrio y la alternancia entre esta nueva orientación basada en la interdependencia y una visión más tradicional de liderazgo y poder, que dominó en los últimos años de la administración Carter.<sup>76</sup>

El acelerado proceso de rearme soviético a lo largo de la década de los años setenta, y en especial el creciente numero de misiles de mediano alcance (SS-20), estaba causando alarma en los paises de la Alianza Atlántica y en particular en la RFA. El canciller alemán, Helmut Schmidt, empezó a presionar a Washington para confrontar este reto con el despliegue de misiles de mediano alcance en territorio europeo, y en 1979, la OTAN decidió implementar la "decisión de doble vía" ("Two Track Decision"): por un lado continuar en las negociaciones de desarme con los

---

<sup>76</sup> Ver Brown, op cit.: pp.452-481, y Stephen Ambrose, Rise to Globalism. 5 ed., Nueva York: Penguin, 1988: cap.14.

soviéticos<sup>77</sup> y al mismo tiempo proseguir con el despliegue de los nuevos proyectiles de alcance intermedio (Pershing II y los GLCM o Crucero) a menos de que se lograra llegar a un acuerdo con los soviéticos antes de 1983. Esta decisión tendría implicaciones importantes para la OTAN en la década de los años ochenta, y generaría visiones europeas y estadounidenses encontradas en torno a los alcances, intereses y objetivos de la relación Atlántica.

La deteriorada superioridad estratégica estadounidense<sup>78</sup> revivió los tradicionales conflictos trasatlánticos inherentes a la extensión de garantías nucleares estadounidenses al viejo continente: ¿Qué tan rápido debía la OTAN responder a un ataque

---

<sup>77</sup> Los tres principales foros de negociación eran **START** (Strategic Arms Limitation Talks) en Ginebra, a nivel bilateral; **INF** (Intermediate Nuclear Forces) también en Ginebra y también a nivel bilateral; y **MBFR** (Mutual Balanced Forced Reduction Talks) en Viena, a nivel europeo.

<sup>78</sup> Durante la década de los años setenta, la Unión Soviética expandió notablemente su capacidad militar: la marina soviética creció hasta convertirse en una flota con capacidad de circunvegación global ("blue-water navy") con la construcción de un primer portaaviones pequeño y la dramática expansión de su flota de submarinos balísticos (Oscar, Delta, y Typhoon) y de ataque; el ejército soviético contó con 10 divisiones más, equipadas con nuevos tanques (T-72 y T-80) y con apoyo de nuevos sistemas de misiles tácticos (FROG); la fuerza aérea desarrolló nuevos aviones de combate (MiG 29, MiG 30, Su 27) y dos nuevos bombarderos de largo alcance (Blackjack y Backfire); y las fuerzas estratégicas (Strategic Rocket Forces) perfeccionaron los cohetes "mirvados" [misiles intercontinentales con ojivas múltiples, cada una programada contra un blanco distinto] pesados (SS-18), habían desarrollado proyectiles de alcance intermedio (SS-20) y corto (SS-21) y estaban probando dos nuevos modelos de alcance corto y mediano (SS-23 y SS-25 respectivamente). De acuerdo con una serie de artículos de prensa aparecidos en The Washington Post y The New York Times a principios de 1990, cálculos recientes de la CIA y del Departamento de Defensa estiman que entre el 20 y el 25 por ciento del PNB se destinó durante este período a la industria militar soviética.

convencional soviético con armas nucleares? ¿Sería capaz Estados Unidos de sacrificar Nueva York por Bonn o Paris en el caso de un ataque soviético a Europa Occidental? ¿Qué tanta responsabilidad tenían que asumir los países europeos para su propia defensa?

El debate Atlántico comenzó a estructurarse en torno a tres cuestiones principales: doctrina estratégica, armas convencionales, y visiones geopolíticas.

A medida en que los europeos fueron resucitando su preocupación en torno a una confrontación nuclear en territorio europeo entre las dos superpotencias, algunos funcionarios y expertos en política estratégica empezaron a apoyar una política declarada de "no primer uso" de armas nucleares por parte de la OTAN.<sup>79</sup> En vez de depender del uso de armas nucleares, la OTAN

---

<sup>79</sup> La doctrina de "respuesta flexible", instrumentada a principios de los sesentas, establecía que en el caso de un ataque convencional de fuerzas del Pacto de Varsovia a territorio de Europa Occidental, la OTAN decidiría en que momento escalar el conflicto y utilizar armas nucleares para repeler el ataque. Detrás de la "respuesta flexible", existían dos imperativos estratégicos fundamentales: el primero, que Europa Occidental carecía de profundidad estratégica, es decir, tenía poco territorio y poca capacidad convencional para detener un prolongado ataque convencional de las fuerzas del Pacto de Varsovia; y el segundo, que las tropas estadounidenses jugaban el papel de un detonador ("trip-wire") como primera línea de combate. Cualquier ataque del Pacto de Varsovia se enfrentaría inmediatamente a tropas estadounidenses. En otras palabras, cualquier ataque soviético a Europa involucraría automáticamente a Estados Unidos, garantizando así que Estados Unidos no se desvincularía de Europa, y que la Unión Soviética, dada la doctrina de respuesta flexible, pensaría dos veces antes de lanzar un ataque convencional en suelo europeo.

Esta visión del efecto "tripwire" fue criticada por académicos, funcionarios y estrategas estadounidenses (entre ellos Fred Iklé, Zbigniew Brzezinski, James Holloway, Samuel Huntington, Henry Kissinger y John Vessey) por carecer de credibilidad, argumentando que las capacidades nucleares de Estados Unidos en Europa debían tener una función de teatro de operaciones, es decir, el objetivo sería utilizar las armas nucleares tácticas para

debía desarrollar un poder disuasivo convencional creíble.

Establecer esta alternativa convencional estaba, a mediados de los años setenta, lejos de ser una realidad. Las fuerzas armadas y el poder convencional de la OTAN estaban muy por debajo del nivel requerido para evitar tener que recurrir rápidamente al uso de armas nucleares. Si bien en 1977, la administración Carter había logrado convencer a sus aliados europeos en la OTAN a incrementar sus gastos de defensa a un 3 por ciento anual como mínimo,<sup>80</sup> la gran mayoría de los gobiernos europeos dejaron de cumplir con este objetivo como resultado de la profunda recesión de 1980.<sup>81</sup> Sin embargo, ya para finales de la década, la OTAN estaba desarrollando nuevas tácticas convencionales y de organización.

---

detener un avance soviético en territorio europeo. Este concepto llamado "discriminate deterrence" tiene su fundamento en los conceptos de contención asimétrica. Ver Discriminate Deterrence. (Report of the Commission on Integrated Long-Term Strategy), enero 1988: en particular, pp.2, 33-37 y capítulo VI.

<sup>80</sup> No sobra recalcar que darle mayor peso a las armas nucleares en la doctrina estratégica de la OTAN le otorgaba a Europa la ventaja de evitar utilizar demasiados recursos en gastos de defensa, y anclaba firmemente a Estados Unidos en Europa.

<sup>81</sup> Un efecto colateral del énfasis en el desarrollo de la capacidad convencional y a la distribución de costos dentro de la alianza fue la nueva ola de recriminaciones en torno a las políticas de adquisición y desarrollo de tecnología militar y de armas. Estados Unidos se quejaba de la falta de estandarización del equipo militar en Europa mientras que los gobiernos europeos acusaban a Estados Unidos de no comprar material europeo. Ni el Congreso ni el Pentágono iban a comprar armas europeas, como tampoco Europa iba a abandonar a su industria militar. Es a partir de este momento que cobran un nuevo impulso los programas de cooperación europeos, sobre todo en el desarrollo de aviones de combate (Tornado, Alpha Jet), misiles tácticos (Exocet, Milan) y helicópteros.

Si bien en el terreno militar, las iniciativas del presidente Carter revirtieron el estancamiento militar y doctrinario de la OTAN, la Alianza Atlántica empezó a pasar por uno de sus períodos de mayor confrontación política, alimentada en gran medida por sucesos políticos y económicos paralelos: Irán, Afganistán, Polonia, la recesión económica en Europa.

Las crisis económicas de principios de los años setenta, profundizadas por las crisis petroleras de 1973 y de 1978-79, castigaron duramente a Europa. La dinámica interna de la Comunidad Europea se vió afectada por la recesión económica de estos años, agravada por los crecientes conflictos comerciales con Estados Unidos y por las constantes fluctuaciones del dolar. La consecuencia directa de ello, y como un esfuerzo para superar el estancamiento institucional, político y económico europeo -la "Euroesclerósis"- fue que tanto la RFA y Francia decidieron formar el Sistema Monetario Europeo (EMS), con la exclusión del dolar.

El caso de la invasión soviética a Afganistán resulta aun más ilustrativo del conflicto de intereses y percepciones atlánticas hacia fines de la década. Mientras que Estados Unidos lo vió como la confirmación de sus sospechas acerca de las intenciones y capacidades reales de la URSS, Europa lo vió más como un intento por garantizar su influencia en un país fronterizo que en un primer paso para lograr control del Golfo Pérsico y del petróleo iraní.<sup>82</sup> Afganistán demostró las contradicciones y límites políticos de la política de distensión: los costos económicos y comerciales de una

---

<sup>82</sup> Calleo, op. cit.: pp.68-69.

ruptura con Moscú serían más altos para Europa que para Estados Unidos, y amenazaban el proceso de concertación política paneuropea.

La consecuencia directa de todo esto fue que para 1980, la Alianza Atlántica se enfrentaba a una nueva politización de las cuestiones de seguridad, y a un amplio movimiento europeo en favor del desarme, todo ello agravado por las percepciones de la nueva administración del presidente Reagan.

Ronald Reagan asumió la presidencia en 1981 con la promesa de restaurar el poder global de Estados Unidos y detener la espiral de inflación que comenzaba a desatarse en lo interno. Los intelectuales de la Nueva Derecha le prometieron al Presidente una revolución tanto en la economía como en la doctrina de seguridad nacional. Por lo tanto, un enfrentamiento con Europa en torno a políticas comerciales y a la división de responsabilidades en la OTAN surgió como una extensión lógica de la ideologización de la política exterior de la administración Reagan y la redefinición de objetivos estadounidenses. Janet Finkelstein argumenta que Estados Unidos ha necesitado a Europa Occidental para legitimizar a su política exterior como algo más que unilateralismo estadounidense. Dado el rechazo a la *realpolitik* como el concepto rector de su actuación en la escena internacional, Estados Unidos ha buscado presentar su accionar como una extensión de principios fundamentales como la libertad, la democracia, y la protección de "valores fundamentales de la cultura occidental". Es precisamente Europa la que convalida esta postura. De ahí que Finkelstein

interprete la controversias interatlánticas de principios de la década de los años ochenta como resultado de las críticas estadounidenses hacia la falta de "apoyo moral" de Europa en la contención del poderío militar y la política exterior soviética.<sup>83</sup>

Si bien esta interpretación de la dinámica Atlántica señala las contradicciones formales que siempre han existido en la formulación de política exterior estadounidense entre principios morales e intereses nacionales,<sup>84</sup> resulta un poco simplista en su explicación de las tensiones entre Europa y Estados Unidos. Para empezar, es precisamente a través del interés nacional que los principios morales pueden jugar un peso específico en la formulación de política exterior. Si bien la socialización y la politización de cada sociedad otorga un contenido y un peso distinto a la ideología, la visión instrumental de la ideología establece que el concepto de moralidad reside fundamentalmente en el contenido que una nación otorga a su definición de interés nacional. Es en la complementación de estas dos lecturas que se pueden explicar algunos de los diferendos en el seno de la OTAN durante la primera mitad de la década pasada: si bien el imperativo

---

<sup>83</sup> Ver Janet Finkelstein, "The Pledge of Allegiance and the Test of Alliance" en Waever et al., European Polyphony. Londres: Macmillan, 1989: p.96.

<sup>84</sup> Si bien la bibliografía existente en torno a esta cuestión ha sido abordada por una muy variada gama de analistas, académicos y funcionarios gubernamentales (entre los que destacan Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski, Robert W. Tucker, Seyom Brown, J.L. Gaddis, Stanley Hoffman y Joseph Nye entre otros muchos) el ensayo de Arthur Schlesinger "National Interests and Moral Absolutes" en Schlesinger, The Cycles of American History. Boston: Houghton Mifflin, 1986: pp.69-86, me parece uno de los más atractivos.

estratégico a ambos lados del Atlántico se definía con el mismo patrón -neutralización de la "amenaza soviética"- los objetivos y los medios para lograrlo eran distintos.

El compromiso Atlántico de los años cincuenta había permitido que coexistieran una relación militar hegemónica con una relación económica más plural. Para la década de los años sesenta, esta coexistencia ya sufría tensiones. Europa esgrimía una ascendencia marcada en el terreno diplomático, y Estados Unidos trataba de consolidar su economía. Mientras que la distensión había eliminado los choques interatlánticos en el seno de la OTAN en los setentas, los conflictos entre Europa y Estados Unidos se multiplicaron en torno a la política hacia el resto del mundo y a su intercambio comercial. El fin de la distensión soviética-estadounidense revivió los desacuerdos en torno a la estructura militar de la OTAN y la política europea hacia Moscú, sin que las fricciones en torno a políticas económicas y comerciales disminuyesen.<sup>85</sup> Más que nunca, la relativa erosión de la hegemonía estadounidense en Europa, y el surgimiento de gobiernos europeos más dispuestos y capaces de esgrimir agendas distintas, alimentaron las tensiones en el seno de la Alianza Atlántica.

Dos acontecimientos cruciales de 1983, el despliegue de los primeros proyectiles Crucero y Pershing II en suelo británico y alemán, y el lanzamiento de la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE), resaltaron las diferencias tradicionales y nuevas en torno a la estrategia militar Atlántica.

---

<sup>85</sup> Ver Calleo, op. cit.: caps. 3, 4 y 5.

La IDE no sólo amenazaba con romper el vínculo estratégico que existía entre Europa y Estados Unidos desde el arranque de la Guerra Fria<sup>86</sup> sino que amenazaba con echar abajo los esfuerzos de los gobiernos europeos por convencer a la opinión pública y a los partidos políticos de sus países de la necesidad de continuar con el emplazamiento de proyectiles nucleares intermedios en sus territorios.

Junto con las tensiones generadas por políticas de defensa, las relaciones Europa-Estados Unidos resintieron diferencias en otros renglones. La férrea oposición de la administración Reagan a la distensión generó innumerables choques en torno a la política comercial y de transferencia de tecnología de los países europeos hacia el bloque soviético. Para Europa en general, la distensión

---

<sup>86</sup> Por muy remotas que pareciesen en ese momento las perspectivas de desarrollo de un sistema antibalístico mínimamente efectivo, sus implicaciones estratégicas a largo plazo no podían ser ignoradas. Por un lado, implicaba que Estados Unidos podría recuperar su superioridad militar y tecnológica. Por otro, amenazaba alimentar la carrera armamentista. Si bien muchos observadores hoy en día le dan crédito a la IDE por haber forzado a los soviéticos a regresar a las mesas de negociaciones en Viena y Ginebra, en aquel momento no eran pocos los que pensaban que la Unión Soviética podía verse tentada a lanzar un ataque nuclear preventivo si consideraba que su posición se deterioraría gravemente.

