



UR



UR

ASUNTOS ESTRATÉGICOS, SEGURIDAD
Y DEFENSA

ASUNTOS ESTRATÉGICOS, SEGURIDAD
Y DEFENSA

VICENTE TORRIJOS R.



Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

© 2009 Editorial Universidad del Rosario

© 2009 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales

© 2009 Vicente Torrijos R.

ISBN: 978-958-738-085-9

Primera edición: Bogotá, D.C., diciembre de 2009

Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario

Diagramación: Margoth C. de Olivos

Diseño de cubierta: Antonio Alarcón

Impresión: Javegraf

Editorial Universidad del Rosario

Carrera 7 N° 13-41 oficina 501 teléfono 297 02 00, ext. 7724 • Bogotá D.C.

Correo electrónico: editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.

Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso
previo escrito de la Editorial Universidad del Rosario.

Torrijos R., Vicente

Asuntos estratégicos, seguridad y defensa / Vicente Torrijos R.—Facultades de Ciencia Política y
Gobierno y de Relaciones Internacionales.

Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.

262 p.

ISBN: 978-958-738-085-9

Colombia - Seguridad nacional / Colombia - Seguridad ciudadana / Paz – Colombia / Conflicto
armado – Colombia / Guerrillas – Colombia / Violencia – Colombia / I. Título.

355.03861 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Contenido

Prefacio	9
RUSSELL SWENSON	
Presentación: Simbiosis amenazante y reinención de la defensa	12
Seguridad transactiva como base de una auténtica paz regional.....	15
La sociedad permeable: una política de seguridad para la creciente inestabilidad	22
Los argumentos de la paz en Colombia: ideas para alejarse de la guerra	59
El reordenamiento estratégico global	66
Seguridad constructiva/seguridad selectiva. Un mapa conceptual para entender y gestionar el riesgo de ingobernabilidad global.....	78
La unidad de criterios y la conducción de la guerra.....	111
El análisis factorial de la seguridad: pautas para desarrollar el concepto de ‘paz cultivable’. El caso de Colombia y Panamá.....	119

Seguridad democrática y defensa de la sociedad. Colombia: balance de dos años de gobierno del presidente Uribe	138
Parámetros colombianos de seguridad y defensa. Evolución y perspectivas	148
Dinámica de la amenaza terrorista múltiple (ATM): un estudio comparativo de la naturaleza terrorista de las FARC, el ELN y las AUC	216
Sun Tzu, o la ‘estrategia comprehensiva’. Una aproximación a la guerra de los seis días.....	234
Diez tesis sobre Estado y seguridad en América Latina.....	243
El autor	260

Prefacio*

Russell Swenson**

Esta admirable colección de ensayos del pensador estratégico colombiano Vicente Torrijos conduce al lector a contemplar una perspectiva no muy común en nuestra época, pues predomina hoy una fascinación con lo táctico y lo operacional, en función de la difusión de una perspectiva detallada de cada instancia de acción policial o castrense, en medios orientados a una audiencia masiva y popular.

Se puede decir que los oficiales gubernamentales, desde funcionarios de línea hasta de los rangos mas altos, suelen saltar de crisis en crisis, sin el beneficio de una bien considerada estrategia que mire hacia el futuro y que sirva de estrella norte para acciones previsoras.

La visión estratégica elaborada en la gama de temas de esta antología permite contrastar que los intérpretes académicos pueden normalizar y ampliar la debida estructuración de argumentos para tal previsión y el bienestar de un mundo de Estados más entrelazados e interdependientes.

Resultante de estas condiciones, vivimos una época de conflictos cada vez más diminutivos, en términos de tamaño de grupos ideológicos no gubernamentales y las causas que abrazan, pero a la vez de una gran cobertura y exten-

* Traducción de Olga Lucía Cabrera Rentería.

** Desde 1988 hasta 2009. Profesor, y desde 1995 Director de Investigaciones Aplicadas en el National Defense Intelligence College de los Estados Unidos, del que también ha sido Director Editorial. Asimismo, es autor y editor de numerosas publicaciones sobre el proceso de inteligencia. (<http://www.ndic.edu/press/press.htm>). En el 2008 fue condecorado con la Medalla Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos por la Realización de Obras.

sión global. En términos bélicos, se las llaman “guerras de quinta generación” (siendo de tercera generación las de ejército móvil nacional frente a su contraparte extranjero y de cuarta generación las guerras asimétricas con fuerte dependencia de lo político, involucrando a una fuerza nacional contra fuerzas dispersas asociadas o no con un gobierno).

Aunque sean de escala reducida en términos estratégicos estatales o nacionales, los conflictos de quinta generación presentan problemas de gran peso político y público porque, como señala Torrijos, muchas veces coinciden con la ocupación de espacios notables que quedan fuera del control o fiscalización de un Estado.

Siendo yo geógrafo por educación formal y profesor de la inteligencia nacional en los Estados Unidos por provocación, veo que, mientras las voces ideológicas competitivas que puedan ocupar algún espacio físico nacional declaran habitualmente los entendimientos de cuestiones a su estilo, el rol de los entes públicos estratégicos reside no en declarar sino en buscar conocimientos sobre ellas.

Por su parte, un gobierno electo, sus instituciones de inteligencia estratégica y planificación estratégica, exploran de antemano lo que vale la pena hacer ante estas cuestiones, y por qué.

Así que reconocemos que son distintos los roles de los dos: la planificación estratégica plantea metas sistemáticas a lograr en torno a un objetivo notable; la inteligencia estratégica ofrece información afinada, es decir, conocimiento especial, para el uso de los oficiales más altos del gobierno. En otras palabras, los aportes de observadores agudos, como el profesor Torrijos, ofrecen contribuciones a las dos ramas de la gobernanza.

En vista del tema de ingobernabilidad regional y aún global, tratado en esta antología, el libro da sustento al proceso de planificación estratégica como herramienta de un cuerpo centralizado y dedicado a realizar los trámites hacia un futuro aliviado de algún tumulto social.

Para los lectores y actores que requieren de un acercamiento más especializado y generador de acciones anticipatorias frente a los problemas temporales y geopolíticos, los aportes de la élite que se dedica a la inteligencia estratégica (de la que Torrijos hace parte) permiten entender que una “estrategia comprensiva” en nuestra era globalizada se basará cada vez más en acciones propias del dominio diplomático (y de diplomacia pública), arraigadas en el acceso a información especializada de los servicios estratégicos de inteligencia.

En términos más detallados y, como por ejemplo, si en una operación fundada en la planificación e inteligencia estratégica ofensiva contra fuerzas de quinta generación, el hecho de que los fallecidos de uno u otro bando puedan impactar a la conciencia pública mediante la difusión de noticias emotivas sobre ellos por los canales de comunicación masiva, pone de presente la necesidad de trabajar en diferentes planos y dimensiones internacionales —al fin y al cabo el área de acción de los grupos más dañinos— para garantizar la supervivencia del Estado y el bienestar de su pueblo.

Por nuestra ahora mejorada destreza en anticipar y pensar claramente sobre estos temas, estamos endeudados con el profesor Torrijos y con la Editorial de la Universidad del Rosario por las perspectivas tan útiles y valiosas ahora presentadas para todos a lo largo y ancho de nuestro hemisferio.

Presentación:

Simbiosis amenazante y reinención de la defensa

A primera hora del 5 de marzo del 2008 recibí en mi Facultad de Ciencia Política, del Rosario, una llamada de la Casa de Nariño. “Profesor: el señor presidente Uribe quiere verlo de inmediato en su despacho”, me dijeron.

Ese mes, preludio de uno de los periodos más turbulentos en la historia diplomática del país, se había iniciado con la Operación Fénix, mediante la cual se dio de baja al cabecilla Raúl Reyes, de las FARC, en territorio ecuatoriano.

La información electrónica incautada por las Fuerzas Militares comprometía sensiblemente a gobiernos vecinos en el apoyo al terrorismo.

“Quisiera que me ayudaras a manejar la difícil situación con el gobierno venezolano de Chávez”, me dijo el Presidente. Mi respuesta fue inmediata. “Usted sabe que siempre estaremos listos para servirle a la patria”, le dije al mandatario en cuya Política de Seguridad Democrática estuve involucrado desde el primer momento, como asesor para asuntos estratégicos del Comando General de las Fuerzas Militares, a partir de agosto del 2002, tan pronto como él asumió el poder en Colombia.

De inmediato me comuniqué con mi decano, Eduardo Barajas, con el vicerrector, José Manuel Restrepo, y con el rector, Hans Peter Knudsen. “Cuenta con todo el apoyo del Claustro”, me dijeron. Y así se iniciaron una serie de episodios sumamente interesantes, de desafíos intelectuales, mediáticos y políticos, siempre orientados a mejorar el clima de nuestras relaciones con el vecindario pero sobre la base del respeto a la dignidad y la integridad de la República.

Ese momento, que resumía en buena parte las tensiones estratégicas que vivía el área andina en particular, y el hemisferio en general, me permitía

reflexionar, una vez más, desde la teoría y la práctica, sobre la importancia de dos disciplinas muy jóvenes en el país, pero sobre las que habíamos volcado todas nuestras energías: la ciencia política, y las relaciones internacionales, con énfasis en los asuntos estratégicos, es decir, la paz, la seguridad, los conflictos y la defensa.

Tras mis estudios doctorales en Europa, yo había vuelto en el 88 a la Javeriana para fundar la Maestría en Relaciones Internacionales. Fueron episodios académicos interesantes que me impulsaron a crear, al lado de Javier Sanín, SJ, distintos seminarios para graduados: el de terrorismo político y subversión, el de guerra y política, o el de simulación en conflictos.

Por aquel entonces, los medios de comunicación empezaban a interesarse concienzudamente en los asuntos globales. Emprendimos, desde entonces, una paciente tarea de análisis político para la televisión en Datos y Mensajes, RCN, Caracol, CNN y Univisión; para diarios como El Espectador, *El Tiempo*, El Nuevo Siglo, la Opinión –de Los Ángeles, California-, o para radioemisoras como RCN y Caracol.

En síntesis, se formaba un interesante triángulo entre la academia, la toma de decisiones estratégicas y los medios de comunicación dándole cada vez mayor sentido a nuestro trabajo interdisciplinario que comprendía, asimismo, la serie anual de conferencias sobre Lógica Estratégica para los futuros generales de la República en el Curso de Altos Estudios Militares de la Escuela Superior de Guerra, o las evaluaciones de ascenso para nuestro servicio exterior en la Academia Diplomática de San Carlos.

Esa conjugación de esfuerzos, trasladaba también a diversos encuentros a escala internacional en los que siempre estaban, y han estado presentes, las mismas variables.

La interacción con la Embajada de Israel, por ejemplo, nos ha permitido seguir cuidadosamente, aún in situ, el desarrollo estratégico de un conflicto multidimensional y entrelazado como el de Medio Oriente; la cooperación con la Red Mundial de Apoyo a Procesos de Reconciliación de Gernika, nos ha facilitado el seguimiento del conflicto vasco; y el trabajo compartido con la Universidad Nacional de la Defensa de los Estados Unidos, en Washington, nos ha dado la posibilidad de contrastar, frecuente y simultáneamente, lo mejor del pensamiento estratégico de todos los países del hemisferio.

Todas estas labores, que hoy siguen siendo una constante y que se proyectan cada día de manera más apasionante, ponen de presente que los estudios sobre cuestiones estratégicas, de seguridad, y de defensa, no pueden darse a plenitud en una sola dimensión o un solo ambiente.

Ellos requieren de un esfuerzo transversal recurrente que contextualice cada una de nuestras apreciaciones, que las replantee, que las reinvente y que nos permita ver en conductas aparentemente simples e inocuas, todas aquellas simbiosis amenazantes que se ciernen sobre los países libres del hemisferio, para lograr, finalmente, la preservación y el perfeccionamiento de nuestras amadas y libres democracias.

Washington, D.C.
Septiembre del 2008

Seguridad transactiva como base de una auténtica paz regional*

La seguridad transactiva aparece como un elemento que bien podría servir para articular los graves efectos producidos por la conmoción entre integración política-económica y realismo político-militar. Se puede afirmar que, en los últimos años, América Latina ha venido esforzándose notablemente por encontrar un perfil político lo suficientemente nítido que le provea de una, cada vez, más necesaria *identidad estratégica* (adecuada combinación de los principales elementos en materia de relaciones exteriores, seguridad y defensa).

