



# UNISCI Discussion Papers

## ¿HACIA UNA NUEVA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA? UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

<b>AUTOR<sup>1</sup>:</b>	<b>DAVID GARCÍA CANTALAPIEDRA</b> <b>UNISCI / Universidad Complutense de Madrid</b>
<b>FECHA:</b>	<b>Mayo 2005</b>

### 1. ¿Hacia una nueva relación trasatlántica?

Las bases del Vínculo Transatlántico han cambiado. El marco de la amenaza a la seguridad, las relaciones económicas y el marco normativo de valores e instituciones comunes junto con el principio de Paz Democrática que conformaban la relación transatlántica desde el final de la Segunda Guerra Mundial se han modificado. Esta situación ya apuntaba desde el fin de la Guerra Fría, pero la transición suave durante los años 90 hacia un nuevo orden internacional no lo había hecho evidente. Las sucesivas crisis en los Balcanes, con la incapacidad europea y la postura de EE.UU., que establecían la necesidad de reafirmar la colaboración transatlántica y la inercia del modelo de alianza de la Guerra Fría, habían suavizado este proceso. Otras crisis en el Alianza Transatlántica, desde las de Suez, Vietnam, pasando por el Yom Kippur hasta la de los Euromisiles y la SDI, fueron superadas por la permanencia de una serie de caracteres que mantenían la alianza. Pero el ejemplo de que ese cambio estaba produciéndose finalmente, se hizo aparente con las discusiones sobre la intervención en Irak.

Sin embargo, algunos de estos caracteres se mantienen y otros necesitan ser reajustados y renovados, ya que las partes y el sistema internacional han cambiado. Esto hace que se tenga que recrear el vínculo entre ambos lados del Atlántico para establecer una Nueva Relación Transatlántica. Fundamentalmente, de los tres factores que la sustentaban, los que han sufrido cambios sustanciales han sido el modelo de seguridad y el marco normativo compartido. Los mayores problemas en la relación se han producido debido a la falta de renovación de estos caracteres esenciales, y sobre todo, por la conexión necesaria entre ellos como representación de la legitimidad y el poder y capacidades del Vínculo Transatlántico. Los problemas se plantean desde el momento en que los elementos del carácter de legitimidad sufren en una etapa de discusión y revaloración, y esto pone en discusión las capacidades y políticas destinadas al modelo de seguridad. La relación Legitimidad-Poder entra en un proceso de discusión no solo en lo referente a las relaciones transatlánticas, sino también al sistema internacional y su estructura, porque en el fondo, la Relación Transatlántica era y es el motor del modelo de Paz Democrática. Si se establece una revisión de este modelo y de los mecanismos disponibles para llevarlo a cabo, cualquier política o conducta utilizando el modelo de la Guerra Fría produce, como decía Clausewitz, “fricción”, disfunciones e

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.



ineficacia. Este artículo quiere afirmar la necesidad del establecimiento de una Nueva Relación Transatlántica mediante la renovación de sus caracteres básicos desde el punto de vista pragmático y realista, pero también idealista, como corresponde a la relación Legitimidad-Poder. Esta es una primera aproximación no sistemática (no se van a analizar exhaustivamente todos los aspectos de las relaciones transatlánticas) y teórica (se utilizarán algunas aproximaciones y modelos teóricos de la Teoría de Relaciones Internacionales) donde vamos a discutir el aspecto relativo al modelo de seguridad y al marco normativo compartido, aunque no se adelantan soluciones que se intentarán proponer en próximos trabajos.

## **2. Las Relaciones Transatlánticas: cambio y continuidad**

Europa no debe pensar que ciertos planteamientos y conductas en la política exterior de EE.UU. desaparecerán en 2008 al terminar la Administración Bush. Como vimos durante las elecciones de 2004, incluso si en 2008 ganara el Partido Demócrata las elecciones presidenciales, existen una serie de condicionamientos e intereses que mantendrán gran parte de la política exterior norteamericana aunque se suavicen ciertas conductas. Esto fue evidente en las posturas que había adoptado el candidato demócrata John Kerry en los asuntos de seguridad nacional. En este sentido algunos de estos condicionamientos tienen su origen en la política interior de EE.UU., pero otros a la situación del sistema internacional<sup>2</sup>. Desde este punto de vista, Europa, como algunos estudios europeos señalan, debe de ser consciente de que “Europa está en situación de paz, pero el resto del mundo no lo está”<sup>3</sup>. También existe una demanda exterior de que la UE actúe de forma más amistosa (en parte se busca por otros estados que actúe como equilibrador o limitador de EE.UU.) y una demanda interna de acción más democrática y socialmente comprometida. La postura normativa es una parte de la estrategia política europea para fortalecer la legitimidad de la UE. En gran medida la falta de capacidades materiales determina la política de la UE (apoyo en instrumentos no militares y soluciones multilaterales, el llamado *Soft Power*). En cierto sentido la UE utiliza estas capacidades para establecer marcos normativos conjuntos con el resto de estados: por ejemplo la política en la OMC, donde se busca establecer una postura normativa, pero que a la vez, desde un punto de vista realista, es un mecanismo legitimador de las políticas de la UE<sup>4</sup>. Si se trata de establecer con ello un mecanismo de introducción de las reglas constitutivas europeas en las relaciones internacionales, esto responde al concepto de *Co-optive Power* de Nye, hacer que los otros hagan lo que tu quieres que hagan. Paradójicamente, la UE últimamente no está utilizando su capacidad de influencia sobre EE.UU.. Solo el Reino Unido parece haber intentado usar esta capacidad sobre todo en el tema de Irak.

En cuanto a la nueva Administración Bush, se podría pensar que hay una visión más pragmática y realista referida al desarrollo de la política exterior, e incluso menos beligerante<sup>5</sup>, y un retorno a los planteamientos realistas de interés nacional ya esbozados por Condolezza

<sup>2</sup>Algunos de los argumentos utilizados en el presente artículo ya fueron expuestos en García Cantalapiedra, David: “Irak, la política exterior de EE.UU. y las elecciones de noviembre”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 6 (octubre 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>. Esta opinión se puede encontrar también en un reciente artículo de Gaddis, John Lewis: “Grand Strategy in the Second Term”, *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 1 (January-February 2005), p. 5.

<sup>3</sup> Independent Task Force: *European Defense: A Proposal for a White Paper*. París, EU Institute for Security Studies.

<sup>4</sup> Morth, Ulrika: “The EU as an Ethical Power in the WTO”, paper presented at the CIDEL Workshop. Oslo, 22-23 October 2004.

<sup>5</sup> Véase en este sentido García Cantalapiedra, David (2003): “*Peace through Primacy*”: la Administración Bush, la política exterior de EE.UU. y las bases de una Primacía Imperial. UNISCI Papers, nº 30. Madrid, UNISCI, p. 8.