Para Europa, las implicaciones a largo plazo de la IDE no eran menos preocupantes. Por razones geográficas, el concepto de defensa antibalística no podía ser tan efectiva para Europa que, en teoría, para Estados Unidos. Si los Soviéticos desarrollaban un sistema paralelo, o solamente desarrollaban más y mejores ICBM, el poder disuasivo de los arsenales nucleares británico y francés se vería mermado. Sin la disuasión nuclear, los europeos creían ver desvanecerse el compromiso estadounidense en Europa, y por ende, la seguridad europea.

era la única opción razonable para tratar de romper las barreras existentes entre las dos mitades del continente europeo.<sup>87</sup>

### Glasnost, Perestroika y la Relación Atlántica

La publicación anual del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (IISS), Strategic Survey 1986-87 describía el desarrollo de la política exterior de Estados Unidos en 1986 de la siguiente manera:

El presidente Reagan inició el año con la confianza derivada de su extraordinaria popularidad en casa y la sustancial aprobación de sus aliados...Sin embargo, en el transcurso del año, su administración pareció tener menos control de sus políticas, reaccionando con incertidumbre a los retos en el exterior...La suma de las actividades, errores, y revelaciones del año dejaron a la administración con sus objetivos de política exterior debilitados, y la credibilidad y autoridad del Presidente erosionadas.<sup>88</sup>

Para 1986, había dos factores fundamentales que explicaban el cambio de percepciones en el seno de la Alianza Atlántica.

Primero, el nuevo presidente soviético Mikhail Gorbachev había capturado la atención de Occidente con su política de apertura y reformas al sistema soviético. En un intento aparente de "occidentalización" y acercamiento a Europa, Gorbachev estaba comenzando a alterar los patrones de la Guerra Fria II y de las relaciones de los principales países europeos -en particular Gran

---

<sup>87</sup> El conflicto en torno al gasoducto siberiano fue quizá el más simbólico de todos durante este período.

<sup>88</sup> International Institute for Strategic Studies, Strategic Survey 1986-87. Londres: Brassey's/IISS, 1987: p.5.

Bretaña y la RFA- con la URSS. A la luz de los acontecimientos en la Unión Soviética, el discurso ideologizado estadounidense, las referencias al "imperio del mal", y la política de confrontación y rearme acelerado comenzaban a carecer -a ojos de los europeos- de fundamento.

Segundo, los esfuerzos de Reagan por recuperar posiciones internacionales, y los diferendos que resultaron con Europa a raíz de ello habían dejado la sensación de que el financiamiento de los costos de la hegemonía que buscaba Estados Unidos amenazaba con hacer inoperante a la Alianza Atlántica en el sistema internacional.<sup>89</sup> El envío de marinos a Beirut había sido un fiasco. La invasión a Granada y el bombardeo a Libia alimentaban las críticas europeas a las decisiones unilaterales y a la falta de consulta previa del aliado norteamericano. El encuentro cumbre entre Reagan y Gorbachev en Reykjavik, en octubre de 1986, había revelado la volatilidad de la política estadounidense de control de armas, cuando en cuestión de minutos, el presidente Reagan había estado a punto de conceder profundos recortes en los arsenales estratégicos intercontinentales.

Los reajustes de la política exterior de Estados Unidos hacia 1986, y en particular la postura del presidente Reagan con respecto a la agenda de desarme estaban generando incertidumbre entre sus aliados europeos. Sus propuestas en materia de estrategia nuclear eran poco coherentes con la doctrina nuclear de la OTAN, y Estados Unidos no modificaba su costumbre de no consultar con sus aliados

---

<sup>89</sup> Calleo, op cit.: p.81.

las nuevas propuestas. Si bien la distensión era un concepto que favorecían los gobiernos europeos, ésta se daba a la par de propuestas estadounidenses de disminuir las aportaciones financieras y militares a la OTAN, y de las perspectivas de desvincular estratégicamente a Estados Unidos y Europa a raíz de la IDE y el espíritu de la reunión de Reykjavik. En suma, las dudas europeas en torno a los pasos concretos que se estaban dando en dirección de la nueva distensión con la Unión Soviética de Gorbachev -una distensión que ellos mismos deseaban impulsar- debe interpretarse a la luz del miedo a que se fracturase el vínculo estratégico Atlántico, o a que la cooperación de las dos superpotencias dejase a Europa fuera de la jugada.<sup>90</sup>

Sin embargo, las concesiones soviéticas en materia de misiles de alcance intermedio, el subsecuente Tratado sobre Armas de Alcance Intermedio (INF) firmado en Washington en diciembre de 1987,<sup>91</sup> y las perspectivas de un mayor dialogo con la Unión

---

<sup>90</sup> Ver Buzan, et al., op.cit.: pp.142-143.

<sup>91</sup> El Tratado INF se basó en la formula del "doble cero", es decir, armas nucleares intermedias de largo alcance (con un alcance entre 1000 y 5000 km)[un cero] y mediano alcance (con un alcance entre 1000 y 200 km) [otro cero]. El tercer cero, los misiles de corto alcance (hasta 200 km) se convertiría en un tema álgido entre abril y mayo de 1989, cuando el canciller Kohl buscó que los proyectiles estadounidenses "Lance" (de corto alcance) fueran retirados de territorio alemán. La caída del muro de Berlín a fines de ese año, y la subsecuente unificación alemana, hicieron que este debate desapareciese de la agenda de la OTAN (ya que de utilizar el "Lance", este hubiera caído en territorio de la Alemania unificada) sin que llegase a provocar un enfrentamiento abierto entre Gran Bretaña, Francia, y Estados Unidos por un lado, y la RFA por el otro.

El debate en torno a misiles de corto alcance (SNF) ha tomado otra dirección con los deseos británicos y franceses de desarrollar un misil nuclear táctico aire-tierra (TASM) que pudiese fortalecer

Soviética a raíz del llamado de Gorbachev para buscar un marco paneuropeo de concertación -el llamado "hogar común europeo"- propiciaron que para 1988, la OTAN comenzase a desarrollar un nuevo concepto comprensivo de seguridad y desarme.

---

la capacidad disuasiva de estos dos países. El concepto del TASM es que éste estuviese montado en aviones franceses o británicos, en territorio de estos dos países, y que al ser lanzado, se haría ya cerca de la zona de combate, previsiblemente sobre la frontera alemana para detener cualquier ataque en territorio enemigo. De esta manera, Francia y Gran Bretaña seguirían manteniendo un paraguas nuclear sobre Alemania, y evitarían oposición política alemana a tener nuevamente armas nucleares estacionadas en territorio germano.

#### 4 LA NUEVA DINAMICA A AMBOS LADOS DEL ATLANTICO

"Hoy, nuestra Alianza inicia una transformacion fundamental. Trabajando con todos los paises de Europa, tenemos la determinacion de crear una paz duradera en este continente."

Declaracion de Londres, OTAN,  
6 de julio, 1990

George Kennan, quien ha sido bautizado como el "padre de la contención", veía en la OTAN una serie de problemas a largo plazo. En sus memorias,<sup>92</sup> Kennan acertadamente entendió que el problema de una alianza militar formal, con un despliegue notable de fuerzas convencionales, militarizaría el territorio Europeo en torno a una confrontacion entre las dos superpotencias.

Detrás de la posición de Kennan con respecto a la OTAN, había una visión mucho más general acerca de cómo debía evolucionar el sistema de la posguerra. Mientras que una garantía militar estadounidense en contra de una agresión externa indudablemente sería fundamental, el servicio más importante que podía desempeñar Estados Unidos en Europa era el de propiciar un flujo dramático de ayuda económica a las economías devastadas por la guerra. Un proceso de rearme a través de una estructura formal como la OTAN sólo desviaría recursos europeos y estadounidenses de la verdadera labor en puerta y haría énfasis en la única esfera en que los

---

<sup>92</sup> Ver George Kennan, Memoirs. Nueva York: Pantheon, 1990: pp.406-407.

soviéticos poseían una ventaja comparativa.<sup>93</sup> La relación militar que implicaba la OTAN no podía encerrar el tipo de alianza que Kennan deseaba: la defensa europea de Europa, asistida por Estados Unidos.<sup>94</sup>

Kennan veía en el sistema europeo de la posguerra -y en el restablecimiento del poder económico y político de los países europeos- la llave para diluir la nascente confrontación entre las dos superpotencias. En un mundo más flexible y plural, Estados Unidos podría evitar caer en una Pax Americana hegemónica, que sólo produciría altos costos políticos y económicos para esa nación.<sup>95</sup> Así para Kennan, rearmar a Alemania sólo militarizaría la relación Atlántica y alteraría el delicado patrón de relaciones con Moscú.<sup>96</sup> En términos de la interpretación que Kennan hacía de la historia, un Estado debía tener cuidado de no transformar una ventaja temporal en un esquema permanente encaminado a apuntalar el

---

<sup>93</sup> Ibid.: pp. 406-7.

<sup>94</sup> En este punto ver a Calleo, op. cit.: p.37.

<sup>95</sup> "Memorandum from the director of the Policy Planning Staff, Considerations Affecting the Conclusion of a North Atlantic Pact", citado por Calleo, op. cit.: p.30.

<sup>96</sup> El subsecretario de Estado y compañero de Kennan, Robert Lovett hizo eco del temor de su amigo al afirmar en el verano de 1948 que:

debemos trazar la línea en algún punto antes de que Estados Unidos se encuentre en la posición de tener que sostener la seguridad de todo el mundo...Debemos ser cuidadosos y no extendernos demasiado. Carecemos de los recursos necesarios para simultáneamente financiar la recuperación económica de Europa, proveer de armas a aquellos países o grupos de países que nos lo soliciten y fortalecer nuestra propia capacidad militar.

Citado por J.L.Gaddis, Strategies of Containment, op cit.: p.59.

equilibrio de poder. Ante un grupo de alumnos de la Academia Naval en 1947, Kennan apuntó:

Si deseamos que nuestras relaciones con Rusia sean normales y serenas, lo mejor que podemos hacer es ver que de nuestro lado, por lo menos, sean manejadas sin exabruptos ni una retórica que alimente percepciones de inseguridad.<sup>97</sup>

Walter Lippman, uno de los grandes críticos de la doctrina de la contención y del paso de la contención asimétrica del Plan Marshall y la NSC-48, a la contención simétrica de la NSC-68,<sup>98</sup> veía un error fundamental en la doctrina de la contención y en la concepción de Kennan acerca de los orígenes de la rivalidad con la Unión Soviética. En vez de solucionar el problema de origen de la confrontación bipolar -la división de Alemania- la contención se centraba en las actitudes y en la ideología de la Unión Soviética. Si lo que se deseaba era eliminar el conflicto central entre Estados Unidos y la Unión Soviética, los esfuerzos de la comunidad

---

<sup>97</sup> Kennan, op cit.: pp.359-60. De hecho, esta tesis había sido ya presentada por Kennan en su famoso "telegrama largo" desde Moscú y que aparecería como un artículo llamado "The Sources of Soviet Conduct" en Foreign Affairs. julio 1947: pp.566-82, bajo el seudónimo de "X".

<sup>98</sup> La diferencia entre contención asimétrica y simétrica radica en que la primera era selectiva y buscaba neutralizar a la Unión Soviética sólo en aquellos puntos considerados como vitales para Estados Unidos, mientras que la segunda era general, y buscaba detener cualquier avance o ganancia soviética en cualquier región del mundo. El debate entre contención simétrica y contención asimétrica representa el concepto central del libro de John L. Gaddis, Strategies of Containment, op. cit.

atlántica, y en particular de Estados Unidos, deberían enfocarse a eliminar la fuente de tensión en el corazón de Europa: la presencia de tropas aliadas y soviéticas en territorio alemán.<sup>99</sup>

Durante los cuarenta y cinco años de la posguerra, estos dos elementos de preocupación central de Kennan y de Lippman -la contención y la división de Alemania- se convirtieron en temas centrales no sólo del sistema estratégico mundial, sino de manera más particular, de las relaciones entre Europa y Estados Unidos manifestadas a través de la OTAN.

Hoy en día ya no es controversia escribir que la Guerra Fría ha llegado a su fin. La Unión Soviética se ha desintegrado, y con ella, la necesidad de mantener una doctrina de contención. La unificación alemana ha eliminado el conflicto central que dió origen a la Guerra Fría. Tanto la contención como la cuestión alemana, las dos preocupaciones centrales de Kennan y de Lippman han desaparecido. La era de la posguerra ha llegado a su fin, y comienza a perfilarse una etapa de transición hacia un nuevo sistema internacional.

Las relaciones Atlánticas forman parte fundamental de estos cambios de gran envergadura, sobre todo porque implican en el mediano y largo plazo, una redistribución de patrones de poder.

---

<sup>99</sup> Walter Lippman publicó este punto de vista en una serie de artículos en respuesta al ensayo de Kennan aparecido en Foreign Affairs, "The Sources of Soviet Conduct". Estos artículos aparecieron publicados posteriormente bajo el título de The Cold War. A Study in US Foreign Policy. Nueva York: Macmillan, 1957.

El intercambio entre Kennan y Lippman se convertiría en uno de los debates más importantes de la política exterior de Estados Unidos.

En este sentido, algunos de los cambios que sufra la Alianza Atlántica dependerán en gran medida del juego complejo entre la nueva distribución de poder en el sistema internacional y los cambios al interior de Estados Unidos y de los países de Europa, y que se han hecho aun más patentes como resultado del fin de la Guerra Fría.

Por un lado, se ha dado una caída relativa en el poder de Estados Unidos. Por otro, Europa ha cobrado creciente poder y cohesión como un polo alternativo de poder en el escenario internacional. El que hayan operado cambios fundamentales en el eje central de seguridad internacional (Estados Unidos-Unión Soviética-Europa) es una realidad. Queda por reflexionar que forma tomarán estos cambios en el poder internacional. Por ello, este capítulo privilegia los cambios que han operado al interior de Europa y de Estados Unidos, y la manera en que ambos lados de la Alianza Atlántica se han visto afectados por la revoluciones de Europa Oriental, el derrumbe de la Unión Soviética, y el fin de la Guerra Fría.

#### **Estados Unidos: Nuevas Prioridades**

Hay una gran dosis de verdad cuando James Schlesinger afirma en un artículo reciente que la Guerra Fría otorgó a funcionarios y académicos estadounidenses una especie de **sancta simplicitas**: "puntos de referencia predecibles en un período al que muchos

volverán los ojos con nostalgia."<sup>100</sup> El fin de la Guerra Fría, proclamado por el Presidente Bush en su discurso anual ante el Congreso en febrero de 1992 como la victoria final de Estados Unidos en su lucha contra el poder y la ideología soviética, ha dejado una sensación ambigua en Estados Unidos.

Después de más de cuarenta años de conflictos y de tensión con la Unión Soviética, son varios los observadores que afirman que la contención logró su objetivo final de bloquear la influencia soviética en otras partes del mundo, y provocar la caída del sistema socialista. No hay duda que en el umbral de transición entre la contención y la incertidumbre de la Posguerra Fría, Estados Unidos tiene la oportunidad de fortalecer su capacidad de incidir en la reestructuración del sistema internacional como resultado del colapso del poder soviético y de su habilidad en crear una alianza internacional a raíz de la invasión iraquí a Kuwait.