El optimismo jurídico que había llevado a Marco Gerardo Monroy Cabra¹ a sostener que “modificando el Pacto de Bogotá y ratificando el Protocolo de Reformas al TIAR,² se logrará un sistema eficiente de solución de conflictos”, aparece reemplazado ya, de manera definitiva, por nuevos conceptos que apuntan a la creación de un amplio “Sistema Latinoamericano de Seguridad”³ sobre la base de que “la mantención del (mencionado) Tratado es contraria a la Seguridad Democrática Regional”.⁴

* Publicado en *Revista del Ejército Nacional*, No. 84, agosto de 1991.

¹ M. G. Monroy Cabra (1986). “La reforma del sistema interamericano”. Programa de Estudios Políticos, Universidad Javeriana, Bogotá, p. 58.

² El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, o Pacto de Bogotá (30IV.1948) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Río de Janeiro, 21X.1947), son pilares del sistema interamericano.

³ Comisión Sudamericana de Paz (1988), “Seguridad democrática regional”, Santiago, p. 44.

⁴ De acuerdo con la Comisión Sudamericana de Paz (*Ibidem*, p. 9) “...La seguridad democrática regional es un concepto nuevo... que tiene por objeto asegurar el desarrollo con justicia social en el plano interno; la paz, cooperación e integración a nivel regional y la autonomía e independencia a nivel internacional”.

Pero este “Sistema” aún no ha sido construido. Aunque ya se desarrolla su estudio, la XXI Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) celebrada durante la primera semana de junio en Santiago (Chile), apenas llegó al compromiso de los cancilleres a iniciar un proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad continental a la luz de las nuevas circunstancias mundiales y regionales desde una perspectiva actualizada e integral de la seguridad, requiriendo, para tal efecto, “que otras organizaciones competentes se unan a sus esfuerzos”.⁵

En estos momentos, muchos más que durante la Guerra Fría, se hace necesario llegar prontamente a resultados concretos. La distensión entre las superpotencias no ha creado el clima armónico y pacífico ideal que imaginó el General E. Copel al estudiar la mejor forma en que Europa podría enfrentar al “ogro soviético”.⁶ Al abrir las compuertas del embalse internacional, las superpotencias tratan, afanosamente, de contener la avalancha de conflictos en busca de resolución (Trinidad, Liberia, Somalia, Etiopía, Camboya, El Salvador, Suráfrica, Irak, Malí, India, Angola, Namibia, Yugoslavia, etc.).

El “nuevo orden internacional” es, por ejemplo, una expresión de elevadas connotaciones que tuvo su más reciente origen en la Guerra del Golfo Pérsico. Justo cuando la economía se convierte en una dinámica interdependiente de bloques geoeconómicos, el uso de la fuerza adquiere un protagonismo inusitado.

Nada hace pensar que esta fase de transición global conduzca a un idealizado estado de intercambios comerciales en santa paz. Los ajustes que padece hoy la estructura internacional se reflejarán en nuevos e inquietantes (casi insospechados) enfrentamientos cuya tipología puede variar de un continente a otro, pero que, en esencia, son el común denominador de la *convivencia conflictiva* que ya se está experimentando a todo nivel (desde guerras convencionales de amplio espectro tecnológico, hasta conflictos internos de elevada intensidad social y política).

La interdependencia económica no es, pues, garantía de paz. Es apenas uno de los elementos clave del incremento de posibilidades de un estado de convivencia pacífica. Es precisamente ahora, cuando el globo se empeña en

⁵ *El Tiempo* (ET), 5 de junio 91, p. 11ª.

⁶ Etienne Copel (1984), “Vencer a la guerra”, *El País*, Madrid 1985, p. 160.

lograr una “interdependencia compleja”,⁷ de múltiples canales, de múltiples temas, no necesariamente jerarquizados, de reducción del uso de la fuerza militar, cuando los conflictos recrudecen y la violencia condiciona la agenda transnacional.

Es cierto sentido, la política internacional se debate entre la integración político-económica y el realismo político-militar. De la primera dan cuenta la Iniciativa para las Américas, la Comunidad Económica Europea, la integración alemana; y del segundo es un buen ejemplo la reflexión que, a propósito de la guerra del Golfo Pérsico, hace Jeane Kirkpatrick: “la fuerza norteamericana asegura que las políticas norteamericanas serán un importante factor en un nuevo orden mundial”.⁸

Este agudo debate que, por otra parte, ha llevado a Michel Jobert⁹ a asegurar que “el Oriente Medio se caracterizará por el inmovilismo y el desorden, bajo las directrices americanas” y que ‘la única superpotencia’ como los americanos prefieren llamarse hoy, no será capaz de imponer su nuevo orden internacional”, exige considerar con mayor detenimiento el esquema de seguridad latinoamericana.

De acuerdo con J. Pardo de Santayana¹⁰ “hoy día la seguridad mundial es única, y por ello la de cualquier región ha de estar relacionada con la de las demás”, puesto que “la seguridad no es algo definido, es más bien una mezcla de incertidumbre y de esperanza”. De hecho, América Latina ha tenido siempre esto muy en claro. Y cuenta con una amplia gama de manifestaciones de conflicto que reclaman estructuras adecuadas de manejo.

En efecto, la variedad de problemas estratégicos en el área hace de las expectativas del canciller mexicano Fernando Solana¹¹ en torno a que “la estabilidad democrática se puede alcanzar mediante la integración económica” tan sólo una quimera.

⁷ R.O. Keohane & J.S. Nye. “Poder e interdependencia. La política mundial en transición”, GEL, Buenos Aires, 1988, p. 41.

⁸ Jeane Kirkpatrick. “El nuevo orden mundial de Bush se basa en la tradición de Norteamérica”, *El Espectador* (EE), 30 de junio 1991, p. 4A.

⁹ Michel Jobert (1991) “Después del Golfo: entre la inmovilidad y la esperanza” *PE*. (Primavera 1991), Madrid, p. 40.

¹⁰ José Pardo de Santayana. “Seguridad en el Mediterráneo: aspectos militares”. *Ibidem*, p. 50.

¹¹ *ET*, 5 de junio 1991, 11A.

Las inquietudes, en este sentido, son diversas: ¿Cómo podría América Latina enfrentar los riesgos ecológicos que produce la deforestación de treinta hectáreas por minuto en Centroamérica, por ejemplo?¹² ¿Mediante un canje de deuda exterior por conservación del ambiente?¹³ ¿Cómo se puede enfrentar la creciente expansión del narcotráfico y el terrorismo que impregna a Venezuela, Argentina, Brasil, Uruguay?¹⁴ Los planes anunciados por el presidente colombiano César Gaviria, son alentadores. ¿Pero con la entrega (el sometimiento) de delincuentes a la justicia,¹⁵ la instalación de cinco radares¹⁶ y un Centro Regional de Coordinación e Información para Operaciones contra el Narcotráfico,¹⁷ que, mientras subsista la corrupción, de poca utilidad será, se podrá controlar el devorador avance del flagelo?

¿Qué mecanismos asegurarán que, “así como se nos exige combatir la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes (...), se controle en forma eficaz la venta fácil de armas (que es un) mercado infernal?”¹⁸ O ¿qué se llegará a comprender que “la cooperación que Colombia necesita de Estados Unidos no es para la represión sino para que nuestros productos puedan tener un mayor acceso a sus mercados?”.¹⁹

Estos problemas son altamente preocupantes porque involucra toda el área. Pero hay tipos de conflictos que ya perturban seriamente el contexto y aunque muy localizados, o internos, tienen gran resonancia e impacto continental. Allí está el recelo entre Colombia y Estados Unidos por un supuesto abandono del primero de la lucha antidrogas,²⁰ la relación entre el gobierno salvadoreño y los Estados Unidos frente a la subversión,²¹ la ayuda militar soviética a Cuba,²² las controversias limítrofes y el asunto de Las Malvinas, tratados en la XXI Asamblea

¹² *La Prensa* (LP) 3 junio 1991, p. 20.

¹³ *ET*, 27 junio, 8A.

¹⁴ *ET*, 11 junio, última A, 22 junio, 3A. LP, 22 junio 94, p. 4.

¹⁵ *ET*, 20 junio.

¹⁶ *ET*, 5 junio de 1991, última A.

¹⁷ *ET*, 24 abril, p. 3A.

¹⁸ Palabras del Canciller colombiano Luís F. Jaramillo Correa, en la XXI Asamblea General de OEA, *ET*, 5 de junio, p. 11A.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *ET*, 6 junio, 8A, 20 junio 9A, 21 junio última A, 24 junio A, 25 junio 9A, *EE*, 25 junio 10A.

²¹ *LP*, 8 junio, p. 3, *ET* 14 junio, 11A, *LP*, 28 junio, 4.

²² *ET*, 7 junio 10A.

de la OEA,²³ los continuos roces armados en la frontera colombo-brasileña, entre los más variados actores,²⁴ Panamá sin ejército frente al asunto de la seguridad del Canal, que ha de ser entregado por Estados Unidos el 31 de diciembre de 1999,²⁵ el recrudecimiento de la violencia en Guatemala y Nicaragua,²⁶ etc.

En este orden de ideas, el concepto de *seguridad transactiva* aparece como un elemento que bien podía servir para articular los graves efectos producidos por la conmoción entre integración política-económica y realismo político-militar. Por lo pronto, esta figura podría definirse como una relación de correspondencia política, militar y económica (correspondencia estratégica) entre varios países, que se caracteriza por hondas transformaciones mutuas, razonamiento y planeamientos integrados y percepciones mínimas comunes aunque tengan su origen y/o desarrollo en desacuerdos o contradicciones.

Semejante sistema requiere un mecanismo regulador y dirimente. En América Latina se cuenta con diversas entidades que agrupan las diferentes tendencias y tratan de buscar el consenso o los acuerdos. Pero, en la práctica, es necesario “establecer mecanismos de resolución de conflictos, acompañados del desarrollo de medidas de confianza mutua que puedan crear un clima de distensión necesario para entrar en negociaciones de fondo y evitar escalamientos potenciales”.²⁷

En todo caso, estos mecanismos tendrían que ir mucho más allá del “proceso Arias” que en opinión de E. Mercado Jarrín²⁸ sería algo así como la esencia de la doctrina suramericana de defensa y seguridad en cuanto a la prevención y solución en forma propia y pacífica de conflictos intrarregionales. Mucho más allá, porque hoy son otros los elementos del proceso de paz en Centroamérica y, aunque valioso, como lo fue también el Grupo Contadora, el proceso Arias (tal vez por el clima político del momento, marcado aún por las diferencias Este-Oeste) no reportó directamente la estabilidad en el área.

²³ LP, 3 junio, 3.

²⁴ LP, 24 junio, 2

²⁵ LP 15 junio, 2.

²⁶ LP, 20 junio, 2.

²⁷ Gonzalo Martner (Coord.) “América Latina hacia el 2000 – Opciones y estrategias”, Nueva Sociedad, Unitar/Profal, Caracas, 1986, p. 263.

²⁸ Edgardo Mercado Jarrín. *Fundamentos de una doctrina sudamericana de defensa y seguridad*, Santiago, 1998, p. 29.

Mecanismos más ágiles y concretos, mucho más prácticos y menos formales, como el Centro para la Preservación de Conflictos,²⁹ creado por la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (París, 1990) y que ha intervenido directamente en la solución del problema yugoslavo, podrían responder mejor a las crecientes amenazas a la paz en América Latina. De ahí que el rol estratégico de la región tiene que ser mucho más dinámico y profundo que el propuesto por Augusto Varas, es decir, más que convertirse en una “zona de amortiguación del conflicto global y extrarregional”.³⁰

De hecho, la “amortiguación” sirve a propósitos ajenos, crea una actitud receptiva y pasiva, convierte el área en simple algodón entre dos vidrios.

Así que América Latina tiene un rol estratégico: el de la búsqueda constante de la prevención de conflictos, de la creación y puesta en marcha de procesos efectivos de mediación y negociación entre países y regiones. No sólo lograría alejar el peligro de verse involucrada militarmente, sino que se convertiría en promotora de una cultura de paz, tanto al interior de cada país, como entre sus países, y el exterior. El globo carece hoy de un sistema dirimente. América Latina puede crearlo no sólo para reducir el riesgo de conflictos, sino para transformarlos y crear estructuras que permitan evacuar las tensiones antes de que ellas afecten la seguridad y la defensa.

Sería algo así como la implementación de la figura creada por el profesor J. Burton,³¹ conocida como “conflict prevention” que a diferencia de la “conflict prevention” estudia los pasos destinados a remover las fuentes del conflicto y promover condiciones para que las relaciones de colaboración controlen los comportamientos. Dirimencia que hace parte esencial de la seguridad transactiva: el ejercicio de una cultura de íntima comunicación en pos de neutralizar las amenazas y satisfacer las demandas, antes de que surja el traumatismo. Comunicación para la paz y la confianza. Para el entendimiento y

²⁹ Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, “Cumbre de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa / Carta de París para una nueva Europa -19 a 21 de noviembre de 1990”, Ministerio del Portavoz del Gobierno de España, Madrid, p. 43.

