

---

# La nueva arquitectura de la seguridad colectiva europea

Vicente Montemayor Cantú\*

---

## Introducción

La caída del muro de Berlín, la liberación de las Naciones cautivas de la Europa Centro-oriental y la desintegración de la Unión Soviética han producido un cambio radical en el paisaje estratégico europeo, con sus consecuentes repercusiones en el resto del planeta. El fin de la Guerra Fría ha despertado un enconado debate sobre si el sistema bipolar será sustituido por una hegemonía única a nivel internacional<sup>1</sup> o por un grupo de potencias intermedias que configurarán un esquema multipolar a geometría variable.<sup>2</sup> Se discute también si el equilibrio mundial, producto de la Guerra Fría y de la disuasión nuclear, podrá recuperarse sobre bases más racionales o si la anarquía y el desorden serán las consecuencias inmediatas de la nueva configuración mundial.<sup>3</sup> Sobre estas cuestiones no existe aún acuerdo en la inteligencia académica internacional. En lo que sí existe consenso es en afirmar que la Guerra Fría ha llegado a su fase terminal y que el mundo se enfrenta ahora a una situación nueva y a un futuro incierto.

\* Miembro del Servicio Exterior Mexicano. Actualmente está asignado en la Embajada Mexicana en la República Checa.

<sup>1</sup> El núcleo de la tesis de Charles Krauthammer radica en la creencia de que el mundo bipolar ha sido sustituido temporalmente por un sistema unipolar a cargo de Estados Unidos. Véase su artículo "The Unipolar Moment" en la revista *Foreign Affairs, America and the World*, vol. 7, núm. 1, 1990/91.

<sup>2</sup> Véase el artículo de Robert Jervis, "The Future of World Politics", en la revista *International Security*, vol. 16, núm. 3, correspondiente al invierno de 1991/92.

<sup>3</sup> La primera parte del artículo de Humberto Garza Elizondo, "El lugar de América Latina en un Nuevo Mundo", y el artículo de Gold-

Una de las primeras consecuencias de los acontecimientos históricos señalados ha sido la disolución del Pacto de Varsovia y la puesta en tela de juicio de la utilidad de la Organización Atlántica, que de la noche a la mañana se ha visto desprovista de un enemigo potencial, el único de dimensiones similares a las suyas, que justificaba plenamente su propia existencia.<sup>4</sup>

Por otra parte, se contempla el renacimiento de otras dos instituciones que descansaban hasta hace poco en los tranquilos brazos de la burocracia europea y que cobran ahora nuevos bríos, alentada una, la Unión Europea Occidental (UEO), por el espíritu comunitario, y la otra, la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), por su vocación paneuropea.

El presente ensayo tiene como meta recorrer el itinerario de las organizaciones sobre las que se erige actualmente el edificio de la Seguridad Colectiva Europea y descifrar el debate sobre el diseño de la nueva arquitectura que podrá instalarse en un futuro próximo. El escenario de las dos conflagraciones ma-

geiger y McFaul, "A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the Post-Cold War Era", contienen elementos sobre este debate. El primero apareció en la revista *Foro Internacional*, vol. XXXII, núm. 1, publicado por El Colegio de México en julio-septiembre 1991. El segundo fue publicado en *International Organization*, vol. 46, núm. 2, correspondiente a la primavera de 1992.

<sup>4</sup> La referencia directa al contexto europeo, en la desaparición del mundo bipolar, se encuentra en el artículo de Pierre Hasner, "Europe Beyond Partition and Unity: Disintegration and Reconstitution", aparecido en la revista *International Affairs*, correspondiente a julio de 1990.

yores que ha conocido la humanidad merece nuestra atención.

A nadie escapa el peso del continente europeo en la balanza de la historia. Las principales corrientes de pensamiento que han iluminado los senderos de la civilización occidental, y las hegemonías políticas más poderosas hasta el pasado siglo XIX surgieron y se desarrollaron en ese ámbito espacial con menor dimensión geográfica que algunos países americanos (Brasil, por ejemplo) o asiáticos (China, por supuesto). Desde la hegemonía colonizadora de la Península Ibérica hasta la rica herencia ideológica de la Revolución Francesa, pasando por las preeminencias marítimas y comerciales de Holanda e Inglaterra, sin olvidar el bagaje cultural y político de los imperios Griego, Romano y Otomano, el tren de la historia de Europa hubo de detenerse a principios de este siglo para ver escapar su hegemonía hacia su latitud más oriental: la Unión Soviética, y encontrarla reflejada después, allende el Atlántico, en las manos de la nueva nación americana.

A la añoranza de la hegemonía perdida corresponden los actuales intentos de aglutinación económica y edificación política. El propósito de los ejercicios europeos es el de recuperar, a través de la fuerza colectiva, el escalón perdido en la pirámide internacional. Las más serias dudas se presentan, y ése es el objetivo de este ensayo, en la determinación de la forma y extensión del compromiso en una parte medular de la reconstrucción de seguridad y de defensa, que complementa, por un lado, los avances en el terreno de la integración económica y consolida, por el otro, los incipientes trazos de la proyectada integración política.

### **Precisiones conceptuales y metodológicas**

Aunque los nuevos paradigmas de la seguridad colectiva europea son factores medulares en la axiología política de las nuevas instituciones que le dan cuerpo, este ensayo se refiere fundamentalmente al aspecto institucional. Cuando hablamos de seguridad colectiva estamos hablando de organizaciones internacionales. El tema específico de este trabajo son las tres organizaciones regionales que en la actualidad manejan los asuntos relacionados con la seguridad y defensa colectiva de las naciones europeas, la Organización del Tratado del Atlántico del Norte

(OTAN), la UEO y la CSCE, así como la dimensión de seguridad y de defensa de la Unión Europea prevista en los acuerdos de Maastricht.

Tomando en cuenta la extensión limitada del ensayo, se han dejado deliberadamente fuera de consideración muchas cuestiones, para incluir y analizar solamente aquellas que resultan relevantes para el objeto del estudio: la actual arquitectura de la Seguridad Colectiva Europea y su futuro diseño.