Rice durante la campaña presidencial del 2000<sup>6</sup>. En este sentido, las disfunciones en la política exterior han acabado con la salida de Powell del Departamento de Estado. Rice es la voz de la Casa Blanca, incluyendo a otro fiel de la familia Bush, Robert Zoellick, que trabajó con Baker en el Departamento del Tesoro con Reagan y después fue su mano derecha en el Departamento de Estado con Bush Senior. Además, se mantiene a Rumsfeld para llevar a cabo la misión para la que fue elegido, modernizador del Pentágono e impulsor de la Transformación y el “*New American Way of War*”. De hecho, la herencia que se está aplicando es más “jacksoniana” que neoconservadora-wilsoniana<sup>7</sup>.

La política norteamericana referida a la relación transatlántica va así a adquirir mayor grado de pragmatismo y realismo, pero no abandonará el objetivo principal de extender la Paz Democrática. El propio Presidente Bush estableció en su discurso de toma de posesión que el idealismo como expansión de la democracia y los derechos y libertades fundamentales sigue siendo el valor fundamental en la jerarquía de los principios por los que se va a guiar la política exterior de la segunda Administración Bush.:

*America's belief in human dignity will guide our policies....In the long run, there is no justice without freedom, and there can be no human rights without human liberty....The concerted effort of free nations to promote democracy is a prelude to our enemies' defeat.*<sup>8</sup>

En su visita a Europa en febrero de 2005, el Presidente Bush también estableció esta prioridad de forma clara:

*On September the 11<sup>th</sup> America turned first to our immediate security, and the pursuit of an enemy....We also found that a narrow definition of security is not enough. While this strategy is not American strategy, or European strategy, or Western strategy. Spreading liberty for the sake of peace is the cause of all mankind.*<sup>9</sup>

EE.UU. se enfrenta a la necesidad de establecer una visión idealista pero que se sostiene mediante una estrategia operacional realista necesariamente. El establecimiento de la Paz Democrática depende de equiparar valores a poder, cambio político institucional a necesidades e intereses<sup>10</sup>, pero necesita conseguir un consenso dentro de las Relaciones Transatlánticas.

Para Europa, sin embargo, y dada la situación internacional, hay dos hechos incontrovertibles a los que la UE se debe enfrentar: Europa puede estar en paz pero el resto del mundo no lo está<sup>11</sup>; y un argumento que, utilizado a menudo para referirse a EE.UU., como es que ningún estado puede enfrentarse solo a las amenazas y vulnerabilidades del sistema internacional, debe de aplicarlo con urgencia a sí misma: léase Unión Europea y Estados miembros donde pone estado. Aún así, la UE ha mejorado progresivamente sus mecanismos y capacidades, y se ha dotado de una visión estratégica en los últimos 4 años, concretada en la Estrategia Europea de Seguridad de diciembre de 2003. El último aldabonazo para el proceso integrador ha venido de la mano de la ampliación de 2004 y la Constitución Europea, pero que también podrían trabajar como fuerzas centrifugas: muchos de los nuevos miembros tienen posturas atlantistas en diferentes grados, con lo que aumentan el espectro de posiciones dentro de la propia UE y establecen la provisión de seguridad proporcionada por la OTAN y EE.UU. en ciertos aspectos por encima de la que puede proporcionar la UE; en cuanto a la

<sup>6</sup> Rice, Condoleezza: “Promoting the National Interest”, *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January/February 2000).

<sup>7</sup> Para una revisión de estas tendencias, véase Gaddis, John Lewis (2004): *Surprise, Security, and American Experience*. Cambridge, Harvard University Press.

<sup>8</sup> President George W. Bush: “Inaugural Address”. Washington, The White House, 20 January 2005.

<sup>9</sup> President George W. Bush: “President discusses American and European Alliance in Belgium”. Washington, The Office of Press Secretary, The White House. 21 February 2005.

<sup>10</sup> Kissinger, Henry: “La valoración de un realista sobre el ‘programa de la Libertad’”, *ABC*, 15 de mayo de 2005. pp. 30-31.

<sup>11</sup> Independent Task Force, *op. cit.*



Constitución Europea han existido diferentes reacciones contrarias por diferentes razones internas, pero desde el punto de vista de la política exterior y de seguridad significa un importante avance culminador<sup>12</sup>. Sin embargo, este avance no es tan marcado en la política de defensa, produciendo además opiniones muy críticas en EE.UU.<sup>13</sup>.

Estratégica e institucionalmente, tanto el EES y la Constitución han establecido un salto cualitativo para la UE en la PESC y la PESD<sup>14</sup>. El Documento Solana aprobado en diciembre de 2003 que establece la Estrategia Europea de Seguridad no es, sin embargo, una estrategia de seguridad, ya que no tiene previamente un concepto estratégico al que referirse. Realmente la idiosincrasia del proceso de integración europea sólo ha permitido crear un documento de orientación general. Más bien se acerca a lo que sería un proyecto de gran estrategia para la UE, mezcla de intereses y mecanismos de seguridad con objetivos estratégicos.

El principal problema al que debe hacer frente esta concepción es la falta de credibilidad estratégica (aunque se identifiquen los desafíos más importantes) debido a ciertos caracteres: la ausencia de una determinación concreta de unos intereses globales europeos; la existencia de intereses nacionales vitales no convergentes (véase Francia y Alemania en una posición en 2003, y en la opuesta, Gran Bretaña, España, Italia, Holanda, Dinamarca, y los nuevos estados miembros de Europa Central y del Este en cuanto a su mayor inclinación atlantista, en el caso de la intervención en Irak y la Convención Europea); la falta de capacidades junto a la propia autolimitación a la periferia de la UE que puede crear carencias de verdadera voluntad política. En el fondo, una estrategia de seguridad establece un mecanismo de disuasión para los posibles adversarios y amenazas, y de reaseguro para los amigos y aliados. Por ello el Documento Solana es más una visión de Gran Estrategia que hace una definición de lo que podemos considerar sus tres caracteres básicos, muy similares a los de la norteamericana: las amenazas, que incluyen todos los elementos coincidentes con la Guerra al Terrorismo que establece EE.UU.; la seguridad y la estabilidad en la periferia de Europa; y un orden mundial abierto a los valores de la UE, que se define como la promoción de un mundo de estados democráticos.

