

## **La seguridad en Europa: evolución histórica y mecanismos supranacionales**

*Security in Europe: Historical evolution and supranational mechanisms*

**Alberto ROMERO ANIA**

Prof. Ayudante del Dpto. Economía Aplicada I  
Universidad Rey Juan Carlos  
alberto.romero.madrid@gmail.com

**Miguel Ángel ALONSO NEIRA**

Prof. Titular del Dpto. Economía Aplicada I  
Universidad Rey Juan Carlos  
miguelangel.alonso@urjc.es

**Francisco José BLANCO JIMÉNEZ**

Prof. Titular del Dpto. Economía Aplicada I  
Universidad Rey Juan Carlos  
francisco.blanco@urjc.es

Recepción: Mayo 2009

Aceptación: Noviembre 2009

### **RESUMEN**

El óptimo funcionamiento de la economía está basado en la protección de la propiedad privada, la seguridad jurídica, y el respeto a los derechos humanos. Europa a lo largo de los siglos ha desarrollado un complejo entramado de instituciones garantes de la seguridad. Este artículo estudia la evolución histórica que ha determinado la estructura institucional para la seguridad en Europa y analiza los complejos mecanismos de cooperación multilateral creados desde la Paz de Versalles de 1919. Europa tiene el entramado institucional más multilateral, complejo y eficiente del mundo, que da lugar a la región con mayor estabilidad y prosperidad del planeta.

**Palabras Clave:** Europa, Seguridad, Economía Institucional, Economía de la Defensa.

**Clasificación JEL:** F02, F51, F53, F55.

## ABSTRACT

The optimal functioning of the economy is based on the protection of private property, legal certainty, and respect for human rights. Throughout the centuries, Europe has developed a complex web of institutions to ensure security. This article examines the historical evolution that has determined the institutional structure for security in Europe, and analyzes the complex multilateral cooperation mechanisms established since the Peace of Versailles of 1919. Europe has the most multilateral, complex and efficient institutional framework in the world, leading to the region with greater stability and prosperity of the planet.

**Keywords:** Europe, Security, Institutional Economics, Defense Economics.

**JEL Classification:** F02, F51, F53, F55.



## **1. INTRODUCCIÓN**

Europa es la región del mundo con mayor estabilidad y prosperidad, al mismo tiempo que es el área geográfica que cuenta con el entramado institucional más multilateral, complejo y eficiente. La situación de bienestar, paz, prosperidad, cohesión, cooperación y armonía entre los pueblos europeos son el patrimonio y la herencia más importante de la historia geopolítica e institucional de Europa.

La seguridad, como garante y condición indispensable para el desarrollo cultural y el crecimiento económico de los Estados, ha sido desde finales de la II Guerra Mundial el elemento propulsor de la creación de las instituciones a las que actualmente pertenecen los Estados europeos. Este trabajo presenta la evolución histórica hacia el actual marco institucional europeo, en el que la seguridad y la cooperación económica y política entre los Estados están totalmente garantizadas y responden a la evolución de la estructura geopolítica, social, económica e institucional europea desde la creación del concepto de Estado nación en el siglo XVII hasta nuestros días.

Las próximas páginas analizan las instituciones políticas europeas con funciones sociales y económicas que han velado por el mantenimiento de la seguridad en el continente. Igualmente se examina su estructura, mecanismos formales de gobierno, las causas de su creación, así como la repercusión que cada una de ellas ha tenido en la evolución hacia el actual marco institucional europeo, que garantiza el crecimiento económico y el desarrollo cultural del Viejo Continente.

119

El óptimo funcionamiento de la economía se basa en la seguridad jurídica y la protección de la propiedad privada. Europa a lo largo de los siglos ha desarrollado un complejo entramado de instituciones, que son los mecanismos de orden social y cooperación que gobiernan el comportamiento de la sociedad mediante la elaboración e implantación de reglas para permitir el desarrollo económico y social.

## **2. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD EN EUROPA**

### **2.1. La génesis del marco institucional para la seguridad en Europa**

El fin de la Guerra de los Treinta Años en Europa (1618-1648) concluyó con la paz de Westfalia. Este tratado de paz influyó enormemente en la ulterior evolución histórica de Europa, considerando que la noción de un imperio católico romano<sup>1</sup>, espiritualmente dirigido por el Papa y gobernado por el Emperador, había quedado definitivamente abandonada.

En este momento histórico surge el concepto moderno de Europa como comunidad de Estados independientes, lo que implica tanto el origen del concepto de “Estado nación” como el nacimiento de la legitimidad de las naciones para gobernar su territorio con soberanía plena, sin interferencias externas en materias de política o religión, en contraste con el período anterior. Nace un nuevo orden internacional en el que los propios Estados deben resolver sus problemas de soberanía por sí mismos, y ser los reguladores de los conflictos internacionales mediante instrumentos de moderación y coordinación (Janis, 2004: 162-170).

Antes de la paz de Westfalia, los Estados no tenían bien definidas sus fronteras ni el monopolio sobre el uso de la fuerza, por lo que la situación de guerra ininterrumpida era la norma habitual en el marco de las relaciones internacionales. Algunos de los elementos claves de los acuerdos desarrollados desde finales del siglo XVII, han dado lugar a la caracterización actual del sistema de coordinación internacional entre los Estados. Por el contrario, después de la paz de Westfalia los Estados se definen en términos de un territorio delimitado, una población estable, y una soberanía que les otorga una autoridad exclusiva –que no permite ingerencia externa alguna– en la esfera de su jurisdicción territorial. A su vez, esta soberanía les permite hacer uso de la fuerza en defensa de sus intereses (véase Jazbec, 2006: 1-4).

## 2.2. El concepto de equilibrio de poderes

120

El modelo básico de relaciones internacionales en el período posterior a la Paz de Westfalia se sustentó en el concepto de equilibrio político y de poderes entre los Estados europeos. La hegemonía del poder cambiaba constantemente entre las naciones más poderosas: Portugal, España, Holanda, Inglaterra y Francia. Dentro de este sistema los países buscaban mantener un equilibrio de poderes que evitase la hegemonía de unos sobre otros.

Un elemento crucial de este sistema, era la flexibilidad de los Estados a la hora de cambiar sus acuerdos y alianzas de política exterior según mandaban las circunstancias con el objeto de mantener el equilibrio de poderes. Este equilibrio pudo observarse durante el siglo XVIII, época propicia para ello dada la situación geopolítica dominante en Europa, caracterizada por la ausencia de nacionalismos como principales determinantes de las decisiones de política exterior. Esta época también podría definirse en términos del desarrollo de los Estados-nación soberanos con voluntad política de limitar los enfrentamientos militares. Igualmente, se produce un enorme retroceso del fanatismo e intolerancia religiosa omnipresente en el siglo anterior.

Durante el siglo XVIII se produjeron numerosas contiendas bélicas en Europa dada la necesidad de mantener el equilibrio de poderes entre los Estados del Viejo Continente (Buzán y Waeber, 2003: 97-102). Un ejemplo de estas luchas por mantener el equilibrio político militar en Europa fue la guerra de Sucesión Española con la que da inicio el



siglo XVIII. Por un lado, fue un conflicto internacional por la sucesión al trono de España que buscaba frenar la expansión de Francia, por otro lado, las potencias europeas querían evitar el resurgimiento del eje España-Austria dominante en tiempos de Carlos I. En este período Inglaterra era el único país de Europa cuya razón de Estado no era la expansión en el continente, sino que requería la necesidad de mantener el equilibrio de poderes.

Con este mismo propósito, y especialmente para frenar la expansión francesa, en 1702 se creó la Gran Alianza –también denominada Alianza de la Haya– integrada por Austria, Inglaterra, Holanda y Dinamarca, a la que se unieron en 1703 Portugal y Saboya. A pesar de la guerra entre la coalición y Francia, este último país se consolidó como la gran potencia de Europa aunque no tenía la capacidad de dominio sobre otras naciones (Kissinger, 1994: 17, 70-71)<sup>2</sup>.

### **2.3. La Paz de Utrecht**

En los Tratados de Utrecht (1712) y Rastadt (1714) Europa cambió su mapa geopolítico instaurándose la paz en el continente. Estos tratados se consideran el fin de la Guerra de Sucesión Española (1702-1714). Durante la primera mitad del siglo XVIII se produjo una situación de poder bipolar observándose situaciones de tensión entre los Estados europeos. Según transcurrió el siglo XVIII la atención de las relaciones internacionales se centró en los intereses comerciales y coloniales, especialmente en Gran Bretaña (Buzan y Weaver, 2003: 115).