### **El mundo bipolar y la dimensión atlántica de la seguridad europea**

El síndrome estructural del nacimiento de un sistema bipolar consistió en la creación, por parte de las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, de dos organizaciones de seguridad colectiva destinadas a conformar sus propios soportes multinacionales. La OTAN y el Pacto de Varsovia institucionalizaron la Guerra Fría y documentaron la partición de la hegemonía mundial en dos bloques de poder. El campo de acción de ambos era el espacio europeo; su preocupación inmediata: la primacía de uno sobre el otro.

La Guerra Fría efectivamente contribuyó a evitar una conflagración directa entre las dos superpotencias, gracias sobre todo a la disuasión de las armas nucleares de ambas, pero desató una espiral armamentista cuyo costo contribuyó al desplome económico de la Unión Soviética y transfirió hacia zonas extraeuropeas los avatares de la confrontación. Asia, África y América Latina fueron terreno propicio para el desarrollo de esta Guerra Fría que, con el traspaso a territorios no vitales para la seguridad física de las superpotencias, cambió de temperatura.

Aunque el mecanismo militar de la Organización Atlántica prácticamente no entró en acción en los años de la Guerra Fría, las tropas del Pacto de Varsovia fueron utilizadas en varias oportunidades (Hungría 1956, Checoslovaquia 1968) no para contener un ataque armado de un país extrazonal, sino para impedir los intentos de cambio interno y suprimir los anhelos de liberación de dos de las naciones cautivas del sistema. Si militarmente la Alianza Atlántica funcionó poco o nada durante este periodo, el Pacto de Varsovia se accionó contra sus propios miembros.

*La querrela interna*

La cohesión interna del Pacto Atlántico no ha sido siempre una premisa gratuita. El retorno al poder del presidente Charles De Gaulle, en el año 1958, marcó el inicio de una disgregación entre su país y Estados Unidos que se extiende hasta nuestros días.<sup>5</sup> El general De Gaulle, retomando un sentimiento francés surgido desde los años de la competencia aliada en la Segunda Guerra Mundial, enarboló las banderas de la independencia y la no subordinación ante cualquier forma de dominio extranjero, reflejado entonces en el predominio norteamericano dentro de la Alianza Atlántica, y propuso un "Directorado Tripartito" compuesto por Francia, Estados Unidos e Inglaterra para la adopción de las decisiones en materia de seguridad global.

El propósito aparente de la iniciativa francesa era el de incrementar su participación en las decisiones que involucraban acciones atlánticas fuera de la zona cubierta por el Tratado y la sujeción del poderío nuclear occidental al Directorado Tripartito. La táctica del general De Gaulle, sin embargo, estaba destinada en el fondo a despertar una reacción negativa de parte de los aliados, abriendo con ello la puerta para el alejamiento de Francia de la Organización Atlántica. Como era de esperarse, la propuesta francesa fue rechazada y Francia se retiró del Comando Militar Aliado en marzo de 1966, manteniendo, sin embargo, su participación en las demás instancias atlánticas no involucradas en el diseño o la aplicación de la estrategia militar.

En el trasfondo de la postura francesa subyace la permanente frustración europea de haber sido durante más de cuarenta años el único *espacio común* a los dos sistemas militares más grandes del mundo y continuar abrigando en su territorio, aun en nuestros días, la mayor concentración de cargas nucleares del planeta, sin que Europa misma tenga mayor poder de decisión sobre dichas cuestiones. La seguridad real de Europa Occidental ha descansado, todos estos años, en el poderío militar norteamericano.

La toma de conciencia de esta situación ha alimentado el debate sobre el papel y la capacidad de los países europeos en la defensa de su propio conti-

<sup>5</sup> Para una visión a fondo del diferendo entre Francia y Estados Unidos en el seno de la OTAN puede verse el capítulo IV, "Times of Turbulence", del documentado libro de Elizabeth D. Sherwood, *Allies in Crisis*, publicado por la Universidad de Yale en 1990.

nente, llegándose incluso al extremo de considerarla como una transferencia real de soberanía en los campos más sensibles del espíritu nacional: la seguridad y la defensa.<sup>6</sup>

Estas reflexiones explican la actual propuesta germano-francesa de constituir, dentro de la Alianza, un cuerpo militar conjunto. Francia, que durante todo el periodo de la Guerra Fría encabezó la corriente europeísta dentro de la Alianza, que en gran medida representaba ella sola, parece haber encontrado en su rival secular, Alemania, un nuevo aliado. El proyecto franco-alemán, presentado durante la reunión cumbre de los países en La Rochelle (Francia), el 22 de marzo de 1992,<sup>7</sup> implica la creación de un cuerpo armado "europeo" de 35 000 efectivos, cuya integración se realizará en un principio con tropas alemanas y francesas, quedando abierta a la participación de otros países (Bélgica, España y Luxemburgo han manifestado ya su interés). Este cuerpo militar conjunto, que algunos consideran como el embrión de un mecanismo de defensa europeo independiente de la OTAN, deberá entrar en operación en 1995 y tendrá como propósitos "participar en la defensa común y ser asignado a las operaciones de restablecimiento y mantenimiento de la paz".<sup>8</sup>

A pesar de que las autoridades de Bonn y París se apresuraron a asegurar que su proyecto estaba destinado a complementar y no a competir con los esquemas de la Alianza Atlántica, la reacción de Washington no se hizo esperar. La administración norteamericana, así como los gobiernos británico y holandés, advirtieron inmediatamente que la iniciativa franco-alemana duplicaba los propósitos de la OTAN y podría apresurar el retiro norteamericano de Europa al erosionar la confianza pública en el liderazgo de Estados Unidos en el Comando Militar Integrado.<sup>9</sup>

Como una reacción más estructurada, los ministros de Defensa de los países miembros de la Orga-

<sup>6</sup> Para una argumentación mayor sobre este punto véase el capítulo I "Les Métamorphoses d'un Continent", en el libro de Dominique David, *Conflicts, Puissances et Stratégies en Europe*, publicado por Bruylant, Bruselas, 1992.

<sup>7</sup> Ver *Le Monde*, 24 de mayo de 1992, información relativa a los resultados de la reunión cumbre franco-alemana de La Rochelle.