Hoy en día, el interés central de Estados Unidos -su seguridad- se encuentra en el punto más alto de toda la posguerra. Esto no es producto de un incremento en el poder estadounidense sino por el contrario, responde al repliegue del poder soviético. El resultado ha sido que a excepción de la sombra proyectada por los arsenales nucleares de las exrepúblicas soviéticas, Estados Unidos permanece como la potencia militar dominante en el mundo.

---

<sup>100</sup> James Schlesinger, "New Instabilities, New Priorities" en Foreign Policy. invierno 1991, no.85: p.3.

Si bien es cierto que en terminos de la siguiente década, no existe ninguna potencia en el mundo con el agregado de poder político, económico y militar de Estados Unidos<sup>101</sup>, existe a pesar de todo lo anterior, un cierto grado de incertidumbre acerca de la política exterior de Estados Unidos: de su flexibilidad y capacidad de innovación, de sus objetivos, su capacidad de proyectar poder, y acerca de sus determinantes internas.<sup>102</sup> Han vuelto a resurgir aires aislacionistas, impulsando el debate entre el volver la vista a los problemas internos que aquejan a la sociedad estadounidense y mantener una participación activa en el mundo.<sup>103</sup> Ya en los momentos en que se aceleraban los dramáticos cambios en Europa, Stanley Hoffman señalaba en el otoño de 1989 que:

Aun podemos ejercer liderazgo en aras de objetivos que otros países consideren compatibles con sus intereses. Sin embargo, ya no podemos dominar. Un juego de habilidades debe suplantar al juego de poder. Nuestro poder de control y comando debe complementarse con la capacidad de manejar y convencer...<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Joseph S. Nye utiliza esto como el argumento central de su libro Bound to Lead. The Changing Nature of American Power con el cual busca refutar las tesis declinistas esgrimidas por Paul Kennedy.

<sup>102</sup> Este es el tenor de artículos recientes como los de Terry L. Deibel, "Bush's Foreign Policy: Mastery and Inaction" en Foreign Policy. otoño 1991; David Hendrickson, "The Renovation of American Foreign Policy" en Foreign Affairs. primavera 1992; Strobe Talbott, "Post-Victory Blues" en Foreign Affairs. America and the World 1991-92; y Stanley Hoffman, "What Should We Do in the World?", en The Atlantic. octubre 1989.

<sup>103</sup> Es en este contexto que el libro más reciente de Richard Nixon, Seize the Moment. Nueva York: Simon and Schuster, 1992 busca apuntalar el papel internacional de Estados Unidos.

<sup>104</sup> Stanley Hoffman, op cit.: p.16

Existen tres factores que ponen en duda la solidez de la posición estadounidense en esta década.

Primero, debemos reconocer la existencia de una paradoja: en los momentos del supuesto triunfo en el mundo, Estados Unidos ha experimentado un declive relativo en su poderío durante las últimas décadas. Puede ser cierto que no sea tan profundo y generalizado como han argumentado Paul Kennedy -en su libro Decline and Fall of Great Powers (1987)-y otros "declivistas" como Robert Gilpin y David Calleo, pero indudablemente representa una tendencia que se manifiesta de distintas maneras.

A pesar del perfil actual de las capacidades políticas y militares de los estados herederos de la Unión Soviética -en particular Rusia- y las implicaciones estratégicas de la Guerra del Golfo, no hay duda que esta década muestra tensiones en la relación entre recursos y el involucramiento internacional de Estados Unidos; en otras palabras, lo que Lippman llamó la falta de solvencia de la política exterior ("**insolvency of foreign policy**") en donde involucramiento internacional rebasa al poder nacional. "La política exterior", escribió Lippman en 1943, "consiste en generar un equilibrio entre el poder de la nación y los compromisos de la nación, manteniendo siempre como reserva un margen cómodo de

poder."<sup>105</sup> No cabe duda que la Guerra del Golfo ha puesto en evidencia esta brecha.<sup>106</sup>

Segundo, durante los últimos años de la Guerra Fría, cambios en los patrones de poder han consolidado a Europa y a Japón como rivales económicos y tecnológicos de Estados Unidos. En un mundo que de manera creciente se centra en el comercio internacional, mercados financieros y flujos de capital, esta redistribución del poder económico ha minado la posición de Estados Unidos como vanguardia del mundo industrializado y ha hecho que pierda terreno frente a sus principales rivales económicos.<sup>107</sup>

Sin embargo, existe un tercer elemento que vas más allá del poder político-militar y económico, y que tiene una incidencia fundamental en la manera en que Estados Unidos opera en el sistema internacional. Más que enfrentar una brecha creciente entre poder e involucramiento internacional, la formulación de política exterior de Estados Unidos se enfrenta a un reto aun más serio: la

---

<sup>105</sup> Walter Lippman, US Foreign Policy: Shield of the Republic. Boston: Little, Brown, 1943: p.9.

Este desequilibrio entre recursos e involucramiento internacional es lo que Samuel Huntington rebautizaría con el nombre de "Lippman Gap".

<sup>106</sup> Si bien el esfuerzo multilateral en el Golfo Pérsico ha sido caracterizado por la administración Bush como un esfuerzo consciente de repartición de costos y definición de responsabilidades mútuas, el hecho de que Estados Unidos buscó y forzó el apoyo financiero de Alemania y Japón se convirtió en un símbolo poderoso de capacidades económicas mermadas y del resquebrajamiento del ethos de superpotencia de Estados Unidos.

<sup>107</sup> Estados Unidos controla alrededor del 25 por ciento de la producción mundial. La época inmediata a la segunda guerra mundial -cuando la economía estadounidense llegó a representar alrededor del 40 por ciento de la producción total mundial- representa una anomalía histórica. Ver los argumentos de Nye, op cit.

brecha entre los objetivos e intereses de la Posguerra Fría y las fuerzas políticas internas que se encuentran en juego hoy en día; la brecha entre los requerimientos de una política exterior coherente y la dinámica del sistema político estadounidense.

### La Esclerósis de la Política Exterior

No cabe duda que un freno a las políticas fiscales implementadas durante la década de los años ochenta y la superación de las dificultades en alcanzar un consenso acerca de cómo reducir el déficit presupuestal, así como la falta de voluntad política para implementar reformas fiscales y la imperiosa necesidad de mejoras sociales y educativas son medidas críticas si se desea revitalizar la posición económica de Estados Unidos. Sin embargo, en términos de política exterior, la cuestión no es si gobierno y sociedad enfrentan problemas, sino más bien que el proceso político cada día parece más incapáz de permitir que la política exterior de Estados Unidos lidie de manera más eficaz con los cambios que estan operando en las relaciones internacionales.<sup>108</sup>

Las instituciones y mecanismos del sistema político estadounidense representan un contrapeso formidable a la formulación de una estrategia política ("**Grand Strategy**")<sup>109</sup> para

---

<sup>108</sup> Con respecto a este tema, Meg Greenfield publicó una columna de opinión interesante en The Washington Post llamada "Where's the Rest of Them?", febrero 20, 1992.

<sup>109</sup> Al hablar de "grand strategy" me refiero a la capacidad de una nación de conjuntar todos los elementos a su disposición -tanto militares como políticos, económicos y sociales- para la preservación y consolidación de objetivos nacionales, enmarcado en un diseño globalizador de poder, recursos, e implementación de

la próxima década, sobre todo porque el proceso de formulación de política exterior esta siendo constantemente constreñido por la fuerza de grupos de presión económicos, étnicos e ideológicos; por el papel que juegan los medios de difusión en definir agendas y temas; por el peso de encuestas de opinión pública; por la debilidad de las plataformas políticas de los partidos; por un poder legislativo más orientado a satisfacer demandas de sus bases electorales; y por un marco institucional que es extremadamente resistente a la innovación, al cambio y a la centralización de la toma de decisiones.

Más allá del hecho que uno podría argumentar que estos son procesos inherentes al arreglo institucional estadounidense de pesos y contrapesos -y por extensión, al de un sistema democrático- el resultado final del proceso de toma de decisiones en la política exterior de Estados Unidos debe generar cuestionamientos serios en torno a su capacidad para formular políticas a largo plazo sin tener que recurrir a una exageración o ideologización de los retos e intereses internacionales o a una simplificación de

---

políticas.

En uno de los libros más importantes escritos en torno a cuestiones de política estratégica, B. Liddell Hart señaló que:

Toda Gran Estrategia debería de calcular y desarrollar los recursos económicos y la población de un nación para lograr un equilibrio adecuado entre políticas y objetivos...el papel vital de la diplomacia tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, es mejorar la posición de una nación a través de la obtención de apoyo de naciones neutrales, reduciendo el numero de enemigos potenciales.

Basil Liddell Hart, Strategy. Nueva York: Basic Books, 1974: p.353

costos y beneficios.<sup>110</sup> Algunos críticos de la actual política exterior de Estados Unidos señalan que el problema tiene poco que ver con la dinámica y la estructura del sistema político y que en realidad yace en una falta de liderazgo en la Casa Blanca.<sup>111</sup> Creo que efectivamente esto representa una parte fundamental del problema; en la coyuntura actual, liderazgo en el poder ejecutivo de Estados Unidos significa señalar que si se desea mantener un peso específico de Estados Unidos en el mundo, el país deberá seguir una estrategia -con sus costos y sus beneficios- que reconstruya las bases internas del poder estadounidense e invierta recursos para mantener su influencia internacional.

Existe finalmente otro elemento de gran importancia que esta obstaculizando de manera creciente la habilidad de Estados Unidos para manejar su inserción en la rápida transición del sistema internacional: el estancamiento de la formulación de política exterior por parte del Congreso de Estados Unidos.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> Al agregar una adenda histórica al discurso de "la Cortina de Hierro" de Winston Churchill en su reciente discurso en Fulton, Missouri, Mikhail Gorbachev hizo alusión a este problema al referirse a los peligros de "una visión monocéntrica" de las relaciones internacionales de la posguerra. The New York Times, p. A1, mayo 7, 1992.

<sup>111</sup> Ver el artículo de Richard Nixon "We Are Ignoring the World", publicado en Time, el 16 de marzo de 1992 al mismo tiempo en que repartió un memorandum más extenso sobre el mismo tema a una serie de altos funcionarios y personalidades en Estados Unidos. Escribe Nixon que "Un gran candidato [en referencia a la campaña presidencial] no sigue las encuestas de opinión pública; hace que estas los sigan a él."

<sup>112</sup> Algunos de los mejores estudios en torno a este problema han sido elaborados por Thomas Franck, Foreign Policy by Congress. Nueva York: Oxford University Press, 1979; Thomas E. Mann, A Question of Balance. The President, Congress and Foreign Policy.

Como respuesta tanto a una serie de necesidades y presiones políticas como a imperativos institucionales, el Congreso se ha involucrado de manera creciente en la formulación de política exterior. Dejando a un lado las razones históricas y políticas que han conducido a esto,<sup>113</sup> esta tendencia amenaza con descarrilar la reestructuración necesaria de compromisos estadounidenses en el extranjero. Esto se manifiesta de distintas maneras: por ejemplo, en mantener los niveles de ayuda militar y financiera a Israel en un momento en que, a raíz de la Guerra del Golfo, la seguridad del estado israelí se encuentra muy fortalecida en el plano militar; en las objeciones a autorizar mayores niveles de ayuda financiera para Europa Oriental y los nuevos Estados de la CEI; o en el rechazo a el cierre de bases militares en todo el país con el propósito de recortar el presupuesto del Departamento de Defensa y canalizarlo de manera más adecuada e inteligente.<sup>114</sup>

---

Wash., DC: Brookings, 1989; y, James L. Sundquist, The Decline and Resurgence of Congress. Wash., DC: Brookings, 1981.

<sup>113</sup> Es a raíz del caso "Watergate", de las operaciones clandestinas de bombardeo a Cambodia y Laos en 1973, y del veto presidencial a la Resolución de Poderes de Guerra (**War Powers Resolution**) que el Congreso comienza a buscar una mayor participación en la toma de decisiones de política exterior y a intentar regular el papel del Ejecutivo.

<sup>114</sup> El Congreso, y en particular los Comités de las Fuerzas Armadas tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, se ha opuesto terminantemente a la clausura de bases militares en el país, y a la cancelación de proyectos militares como el bombardero B-2, y el nuevo submarino de ataque "SeaWolf" por los costos políticos que implicaría el despido de miles de trabajadores y la cancelación de proyectos millonarios fundamentales para la vida económica de algunos estados de la nación.

Por si todo lo anterior no fuese poco, el sistema político estadounidense está orientado a garantizar la reelección de Congresistas y de Senadores. La última década ha reforzado las características parroquiales del sistema político estadounidense. Por ello, toda iniciativa de política exterior que amenaze con minar la posición y la popularidad de los representantes ante el Congreso en sus estados y distritos, se enfrenta invariablemente, a una oposición férrea.

Una de las preguntas centrales está vinculada a si la rama ejecutiva tendrá el liderazgo político, el poder, y la visión estratégica para producir un balance más productivo entre estos procesos internos y la formulación de política exterior. Este elemento, junto con la canalización hábil e inteligente de las circunstancias políticas internas actuales representan un camino importante para lograr un diseño estratégico más regular y sustentable para la era de la Posguerra Fría.

### ¿Política Exterior o Gran Estrategia?

Una visión estratégica estadounidense para la siguiente década debe formular propuestas de largo plazo y tomar en cuenta las nuevas realidades geopolíticas así como las continuidades en las dimensiones de interdependencia transnacional. Desde un punto de vista estructural -la distribución de capacidades y poder- el fin de la Guerra Fría ha abierto de puerta en puerta el debate en torno a la manera en que Estados Unidos debe involucrarse en el mundo, y qué tipo de liderazgo debe, y desea, proyectar. William G.

Hyland, editor de Foreign Affairs, escribe que todos los protagonistas de la política exterior de Estados Unidos:

...sean aislacionistas, internacionalistas o realistas, rápidamente prescriben políticas pero rehuyen analizar las nuevas circunstancias. El carácter y la estructura de la política internacional se ha alterado radicalmente. Tomará años para que las consecuencias sean absorbidas...Esta fase de transición podría durar una década antes de que emerjan los lineamientos del nuevo orden mundial; cuando esto suceda, será más por prueba y error que por diseño.<sup>115</sup>

Si bien es cierto que estamos frente a una etapa de transición, y que sólo estamos en las primeras fases, es crucial cuestionar si Estados Unidos tendrá la capacidad de renunciar a formular políticas de corto plazo inconexas, de reformular su definición de interés nacional<sup>116</sup>, y de generar un plan maestro de política exterior.

Una de las respuestas a esta cuestión yace en la capacidad de Estados Unidos de controlar algunas de las determinantes internas de la política exterior y generar un proceso más centralizado de toma de decisiones. Un proceso fragmentado de toma de decisiones sólo aumentará el riesgo de empantanamiento entre los múltiples intereses y grupos que necesariamente trabajan una agenda de política exterior tan compleja.

---

<sup>115</sup> William G. Hyland, "The Case for Pragmatism", en Foreign Affairs. America and the World 1991/92 : pp.42-43.