121

### **2.4. El siglo XIX**

Este siglo muestra un gran contraste tanto con el período revolucionario anterior como con la era de bienestar alcanzada en la Europa del siglo posterior. Esta etapa destacó por la estabilidad general y la ausencia de guerras sistemáticas y generalizadas. La política exterior de las grandes potencias estuvo caracterizada por la cautela, aunque esto no evitó que la amenaza del uso de la fuerza fuese un recurso frecuente durante el período. Los Estados europeos optaron generalmente por la diplomacia como instrumento preferente para resolver los conflictos, seguido del uso de sanciones, y en último lugar la intervención militar, entendida ésta como un instrumento legítimo de política exterior (Buzan y Waever, 2003: 122).

El siglo XIX se puede dividir en tres etapas bien diferenciados. La primera está determinada por el restablecimiento de las fronteras en Europa, impuestas tras el Congreso de Viena de 1815, que se firma tras el fin de las guerras napoleónicas en Waterloo. Este período caracterizará la evolución de la diplomacia europea durante las cuatro décadas siguientes. La segunda etapa estuvo dominada por las políticas del “Canciller de Hierro” alemán Otto von Bismarck (1815-1898) durante los años setenta y ochenta. Finalmente, la última etapa se inicia después de la destitución del Canciller Bismarck hasta el estallido de la I Guerra Mundial.

El sistema de relaciones internacionales establecido por los líderes europeos tras el Congreso de Viena, fijaba un nuevo orden internacional en el que quedaba restaurado el equilibrio de poderes y se regulaba la resolución de disputas por medio de conferencias internacionales. Los dirigentes europeos construyeron un nuevo orden posbélico con el objeto de corregir las debilidades del sistema precedente.

En este sentido, los Jefes de Estado europeos habían aprendido durante los años de conflictos acontecidos en el último cuarto de siglo, que Europa necesitaba de los mecanismos vinculados a la creación de una coalición u organización de respuesta automática frente a posibles agresiones. Estos nuevos conceptos y prácticas de política exterior en Europa serían la semilla ideológica de la Sociedad de Naciones y, posteriormente, de las Naciones Unidas.

El sistema de alianzas, basado nuevamente en el concepto de equilibrio de poderes, incluía el concepto de “legitimidad compartida” para acciones comunes. Un ejemplo relevante de esta idea sería la Santa Alianza, acordada en 1815 entre Rusia, Austria y Prusia. Esta coalición de países se convirtió en el llamado Sistema Metternich, que otorgaba la posibilidad de intervenir militarmente en cualquier país contra movimientos revolucionarios. Sin embargo, durante este período el exponente más importante del concepto de seguridad común fue el pacto de la Cuádruple Alianza, suscrita por Austria, Prusia, Rusia e Inglaterra.

122

Esta alianza se convertiría en el verdadero árbitro de la situación internacional, dando lugar al nacimiento de la llamada “práctica de los Congresos”, que preveía la celebración periódica de conferencias cuyo objeto sería mantener la paz y custodiar los intereses comunes en Europa. Durante los congresos de la Cuádruple Alianza que tuvieron lugar entre 1818 y 1822, se decidirían las medidas a adoptar frente a la aparición de movimientos y revueltas de carácter liberal y nacionalista.

En este sentido, destacarían los Congresos de Aquisgrán (1818), Troppau (1820), Laibach (1821) y Verona (1822), siendo en este último en el que se acordó la intervención de un ejército apodado los *Cien Mil Hijos de San Luis* para restaurar el absolutismo de Fernando VII en España. En el año 1818, Francia recuperó su protagonismo en el sistema internacional al ser incluida como Estado soberano miembro de la llamada, a partir de entonces, Quintuple Alianza.

El sistema de congresos supuso un gran avance en la cooperación europea y en las acciones de seguridad conjuntas. La única diferencia entre este sistema y el del futuro Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, residía en que los congresos sólo estaban constituidos por las potencias más poderosas. El largo período de paz propiciado por el Congreso de Viena estaría basado en tres pilares: la paz y la conciliación con Francia,



que le otorgaban la posibilidad de actuar como un Estado soberano en igualdad de condiciones; un equilibrio político y de poderes gracias al papel determinante de la Santa Alianza y la Cuádruple Alianza; y un sentido compartido de legitimidad basado en valores comunes que refutaban las amenazas de alterar el orden internacional impuesto (Kissinger, 1994: 242).

En consecuencia, Europa disfrutó del período más largo de paz que nunca antes había conocido: durante cuarenta años la ausencia total de conflictos bélicos marcó las relaciones entre las principales naciones. El triunfo de los nacionalismos en Alemania e Italia a principios de los años setenta eliminó del mapa la mayoría de los pequeños Estados que todavía existían en Europa. Esta nueva era estuvo caracterizada por una gran rivalidad comercial e industrial, y el crecimiento de la influencia militar en la formulación de los objetivos de política exterior (Buzan y Waever, 2003: 133-134).

Se produjo un cambio ideológico en las relaciones internacionales y en la política exterior, pasando del término “*raison d'état*” al término “*Realpolitik*”, que basa las relaciones internacionales en cálculos de poder y en el interés nacional aplicados *ad casum* (Kissinger, 1995: 130). Con la creación del Imperio Alemán a finales del siglo XIX, Alemania se convierte –al unirse más de treinta estados germanos– en la nación europea más poderosa desde un punto de vista económico y militar. Este hecho revolucionó la diplomacia europea, ya que hasta ese momento las potencias periféricas habían presionado y dominado siempre al centro de Europa. Fruto de estos cambios surgió tanto la rivalidad entre Francia y Alemania por Alsacia y Lorena (territorios ricos en carbón y acero), como la pugna entre el Imperio Austro-Húngaro y Rusia por el dominio del sureste de Europa.

123

Igualmente surgió un nuevo tipo de consenso internacional en Europa, el de la “alianza por resignación”. Ésta fue la política exterior llevada a cabo por el Canciller Bismarck, que haciendo uso de la buena reputación del poderío militar alemán no otorgaba otra opción a los Estados que la de aceptar la oferta de alianza (Farmer, 2000: 43-48). Con este tipo de negociaciones, en 1879 Alemania consiguió crear una Doble Alianza con Austria-Hungría para ofrecerse ayuda mutua ante un eventual ataque de Rusia, y posteriormente en 1882 el acuerdo se amplió a una Triple Alianza con Italia. Sin embargo, a pesar de los pactos firmados, el Canciller Bismarck se reservaba el derecho a la intervención y a emprender actuaciones diplomáticas unilaterales (Buzan y Waever, 2003: 134).

El equilibrio de poderes entre las dos grandes coaliciones, caracterizó una etapa de gran inestabilidad conocida como la “Paz Armada” entre 1882 y 1914. Como resultado de estas tensiones se crearon vastos sistemas de alianzas. De una parte Francia, el Imperio Británico y el Imperio ruso, que formarían la Triple Entente, y por otro lado el Imperio Alemán, el Imperio Austrohúngaro e Italia que darían lugar a la Triple Alianza. Estas

dos coaliciones altamente hostiles e inflexibles en sus posturas, se vieron enfrentadas en un tenso período de maniobras políticas y diplomáticas que pretendían ampliar el tamaño de las alianzas ante una inevitable confrontación militar.

Durante esta época las naciones europeas transformaron el concepto de “equilibrio de poder” en el de “carrera de armamentos”, sin entender que los avances tecnológicos de la época suponían la mayor amenaza jamás soportada por las naciones europeas (Kissinger, 1994: 169).

Aunque el período 1814-1914 estuvo jalonado por dos de los tres ciclos de paz más largos de la historia de Europa (el primero de 1815 a 1853 y el segundo de 1914 a 1914), la eliminación y censura de la guerra como solución a los conflictos no fue un objetivo principal de los gobiernos del siglo XIX, que veían la confrontación y la amenaza militar como escenarios aceptables y legítimos si éstos no amenazaban la estabilidad del sistema (Buzan y Waeber, 2003: 135-136). Esta mentalidad contrastaría con el nuevo orden internacional impuesto tras la Paz de Versalles de 1919.