<sup>8</sup> *Le Monde* publicó un extenso artículo de Henri Bresson y Clare Tréan sobre los pormenores de la propuesta franco-alemana, en su edición del 22 de mayo de 1992.

<sup>9</sup> Véase el artículo de William Drozdiak, "Paris-Washington Chill Reflects Wider Split on Alliance's Future", publicado por *Herald Tribune* el 27 de mayo de 1992.

nización Atlántica, reunidos en Bruselas con motivo del capítulo semestral del Comité de Planes de Defensa y del Grupo de Planes Nucleares, decidieron no hacer ninguna mención de la propuesta germano-francesa en su comunicado final del 27 de mayo de 1992, reflejando con ello la preocupación norteamericana.<sup>10</sup>

Este nuevo episodio de la vieja querrela entre París y Washington debe interpretarse como un síntoma más de la búsqueda europea por una identidad propia en los ámbitos de la seguridad y de la defensa. Volveremos a este punto al analizar las otras instancias de la edificación europea de seguridad.

### *Los límites espaciales*

Una de las principales limitaciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte se deriva de su propia Carta Constitutiva. La médula de cualquier sistema colectivo de seguridad se sitúa en el doble compromiso de sus miembros de no agredirse mutuamente (principio de no agresión) y de recurrir a la ayuda de cualquiera de los miembros que sea atacado por un país no miembro (principio de asistencia mutua en caso de ataques armados). El artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte consigna expresamente el compromiso de asistencia en caso de ataques armados, pero el artículo 6 restringe el ámbito de aplicación del mismo a los territorios de las partes en América del Norte o en Europa.

Esa división geoestratégica del planeta en dos esferas, el territorio cubierto por el tratado y el resto del mundo, dio nacimiento al concepto de "fuera de la zona", y con ello, a un extenso debate sobre lo que la OTAN podía o no hacer en los países y territorios extrazonales.

Esta limitación constitucional de la Organización Atlántica para realizar operaciones "fuera de la zona" del tratado quedó evidenciada en la Guerra del Golfo, acontecimiento en el que la OTAN, como organis-

mo de defensa colectiva, no tuvo prácticamente participación alguna. La razón es evidente: en ningún momento se realizó ataque armado contra uno de sus Estados miembros. Aunque la mayor parte de ellos consideraron que la invasión a Kuwait por parte de Irak ponía en peligro sus intereses económicos en la región, la seguridad física de los países miembros de la OTAN jamás fue amenazada. Por este motivo, el impedimento implícito en el artículo 6 del tratado cristalizó nuevamente, como había sucedido ya en anteriores ocasiones.<sup>11</sup>

El papel de la OTAN en el diseño de la futura arquitectura de la seguridad colectiva europea ha sido puesto en tela de juicio, entre otras, por esta razón. No hay que perder de vista, sin embargo —esto argumentan los defensores de la Alianza— que hasta el momento la OTAN es la única organización que cuenta con el poderío militar y la capacidad estratégica suficientes como para estructurar una defensa creíble de los países europeos.

### *El retiro gradual norteamericano*

La virtual desaparición de la amenaza soviética en Europa y los problemas presupuestales norteamericanos, aunados ambos factores al repliegue político provocado por las elecciones presidenciales donde los estadounidenses reclamaban mayor atención gubernamental a los asuntos internos del país, impulsaron la decisión del gobierno de Estados Unidos de reducir el tamaño de su presencia militar en Europa.

La reducción de la presencia norteamericana en el territorio europeo cubierto por el Tratado Atlántico no se ha planteado como un retiro total, ni como el rompimiento definitivo de sus obligaciones contractuales, pero sí ha despertado la incertidumbre de sus aliados europeos y está alimentando la argumentación de la corriente europeísta que favorece la creación de un organismo colectivo de seguridad sin la participación norteamericana.

La verdad de las cosas es que, aunque Estados Unidos desea mantener su liderazgo en el mundo y en Europa, el costo financiero de la permanencia de grandes contingentes armados fuera del país cada vez pesa más en la elaboración de los planes presu-

<sup>10</sup> Al respecto véanse los artículos de Jean de Guérivière, "Lors de Leur Réunion a Bruxelles", publicado en *Le Monde* el 29 de mayo de 1992, de William Pfaf, "This European-American Quarrel Serves Neither Side", publicado por *Herald Tribune* el 5 de junio de 1992, la columna editorial de *Le Monde* del 7 de junio de 1992, el artículo "The Atlantic Hawser is Fraying From Both Sides", de Stephen S. Rosenfeld, aparecido en la edición de *Herald Tribune* del 20 de junio de 1992, y el artículo de Flora Lewis, "Tedious: French and Americans", publicado el 24 de julio de 1992 por *Herald Tribune*.

<sup>11</sup> Un relatorio de las circunstancias en las que el artículo 6 del Tratado del Atlántico Norte ha impedido la intervención de la Organización, puede encontrarse en la obra citada de Elizabeth D. Sherwood.

puestales y resulta más difícil de justificar ante una ciudadanía que ya no siente amenazada su seguridad por un peligro externo y si reclama mayor atención en la solución de su problemática social.

Lo anterior no hace sino corroborar el hecho de que la presencia militar norteamericana en Europa tenderá a reducirse aún más en el futuro, como temen los defensores del Pacto del Atlántico y como desean los promotores de una identidad europea de seguridad.

### *La apertura hacia el Este*

A pesar de lo establecido en el apartado anterior, nadie ha dicho que la Organización Atlántica vaya a desaparecer a corto plazo, o que no esté destinada a jugar un papel central en el diseño de la nueva arquitectura de la seguridad colectiva europea. Lo que sí resulta evidente es que, en el desarrollo actual de los acontecimientos, la OTAN ha visto reducido su rol de actor casi único en el escenario estratégico occidental, para compartir el protagonismo con otras instituciones europeas: la UEO, la dimensión de seguridad y de defensa de la Comunidad Económica Europea, y la CSCE.

El papel que juega la OTAN en la configuración de la futura arquitectura de seguridad europea se sustenta, además de la todavía considerable presencia de su socio norteamericano en Europa, en la capacidad de adaptación de su filosofía política.