<sup>116</sup> Uno de los esfuerzos más coherentes por redefinir el interés nacional de Estados Unidos es el de Irving Kristol, "Redefining the National Interest" en The National Interest. primavera 1991. Un artículo interesante, aunque algo general fue el de Alan Tonelson, "What is the National Interest?" publicado en The Atlantic, julio 1991.

En función de las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, si la Casa Blanca logra establecer un mecanismo de consulta permanente con el Congreso, el Presidente debe -como un *quid pro quo*- recobrar el poder para fijar la dirección y los objetivos generales de la política exterior. Si esta brecha entre compromisos internacionales e intereses parroquiales no se cierra, Estados Unidos enfrenta el peligro de caer en una política exterior esclerótica. Ultimadamente, es con respecto a las determinantes domésticas de la política exterior que Estados Unidos encontrará a uno de sus adversarios más formidables.

Un editorial de The Economist señalaba algunos meses antes del conflicto en el Golfo Pérsico que "Bush es relativamente bueno para enfrentar crisis; por naturaleza es reactivo. Para lo que sí no es bueno, es para estrategia y reflexión."<sup>117</sup> Existen tres características de planeación estratégica que parecen fundamentales para Estados Unidos en las circunstancias actuales. Primero, debe existir la capacidad de desechar dogmas del pasado<sup>118</sup>; segundo, debe haber un firme sentido de prioridades, de qué es más relevante, y

---

<sup>117</sup> The Economist. 28 junio-4 julio 1990: pp.4-5.

<sup>118</sup> Por el momento, existen demasiados indicios de que Estados Unidos sigue implementando una visión estratégica en los terminos muy angostos de poder militar. Control de armas y proliferación, operaciones en regiones periféricas, municiones y proyectiles avanzados ("smart weapons"), defensa antibalística ocupan el escenario central de la planeación estratégica.

Me parece que para Estados Unidos, un objetivo fundamental debería ser la creación de una fuerza militar más flexible capaz de lidiar con una variedad más amplia de contingencias.

canalizar la acción gubernamental en esa dirección<sup>119</sup>; y tercero, debe haber algún tipo de conexión entre las acciones emprendidas ahora y la posición internacional del país.

No es del todo claro que estas tres variables se estén buscando implementar.

No cabe duda que uno de los principales objetivos de la "Gran Estrategia" de Estados Unidos en la Posguerra Fría debe ser evitar la proliferación y una confrontación nuclear entre Estados en busca de una mayor seguridad o de reivindicaciones territoriales o étnicas. Si bien Estados Unidos ha intentado frenar la proliferación de tecnología balística y nuclear, la política exterior estadounidense no está atacando el problema de fondo: las profundas percepciones de inseguridad que existen entre los nuevos Estados de la CEI, entre la India y Pakistán, o entre Israel y sus vecinos árabes. Otro objetivo debería ser la preservación, y en gran medida la redefinición del sistema de alianzas que Estados Unidos construyó en el sistema internacional a lo largo de la Guerra Fría. El estado de ánimo aislacionista, y la actual agenda electoral no han hecho claros los costos y beneficios de mantener la presencia de Estados Unidos en Europa y en la Cuenca del Pacífico, sobre todo porque la administración ha sido incapáz de explicar porqué un país con una economía de cinco billones de

---

<sup>119</sup> En un artículo en The Washington Post, Henry Kissinger escribió que era fundamental que Estados Unidos pudiese distinguir entre aquellas circunstancias internacionales en las que Estados Unidos debería de intervenir sólo de ser necesario, eventos que requerían que Estados Unidos participase con sus aliados, y las circunstancias en las que no era conveniente intervenir. The Washington Post. 27 de febrero, 1991.

dólares contribuye tanto a la defensa de sus aliados que poseen economías de seis billones de dólares (Europa) y tres billones de dólares (Japón). Muy ligado a lo anterior, uno de los fracasos más rotundos para la posición estratégica de Estados Unidos tiene que ver con la base económica del poder nacional. El déficit presupuestal y el déficit comercial han mermado la capacidad económica y política de Estados Unidos.

Si bien algunos de los objetivos de la política exterior de Estados Unidos permanecen, los medios para lograrlos se han visto notablemente disminuídos a lo largo de las últimas dos décadas.<sup>120</sup> Si como escribe Paul Kennedy "aquellos responsables de crear una estrategia integral a largo plazo no pueden asumir que el orden del día será la estabilidad, la cooperación y la integración internacionales, ni usarlas como base de políticas nacionales",<sup>121</sup> la administración Bush se encamina a un fracaso rotundo. Las políticas del presidente Bush no son del todo ilógicas ni malas, pero no funcionan como una estrategia a largo plazo.

#### **Europa: Nueva Inestabilidad**

Mientras todavía existía el muro de Berlín, Europa Occidental disfrutó de un buen arreglo: aceptó el liderazgo estadounidense en materia de seguridad Este-Oeste y mientras tanto, convirtió a la

---

<sup>120</sup> Esta es la tesis fundamental de Paul Kennedy en su libro The Rise and Fall of Great Powers y que vuelve a recoger en su ensayo "The United States and Grand Strategy" en Kennedy, ed. Grand Strategies...: pp.169,184.

<sup>121</sup> Kennedy, op cit.: p.183.

Comunidad Europea en una potencia económica con obligaciones internacionales mínimas.

En teoría, la región vivía bajo la sombra de la amenaza constante del bloque europeo oriental y sin embargo, entrada la década de los años ochenta, pocos ciudadanos europeos occidentales creían en la posibilidad de un ataque soviético. La interacción Atlántica, y su manifestación más evidente, la OTAN, hacían predecible el futuro: Washington controlaría a Moscú y Europa permanecería dividida. La Comunidad Europea podía seguir así enfocada a construir una amplia base de consenso en torno a la unificación y las metas económicas y políticas para 1992, establecidas por el Acta Unica Europea de 1986. A tal grado sustituyó el "Eurooptimismo" a la "Euroesclerósis" de fines de los años setenta y principios de los ochenta, que para los primeros meses de 1989, era común encontrar referencias al nuevo papel europeo en el sistema internacional:

Europa tiene un papel más que significativo que jugar en los cambios de las relaciones internacionales y en sentar las bases para un nuevo orden mundial. La experiencia de los orígenes de la Comunidad y de su progreso hacia una federación ofrece un ejemplo a otras regiones en el mundo que, como Europa, han sufrido conflictos y divisiones.<sup>122</sup>

Sin embargo, todo cambió rápidamente. El 1 de abril de 1991, el Pacto de Varsovia dejó de existir oficialmente. Después de los cambios revolucionarios que habían sacudido a Europa Oriental y de

---

<sup>122</sup> Ver por ejemplo, a Ernest Wistrich, After 1992. The United States of Europe. Londres: Routledge, 1989: p.138.

la unificación alemana, la desaparición del Pacto parecía un mero pie de página. La razón por la cual este acontecimiento pasó prácticamente desapercibido fue porque los líderes europeos estaban preocupados por otras cuestiones. La euforia y el sentido de propósito desatados por los acontecimientos de 1989-90 desaparecieron rápidamente al tiempo que la crisis del Golfo se convertía en una guerra, la CE demostraba una vez más su incapacidad de respuesta conjunta en materia de política exterior y de defensa, y se hacían aparentes los costos políticos, económicos, sociales y de seguridad de los procesos de reforma en Europa central. La Guerra del Golfo, y la posterior respuesta a los acontecimientos en Yugoslavia han congelado momentáneamente las aspiraciones europeas de convertirse en una nueva potencia del sistema internacional, capaz de proteger sus propios intereses de seguridad de manera independiente. El comentario del entonces canciller belga, Mark Eyskens, expresaba esta profunda sensación de frustración: "Europa es un gigante económico, un enano político, y un gusano militar."<sup>123</sup>

Los problemas tanto al interior de la CE como en Europa central y del este sólo han agravado la sensación de desconcierto. El objetivo inmediato de Europa Occidental a partir del deshielo bipolar y la desintegración soviética es evidente: lograr manejar los nuevos retos -menos extremos pero más inmediatos- surgidos de

---

<sup>123</sup> Citado en "Gulf Fighting Shatters Europeans' Fragile Unity", en The New York Times, 25 de enero, 1991, p.A1.

la Europa del este poscomunista sin sacrificar su propia prosperidad económica y armonía política.

En el este y el centro de Europa, los países comunitarios saben que el caos potencial produciría un enorme flujo de refugiados y un problema de seguridad. La CE sabe que el patrón de guerra civil y étnica que se ha desatado en Yugoslavia bien podría expandirse a otros países de la zona y que los problemas militares y políticos que han surgido entre las ex-repúblicas soviéticas -los conflictos entre Ucrania y Rusia en torno a la flota del Mar Negro, la negativa kazajstana de entregar a Moscú sus ICBM, la disputa armenio-azéri- bien podrían complicar las posibilidades de generar posiciones comunitarias comunes en torno a política de defensa y relaciones con el antiguo bloque soviético.

Las amplias reformas implementadas particularmente en Polonia, Hungría y Checoslovaquia están aun lejos de producir un equilibrio político y un orden económico más estable. Sin coaliciones políticas sólidas en estos países, cualquier intento verdadero por echar a andar las economías de estas naciones fracasará rotundamente por la sencilla razón que sólo una coalición política amplia neutralizará los costos sociales y económicos de las reformas. El peligro de que nacionalismos y etnicidad se conviertan en válvulas de escape de una población desencantada con los resultados de reformas económicas y políticas es real.

En resumen, Europa Occidental cuestiona crecientemente su capacidad y su voluntad de inyectar dinero en la CEI y Europa del Este para propiciar el surgimiento de economías de mercado,

incorporar a estas naciones a esquemas de cooperación -y eventual integración- con la CE, y garantizar la estabilidad política y la seguridad militar de los antiguos miembros del Pacto de Varsovia.

El problema es que la situación en la propia Comunidad Europea tampoco es del todo reconfortante, sobre todo a partir de la firma de los Tratados de Maastricht. Si bien se fijaron ya los plazos para la Unión Monetaria Europea (EMU) y se salvaron algunos de los obstáculos en términos de la agenda política y militar,<sup>124</sup> Maastricht no se ha convertido en el impulso final al proceso de consolidación comunitaria. Mientras que Alemania no está tan segura que desea tener que ligar su economía a otras economías comunitarias más proclives a la inflación y desearía que el futuro Banco Central Europeo sea tan conservador en política monetaria como el Bundesbank,<sup>125</sup> Francia ha puesto en duda la cesión de

---

<sup>124</sup> Los acuerdos de la Cumbre de Maastricht se dividieron en dos rubros esenciales: unión monetaria y unión política.

El procedimiento para establecer una moneda única se iniciará en 1996; para 1994 iniciará sus funciones el Instituto Monetario Europeo, precursor del Banco Central Europeo. Gran Bretaña logró incluir una cláusula de exclusión con respecto a la unión monetaria, y España obtuvo una cláusula de "cohesión social", basada en el principio de que los países más pobres de la CE aporten menos recursos al presupuesto comunitario.

La frase de "Unión Europea" salvó el obstáculo que representaba el concepto de "federación" para algunos países comunitarios, en particular Gran Bretaña. Se acordó que la CE sólo regulará cuestiones que no puedan ser mejor resueltas por los estados miembros (principio de subsidiaridad). En materia de defensa, la UEO se constituye en el pilar de defensa europeo ligado a la OTAN. Francia logró que los acuerdos de defensa sean revisados en 1996, y Gran Bretaña logró imponer su visión de que todo acuerdo sea compatible con la OTAN.

<sup>125</sup> El actual Sistema Monetario Europeo (EMS) hace que la CE sea en efecto una zona de deutsche mark sin obligar al Bundesbank a que comparta poder real con otros bancos centrales europeos.

soberanía a un foro supranacional. Otros países ven con preocupación los costos políticos y económicos de ajustar sus economías a las reglas de convergencia económica.

Paris y Londres están nerviosos con las perspectivas de un resurgimiento del poder alemán y por las posturas alemanas en temas de política exterior y de defensa, sobre todo a raíz de la manera en que Alemania buscó ejercer su peso para el reconocimiento temprano a Eslovenia y a Croacia, y pocos días después incrementó sus tasas de interés bancarias sin consultarlo previamente con los demás países comunitarios. "Sabíamos que la transición sería difícil" dijo Simon Lunn, un oficial en la Asamblea del Atlántico Norte, un cuerpo parlamentario vinculado a la OTAN; "Lo que no preveíamos era que en el momento en que desapareció el comunismo, viejos resentimientos harían irrupción y crearían problemas potenciales en toda la región."<sup>126</sup>

El fin de la Guerra Fría ha alterado relaciones que garantizaron la estabilidad en Europa Occidental por más de cuarenta años. En la medida en que Estados Unidos parece fijar su interés en otras regiones y en su situación económica y social interna, Francia y Gran Bretaña se han tenido que ajustar a un creciente papel alemán en el continente.

Francia está encontrando que es especialmente doloroso aceptar el nuevo perfil alemán en Europa. Durante treinta y cinco años, Francia había disfrutado del liderazgo político de la comunidad

---

<sup>126</sup> Citado por Alan Riding en The New York Times. 25 de marzo, 1992, p.A1.

gracias a su alianza económica y política con Alemania; es más, la alianza franco-alemana se convirtió en el motor del proceso de integración comunitario. El mito de la *grandeur* de Francia se ha estado desintegrando -no sólo por la presencia de una Alemania unificada sino también por las implicaciones políticas y militares del deshielo bipolar- la *force de frappe*, símbolo de la independencia estratégica francesa parece carecer de sentido, y todo ello ha creado una profunda crisis de confianza en Francia.

En 1990, el presidente Francois Mitterand buscó inclusive demorar el proceso de reunificación alemana. Recientemente, muchos oficiales y funcionarios franceses se han quejado de que Alemania busca reconstruir su esfera de influencia en Europa Central. El ex presidente Giscard d'Estaing ha adoptado una postura menos visceral y quizá más cercana a la realidad al afirmar durante una entrevista que "no es cierto que estemos viendo el renacimiento del imperialismo alemán. La verdad objetiva es que su poder se ha fortalecido y esto trae consecuencias. Francia debe ahora redefinir su rol. Debe salir de su postura defensiva."<sup>127</sup>

Esta lectura tiene su caja de resonancia en otros análisis de la postura alemana. Gregory Treverton escribe que para Alemania, la penetración hacia Europa Oriental es más un argumento de *Zwang nach Osten* que uno de *Drang nach Osten*, "más el jalón resultado de la percepción de obligaciones, que del impulso de la fabricación

---

<sup>127</sup> The New York Times. 11 de febrero, 1992: p.A4.

de un destino".<sup>128</sup> Lo cierto es que si bien otros países, en particular Estados Unidos, ven en Europa Central una lucha por la consolidación democrática y las reformas de mercado, Alemania percibe un agudo problema de seguridad nacional y regional. El futuro del estatus de seguridad de Alemania no es del todo claro, pero si las fuerzas armadas alemanas y sobre todo el territorio alemán no están a disposición de la OTAN, esta no puede defender el resto de Europa Occidental. Con Alemania en la OTAN, las fuerzas alemanas están bajo comando multinacional lo cual elimina temores de acciones unilaterales.