Antes de la I Guerra Mundial, Gran Bretaña era la potencia marítima más importante y Londres el principal centro financiero del mundo. Sin embargo, esto no era suficiente para imponer su hegemonía en el continente. Ante la necesidad de sumar aliados en Europa para frenar la expansión alemana y rusa, Gran Bretaña creó en 1904 la Entente Cordiale con Francia. Este acuerdo permitía al gobierno británico, que ya disponía de inmunidad ante invasiones extranjeras por su superioridad naval, asegurarse el equilibrio de poderes en el continente para evitar el nacimiento de una superpotencia que pudiera representar una amenaza en el futuro (Brzezinski, 1997: 20-21).

124

### **3. NOVENTA AÑOS DE MECANISMOS SUPRANACIONALES PARA LA SEGURIDAD EN EUROPA: 1919 - 2009**

#### **3.1. La Paz de Versalles**

El concepto de “seguridad colectiva” impuesto tras la Paz de Versalles supone un nuevo orden internacional. Tras el fin de la I Guerra Mundial con la conferencia de Paz de París en 1919, Estados Unidos y las grandes potencias europeas decidieron crear un nuevo marco internacional basado en un original y revolucionario principio. Bajo la propuesta de Thomas Woodrow Wilson (1856-1924), presidente de los Estados Unidos, se produjo la sustitución del sistema clásico de “equilibrio de poderes” por un nuevo sistema denominado a partir de entonces “comunidad de naciones”. Este nuevo sistema estaba basado en el compromiso y la responsabilidad común por la seguridad y la estabilidad colectiva, y en la respuesta conjunta al desafío de cualquier país sobre el orden establecido.





Igualmente, el nuevo escenario incluía la resolución pacífica de las controversias y conflictos internacionales bajo el amparo de la ley internacional (Gilpin, 1995: 5). Bajo el nuevo sistema de comunidad de naciones impuesto en Europa, el orden de seguridad global alcanzado ya no podría ser vulnerado unilateralmente por ningún país, y la paz debía alcanzarse no sólo para asegurar la defensa de los intereses nacionales, sino como objetivo y concepto legal en sí mismo. La custodia del sistema establecido, así como la responsabilidad de determinar cuándo se infringía el nuevo concepto legal, debía ser acometida por una institución internacional: La Sociedad de Naciones, en adelante SDN (Kissinger, 1994: 222).

En 1919, líderes políticos de treinta y dos países se reunieron en la Conferencia de Paz de París para firmar el Tratado de Versalles. Las principales decisiones fueron tomadas por el Consejo de los Cuatro, que estaba compuesto por los Jefes de Estado de Gran Bretaña, Francia, Italia y Estados Unidos (Farmer, 2000: 95). El acuerdo alcanzado en Versalles, aunque era mucho más eficiente, tenía muchas similitudes con los acuerdos de paz firmados en Utrecht en 1713 y en Viena en 1815. La similitud principal respondía al deseo de los firmantes de restablecer un nuevo orden en Europa, alcanzar un escenario de gran estabilidad, y construir un nuevo marco internacional en el que fuera más difícil para un Estado romper el consenso creado (Buzan y Waever, 2003: 123).

No obstante, la gran debilidad del Tratado de Versalles fue su incapacidad para restablecer un sistema económico europeo que permitiese la recuperación de las naciones derrotadas. El diseño de una política macroeconómica bien estructurada y de relaciones comerciales beneficiosas entre los diferentes Estados del Viejo Continente, incluyendo la plena integración de Alemania, hubiese sido un elemento clave para asegurar la paz y la estabilidad en las décadas posteriores.

125

Sin embargo, los vencedores decidieron no sólo declarar que Alemania era la única nación responsable del comienzo de la I Guerra Mundial, sino que acordaron aislar y castigar económicamente a este país en vez de reintegrarlo en el sistema económico europeo. Alemania, que al término de la guerra tenía sus infraestructuras físicas, sociales, políticas y económicas enormemente debilitadas, fue castigada de nuevo con sanciones económicas, desarme militar, y pérdida de territorio, para reparar los daños causados a los países vencedores. Esta marginación económica llevó a la nación alemana a la gran depresión de los años treinta, lo que finalmente supuso un hecho crucial en el estallido de la II Guerra Mundial (Kissinger, 1994: 239). Alemania no tuvo más remedio que aceptar las cláusulas impuestas ante la amenaza de una invasión (Farmer, 2000: 99).

Existen dos diferencias principales entre el orden internacional impuesto tras el Tratado de Viena (1815) y el alcanzado después del Tratado de Versalles (1919). La primera de

ellas es la fuerza residual de los vencidos al finalizar la Gran Guerra, y la segunda la unión de los vencedores en la Cuádruple Alianza de 1815; en 1919 los países vencedores disolverían la alianza bajo la que habían actuado durante el período bélico precedente (Kissinger, 1994: 228-229).

Para dar paso al nuevo sistema de seguridad y responsabilidad colectiva propuesto por el Presidente Wilson, debían darse ciertos prerequisites<sup>3</sup>. Así, todo sistema de seguridad colectivo debe establecer ciertas sanciones conjuntas contra cualquier país infractor que pertenezca al mismo. Por tanto, este sistema debe basarse en un acuerdo previo que fije sanciones sobre el país o países miembros que violen las normas y principios consensuados previamente. En consecuencia, un requisito indispensable para el buen funcionamiento del sistema de seguridad colectivo es su carácter universal y la pertenencia al mismo del mayor número de naciones posible. Otro prerequisite debe ser un sistema de gestión en el que exista un equilibrio político y de poderes, de manera que ningún Estado pueda imponerse al resto (Neuhold, 2000: 74-77).

Respecto a los prerequisites legales más significativos, debe destacarse que el funcionamiento del sistema de seguridad común implica que ninguno de los Estados miembros podrá hacer uso de la fuerza por motivos no defensivos. Igualmente establece la obligación conjunta de tomar medidas si llegara a producirse esta situación.

126

Finalmente, a nivel organizativo es preferible la centralización del sistema, contando con un órgano decisorio de pocos miembros en el que estén incluidas las principales potencias. Este órgano tendrá la capacidad de decidir si algún país miembro ha incumplido alguna de las reglas de la organización, y en tal caso fijará qué tipo de sanción debe imponerse.

Un elemento clave para su buen funcionamiento debe ser la solidaridad internacional, en la que cada Estado miembro debe velar por la paz mundial y la seguridad global del sistema como un objetivo en sí mismo, y no únicamente cuando se vean afectados sus intereses directos. Los Estados, convencidos de que salvaguardar la paz del sistema en su conjunto implica defender indirectamente sus intereses, deben adoptar una posición imparcial y acatar las sanciones contra los países miembros infractores sin valorar su relación geoestratégica con ellos. A diferencia de lo que sucede con las NNUU, la Sociedad de Naciones (SDN) no llegó a cumplir los requisitos necesarios para el buen funcionamiento de un sistema de seguridad colectivo.

### **3.2. La Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas**

La SDN, precursora de las NNUU, fue la primera organización internacional de carácter universal. Creada en el Tratado de Versalles el 28 de junio de 1919, se basa en el concepto de seguridad colectiva. Tanto la idea de su creación como la posibilidad de llevarla a la práctica fue obra del Presidente Wilson, quien en su discurso al Senado de



los Estados Unidos el 22 de enero de 1917 explicó la necesidad de crear una “liga para la paz”.

En el último de los catorce puntos de su discurso al Congreso el 8 de enero de 1918 incluye la formación de una “asociación general de naciones”. Inspirándose en la teoría del Presidente Wilson, el Tratado de Versalles recoge en su articulado el Pacto de la Sociedad de Naciones, que entrará en vigor el mismo día que el Tratado (10 de enero de 1920). Este nuevo organismo no fue capaz de cumplir satisfactoriamente con la alta misión que se le había encomendado<sup>4</sup>. La II Guerra Mundial estalló, sin que Polonia, Francia, o el resto de las naciones decidieran implicar a la SDN en la guerra.

La SDN era ya una Institución inoperante cuando en 1940, ante la amenaza de una invasión alemana o italiana, sus diplomáticos decidieron abandonar los cuarteles generales de la organización en Ginebra (Janis, 2003: 203-207). Finalmente, en 1945, la asamblea de la SDN decidió por unanimidad disolver la organización y transferir todos sus poderes a las NNUU. Del mismo modo que tras la derrota de Napoleón la Cuádruple Alianza trató de determinar cómo se podía crear una institución que salvaguardara la paz tras la guerra, en 1945 se buscó la creación de un sistema internacional de cooperación garante de la paz (Buzan y Waever, 2003: 123).