Uno de los apóstoles mayores del atlantismo, Pierre Harmel, ex-ministro de Relaciones Exteriores de Bélgica y ex-secretario general de la OTAN, produjo a finales de 1967 un documento conocido como el "Informe Harmel" que desde entonces se constituyó en el vértice de la filosofía política de la Alianza Atlántica.<sup>12</sup>

La filosofía Harmel, que colocaba la solución del problema de la división de Alemania como meta indispensable en la consecución de un orden definitivo y estable en Europa, sentó las bases de la complementariedad entre la seguridad militar y la política de distensión y abrió las puertas al avance de las relaciones políticas entre el Este y el Oeste.

<sup>12</sup> Para una disertación sobre las tesis de Harmel y su influencia en el desarrollo de la política de la Alianza Atlántica, véase el artículo de Joachim Brockpähler, "La Filosofía Harmel: Una estrategia imaginativa para la Paz" en el número 6 de la *Revista de la OTAN*, correspondiente a diciembre de 1990.

Una vez iniciado el proceso de la reunificación de Alemania, los subsecuentes principios de la filosofía Harmel empezaron a tomar cuerpo en la Declaración de Londres, emitida por los jefes de Estado y de gobierno de los países miembros de la alianza en junio de 1990<sup>13</sup> y cristalizaron de manera más definitiva y espectacular en la Declaración Conjunta, firmada por los líderes de las 22 naciones de la OTAN y del Pacto de Varsovia, y en la Carta de París para una Nueva Europa, adoptada por los 34 países miembros de la CSCE, con motivo de la reunión cumbre celebrada en París en noviembre de 1991.<sup>14</sup>

En la declaración conjunta mencionada, los antiguos adversarios confirmaron el fin de la era de confrontación y de la división de Europa —el fin de la Guerra Fría—, reconocieron que "la seguridad es indivisible y que la seguridad de cada uno de sus países está ligada indisolublemente a la seguridad de todos" y se comprometieron a reforzar el proceso de la CSCE para incrementar su contribución a la seguridad y la estabilidad en Europa. Esta última frase es más significativa de lo que parece. En la Carta de París para una Nueva Europa, los entonces 34 miembros de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (actualmente son 52) reiteraron los principios ideológicos en los que se basa su organización y decidieron reforzar la estructura institucional del proceso, calendarizando las reuniones a nivel ministerial, estableciendo una secretaría en Praga, un Centro de Prevención de Conflictos con sede en Viena y una Oficina Pro Elecciones Libres con sede en Varsovia.

Seis meses antes, en la reunión que produjo la Declaración de Londres anteriormente citada, la OTAN había recomendado a los gobiernos participantes en la cumbre de la CSCE, a celebrarse en París, el establecimiento de un calendario de conferencias, un pequeño secretariado, un mecanismo de supervisión de elecciones y un centro de prevención de conflictos. El espíritu de la filosofía Harmel y la capacidad de adaptación de la Organización Atlántica, encontraron pronto los medios para recuperar su influencia en el diseño de la arquitectura europea de seguridad colectiva.

<sup>13</sup> El nombre oficial del documento es "Declaración de Londres sobre una Alianza del Atlántico Norte Renovada" y apareció en el número 4 de la *Revista de la OTAN*, correspondiente a agosto de 1990.

<sup>14</sup> Ambos documentos se pueden encontrar en la *Revista de la OTAN*, núm. 6, correspondiente a diciembre de 1990.

### La identidad europea de seguridad

En el apartado relativo a la querrela interna en el seno de la Alianza Atlántica analizamos el trasfondo histórico-político de la aspiración europea de crearse una identidad propia de seguridad y de defensa. En el ámbito institucional, esta aspiración ha germinado en la idea de construir un "pilar europeo" dentro de la OTAN,<sup>15</sup> para equilibrar el poderoso pilar norteamericano, y en la propuesta de convertir a la Unión Europea Occidental en el "brazo armado" de la Comunidad Europea.<sup>16</sup> Ambas concepciones, por supuesto, han encontrado la oposición tácita o expresa de Estados Unidos.

#### *El pilar europeo en la Alianza Atlántica*

La edificación de un "pilar europeo" dentro de la Alianza Atlántica implica la institucionalización de una instancia exclusivamente europea en el seno de la Organización. Esta propuesta, que tradicionalmente recibió el rechazo de Estados Unidos, no muy deseosos de ver operar dentro de la OTAN un club reservado al que no tendría nominalmente acceso, ha merecido últimamente una segunda consideración de parte de la administración norteamericana que replantea a nivel interno el grado y la intensidad de su compromiso con Europa.

#### *La Unión Europea Occidental y la dimensión de seguridad y de defensa de la Comunidad Europea*

Por otro lado, y a la luz de la Unión Política Europea prevista en los Acuerdos de Maastricht,<sup>17</sup> la idea de fortalecer la UEO y convertirla en el organismo encargado de la seguridad y la defensa de la Comuni-

<sup>15</sup> La teoría sobre la construcción de un "pilar europeo" en el seno de la OTAN ha sido ampliamente analizada por los pensadores europeos. Una síntesis completa aparece en el trabajo preparado por el profesor A. Cahen para la Universidad Libre de Bruselas, en septiembre de 1988: *The European Pillar of the North Atlantic Alliance*.

<sup>16</sup> Al respecto véase el discurso del presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, pronunciado el 7 de marzo de 1991 en el Instituto Internacional para Estudios Estratégicos de Londres. El discurso fue publicado como documento número 1699 por la Agencia Europea, en Bruselas, el 13 de mayo de 1991.