³⁰ Augusto Varas. “La cooperación regional para la paz: relaciones exteriores y defensa nacional” GEL en *Nuevas formas de concertación regional en América Latina* (L. Tomassini, Comp.), GEL-RIAL, Buenos Aires, 1998, p. 353.

³¹ John Burton. *Conflict: resolution and prevention* MacMillan, Londres, 1990, pp. V y 233ss.

la atención pronta en resolución de controversias. Comunicación, seguridad transactiva, mantenimiento, preservación y, sobre todo, promoción de la paz. Porque todo intento de aplicar la seguridad transactiva en un ambiente ajeno a la democracia, fracasaría, ya que ello conducía a la agresión, o a la destrucción. Ya no sería seguridad transactiva. En los transactos complejos, sólo la democracia puede servir de escenario. Un clima de seguridad transactiva, que como se vio, es necesariamente comprensivo, tolerante, plural, polifacético, no puede ser sino un clima democrático, defensor del pluralismo y la deliberación, pero sobre todo, promotor y generador de la democracia y la paz.

La sociedad permeable: una política de seguridad para la creciente inestabilidad*

1. Este es un estudio sobre las estructuras¹ y tendencias de seguridad en Europa, que tiene como marco la evolución reciente del sistema internacional y las pautas del reordenamiento global.

2. Es difícil llegar a un consenso acerca de lo que hoy se entiende por “política de seguridad”. En términos generales, se trataría de los esfuerzos conducentes a “*la ausencia o evitación de amenazas a los intereses vitales del planeta*”.²

Breve disquisición teórica

3. El estudio de los problemas que se derivan de la anterior definición sugiere la necesidad de abandonar, por lo menos en lo central, las analogías entre la administración de negocios y la política internacional, que algunos autores han querido establecer.

Visiblemente preocupados por las relaciones URSS-EEUU, Roger Fisher y Scott Brown pensaron que “*...se podría obtener una definición y conceptos más claros de los diversos aspectos que intervienen en una relación, si se les extraía no*

* Publicado en “América 500, Europa 93. Un estudio sobre las relaciones económicas, políticas, culturales y de seguridad democrática entre Europa y América Latina”, Universidad Javeriana, Bogotá, 1993.

¹ Para confrontar análisis de estas estructuras, cfr. Juan A. Pons Alcoy, 1989. El sistema europeo de defensa/tratados y organizaciones multilaterales europeas en el marco occidental. Ministerio de Defensa, Madrid. Sobre la CPE y el Acta Única, V. Luís I. Sánchez, 1992 la política exterior y de seguridad común en el tratado de la unión europea. Gaceta Jurídica de la C. E. (GJ 115, ser, 92) Madrid p. 97ss., y Luís Fernández de la Peña, 1991. La política exterior y de seguridad común ante la cumbre de la Maastricht. P. E. (vol V. No. 24, inv. 91-92) Madrid p. 67ss. Otros importantes aportes aparecen en Cástor M. Díaz Barrado (1991) el uso de la fuerza en las relaciones internacionales Ministerio de Defensa, Madrid.

² Michael D. Intriligator. “Definición de la ‘Seguridad Mundial’” *Desarme-Revista* periódica de la ONU (vol. XIV, No. 4, 1991), New York p. 70.

*sólo del contexto de las relaciones internacionales sino también de las relaciones de negocios y de tipo personal”.*³

Al plantear una “actitud recomendable: sea usted incondicionalmente constructivo” ellos niegan haber encontrado “...una estrategia milagrosa que transforme a los criminales en amigos de toda confianza, a los competidores de la empresa en fiables compañeros de trabajo y a los enemigos en aliados”.⁴

Descartada, pues, la excitante expectativa de un milagro, es probable encontrar en otras orientaciones académicas mejores perspectivas de trabajo, tal vez más acordes con la disciplina de las relaciones internacionales y con el análisis de los fenómenos de la seguridad global y regional.

4. Entonces, la seguridad en Europa puede estudiarse a la luz de la teoría de los conflictos entrelazados expuesta por el profesor Louis Kriesberg.⁵ Al considerar que los conflictos se entrelazan en serie, por convergencia, por superposición, a través, interiormente, y de manera concurrente, él plantea, más tarde, el análisis de los conflictos intratables⁶ en un interesante estudio comparativo sobre problemas de Europa y Medio Oriente en el cual concluye que en el Viejo Mundo no basta con el desarme nuclear y convencional pues, al no ser estáticas, las controversias pueden escalar hasta hacerse inmanejables. Esto hace necesaria, a su juicio, la activa participación y comunicación de las gentes de Europa tanto en sus asuntos domésticos como en la política exterior.

De acuerdo con Kriesberg, “...el punto central en un conflicto intratable es que al menos un grupo de adversarios primarios se considere afectado por sus enemigos hasta el punto de que se ve amenazado el núcleo de sus valores e intereses —materias vitales para su identidad—”.⁷

El problema obliga, en el fondo, a convertir en negociable un conflicto que, por su complejidad, no lo parece. Esto le ha llevado a consideraciones posteriores sobre el manejo del tiempo, la madurez de un conflicto y el deses-

³ Roger Fisher & Scott Brown. *Cómo reunirse creando una relación que lleve al sí*. Universidad de Deusto, Bilbao 1991, p. 9.

⁴ *Ibidem*, p. 41.

⁵ Louis Kriesberg. *Interlocking Conflicts in the Middle East*. Research in Social Movements, Conflicts and Change (vol. 3) *Jal Press*, 1980, p. 99ss.

⁶ Louis Kriesberg *et al.* *Intractable Conflicts and their Transformation*. Syracuse Univ. Press, New York p. 130.

⁷ *Ibidem*, 1989, p. 131.

calamamiento, definido como “...una reducción, en una o varias dimensiones, de la intensidad de la conducta conflictiva entre los adversarios”.⁸

Precisamente, con base en tal concepto Kriesberg ha logrado, recientemente,⁹ un interesante aporte a los estudios sobre paz, identificando los pasos del desescalamiento y aplicándolos a la conducta de las superpotencias y de las fuerzas no gubernamentales en Medio Oriente, de tal forma que cobran vigor las apreciaciones de I. W. Zartman: “...la pugna se ve como el resultado de cambios en las pautas del orden o los gobiernos, y no sólo como una lucha de voluntades o de distintos contextos más o menos costosos. Las pautas de acción aceptadas son impugnadas sin cesar y, en cierto momento, se empiezan a derrumbar: entonces, es preciso captar las necesidades de la nueva situación y fundar un nuevo orden”.¹⁰

5. Por otra parte, las herramientas metodológicas para el manejo y tratamiento de conflictos hacen, también, un interesante aporte al estudio de la transformación y dinámica de los mismos.

I. W. Zartman y S. Touval,¹¹ por ejemplo, han presentado atractivos aportes a la mediación y el rol de la diplomacia de las terceras partes y de la construcción informal de la paz en la resolución de conflictos del tercer mundo. Ellos han destacado la notable modificación del panorama internacional con el aparente final de la Guerra Fría y la irrupción de antagonistas. Su estudio permite apreciar las variables técnicas y las ventajas de la intervención de terceros en el esfuerzo por reducir las tensiones, y sobre todo, de los pequeños Estados como mediadores no oficiales en busca de la paz y la estabilidad local.

6. En el mismo sentido, las precisiones de S. Touval¹² han permitido evaluar las notables ventajas de la negociación multilateral con su “aparente caos” incluido: múltiples actores, intereses, coaliciones, contextos, rivalidades,

⁸ Louis Kriesberg *et al.* *Timing the De-Escalation of International Conflicts*. Syracuse Univ. Press New York. 1991, p. 3.

⁹ Louis Kriesberg. *International Conflict Resolution / The US-USSR and Middle east Cases*, Yale Univ. Press. N. Haven 1992, pp. 5-15.

¹⁰ William Zartman. “Solución de conflictos regionales”. *Facetas* (No. 3, 1992) USIS, New York. 1992, p. 13.

¹¹ William Zartman & Saadia Touval. *Resolving Third World Conflict/Challenges for a New Era*. Usip. Washinton D.C. 1992, p. 239.

¹² Saadia Touval. “Multilateral Negotiation: an Analytic Approach” en *JW Breslin & JZ Rubin-Negotiation Theory and Practice*. Harvard Univ. Cambridge. 1991, p. 351 ss.

percepciones, interacciones, exposiciones, etc. Y los análisis de R. Cohen¹³ sobre las negociaciones inter-culturales, permiten, finalmente, un adecuado nivel de comprensión sobre los fenómenos no convencionales y emergentes que perturban las relaciones internacionales, ofreciendo una guía que permite abordar de manera práctica su análisis y tratamiento.

7. Todas estas formulaciones teóricas tienen cabida al momento de considerar la problemática de seguridad europea en el nuevo contexto internacional. Y aunque este trabajo no pretende encadenar una cosa con la otra, es oportuno tener siempre presente un esquema lógico que permita darle coherencia y profundidad a los mecanismos prácticos de la política exterior.

8. En tal sentido, es relativamente sencillo encontrar que Europa padece conflictos entrelazados de diferente tipo: que procura por distintos medios desescalar sus conflictos que, por complejidad y multidimensionalidad, aparecen y se manifiestan como intratables; que sin encajar en los parámetros que definen a ciertos países como del Tercer Mundo, algunas regiones europeas se hallan enfrascadas en controversias que, aparentemente, sólo pueden ser evaluadas e intervenidas mediante mecanismos multilaterales; y que, en definitiva, Europa ensaya, como lo exige su trayectoria histórica, diferentes mecanismos de negociación a través de las culturas que le componen, y de otras, que le abordan incesante y crecientemente.

9. Sin estos parámetros que facilitan la comprensión de los fenómenos, el análisis de los mecanismos prácticos de la política tiende a resultar estéril y reducido. Es, por lo menos a través de enunciados y aproximaciones a los discursos analíticos, que el estudio de las agendas y de los asuntos exteriores no resulta una actitud mecánica imposible de someter a evaluaciones, progresiones y previsiones.

La declinación hegemónica

10. Los cambios recientes en el orden global invitan a formular hipótesis y análisis sobre los escenarios en que podría fundarse el desarrollo político de los

¹³ Raymond Cohen. *Negotiating Across Cultures/Communication Obstacles in International Diplomacy*. USIP, Washington D.C. 1991. Al partir de la base que "...la negociación diplomática es un proceso de comunicación entre Estados que buscan llegar a soluciones mutuamente aceptables sobre asuntos que les conciernen" 8 (p. 7), Cohen plantea una "cultura diplomática internacional" (p. 16) sobre la base de una inevitable "disonancia intercultural" (p. 169) que se trata de recomponer y escudriñar detalladamente".

próximos años.¹⁴ Justamente, al analizar el multilateralismo actual y la evolución de las conductas hegemónicas, R. W. Cox¹⁵ ha identificado algunas posibilidades: la decadencia de la hegemonía, pero tal vez desdibujada por Estados poderosos; una nueva hegemonía basada en las pretensiones de otro Estado por universalizar sus principios (“pax nipona”); un orden hegemónico, pero carente de principios universales, que le harían funcionar como un juego de rivalidades entre Estados poderosos y regiones; y/o un orden basado en una difusión amplia del poder, en el cual un gran número de fuerzas colectivas, incluidos los Estados, buscarían acuerdos, sobre principios universales de un orden alternativo sin dominación hegemónica.

11. Europa, como centro de la atención mundial por la paz durante el siglo XX, se ha debatido entre diferentes opciones de organización política para la seguridad. Superado el enfrentamiento bipolar entre dos pactos antagónicos, Europa trata de definir una auténtica y original orientación en materia de estabilidad política. De acuerdo con N. Gnesotto,¹⁶ “... puede ser que, en un futuro cercano, la Europa unida pueda tratar todos sus casos de inestabilidad. La noción de complementariedad con otras entidades es una necesidad urgente en el periodo post-Maastricht. ¿Estarán siempre dispuestos los Estados Unidos a tomar riesgos por una Europa que, de todas formas, quiere preservar su influencia política? ¿Están realmente listos los europeos para asumir todos los riesgos que supone su nuevo poder político y diplomático?”

12. Esta problemática se expresa, también, en términos económicos. No sólo se presentan retos al momento de aliviar las diferencias entre los aliados occidentales tradicionales, sino que se presentan hondas rivalidades y desproporciones cuando se razona sobre mejores mecanismos de integración y cooperación con los actores que saltaron a la palestra una vez roto el cordón umbilical y el cinturón de castidad impuesto por el comunismo imperial.