El verdadero y preocupante problema es que hay intereses comunes y problemas internacionales que no pueden ser resueltos sólo por una de las partes. La situación no radica en el origen marciano o venusiano, una naturaleza Hobbesiana o Kantiana, de Poderes Duros o Poderes Suaves, adjudicados respectivamente a EE.UU. y Europa, sino que ambos son necesarios en el mundo de la globalización. La UE no puede aspirar a ser únicamente un actor civil con medios militares, ni siquiera una potencia civil con medios militares, sino que debe de ser una potencia con todo el espectro de capacidades necesarias. Esto debe ser así por la propia dinámica de la globalización y la situación de la seguridad: existen vulnerabilidades multidimensionales en los ámbitos geográfico, político, económico, social, militar, medioambiental y humano. Este aspecto multidimensional nos obliga necesariamente a utilizar estrategias multidimensionales que utilicen medios de todo tipo. Es tal la diversidad, la interconexión y la permeabilidad de esas vulnerabilidades que las estrategias y capacidades de la UE deben dotarnos de flexibilidad y permitirnos estar preparados en cualquier ámbito y situación. Eso no será posible si Europa no alcanza el convencimiento de la necesidad de la

---

<sup>12</sup> Véase varios trabajos en este sentido de la profesora Fernández Sola, Natividad (2003): *La Política Europea de Seguridad y Defensa en el Debate sobre el futuro de la Unión Europea*. Working Paper, Doctorado en Unión Europea. Zaragoza, Universidad de Zaragoza; también "El impacto de un eventual triunvirato sobre la Política de Defensa de la Unión Europea", *ARI*, nº 67/2004. Madrid, Real Instituto Elcano, 14 de marzo de 2004.

<sup>13</sup> Véase Cimballo, Jeffrey. "Saving NATO from Europe". *Foreign Affairs*, vol. 83, nº 6 (November-December 2004), pp. 111-120.

<sup>14</sup> Véase Fernandez Sola, Natividad y Stavridis, Stelios: "Is a Constitutional Framework really needed for the development of a ESDP?", *CFSP Forum*, Working Paper nº 4. FORNET, 2004.



utilización de medios militares en algunos casos, para intervenciones no sólo humanitarias y para respaldar la disuasión y la diplomacia coercitiva.

Se ha producido un extenso debate en ambos lados del Atlántico en cuanto a la situación y futuro de las relaciones transatlánticas. Verdaderamente la cuestión no es que los “Americanos son de Marte y los Europeos de Venus”, como dice Robert Kagan. El problema es la naturaleza, cantidad, calidad, voluntad, capacidad y ejercicio del poder junto con los intereses del estado(s). Desde este punto de vista, algunos estados europeos como Francia no ha rechazado el uso de la fuerza en acciones exteriores ni en política antiterrorista, acorde a sus capacidades. Véanse su política en antiguas posesiones en África recientemente como en Costa de Marfil, o la guerra en Argelia en los años 60. Evidentemente, si las apreciaciones de la falta de centralidad del Consejo de Seguridad de la ONU en los conflictos internacionales fueran ciertas y la falta de poder de UE en la escena internacional se correspondiera *strictu sensu* con todas las referencias públicas y académicas elaboradas, el papel de Francia quedaría reducido a su peso real en la escena internacional como estado, y su influencia quedaría reducida a sus antiguas posesiones coloniales<sup>15</sup>.

Desde este punto de vista, Francia, sin embargo, identifica de forma similar a EE.UU. las amenazas y riesgos existentes en el sistema internacional, aunque su percepción y valoración sea diferente: terrorismo, la proliferación de WMD y las crisis regionales<sup>16</sup>. Su valoración y percepción es diferente dado la percepción de declive progresivo exterior en cuanto a capacidades y poder relativo en relación a esas amenazas y a la posición relativa de EE.UU.. En este sentido juega con sus puntos fuertes y los débiles de EE.UU.: su posición en la UE y su uso como multiplicador de capacidades, y el debilitamiento progresivo de la preeminencia normativa de EE.UU. en los años 90 y su punto más bajo con la intervención en Irak. Hay que decir, sin embargo que su posición central en la UE y en el proceso de integración europea también habría sufrido cierto debilitamiento debido, entre otras razones a:

- los problemas estructurales del sistema y la economía francesa
- una creciente población de origen árabe-musulmana importante en los asuntos relacionados con Oriente Medio.
- la ampliación de la UE al centro y este de Europa, que además introducía varios estado atlantistas, sumado a la ampliación de la OTAN, que consumaba el desequilibrio hacia Europa Central en la UE que comenzó con la Reunificación alemana de 1990.

Aunque no hay una competición de seguridad en el centro del sistema, y a pesar de que existen un gran número de intereses y valores comunes, sí existe una fricción de intereses en la periferia “próxima” (por ejemplo, en África Subsahariana o el Gran Oriente Medio), zona de interés prioritario para la Estrategia de Seguridad Europea<sup>17</sup>. Así, en situaciones donde Francia no tiene capacidades o el uso de las existentes no han sido capaces de conseguir llevar a cabo sus intereses, y que EE.UU. los compartiera o que los lleve a cabo según el modelo francés multilateral, ha producido un enfrentamiento directo con la esperanza de que EE.UU. advirtiera que, aunque consiguiera sus objetivos (intervención en Irak) los costes habían sido muy altos y el desgaste de su posición también para los resultados obtenidos. Esperando con ello que EE.UU. estimara la apreciación de los intereses de la UE/Francia, no solo a nivel regional, sino a nivel global.

<sup>15</sup> Véase Jervis, Robert: “The Compulsive Empire”, *Foreign Policy* (July/August 2003).

<sup>16</sup> Discurso de la Ministra de Defensa francesa, Ms Alliot-Marie. Center on Transatlantic Studies, Johns Hopkins University, Washigton D.C. 10 de marzo de 2005.

<sup>17</sup> Estrategia Europea de Seguridad: *Una Europa segura en un mundo mejor* (diciembre 2003), pp. 12-13.



Esta apreciación del poder norteamericano empuja a Europa, o a algunos de sus estados a una postura de *Free Riders*, pero no tanto como argumento del reforzamiento de la identidad y futuro de la UE (aunque hay algo de razón en ello), sino como excusa para seguir defendiendo sus intereses internos y externos del estado, utilizando la UE como multiplicador de poder. Por eso no es extraño que estados como Italia o España, y de Europa Central y del Este, apoyaran la postura de EE.UU. en Irak, ya que en términos de poder temen más el dominio de un eje franco-alemán que al poder norteamericano. Sin embargo, son conscientes de que su pertenencia a la UE y la estabilidad de Europa es un interés vital y no buscan la división ni el apoyo a esfuerzos por dividir la UE.

El problema entre ambos lados del Atlántico es que estas diferencias se han ido creando progresivamente desde los años 80. Ha existido una convergencia que se ha producido desde la recuperación económica europea tras la Segunda Guerra Mundial, donde el ratio de renta per capita europeos pasó de ser un 54% del norteamericano a más de un 80% en 1990. También las tasas de fertilidad y de población estable eran similares hasta mitad de los años 80. Se había producido una aproximación de EE.UU. a Europa en cuanto a la salud pública durante el proyecto de Gran Sociedad del Presidente Johnson, y de Europa a EE.UU. en los años 80 en cuanto a la privatización y desregulación de la economía, con una aproximación mayor debido a la sintonía entre Reagan y Margaret Thatcher. Sin embargo, a partir de estos años, Europa se ha ido quedando atrás. En cuanto a índice de fertilidad y proyecciones de población e inmigración (aunque a corto y medio plazo la UE tendrá mayor población debido a las ampliaciones), sin embargo será más vieja que la norteamericana. Económica y tecnológicamente, Europa ha perdido el tren del crecimiento, la productividad y la innovación con respecto a EE.UU.<sup>18</sup>.