El colapso de la SDN y los horrores de la II Guerra Mundial indujeron a muchos gobiernos a crear un sistema internacional para la seguridad en el período posbélico. En 1944 los Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña y China establecieron las bases y trabajaron conjuntamente para que en 1945 se reunieran cincuenta Jefes de Estado que acordaron la creación de las NNUU, procediendo asimismo a la redacción de su Carta fundacional que sería firmada por los cincuenta Estados el 24 de octubre de 1945 en la ciudad de San Francisco (California, Estados Unidos).

127

Esta nueva organización multilateral tenía la pretensión de mejorar la SDN en diferentes aspectos, entre los que destacaría atribuirse un mayor grado de poder que su antecesora. Además, las NNUU estarían integradas por un mayor número de países –entre ellos Estados Unidos– que la SDN. La nueva institución asumió responsabilidades en muchísimos campos de actuación, y otorgó a sus dirigentes un mayor grado de poder e independencia. Su objetivo principal pasaba por evitar a toda costa una tercera guerra mundial (Janis, 2003: 208).

La declaración de objetivos de las NNUU puede leerse en el preámbulo de su Carta fundacional. La disposición más importante en términos de seguridad es el Artículo 2.4<sup>5</sup>. Las guerras posteriores a 1945 han demostrado que, en la práctica, este artículo – que prohíbe o restringe el uso de la fuerza– no ha resultado ser más efectivo que el fútil pacto de Briand-Kellogg<sup>6</sup>. La lentitud de actuación del CSNU ha permitido el comienzo

de numerosos conflictos desde 1945, amparándose la respuesta militar en el artículo 51 de la Carta de las NNUU (Wright, 1963) (Janis, 2003: 213)<sup>7</sup>.

Las NNUU han sido mucho más eficientes que la SDN a la hora de evitar el desarrollo de hostilidades a nivel global, debido a que su estructura institucional facilita enormemente la resolución diplomática de los conflictos. Sin embargo, durante la Guerra Fría se demostró que las NNUU tampoco fueron una organización eficaz en su misión de garantizar la paz mundial, como consecuencia del poder de veto de cinco naciones. Por consiguiente, puede decirse que si bien las NNUU ofrecen un lugar de encuentro diplomático y un foro multicultural adecuado para el intercambio de ideas y búsqueda de soluciones técnicas, falla a la hora de cumplir con su misión primordial de garantizar la seguridad colectiva, la prevención de la guerra y la oposición internacional automática (Kissinger, 1994: 249-250).

Por otro lado, debe observarse el cambio que se ha producido en el concepto de soberanía nacional y en el papel de las naciones en las organizaciones internacionales. En los últimos siglos el orden internacional estuvo basado en el concepto de soberanía nacional, en el que cada Estado era el único responsable de custodiar su territorio y su seguridad. Cuando se funda la SDN, los países firmantes deciden establecer la “igualdad de soberanías”, otorgando a cada uno de ellos una capacidad de decisión alícuota en el seno de la organización.

128

Fue precisamente este aspecto el que hizo que Estados Unidos no se adhiriese al organismo internacional que previamente había propuesto crear. Sin embargo, cuando se crean las Naciones Unidas en 1945, los Estados deciden que el diferente grado de poder que ostentan los países que la integran debe reflejarse de algún modo en la organización para poder desempeñar eficientemente su misión, sin que esto llegue a perjudicar el principio de igualdad de soberanía de cada nación.

Como resultado de este doble y quizás contradictorio objetivo, los países miembros acordaron dotar de una capacidad de voto equitativa a todos los Estados dentro de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y conceder el derecho de veto dentro de su Consejo de Seguridad a las cinco potencias vencedoras de la II Guerra Mundial (Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Rusia y China). Según algunos autores esta fórmula puede interpretarse como el reconocimiento tácito de que la seguridad global no existe, y otorga a un pequeño grupo de países la capacidad de condenar a otros a la guerra o garantizarles la paz (Brzezinski, 2004: 7-8).

### **3.3. Situación internacional tras la II Guerra Mundial**

El escenario internacional impuesto por los vencedores de la II Guerra Mundial, se basaba en la búsqueda del establecimiento de unas bases sólidas sobre las que cimentar



unas relaciones internacionales fluidas tanto desde el punto de vista político como económico, con el objetivo final de evitar una nueva conflagración mundial.

Tanto Estados Unidos como Gran Bretaña realizaron grandes esfuerzos diplomáticos para diseñar un nuevo orden internacional caracterizado por un marco de seguridad colectiva eficiente, y la existencia de unas relaciones económicas entre los países lo más abiertas posibles. El avance más significativo del nuevo orden mundial que se pretendía establecer respecto al que se diseñó en el Tratado de Versalles, fue el de restablecer y potenciar el comercio entre los Estados, para aprovechar los beneficios derivados del comercio internacional y de una economía mundial multilateral que había estado bloqueada desde principios del S. XX.

En consecuencia, Alemania y otros Estados vencidos durante la II Guerra Mundial fueron invitados a participar en la nueva economía y en el nuevo orden mundial. Para potenciar este modelo económico y el desarrollo de todas las naciones dentro del mismo, en julio de 1944, durante la Conferencia de Bretton Woods, se crearon dos de las instituciones económicas internacionales más importantes: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estas dos instituciones jugarían desde entonces un papel tan relevante para el comercio internacional como el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles creado por la Carta de la Habana en 1947, organismo precursor de la Organización Mundial del Comercio (Gilpin, 1995: 5-6).

129

A partir de entonces, el concepto de defensa colectiva –que representa la respuesta conjunta contra las agresiones a un Estado– entró a formar parte del sistema de seguridad global, implicando tanto la utilización de acciones militares como de otro tipo (Neuhold, 1997: 42).

Las alianzas entre naciones habían sido hasta el momento la representación habitual de la cooperación internacional en materia de seguridad, promoviendo acuerdos de respuesta conjunta ante las agresiones sufridas por alguno (o algunos) de los Estados miembros por parte de un adversario común (Maull, 2005: 13). Sin embargo, estas alianzas entre un número reducido de Estados implicaban costes económicos y militares, además de la incertidumbre sobre la futura intervención del país aliado en caso de necesitar su ayuda, y la frecuente subordinación a los intereses y decisiones del Estado más poderoso.

Las alianzas militares surgen como mecanismo de protección frente a amenazas comunes, sin embargo, una vez desaparecen éstas, las naciones deben evaluar los costes y beneficios derivados de los acuerdos y obligaciones militares asumidos en el seno de estas organizaciones (Neuhold, 1997: 50-51).

### 3.4. La Organización del Tratado del Atlántico Norte

La institución de defensa europea por excelencia es la Organización del Tratado del Atlántico Norte, cuyo acrónimo es OTAN<sup>8</sup>. Fundada el 4 de abril de 1949, la OTAN cohesiona y organiza a los países aliados en materia militar, política y económica. En el momento de su creación, su principal objetivo fue organizar la defensa de Europa después de la II Guerra Mundial ante la amenaza de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), país que igualmente constituyó una organización militar paralela denominada Pacto de Varsovia.

La OTAN establece un espacio de seguridad común para todos sus Estados miembros, asegurando su defensa y garantizando la respuesta conjunta ante cualquier agresión (o amenaza de agresión), entendiendo que ésta representa un ataque al conjunto de naciones que integra la Alianza. Los objetivos principales que promovieron su creación fueron: 1) contener la posible expansión de la URSS en Europa del Este, y 2) garantizar un espacio de seguridad común que permitiese el desarrollo económico y la consolidación de los valores democráticos (OTAN, 2006: 15-17).

Un año antes de la fundación de la OTAN, en el Tratado de Bruselas de 1948, Europa había creado la Organización Europea de Defensa y Seguridad, integrada inicialmente por Francia, Bélgica, Reino Unido, Luxemburgo y Países Bajos. Sus objetivos eran, en primer lugar, asistir a cualquiera de sus miembros en caso de sufrir una agresión y, en segundo lugar, potenciar la cooperación e integración europea. Estos objetivos eran compartidos con el Consejo de Europa y las diferentes Comunidades Europeas, embriones de la actual Unión Europea (en adelante UE).