<sup>17</sup> Como parte de los acuerdos de Maastricht, los Estados miembros de la Unión Europea Occidental emitieron una declaración destinada a reforzar el papel de la UEO y sus relaciones con la Unión Europea y con

la Alianza Atlántica, contenida como Anexo V del documento. Aunque el texto final de los acuerdos ha tenido poca circulación fuera de la Comunidad Europea, el autor pudo obtener un ejemplar gracias a la generosidad de la Oficina de las Comunidades Europeas en Praga.

dad Europea, ha tomado fuerza en los principales centros de decisión política de Europa, especialmente en Francia y en los otros países que coinciden en la necesidad de crear una Europa por y para los europeos. La Unión Europea Occidental había sido creada un año antes que la OTAN, por el Tratado de Bruselas de 1948,<sup>18</sup> como reflejo de las preocupaciones europeas derivadas de la ruptura de la solidaridad aliada de la Segunda Guerra Mundial. La participación de la Unión Soviética en el golpe de Estado comunista en Checoslovaquia, en febrero de 1948, fue el factor indicativo de que la solidaridad aliada llegaba a su término. El Tratado de Bruselas, firmado el 17 de marzo del mismo año por Francia, el Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, estableció los fundamentos de una organización europea de defensa que incluía la cláusula de la asistencia militar obligatoria y los necesarios elementos estructurales, políticos y militares. Posteriores modificaciones permitieron el ingreso de Alemania e Italia primero, y España y Portugal después.

Los defensores de la UEO argumentan en su favor que esta organización no tiene el impedimento constitucional que tiene la Alianza Atlántica para realizar operaciones fuera de la zona del tratado y que su limitada membresía (la UEO cuenta en la actualidad solamente con los 9 países mencionados en el párrafo anterior) le facilita el proceso de toma de decisiones y la realización de actividades operacionales. En efecto, el artículo V del Tratado de Bruselas de 1948 (modificado en París en 1954) crea el compromiso entre las partes contratantes de prestar ayuda y asistencia, en caso de una agresión armada, "por todos los medios a su alcance, militares y de otra índole", sin limitación alguna de carácter territorial.

La UEO, que a raíz del establecimiento de la OTAN experimentó durante casi 30 años una considerable reducción de sus actividades políticas a fin de evitar posibles duplicaciones con las funciones de la Alianza Atlántica, por iniciativa de Francia, acompañada esta vez por Bélgica y la República Federal de Alemania, inició en 1984, con motivo de la Reunión del

<sup>18</sup> Una breve reseña histórica de la UEO se puede encontrar en el *Rapport d'Information* de la Asamblea de la Unión Europea Occidental, publicado en París, en abril de 1991.

Consejo Ministerial en Roma, un amplio proceso de reactivación destinado a fortalecer su papel en el contexto de las organizaciones europeas.

Como primer resultado tangible de la Declaración de Roma, a partir de 1985 se institucionalizaron las reuniones semestrales de los ministros de Relaciones Exteriores y ministros de la Defensa de los países miembros de la UEO, siendo ésta la única instancia formal europea en donde se reúnen regularmente los titulares de ambas carteras.<sup>19</sup> Posteriormente, en el marco de otra reunión ministerial celebrada en octubre de 1987, el consejo de la UEO, a iniciativa otra vez de Francia, adoptó un documento que establecía algunos criterios fundamentales sobre la seguridad europea, conocido como Plataforma de La Haya. En la parte introductoria de dicho documento se subraya que el propósito fundamental de la reactivación de la UEO es el de "dotar a la integración europea de una dimensión de seguridad", sin contravenir, por supuesto, la solidaridad atlántica. La fórmula escogida por los ministros de los países miembros de la UEO es altamente indicativa de la filosofía que inspira la reactivación de la Unión Europea Occidental: "Reiteramos nuestro compromiso de construir una Unión Europea de conformidad con el Acta única que hemos firmado como miembros de la Comunidad Europea. Estamos convencidos que una Europa integrada será incompleta en tanto que su construcción no se extienda a las esferas de la seguridad y de la defensa."<sup>20</sup>

La imbricación política de las distintas organizaciones europeas responsables de la seguridad colectiva se refleja también en la plataforma de La Haya, en donde se consigna la determinación de la UEO de "utilizar plenamente el proceso de la CSCE con el fin de promover la cooperación global entre todos los Estados participantes". Como vimos en el caso de la OTAN, la UEO participa e influye también en las decisiones y actividades de la CSCE.

#### *La teoría de los círculos concéntricos*

Estas consideraciones han llevado incluso a la pro-

<sup>19</sup> La Declaración de Roma, del 27 de octubre de 1984, se publicó como documento núm. 889 de la Asamblea de la UEO.

<sup>20</sup> La *Plataforma sobre los Intereses Europeos en Materia de Seguridad* fue publicada como documento núm. 1122 de la Asamblea de la UEO.

posición de la teoría de los "círculos concéntricos",<sup>21</sup> según la cual el diseño de la futura arquitectura de la seguridad colectiva europea se realizaría con base en la membresía de las tres organizaciones que tienen actualmente responsabilidad en el asunto. Considerando a la UEO, la OTAN y la CSCE como tres círculos concéntricos cuyo tamaño equivale al número de miembros de cada uno de ellos, el ministro de Asuntos Exteriores de Portugal, Joao de Deus Pinheiro, delineó a principios de 1991 una representación básica que coloca en el centro del sistema a la UEO, que tiene nueve miembros, después vendría la OTAN, que tiene 16 y finalmente, en la periferia, la CSCE, que en la actualidad cuenta con 52 países. La implicación política inmediata de la aceptación de este diseño sería que el corazón del sistema estaría en manos europeas; su dificultad estructural radica en la falta de coincidencia de sus respectivas membresías. Este punto se verá con más detalle posteriormente.

#### **La seguridad en el nuevo marco paneuropeo**

La tercera institución en materia de seguridad colectiva que ha experimentado el impacto de la cronología de los acontecimientos que han modificado la geografía política europea a partir de 1989, es la CSCE. Lo que fue hasta finales de la década de los ochenta un ejercicio de diplomacia multilateral sin estructura permanente, se ha ido convirtiendo en una organización institucional, que ha visto crecer su membresía de 35 a 52 miembros, que ha ensanchado su horizonte desde Vancouver hasta Vladivostok, y que parece destinada a jugar un papel mayor en el futuro escenario de la seguridad europea.