La absorción de la República Democrática Alemana a la República Federal es el resultado inmediato más importante del colapso del poder soviético y en torno al cual girará gran parte del debate político y estratégico europeo. A menos de que haya acontecimientos imprevisibles, sería lógico suponer que Alemania se mantendrá dentro de la OTAN -o cualquier otra estructura militar europea que derive de la OTAN- y comprometida con la Comunidad Europea.<sup>129</sup>

En contraste con los temores franceses, Gran Bretaña parece ser la más cómoda con Alemania y se ha generado un especie de eje Londres-Bonn, alimentado sobre todo por la amistad entre John Major

---

<sup>128</sup> Gregory Treverton, "The New Europe" en Foreign Affairs. America and the World 1991/92: p.100.

<sup>129</sup> Ver los argumentos presentados por Jonathan Dean y Stanley Resor, "Constructing a European Security System", en Kurt Gottfried y Paul Bracken, eds. Reforging European Security. Boulder: Westview Press, 1990: pp.14-18.

y el canciller Kohl. El hecho que Estados Unidos ha decidido fortalecer sus relaciones políticas con Bonn, ha propiciado que Gran Bretaña busque acomodarse en Europa a una situación en donde la "relación especial" con Estados Unidos ha sido puesta en duda por el llamado "liderazgo en la cumbre" entre Alemania y Estados Unidos.<sup>130</sup>

El papel de Gran Bretaña durante la Guerra del Golfo -que contrastó muy favorablemente con respecto al de Francia y con el nivel de preparación de las tropas francesas durante las operaciones militares- y las concesiones obtenidas por Major en Maastricht han producido una sensación de mayor tranquilidad frente al reacomodo político y militar que esta operando en el sistema internacional. La estrecha, pero firme victoria electoral de Major en las últimas elecciones generales ha permitido una visión más serena acerca del papel político, económico y militar de Gran Bretaña en el continente.

Tomando todo esto en cuenta, desde el punto de vista europeo ¿cuáles pueden ser los mecanismos para consolidar su papel como un polo de poder alternativo?

---

<sup>130</sup> Robert Kimmit, entonces subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, acuñó esta frase en mayo de 1989, seis meses antes de que cayera el muro de Berlín. Kimmit, brazo derecho del Secretario Baker es ahora el embajador de Estados Unidos en Alemania.

### Una "Arquitectura de Seguridad Europea"<sup>131</sup>

La estabilidad del sistema Atlántico dependerá en gran medida no tanto de lo que haga o deje de hacer Estados Unidos sino del desenlace de los acontecimientos que se están dando en suelo europeo. La manera en que Europa busque generar y fortalecer estructuras que de manera paralela, pudiesen fortalecer el impulso integracionista y neutralizar los peligros de la fragmentación, será determinante para el patrón de interacción atlántica.

Idealmente, la nueva "arquitectura de seguridad" europea, como un polo de poder, involucraría un proceso conjunto de "ampliación" y de "profundización" en el continente.

Por un lado, y contra los deseos de Jacques Delors, y con la bendición británica -ya que Londres lo ve como un seguro contra una comunidad supranacional<sup>132</sup>- el proceso de ampliación de la CE debería ser la fuerza subyacente para incorporar al centro de Europa al Occidente, tanto a nivel económico como político. Historia, geografía, y el magnetismo de la CE sólo hacen que sea natural que Europa Occidental cargue con la mayor responsabilidad de anclar a los nuevos regímenes emanados de las revoluciones de Europa Oriental en el proceso de integración europeo.

A nivel económico será poco probable que la CE otorgue aceptación total a los países de Europa del Este. Los crecientes costos de la reunificación alemana, los potenciales costos

---

<sup>131</sup> Este concepto fue acuñado por el ex ministro de asuntos exteriores alemán, Hans Dietrich Genscher.

<sup>132</sup> Treverton, op cit.: p.99.

económicos y políticos de la convergencia económica, y la ola de malester social, racismo y xenofobia que ha azotado a la gran parte de los países de Europa Occidental han disminuido las perspectivas polácas, checas y húngaras de pronta incorporación a los esquemas comunitarios. Aun así, la CE puede servir como un marco de referencia para la implementación de esquemas de cooperación en materia de ayuda y flujos financieros, y en el impulso al desarrollo y a reformas económicas que efectivamente generen una transformación hacia economías de mercado. Por el momento, coordinación sólo ha significado transferencias de dinero y ayuda técnica a través de instituciones como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo).

En todo caso, es importante recalcar que Europa del Este no puede ser ignorada ni marginalizada del proceso de integración europeo. El fortalecimiento de vínculos económicos y de intercambios comerciales jugarían un papel determinante en la modernización de las economías del este de Europa. No sólo se reduciría su dependencia económica de la CEI, sino que los procesos de reforma política se verían fortalecidos por un mejor desempeño económico. Por si esto no fuera suficiente, la apertura de Europa Occidental hacia el este y la consecuente reducción de barreras arancelarias y no-arancelarias sería un sano ingrediente para una CE orientada hacia una mayor liberalización de mercados.

A pesar de todo lo anterior, la reciente creación del Espacio

Económico Europeo (EEA) con la EFTA<sup>133</sup>, las solicitudes de ingreso de Austria, Suecia y Finlandia, y la ratificación y seguimiento de los tratados de Maastricht dominarán la agenda comunitaria y mermarán la cohesión de la CE. Es muy probable que la Comunidad Europea se convierta en algo que Bruselas había buscado evitar: una comunidad de distintos niveles, velocidades y formas de asociación.

A nivel político, esta propuesta de ampliación debe de involucrar al mecanismo de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) como el marco menos controvertido para abordar la agenda de Europa del Este y la CEI durante la próxima década. Más que un núcleo para una futura organización de defensa colectiva, el hecho de que los Estados de la CEI tienen voz y voto en la CSCE lo hace un foro idóneo para servir de mecanismo de consulta y diálogo que incorpore a Europa del Este, sin que ello represente un reto para Rusia o la CEI en su conjunto.<sup>134</sup> Es lógico suponer que existen muchos oficiales rusos que consideran que Moscú ya ha cedido más de la cuenta al aceptar que una Alemania unificada pertenezca a la OTAN, perdiendo así lo que era en realidad una zona de seguridad en sus fronteras. En pocas palabras, como señala Barry Buzan, desde el punto de vista de Europa, "la estructura de la CSCE es un elemento indispensable para darle acceso a la [ex] Unión Soviética, y esto automáticamente vincula también a Estados

---

<sup>133</sup> El acuerdo entre la CE y la EFTA completará un mercado de 380 millones de habitantes, que corresponde a 40 por ciento del comercio mundial.

<sup>134</sup> Ver la discusión sobre este punto en Buzan, et al., op. cit.: pp.92-105.

Unidos" en el proceso de interacción europea.<sup>135</sup>

Para la gran mayoría de los círculos militares rusos, el que la OTAN se extendiese a Europa del Este parecería señalar un intento europeo -y Atlántico- por aprovechar la coyuntura actual por la que atravieza la CEI. Moscú se sentiría aislado, cuando el objetivo primordial es propiciar vínculos con Europa en un marco de cooperación y seguridad. La reciente creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y la participación en él de países de Europa del Este y la CEI representa un esquema imaginativo con el que Europa ha buscado abordar el espinoso problema de la seguridad en el centro y este del continente.

Por otro lado, y de manera paralela e inevitable a la propuesta de ampliación, el proceso de profundización debe continuar. En este sentido, por profundización debe entenderse, por un lado, la consolidación de la integración económica a través del proceso delineado por Maastricht. Junto con los beneficios económicos derivados de la integración, el proceso de profundización debe darse también en el ámbito de la seguridad y la defensa mediante el desarrollo de una identidad de defensa europea mucha más clara. Esto involucraría la creación de un pilar europeo dentro del contexto de la OTAN. El mecanismo que podría ser utilizado para garantizar la coordinación entre las políticas exteriores y de defensa sería el de una Unión Europea Occidental

---

<sup>135</sup> Ibid: p.161.

(UEO) revitalizada.<sup>136</sup> Esta requeriría de una capacidad operacional que fuese complementaria a la OTAN, dándole así a Europa una mayor influencia dentro de la alianza, y con la capacidad de responder a conflictos fuera de área.

La creación de una Fuerza Europea de Reacción Rápida (ERDF), el 29 de mayo de 1991, ha respondido a esta inquietud. Claro está que para que una fuerza de acción rápida sea creíble, es esencial que esta cuente con instrumento militar de manejo de crisis sumamente flexible, junto con una infraestructura de toma de decisiones políticas que permita un toma de decisiones inmediata y que pueda reaccionar ante cualquier tipo de crisis. En este momento, ni Europa ni Estados Unidos -que dotaría a la ERDF de un componente de apoyo logístico- cumplen con estos requisitos, sobre todo porque el paso más difícil, la identificación de una situación de crisis, no será la misma por parte de Estados Unidos que por parte de los países europeos.

---

<sup>136</sup> Existen actualmente dos iniciativas europeas en torno a la reestructuración de la OTAN y la UEO.

La primera, del 4 de octubre de 1991, fue formulada por Gran Bretaña e Italia. El documento establece que toda "identidad de defensa europea debe ser compatible con la OTAN". La UEO se convierte en un mecanismo para fortalecer el pilar europeo dentro de la OTAN, no para sustituir a la Alianza Atlántica. Pocos días después (14 de octubre), el Presidente de Francia y el Canciller alemán lanzaban una contrapropuesta en donde la UEO se presenta como una extensión necesaria de la unión política europea. La UEO se convertiría en el mecanismo de defensa europeo, vinculado a la Comunidad Europea.

Para un análisis detallado de estas propuestas, ver "Arms and Equipment for a European Rapid Reaction Force" en Military Technology. marzo 1992.

Existen varios retos más para la formación de un pilar de defensa europeo.

Primero, las fuerzas armadas pertenecientes a la UEO tendrían que ser conjuntadas a partir de unidades y personal ya asignado a la OTAN. En este sentido, Gran Bretaña favorece un esquema de comando doble, lo que permitiría el despliegue de una fuerza multinacional bajo el comando de la OTAN en caso de escenarios de defensa colectiva en acorde a las obligaciones del Tratado del Atlántico Norte, y que esas mismas fuerzas pudiesen ser desplegadas bajo control de la UEO en contingencias europeas o periféricas.<sup>137</sup>

Segundo, para que exista un pilar de defensa sólido, este no debe buscar reaccionar solamente a los eventos internacionales sino que para ser efectivo, también debe tratar de incidir en ellos.<sup>138</sup>

Tercero, es inevitable que persistan dificultades en el mecanismo de concertación político europeo para la creación de una postura militar común. Las propuestas francesas para vincular la UEO a la Comunidad Europea presentan problemas con respecto a los países neutrales que pertenecen a la CE, tal y como sucede con el caso de Irlanda, y quizá más adelante con Austria y Suecia.

En resumen, la ampliación y la profundización en sus manifestaciones económicas, políticas y militares tendrá que ocurrir de manera simultánea si Europa desea contrarrestar las

---

<sup>137</sup> Ver el organigrama del "Allied Command Europe Rapid Reaction Corps (ARRC)", publicado en Military Technology. marzo 1992: pp.10-26.

<sup>138</sup> Ibid: p.61.

tensiones potenciales entre las tendencias de fragmentación e integración presentes en el continente.

Si Europa busca una unión económica y política con una política exterior comun -la cual inevitablemente hara necesaria en el largo plazo una política defensa comun y una fuerza militar europea- ello no debe verse solamente como un intento por fortalecer estructuras existentes o neutralizar amenazas potenciales, sino también como una expresión de soberania y un instrumento indispensable para apoyar la acción diplomática. La diplomacia sin poder es como la música sin instrumentos; la crisis yugoslava ha demostrado a la Comunidad Europea que tan cierta es esta afirmación de Federico el Grande de Prusia.

## 5 ¿EL TRIUNFO DE LA COOPERACION O UN PREDOMINIO DEL CONFLICTO?

### ALGUNAS CONCLUSIONES

Cuando los dioses desean castigarnos, escuchan nuestras plegarias.

Oscar Wilde

La Historia, decía E.H. Carr, es en general, una crónica de éxitos y no de fracasos. El éxito de la coalición Atlántica durante los cuarenta y cinco años de la posguerra, sin embargo, no parece implicar necesariamente una cadena de éxitos sucesivos, así como la "derrota" del enemigo soviético no ha devenido tampoco en estabilidad y armonía.

Hace veinticinco años, los europeos estaban preocupados con *le défi américain*. Hoy se habla de *le défaut américain*; del poder a la debilidad en el transcurso de una sola generación. Si bien esta visión no deja de ser un tanto exagerada, refleja la percepción de que el equilibrio entre el Viejo y el Nuevo Mundo se está modificando y con ello, muchas de las premisas sobre las que estaban construidas una alianza y una estabilidad sin precedentes.

Los cambios a los que se enfrenta la Alianza Atlántica se están dando en dos ámbitos: en el de las instituciones paralelas que han surgido en Europa, y en el seno mismo de la OTAN.

Por un lado, las posiciones de Estados Unidos y de Europa en el sistema internacional, la búsqueda estadounidense para encontrar

las nuevas bases para su papel en Europa, la dinámica intraeuropea, las reformas políticas y económicas en el centro de Europa, y los procesos de fragmentación en Yugoslavia y la CEI han hecho que Europa y Estados Unidos busquen imprimirle a viejas estructuras como la UEO y la CSCE la capacidad para poder lidiar con los nuevos problemas de la Posguerra Fría.

Por otro, si bien resulta claro que tanto Estados Unidos y algunos países europeos -en particular Gran Bretaña y Países Bajos- buscan mantener a la OTAN como la única conexión de seguridad trasatlántica seria, y como la manifestación más explícita del compromiso estadounidense con Europa, se ha vuelto igualmente aparente que la estructura de la OTAN en este momento no coincide con los futuros problemas de seguridad en Europa y que tampoco podrá mantenerse como la única expresión de rol político de Estados Unidos en la Europa de la próxima década.<sup>139</sup>

Por ello, es necesario revisar de qué manera se esta dotando a estructuras como la UEO o la CSCE de poder político, y como afecta esto a la OTAN. Claro está que una cosa es describir como estan cambiando las estructuras en donde interactuan Europa y Estados Unidos. Otra muy diferente es analizar cuales serán las respuestas a estas nuevas dinámicas de cambio. De esto modo, es fundamental tratar de interpretar cómo alterarán estas transformaciones el centro de gravedad institucional Atlántico de las relaciones entre Europa y Estados Unidos. Como demostró Waltz, la importancia de las estructuras en el sistema internacional es

---

<sup>139</sup> Ver a Treverton, op cit.: p.94.

que actores "combinados y yuxtapuestos de manera distinta se comportan diferente y producen resultados distintos."<sup>140</sup> En otras palabras, la estructura afecta el resultado de las interacciones y el comportamiento de los actores internacionales, independientemente de las intenciones y motivos de estos actores.<sup>141</sup>

### **El Orden Paneuropeo<sup>142</sup>**

Como se señaló en el primer capítulo, ante la dinámica de redistribución del poder en el sistema internacional emergente, el establecimiento de una agenda Oeste-Oeste en la Posguerra Fría dependerá de la definición de dos temas cruciales: por un lado, el alcance y la estructura del vínculo Atlántico, que garantiza una presencia estadounidense en Europa,<sup>143</sup> y por otro, la estabilidad en los países de Europa del este y en y entre los Estados de la CEI.<sup>144</sup>

La paradoja que parece encerrar el futuro de la Alianza Atlántica es que estas dos temas pueden operar en direcciones opuestas. Las tendencias de fragmentación en Yugoslavia y en la CEI, los conflictos entre Rusia y Ucrania, las presiones

---

<sup>140</sup> Waltz, op cit.: p.81.