13. A pesar de los nuevos programas de cooperación regional como la Iniciativa Centroeuropea suscrita por Italia, Australia, Hungría, Yugoslavia, checos

¹⁴ V. p. e. Vicente Torrijos. “33 Tesis sobre un nuevo orden después de la guerra”, *Revista Javeriana* (tomo 115, año 59, No. 575, jun. 1991) Compañía de Jesús, Bogotá D. C. p. 351.

¹⁵ Robert W. Cox. “Multilateralism and World Order”. *Review of International Studies* (vol 18, No. 2, abril 92) Cambridge Univ. Press, 1991, p. 161 ss.

¹⁶ Nicole Gnesotto. “European Unión After Minsk and Maastricht”. *International Affairs* (vol. 68, No. 2, abril 92) Cambridge Univ. Press, 1991, p. 123 ss.

y eslovacos, Polonia, Croacia y Eslovenia que en sólo tres años ha dado inicio a más de ciento veinte proyectos; o como la Cooperación Económica en el Mar Negro conformada por Turquía, Bulgaria, Rumania, Moldavia, Ucrania, Rusia, Georgia, Azerbaijón, Armenia, Grecia y Yugoslavia, con sus notables avances en materia de intercambio no gubernamental; como el Consejo de intercambio no gubernamental, o como el Consejo de Estados del Mar Báltico creado por Letonia, Lituania, Estonia, Rusia, Polonia, Alemania, Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca, con sus importantes aportes integracionistas al espacio económico europeo (CE+EFTA), a pesar de todo ello, exagerada la apreciación optimista de U. Cevikóž en cuanto a que “... *la interdependencia económica de los antiguos países del CAME ubicados en la región y los actuales miembros de la CEI sugiere que los conflictos se calmarán, o se ceñirán a un ámbito meramente político, sin obstaculizar gravemente el desarrollo funcional y racional de lazos económicos, comerciales y financieros*”.¹⁷

14. A pesar de que la recomposición de fuerzas políticas puede contraponer al fraccionamiento de los Estados (URSS, Yugoslavia, Checoslovaquia) una nueva serie de iniciativas vinculantes (v. g. el caso rumano-moldavo¹⁸), basadas más en reflexiones históricas y políticas que en fenómeno beligenos, no deja de ser preocupante que, tal como lo sospecha Daniel Gros,¹⁹ la exURSS y Europa occidental se están moviendo en direcciones opuestas: “... *ya iniciada la transición a la economía de mercado, algunas repúblicas [de la exURSS] podrán comerciar más con el mundo externo (p. e. la CE) que con la exURSS. De hecho, esto no se presenta en la CE, donde aún los países “periféricos” (en sentido geográfico) comercian más con la Comunidad que con el resto del mundo*”.

15. Adicionalmente, Gros ha encontrado que “... *en términos generales, la diferencia crucial entre Europa y la URSS es que, todavía, en términos geográficos, y hasta numéricos, el centro es la parte más fuerte de la Comunidad, no sólo en términos de renta, sino también en términos de estabilidad macroeconómica. El centro no solo atrae la mayor parte de flujos económicos, sino que avanza en una*

¹⁷ Unal Cevikóž. “La integración europea y las nuevas iniciativas regionales de Cooperación” OTAN (No. 3, junio 1992) Burselas p. 23.

¹⁸ Diario *El Tiempo* (+AP, Kisjinev) 28 nov. 1992. p. 11A.

¹⁹ Daniel Gros. “Costi e Benefici Nella Divisione Dell’Unione Sovietica in Repubbliche indipendenti”. *Rivista di Politica Economica* (año LXXXII, serie III, fasc. 1 ene. 1992) Roma p. 24.

*sana estabilidad por la debilidad de las regiones periféricas. En la exURSS no existe un centro similar. Rusia es menos desarrollada que algunas repúblicas periféricas (p.e. Ucrania) y tampoco es más estable. Todo esto implica, para las repúblicas situadas más al Occidente, que la integración económica con la CE sea más atractiva que la integración con Rusia”.*²⁰

16. Estas fricciones generan una sensación de inestabilidad e incertidumbre que no pueden ser definidas en términos exclusivamente políticos o económicos, sino también culturales. Las transiciones son penosas y causan hondos traumatismos en una población que se había adaptado negativamente a la represión permanente. El choque cultural que causa la redefinición del modelo de intercambio económico en la sociedad, sumado a los lentos progresos en el ensamble del nuevo aparato productivo y comercial, genera enfrentamientos entre grupos minoritarios y comunales que tratan de estabilizarse, más rápidamente que otras, a través de la posesión de ciertos recursos valorados como fundamentales para el progreso.

17. De acuerdo con J. A. Biescas,²¹ *“si ya es difícil definir con precisión que parte de la actividad económica va a estar regulada por el mercado y cuáles son, por tanto, los límites del intervencionismo público, el problema se complica aún más cuando se trata de buscar una solución urgente a cuestiones tan acuciantes como contener el deterioro de la actividad económica al tiempo que se pretende pasar de una economía que ha acumulado rigidez e ineficiencias hasta convertir en inservible la planificación, a otra de mercado, sin que, al menos en la exURSS, exista una cultura económica favorable a este sistema. Al igual que ocurrió hace setenta años —pero ahora en sentido inverso— va a ser necesario transitar de un sistema a otro sin disponer de ningún modelo que pueda servir de referencia”.*

18. Ahora bien, este conjunto de problemas no se circunscribe únicamente a la relación entre “las Europas” y al interior de ellas. Cada vez más interconectadas, las sociedades se ven afectadas por las percepciones y expectativas que se siembran en contextos geográfica o culturalmente cercanos. De tal suerte, la seguridad no sólo ha dejado de ser un problema exclusivamente militar, sino

²⁰ *Ibidem.*

²¹ José A. Biescas. *El factor económico en la crisis de los países del Este Seminario de Investigación para la Paz-Centro Pignatelli*, Departamento de Cultura de la Diputación General de Aragón, Zaragoza 1991, 1990, p. 54.

que abarca simultáneamente diferentes dimensiones y escenarios. Se extiende en el tiempo y en el espacio, configurando una especie de red de relaciones e intereses complejos entre contextos y sectores variopintos. Esa red de relaciones puede ser una red conflictiva, o generadora de conflictos sociales. Mucho más, si sus lazos penetran escenarios caracterizados por inestabilidad y alteraciones profundas del sistema.

19. Tal como lo ha expuesto M. Bertrand,²² “... bajo el efecto de la enorme presión ejercida constantemente por las fuerzas económicas que exigen un espacio mundial, y por las fuerzas demográficas que desequilibran la distribución del espacio a favor de las masas pobres del Sur, las crisis que se están preparando serán probablemente, de todo orden: migraciones masivas del Este al Oeste y, sobre todo, del Sur al Norte, capaces de desintegrar social y políticamente a los países ricos... enfrentamientos de culturas incompatibles, integrismos y otras ideologías que Occidente no podrá comprender ni admitir; reivindicaciones igualitaristas de un proletariado planetario que hoy está en condiciones de conocer las diferencias e imaginar los medios para reducirlas”.

20. No sorprende, pues, que a pesar de las bondadosas percepciones que “del otro” tienen los europeos encuestados por el Eurobarómetro de junio de 1992”,²³ el gobierno alemán haya tenido que tomar, a finales de noviembre, medidas para proscribir a los extremistas de derecha que, reviviendo el pasado, desataron la más violenta persecución xenófoba y racista de los últimos tiempos.²⁴

²² Maurice Bertrand. “La integración europea en una perspectiva mundial”. *RICS* (# 131, mar 92) Unesco, Barcelona. 1992, p. 61 s.

²³ El Parlamento Europeo había constituido en dos ocasiones (hasta junio de 1992) una comisión de investigaciones (1985 y 89) sobre racismo y xenofobia en Europa. En junio del 86, el Parlamento, el Consejo, y la Comisión firmaron una “Declaración interinstitucional contra el racismo y la xenofobia”. En el 89, la Comisión presentó ante el Consejo un proyecto de resolución sobre la lucha contra esos fenómenos y en el 91 expuso una comunicación sobre inmigración ante el Parlamento y el Consejo. Precisamente, en el Anexo 2 de este capítulo, se presentan los resultados más relevantes que sobre la PESC, la unión política, los inmigrantes y el ambiente hacen parte de la percepción político-cultural de los europeos: “Eurobarómetro / La opinión pública en la comunidad europea” (# 37, jun. 1992).

²⁴ Sobre estos espinosos asuntos, cfr. Jean-Claude Chesnais. “Immigrés: La Ruée Vers L’ouest”. *Politique Internationale* (# 51, 1991) París; Binal Ghosh. *Mouvements Migratoires des Pays D’europe Centrale et Orientale vers L’europe Occidentale* Consejo de Europa. Viena 1991; Jean-Claude Masclat. *Les Politiques D’immigration Dans La Communauté*. *Revue Politique et Parlementaire* (# 947, 1990) París, p. 39 ss; y la revista *Méditerranée* sobre *La Méditerranée Dans Ses États* (# 5, 1 y 2, 1990).

21. Abundando sobre los retos y problemas fundamentales de la seguridad en el amplio contexto europeo (que, como se ha insinuado, se extiende hasta el Magreb, Medio Oriente, región del Caspio, América Latina), A. D. Smith²⁵ ha encontrado varios asuntos que impiden la rápida consolidación del proyecto europeo: “... *dramáticos desarrollos regionales, conflictos étnicos, separatismos y guerras de gran escala que podrían envolver y dividir a Europa, impacto de migrantes sobre las economías, polución ambiental y desastres ecológicos, y crimen a gran escala y terrorismo*”.

La dinámica de seguridad

22. Todo esto ha conducido a Europa a generar unas bien definidas estructuras de seguridad que, sin embargo, han demostrado una relativa inutilidad frente a la explosión de conflictos violentos como en Yugoslavia, Nagorno-Karabaj, Georgia, Kuwait, probablemente el Danubio, etc. pero que se perfeccionan admirablemente y que, en principio, han sido garantía de mantenimiento de una estabilidad global (en sentido estratégico) y que cada vez más evolucionan hacia la comunidad y lo local incrementando los esfuerzos para prevenir conflictos.

23. Lejos de constituir estructuras jurídicas estáticas, la dinámica europea de seguridad se manifiesta, básicamente en tres frentes: OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), UEO (Unión Europea Occidental) y CSCE (Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa) que captan y plasman la evolución política en una serie de documentos que reflejan el clima de seguridad y permiten apreciar los avances y alcances reales de la política de seguridad. A diferencia de la típica y tradicional concepción de tratado o convenio, el sistema europeo se ha basado en una notable y flexible capacidad de síntesis que queda reflejada en declaraciones y, sobre todo, conceptos a través de los cuales se canalizan las intenciones y las resultantes de la implementación de medidas concretas (V. Figura 1).

²⁵ A. D. Smith. National Identity and the Idea of European Unity *International Affairs* (vol. 61, ene 92) Cambridge Univ. Press. 1992, p. 55ss.

Ineluctables tratados: entre lo elusivo y las alusiones

24. Como se ha dicho, La política exterior y de seguridad común europea (en la que se halla inmersa una política e intención física de defensa conjunta),²⁶ descansa sobre tres columnas principales: la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, CSCE;²⁷ la unión Europea Occidental, UEO,²⁸ y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN.²⁹

²⁶ Sobre asuntos estratégicos, cfr. Vicente Torrijos. Europa ¿Gigante económico y enano político-militar? *Revista Javeriana* (tomo 117, año 60, # 581, feb. 1990) Compañía de Jesús, Bogotá D.C., p. 50 ss. Un interesante mapa con 43 conflictos en Europa aparece en *Cambio 16 América* (# 1099, 14 dic. 1992, p. 34).