A pesar de ello se mantiene una relación que impulsa la economía mundial, que incluye más de la mitad del comercio y la inversión mundial, produciendo además negocios superiores a 2 billones de euros anuales y proporciona empleo a más de 12 millones de personas. En términos de inversión en 2003, EE.UU. aumento su inversión en Europa un 30%, y Francia invirtió a mayor nivel desde hacia una década (unos 2 mil millones de dólares)<sup>19</sup>.

Pero el aspecto más preocupante ha sido que la introversión europea en su propia construcción y la progresiva pérdida de centralidad de Europa en la seguridad han llegado a un punto álgido en el momento en que EE.UU. tiene un gobierno con poca preocupación por Europa (descontando el primer año de Clinton), hecho acentuado por los ataques del 11 de septiembre y las posturas europeas ante la Guerra contra el Terrorismo y la crisis de Irak. Pero éste es un proceso que se iba produciendo desde hace varios años desde el fin de la Guerra Fría. Por su interés, reproduzco un párrafo de mi tesis doctoral, donde ya advertía de la postura de EE.UU. hacia Europa en el futuro<sup>20</sup>: “los intereses de EE.UU. y la política hacia Europa son un elemento más, aunque de gran importancia, en la política global de Washington. El valor primario de Europa para EE.UU., aparte de su interés económico, es un apoyo moral y práctico en la política global norteamericana: en caso de un gran conflicto regional, los ojos de Washington se volverán hacia sus Aliados en Europa Occidental para un esfuerzo colectivo. Pero si Europa no proporciona este apoyo, EE.UU. actuara unilateralmente y entonces los Aliados europeos perderán su valor.”

<sup>18</sup> “A nation apart: A survey of America”, *The Economist*, 8 de noviembre de 2003, pp. 5-7.

<sup>19</sup> Véase Drozdiak, William: “The North Atlantic Drift”, *Foreign Affairs* (January-February 2005), pp. 89-90.

<sup>20</sup> En este sentido, véase García Cantalapiedra, David (2002): *Una Estrategia de Primacía: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la creación de un Nuevo Orden Mundial 1989-1992*. UNISCI Paper, nº 23-24. Madrid, UNISCI.



Las cumbres EE.UU.-UE y de la OTAN en junio de 2004, comenzaron una política de limitación de daños, para continuar la cooperación en temas clave y para restaurar públicamente la imagen de la Alianza transatlántica, proceso que se ha continuado en las cumbres de febrero de 2005, pero no parece, sin embargo, que hayan solucionado los problemas de fondo que la intervención en Irak no ha hecho más que poner de manifiesto. No obstante, si no se solucionan ciertos asuntos sustanciales, significará el debilitamiento del Vínculo Transatlántico, empeorando tanto la relación entre ambos lados del Atlántico como la seguridad y bienestar mundial en su conjunto.

### 3. ¿Un Dilema de Seguridad en las Relaciones Transatlánticas?

Los miembros de la Alianza Transatlántica crearon hace 50 años, y han mantenido desde entonces, un sistema de normas y regímenes compartidos para evitar, no solo una invasión soviética, sino que la competición entre estados en Europa volviera a ser militar. Durante este periodo, EE.UU. ha sido la potencia hegemónica, ya que ha disfrutado de las tres preeminencias que determinan esta disposición: la político-militar, la económica y la normativa gracias a un **Poder Estructural** (*Structural Power*) que influye en las reglas de los regímenes internacionales y en la estructura del sistema internacional en general. Susan Strange define este Poder Estructural como cuatro estructuras interconectadas (*interlocking structures*):

- Seguridad: su oferta, mantenimiento o retirada;
- Financiera: oferta, mantenimiento o demanda de crédito;
- Producción: determina lugar, modo y contenido de la actividad creadora de prosperidad;
- Estructuras de conocimiento: influencia, control y acceso a comunicaciones, que posibilitan manipular las opciones, capacidades y las oportunidades de actuar con las Alianzas y los factores que los actores pueden utilizar<sup>21</sup>.

Con el fin de la Guerra Fría, EE.UU. pasará de un orden hegemónico limitado al mundo occidental hacia otro nuevo sistema, libre de los límites que le imponía la existencia de la URSS, en el cual extiende su predominio de forma global (mediante una estrategia preestablecida)<sup>22</sup>, donde se puede encontrar con otras limitaciones tanto internas como externas a esa extensión y su estrategia de desarrollo. Se enfrentará a ellas con sus poderes estructurales que sustentan sus preeminencias: su superioridad político-militar junto con la tecnología, el comercio, las instituciones y el control de la información; mantiene instituciones internacionales como la OTAN que permite la continuidad-cambio en la estructura de seguridad, no sólo europea, sino internacional, favoreciendo su postura de única superpotencia. Así, la Alianza Atlántica iba a pasar a ser una organización político-militar de enfoque regional y una institución de seguridad colectiva, a otra a la que se quería ampliar su proyección tanto geográfica como funcional como base de la estructura de seguridad internacional, y a la que iba a intentar dotar de visos de régimen de seguridad<sup>23</sup>, renovándose

<sup>21</sup> Strange, Susan: "The Future of the American Empire", en Rueter, Theodore (ed.) (1994): *The United States in the World Political Economy*. Nueva York, McGraw-Hill, p. 376.

<sup>22</sup> Véase en este sentido García Cantalapiedra, *Una Estrategia de Primacía*, op. cit., p. 187.

<sup>23</sup> Este régimen de seguridad no sería exactamente el concepto que establece Robert Jervis, sino más en la línea que establece Strange como poder estructural, ya que este podría incluir la consideración de otros sistemas de seguridad a nivel regional (complejo de seguridad) o como concepto amplio dentro de esta estructura. Jervis lo define como los principios, reglas y normas que permiten a los estados refrenarse en su comportamiento en la



el consenso normativo. De esta manera EE.UU. utiliza la preeminencia político-militar junto a la normativa para impulsar un Nuevo Orden Mundial que tuviera un consenso normativo: un estado es legítimamente hegemónico cuando su primacía está sustentada por un entendimiento compartido de valores, normas, reglas y leyes sobre las formas de autoridad, y sobre la distribución de status, prestigio, responsabilidades y privilegios.

Sin embargo, hoy no está claro que este sistema creado por los aliados y esta preeminencia normativa se mantenga estable, dada la diferencia de poder entre EE.UU. y el resto de potencias, esto es, su posición en el sistema internacional y la idiosincrasia del proceso de integración europea.