<sup>141</sup> Gilpin, op cit.: pp.85-86.

<sup>142</sup> Este apartado apareció publicado en forma más sintética como un artículo llamado "El orden pan-europeo y la nueva relación inter-atlántica", en Universidad de México. abril 1992: pp.31-32.

<sup>143</sup> Ver Lloyd Leavitt y Wallace Nutting, "An Appraisal of Post-Cold War Military Postures for the US in NATO", en Gottfried y Bracken, op cit.: pp.129-163.

<sup>144</sup> Ver el sexto capítulo del libro de Buzan, et al. op. cit. , "The East: Reform, Revolution or Disintegration?".

aislacionistas en Estados Unidos, la consolidación de un pilar de defensa europeo, y el aumento en disputas comerciales entre la CE y Estados Unidos con la desaparición un imperativo común de seguridad,<sup>145</sup> apuntan hacia la modificación de los parámetros tradicionales bajo los cuales operaban las relaciones Atlánticas. Es como resultado de estos temas que se deben analizar las cuestiones y foros alternativos que dominarán las relaciones entre Estados Unidos y Europa.

La primera cuestión gira en torno de la evolución de patrones económicos y comerciales. Temas fundamentales como la Política Agraria Común (CAP), los subsidios directos de la CE e indirectos de EU a la industria aeroespacial, la hasta ahora infructuosa Ronda Uruguay, y el potencial para la conformación de bloques comerciales cerrados, serán determinantes para las perspectivas de un sistema global de comercio liberalizado e indiscriminatorio. Las relaciones entre Estados Unidos y Europa estarán articuladas de manera creciente en torno a estos temas.

Así, el desmantelamiento del CAP, largamente esperado, podría no sólo abrir el camino para una mayor reducción de barreras arancelarias y no arancelarias dentro del marco del GATT, sino también reducir el impacto negativo de la desviación de comercio de productores agrícolas de Europa Occidental con costos de producción más bajos, a productores franceses o irlandeses con costos de producción más altos. En todo caso estos temas económicos y comerciales se manifestarán a través de la Comunidad

---

<sup>145</sup> Ver a Treverton, op cit.: p.110.

Europea y sus relaciones con Washington, y la expansión de su papel tenderá a revertir la tendencia natural de la comunidad a ser insular.

La segunda cuestión, puramente política en términos de las relaciones CE-Europa del este-CEI-Estados Unidos, se manifestará muy probablemente a través de la CSCE. En teoría, el propósito principal de la CSCE sería el de servir como un instrumento efectivo para darle a los Estados de la CEI canales de participación y voz política, evitando así su aislamiento en el contexto europeo. De la misma manera, la CSCE representaría un canal de diálogo político entre Estados Unidos y Europa del Este y un foro más relevante para ventilar las preocupaciones de la CEI.

La tercera cuestión tiene que ver con el tema de defensa. Para Estados Unidos, el dilema fundamental será por cuánto tiempo, de qué tamaño, y qué forma tomará el compromiso de defensa estadounidense en Europa, y qué tanto espacio de maniobra se le puede otorgar a un pilar de defensa europeo. Por su lado, Europa continuará debatiéndose en torno a qué tanto profundizar en la creación de capacidades militares comunes, y qué mecanismo debe ser empleado para incrementar las posibilidades de forjar una política exterior comunitaria.

Bajo esta perspectiva, ¿cuáles serán las divergencias y convergencias de interés entre Europa y Estados Unidos con base en su interacción en los marcos de la CSCE, la UEO y la Comunidad Europea?

Las convergencias son básicamente tres. La primera es que tanto Estados Unidos como Europa quisieran ver desarrollarse un proceso de estabilidad y democratización al este de Europa y al interior de la CEI. La segunda yace en el interés de ambos el que Europa del Este y los Estados de la CEI -en realidad, Rusia, Ucrania, Moldova, y Belorus- se incorporen a un marco político participativo más amplio. La tercera es que algún esquema general de seguridad debiera ser capaz de aislar a Europa central del impacto de conflictos políticos, territoriales y étnicos aún no resueltos en Yugoslavia y la CEI.

Las divergencias de intereses entre Estados Unidos y Europa se centrarán en las siguientes cuestiones. Por un lado, está la velocidad a la que se admitirá a los países de Europa del Este a la Comunidad Europea. No es descabellado pensar que Estados Unidos continuará su esfuerzo de presionar a Europa Occidental para que ésta incorpore a sus vecinos lo más pronto posible al esquema comunitario.<sup>146</sup> Si bien Gran Bretaña ve en este esquema la manera de proceso el proceso de unificación europea, otras naciones más pequeñas de Europa y la misma Bruselas ven en ello un obstáculo a las propuestas de profundización de los esquemas comunitarios. Por otro está la manera en que Estados Unidos tratará de definir una política que oscila entre promover el papel de una Europa independiente, y reconocer que ello de hecho debilitaría los

---

<sup>146</sup> Gottfried y Bracken, op. cit.: p.41.

intereses y el poder estadounidense.<sup>147</sup> Un area de tensión sin duda se dará en torno a las propuestas divergentes para la estructuración de la UEO (como se señaló en páginas anteriores, mientras Francia busca vincularla a mediano plazo a la CE, la propuesta británica la ve como parte integral de la OTAN). El papel de Alemania en el nuevo sistema político y de seguridad también generará opiniones encontradas. Estados Unidos y la gran mayoría de los países europeos tienden a manejar percepciones divergentes en torno a la "cuestión alemana". Son precisamente estas percepciones distintas las que pueden llevar a malentendidos potenciales y a planteamientos políticos contradictorios. Mientras que Estados Unidos ve a Alemania como un candidato natural para integrar a sus vecinos del centro de Europa, muchos gobiernos europeos todavía albergan sospechas al ser confrontados con imágenes de una Alemania unida y poderosa, ansiosa por reconstruir una "Mitteleuropa" sin participación significativa de sus otros socios europeos.

Finalmente, existe el tema de cuánto espacio de maniobra le otorgará Estados Unidos a Europa con respecto a la definición del papel de la Fuerza Europea de Despliegue Rápido (ERDF) en los llamados conflictos "fuera de área". ¿Qué ocurriría si surgen conflictos en los que los países europeos perciben que sus intereses nacionales no están en juego, pero en cambio Estados

---

<sup>147</sup> El "Defense Planning Guidance Scenario Set 1992-1994" elaborado por el Departamento de Defensa en febrero de 1992, señala la necesidad de evitar que surja un país o grupo de países que amenazen el papel hegemónico de Estados Unidos. Ver The New York Times, 17 de febrero 1992.

Unidos considere que es necesario intervenir, o viceversa? Si la **ERDF** se convierte en el brazo de la **UEO** o del pilar europeo dentro de la **OTAN**, es probable que afloren tensiones entre los países europeos y Estados Unidos en el seno de la Alianza Atlántica.

En pocas palabras, y de manera muy general, los objetivos de integración económica comunitaria y la resolución de disputas comerciales entre Estados Unidos y Europa se buscarían alcanzar a través de la **CE**; los objetivos políticos serían canalizados idóneamente a través de la **CSCE**; y los objetivos de seguridad estadounidenses y europeos podrían ser compaginados a través de un vínculo estrecho entre **UEO** y **OTAN**. Siguiendo este razonamiento, la formulación de un nuevo orden paneuropeo y el fortalecimiento de la relación interatlántica deberían estar basados sobre la convergencia de estos tres mecanismos.

Sin embargo, la realidad de Europa y el bosquejo de nuevas posturas estadounidenses superan el potencial y la capacidad real de estas estructuras. La crisis yugoslava ha demostrado los límites de la **CSCE** y de la propia Comunidad Europea con respecto a la formulación de políticas comunes. La interacción entre Estados Unidos y la Comunidad Europea ha hecho muy poco por avanzar hacia la solución de las controversias comerciales que han empantanado el esquema multilateral de comercio internacional. Me parece que algunos de los problemas a los que se enfrentan estas estructuras alternativas son:

**Primero**, el actual mecanismo de la **CSCE** lo hace muy poco funcional para la prevención y resolución de crisis, sobre todo por

el hecho de que todos los miembros tienen el mismo peso en la Conferencia.

**Segundo**, sin la capacidad militar y la voluntad política necesarias para desplegar una fuerza de paz, la CE no podrá ejercer peso específico en la seguridad continental.

**Tercero**, las enormes dudas que han surgido en el seno de la Comunidad Europea a raíz de Maastricht sólo han complicado un panorama en el que ya de por sí era prácticamente imposible llegar a la adopción de posiciones comunes en materia de seguridad y de política exterior.

**Cuarto**, la posición estadounidense de sustraerse del conflicto yugoslavo y dejar que Europa asuma el principal peso político y de seguridad en la contención y resolución de la guerra, junto con la molestia que produjo la presión alemana en el seno de la CE y la CSCE para forzar un reconocimiento temprano a Croacia y a Eslovenia, sólo levantó serias dudas en torno a la efectividad de la CSCE, los espacios de maniobra intercomunitarios, y la conveniencia de que Estados Unidos busque limitar su papel en Europa.

**Quinto**, en la medida en que la Comunidad Europea se vaya expandiendo -cosa que tendrá que suceder tarde o temprano- encontrará que el proceso de cooperación y armonización de políticas será difícil, sobre todo en el terreno de la seguridad.

No cabe duda que al finalizar la Guerra Fría, Europa vió en el fortalecimiento de la CSCE y en la revitalización de la UEO instrumentos viables para perseguir intereses europeos, y convertir

a Europa en un polo alternativo de poder.<sup>148</sup> Sin embargo, los explosivos procesos de fragmentación al este y al sur de Europa, un desfase entre instituciones y propósitos, y el aparente estancamiento del proceso de integración parecen indicar que en el corto y mediano plazo, Europa paradójicamente tendrá que volver a la OTAN en búsqueda de un mecanismo disuasivo en contra de nuevos retos en el este y de un vehículo que permita avanzar en la integración comunitaria sin que la CE se vea inmersa en conflictos en torno a cuestiones de defensa, en particular con respecto al papel de Alemania.

#### **La OTAN: ilusiones perdidas, nuevas realidades**

El proceso de disolución del bloque socialista y la reunificación alemana tienen implicaciones masivas para el perfil del sistema internacional y para las estructuras institucionales de la posguerra. El desarrollo europeo entró a una nueva fase con la caída del muro de Berlín, y ello ha influido en la relación Atlántica y en la interacción europea. En particular, la OTAN ha sido profundamente afectada, pero contrariamente a lo que sucedió con el Pacto de Varsovia, me parece que su problema es más de adaptación que de supervivencia.

Como ya se ha señalado, el reto fundamental que plantea la articulación de nuevas misiones para la OTAN es que la amenaza en el este del continente ha desaparecido, o por lo menos ha disminuido considerablemente, tanto en términos políticos como

---

<sup>148</sup> Buzan et al., op cit.: p.61.

militares. No es difícil comprender la manera tan fundamental en la que ha cambiado la seguridad en Europa. Aun bajo el supuesto de que Rusia deseara atacar Europa, primero tendrían que reconstruir por lo menos una proporción significativa de las fuerzas armadas que en este momento están desmovilizando, y no digamos canalizar los pocos recursos económicos para apoyar un esfuerzo militar y controlar la explosiva situación social y étnica. Ya en ese punto, tendrían que atravesar por la fuerza Europa del este.

Si bien esto es una simplificación, no hay duda que pone en tela de juicio una de las dimensiones fundamentales de la OTAN. Por un lado, ya se ha cuestionado el emplazamiento de tropas y armas nucleares estadounidenses. Canada ha manifestado su intención de retirar las fuerzas armadas canadienses del comando militar en Europa (SACEUR). Por otro, existe el debate en torno a la modernización de las fuerzas nucleares, y el desarrollo de doctrinas militares basadas en el desarrollo de nuevas armas, como el misil táctico aire-tierra (TASM). Claro está que en el panorama más amplio de la historia de la OTAN, esto parecería ser un clásico debate en el seno de la Alianza Atlántica. Sin embargo, esta vez poseen una dimensión política y estratégica cualitativamente distinta: el fin de la Guerra Fría y la difusión del poder en el sistema internacional.

A pesar de todo lo anterior, no cabe duda que la OTAN tiene un papel que jugar en la liquidación definitiva de la Guerra Fría en Europa. Sólo la OTAN tiene la capacidad en este momento de

verificar y monitorear los procesos de desarme acordados en las negociaciones START y CFE con la ex Unión Soviética. Sin embargo, una vez que esto haya sucedido, la OTAN debería de evolucionar hacia una nueva estructura, quizá más europea en su carácter pero manteniendo los vínculos con Estados Unidos.

Uno de los principales problemas de la OTAN a lo largo de su historia es que ha sido primordialmente una institución liderada por Estados Unidos. Durante gran parte de la posguerra, esto fue una virtud. Sin embargo, ahora amenaza con convertirse en su debilidad. La OTAN había anclado a Estados Unidos en Europa, pero la desaparición de la "amenaza soviética" contra Europa hace que la presencia de Estados Unidos en la OTAN no parezca tan relevante. Bracken y Gottfried tienen buena parte de razón al afirmar que intentar mantener esta presencia con base en una "supuesta incapacidad europea para lidiar solos con los soviéticos no puede ser un argumento sustentado por Estados Unidos ni por Europa."<sup>149</sup>

Con el trasfondo de la Guerra Fría, el sistema de seguridad europeo dejó prácticamente de existir como un sistema definido por sus propias interacciones.<sup>150</sup> Todos los estados europeos compartían una posición común en el marco de la OTAN. Sin embargo, desde 1989 Europa ha comenzado a experimentar una metamorfosis que no ha llegado a su conclusión y que gira en torno a la definición de un nuevo sistema de seguridad continental, no del todo compatible con la OTAN. La reactivación de la CSCE y la UEO, y sus vínculos a la

---

<sup>149</sup> Bracken y Gottfried, op. cit.: p.56.

<sup>150</sup> Buzan et al., op. cit.: p.31.

CE no son más que intentos por dotar a Europa de instituciones que deriven en un mayor poder económico, político y militar.

En Estados Unidos, el problema central es qué papel desempeñar en Europa y en la OTAN en un momento en donde las energías y las agendas políticas parecen dirigirse hacia el interior del país y hacia un fortalecimiento de la competitividad comercial internacional. No es descabellado pensar que si Washington formula su presencia en Europa y en la OTAN como una medida para mantener su estatus hegemónico, ello sería altamente impopular en el Congreso dado el actual contexto político. Una continuación de estructuras y doctrinas de la Guerra Fría sólo aparecerían como distracciones de los problemas internos centrales que aquejan a la economía y a la sociedad estadounidenses.

