

LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD EUROPEA: INTERPRETAR EL PASADO PARA CONSTRUIR EL FUTURO

Lorenza Sebasta

**Profesora Master Relaciones Internacionales Europa-América Latina.
Università di Bologna, Representación Buenos Aires.**

La seguridad es un bien público de importancia primaria de la que se toma conciencia sólo cuando falta. Sesenta años de paz en Europa han hecho a los espectadores subvalorar la importancia del rol desarrollado por las Comunidades Europeas para garantizar el desarrollo económico y de la seguridad de Europa Occidental desde los años '50 del siglo XX hasta hoy.

En el momento en el que se pide a la Unión Europea construir una nueva "política de seguridad y de defensa común", y se le reprocha no hacerlo con la suficiente diligencia y eficacia, es bueno reflexionar un poco sobre lo que se les requiere a los países europeos. No se les está solicitando reformular la política de seguridad intra-europea, porque ésta ha sido una grande success story. Lo que se les pide es reformular el concepto mismo de seguridad sobre la base del cambio de paradigma que se verifica en el sistema internacional, al interior del cual el fin de la Guerra Fría coincidió con la consolidación del proceso de globalización (entendido como la internacionalización del mercado de dos factores productivos esenciales: capital y trabajo), que nacido a fines del s. XIX sufrió un rápido golpe a principio del siglo pasado.

Respecto al trabajo teórico y abstracto, se les pide afrontar en términos programáticos los legacies de estos cambios, ahí donde han estado más "cerca" a Europa y, al mismo tiempo, más enfrentados: en Eurasia, en los Balcanes, en Europa centro-oriental, en la cuenca del Mediterráneo.

A Europa se le pide también hablar con una sola voz en el mundo, acompañando su primacía económica y comercial con influencia y persuasión. No hay que sorprenderse si parece esforzarse poco para conceptualizar estos cambios, para deducir una nueva estrategia de seguridad: lo que hay para "digerir" es mucho. Constreñida entre reformulaciones teóricas de largo plazo y necesidades de corto, el peligro es que Europa olvide su propia historia, o bien aquellas experiencias vividas en el pasado que podrían, tal vez, hacerla vislumbrar vías de escape para el impasse presente.

Este artículo es un modesto tentativo de proceder en esa dirección.

El gran desafío a afrontar, decíamos, es el del cambio de paradigma de relaciones internacionales, al interior del cual, se debe situar cada política de seguridad europea que sea percibida como legítima por los ciudadanos europeos y eficaz por sus gobiernos. Desde 1949, fecha de la firma del Pacto Atlántico, a 1989, fecha de la caída del muro de Berlín, la rígida repartición en dos esferas de influencia y la existencia del "balance del terror" entre las dos superpotencias ha hecho que un conflicto armado convencional entre Europa Occidental y Europa Oriental deviniese, sino imposible, muy poco probable.

Consecuentemente, la cultura estratégica europea se ubicó en la exploración de las recaídas de la revolución nuclear en el campo de los armamentos al estilo clausewitziano de la guerra, como continuación

de la política por otros medios (típicas a este propósito las reflexiones de Raymond Aron), manteniéndose anclada a la visión "clásica" de las relaciones internacionales, como relaciones entre estados en un contexto anárquico.

Tantos años de retórica de Guerra Fría no nos deben hacer olvidar que esta misma retórica-, vista desde la mirada de la seguridad europea, sirvió, antes que nada para "cubrir las divergencias" entre los aliados atlánticos sobre la modalidad de defensa del territorio europeo. Hubo divergencias entre Europa y Estados Unidos desde el inicio de la OTAN. La directiva OTAN de abril de 1950, que buscaba concretar el primer Medium Term Defense Plan (MTDP), auspiciaba una defensa "as forward in Europe as posible", pero bajo esta genérica afirmación se ocultaban posiciones muy distantes como la de los franceses que sostenían el principio de la "defensa en el Rin hasta el último hombre"- y la de los americanos, que considerando "insostenible" la defensa europea en el Rin, preferían optar por el mantenimiento de las cabezas de puente en Gran Bretaña y en el Mediterráneo. El MTDP, pensado en función de una guerra iniciada en 1954, preveía, por otra parte, la creación de noventa divisiones, mil setenta y nueve naves de combate, ocho mil ochocientos veintinueve aviones, en un momento en el que, según los testimonios del Secretario General de la OTAN, Lord Ismay, ésta solo podía contar con catorce divisiones y mil aviones.