La relación transatlántica está establecida desde situaciones de poder relativo diferentes<sup>24</sup>. Esta distribución de poder relativo ha favorecido siempre una primacía de EE.UU. en la relación, que, de una u otra forma, fue aceptada por Europa debido a la amenaza soviética, y gracias al componente de preeminencia normativa de su posición hegemónica. Esta situación trabajaba a favor de la Disuasión Extendida<sup>25</sup> que establecía EE.UU. sobre Europa cumpliendo tres funciones: la defensa de Alemania, reasegurando a todos los estados occidentales y permitiendo a los estados europeos escapar de su modelo tradicional de política internacional. Los objetivos de la Disuasión Extendida pueden ser la prevención de un ataque sobre un/os aliados y contribuir a la estabilidad y la seguridad de todo el sistema o subsistema. Así, actúa como disuasión inmediata y como disuasión general respectivamente: primero como prevención de un ataque sobre los aliados, en un sentido de disuasión inmediata, y segundo, su contribución a una distribución de poder que garantice la seguridad entre los estados europeos occidentales, como disuasión general. En este sentido, EE.UU. tras el fin de la Guerra Fría mantuvo su Disuasión Extendida como un mecanismo de promoción de la cooperación internacional, la estabilidad y la paz en un sentido más político que militar, más en acuerdo a un enfoque de Disuasión General<sup>26</sup>. Sin embargo, los progresivos cambios durante los últimos 15 años en los caracteres de la relación transatlántica no se habían hecho totalmente evidentes hasta los desacuerdos por la intervención en Irak.

El fin de la Guerra Fría hace desaparecer la amenaza soviética, pero mantiene y refuerza la preeminencia político-militar y económica de EE.UU.. Sin embargo, desde mediados de los años 90, la preeminencia normativa se ha ido desgastando progresivamente, y ha sido desafiada por otras potencias dentro y fuera de la Alianza Transatlántica. Mientras, también la Disuasión Extendida perdía su razón de ser, al desaparecer la amenaza soviética, y, aparentemente, como garantía de la seguridad entre los aliados, ya que el proceso de integración europea parecía capaz de sustituir este aspecto. Sin embargo, han existido dudas sobre esta habilidad, sobre todo debido a la incapacidad europea en Bosnia y Kosovo.

Como hemos indicado, las relaciones transatlánticas se han sustentado desde el final de la Segunda Guerra Mundial gracias a tres factores: la amenaza soviética, las relaciones

---

creencia de que los otros harán lo mismo, lo cual implicaría una forma de cooperación que va más allá de una simple defensa de intereses propios a largo plazo. Véase Jervis, Robert "Security Regimes", *International Organization*, vol. 36, nº 2, p. 357. También Barbé, Esther (1995): *La seguridad en la nueva Europa*. Madrid, Los Libros de la Catarata, p. 42.

<sup>24</sup> Desde este punto de vista, se utilizan los conceptos neorrealistas de distribución de poder en el sistema. Véase como referencia sobre el reparto de capacidades relativas de las unidades del sistema y su influencia en la determinación en su conducta en el sistema, Waltz, Kenneth: "Structural Realism after the Cold War", *International Security*, vol. 25, nº 1 (2000) pp. 5-41.

<sup>25</sup> La Disuasión Extendida como concepto se refiere a la utilización del mecanismo de disuasión a entidades o unidades diferentes a la entidad que establece el mecanismo disuasorio. En este caso hablamos de que EE.UU. extendió sus mecanismos de disuasión a sus socios y aliados.

<sup>26</sup> Véase Morgan, Patrick (1977): *Deterrence: A Conceptual Analysis*. Thousand Oaks, Sage.



económicas y un entendimiento común sobre valores como la democracia, el libre mercado y los derechos humanos. Hoy tenemos la Guerra contra el Terrorismo, las relaciones económicas y los valores compartidos. Pero, aunque las relaciones económicas EE.UU.-UE muestran una relación en cantidad y calidad que significa algo más de la mitad de la economía mundial, el problema es que hay enfrentamientos e interpretaciones diferentes en casi todos los factores. Esta falta de renovación en las visiones comunes en los caracteres del Vínculo Transatlántico, ha facilitado el uso partidista de las divergencias por los sectores más extremistas de ambos lados del Atlántico como son los neoconservadores en EE.UU. y los Gaullistas y otros en la UE/Francia. Esto es, la falta de “más vínculo transatlántico” ha llevado a la cada vez mayor “renacionalización” de las políticas exteriores en EE.UU. y Europa.

Así, las relaciones transatlánticas sufren un doble problema al enfrentarse con los desafíos que se abaten sobre nuestras sociedades:

- La posición relativa en el mundo de EE.UU. y Europa desde el punto de vista de la existencia de una asimetría de poder.
- La divergencia de intereses y de capacidades, no sólo entre EE.UU. y Europa sino entre estados miembros de la UE, que se han hecho más evidentes tras la ampliación de mayo de 2004 y la intervención en Irak.

Así, poco a poco, se ha establecido un dilema de seguridad en la Alianza Transatlántica<sup>27</sup>, puesto que EE.UU. ha buscado el apoyo de Europa a sus políticas tal como aconteció durante la Guerra Fría, pero para defender sus propios intereses más que para sustentar los intereses de seguridad de la Alianza. EE.UU. tuvo que intervenir en la antigua Yugoslavia y después en Kosovo para apoyar los intereses de seguridad de la Alianza. Sin embargo, a diferencia de la Guerra Fría, donde EE.UU. y gran parte de los aliados europeos limitaban y controlaban sus diferencias en función de la amenaza soviética, el nuevo contexto internacional parece que no proporciona este marco. Europa ya no es un interés vital de seguridad para EE.UU. como durante la Guerra Fría y los aliados europeos no han ayudado a EE.UU. en la intervención en Irak, en gran medida por razones de política interna, al entender que no respondía a los intereses de Europa y sólo a los intereses norteamericanos. Desde otro punto de vista hay estudios que establecen que cuantos más recursos se llevan a sectores económicos sin relación a la seguridad, también se aumentan las dificultades de movilizar recursos internos abundantes para propósitos de seguridad, con lo que se pueden producir situaciones problemáticas para la seguridad<sup>28</sup>, incluso un dilema de seguridad<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> En un sistema internacional anárquico, la búsqueda de seguridad por parte de los estados hace que en determinadas situaciones estos se enfrenten a ciertos dilemas. Incluso cuando ningún estado tiene intención de atacar a otros, ninguno puede estar seguro de que las intenciones de los otros son pacíficas o si permanecerán así. Entonces cada uno debe acumular poder para su defensa, y como ningún estado sabe si la acumulación de poder de los otros esta solo defensivamente motivada, cada uno asume que podría utilizarse para atacar. Consecuentemente, cada incremento de poder de cada uno son igualados por los otros. Entonces la espiral producida lleva a que no habrá más seguridad que al empezar la espiral pero incluyendo los costes incurridos para adquirir y mantener su poder. Uno de los mecanismos de acumulación de poder sería la formación de alianzas. Véase Snyder, Glenn. “The Security Dilemma in Alliance Politics”, *World Politics*, vol. 36, nº 4 (July 1984), pp. 461 y ss.