El problema -que encierra una amenaza para la postura de Estados Unidos en la OTAN- es que Washington se vea tentado a seguir precisamente este camino, por la sencilla razón de que es más fácil resucitar viejas formulas. Sin embargo, la política exterior de Estados Unidos tendrá que poner mayor énfasis en las relaciones políticas con sus aliados europeos, y en la política económica hacia la CE y Japón. En el pasado, se podía argumentar que disputas económicas podían subordinarse en aras de un interés más vital, que era el de contener a la Unión Soviética.<sup>151</sup> Este argumento carece de peso en el momento en que la CEI se debate entre la desintegración y el caos económico.

---

<sup>151</sup> Ver Jenonne Walker, "Keeping America in Europe", en Foreign Policy. otoño de 1991: pp.128-142.

Si bien las tendencias políticas a ambos lados del Atlántico parecen ir a contrapelo, no hay duda que la OTAN aun tiene un papel importante que jugar, si bien no tan dramático como la contención de la amenaza militar soviética, sí central para el sistema internacional de la Posguerra Fría. Mientras el proceso de transición en Europa no esté completo o no sea del todo claro, la OTAN sera requerida como una alianza para concertar posiciones políticas; como un instrumento para las negociaciones de un régimen de seguridad europeo para el presente, de transición y para el futuro (la negociación de un CFE II, por ejemplo); y como una garantía de que el proceso de transición europeo sea pacífico. La permanencia de la OTAN es esencial para la articulación de los nuevos esquemas políticos y de seguridad europeos, sobre todo de la CSCE.

Si bien es deseable -tanto en si mismo como un instrumento de negociación- implementar reducciones sustantivas en la fuerzas armadas Atlánticas y en sus capacidades militares, las presiones de fragmentación y de conflicto presentes en Europa hacen que éste no sea el momento más adecuado para desmantelar las estructuras militares existentes.

La OTAN siempre ha tenido una dimensión política y desde sus orígenes, requirió de un compromiso político por parte de todos sus miembros. Esto debe reforzarse como parte de un proceso de reasignación de responsabilidades y un reconocimiento de las nuevas realidades en la distribución del poder al interior de la Alianza Atlántica y en el sistema internacional. Sólo así sera factible

que los países miembros de la OTAN logren generar un consenso con respecto a las reformas políticas y económicas de Europa Oriental; generar puntos de vista comunes acerca del potencial de conflicto al interior de la CEI y entre las nuevas repúblicas de Yugoslavia, Croacia, Eslovenia y Bosnia Herzegovina; y el alcance y profundidad de los nexos trasatlánticos así como de la dinámica de integración política y militar europea. Continuar con la presencia estadounidense en Europa será parte fundamental de este consenso, pero esto sólo puede ocurrir si los costos para Estados Unidos son reducidos considerablemente<sup>152</sup> y si Europa asume mayores responsabilidades en la OTAN.

Como extensión lógica de estos parámetros, la OTAN tendría en el corto plazo, la siguiente serie de propósitos:

- 1) planear la estrategia de defensa y la estructura de las fuerzas militares de los Estados miembros en territorio europeo;
- 2) coordinar sus políticas y actividades en materia de reducción de armas;
- 3) coordinar y evaluar el éxito de las políticas y actividades de los Estados miembros hacia Rusia y otros países de la CEI, así como hacia los demás países de Europa central y oriental;

---

<sup>152</sup> A raíz de la continuación de las negociaciones en los acuerdos CFE, junto con las políticas unilaterales de desarme y desmovilización de efectivos militares, es previsible que para la siguiente década, la contribución de Estados Unidos a la OTAN sea de 75,000 a 100,000 hombres, con aproximadamente el cincuenta por ciento desplegados en territorio alemán; un cuerpo áereo; y equipo pesado almacenado en Europa. Ver Leavitt y Nutting, op. cit.: cap. 8.

- 4) garantizar la plena integración alemana a los mecanismos comunitarios y al sistema europeo;
- 5) asegurar a los países europeos del este frente a la CEI -con o sin garantías formales por parte de la OTAN- con el propósito de hacer evidente que cualquier política agresiva hacia ellos podría involucrar eventualmente a la OTAN;
- 6) apoyar a la CSCE, coordinando aunque sea de manera suelta, la política de los países de la OTAN con los proyectos de seguridad de la CSCE;
- 7) funcionar como una barrera frente a un posible escalamiento del conflicto y de las hostilidades en el sureste y centro europeo;
- 8) coordinar la defensa de los países miembros ante contingencias no previstas en el desarrollo político de la CEI y sus relaciones con Europa Occidental; y,
- 9) garantizar su propia evolución hacia un mecanismo de seguridad y concertación política que refleje más adecuadamente las realidades del contexto europeo y del sistema internacional.

Sin embargo, aun quedan cuestiones sin resolver. La descripción que se hace de la nueva dinámica de mecanismos e instituciones básicamente europeas (UEO, CSCE y la Comunidad Europea) y los requerimientos estructurales que debe poner en movimiento la OTAN, originan algunas preguntas acerca del dinamismo que esta presente en el seno de la Alianza Atlántica: ¿Desencadenará el fin de la bipolaridad fuerzas históricas que reconstituyan al sistema internacional en algo parecido al que

existía en la dinámica internacional antes de 1939? ¿Cómo se está dando la redistribución de poder entre Estados Unidos y Europa? ¿Señala el fin de la Guerra Fría una ruptura profunda del sistema internacional en donde Europa se transforme en un actor unitario del sistema internacional?

### **¿Aliados o Adversarios?**

El paso final de este trabajo es tratar de identificar las condiciones y características de la evolución de las relaciones Atlánticas en el contexto del sistema internacional. Esto requiere establecer vínculos entre las cuestiones sistémicas -distribución de poder, conflicto, fragmentación e integración- abordadas en el capítulo 2, la historia de las relaciones atlánticas resumida en el capítulo 3, y las dinámicas internas de Estados Unidos y de Europa señaladas en el capítulo 4.

El tema central de esta tesis ha sido que la Alianza Atlántica está siendo alterada por los cambios dramáticos tanto en la distribución del poder internacional como al interior de Estados Unidos y los países de Europa. Como esta tesis ha señalado, el contexto primario en el que se dió la interacción Atlántica fue la rivalidad Este-Oeste y los patrones de seguridad que ésta produjo. De manera simplista, el régimen de la Guerra Fría estaba marcado por una dinámica en la que Estados Unidos era muy poderoso en todos los sentidos y la Unión Soviética era poderosa militar y políticamente. Europa inicialmente arranca en la posguerra como

un actor relativamente débil pero adquiere fuerza económica, y en menor grado política, durante las décadas posteriores a 1945.

Con el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos mantiene un agregado de poder político, económico y militar que en el corto plazo, parecen asegurar su poder en el sistema internacional, a pesar que durante la última década, ha sufrido una pérdida relativa de poder frente a otros actores del sistema internacional. Quizá la característica que Estados Unidos encontrará más difícil de manejar va en el sentido de lo que Robert Tucker apuntaba en un reciente ensayo: es claro que en política, como en otras actividades, el éxito no lleva a un retraimiento sino a la continuación de un involucramiento; "las grandes potencias no tienen el hábito de desechar de manera voluntaria el papel al que han estado acostumbradas a jugar" en el sistema internacional.<sup>153</sup>

En el caso de Europa, la cuestión del poder se vuelve algo más complicada por la ausencia de un estado supranacional y por la clara y simultánea presencia de fuerzas de fragmentación y de integración a lo largo de toda la región. En la medida en que logre convergir y avanzar en la cohesión tanto económica como política y militar, Europa se volverá más poderosa en el sistema internacional. Iraq y Yugoslavia demostraron que tan importante es la capacidad de acción comunitaria.

Sin embargo el problema es que Francia quisiera modular sus posturas hacia el Maghreb o en el Pacífico, mientras que Alemania

---

<sup>153</sup> Tucker, "1989 and All That", en Rizopoulos, op. cit.: p.236.

podría definir sus relaciones con Rusia y otros Estados de la CEI con base en el acuerdo bilateral de Stavropol para la unificación alemana, más que en concordancia con una política comunitaria.<sup>154</sup> Asimismo, el impulso hacia la integración está marcado por distintas visiones acerca de la velocidad y la profundidad de la integración comunitaria. Todo ello dependerá de las posiciones que asuman sobre todo Alemania, Francia y Gran Bretaña con respecto al proceso de unificación política y económica a partir de los tratados de Maastricht.

Por su parte, parece inevitable que la CEI -o en su caso, Rusia particularmente- experimente un proceso más o menos prolongado de debilitamiento militar. En las condiciones presentes, su economía es claramente incapáz de sostener su poder militar. Si bien la teoría neorealista apuntó los peligros que tendría para la estabilidad internacional el que una de las potencias del sistema bipolar dejase de ejercer su papel de equilibrio en el sistema internacional,<sup>155</sup> nunca articuló variables en torno a qué podría suceder con la desaparición de uno de los polos de poder en el sistema internacional, y menos aun para la derrota por default de uno de esos polos. Lo que es un hecho es que la desintegración de la Unión Soviética ha transformado el escenario internacional de manera profunda e irreconocible. La pregunta central es qué tan profunda será esta tendencia hacia la pérdida de poder y la fragmentación.

---

<sup>154</sup> Ver Leech, op cit.: p.109.

<sup>155</sup> Gilpin, op cit.: p.235.

David Calleo señalaba que las perspectivas de la OTAN y el debate en Europa y en Estados Unidos en torno a los nexos Atlánticos no podían ser considerados en un vacío, sino como un componente fundamental del sistema internacional.<sup>156</sup> Si bien la OTAN es esencialmente un pacto militar, su viabilidad actual yace en el espectro más amplio de relaciones políticas, económicas e inclusive culturales que conforman la Alianza Atlántica. A su vez, esa alianza es parte de un sistema internacional, un sistema que con el deshielo bipolar parece modificar los parámetros y los imperativos de seguridad sobre los que se construyó la OTAN.

En palabras de Gaddis, es más probable que los problemas que enfrentará el sistema internacional de la Posguerra Fría surjan de los procesos que están operando a contrapelo entre las fuerzas de integración y las fuerzas de fragmentación que del tipo de visiones ideológicas encontradas del período de la Guerra Fría.<sup>157</sup>

Cualquier especulación sobre el perfil del sistema internacional en la próxima década deberá de tomar en cuenta que hay contradicciones aparentes entre el nivel en el que opera el sistema internacional y las capacidades reales de los actores de la Alianza Atlántica. Es decir, la consolidación de Europa como un polo alternativo de poder, y el fortalecimiento de la posición internacional de Estados Unidos a raíz de su "victoria" en la Guerra Fría no parecen tener resonancia en los factores políticos

---

<sup>156</sup> Calleo, op. cit.: p.12.

<sup>157</sup> Ver el nuevo libro de John Gaddis, The United States and the End of the Cold War. Implications, Reconsiderations, Provocations. Nueva York: Oxford University Press, 1992: p.201.

y económicos que están caracterizando a la Europa y los Estados Unidos de la Posguerra Fría.

Si a ello agregamos que el conflicto no ha desaparecido y que las tensiones entre los procesos de fragmentación e integración podrían generar mayor disfuncionalidad en las relaciones internacionales, bien puede ser válido suponer que contrario a lo que se afirmaba hace un par de años, poder político, poder militar y la búsqueda de la seguridad seguirán siendo las variables fundamentales del sistema Atlántico.

Bien podría ser que los cuarenta y cinco años de posguerra no sean más que una anomalía en la historia de las relaciones internacionales; un chipote extraño en el desarrollo internacional, un período excepcional donde la existencia de un sistema bipolar generó un período de paz y estabilidad sin precedentes, cuando la norma siempre ha sido el conflicto.

Con el fin de la Guerra Fría, los procesos de fragmentación e integración sólo han hecho que la dinámica del sistema internacional sea más fluida. Algunas características familiares de la cartografía europea y de la política exterior de Estados Unidos han reaparecido: presiones aislacionistas, agendas internacionales convertidas en rehenes de procesos electorales, parroquialismo, inmovilismo burocrático y la incapacidad de adecuarse a nuevas realidades internacionales en Estados Unidos; un Estado alemán unificado, disputas étnicas y territoriales, temor a abandonar atributos y soberanía de los estados nacionales en favor de una instancia supranacional en Europa.

Dadas estas tendencias, Europa y Estados Unidos han buscado encontrar soluciones a los problemas de fragmentación e integración a través de canales alternativos a los que proveía la Alianza Atlántica, ya fuese porque había presiones para modificar los modelos de interacción tradicionales en las relaciones Estados Unidos-Europa, o porque las percepciones de interés nacional se habían modificado. Es así como Europa, impulsada por un deseo de aprovechar la coyuntura actual, buscó dotar a estructuras predominantemente europeas -la CSCE, la UEO y la CE- del poder necesario para resolver las crisis que se han desencadenado en el continente. Al mismo tiempo, Estados Unidos ha utilizado su influencia en el pasado para apoyar la integración por encima de la fragmentación en Europa. Con la guerra civil yugoslava, vió la oportunidad para evitar ser arrastrado como mediador de las partes en conflicto, delegando automáticamente la resolución del conflicto y las garantías de seguridad regional a Europa.

En otras palabras, Europa -y en menor medida Estados Unidos- vieron la oportunidad para ampliar el marco de seguridad y concertación política establecido por la OTAN. Sin embargo, en el proceso, ya han surgido tensiones entre los aliados Atlánticos. Ya sea porque las iniciativas para dotar a la Comunidad Europea de un brazo militar a través de la UEO han suscitado la oposición de algunos países europeos y de Estados Unidos, o porque la CSCE ha sido incapáz de producir posiciones comunes europeas en torno al conflicto yugoslavo el hecho es que la agenda de seguridad en Europa se ha complicado por las tensiones que existen entre

instituciones poco adecuadas y las nuevas realidades de poder y conflicto en Europa.

Si llegase a estallar en Europa -o inclusive en sus linderos- una crisis de amplitudes más grandes que la guerra civil yugoslava, no hay motivo para creer que una estructura tan suelta como la CSCE, tan poco consolidada como la UEO, o tan conflictiva como la CE, podrían lidiar con las repercusiones políticas, militares y sociales. El problema se agravaría si Europa busca limitar el espectro de acción estadounidense en estos mecanismos. La incapacidad de generar consenso en torno a posturas políticas y -por extensión lógica- militares, sólo llevaría a que cada país europeo persiguiera intereses específicos y a un renovado juego de equilibrio de poder entre ellos.

Recapitulando, la paradoja de todo este proceso es que por lo menos en el corto y mediano plazos, Europa y Estados Unidos tendrán que volver inevitablemente a la OTAN en la búsqueda de la única estructura capaz hoy en día de congelar las fuerzas de fragmentación en Europa. Europa "regresará" a la OTAN porque los costos de armonizar posturas en la CSCE o la UEO superarán los costos de buscar adaptar a la OTAN a las nuevas realidades políticas y de seguridad. Muchos observadores han señalado que no está del todo claro si la turbulencia de los eventos de la Posguerra Fría acelerará o detendrá el desarrollo de una mayor cohesión europea.<sup>158</sup> Dadas las dinámicas de enfrentamiento potencial en torno a la profundización, ampliación y convergencia

---

<sup>158</sup> Buzan et al., op. cit.: p.168.

comunitarias, y a las distintas percepciones de seguridad, desechar en este momento a la OTAN sería un paso equivocado en el camino hacia la eventual consolidación de un régimen de seguridad regional europeo.