130

Al finalizar la II Guerra Mundial, las naciones europeas que habían quedado fuera del bloque comunista crearon una organización de defensa común para protegerse de un posible ataque de los países del Bloque del Este. Por otro lado, este grupo de países firmó en 1955 un acuerdo de cooperación militar llamado “Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua”, tradicionalmente conocido como Pacto de Varsovia, para contrarrestar la amenaza que había supuesto la fundación de la OTAN en 1949, y especialmente el rearme de la República Federal Alemana (Farmer, 2000: 278).

Con la disolución oficial tanto del Pacto de Varsovia el 1 de julio de 1991, como de la propia URSS tras la declaración de disolución de Gorbachov el 25 de diciembre del mismo año, había desaparecido el enemigo común de los países de la OTAN. Muchos analistas vaticinaron una disminución de los gastos militares de los Estados miembros, sin embargo el nacimiento de otros conflictos en la antigua Yugoslavia y en algunas regiones de la antigua URSS, provocaron un incremento del gasto militar en algunos países de la Alianza<sup>9</sup>.



Por otro lado, surgieron nuevas tareas asignadas a las Fuerzas Armadas (FAS) que implicaban la necesidad de asignar nuevas partidas presupuestarias, tales como la asistencia a misiones de paz y la reorganización de la estructura militar para adaptarse a los nuevos desafíos internacionales (OTAN, 2006: 15-17).

Desde el final de la Guerra Fría la OTAN se ha reestructurado, reorientando sus actividades hacia las siguientes cuatro áreas: adaptación interna, adaptación externa, mantenimiento de la paz y gestión de crisis. La adaptación interna se refiere a su reestructuración y reforma, que han buscado reequilibrar las relaciones entre los Estados miembros. Uno de los elementos más importantes de la reestructuración interna, ha sido la creación de estructuras y procedimientos operativos que permiten a las naciones europeas de la alianza emprender y asumir la ejecución de operaciones militares sin la participación de las FAS norteamericanas. Esto fue posible al crearse en enero de 1994, un acuerdo por el cual se permitía el establecimiento de Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas.

Concretamente, este acuerdo autoriza el despliegue de fuerzas armadas operativas y flexibles al margen de las operaciones establecidas en el artículo quinto<sup>10</sup>. Igualmente, ofrece la posibilidad de crear una coalición voluntaria de Fuerzas Armadas de los países miembros para realizar actuaciones militares conjuntas dentro del marco de la OTAN, aunque estas actuaciones no respondan al ataque directo sufrido por alguno de sus Estados. Por tanto, en las actuaciones de las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas no participan necesariamente todos los Estados miembros, aunque se presupone la aprobación y el respaldo de toda la Alianza (Smith y Timmins, 2001: 62-64).

131

Un segundo aspecto en el que ha evolucionado la OTAN es en su relación con los Estados no-miembros, especialmente desde 1994 con su participación en procesos de paz, y desde 1997 en sus relaciones con Rusia, que se institucionalizaron con la creación del Consejo Conjunto Permanente entre la OTAN y este último país. Dentro de las actuaciones de la OTAN en relación al mantenimiento de la paz, destaca su actuación en la antigua Yugoslavia y en Bosnia en los años noventa.

Cuando en 1999 la OTAN lanzó una operación militar contra Serbia, ésta suscitó una gran controversia al no contar con el visto bueno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Estas actuaciones en terceros países, no amparadas por el artículo cinco del Tratado del Atlántico Norte, confirmaban de facto que la OTAN estaba asumiendo un nuevo papel en el establecimiento del orden y la paz a nivel global, otorgándose la capacidad de ejercer el uso de la fuerza en terceros países en aras del mantenimiento del orden y la estabilidad internacional, papel que finalmente asumió de manera oficial en la Cumbre de Washington de abril de 1999.

### 3.5. El Tratado de Amistad Franco-Alemán

Después de la II Guerra Mundial el desarrollo del marco institucional internacional europeo se estableció en base a acuerdos de seguridad. En estos acuerdos, siempre estaba presente en la memoria de los firmantes tanto los efectos devastadores de las dos Guerras Mundiales, como la amenaza soviética y el deseo y la necesidad de promover la recuperación económica del Viejo Continente.

La estrategia primordial de las potencias europeas fue la unión de sus fuerzas ya que, por ejemplo, tanto Gran Bretaña como Francia tenían escasez de recursos para ser competitivos ante las potencias más importantes del período (Estados Unidos y Rusia), mientras que, por otro lado, Alemania tenía parte de su territorio ocupado por las fuerzas aliadas (Brzezinski, 1997: 60; Farmer, 2000: 270-278).

El proceso de unificación iniciado estaba basado en intereses comunes compartidos y en la dependencia mutua para garantizar la seguridad, llevando a los países a practicar lo que algunos autores han denominado “seguridad cooperativa” (Maull, 2005: 15). El punto crucial en el proceso de unificación europeo fue la creación de la Entente entre Francia y Alemania, que estableció los primeros cimientos para la fundación de las instituciones europeas y la futura creación de la Unión Europea (Farmer, 2000: 278).

132

La firma del Tratado de Amistad Franco-Alemán en el Palacio del Eliseo de París en 1963, supuso el punto de partida en el establecimiento de unas relaciones diplomáticas y de cooperación política honestas y cercanas entre las naciones europeas. Éste ha sido el tratado de amistad y cooperación más importante, más duradero, y con más efectos positivos de cuantos se han firmado entre dos países del Viejo Continente (Embajada de Alemania en EEUU, 2008).

El concepto de integración europea ha ofrecido un marco de seguridad y cooperación que ha facilitado el desarrollo y creación conjunta de políticas económicas y sociales. Un objetivo primordial de este proceso desde los años setenta, ha sido la reducción de las disparidades de poder adquisitivo entre los Estados europeos, con la consiguiente cohesión económica y social entre ellos.

Para el correcto funcionamiento de la UE es imprescindible equiparar la capacidad de poder adquisitivo de todos los países europeos, eliminando tanto las desigualdades económicas como las sociales y jurídicas. En definitiva, se trata de equilibrar el nivel de vida en todos los Estados miembros.

Esta premisa no debería ser ignorada por las autoridades económicas y políticas europeas, ya que una brecha demasiado grande en los niveles de bienestar y seguridad social entre los distintos países, podría provocar un desequilibrio de tal magnitud que





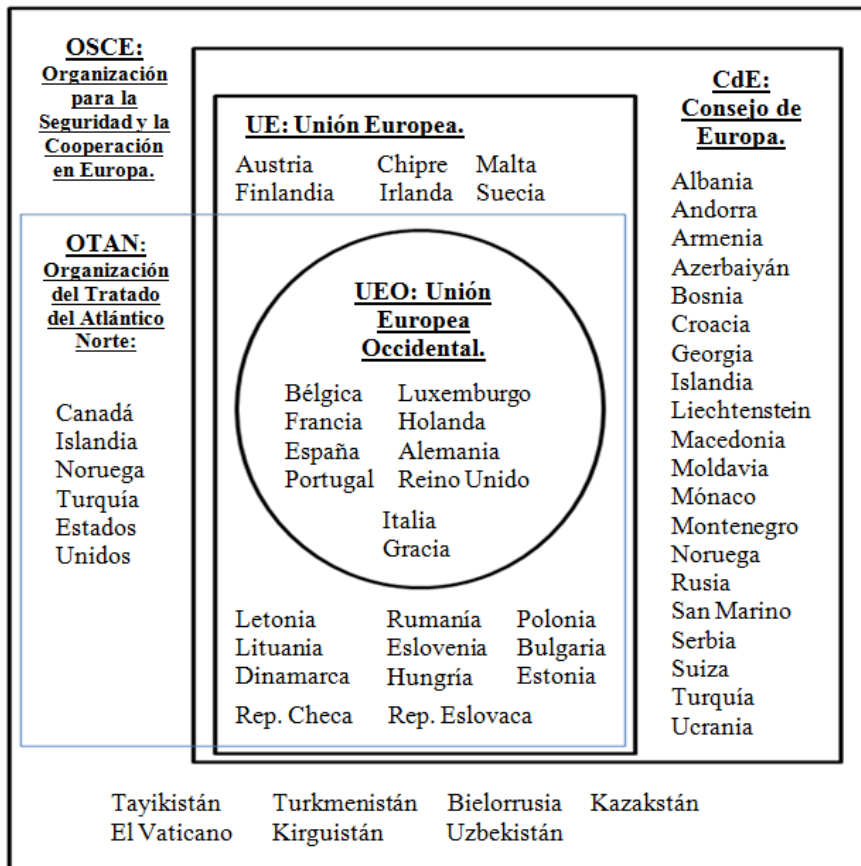
fuese fuente de tensión o conflicto entre los ciudadanos de las naciones europeas (Smith y Timmins, 2001: 79).