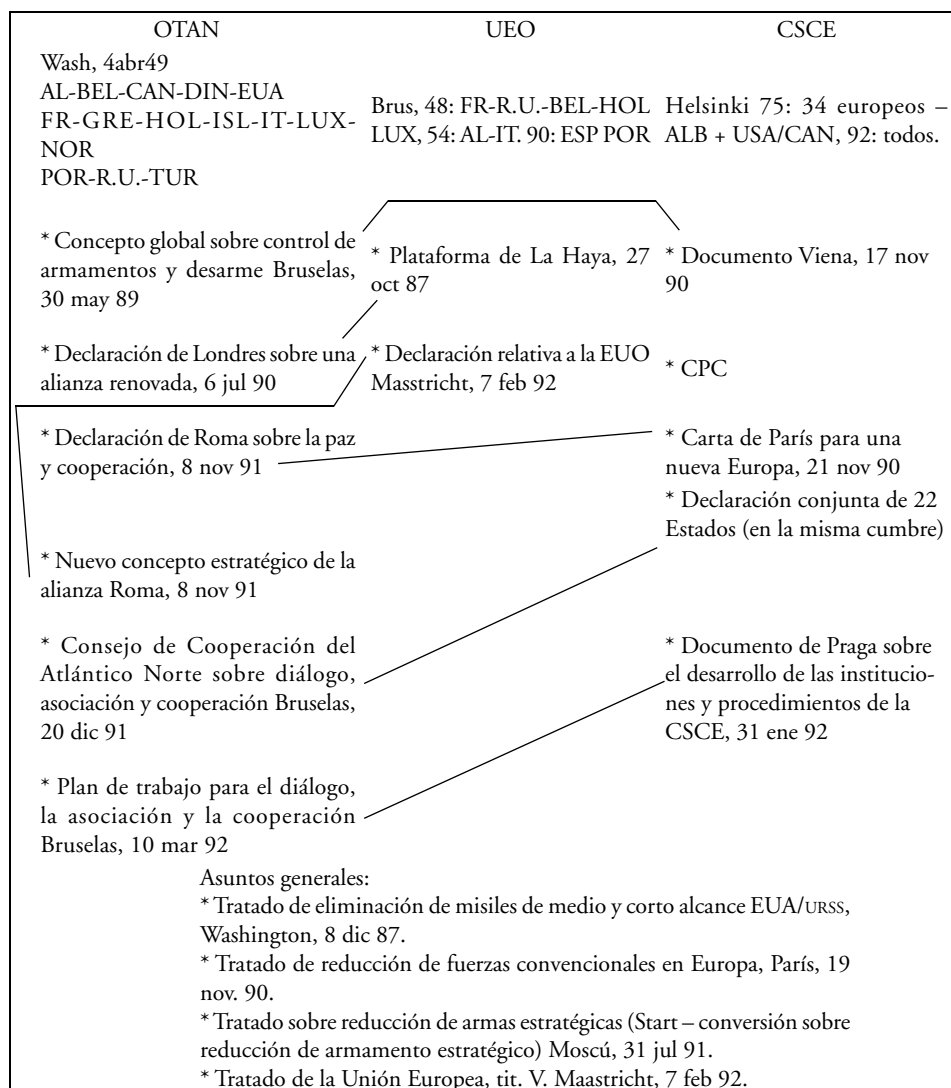
²⁷ El Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Helsinki 1 de agosto de 1975 (abierto el 3 de julio de 1973, aparece firmada por la República Federal de Alemania, la R. Democrática Alemana, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Chipre, Dinamarca, España, EE.UU., Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, R. U., Rumania, San Marino, Santa Sede, Suecia, Suiza, Turquía, URSS y Yugoslavia, bajo los siguientes diez principios fundamentales que regirían sus relaciones: 1. igualdad soberana, respeto de los derechos inherentes a la soberanía, 2. abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, 3. inviolabilidad de las fronteras, 4. integridad territorial estatal, 5. arreglo pacífico de las controversias, 6. no intervención en los asuntos internos, 7. respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, 8. igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos, 9. cooperación entre los Estados, 10. cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el derecho internacional. Cfr. Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Oficina de Información Diplomática. Acta final Helsinki 1975, p. 8s.

²⁸ La UEO tiene sus orígenes en el Pacto de la Unión del 17 de marzo de 1948, en Bruselas, firmado por Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo y R. U. En la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de París, el 23 de octubre de 1954 se incorporan, ya a la UEO, Alemania e Italia. Y con la firma del Protocolo de Adhesión de España y Portugal, del 14 de noviembre de 1983, se conforma el grupo que actualmente la compone. Cfr. Ministerio de Relaciones Exteriores de España, Oficina de Información Diplomática Documentos básicos de la Unión Europea Occidental, Madrid, noviembre de 1988.

Cabe anotar que, a pesar de no contar con una infraestructura militar propia, al estilo OTAN, la UEO contempla que "... A petición de una de ellas, el Consejo de la UEO será inmediatamente convocado para permitir a las Altas Partes contratantes sobre cualquier situación que pueda constituir una amenaza para la Paz, en cualquier lugar que se produzca, o poner en peligro la estabilidad económica" (Protocolo modificando y completando el Tratado de Bruselas, París, 23 de octubre de 1954, art. 3).

²⁹ El Tratado de Atlántico Norte fue suscrito en Washington el 4 de abril de 1949 por Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, R. U., EE.UU. Más adelante (18 feb 52) adhirió Grecia y Turquía. Luego Alemania (9 mayo 55) y posteriormente Portugal y España (30 mayo 82).

A diferencia de la UEO, la OTAN sí ha tenido una estructura militar formal, pero el art. 6 del Tratado (y luego el art. 2 del Protocolo de ingreso de Grecia y Turquía), definen con toda claridad restrictiva la zona en la que se aplicarán los términos de la defensa colectiva. No obstante, nunca está de más recordar que "... esto no significa que acontecimientos que ocurran fuera de aquella zona no puedan ser objeto de consulta en el seno de la Alianza". V. Servicio de Información de OTAN (1984) *La Alianza Atlántica* Bruselas p. 24.

Figura 1. Dinámica europea de seguridad

25. Estas tres columnas se hallan cohesionadas por algunos notables avances en la carrera des-armamentista:³⁰ el Tratado de Eliminación de Misiles de Medio

³⁰ Sobre el asunto del desarme son altamente interesantes las apreciaciones de Michel Rogalski. Dépenses Militaires et dividendes de la paix, *Défense Nationale* (Jun. 1992) p. 119 ss y Jacques Fontanne. L'économie du Désarmement, Dix conseils pratiques. *Arés* (vol. XIII/1) Université de Grenoble II, 1992 p. 83 ss.

y Corto Alcance, FNI;³¹ el Tratado de Reducción de Fuerzas Convencionales en Europa, FACE,³² y el Tratado sobre Armas Estratégicas, START.³³

26. Todo esto, bajo el techo del Tratado de la Unión Europea.³⁴

27. De hecho el FNI inició un proceso marcado por los profundos cambios en las relaciones entre las superpotencias, conscientes de sus debilidades económicas y trastornos sociales producidos por el descomunal gasto armamentista. Convencidas de que era necesario reducir las tensiones que les obligaban a permanecer en constante estado de alerta militar, ellas se dieron a la tarea de negociar un desarme, basado, principalmente en la “doctrina Bush” de inserción de la URSS en la economía de mercado, en la nueva doctrina militar soviética de “suficiencia razonable” expuesta por el ministro Yasov,³⁵ y en el desarrollo de la teoría de “disuasión nuclear mínima” del profesor B. Nalebuff, que, independientemente de sus consideraciones matemáticas, planteó una pregunta que resume el interés básico sobre el cual podría levantarse una nueva estructura de seguridad global fundada, por supuesto, en cada vez más complejos niveles de confianza y cooperación: “... ¿cuál es la cantidad mínima de armamento que se necesita para mantener un balance de poder estable?”³⁶

28. Al iniciarse la eliminación de fuerzas nucleares intermedias de los EE.UU. y de la URSS en Europa, en diciembre de 1987, se llegaría prontamente a dos acontecimientos fundamentales de la Unión Europea: la unificación alemana el 3 de octubre de 1990 (que se había iniciado en la práctica con el derrumbamiento del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, y también con los resultados de la conferencia entre las grandes potencias sobre el futuro de esa

³¹ El FNI fue firmado por EE.UU. y URSS en Washington, el 8 de diciembre de 1987.

³² El FACE dividió a Europa en zonas desde el Atlántico a los Urales con el fin de desplazar del centro la posibilidad de un contacto armado. Fue firmado por 22 Estados en el Palacio de Eliseo, el 19 de noviembre de 1990.

³³ El START fue firmado por EE.UU. y URSS en Moscú, el 31 de julio de 1991 y supuso una reducción total del 30% en los arsenales nucleares estratégicos. Dos tercios más se redujeron con la firma del START II el 3 de enero de 1993, en Moscú.

³⁴ El TUE fue firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht (Hol).

³⁵ El ministro Yasov expuso en repetidas ocasiones durante 1988 la doctrina de la suficiencia razonable “... que presupone la reducción constante de los niveles de confrontación militar, con base en la reciprocidad, la igualdad y la seguridad equitativa de las partes”. Dimitri Yasov (1988) La nueva doctrina militar soviética R.E.D. (# 11, ene 89) Madrid 1989, p. 81.

³⁶ Barry Nalebuff. “Minimal Nuclear Deterrence”. *Journal of Conflict Resolution* (vol 32, # 3, sep. 1988) Sage Publ., p. 411 ss.

ciudad y la situación alemana de postguerra, en Moscú el 12 de septiembre de 1990), y la disolución del Pacto de Varsovia, el 25 de febrero de 1991 en Budapest.³⁷

29. Así las cosas, el FNI cuestionó algunos puntos esenciales. Algunos todavía tienen vigencia: ¿qué pasa con el armamento nuclear autónomo de británicos y franceses? ¿Es Alemania el escenario natural de un conflicto nuclear táctico? ¿Se podrá llegar, oportunamente, a reducir y eliminar este tipo de armamentos? Generó, también, hondas inquietudes sobre las armas estratégicas que seguían amenazando el continente, las poderosas fuerzas convencionales de ambos lados, el perfeccionamiento del armamento táctico aire-superficie, de las armas inteligentes, del ataque a las fuerzas del segundo escalón (concepto que luego tendría aplicación en la 2ª guerra del Golfo Pérsico), de las fuerzas de rápida intervención, etc. Pero, tal como lo advirtió el profesor Marquina: “... *la dinámica creada pudo tener importantes implicaciones en el reforzamiento de la unidad europea y un refuerzo de la OTAN, dado que los foros alternativos europeos eran todavía una entelequia.*”³⁸

30. Buena parte de estas preocupaciones se vieron saldadas con el FACE (noviembre de 1990). Al reducirse de manera drástica el peligro convencional, se abrían las puertas para que, sólo dos meses más tarde, desapareciese el Pacto de Varsovia.

³⁷ El PV fue fundado en mayo de 1955 “... claramente, en respuesta a la incorporación de la República Federal de Alemania a la OTAN. Los países fundadores fueron la URSS, la RDA, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Rumania, Bulgaria y Albania ... En realidad, OTAN y PV nunca fueron comparables. A diferencia del Tratado del Atlántico Norte, el PV se superpuso a una red de acuerdos bilaterales entre sus Estados miembros que continuaron vigentes al tiempo que el Pacto ... El PV aparecía como un instrumento del poder soviético al servicio, fundamentalmente, de los intereses de seguridad de la URSS ... En 1956, la URSS aplastó el levantamiento húngaro porque, en palabras del representante soviético en el CS-ONU, el Pacto le permitía “... proteger a Hungría contra la subversión”. La invasión de Checoslovaquia fue, de hecho, un acto de guerra, en que todos tomaron parte, menos Rumania. Posteriormente se invocaría la Doctrina Breznev para legitimar esta agresión: “... la soberanía de un país socialista no puede anteponerse a los intereses del socialismo mundial” –Pravda, 25 sep. 1968–. “Aún cuando afirmaba ser una alianza defensiva, el PV era único en su género, pues en dos ocasiones, al menos, hizo la guerra contra uno de sus miembros. Toda analogía con la OTAN es poco afortunada, irrelevante” Otto Pick (1991) La Disolución del pacto de Varsovia. OTAN (abr. 1991) Bruselas, p. 12 s.

³⁸ Antonio Marquina. “Los acuerdos de desarme y la defensa europea”. Ponencia en el Curso “El Tratado FNI: contenido e importancia”. Ministerio de Defensa de España y Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, mayo de 1988.

Técnicamente, se avanzaba así en el establecimiento de un equilibrio estable de fuerzas convencionales a niveles bajos mediante el concepto de paridad (que no es sinónimo de simetría); se buscaba eliminar la capacidad de un ataque sorpresivo mediante la estabilidad de las fuerzas (diferenciación regional en el nivel disponible de armamentos evitando que las zonas de contacto tuviesen alta concentración, y almacenamiento permanente de fuerzas disponibles en la zona), y se requería la eliminación de la capacidad de desatar operaciones ofensivas a gran escala mediante una regla de suficiencia (que limitaba los equipos que podían instalarse en las distintas zonas).