<sup>28</sup> Véase Rowe, David M.: “World Economy and National Security in Pre-World War I Europe”, *International Organization*, vol. 53, nº 2 (Spring 1999), pp. 195-198.

<sup>29</sup> El problema es que se produce una situación de cooperación-competencia entre los socios y aliados. La anarquía sigue impidiendo la cooperación, no solo porque hay problemas en cuanto a engaños sino porque incluso causa entre los estados preocupación sobre unas ganancias relativamente mayores que las suyas gracias a la colaboración, fortaleciéndose, llegando a ser socios más dominantes en el presente y posibles adversarios más poderosos en el futuro. Esta problemática debilita la cooperación en seguridad en particular porque el equilibrio de poder se ve como motivo del deseo de ganancias relativas. Un estado no se unirá, abandonara o limitará su



La naturaleza de la conducta de EE.UU. durante la Guerra Fría y en los años posteriores a su fin, sugieren que la estrategia de primacía<sup>30</sup> creada tras la Segunda Guerra Mundial iba a mantenerse mediante el aumento de su propio poder y seguridad, incluso a costa de riesgos y costes relativamente altos, e incluso independientemente de si tal conducta hiciera a otros menos seguros o disconformes con este estado de cosas. La preeminencia normativa, cuidada a través de una red de instituciones, regímenes, alianzas y acuerdos, limitaba los efectos de esta postura, que paradójicamente proporcionaba la defensa de los intereses de seguridad de los miembros de la Alianza Occidental. Sin embargo, la expansión de los intereses globales de EE.UU., la prioridad en los intereses vitales de seguridad relativos a su seguridad física, la desaparición de Europa como interés vital de seguridad, junto con la supremacía militar versus aliados y enemigos/amenazas, han desgastado progresivamente su preeminencia normativa.

La Administración Bush ha llegado al estadio superior de la estrategia de primacía diseñada desde el fin de la Guerra Fría, llegando a una Primacía Imperial<sup>31</sup>. Esta concepción de “imperial” no se refiere a una relación de dominio y subordinación entre una metrópolis y unos territorios, sino a la naturaleza y el ejercicio del poder. Dada la idiosincrasia de la actual administración norteamericana y la situación internacional tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, junto con el hecho innegable de la expansión del poder y las capacidades de EE.UU., la posibilidad de ejercer su postura de primacía a través de un mayor énfasis en la preeminencia militar, acaba creando una imagen de poder imperial.

Cabe preguntarnos entonces si estamos enfrentándonos a un dilema de seguridad en la Alianza Transatlántica, sobre todo, aunque no solamente en relación a la Guerra al Terrorismo. Desde este punto de vista, este dilema no sería tan profundo, la indeterminación de los posicionamientos y el sentido de incertidumbre no serían tan grandes, si las diferencias solo fueran sobre intereses particulares, que en el fondo tienen lugar en las discusiones sobre preferencias y elección de posiciones dentro de las negociaciones intra-alianza. El problema es acusado si estas diferencias aparecen sobre los intereses generales derivados de la estructura anárquica del sistema internacional y de la posición geográfica de los estados<sup>32</sup>. Cada lado del Atlántico está estableciendo diferentes estrategias: por ejemplo en el caso de la Guerra contra el Terrorismo, EE.UU. tiene un enfoque global y con un énfasis en el contraterrorismo; la UE debido a sus capacidades y voluntad limitadas ha elegido una estrategia más selectiva y antiterrorista. Desde este punto de vista, EE.UU. considera que está ofreciendo apoyo en Europa y las periferias vitales para Europa, mientras que los estados europeos resisten la presión norteamericana sobre un compromiso mayor en la mejora de sus capacidades militares en la OTAN, desarrollando planes para mejorarlas en el ámbito UE, además de evitar comprometerse en áreas como Irak.

Una parte importante de estas divergencias no están referidas a la amenaza del terrorismo, sino que se refieren a la búsqueda de autonomía en política exterior, seguridad y defensa, y a la falta de confianza en el liderazgo de EE.UU.. En este sentido, se pueden incluir el desarrollo de la PESC y la PESD, con la inclusión de una salvaguardia de defensa mutua opcional en la

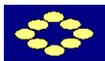
---

compromiso en un acuerdo cooperativo si cree que sus socios consiguen o van a conseguir ganancias relativamente mayores. Esto reducirá la cooperación incluso si la participación en el acuerdo fuera a proporcionar ganancias absolutas amplias. Existen además unas variables que hay que tener en cuenta como: la situación estratégica, el número de partes envueltas en un tema dado, la naturaleza de las partes, la naturaleza del tema, la cuestión de las ganancias acumuladas, o si la ventaja militar favorece la ofensiva o la defensa. Desde este punto de vista Charles Glaser opina que las elecciones entre cooperación y competición están muy condicionadas, sin que haya una preferencia general por la competición. Glaser, C. y Kaufmann, C.: “What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure it?”, *International Security*, vol. 22, nº 4, pp. 48-82.

<sup>30</sup> García Cantalapiedra, “Peace through Primacy”, *op. cit.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Snyder, *op. cit.*, p. 464.



Constitución Europea: una Administración como la actual Republicana, pero también una Demócrata, podría adoptar la postura de cambiar su opinión neutral y su política declarativa hacia la UE hacia una no ciertamente positiva<sup>33</sup>. Una percepción de abandono de la Alianza Transatlántica en materia de seguridad, sobre todo con una lectura agresiva del articulado de la Constitución Europea dedicado a seguridad y defensa, puede sugerir la adopción de relaciones bilaterales más estrechas con algunos miembros de la UE, escépticos en cuanto a la Constitución Europea y/o más proclives a los intereses de seguridad con una lectura nacional y transatlántica: de hecho, tenemos el ejemplo del alineamiento de estados europeos durante el conflicto de Irak. A esto se le puede unir la postura de la UE en cuanto a Irán y hacia el embargo de armas a China<sup>34</sup>, y por otra parte, la postura norteamericana en la Guerra al Terrorismo y en la conducta de la fase diplomática y en la ONU de la crisis de Irak, más las posturas anteriores sobre la retirada del Tratado ABM, la Convención de armas biológicas y el protocolo de Kyoto.