### 3.6. Actual marco institucional para la seguridad en Europa

Analizado el largo proceso histórico que ha determinado el marco institucional internacional que garantiza la paz en Europa, condición indispensable para el desarrollo pleno del Estado del bienestar y el crecimiento económico sostenido en un ambiente democrático y próspero, esta sección revisa el entramado institucional actual.

La figura 1 ofrece una visión general del marco institucional internacional para la seguridad del que forman parte los Estados europeos en la actualidad. Una vez concretado el marco institucional internacional para la cohesión y la seguridad en el que participan las naciones europeas, se expondrá de forma concisa la filosofía y el papel que desempeña cada organización internacional.

**Figura 1.** Marco institucional internacional para la cohesión y la seguridad en Europa.  
(Fuente: Europa: Estructura institucional para la seguridad desde la Paz de Westfalia. F. Blanco y A. Romero, 2008, Revista Barataria.)



Fuente: Elaboración propia. (F. Blanco y A. Romero, 2008).

### 3.7. El Consejo de Europa

Es la decana de las instituciones políticas paneuropeas. Desde su fundación en 1949 tiene su sede en Estrasburgo. El objetivo principal de esta organización, tal y como consta en el artículo primero de sus estatutos, es el de lograr una gran unidad entre sus miembros, siendo su misión promover la Democracia, proteger los derechos humanos y el Estado de Derecho. Igualmente, busca el desarrollo en común de los principios democráticos basados en la Convención Europea de Derechos Humanos. Además, tiene como objetivo estimular el desarrollo de la diversidad e identidad cultural de los diferentes pueblos de Europa, con especial atención a la promoción de la protección de los derechos individuales de los ciudadanos europeos, respaldando numerosas reformas a nivel político y legislativo.

Las actuaciones más destacadas del Consejo de Europa han sido las medidas políticas adoptadas para erradicar la discriminación contra las minorías, la xenofobia, la intolerancia, el terrorismo, el tráfico de seres humanos, las organizaciones criminales, la corrupción y la violencia doméstica mediante la creación de cuerpos y comités expertos en materias sociales, legales y culturales. En la actualidad está compuesto por 47 Estados, con una Secretaría General, un Comité de Ministros, una Asamblea Parlamentaria, Congresos Locales y Autoridades Regionales (véase Consejo de Europa, 2008).

134

### 3.8. La Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa

La Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, en adelante CSCE, transformada en 1994 en la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa, en adelante OSCE, tiene su génesis en el período de distensión de principios de los años setenta. Su misión constituyente y procedimiento operacional se basaba en la creación de foros multilaterales para el diálogo y la negociación entre la Europa Oriental y la Europa Occidental.

Tras dos años de negociaciones en Ginebra y Helsinki se alcanzó un acuerdo general en 1975, que dio lugar al Acta Final de Helsinki, firmada el 1 de agosto del mismo año. Este acuerdo incluía obligaciones políticas, militares, económicas, medioambientales, y compromisos vinculados al respeto de los derechos humanos, que representaron la esencia del proceso y del Decálogo de Helsinki<sup>11</sup>. Este último, establecía los principios fundamentales que debía respetar todo Estado miembro respecto a la relación con sus ciudadanos y con el resto de los países integrantes.

La CSCE desempeñaba sus actividades en base a conferencias internacionales hasta el final de la Guerra Fría. Fue entonces cuando en la Cumbre de París de 1990 los países miembros firmaron la Carta de París para una Nueva Europa, que consistía en redefinir los objetivos fundacionales, poniendo un mayor énfasis en dar respuesta a los desafíos



relativos al período de transición ulterior a la Guerra Fría, junto con la creación de instituciones permanentes y una nueva capacidad operativa.

En la Cumbre de Jefes de Estado de Budapest en 1994 se tomó la decisión de transformar la CSCE en la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa (OSCE).

### **3.9. La Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa**

Agrupando a cincuenta y seis Estados y con un presupuesto de 164 millones de euros en el año 2008, la OSCE es la mayor organización para la seguridad del mundo (OSCE, 2008).

Esta organización basa sus actividades en el principio de seguridad cooperativo, cuyo prerrequisito es la necesidad de consentimiento de todas las partes implicadas, incluida aquélla en la que se está desarrollando el conflicto. Las medidas de cooperación están basadas en el interés común por el mantenimiento de la seguridad y la búsqueda de soluciones pacíficas (Smith y Timmins, 2001: 44).

Respecto al papel de la OSCE en materia de seguridad e intervención en conflictos, debe destacarse su gran flexibilidad y capacidad para actuar a diferentes niveles dentro del concepto de seguridad cooperativa, tales como la prevención y resolución de conflictos, operaciones de mantenimiento de paz, reconstrucción posbélica, control de armamentos y desarme (Neuhold, 1997: 41-43).

135

La OSCE establece el marco de seguridad y cooperación entre los Estados europeos, así como las normas fundamentales para el comportamiento tanto en política interior como exterior de estos países, que tienen un fuerte compromiso político en seguir las directrices impuestas por esta organización. La ausencia de represalias por parte de la OSCE a los países infractores y su incapacidad para establecer un régimen de seguridad cuando éste se quebranta, ilustra la mayor debilidad de esta organización. No obstante, a pesar de sus limitaciones, es el mejor exponente del régimen de seguridad global del que forman parte los Estados europeos (Smith y Timmins, 2001: 51-54).

Desde su refundación en Budapest en 1994, y principalmente tras las Cumbres de Lisboa (1996) y Estambul (1999), la OSCE ha trabajado arduamente por incrementar los compromisos adquiridos y adherir a su régimen a los países de la extinta URSS. Tanto los sucesos acontecidos en la antigua Yugoslavia y en algunos de los Estados creados a partir de la balcanización de la URSS, han demostrado que la OSCE no ha sido capaz de cumplir satisfactoriamente con su misión de garante de la paz y la seguridad.

Por tanto, son la UE y la OTAN, en mayor medida que la OSCE, las principales instituciones multilaterales que garantizan tanto la paz como la cohesión de las naciones

europas. Debe destacarse que a pesar de que las instituciones europeas han logrado alcanzar un privilegiado nivel de paz y seguridad en prácticamente la totalidad del continente (incluida la Europa del este), existen dos áreas donde todavía no se ha conseguido este idílico escenario: los Balcanes y algunos países de la antigua URSS, siendo ésta la principal asignatura pendiente para Europa.

### **3.10. La Unión Europea**

La contribución principal de la UE a la paz y seguridad en Europa, es la creación de un entramado institucional y el logro de una cohesión política y económica de tal magnitud que ha impulsado el establecimiento de fuertes vínculos económicos, políticos y culturales entre los pueblos europeos. Gracias a las políticas adoptadas por las diferentes instituciones de la UE se ha potenciado el crecimiento económico de todos los Estados<sup>12</sup>. Desde los años cincuenta hasta el final de la Guerra Fría la integración europea se ha centrado en los aspectos económicos. Así, las Comunidades Europeas<sup>13</sup> que precedieron a la actual UE, fueron tres organizaciones internacionales de cooperación económica.

La CECA se constituyó en 1951 y fue la semilla de la futura UE, organización a la que traspasó sus actividades al extinguirse su período de validez en 2002. Tanto la Comunidad Económica Europea (CEE) como la Comunidad Europea para la Energía Atómica (CEEa) fueron creadas en la firma de los Tratados Fundacionales de Roma en 1957.

136

La más importante de las Comunidades Europeas fue la CEE, que durante sus primeros años de existencia desarrolló actividades relevantes en materia de política económica, entre las que destaca el establecimiento de un arancel exterior conjunto, una política agraria común y la creación de instituciones para el desarrollo económico.

En 1992, en la ciudad holandesa de Maastricht, se firmó el Tratado de la Unión Europea que entraría en vigor el 1 de noviembre de 1993. Con el nacimiento de la nueva Unión Europea las tres Comunidades Europeas se integraron en ella. Asimismo la CEE pasó a denominarse Comunidad Europea, constituyéndose en eje principal de la UE.

Las constantes ampliaciones de la UE, que en la actualidad cuenta con 27 países miembros, junto con la gran variedad e importancia de los acuerdos alcanzados en política económica –que incluyen aspectos tan trascendentes como la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales desde 1986, o la creación de una Unión Económica y Monetaria con la implantación de una moneda única (el euro) en 2002–, representan la principal aportación de esta Institución a la paz como consecuencia directa de la estabilidad política y la prosperidad económica en Europa.