A pesar de que el FACE *“... como acuerdo de transición, reflejaba el viejo orden europeo, en lugar de establecer la seguridad futura del continente,”*³⁹ según G. Andreani, *“en Europa, y entre los europeos, los problemas de seguridad justifican, en medida cada vez mayor, un enfoque diversificado, multilateral y voluntario respecto del desarme. El diálogo, los procedimientos de arreglo de controversias, la transparencia, la mejor comprensión de las doctrinas y los propósitos de las otras partes, pueden resultar más importantes en el futuro que la simple reducción de las fuerzas.”*⁴⁰

No obstante, y tal como lo dejaba claro V. P. Starodubov, el FACE y la 2ª guerra del Golfo Pérsico a comienzos de 1991, abrían el telón de un nuevo proceso relacionado con el armamento estratégico y la defensa global: *“... el conflicto reciente en la región del Golfo Pérsico dio la posibilidad de ensayar nuevas clases y categorías de armas en el campo de batalla y dio, incluso, un nuevo impulso a nuevos programas que se habían retardado. Por ejemplo, el éxito en el uso del antimisil Patriot ha alentado al Pentágono a proseguir el programa de la Iniciativa de Defensa Estratégica [plan del presidente R. Reagan expuesto el 23 de marzo de 1983]. Esto significa que si se desarrolla un sistema de defensa antimisiles de gran envergadura, lo primero que se perderá será la idea de las reducciones de las armas nucleares estratégicas y, por consiguiente, de todos los demás tipos de armas nucleares.”*⁴¹

³⁹ Guilles Andreani. “La reunión en la cumbre de París: una evaluación del desarme y la seguridad. Desarme”, ONU (vol. XIV, # 2 1991) New York, p. 5.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 11.

⁴¹ Victor P. Starodubov. “Discusiones oportunas en la esfera de la seguridad militar y estratégica. Desarme, ONU (vol. XIV, # 3 1991) New York, p. 188.

31. El Tratado sobre armas estratégicas, START (de julio de 1991), vino a desensibilizar el manejo del problema. Aunque la reducción fue sustancial y ello contribuyó enormemente al robustecimiento de la confianza entre las superpotencias, quedaban intactas dos grandes inquietudes: ¿es posible “... *la limitación del ingreso, de nuevos miembros en el club atómico, la denominada ‘proliferación horizontal’, un fenómeno que a largo plazo puede modificar el balance estratégico sobre el que se basó la seguridad en la Guerra Fría*”?⁴² Si ello es una utopía, ¿podría darse algún programa de disuasión generalizada, múltiple, que redujese significativamente el riesgo, o sea, que a nivel nuclear fuese el principio rector de la seguridad global?

32. En tal sentido, un punto de vital importancia fue el discurso del presidente G. Bush⁴³ del 27 de septiembre de 1991 que, ocho años después, alteraba sensiblemente la Iniciativa de Defensa Estratégica, de acuerdo con la evolución acelerada en la recomposición de las estructuras de poder e influencia mundial. Al ordenar “... *que se cambiase la orientación del programa IDE para centrarlo en la defensa contra ataques limitados de misiles balísticos, cualquiera que fuese su procedencia*”,⁴⁴ él esbozaba las características del programa para la Protección Global contra Ataques Limitados (GPALS) que tuvo particular acogida por parte del presidente M. Gorbachov en su discurso de respuesta del 6 de octubre: “... *[debemos] estudiar la posibilidad de crear sistemas conjuntos para evitar ataques de misiles nucleares con elementos de base terrestre y aérea*”,⁴⁵ y que fue estimulado más tarde por el presidente B. Yeltsin al llamarle *Sistema Global de Defensa*.⁴⁶

Técnicamente,⁴⁷ el GPALS, que por obvias razones pasaría a ser el sepulturero del Tratado sobre Misiles Antibalísticos (de mayo de 1972), trata de eliminar el

⁴² Andrés S. Serrano. “El equilibrio nuclear entre EE. UU. y la URSS”, *R.E.D.* (#43, sep. 1991) Madrid, 1991, p. 65.

⁴³ Vicente Torrijos. “El verdadero nuevo eje de la seguridad mundial (inéd) hace un análisis sobre las implicaciones de estos discursos e introduce el concepto de “confianza controlada” entre las superpotencias”. *Documentos de Trabajo*, Maestría en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá febrero de 1992.

⁴⁴ Discurso del presidente George Bush del 27 de septiembre de 1991, *R.E.D.* (# 46, dic. 91) Madrid, p. 56.

⁴⁵ Discurso de respuesta del presidente Mijail Gorbachov del 6 de octubre de 1991. Diario *El Tiempo*, Bogotá, 7 oct. 91, p. 8ª.

⁴⁶ Reseña sobre el discurso del presidente Boris Yeltsin el 29 de enero de 1992. Diario *El Tiempo*, Bogotá, 30 ene. 92, p. 10ª.

⁴⁷ Cfr. Henry F. Cooper. *El programa GPALS: protección frente a ataques limitados de misiles balísticos de OTAN*. (jun. 1992) Bruselas, p. 27.

riesgo que supone la capacidad de quince naciones para producir, por sí mismas, misiles balísticos en el 2000; de treinta, que podrían fabricar armas químicas; de diez, que desplegarían armamento biológico, y de ocho que tendrían plena capacidad nuclear.

Con el desarrollo de GPALS se da una respuesta acertada a los temores expresados por Satarodubov (cfr. 41), pero no se despejan las grandes dudas que, a manera de causas potenciales de inseguridad, asaltaban a Otto Pick⁴⁸ en abril de 1991: *“... disipadas las restricciones impuestas por el poder hegemónico de la Unión Soviética y los gobiernos totalitarios, el oído nacionalista y las rivalidades étnicas han vuelto a aparecer, recrudecidos por las consecuencias sociales y políticas de las penalidades económicas. En particular, las convulsiones de una Unión Soviética que se desintegra pueden producir una reacción en cadena de inestabilidad, desórdenes y potenciales agresiones en todo el área”*.

No obstante, el optimismo esencial de Pick al agregar que *“... sin embargo, ninguna de estas circunstancias parece capaz de desembocar en una guerra o en un enfrentamiento armado a gran escala”* palidecía ante los sucesos de 1992, pero, concretamente, de cara a la sentencia del ministro de defensa de la CEI, E. Chapochnikov quien, el 20 de mayo expresó que si Turquía osase intervenir directamente en el conflicto entre las exrepúblicas soviéticas de Armenia y Azerbaiyán, *“... se desataría la tercera guerra mundial”*. Semejante afirmación no era casual. Sólo unos días antes, el 3, en Bakú, Azerbaiyán, un exultante primer ministro turco, Suleimán Derimel, afirmaba que *“... ha surgido un nuevo mundo, un mundo turco, desde el Adriático hasta la gran muralla china”*. Y sólo unas horas después de la tajante afirmación de Chapochnikov, el canciller armenio, R. Hovanislan, advertía exactamente lo mismo: se estaría a las puertas de una conflagración generalizada.⁴⁹

33. En síntesis, los procesos de desarme contribuyen a mejorar el clima de seguridad. Pero las amenazas son de muy variada índole y ya no corresponden al tradicional esquema inter-estatal. Tal como lo ha manifestado A. Ortega *“... las inestabilidades en Europa pueden socavar el proceso de control de armamentos y de desarme. De poco ha servido el control de armamentos en el*

⁴⁸ Otto Pick. *Op. cit.* (37) 1991, p. 14.

⁴⁹ Cfr. Vicente Torrijos. “¿La tercera mundial?” *Papel Político* (# 13, sep. 92) Cátedra Galán, Programa de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1992, p. 30s.

*caso de Yugoslavia, y probablemente por ello, sobre el control de armamentos se plantearán demandas dirigidas hacia la prevención de conflictos”.*⁵⁰

Una conferencia de amplio espectro

34. La Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa, CSCE, ha sido uno de los experimentos más valiosos para el entendimiento internacional. El Documento de Viena de las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad del 17 de noviembre de 1990, introduce una herramienta esencial que surge de la necesidad de desbordar el tratamiento interestatal de los problemas, para comprender mejor las dinámicas comunitarias: el Centro para la Prevención de Conflictos, CPC, pieza clave en la intención de reducir los riesgos, como eje de los mecanismos de consulta y cooperación en materia de actividades militares insólitas y de incidentes peligrosos de índole militar.

Desde allí quedó claro que el CPC sería el motor de los esfuerzos para reducir los conflictos e impedir el escalamiento.

Y el procedimiento técnico y práctico es, tal vez, el capítulo más apasionante del CPC. De acuerdo con el Documento de Viena,⁵¹ ante cualquier actividad imprevista de fuerzas militares de un Estado, otro Estado puede sentir inquietudes que le lleven a solicitar explicaciones que aquel ha de suministrar antes de cuarenta y ocho horas, habida cuenta que ambos remitirán informes de la situación al resto de países.

Al analizar la respuesta, es muy probable que el requirente se vea en la necesidad de convocar al otro Estado a una reunión y considerar necesario que algunos países más, o todos, se hagan presentes en el Centro para la Prevención de Conflictos (con sede en Viena), también antes de cuarenta y ocho horas.

Como, adicionalmente, el CPC mantiene actualizando un listado acerca de incidentes peligrosos de índole militar con el fin de prevenir posibles malenten-

⁵⁰ Andrés Ortega. “El control de armamentos en la seguridad europea”, *R.E.D.* (#55, sep. 92) Madrid, 1992, p. 81.

⁵¹ Documento de Viena. De las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad, celebradas de conformidad con las disposiciones pertinentes del Documento de Clausura de la Reunión de Viena de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa-Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Oficina de Información Diplomática, Madrid. 1990, p. 8 s.

dados, el cruce de toda esta información, y de todas las variables considerables, arrojaría como resultado un adecuado y oportuno manejo de crisis.

35. La Carta de París para una Nueva Europa, del 21 de noviembre de 1990, en el marco de la Cumbre de la CSCE del 19 al 21, es aún más explícita al montar nuevas estructuras e instituciones del proceso de la Conferencia.⁵²

De acuerdo con la Carta, los Ministros de Asuntos Exteriores se constituyen como Consejo para consultas políticas con el fin de adoptar decisiones apropiadas.

El Consejo contará con un Comité de Altos Funcionarios que le preparará las reuniones, ejecutará sus decisiones y formulará recomendaciones mediante reuniones de seguimiento permanente en casos de emergencia. Y también pasa a contar con el CPC, como ayuda fundamental, a fin de reducir el riesgo de conflictos.

En términos generales, la Carta le encomienda al CPC la misión de apoyar la aplicación de las medidas para el fortalecimiento de la confianza y la seguridad, MFCS, operando como mecanismo de consulta y cooperación en materia de las ya mencionadas actividades militares insólitas, el intercambio de información militar, las reuniones anuales de evaluación de la aplicación y la cooperación en incidentes militares peligrosos.

Sin embargo, es bien interesante precisar que la Carta contempla que “... *el Centro podría, quizá, asumir otras funciones [o] cometidos adicionales relacionados con un procedimiento para la conciliación de controversias, así como de cometidos de mayor amplitud relacionados con el arreglo de controversias, que pudiera asignarle el Consejo.*”⁵³

En la práctica, el CPC es el Comité Consultivo, que está compuesto por representantes de todos los Estados, es responsable ante el Consejo, celebra las reuniones ya descritas en situaciones de crisis, prepara seminarios sobre doctrina militar, y se convierte en la médula de aclaración, circulación de información y discusión en torno a las medidas para la confianza y la seguridad, constituyéndose en auténtica red de comunicación preventiva.

⁵² Cumbre de la conferencia sobre seguridad y cooperación en Europa – París, 19, 20 y 21 de noviembre de 1990. Ministerio del Portavoz del Gobierno de España, Madrid p. 33.

⁵³ *Ibidem*, p. 43.

Los días 19 y 20 de junio de 1991, el Consejo se reunió en Berlín para darle cuerpo al CPC, y, en general, ahondar en las medidas para una Europa más segura.

Allí se amplió la estructura conceptual de todos estos mecanismos entendiéndose, sobre todo de cara al conflicto yugoslavo, que ante conflictos regionales, el Comité de Altos Funcionarios podrá presionar a los Estados para buscar soluciones y convocar a reuniones urgentes antes de tres días, para lo cual podrá operar con un quórum de sólo doce países sin que el país afectado por la crisis tenga derecho a veto (como lo demandaban los soviéticos).

Aunque turcos (por el asunto de Chipre y de las minorías kurdas) y soviéticos (porque en ese momento aún sentían en bloque los alcances desvinculadores de las repúblicas bálticas) impidieron que se consagrara la posibilidad de adelantar investigaciones e inspecciones en el país afectado por la crisis, se generó la esperanza de que las reuniones del Consejo constituirían, de hecho, una presión político-moral para doblegar los excesos y las crisis.