Ultimamente, ha sido muy común señalar que la OTAN tendría que volverse más política y menos militar para poder adaptarse a los cambios en Europa. Sin embargo, esto no es así de simple. En el pasado, la OTAN fue importante porque poseía tanto un instrumento militar como una voz política. No cabe duda que en la Posguerra Fría estas dos funciones disminuirán en importancia. El fin de la confrontación con la Unión Soviética reduce tanto el perfil de la seguridad militar como la necesidad de que la seguridad europea sea manejada a través de la estructura Atlántica. La reestructuración de la CSCE y de la UEO representan intentos por modificar las funciones tradicionales de la OTAN.

Los roles militares y políticos de la OTAN disminuirán de distintas maneras, pero ello no quiere decir que la Alianza ya no será importante. En relación con sus funciones de Guerra Fría, la OTAN se transforme en lo que el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres ha llamado una "poliza de seguro"<sup>159</sup> en más de un sentido:

**Primero**, la OTAN se convertirá en la mejor garantía de seguridad para los países de Europa central y del este. El Consejo de Cooperación del Atlántico Norte ha servido como un valioso

---

<sup>159</sup> International Institute for Strategic Studies, Strategic Survey 1989-90. Londres: Brassey's/IISS, 1990: p.11.

instrumento para canalizar el diálogo con los países integrantes del difunto Pacto de Varsovia y suavizar las presiones para aceptar de lleno a estos países en la estructura formal de la OTAN.

**Segundo,** la OTAN ya otorga un nivel de integración y coordinación militar a Europa Occidental que excede a cualquier otro intento europeo, ya sea en la CE o en la UEO.

**Tercero,** sin la OTAN el peligro de fraccionalismo entre las distintas posturas y percepciones de seguridad europeas sería un mal augurio para el proceso de integración europea.

**Cuarto,** la OTAN podría incrementar su importancia como un foro para construir los vínculos de Estados Unidos en la UEO, el mecanismo que parecen favorecer la mayoría de los países europeos como el futuro esquema de seguridad colectiva.

**Quinto,** Europa no está preparada para una OTAN disminuida. A pesar de la retórica suscitada en torno a la creación de la brigada franco-germana, Francia no está dispuesta a abandonar su identidad militar independiente en aras de la creación temprana de un ejército europeo. La desaparición de la OTAN crearía un vacío de poder, y ni Francia ni Gran Bretaña -y en es caso tampoco los países del Benelux- están dispuestas a que ese vacío sea ocupado por Alemania.

La OTAN encierra una propia dinámica de equilibrio. Así como la CE sirvió para anclar a Alemania, la OTAN podría proveer un marco para equilibrar lo que podría convertirse en una armonización germano-estadounidense excesiva, o en el caso de un proceso europeo más fragmentado, los excesos de una alianza anti-alemana. Este

arreglo tendría también la ventaja de que serviría como una "poliza de seguro" en contra de una Rusia reemergente, de una Alemania demasiado protagónica, y mantendría un mínimo de presencia estadounidense en Europa. En suma, la interacción Atlántica a través de la estructura de la OTAN hacen más por la estabilidad del sistema internacional en momentos de transición e incertidumbre, que la búsqueda de nuevas formulas e instituciones.

La agenda Atlántica sin duda deja un número de temas sin precisar. Estados Unidos intentará mantener su posición internacional apuntalada en su alianza con Europa. Hasta qué grado podrá justificar su presencia y sus vínculos con Europa, y sostener su posición internacional está todavía por verse. Europa buscará definir una identidad política y militar propia en un intento por consolidarse como un polo alternativo de poder, pero también resulta poco claro si tendrá la voluntad, la capacidad y los espacios para lograrlo. Bien podría ser que la redistribución en los patrones de poder en el sistema internacional lleve a mayores conflictos entre Europa y Estados Unidos durante la próxima década. La naturaleza de la Alianza Atlántica -de la OTAN en particular- y de las nuevas realidades de poder en el sistema internacional generarán inevitables tensiones en las relaciones entre Europa y Estados Unidos. El mismo proceso que se está dando en estos momentos de búsqueda de nuevas estructuras que reflejen nuevas realidades y superen esquemas de Guerra Fría, el fracaso que éstas ya han comenzado a experimentar, y como resultado, la vuelta inevitable -aunque sea transitoria- a la estructura Atlántica por

excelencia, la OTAN, encierra en si misma una dinámica de tensión, de aspiraciones truncadas, y de búsqueda por preservar hegemonías. Es previsible que en el corto plazo, las relaciones Atlánticas se mantendrán dentro de los patrones de desencanto y resignación.

Sin embargo, si no se da una mayor retroceso en la posición internacional y en el poder estadounidenses, y Europa no logra consolidar una política exterior y de defensa común **-sine qua non** para el fortalecimiento de su posición internacional- ambos lados de la ecuación atlántica encontrarán que la Alianza Atlántica representa un punto de referencia útil en el contexto de un sistema internacional sumamente anárquico y conflictivo.

La dinámica Atlántica seguirá jugando un papel crucial en la definición del nuevo sistema internacional. Europa seguirá siendo central para el sistema de seguridad internacional. Lo que suceda ahí seguramente marcará de manera fundamental el ritmo y el perfil de las relaciones internacionales de la siguiente década. Por ello, la OTAN puede y debe seguir desempeñando un papel de catalizador de los impulsos integracionistas y un freno a los procesos de fragmentación.

Robert Gilpin escribiría a principios de la década de los años ochenta que:

las relaciones internacionales aun estan caracterizadas por la lucha entre entidades políticas por el prestigio, el poder y la riqueza en condiciones de anarquía. Las armas nucleares no han hecho irrelevante el uso de la fuerza; la interdependencia no garantiza que la cooperación triunfará sobre el conflicto; una comunidad global de valores y percepciones comunes aun tiene que desplazar a la anarquía internacional. El problema fundamental de las relaciones internacionales en el mundo contemporáneo es el ajuste pacífico a las consecuencias del crecimiento desequilibrado

del poder entre las naciones...La guerra y la violencia se mantienen como posibilidades reales en un momento en que el mundo se mueve de la descomposición de un sistema internacional hacia la creación de uno nuevo.<sup>160</sup>

Si bien el fin de la Guerra Fría produjo optimismo y esperanzas en el mundo, la dinámica desencadenada en el sistema internacional con el deshielo bipolar hacen más pertinente y relevante este análisis de 1981 que los cantos de sirena de un nuevo orden mundial.

---

<sup>160</sup> Gilpin, op. cit.: p.230.

## BIBLIOGRAFIA

Libros y Monografías

- Ambrose, Stephen, Rise to Globalism. Nueva York: Penguin, 1988.
- Barnet, Richard, The Alliance: America-Europe-Japan; Makers of the Postwar World. Nueva York: Simon & Schuster, 1983.
- Beer, Francis, Integration and Disintegration in NATO: Processes of Alliance Cohesion. Columbus, Oh: Ohio University Press, 1967.
- Brown, Seyom, The Faces of Power. Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Reagan. Nueva York: Columbia University Press, 1983.
- Buzan, Barry et al., The European Security Order Recast. Scenarios for the Post-Cold War Era. Londres: Pinter, 1990.
- Calleo, David P. Beyond American Hegemony. The Future of the Western Alliance. Nueva York: Basic Books, 1987.
- Clark, Michael y Simon Serfaty eds., New Thinking and Old Realities America, Europe, and Russia. Wash.,DC: Johns Hopkins, 1991.
- DePorte, Anton W, Europe Between the Superpowers: The Enduring Balance. New Haven: Yale University Press, 1986.
- Fontaine, André, Histoire de la guerre froide. Paris: Fayard, 1970.
- \_\_\_\_\_, L'une sans l'autre. Paris: Fayard, 1991.
- Freedman, Lawrence, The Evolution of Nuclear Strategy. Londres: Macmillan/IISS, 1981.
- Fukuyama, Francis, The End of History and the Last Man. Nueva York: Free Press, 1992.
- Gaddis, John L. Strategies of Containment. A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy. Nueva York: Oxford University Press, 1982.

- \_\_\_\_\_, The United States and the End of the Cold War. Implications, Reconsiderations, Provocations. Nueva York: Oxford University Press, 1992.
- Gilpin, Robert, War and Change in World Politics. Nueva York: Cambridge University Press, 1983.
- Gottfried, Kurt and Paul Bracken eds., Reforging European Security. From Confrontation to Cooperation. Boulder, Co.: Westview, 1990.
- Grosser, Alfred, Les Occidentaux. Les pays d'Europe et les Etats-Unis depuis la guerre. Paris: Fayard, 1978.
- Harris, Owen, America's Purpose. New Visions of US Foreign Policy. San Francisco: ICS Press, 1991.
- Harrison, Michael, The Reluctant Ally: France and Atlantic Security. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1981.
- Hoffman, Stanley, Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War. Nueva York: McGraw-Hill, 1978.
- \_\_\_\_\_, Dead Ends. American Foreign Policy in the New Cold War. Cambridge: Ballinger, 1983.
- Howard, Michael, Reassurance and Deterrence: Western Defence in the 1980's. Londres: Counterpoint, 1985.
- Kennan, George, Memoirs. Nueva York: Oantheon, 1990.
- Kennedy, Paul, The Rise and Fall of Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000. Nueva York: Vintage, 1987.
- \_\_\_\_\_, Grand Strategies in War and Peace. New Haven: Yale University Press, 1991.
- Larrabee, F. Stephen, ed. The Two German States and European Security. Londres: Macmillan, 1989.
- Leech, John, Halt! Who Goes Where? The Future of NATO in the New Europe. Londres: Brassey's, 1991.
- Lippman, Walter, The Cold War. A Study in US Foreign Policy. Nueva York: Macmillan, 1957.
- \_\_\_\_\_, US Foreign Policy: Shield of the Republic. Boston: Little, Brown, 1943,

- Milward, Alan, The Reconstruction of Western Europe. Londres: Methuen, 1984.
- Morgenthau, Hans, Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. 6 ed. Nueva York: Knopf, 1985.
- Nye, Joseph, Bound to Lead. The Changing Nature of American Power. Nueva York: Basic Books, 1990.
- Rizopoulos, Nicholas, ed. Sea-Changes. American Foreign Policy in a World Transformed. Nueva York: Council on Foreign Relations, 1990.
- Shlesinger, Arthur, The Cycles Of American History. Boston: Houghton Mifflin, 1986.
- Waeber, A. y P. Lemaitre, European Polyphony. Londres: Macmillan, 1989.
- Waltz, Kenneth, Theory of International Politics. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979.
- Wistrich, Ernest, After 1992. The United States of Europe. Londres: Routledge, 1989.

### Artículos

- Barnet, Richard, "The Disorders of Peace", en The New Yorker. 20 enero, 1992.
- Brzezinski, Zbigniew, "Selective Global Commitment" en Foreign Affairs. otoño 1991.
- \_\_\_\_\_, "The Consequences of the End of the Cold War for International Security" en Adelphi Papers 265. invierno 1991-92.
- Deibel, Terry L., "Bush's Foreign Policy: Mastery and Inaction" en Foreign Policy. otoño 1991.
- Delors, Jacques, "European Integration and Security" en Survival. marzo-abril 1991.

Freedman, Lawrence, "Order and Disorder in the New World" en Foreign Affairs. America and the World 1991/92.

Gaddis, John L., "Toward the Post-Cold War World" en Foreign Affairs. primavera 1991.

\_\_\_\_\_, "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System" en International Security. primavera 1986 vol.10, no.4.

Gelb, Leslie, "Power in Europe" en The New York Times. 12 febrero 1992.

Hendrickson, David, "The Renovation of American Foreign Policy" en Foreign Affairs. primavera 1992: pp.48-63.

Hoagland, Jim, "The Case for European Self-Defense" en The Washington Post. 19 marzo, 1992.

\_\_\_\_\_, "New World Disorder" en The Washington Post. 23 abril, 1992.

\_\_\_\_\_, "Keeping our Allies from Becoming Our Adversaries" en The Washington Post. abril 27, 1992

Hoffman, Stanley, "What Should We Do in the World?" en The Atlantic Monthly Review. octubre 1989.

Hormats, Robert D., "Redefining Europe and the Atlantic Link" en Foreign Affairs. otoño 1989.

Howard, Michael, "Deterrence, Consensus and Reassurance in the Defence of Europe" en Adelphi Papers 184.

Huntington, Samuel, "Coping with the Lippman Gap" en Foreign Affairs. otoño 1988: pp.453-477.

\_\_\_\_\_, "America's Changing Strategic Interests" en Survival. enero-febrero 1991.

Hyland, William G., "The Case for Pragmatism", Foreign Affairs. America and the World 1991/92: pp.38-52.

Joffe, Josef, "Collective Security and the Future of Europe" en Survival. primavera 1992.

Kissinger, Henry, "False Dreams of a New World Order" en The Washington Post. 27 febrero, 1991.

- \_\_\_\_\_, "What Kind of New World Order?" en The Washington Post. 3 diciembre, 1991.
- Mandelbaum, Michael; "Reconstructing the European Security Order" en Critical Issues. Council on Foreign Relations, 1990:1.
- Mearsheimer. John, "Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War" en International Security. verano 1990: pp.5-56.
- Military Technology. "Arms and Equipment for a European Rapid Reaction Force". no. 3, 1992: pp.10-27.
- Sarukhan, Arturo, "El orden pan-europeo y la nueva relación inter-atlántica" en Universidad de México. abril 1992.
- Schlesinger, James, "New Instabilities, New Priorities" en Foreign Policy. invierno de 1991: pp.3-24.
- Treverton, Gregory, "The New Europe" en Foreign Affairs. America and the World 1991/92.
- Walker, Jenonne, "Keeping America in Europe" en Foreign Policy. verano 1991: pp.128-142.

#### Documentos

- The Commission on Integrated Long-Term Strategy. Discriminate Deterrence. Wash., DC: GPO, enero 1988.
- European Strategy Group. The Challenges to European Security. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1988.
- International Institute for Strategic Studies. Strategic Survey 1986-87. Londres: Brassey's, 1987.
- \_\_\_\_\_. Strategic Survey 1988-89. Londres: Brassey's, 1989.
- \_\_\_\_\_. Strategic Survey 1989-90. Londres: Brassey's, 1990.
- \_\_\_\_\_. Strategic Survey

1990-91. Londres: Brassey's, 1991.

The Johns Hopkins Foreign Policy Institute. The United States & NATO in an Undivided Europe. (Report by the Working Group on Changing Roles and Shifting Burdens in the Atlantic Alliance) 1991.

United States. Department of Defense. 1994-1999 Defence Planning Guidance Scenario Set. Wash., DC: GPO, abril 1992.

\_\_\_\_\_, Joint Chiefs of Staff. National Military Strategy of the United States. Wash., DC: GPO, enero 1992.

### Periódicos y Revistas

Seguimiento periódico en:

The Economist

The Financial Times

The Independent

The New York Times

The Washington Post

US News & World Report