### **3.11. Las políticas de seguridad y defensa en la UE**

La política europea de seguridad y defensa tiene sus orígenes en los años cincuenta. Además de incentivar la integración económica entre Francia y Alemania para evitar una nueva guerra, se estableció en 1952 la Comunidad Europea de la Defensa, en adelante CED, con el objetivo de integrar a Alemania del Este dentro del sistema de defensa europeo y fortalecer al este de Europa ante un hipotético ataque soviético. Sin embargo, la CED fracasó y se disolvió dos años después de su creación, por lo que la cooperación en materia de seguridad volvería a depender en exclusiva de la OTAN y a la Unión Europea Occidental (Peterson, 2006: 254-255). La Unión Europea Occidental es desde su creación en el Tratado de Bruselas de 1948, una organización de seguridad y defensa de ámbito europeo integrada por los Estados de la UE y los países europeos miembros de la OTAN.

En 1970 se crea el mecanismo europeo de cooperación encargado de la política exterior de la UE. Este organismo alcanzó finalmente un estatus institucional tras la primera gran reforma de los tratados de París y Roma en los Tratados del Acta Única Europea de Luxemburgo y La Haya en 1986. Sin embargo, incluso después de este cambio, siguió siendo ineficaz como institución gestora de los problemas de política exterior europeos, como quedó demostrado durante los conflictos étnicos en la antigua Yugoslavia y la primera guerra de Iraq. En el Tratado de Maastricht de 1992 se incluyó dentro de la estructura institucional de la UE, pasando a constituir la base del segundo de los tres pilares de la Unión, y siendo conocido desde entonces como Política Exterior de Seguridad y Defensa Común, en adelante PESC.

137

A pesar de la creación en el Tratado de Ámsterdam de 1997 del puesto de Alto Representante para la PESC<sup>14</sup>, no se consiguió mejorar el funcionamiento de la misma, dada la ineficiencia institucional y militar europea para gestionar situaciones de crisis sin el apoyo de Estados Unidos, tal y como quedó demostrado durante el último conflicto de los Balcanes (Peterson, 2006: 255-259).

La PESC busca una política de defensa común progresiva que podría conducir, llegado el momento, a una defensa común efectiva. Igualmente, tiene por objeto permitir a la UE desarrollar sus capacidades civiles y militares de gestión de crisis y de prevención de conflictos a escala internacional, aunque no implica la creación de un ejército europeo. Finalmente, debe añadirse que la PESC es compatible y se coordina con la OTAN (Unión Europea, 2008).

La defensa autónoma y operativa de la UE en la actualidad la forman el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar de la UE (CMUE), y el Estado Mayor Militar de la UE (EMUE). El Consejo Europeo de Helsinki celebrado en diciembre de 1999, instauró el llamado “objetivo global”, que consiste en la capacidad de la UE para poder desplegar hasta 60.000 hombres en el plazo máximo de 60 días y durante al menos un

año. En el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001, se expresó la voluntad de mejorar las capacidades de la UE en los ámbitos de prevención de conflictos y de gestión de crisis con medios militares y civiles. Finalmente, en el Tratado de Niza de 2001 se atribuyó al COPS la tarea de las operaciones de gestión de crisis bajo la responsabilidad del Consejo Europeo (Unión Europea, 2008).

#### 4. CONCLUSIONES

En los últimos noventa años se han incrementado de forma exponencial los mecanismos supranacionales para la seguridad en Europa. A lo largo del presente artículo se ha expuesto la historia institucional y geopolítica europea en materia de seguridad. Se han analizado los conceptos y estudiado las causas de la evolución hacia el marco institucional actual. Como ha podido comprobarse, son muchos y muy profundos los cambios que se han producido en el Viejo Continente desde la Paz de Westfalia del siglo XVII –cuando las relaciones internacionales europeas estaban basadas en el principio de soberanía nacional– hasta el siglo XXI –en el que el concepto de defensa está basado en un marco multilateral de seguridad global que vela por la defensa de los derechos humanos y la paz mundial. De hecho, los tres pilares de la UE sobrepasan el principio de soberanía nacional del siglo XVII. Actualmente, los Estados europeos transfieren la gestión de parte de su soberanía a las Instituciones europeas, con el objeto de alcanzar una mayor integración y cohesión entre los 27 países de la UE.

138

El continente europeo alberga en la actualidad el entramado institucional más multilateral y complejo del mundo. Como se ha mostrado en el desarrollo de este trabajo, el actual marco institucional europeo es el resultado de una larga y difícil evolución histórica, en la que todos los Estados europeos han sufrido durante siglos las consecuencias de la destrucción mutua y las crisis económicas concomitantes.

Después de la creación del concepto de Estado nación tras la Paz de Westfalia, se instauró el sistema de congresos internacionales entre las grandes potencias para la resolución de conflictos, creando el concepto de “legitimación de acción conjunta”, precursor del presente sistema institucional internacional. Con el objeto de terminar con la espiral de violencia y destrucción que supusieron las dos Guerras Mundiales, las naciones europeas impulsaron el establecimiento de relaciones económicas entre los diferentes países, así como de instituciones de seguridad colectivas como la Liga de Naciones (posterior Naciones Unidas), instituciones de defensa colectivas como la Organización del Tratado del Atlántico Norte, e instituciones para la seguridad cooperativa y la cohesión de los Estados europeos como el Consejo de Europa, la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa y la Unión Europea.



## **BIBLIOGRAFÍA**

- ALONSO, M. A. y MARTÍNEZ, A. (2007): “Los determinantes del gasto militar en los países europeos de la Alianza Atlántica: un estudio a través de un modelo de datos de panel para el período 1975-2005”, en: [http://www.uam.es/otros/ixrem/Comunicaciones /Area%202012-Economias%20 nacionales.pdf](http://www.uam.es/otros/ixrem/Comunicaciones/Area%202012-Economias%20nacionales.pdf)
- BAILES, A. J. (2005): “The European Security Strategy”, en *SIPRI Policy Paper*, nº 10, pp. 2-46. [http://www.sipri.org/contents/editors/publications/ESS\\_PPrapport.pdf](http://www.sipri.org/contents/editors/publications/ESS_PPrapport.pdf)
- BEN-ARI, G., MCINNIS, K. y SCRUGGS, D. (2005): *European Defence Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, Washington, D.C., CSIS; [http://www.csis.org/media/csis/pubs/0510\\_eurodefensereport.pdf](http://www.csis.org/media/csis/pubs/0510_eurodefensereport.pdf)
- BLANCO, F. J., y ROMERO, A. (2008): “Europa: Estructura institucional para la seguridad desde la Paz de Westfalia”, *Revista Barataria*, nº 9, pp. 103-126.
- BRZEZINSKI, Z. (2004): *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York, Basic Books.
- BRZEZINSKI, Z. (1997): *The Grand Chessboard*, New York, Basic Books.
- BUZAN, B. y WAEVER, O. (2003): *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press.
- COHRS, P. (2006): “The unfinished Peace after World War I: America, Britain and the Stabilization of Europe, 1919-1932”, *Cambridge University Press*, nº1, pp. 1-22. [http://assets.cambridge.org/97805218/53538/excerpt/9780521853538\\_excerpt.pdf](http://assets.cambridge.org/97805218/53538/excerpt/9780521853538_excerpt.pdf)
- CONSEJO DE EUROPA (1999): Texto refundido del convenio para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. [http://constitucion.rediris.es/legis/1950/tr1950-11-04\\_roma.html](http://constitucion.rediris.es/legis/1950/tr1950-11-04_roma.html)
- CSCE (1990): *Carta de París para una Nueva Europa*. [http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045\\_es.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_es.pdf)
- DÍEZ ESPINOSA, J. R. (1994): *Sociedad y cultura en la República de Weimar: el fracaso de una ilusión*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- DOSCH, J. (2003): “Changing Security cultures in Europe and Southeast Asia: Implications for inter-regionalism”, en *Asia Europe Journal*, nº 1, pp. 1-19. [http://www.smlc.leeds.ac.uk/eas/eas\\_content/about/floats/staff\\_details/documents/10308051.pdf](http://www.smlc.leeds.ac.uk/eas/eas_content/about/floats/staff_details/documents/10308051.pdf)
- EMBAJADA DE ALEMANIA EN EEUU (2008): “The Treaty - Foundation for a Special Relationship”, <http://www.germany.info/relaunch/info/publications/infocus/40Elysee/overview.html>

EVERS, F. (2002): *Building Co-operation between OSCE Field Missions and Partner Institutions in the Economic and Environmental Dimension*, Hamburgo, Institute for Peace Research and Security Policy.