De todas maneras, y precisamente ante el conflicto yugoslavo, en el que, finalmente, OTAN, y UEO,⁵⁴ junto con la ONU, tuvieron actuación protagonista, la intervención del Comité de Altos Funcionarios ha sido duramente criticada, sobre todo por A. D. Rotfeld, quien ha destacado cómo las resoluciones adoptadas por el Comité eran una especie de reminiscencia de las emitidas por la ONU, tanto en el espíritu como en la terminología: “damos la bienvenida”, “saludamos”, “apoyamos”, “condenamos”, “tomamos nota”, “urgimos”, “insistimos”, etc., que no condujeron, para nada a decisiones eficaces, y menos aún a acciones concretas.⁵⁵

36. Más que en la reunión de continuidad de Helsinki, en julio de 1992, fue en la de Praga del 30 y 31 de enero donde más se avanzó en el desarrollo de las instituciones y procedimientos de la CSCE con el claro propósito de despejar el interrogante, *¿cómo gestionar la seguridad?*

A instancias de Canadá, sobre todo, quedó claro que la tendencia generalizada es la de buscar mayor intervención en los factores generadores de la crisis y en la superación de conflictos potenciales. Por tal razón, hace carrera

⁵⁴ V. Diario *El Tiempo*, 22 nov. 92, Bogotá, p. 11A.

⁵⁵ Adam D. Rotfeld. “European Security Structures Structures in Transition”. *Sipri Yearbook 1992-World. Armaments and Deasament*. Oxford Univ. Press, Estocolmo/Oxford, 1992, p. 573.

la regla del *consenso a excepción de uno*, que le permitiría a la CSCE actuar sin unanimidad, aprovechando la experiencia y recursos de ciertos países en la gestión de crisis.

De acuerdo con el Ministro de Asuntos Exteriores de Canadá, y Director de la División de Política de Seguridad Internacional y de la CSCE, Ch. Anstis, “... *ante la frecuencia con que se producen estos conflictos [discriminación, hostilidad y violencia contra grupos o personas, por razones nacionales, étnicas o religiosas], el mecanismo de la dimensión humana, que inicialmente fue un procedimiento por el que los Estados podían solicitar información o quejarse ante otros Estados sobre asuntos relacionados fundamentalmente con los derechos humanos, se transformó en un sistema mucho más intrusivo. [Finalmente se logró que] en la actualidad, un Estado, con el apoyo de otros cinco, pueda enviar una misión informativa a otro con el fin de realizar una investigación sobre cuestiones relativas a la dimensión humana de la CSCE*”.⁵⁶

Aunque el mismo Anstis ha concluido que “... la CSCE, como institución, carece de capacidad para identificar situaciones que pueden degenerar en conflictos, y debería intervenir antes de estallar la violencia y no después⁵⁷ ya se verá más adelante cómo la gestión de seguridad, en este sentido, marcha de la mano con los esfuerzos y tendencias recientes de la ONU, y cómo las acciones concretas se canalizan hacia la OTAN y la UEO, pero siempre apuntando a la ONU como eje de los diferentes medios que conducen a la estabilidad regional. Sin estar subordinada a estas otras entidades, pero guardando las proporciones que le dan su razón de ser, la CSCE ha propiciado y estimulado que se adelanten operaciones de mantenimiento de paz, tal como lo reclamaba Anstis: “... *el mecanismo de la dimensión humana se encuentra en un extremo de la gama de posibilidades de la CSCE para la gestión de seguridad en Europa. El otro extremo debiera incluir mecanismos más poderosos como, por ejemplo, los de mantenimiento de la paz*”.⁵⁸

⁵⁶ Christopher Anstis. “Segunda parte de la conferencia CSCE: retorno a Helsinki desde París, vía Berlín y Praga” *OTAN* (abr. 1992) Bruselas, p. 23.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 22. cfr. el estudio de V-Y Ghebali sobre la cumbre de Helsinki-92 en la revista de la *OTAN* (# 4, ago. 92, p. 3 ss).

⁵⁸ *Ibid.*, p. 23.

En síntesis, el CPC como común denominador del proceso, viene a ser, en versión de G. Joetze. “... comparable a una estación de control del tiempo muy bien equipada y altamente sensible, con información procedente de toda área, que permite a los especialistas ver cómo evoluciona el estado del tiempo, y ante diferentes eventualidades, estén en capacidad de evaluar la situación y precisar qué pasos y en qué dirección deben tomarse”.⁵⁹

37. Todo esto conduce a valorar la Declaración Conjunta de 22 Estados en el marco de la misma Cumbre de París, del 19 al 21 de noviembre de 1990, en la que miembros del antiguo Pacto de Varsovia, y los que hacen parte de la tradicional estructura de seguridad occidental, afirmaron que “... la seguridad es indivisible, ya no eran adversarios y establecerían nuevos lazos de asociación”.⁶⁰

La caballería ligera al servicio de Europa

38. Por su parte, la Unión Europea Occidental., UEO, 17 de marzo de 1948, ha sido el pilar de seguridad, típicamente europeo, que, ya mediante la OTAN, tiende un puente sobre el Atlántico hasta Norteamérica. Tradicionalmente subvalorada por su inexistente capacidad operativa, se le percibía como inferior a la OTAN, sobre todo en el contexto del enfrentamiento bipolar. Pero, con mayor capacidad de minobra geográfica que la OTAN, UEO podría, en teoría, actuar por fuera de las fronteras de Europa. No obstante, su simple capacidad retórica no era suficiente para dar a los europeos “la confianza necesaria en que podían tomar decisiones eficaces y autónomas, susceptibles de ser cumplidas.”

De cualquier modo, en la posguerra fría, el papel de japoneses, alemanes y europeos, en general, en el diseño de las políticas de seguridad regional, ha venido siendo mucho más activo y participativo, tratando en todo momento de equilibrar las cargas que antes reposaban casi que íntegramente sobre los Estados Unidos.

39. Ahora bien, en la Declaración de La Haya de octubre de 1987, por ejemplo, la UEO ya era consciente, aunque a nivel local (circunstancia sobre la que mucho haría reflexionar, posteriormente, la 2ª guerra del Golfo Pérsico, donde los intereses de Europa estuvieron en juego y la política exterior de seguridad

⁵⁹ Gunter Joetze. “European Confidence-Building Experience from Helsinki to Vienna and París”. *Disarmament-Tropical Papers* (# 7) New York, 1991, p. 54.

⁶⁰ Declaración conjunta de 22 estados en *op. cit.* (52) p. 61.

y defensa no se dio de manera común), de “... *asumir mayores responsabilidades tanto en el campo convencional como en el nuclear, con la firme determinación de buscar la unidad y la defensa de las fronteras europeas*”.⁶¹

40. El debate, pues, había venido girando en torno a la corresponsabilidad en el manejo de los asuntos de seguridad. En mayo de 1987, algunos analistas⁶² aventuraban que “... *la presencia norteamericana permanente, y hasta cierto punto paternalista, había relajado la “conciencia” estratégica de algunos sectores europeos que habían dejado en manos de los Estados Unidos su propia defensa ... Sin pretender un insensato neo-aislacionismo, Estados Unidos podría retirarse de Europa hasta donde fuese prudentemente admisible. Ello promovería la creatividad y responsabilidad europea en su propio problema de seguridad, mejorando su defensa convencional y acelerando su vinculación y compromiso con la Iniciativa de Defensa Estratégica*”.

Si el tema resultó ampliamente debatido en la campaña presidencial de noviembre de 1992 en la que fue elegido B. Clinton, es porque ya venía siendo objeto de intensos debates anteriores. En su discurso de febrero de 1992 sobre el estado de la Unión al Congreso, el presidente Bush había sido enfático al afirmar que, después de haber desalojado de Kuwayt al invasor iraquí, y haber logrado importantes niveles de acercamiento con el antagonista soviético. “... *no debemos remontarnos a los días del ejército hueco. No podemos repetir los errores que se han cometido en dos ocasiones este siglo, cuando el armisticio se vio seguido por la imprudencia y la defensa fue eliminada como si el mundo fuese un sitio permanentemente seguro... El aislacionismo, por la búsqueda de la seguridad, no es una virtud*”.

Precisamente, en busca de una definición de los roles en la política de seguridad, el presidente español F. González había expresado en abril de 1988 que “... *una Europa más activa y más segura de sí misma puede ser un aliado menos confortable, pero mucho más eficaz*” y analistas como G. Parente, en ese mismo año, habían previsto que “... *la UEO evolucionaría, en medio de los fenómenos*

⁶¹ Miguel Cuartero Larrea *et al.* La Unión Europea Occidental (1955-1988). *Cuadernos de Estrategia* (# 5, dic. 88). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa de España, Madrid. 1988, p. 76 s.

⁶² Vicente Torrijos. “Apuntes sobre las negociaciones de control de armamentos” (inéd). Legajo del Seminario de Don Antonio Marquina, Dpt. de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, mayo de 1987, p. 10 s.

*mundiales del cambio de siglo: agrupaciones regionales para resolver asuntos socio-económicos; agrupación de esfuerzos para resolver problemas de gran envergadura, fundamentalmente los espaciales; entrada en escena de países asiáticos que reclamen atención; disminución de la confrontación Este-Oeste; consolidación del proyecto político europeo”.*⁶³

41. Finalmente, en la Declaración de Maastricht (que acompaña al Tratado de Unión Europea, del 7 de febrero de 1992) de los Estados miembros de la UEO que también pertenecen a la Unión Europea sobre la función de la UEO y sus relaciones con la Unión Europea y con la Alianza Atlántica, ellos “... *coinciden en la necesidad de desarrollar una genuina identidad europea de seguridad y defensa y asumir una mayor responsabilidad europea en materia de defensa, acuerdan reformar el papel de la UEO como el componente defensivo de la Unión Europea y como un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica ... [ella] formulará una política de defensa europea común y velará por su aplicación concreta mediante el ulterior desarrollo de su propia función operativa (unidades militares a disposición de la UEO y cooperación más estrecha con la OTAN en transportes, instrucción y control estratégico)*”.⁶⁴

Con unidades militares propias y estrecha colaboración con la Alianza, la UEO no sólo ha llegado a crear en el transcurso de este año un grupo de planeamiento militar responsable de adecuar las fuerzas en ciernes de la UEO a las misiones de la misma, sino que ha definido muy bien como “... *tales misiones se desarrollarán en el terreno de la ayuda humanitaria, mantenimiento de la paz y gestión de crisis, concentrándose sobre aquellas contingencias en que la OTAN no pueda, o no desee tomar parte, tanto dentro como fuera de Europa*”.⁶⁵ Que es, básicamente, lo que pudo apreciarse con el histórico desplazamiento de fuerzas del 21 de noviembre de 1992 cuando siete buques de la OTAN y seis de la UEO se dieron a la tarea de hacer cumplir, en el Adriático, el embargo impuesto a

⁶³ Gonzalo Parente. “Posible evolución de la UEO”. *Op. cit* (61). 1988, p. 79.

⁶⁴ Declaración relativa a la Unión Europea Occidental – Declaración de los Estados que son miembros de la Unión Europea sobre la Función de la UEO y sus relaciones con la Unión Europea y con la OTAN. Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 7 de febrero de 1992, Universidad de Deusto, Bilbao, p. 93.

⁶⁵ Willem Van Eekelen. “La agenda de la UEO después de Maastricht”. *OTAN* (abr. 92) Bruselas, 1992, p. 15. Es muy diciente que el 21 de enero de 1993 se firmara el acuerdo de integración del cuerpo de ejército Franco-alemán bajo el mando OTAN para gestionar crisis aún por fuera del área de acción definida para la organización.

Yugoslavia (Serbia y Montenegro) por la ONU. Aunque las fuerzas conjuntas venían operando desde julio, el giro radical estribó en que obtuvieron la facultad de inspeccionar, y no sólo de interrogar por radio, a los barcos que entraban o salían de las aguas territoriales de Yugoslavia.

La espada y el escudo de Europa

42. A su turno, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, Washington, 4 de abril de 1949, ha desarrollado un papel vital tanto en el marco de la Guerra Fría, como fuera de ella, en aras de la estabilidad y la seguridad colectiva.

43. Con el Concepto Global sobre Control de Armamentos y Desarme, del 30 de mayo de 1989, en Bruselas, la Organización empezó a desarrollarse como instrumento armado que no sólo basaba su capacidad e influencia en el poder militar, sino que permitía la evolución armónica de una CSCE dispuesta a atender los nuevos tipos de conflictos emergentes, solícita a coordinar con la UEO las operaciones conjuntas para la estabilidad en Europa y dispuesta a generar una auténtica identidad europea en materia de seguridad.