#### *La distensión organizada*

La razón de ser de la CSCE difiere radicalmente de la motivación histórica que dio nacimiento a las otras dos organizaciones estudiadas: la OTAN y la UEO. Si estas dos últimas tuvieron su origen en la escisión del mundo en dos bloques de poder, la misión de la

<sup>21</sup> Véase el artículo del Ministro Joao de Deus Pinheiro, "La arquitectura europea de seguridad", en la *Revista de la OTAN*, núm. 1, correspondiente a febrero de 1991.

CSCE se fincó, desde un principio, en procurar la distensión y promover el acercamiento de las superpotencias en aquellos asuntos en los que pudiera haber un principio de acuerdo.

Los antecedentes remotos de la conferencia se sitúan en un proyecto soviético denominado "Tratado de Seguridad Colectiva en Europa",<sup>22</sup> presentado en 1954 por el entonces ministro de Relaciones Exteriores de la Unión Soviética V. Molotov. El proyecto se centraba en un pacto general de no agresión, abierto a todos los Estados europeos, y proponía la creación de un sistema de seguridad regional estructurado con base en conferencias periódicas y comités consultivos en las esferas política y militar. El proyecto fue rechazado por las potencias occidentales porque no incluía a Estados Unidos y porque se pensó que su propósito era evitar el ingreso de la República Federal de Alemania a la OTAN.

Once años más tarde la Unión Soviética presentó un nuevo proyecto, ahora con el patrocinio colectivo de todos los miembros del Pacto de Varsovia, agregándole un tema de mejor aceptación para el bloque occidental: la cooperación económica. Después de superar el escepticismo inicial —provocado por lo que se consideraba un claro interés soviético de obtener un *droit de regard* sobre Europa Occidental— y considerando que la positiva evolución de la distensión en Europa hacía difícil rechazar un proyecto que no contradecía la esencia de la filosofía política de la OTAN, la posición occidental empezó a modificarse y en 1969 se presentaron a la Unión Soviética cuatro condiciones para iniciar conversaciones: 1) La participación de pleno derecho de Estados Unidos y Canadá; 2) La realización de progresos sustanciales sobre la cuestión alemana, especialmente en lo tocante a Berlín; 3) La inclusión del tema de la reducción de las fuerzas convencionales en Europa, y 4) La inclusión del tema de la libre circulación de las personas, de la información y de las ideas.

En virtud de que dichas condiciones fueron aceptadas casi en su totalidad por la URSS, después de un periodo de "consultas" que duró casi ocho meses, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa inició sus trabajos en julio de 1973, para concluirlos dos años después con la firma del Acta de Helsinki, en agosto de 1975.

<sup>22</sup> Una detallada cronología histórica de la CSCE puede encontrarse en el libro de Victor-Yves Ghebaï, *La Diplomatie de la Détente: la CSCE, 1973-1989*, publicado por Bruylant, Bruselas, 1989.

Desde entonces, y durante más de quince años, la CSCE constituyó el *único foro* en que pudieron reunirse todos los países europeos (occidentales, orientales, neutrales y no alineados) para discutir los temas de la seguridad colectiva y la cooperación. Aunque la CSCE no tuvo en ese periodo logros espectaculares, propició contactos casi permanentes entre los dos bloques rivales y fortaleció la distensión al definirla y establecer las reglas del juego. Vinieron después los acontecimientos, de todos conocidos, que cambiaron el derrotero de la nave de la historia, y con ellos la Cumbre de 1990, la Declaración Conjunta de los líderes de las veintidós naciones de la OTAN y del Pacto de Varsovia, y la Carta de París para una Nueva Europa.

#### *La Carta de París para una nueva Europa*

Si, como vimos anteriormente, la Declaración Conjunta de los veintidós miembros de los bloques rivales constituyó el acta de defunción de la era de la confrontación, la Carta de París bosquejó los primeros trazos de la nueva relación entre todas las naciones europeas, incluyendo a sus socios de Norteamérica, en una era que sus autores calificaron como "una nueva era de democracia, paz y unidad".<sup>23</sup>

La ideología política de la Carta de París consagra la Democracia como único sistema de gobierno de las naciones signatarias, edificada sobre el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el apego al Estado de Derecho y a las leyes. En el terreno económico abraza la corriente de la libre economía de mercado, erigiéndose a su vez en defensora de la preservación del equilibrio ecológico. En la esfera de las relaciones internacionales excluye el recurso a la amenaza o al uso de la fuerza, consigna el compromiso de la solución pacífica de las controversias y hace un llamado a la cooperación en el fortalecimiento de la confianza y la seguridad entre sus miembros y en el fomento del control de armamentos y del desarme.

En el ámbito institucional, la Carta establece un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que deberá reunirse cuando menos una vez al año, y un Comité de Altos Funcionarios, encargado de pre-

<sup>23</sup> La Carta de París para una Nueva Europa se publicó como documento de información pública a finales de 1990.

parar las reuniones ministeriales y ejecutar las decisiones del Consejo. En la práctica el Consejo se ha convertido en el foro natural donde se ventilan los asuntos que amenazan la seguridad de los países miembros, y el Comité de Altos Funcionarios, con motivo del conflicto de Azerbaidjan y la crisis yugoslava, durante los últimos doce meses se ha reunido en sesión casi permanente. Como se mencionó antes, la Carta crea una Secretaría para la CSCE en Praga, un Centro de Prevención de Conflictos en Viena y una Oficina Pro Elecciones Libres en Varsovia.

### *Helsinki 1992: los retos del cambio*

Los jefes de Estado o de gobierno de los países miembros de la CSCE, reunidos en Helsinki en julio de 1992 aprobaron un nuevo y extenso documento destinado a reforzar las instituciones y las estructuras delineadas en la Carta de París.<sup>24</sup>

El documento de Helsinki regulariza las reuniones de jefes de Estado o de gobierno, que deberán ahora celebrarse cada dos años, establece que habrá conferencias de revisión que precederán las reuniones cumbre, fortalece la Oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros, oficializa la figura de la Troika (compuesta por el presidente en ejercicio, el saliente y el próximo), crea la posibilidad de establecer grupos de trabajo para casos específicos, autoriza al presidente para designar representantes personales en el manejo de crisis o conflictos, amplía las responsabilidades del Comité de Altos Funcionarios y —como nueva figura de relieve internacional— crea el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales.