Otras divergencias podrían establecerse en las percepciones tanto de los Aliados entre sí como de la amenaza. EE.UU. ve una amenaza agresiva al terrorismo islamista y percibe que aprovechara cualquier oportunidad para expandir sus capacidades y que interpretara cualquier acto de conciliación como debilidad. Europa estima que esta actitud beligerante norteamericana puede llevar a una espiral de mayor conflictividad y que esto puede atrapar a la UE en esta espiral. En este sentido, se ve la intervención en Irak como una sobre-reacción, reafirmada por la retórica de los “Ejes del Mal”, la planificación estratégica norteamericana y su supremacía militar, con lo que se teme la posibilidad de verse arrastrada al conflicto. Esto podría dejar sin eficacia políticas llevadas a cabo hacia la población musulmana en Europa y hacia los estados musulmanes, en el sentido de que estos acabarán cada vez más cercanos a partidos islamistas radicales y/o simpatizantes de las redes y grupos terroristas. El problema para los estados europeos es cómo evitar estos riesgos o al menos reducirlos en cuanto a verse arrastrado a esa posición norteamericana sin que exista un riesgo de un “*decoupling*” parcial norteamericano. Este miedo estaría sobre todo en los estados tradicionalmente atlantistas, más los estados de Europa Central y del Este, con gran interés en la permanencia de EE.UU. y de la OTAN, por sus propios intereses y percepciones de seguridad (véase las percepciones de Polonia y los estados bálticos ante el endurecimiento de la política del Presidente Vladimir Putin, con evidentes marchas atrás en el sistema de libertades, y ciertas perspicacias ante la postura de Alemania y Francia hacia un acercamiento a Rusia).

#### **4. Legitimidad y poder en las relaciones transatlánticas: la paz democrática como marco legitimador. Algunas reflexiones teóricas finales**

Hemos visto la visión que ha vertebrado<sup>35</sup> y sigue impregnando la política exterior de la Administración Bush. Cuál es el problema de esta visión: en general es traducir poder en legitimidad. El problema de fondo, en un sentido normativo, en las Relaciones Transatlánticas, procede de la ruptura del consenso sobre el núcleo duro normativo que subyace en el Vínculo Transatlántico: el concepto de Paz Democrática.

<sup>33</sup> Cimballo, *op. cit.*, pp. 111-120.

<sup>34</sup> Se puede observar una política económica y comercial determinada, aunque también un intento de acercamiento a China en función de establecer un sistema internacional “multipolar”. En cuanto a Irán, la postura europea ha sido respaldada por EE.UU., aunque las propias declaraciones iraníes sobre la continuación del programa nuclear pueden acercar las posturas de los aliados en cuanto a la futura conducción de política hacia Irán.

<sup>35</sup> Véase García Cantalapiedra, “*Peace through Primacy*”, *op. cit.*,



La convergencia del ideario de política exterior transatlántica tenía en el concepto de Paz Democrática (*Democratic Peace*) su núcleo duro: tanto EE.UU. como la UE han aspirado a la ampliación del número de estados con sistemas democráticos en la creencia del planteamiento desarrollado ya por Immanuel Kant en su obra *La Paz Perpetua*. En este sentido tanto EE.UU. como la UE lo establecen en sus documentos estratégicos. En esencia, este aspecto normativo de las políticas exteriores de ambos lados del Atlántico y de la Alianza Transatlántica podría ser en verdad uno de los ejes centrales del problema de las relaciones transatlánticas. Si hemos visto que la Relación Transatlántica se basa en tres principios como los valores comunes, la seguridad, las relaciones económicas, y que este último quizás se mantiene en perfecta forma, los problemas atañen a los otros dos. Esta última situación está relacionada con el aspecto normativo o de los valores comunes. Los problemas son las capacidades a nuestro alcance para actuar y el mecanismo legitimador de su uso, esto es la relación Legitimidad-Poder. ¿Cómo conseguir esa legitimidad, si el concepto legitimador ya no tiene el consenso de las dos partes?

Hay un debate centrado en los conceptos que sustentan la legitimidad de la política exterior tanto norteamericana como europea, y en concreto el contenido de su aspecto normativo. Este es un problema de planteamiento en cuanto a la introducción de principios constructivistas en la descripción de la política internacional y del análisis de las relaciones internacionales<sup>36</sup>. Los conceptos de Ampliación Democrática y gran parte de su base teórica establecida a partir del concepto de Paz Democrática representada por *la Paz Perpetua*, reforzaba los argumentos de la visión del Neo-Institucionalismo liberal: crear una teoría sistemática que explicará la transformación de identidades e intereses de los actores por parte de regímenes e instituciones, pero siempre desde unos caracteres que en cierta medida se compartían con el realismo, como era la concepción de la anarquía, y de una visión racionalista y materialista en cuanto a la importancia de las capacidades y de los intereses.

Desde el punto de vista del Institucionalismo Neoliberal, un proyecto de Paz Democrática tiene un alto valor político y puede proporcionar seguridad<sup>37</sup>. En el fondo, este concepto deviene de ciertos parámetros establecidos por Kant y después de la política norteamericana para el establecimiento de un orden internacional liberal tras la Segunda Guerra Mundial<sup>38</sup>. Sus bases serían: gobierno representativo, imperio de la ley, derechos y libertades civiles y libre mercado. Desde aquí se construiría la idea de que el libre mercado transformaría un sistema anárquico de estados en una unión pacífica de actores cooperativos<sup>39</sup>. Así, los ciudadanos de estos estados disfrutarían de los beneficios de este comercio bajo condiciones de paz con lo que el bienestar económico y la democratización global deberían ir juntos para crear un orden internacional estable.

El problema es que el modelo de Paz Democrática es respaldado desde el Neoliberalismo mediante la cooperación de los estados, pero también a través de la jerarquía en el sistema, esto es, la existencia de un estado hegemónico que establezca el orden internacional liberal, que en el fondo es la justificación ideológica de un orden internacional regido por EE.UU.. EE.UU. ha sostenido su hegemonía apoyando una serie de elites mediante mecanismos de

<sup>36</sup> Véase por ejemplo, Wendt, Alexander: "Anarchy is What States Make of It": The Social Construction of Power Politics", *International Organization* (Spring 1992), pp. 391-425. También, Wendt, Alexander (1999): *Social Theory of International Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>37</sup> Véase por ejemplo Russett, B. y Antholis, W.: "Do Democracies Fight Each Other? Evidence from the Peloponnesian War", *Journal of Peace Research*, nº 4 (1992).

<sup>38</sup> Para una revisión, véase Ikenberry, J. (2001): *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton, Princeton University Press, pp. 163-214.

<sup>39</sup> Véase Kant, Immanuel (1985): *La paz perpetua*. Madrid, Tecnos; Ruggie, J.G. "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order", en Krasner, S. (ed.) (1983): *International Regimes*. Ithaca, Cornell University Press, pp. 204-214.



instituciones representativas. Desde esta argumentación se puede observar una de las razones por las cuales existe un problema de fondo en el aspecto normativo de la política exterior transatlántica (y en la de ambos lados del Atlántico): la diferencia en los conceptos establecidos como marco general legitimador inhabilitan el concepto de Paz Democrática como un marco común normativo. Esto lleva a la búsqueda del establecimiento de marcos legitimadores propios como podría ser el de Seguridad Democrática en el caso de la UE, aún manteniendo el término de Paz Democrática y su discurso formal incluso en la Estrategia Europea de Seguridad.