FARMER, A. (2000): *An Introduction to Modern European History: 1890–1990*, London, Hodder & Stoughton.

FERRO, M. (1998): *La Gran Guerra (1914-1918)*, Madrid, Alianza.

GILPIN, R. (1995): “APEC in a New International Order”, en *NBR Analysis*, nº 6, pp. 5-24. <http://www.nbr.org/publications/analysis/pdf/vol6no5.pdf>

GNESOTTO, N. (2005): “A Secure Europe in a Better World, Bruselas, European security strategy”. <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

HOBBSAWM, E. J. (1995): *Historia del siglo XX (1914-1991)*, Barcelona, Crítica.

JANIS, M. W. (2003): *An Introduction to International Law*, New York, ASPEN Publishers.

JOSHUA, H. Y MANJEET, S. (2006): *Globalization and Defence*, Singapur, Institute of Defence and Strategic Studies.

KEYNES, J. M. (1919): *Las consecuencias económicas de la paz*, Barcelona, Crítica.

KISSINGER, H. (1994): *Diplomacy*, New York, Rockefeller Centre.

MARIÑO, F. (1975): “Seguridad y cooperación en Europa: el acta final de Helsinki”, en *Derecho Internacional*, UAM, nº 3, pp. 639-659. [http://www.cepc.es/rap/publicaciones/Revistas/5/RIE\\_002\\_003\\_007.pdf](http://www.cepc.es/rap/publicaciones/Revistas/5/RIE_002_003_007.pdf)

MAULL, H. W. (2005): “Security Cooperation in Europe and Pacific Asia: A Comparative Analysis”, en *The Journal of East Asian Affairs*, 19: 67-108. <http://www.politik.uni-trier.de/mitarbeiter/maull/pubs/securitycoop.pdf>

NEUHOLD, H. (1997): “Kooperative Sicherheit – Kollektive Sicherheit – Kollektive Verteidigung - Eine Bestandsaufnahme aus europäischer Sicht” [http://www.bmlv.gv.at/pdf\\_pool/publikationen/03\\_jb97\\_03.pdf](http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/03_jb97_03.pdf)

NEUHOLD, H. (2000): “Collective Security after Operation ‘Allied Force’”, en *Max Plank Max Yearbook of United Nations Law*, nº 4, pp. 73-106. [http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpunyb/neuhold\\_4.pdf](http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpunyb/neuhold_4.pdf)

NNUU (1945): *Carta de las Naciones Unidas*, San Francisco, Naciones Unidas. <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/cartatxt.htm>





- OSCE (2005): *OSCE Handbook 2005*, Viena, Secretariat of the Organization for Security and Co-operation in Europe. En [http://www.osce.org/publications/osce/2005/04/13858\\_222\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/osce/2005/04/13858_222_en.pdf)
- OSCE (2008): *706ª Sesión plenaria del Consejo*, Decisión N° 844. En [http://www.osce.org/documents/pc/2008/03/30257\\_es.pdf](http://www.osce.org/documents/pc/2008/03/30257_es.pdf)
- OTAN (2004): *NATO in the 21st Century*, Bruselas, NATO Public Diplomacy Division. [http://www.nato.int/docu/21-cent/21st\\_eng.pdf](http://www.nato.int/docu/21-cent/21st_eng.pdf)
- OTAN (2004): *NATO Transformation*, Bruselas, NATO Public Diplomacy Division. <http://www.nato.int/docu/nato-trans/nato-trans-eng.pdf>
- OTAN (2004): *NATO's Military Structure*, Bruselas, NATO Public Diplomacy Division. <http://www.nato.int/docu/briefing/nms/nms-e.pdf>
- OTAN (2004): *Security through Partnership*, Bruselas, NATO Public Diplomacy Division. <http://www.nato.int/docu/sec-partnership/sec-partner-e.pdf>
- OTAN (2006): *Handbook 2006*, Bruselas, NATO Public Diplomacy Division. <http://www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-en-2006.pdf>
- PETERSON, J. (2006): *The Institutions of the European Union*, New York: Oxford, University Press.
- SMITH, M. A. y TIMMINS, G. (2001): *Uncertain Europe: Building a New European Security Order*, London, Routledge.
- ZELLNER, W. (2005): *Managing Change in Europe, Evaluating the OSCE and its Future Role: Competences, Capabilities and Missions*, Hamburgo, Institute for Peace Research and Security Policy.

## REFERENCIAS

- <sup>1</sup> Que era el principal objetivo de Carlos I de España y V de Alemania. Esta idea se deshizo con su abdicación en 1555 y la división de su herencia entre su hijo Felipe II (monarquía hispánica) y su hermano Fernando I (Imperio alemán).
- <sup>2</sup> La Alianza de la Haya consiguió en el Tratado de Rastadt que Felipe V renunciara a la sucesión del trono francés heredado de su abuelo Luis XIV. Si se hubieran unido Francia y España sí hubieran sido la potencia dominante en la Europa del período.
- <sup>3</sup> La seguridad colectiva global necesita de los esfuerzos de la comunidad internacional para restablecer el orden y la seguridad en los enfrentamientos, tanto

internos como externos, en los que el Estado falla como garante de la paz, y cuyo resultado no puede ser tolerado por la comunidad internacional. Según la Carta de las Naciones Unidas (en adelante NNUU), “la única institución que puede proporcionar la seguridad colectiva son las propias NNUU, y en particular su Consejo de Seguridad” (en adelante CSNU). El CSNU puede delegar sus funciones en organizaciones regionales mediante autorización expresa (véase Maull, 2005: 14, 22).

<sup>4</sup> Siendo incapaz, por ejemplo, de impedir la invasión de Manchuria por Japón en 1931, la invasión de Etiopía por Italia en 1934, o promoviendo demasiado tarde la intervención francesa e inglesa cuando Alemania invadió Polonia en 1939.

<sup>5</sup> El Artículo 2.4 de la Carta de las NNUU establece que “los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”.

<sup>6</sup> En el pacto de Briand-Kellogg, conocido también como Pacto de París, firmado el 27 de agosto de 1928, quince signatarios renunciaron a la guerra "como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas".

142

<sup>7</sup> El artículo 51 de la Carta de las NNUU establece que “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.”

<sup>8</sup> La OTAN fue creada como resultado de las negociaciones entre los signatarios del Tratado de Bruselas, es decir, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Holanda y Reino Unido, además de Estados Unidos y Canadá, así como otros cinco países de Europa Occidental invitados a participar: Dinamarca, Italia, Islandia, Noruega y Portugal. España se adhirió a la OTAN el 30 de mayo de 1982.

<sup>9</sup> Para un mejor entendimiento de los determinantes del gasto en defensa en los países de la OTAN véase Alonso y Martínez (2007): “Los determinantes del gasto militar en los países europeos de la Alianza Atlántica: un estudio a través de un modelo de datos de panel para el período 1975-2005”. (IX Reunión de Economía Mundial, 2007).

<sup>10</sup> El artículo 5 de la OTAN señala: “Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, ser considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta



de las Naciones Unidas, ayudar a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.”

- <sup>11</sup> El Decálogo de Helsinki consta de los siguientes puntos: Igualdad soberana y respeto de los derechos inherentes a la soberanía; Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza; Inviolabilidad de las fronteras; Integridad territorial de los Estados; Arreglo de las controversias por medios pacíficos; No intervención en los asuntos internos; Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia; Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos; Cooperación entre los Estados; Cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el derecho internacional. (véase CSCE, 1975).
- <sup>12</sup> Esta idea queda perfectamente definida en la célebre frase del economista francés Frederic Bastiat: “Si las mercancías no cruzan las fronteras, lo harán los soldados”. A esta relación inversa se la conoce como “efecto Bastiat” (véase Alonso y Martínez, 2007).
- <sup>13</sup> Las tres Comunidades Europeas son la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE), y la Comunidad Europea para la Energía Atómica (CEEA o EURATOM).
- <sup>14</sup> La misión de esta figura es contribuir a la formulación de la política exterior comunitaria siendo a su vez el encargado de asistir al Consejo en las cuestiones relativas a la propia PESC.