Peor era la situación de la República Federal Alemana, cuyo territorio se encontraba mayoritariamente al este del Rin. Teóricamente, la adopción de un "nuevo enfoque", que preveía la utilización de armamento atómico para su defensa, hubiera generado con el avance tecnológico la carencia en efectivos y en armas convencionales (antes que nada, el apoyo aeronáutico a las fuerzas terrestres). Materialmente, la ejercitación efectuada por la OTAN en 1954 para poner a prueba la capacidad de esta doctrina, ejercicio denominado "Carte Blanche", demostró que el uso "Táctico" de las armas atómicas hubiera causado solamente en Alemania 1.700.000 muertos y 3.500.000 heridos. Demasiados para una defensa creíble.

Estas respuestas, que desde hace más de diez años nos llegan desde los archivos rusos (con relación al período en examen), nos han llevado a revisar el juicio más antiguo sobre el rol de la OTAN en el mantenimiento de la paz en Europa. Stalin no estaba interesado en invadir Europa le bastaba con la repartición fijada, antes de Yalta, en el encuentro con Churchill de octubre de 1944. El realismo del líder soviético era notorio y sabía muy bien que no podía "desgastar" su imperio con una excesiva codicia expansiva, que lo habría debilitado internamente.

Por otro lado, está claro que la disuasión atómica, deterrence- (o bien la capacidad por parte de las dos superpotencias de amenazar a la otra con una fuerza disuasiva tan fuerte de bloquear cualquier intención de conquista que no fuese limitada o marginal respecto de las zonas de interés cruciales) contribuyó a la estabilidad del mundo. La validez de esta dinámica parecía depender más que de alianzas formales de la claridad a la hora de delimitar las propias esferas de interés y de la firmeza para defender estos límites. De la ambigüedad americana alrededor de la extensión del propio "perímetro defensivo" (si comprendía o no Corea) dependió, según algunos, la arriesgada decisión de Corea del Norte de invadir Corea del Sur en junio de 1950. De la firmeza de Kennedy, por otro lado, dependió, según otros, el

suceso en contrarrestar la decisión soviética de instalar misiles de corto y mediano alcance en Cuba en octubre de 1963.

Ausencia de una amenaza militar real por parte de los soviéticos y funcionamiento de la deterrence nuclear fueron componentes esenciales para el éxito de la Alianza Atlántica.

Por otra parte, el mayor problema de la seguridad en Europa en los años de génesis de las Comunidades Europeas (la primera, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, fue firmada en 1951) parecía residir más en las consecuencias de la prolongada crisis económica y en la fragilidad de los órdenes estatales y de los equilibrios sociales, agotados por dictaduras y dos guerras "civiles" europeas.

Desde el punto de vista de las amenazas externas, además, era a la República Federal Alemana -con quien había entrado en conflicto tres veces en el curso de los últimos ochenta años- que Francia miraba como potencial enemigo. ¿Cómo olvidar el real pánico producido en Francia del pedido americano de rearme alemán, en enero de 1950, después del estallido de la Guerra de Corea?

Del otro lado, para Gran Bretaña, después del período de asentamiento del poder soviético en los países limítrofes (República Federal Alemana, Polonia, Checoslovaquia, Rumania, Bulgaria y Hungría), y, sobre todo, después de la rotura de Tito con Stalin (1948) y la conclusión positiva de la ocupación militar de Austria, se prolongó hasta 1954 (Viena, es bueno recordarlo, fue liberada por la Armada Roja) veía su propia seguridad puesta en peligro más por una Europa incapaz de gestionar sus propias tensiones que por una amenaza concreta de alguna parte del continente europeo. De aquí la validez de la apelación de Churchill que, en 1946, auspició calurosamente la creación de los Estados Unidos de Europa de los que Gran Bretaña prometía ser madrina, pero no parte integrante.

Si había un problema de seguridad apremiante para Francia y Gran Bretaña era el legado de la descolonización y el necesario replanteamiento de su esfuerzo militar fuera del continente. La ayuda pedida a Estados Unidos no fue negada: por un lado, la Administración americana asumió, con poco entusiasmo y poco conocimiento de causa, parte de las responsabilidades británicas en Medio Oriente y en el Northern Tier (un traspaso de responsabilidades para algunos "fatal", del que todavía hoy todos pagan las consecuencias), por el otro, ingentes ayudas militares destinadas a la campaña francesa en Indochina en el momento en el que Francia daba su propia aprobación, obtorto collo, al rearme alemán.