Es, sin embargo, en su parte dogmática, que el documento de Helsinki establece los nuevos paradigmas de la seguridad europea, al globalizar el concepto de seguridad y relacionar el mantenimiento de la paz con el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y al establecer un vínculo directo entre las relaciones pacíficas y la cooperación en materia económica y ecológica. En este contexto se establecen principios y medidas de coordinación política en asuntos tan dispares como terrorismo, tráfico de drogas, pluralismo político y economía de mercado, energía, transportes y comuni-

caciones, medio ambiente y seguridad nuclear. Se insiste en varios párrafos que la CSCE es un acuerdo regional en el sentido del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, y de la lectura del documento podría desprenderse que estamos frente a la creación embrionaria de la Organización de los Estados del Norte.

No es exactamente así, pero algo hay de eso. La disolución del Pacto de Varsovia y del CAME dejó a los Estados de Europa Central desprovistos de las estructuras colectivas de seguridad y cooperación económica con las que habían convivido más de cuarenta años. La reacción inicial de todos ellos fue la de buscar cobijo dentro de las organizaciones de la Europa Occidental. La OTAN, por obvias razones de estrategia política y militar, lo único que pudo ofrecerles fue el foro del Consejo de Cooperación Atlántica, que no representa una verdadera forma de participación en la Alianza Atlántica; la Comunidad Europea firmó con ellos Acuerdos de Asociación que, si no hay dificultades serias, deberán entrar en pleno funcionamiento dentro de diez años.

La posterior atomización de la Unión Soviética procreó una pléyade de Estados soberanos, muchos de los cuales nunca habían conocido la independencia, que vieron la primera luz desprovistos de un manto de seguridad y desligados de los centros de poder económico.

A unos y a otros la CSCE les brindó la oportunidad de pertenecer a una organización regional que, precisamente por su escaso nivel de institucionalización anterior, posee la flexibilidad indispensable para adaptarse rápidamente a las nuevas circunstancias y ofrecer a todos un foro donde manifestar sus preocupaciones y obtener la solidaridad regional.

Los elaboradores de la Carta de París y del Documento de Helsinki no olvidaron, sin embargo, que una de las preocupaciones mayores de los nuevos y de los antiguos miembros de la CSCE se centra en la temática de la seguridad —de allí la minuciosa elaboración de mecanismos destinados a la prevención de conflictos, el manejo de crisis y el arreglo pacífico de las controversias—, lo que sí es una primicia en el campo de las organizaciones internacionales es que en esta ocasión los redactores de los documentos mencionados han querido dirigir sus esfuerzos hacia la raíz de los problemas.

Desde su renacimiento, hace apenas un año y medio, la CSCE ha incrementado su participación en la

<sup>24</sup> El Documento de Helsinki 1992 se obtuvo a través de la Oficina de Información de la CSCE en Praga.

búsqueda de soluciones a los conflictos subregionales de su ámbito especial de cobertura, conflictos que han surgido como consecuencia directa de la desintegración del imperio soviético, que a través de distintas formas de presión, incluido el uso de la fuerza, mantuvo bajo control las innumerables rivalidades interétnicas heredadas del negligente reacomodo de fronteras, en los repartos territoriales posteriores a las dos guerras mundiales. De esta manera, la Conferencia se encuentra actualmente empeñada, en colaboración con otras instancias internacionales, en encontrar un camino a la solución del conflicto de Alto Karabaj, en Azerbaidjan, y alguna fórmula que permita poner fin a las sangrientas guerras internas yugoslavas.

La admisión de los Estados bálticos a finales de 1991 (Lituania, Latvia y Estonia), el ingreso de diez de las once repúblicas independientes de la CEI en enero de 1992, y la aceptación de Croacia y Eslovenia, así como de la república exsoviética faltante, Georgia, en mayo de 1992, amplió el horizonte de la CSCE hasta una dimensión euroasiática con conexiones en América del Norte. El espacio cubierto, de Vancouver a Vladivostok, representa prácticamente la mitad del planeta. Esta circunstancia nos conduce a la consideración de un punto particularmente importante: las nuevas fronteras.

#### *Las nuevas fronteras de la seguridad europea*

La ampliación del espacio vital de la CSCE —que como ya vimos tiene al centro de su cuerpo orgánico el núcleo de países que forman la UEO y la OTAN, y que son los que mayor peso tienen en el proceso decisorio de la Organización— significa, inexorablemente, el traslado de sus fronteras de seguridad.

Esto quiere decir, en términos de seguridad colectiva, que la geografía del mundo vuelve a dividirse —ahora tal vez de una forma más sutil— entre el ámbito especial cubierto por el manto de la CSCE y lo que queda fuera de él. El espacio exterior de la organización euroasiática es, *mutatis mutandis*, África, Asia, América Latina y Oceanía.

Los peligros que la mentalidad europea vislumbra para su seguridad provienen, no ya del antiguo fantasma comunista, hoy prácticamente desaparecido, sino de la inestabilidad política, el retraso económico y el fanatismo religioso de algunos de sus vecinos del sur.

Estas preocupaciones europeas han sido manifestadas en diversas instancias y se perciben en frases como la del secretario general adjunto de la OTAN: “Los riesgos militares provenientes del Tercer Mundo deben integrarse en la ecuación de la seguridad europea en el sentido más amplio”,<sup>25</sup> y en exposiciones de sus líderes, como lo dicho en octubre de 1990 por el entonces ministro de Asuntos Exteriores de España: “Frente a una población europea que tiende al envejecimiento nos encontramos con una orilla sur que nos ofrece tasas de natalidad que en ningún caso descienden del 3 por ciento. Las previsiones demográficas nos indican escenarios del futuro en los que las poblaciones del sur se habrán duplicado para el año 2025. La atracción económica del norte dará lugar a una lógica corriente migratoria del sur. Esta disparidad también se manifiesta en el campo de los valores. Asistimos a un proceso alarmante de polarización entre el norte y el sur. Las sociedades del sur atraviesan en la actualidad por una profunda crisis de identidad. El fracaso de los distintos modelos político-económicos ensayados hasta ahora conduce a que muchos dirigentes busquen en el viejo legado religioso fórmulas políticas para vertebrar sus desencantadas sociedades. El espíritu de las cruzadas está cada día más presente al resucitarse viejas querellas y enfrentamientos entre dos mundos que supieron convivir y coexistir durante siglos.”<sup>26</sup>

Las palabras del ministro español se encuadran en el contexto de la zona del Mediterráneo, frontera inmediata del nuevo espacio euroasiático, pero reflejan con mucha veracidad los nuevos fantasmas que se perciben como amenazas a la seguridad europea. Son los nuevos paradigmas que redefinen la seguridad política, ideológica, económica y ecológica, y que edifican las nuevas fronteras de la seguridad europea en latitudes que excluyen tácitamente lo que se conoce como el mundo en desarrollo.