La propuesta de la Paz Democrática que parece razonable teórica y prácticamente, ha sido criticada desde el Constructivismo, en especial desde los ámbitos académicos europeos, con influencia en ciertos gobiernos, u ofreciendo argumentos teóricos para establecer visiones diferentes en el debate transatlántico. Así, la Paz Democrática es un concepto proveniente de la epistemología positivista que identifica democracia con democracia liberal occidental, esto es, con gobierno representativo creado alrededor del individuo y sus derechos. Por ejemplo, el Presidente Bush reafirma este marco en su discurso de toma de posesión: *“In America’s ideal of freedom, the public interest depends on private character”*<sup>40</sup>.

Sin embargo, el Constructivismo defiende que el sistema internacional es una construcción humana basada en ideas compartidas. Los significados inter-subjetivos presentan propiedades estructurales conformando contornos relativos a la realidad internacional, convirtiendo ciertas acciones en aceptables o inaceptables. La crítica se traduce en que el concepto de Paz Democrática establecido se basa en un modelo determinado por la tradición liberal norteamericana y por la política exterior de EE.UU. para la Guerra Fría. Una alternativa propuesta es el concepto de Seguridad Democrática no basado en el modelo de democracia liberal-representativa, sino en uno más deliberativo donde el bien común no sea establecido por este modelo liberal sino por uno con una perspectiva internacional más igualitaria<sup>41</sup>. Pero, además de esta crítica, nos podemos encontrar con que no está claro que el procedimiento de la Ampliación Democrática mediante la Paz Democrática sea totalmente eficaz. Incluso los mecanismos de inclusión de estados no democráticos en organizaciones internacionales para conseguir que su conducta sea más pacífica parece que no dan los resultados esperados: algunos estudios preliminares estiman que las OI no provocan de forma independiente que los estados sean más pacíficos. Es más, señalan que son los estados pacíficos los que se unen a las OI<sup>42</sup>.

Esto lo que hace es llevarnos a que la UE aparezca como un agente revisionista del sistema internacional en cuanto a la primacía norteamericana. Paradójicamente, también EE.UU. lo es desde el punto de vista normativo, aunque no en cuanto a contenido sino a los mecanismos de promoción de su ideario normativo. Evidentemente es, en el fondo, la razón del fin de la preeminencia normativa de EE.UU. desde el punto de vista europeo utilizando un análisis constructivista. El mayor problema al que se enfrenta esta postura es su premisa de que el sistema internacional es una construcción humana de ideas compartidas, pues choca con el tema de la naturaleza y estructura del sistema internacional, y este no es sólo un desacuerdo en la definición, concepción, o significado intersubjetivo: primero, es un sistema de estados con capacidades asimétricas; finalmente, y esto afectaría de modo fundamental al

<sup>40</sup> Bush, “Inaugural Address”, *op. cit.*

<sup>41</sup> Véase Lott, Anthony D. (2004): *Creating Insecurity: Realism, Constructivism, and US Security Policy*. Burlington, Ashgate, pp. 128-136. Concretamente, la referencia a DeMartino, G. (2004): *Global Economy, Global Justice: Theoretical Objections and Policy Alternatives to Neoliberalism*. Londres, Routledge, p. 204.

<sup>42</sup> Chan, Steven: “Influence of International Organizations on Great Power War Involvement: A Preliminary Analysis”, *International Politics*, vol. 41, nº 1 (March 2004), pp. 141-42.



planteamiento constructivista, las diferencias legales, culturales, morales y religiosas a la hora de definir las reglas constitutivas del sistema internacional.

Desde este punto de vista, la UE actúa en un mundo que no es un modelo de Paz Democrática. Es muy problemático actuar sin un consenso internacional sobre ciertas reglas constitutivas del sistema y renunciando al uso de cierto tipo de capacidades en un sistema internacional dinámico y bastante anárquico. La UE mantiene una conducta siguiendo sus estándares normativos, con un método de compromiso y ampliación (*engagement and enlargement*)<sup>43</sup>. Pero la realidad no se suele adaptar a nosotros o a nuestras ideas generalmente, y la adopción de políticas y posturas discursivas y normativas por sí solas no son siempre una posición sabia. La UE está condenada a enfrentarse a las realidades del sistema internacional, utilizando sus capacidades en este sentido. Pero la naturaleza del poder o de cierta percepción de esta naturaleza, que en gran medida parece un obstáculo para los gobiernos europeos, sobre todo debido a la influencia de la opinión pública, no debería ser un problema. En realidad, el problema estriba en la falta de voluntad política, la falta de capacidades, o las dos anteriores juntas, y en el uso del poder; de hecho, en el uso ético del poder. Este podría ser un debate verdadero o un debate falso. Verdadero porque la UE realmente se debatiera entre los usos del poder desde un punto de vista, no solo legal, sino moral y constitutivo. Y falso porque sirviera sólo como establecimiento de un marco legitimador del uso del poder, y en el fondo, en el uso del poder militar. El problema es que al final el uso del poder militar no sólo se establece para la defensa territorial de Europa y para las operaciones Petersberg, sino para la defensa de los intereses de la UE/Estados Miembros fuera de la UE.

Si consideramos la Alianza Transatlántica un producto de la estructura del sistema internacional, esta no puede romperse o cambiar hasta que el sistema internacional cambie. Esto hace que la tendencia al unilateralismo y a la conducta de *Free Rider* se potencie. Los conflictos sobre las políticas a seguir no tienen por qué resolverse porque el coste de no hacerlo no incluye el riesgo de ruptura. Sin embargo, si la estructura del sistema cambia, esto podría hacer que la alianza se rompiera, con la tendencia a promover la resolución de conflictos y las políticas conjuntas entre los miembros de la Alianza. Evidentemente, el fin de la Guerra Fría produjo un cambio en el sistema internacional, y se han producido diferencias en los intereses generales y particulares entre ambos lados del Atlántico. Sin embargo, habría que construir un consenso sobre el modelo de seguridad y el marco normativo común, ya que seguimos observando un sistema internacional inestable y anárquico, amenazas y vulnerabilidades en la seguridad como es el terrorismo, las WMD y ciertos *Rogue States*, unas relaciones económicas fuertes y saludables, y algunos caracteres del marco normativo común que se mantienen. Con ello, se debería de intentar reconstruir una visión común sobre los intereses generales o estratégicos de la Alianza Transatlántica en la nueva estructura del sistema internacional.

---

<sup>43</sup> Véase la Estrategia Europea de Seguridad. Es altamente interesante observar su parecido con las estrategias de seguridad nacional de las Administraciones Clinton: *National Security Strategy of Engagement and Enlargement*.