Es indicativo notar al mismo tiempo como en el momento en que Francia y Gran Bretaña, retomando la vieja "política de las cañoneras", trataban de resolver autónomamente, con el apoyo de Israel, algunos problemas de larga data en el área mediterránea, que se condensaron en la crisis de Suez, fueron frenados de manera brusca por los americanos. Eisenhower no era más el Supreme Allied Command Europe (SACEUR) de la OTAN, sino el presidente de Estados Unidos: su nuevo ajedrez era el global, y los estados europeos aliados y fidelizados por la tradición de relaciones diplomáticas y lazos económicos para poder ser a veces sacrificados en el altar de la búsqueda de equilibrios en nuevos e importantes escenarios. Está claro, de hecho que con Suez los americanos buscaron, antes que nada, dar una señal de apertura a Nasser, que representaba una

prometedora posibilidad de desarrollo político interno laico de los países musulmanes.

Es importante recordar que fue propiamente la reacción americana a Suez donde las fuerzas militares anglofrancesas, victoriosas en el campo, fueron obligadas a dejar Egipto sobre la base de presiones fundamentalmente financieras de Estados Unidos a Gran Bretaña, que indujeron a Francia a superar algunos puntos de discordia con la República Federal Alemana que bloqueaban todavía las negociaciones para la creación de la Comunidad Económica Europea. Leída hoy, el contexto cronológico de ambos acontecimientos parece demostrar una suerte de premonición por parte de Francia. Fue como si los líderes políticos de la IV República, todavía antes de De Gaulle, que llega al poder cuando el Tratado de Roma (que crea la Comunidad Económica Europea y EURATOM) estaba ya firmado, fuesen conscientes que una era se había cerrado y se debía ir necesariamente hacia algo nuevo.

Es también interesante subrayar como los límites del contenido de esta "cosa nueva" provinieron, antes que nada, para Francia, de la necesidad de mantener delicados equilibrios de poder internos: la Comunidad Europea de Defensa, CED, (proyecto de un ejército común europeo, nacido en 1951 como respuesta francesa al pedido americano de rearme de Alemania, se concretó con la firma de un Tratado por parte de Francia, República Federal Alemana, Italia y el BENELUX en 1952 y rechazado por la asamblea francesa en 1954) no cae tanto por el cambio de las circunstancias externas, como la muerte de Stalin en 1953 o la caída del imperio francés indochino en 1954, sino porque parte del partido socialista francés, coalicionándose con los gaullistas, no responde al reclamo de Mendés-France y hace caer la propuesta.

La integración implica, primero que todo, ser "sostenible" desde el punto de vista interno, por parte de los países que la conforman o influyen sobre ella.

Aquí el por qué, al contrario de lo que sucedía en el campo de la defensa, en el campo económico pareció haber espacio para lo que Jean Monnet definía "solidaridad de hecho" en sectores limitados (verticales, de tipo funcional), pero cruciales. Así sucede con el carbón y el acero. Otro denominador común fue encontrado en la liberalización comercial que, incluida en un momento de acentuado crecimiento económico está provista de las debidas cláusulas de protección de sectores sensibles.

De frente a la potencialidad de expansión y crecimiento común, las rémoras frente al renacimiento alemán fueron rápidamente olvidadas, destruyendo tomos y tomos de literatura realista relativa a la naturaleza anárquica de las relaciones internacionales y la validez universal del principio enunciado por Tucídides en la descripción de la guerra entre Atenas y Esparta, según el cual al crecer la condición de potencia de un Estado corresponde el tentativo de la otra de contenerlo, tentativo que se resuelve fatalmente en un enfrentamiento militar.

La seguridad europea, en el sentido de ausencia de conflictos entre los estados, donde las rivalidades eran fatales para el mundo entero, es garantizada no tanto por un pacto militar, que mantenga vigilados los apetitos agresivos de los estados nacionales, sino del de un proceso de supresión desde el inicio de estos mismos apetitos.

Se nos puede pedir según qué criterios este proceso ha madurado en el tiempo, y según qué otros logrará consolidarse en presencia de una expansión constante en la membresía de la Unión. No se puede, sin embargo, eximirse de reflexionar sobre los componentes de la política de seguridad europea hasta aquí realizados dentro de la Comunidad, muy frecuentemente subvalorada a causa de su mismo éxito.