El gobierno de Japón, percibiendo la futura importancia de una organización que hoy se extiende hasta su mar interior, ha solicitado y obtenido una relación especial con la CSCE, que en su última cumbre de Helsinki instituyó un mecanismo de invita-

<sup>25</sup> Ver el artículo del embajador Hennig Wegener, secretario general adjunto de la OTAN “Una alianza renovada” en la *Revista de la OTAN*, núm. 4, agosto de 1990.

<sup>26</sup> Ver el artículo de Francisco Fernández Ordóñez, “El Mediterráneo en busca de una estructura de seguridad”, en la *Revista de la OTAN*, núm. 5, octubre de 1990.

ción permanente para que este país asista a las reuniones de la conferencia, incluidas las de jefes de Estado o de gobierno, y que sus representantes participen activamente en aquellos temas de interés especial para el Japón.<sup>27</sup>

### Consideraciones finales

La seguridad colectiva europea descansa actualmente en una estructura múltiple que implica la participación de tres organizaciones: la OTAN, la UEO y la CSCE, cada una de ellas con características propias y con membresía sólo en parte coincidente.

Si la OTAN es la única que cuenta en el momento actual con la organización estratégica y el poderío militar suficientes como para estructurar una defensa creíble del continente europeo, la UEO es la única que representa el núcleo de una identidad europea en materia de seguridad, en tanto que la CSCE se ha convertido en el único foro abierto a la participación activa de todos los países europeos, incluidos los que han recobrado su autonomía o alcanzado por primera vez su independencia, a raíz de la desintegración de la Unión Soviética.

Estas singularidades han polarizado el debate político europeo sobre el futuro organizativo de la seguridad y la defensa de su espacio vital.

La permanencia de la Alianza Atlántica significa, fundamentalmente, la continuidad de la presencia norteamericana en Europa. Esta posición es defendida de manera inequívoca por el Reino Unido y se deriva de su relación privilegiada con Estados Unidos. Sus principales apoyos se encuentran en Holanda y Portugal, que carecen de opciones propias. Hay un grupo indeciso, configurado por Italia, Luxemburgo y Bélgica, y finalmente una franca oposición, representada esencialmente por Francia, acompañada a veces por España, y últimamente por Alemania.

La UEO representa la única instancia que contiene los elementos de una identidad europea de seguridad. Su revitalización corresponde al espíritu integracionista europeo y podría llegar a convertirse en el "brazo armado" de la Comunidad Europea. Sus apoyos provienen básicamente de Francia y de las

corrientes políticas que promueven una Europa por y para los europeos.

La CSCE está cambiando su fisonomía y en su seno alberga ya a los Estados de la nueva Europa, ampliada hasta su latitud más oriental. Sus promotores ven en ella el nacimiento de una organización regional de perfiles paneuropeos. En los últimos dos años ha visto crecer sus responsabilidades, en tanto que se refuerzan sus estructuras institucionales.

### *La nueva arquitectura de la seguridad colectiva europea*

El debate europeo sobre su futura arquitectura de seguridad no ha hecho apenas sino plantearse. En los próximos años veremos una mayor imbricación entre las tres organizaciones, con un montaje más equilibrado. La reducción de la presencia militar norteamericana en Europa —hecho ya confirmado— y el fortalecimiento de la corriente integracionista europea —si se ratifican los Acuerdos de Maastricht— se reflejarán en una mejor simetría entre la OTAN y la UEO, con una mayor participación de esta última en los asuntos de la seguridad y la defensa del continente. La CSCE —puesta a prueba en los complicados conflictos del Alto Karabaj y las guerras yugoslavas— tendrá cada día mayor influencia regional, dada su vocación paneuropea y su flexibilidad de acción.

A largo plazo —y eso significa en la dinámica actual del acontecer internacional breve tiempo— ni los propios europeos se atreven a presentar un pronóstico.

### *La eventual participación de México*

Por su lejanía geográfica de Europa y por el carácter altamente sensible de la temática de seguridad y de defensa, México ha estado, hasta hoy, al margen de los desarrollos de la seguridad colectiva europea. Eso no significa que debamos permanecer desinteresados.

La seguridad de un ámbito espacial que ha sido escenario de dos guerras mundiales, que acumula en su seno la mayor concentración de cañgas nucleares del planeta y que, a todas luces, se está convirtiendo en uno de los grandes polos mundiales de poder, debe

<sup>27</sup> La invitación al Japón está en el capítulo sobre relaciones con Estados no participantes, del Documento de Helsinki de 1992, de la cumbre de la CSCE.

formar parte de los intereses internacionales de nuestro país.

La tendencia actual a las agrupaciones comerciales —que México ha seguido en el contexto latinoamericano y en el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica— tiene su corolario natural en la configuración de bloques internacionales de poder político y militar. Las estructuras europeas de seguridad colectiva son el elemento visible de la configuración política del continente europeo.

Si la OTAN y la UEO han sido hasta ahora organi-

zaciones casi inaccesibles para los países no miembros, la CSCE ofrece la oportunidad —confirmada con la calidad especial otorgada al Japón— de que los Estados interesados participen en sus reuniones y contribuyan en el debate de los temas de su interés.

El aprovechamiento de esta coyuntura brindaría a México la oportunidad de observar de cerca el desarrollo de los acontecimientos europeos, en el corazón mismo de una de sus instancias decisorias. El esfuerzo no será en vano.