Bibliografía Consultada

- Aron, R. Paix et guerre entre les nations, Paris, Calman-Lévy, 1962.
- Ismay, Lord, The First Five Years, Paris, 1955.
- Kissinger, H. Nuclear Weapons and Foreign Policy, New York, Harper and Brothers, 1957.
- Schwartz, D. NATO's Nuclear Dilemmas, Washington DC, The Brookings Institutions, 1983.
- Sebasta, L. L'Europa indifesa. Sistema di sicurezza atlantico e caso italiano, 1948-1955, Firenze, Ponte alle Grazie, 1991.

¿QUÉ PUEDE DECIR LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL SOBRE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL?

Martín Obaya

Università di Bologna, Campus di Buenos Aires.

Coordinador Punto Europa Buenos Aires.

“From the foreign policy standpoint, the problem facing individual governments is how to benefit from international exchange while maintaining as much autonomy as possible. From the perspective of the international system, the problem is how to generate and maintain a mutually beneficial pattern of cooperation in the face of competing efforts by governments (and nongovernmental actors) to manipulate the system for their own benefit”ⁱⁱⁱ.

Las reflexiones de Robert Keohane y Joseph Nye nos ofrecen un punto de partida para explicar la proliferación de acuerdos de integración regional como estructuras institucionales diseñadas para mantener grados de autonomía y obtener mayores beneficios en un sistema internacional anárquico que presenta crecientes niveles de interdependencia.

Sin embargo, la construcción de áreas regionales no es ajena a las dificultades que se plantean en el ámbito internacional, toda vez que, para no reproducir sus características, requiere un mecanismo de creación de normas y de enforcement. Esta necesidad aumenta a medida que el proceso de integración se profundiza mediante el cumplimiento de sucesivas etapas, que según una tipología tradicional referida a la dimensión económica serían: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetariaⁱⁱⁱ.

Siguiendo a Douglass North- “That institutions affect the performance of economies is hardly controversial”^{iv}-

podemos afirmar que las reglas del juego que rijan en el ámbito del proceso de integración tendrán una influencia decisiva sobre el perfil que adopte la integración productiva y sobre su performance. Además, debemos tener en cuenta que toda experiencia integrativa implica el enfrentamiento de distintos sistemas institucionales, esto significa, reglas del juego que son el resultado de procesos históricos particulares y que determinan modos de relación entre los individuos y entre los distintos actores de la sociedad.

Por lo tanto, los conceptos que ofrece la nueva economía institucional^v resultan útiles para el estudio de los procesos de integración, toda vez que se refieren a cuestiones que son determinantes para su funcionamiento: el proceso de creación de reglas (formales e informales), los mecanismos para asegurar su cumplimiento, las oportunidades y restricciones que estas reglas determinan, las decisiones que adoptan los agentes en virtud de las mismas, etc.

El análisis de la dimensión institucional puede ofrecer interpretaciones valiosas (y alternativas respecto a los argumentos neoclásicos) sobre aspectos del proceso tales como: las dificultades de profundizar la integración en determinados sectores productivos, los diferenciales de performance entre los distintos sectores, las mejores posibilidades que encuentran las empresas transnacionales para aprovechar los beneficios de la integración o las dificultades de las pequeñas y medianas empresas para gozar de esos mismos beneficios.

Este enfoque se aplica generalmente al estudio del desarrollo institucional doméstico, por lo tanto, su utilización para el análisis de los procesos de integración regional nos plantea el desafío teórico de intentar expandir su lógica^{vi}.

Los argumentos se desarrollarán en dos secciones: en primer lugar, se presentará de un modo resumido el enfoque que ofrece la nueva economía institucional; luego, considerando la especificidad que plantean los procesos de integración regional, se propondrán algunas aplicaciones que serán ilustradas con ejemplos de la experiencia del Mercosur.

Conceptos y niveles de análisis de la nueva economía institucional^{vii}

Bajo el rótulo de nueva economía institucional encontramos una variedad de corrientes que se refieren a distintos niveles de análisis. Sin embargo, según R.C.O. Matthews, este cuerpo de pensamiento se ha desarrollado sobre dos proposiciones: primero, “institutions do matter”; segundo, “the determinants of institutions are susceptible of analysis by the tools of economic theory”^{viii}.

El enfoque de la nueva economía institucional cuestiona algunos postulados de la teoría neoclásica tales como: la maximización del beneficio por parte de los individuos