Aunque el Concepto Global no hace concesión alguna al afirmar que “... *las fuerzas nucleares y convencionales desempeñan tareas distintas, pero complementarias, y se refuerzan mutuamente. Cualquier situación de debilidad que se manifieste en uno de esos elementos, o que produzcan esa impresión sobre las fuerzas nucleares estratégicas o las subestratégicas, haría creer a un adversario potencial que los riesgos de una agresión podrían ser predecibles y aceptables*”,⁶⁶ él aparecía, también, como elemento conciliador para permitir que las conversaciones que se adelantaban sobre reducción de armas convencionales y nucleares fuesen exitosas, y para asegurar la comprensión necesaria que requerían los países del Este ante su temor de ser, de la noche a la mañana, los huérfanos estratégicos de Europa en un entorno de descomposición y desconcierto: “... *nuestra idea de la Europa del futuro es un continente sin divisiones artificiales, donde las fuerzas*

⁶⁶ OTAN, “Concepto Global sobre control de armamentos y desarme adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Bruselas, 29 y 30 de mayo de 1989”. OTAN (jun. 1989) Bruselas, punto 24.

armadas tan sólo existan para evitar la guerra y garantizar la autodefensa, y no para lanzar agresiones o servir a la intimidación política o militar”.⁶⁷

44. Con el presupuesto de que “... *los países del Centro y del Este de Europa se están liberando... optando por una Europa unida y libre*”, la Alianza se enfrentó en Londres, durante el 5 y 6 de julio de 1990, al reto fundamental de “deber y poder cambiar”.

Al llamar a la unificación alemana –punto 3–, a la creación del CPC de la CSCE [que ya se analizó anteriormente] –p. 22–, a la indivisibilidad en materia de seguridad –p. 4–, a la reconciliación (dejar de ser adversarios) –p. 6–, a la reducción del papel de los sistemas nucleares subestratégicos (de corto alcance) –p. 16– y a una nueva estrategia militar que reemplazase la “defensa en primera línea” o “avanzada” por otra de presencia avanzada reducida” que modificase, a su vez, la tradicional concepción de “respuesta flexible” (nuclear-convencional) reduciendo la dependencia del componente nuclear –p. 20–, la Declaración de Londres⁶⁸ llevó a la OTAN a convertirse, adicionalmente, en foro europeo de la defensa. Por ahí desfilaron Havel, de Checoslovaquia (21 de marzo de 1991); Walesa, de Polonia (3 de julio); Antall de Hungría (28 de octubre) y Zhelev, de Bulgaria (14 de noviembre).

Es hermoso recordar ahora las palabras que, desde la cárcel, en su carta 142, del 21 de agosto de 1982, le escribía Vaclav Havel a Olga, su amadísima esposa:

... La tensión entre el mundo de las palabras y las prácticas del poder real no sólo la experimentan en su propia piel millones de personas corrientes, indefensas; no sólo reflexionan sobre ella los intelectuales a cuya voz los poderosos o no hacen un caso (en algunas partes) o le hacen un caso “excesivo” (en otras), y no sólo la señalan las minorías rebeldes. De hecho, la ve mejor que nadie el poder social mismo, pero siempre en otros, nunca en sí mismo.

En esas circunstancias, no es de extrañar que nadie tenga confianza en nadie y que todo el mundo utilice la contradicción entre las palabras y los hechos de otro para justificar la profundización de la misma contradicción en él mismo. Incluso, parece que, a la larga, el que tiene menos inhibiciones triunfa, aniquilando a los demás.

⁶⁷ *Ibidem*, punto 34.

⁶⁸ OTAN. “Declaración de Londres sobre una Alianza del Atlántico Norte Renovada, suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Londres, 5 y 6 de julio de 1990”. OTAN (ago. 1990) Bruselas, p. 32 ss.

Aparentemente, pues, las estructuras de poder no tienen más remedio que ir hundándose cada vez más en ese remolino vicioso, y los que viven en esta época —si es que se interesan por esa especie de “cosas grandes”— no tienen más remedio que esperar a saber cuándo y dónde caerá la última inhibición.⁶⁹

Precisamente, el mismo Havel, imponía un reto importante a Occidente en su discurso ante la OTAN, conminándole a “... *no permanecer indiferente ante lo que ocurre en países que, habiendo sido alentados constantemente por las democracias occidentales a acabar con el totalitarismo, se han librado, por fin, de esos regímenes. [Occidente] no puede limitarse a contemplar cómo estos países intentan resolver sus dificultades mientras buscan su lugar en el mundo. La inestabilidad, la pobreza, la desgracia y el desorden en aquellos países que se han librado de un gobierno despótico, podrían constituir una amenaza tan terrible para Occidente como la que planteaban los arsenales de sus extintos gobiernos*”.⁷⁰

45. Con un marco como la disolución del Pacto de Varsovia, el fallido golpe de Estado en la URSS de agosto de 1991, y con la creación de la Comunidad de Estados Independientes, CEI, en reemplazo de la URSS, la Declaración de Roma de la OTAN sobre Paz y Cooperación, el 8 de noviembre de 1991, viene a ser perfectamente consecuente con la Carta de París, un año atrás, y refleja con nitidez la imperiosa necesidad de buscar un referente europeo para mantener la paz y construir un sistema colectivo de seguridad que enfrentase los retos no convencionales, es decir, los conflictos imprevistos de carácter y esencia cultural.

Con la necesidad profunda de hallar una “identidad europea de seguridad”, la Declaración destaca la indispensable interrelación de las instituciones afines (UEO y CSCE) para enfrentar los desafíos imprevisibles —p. 3—, para hacer frente a riesgos potenciales provenientes de la inestabilidad —p. 4—, para consultarse permanentemente con los antiguos antagonistas —p. 11—, para que se fortalezca el CPC (más medios, pero sobre todo, flexibilización a fin de actuar por fuera del marco inter-estatal) —p. 14—, y para enfrentar eficazmente “... *los riesgos de naturaleza más amplia, como la proliferación de armas de destrucción masiva, la*

⁶⁹ Vaclav Havel. *Cartas a Olga*, carta 142, 21 de agosto de 19—Versal, Barcelona 1990, p. 325.

⁷⁰ Vaclav Havel. “Discurso ante el Consejo de Atlántico Norte” OTAN (abr. 1991) Bruselas, p. 35.

ruptura de los aprovisionamientos de recursos vitales y los actos de terrorismo y sabotaje”.⁷¹

46. En consecuencia, es el “Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza”⁷² el que, finalmente, delimita con toda precisión los alcances políticos y militares de la OTAN en el reordenamiento global.

No obstante identificar los desafíos y riesgos que amenazan la seguridad como difíciles de prever y analizar por lo “multidireccionales y complejos” –p. 9–, y no obstante apreciar que ellos podrían surgir de la “inestabilidad derivada de las graves dificultades económicas, sociales y políticas –incluidas las rivalidades étnicas y las disputas territoriales– a que se enfrentan muchos países de Europa Central y Oriental” –p. 10–, la OTAN advierte sobre la incertidumbre en la transición soviética y los problemas que sugiere su vasto arsenal nuclear y convencional que, a pesar de la relación de cooperación y amistad “... *aún constituye el factor más significativo de todos cuantos la Alianza debe tener en cuenta a la hora de mantener el equilibrio estratégico en Europa*” –p. 14–.

Sobresalen, en todo momento, la incertidumbre y el caos como parámetros generales para el razonamiento otantista. Cuando se hace explícito –en el punto 13– que “... *cualquier ataque armado dirigido contra territorio aliado, venga de donde viniese, será respondido según dictan los arts. 5 y 6 del Tratado...*” se observa, no tanto la aceptación de que se ha reducido la posibilidad de una ataque masivo convencional contra un Estado concernido, como el hondo temor por las amenazas incalculables del mundo actual que, en todo caso, no son superfluas y, aunque aparezcan, en primera instancia, como de escasa magnitud, bien podrían evolucionar hasta presagiar devastadoras consecuencias.

Es por tal razón que también la Alianza ha contemplado, en el marco de una concepción amplia de seguridad, la gestión de crisis, la prevención de los conflictos y la diplomacia preventiva –p. 32–, no sin advertir que “... *podrán utilizarse efectivos militares que deben tener una capacidad de respuesta oportuna*

⁷¹ OTAN. “Declaración de Roma sobre La Paz y Cooperación emitida por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Roma 7 y 8 de noviembre de 1981”. OTAN.

⁷² OTAN. “Nuevo concepto estratégico de la alianza aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Roma, y 7 8 de noviembre de 1991”. *Ibidem*. p. 25 ss.

y adecuada... de disuadir acciones hostiles, de responder y repeler una agresión, y de establecer la integridad territorial de cualquier miembro” –p. 43–, y de “... *establecer una presencia multinacional cuando y donde fuese necesario*” –p. 53–. A estos efectos, la OTAN ha evaluado que “... *las fuerzas multinacionales son la prueba de la determinación de la Alianza para mantener una defensa colectiva eficaz, aumentar su cohesión y reforzar la asociación transatlántica y el pilar europeo*” –p. 54–.

Aparte de las coincidencias [que más adelante podrán apreciarse con mayor amplitud] entre OTAN y ONU al momento de ponderar las iniciativas de la diplomacia preventiva se puede observar un alto grado de afinidad entre las inquietudes de la Alianza y los recientes esfuerzos entre las super-potencias por crear un sistema global de defensa (cfr. 47). En efecto, es destacable que en el Nuevo Concepto Estratégico se otorgue notable importancia a la proliferación de misiles balísticos y armas de destrucción masiva que le demandarán a la OTAN el estudio de fórmulas complementarias que, más allá del control de las exportaciones, ahonde en la investigación conjunta sobre sistemas de defensa anti-misiles –p. 50–.

47. Todos estos esfuerzos por la identidad e indivisibilidad de la seguridad y la defensa, desembocarían, finalmente, en el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, CCAN, calificado por los firmantes, antiguos antagonistas divididos entre OTAN y Pacto de Varsovia, como “histórico paso en sus relaciones”.

En su Declaración de la reunión inaugural de Bruselas, el 20 de diciembre de 1991, Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Turquía, más Bulgaria, Checoslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania y la exURSS, dicen “... *avanzar en el proceso de enlace diplomático regular y establecer unas relaciones genuinas entre la Alianza y los países de Europa Central y Oriental*” con base en el proceso CSCE, pero destacando también las estructuras regionales de cooperación y los esfuerzos por desarrollar economías de mercado modernas y competitivas.⁷³

⁷³ OTAN. “Declaración del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte sobre diálogo”, Asociación y cooperación”, OTAN (feb. 1992) p. 29 s.

Además, el CCAN ha profundizado en otros importantes tópicos que se constituyen en retos para la democracia misma: concepción de las relaciones entre civiles y militares, coordinación cívico militar de problemas comunitarios y reconversión de la producción de defensa a fines civiles.

48. No obstante, es en el Plan de Trabajo para el Diálogo, la Asociación y la Cooperación,⁷⁴ del 10 de marzo de 1992, en Bruselas, donde los alcances y condiciones de desarrollo del CCAN cobran pleno vigor.

Al orientar las labores en dos frentes: la intensificación de consultas de tipo militar, y las actividades cooperativas, el Plan de Trabajo versa sobre cuestiones políticas (consultas sobre problemas comunes y control de armas y desarme), planificación de la defensa (asuntos militares, gestión de crisis, suficiencia, flexibilidad, estructuras de fuerza y de mando, maniobras, presupuestos y formación), reconversión de industrias de defensa (inclusive el aspecto humano del fenómeno), cuestiones económicas (relación entre presupuesto, gasto de defensa y economía), cuestiones científicas, asuntos sociales (ambiente, desastres ecológicos, vertido de materiales tóxicos, protección de personas civiles), difusión de información (problemas culturales, medios de comunicación, seminarios, becas), y planificación de políticas (política exterior y democracia), con lo cual la OTAN pasa a tener una dimensión cívica al servicio de las instituciones y de las fuerzas democráticas, ampliando su radio de acción a los principales problemas cotidianos de la población, y se constituye en impulsora eficiente de la relación entre educación y comunidad.

El ingenioso caballero andante

49. El afán por un espacio europeo y una comunidad en todo el sentido de la expresión, se refleja perfectamente en el Tratado de la Unión Europea, TUE,⁷⁵ del 7 de febrero de 1992, en Maastricht, que aparece acompañado por la ya comentada Declaración Relativa a la UEO.

En el título V (que se anexa, a este capítulo) se puede estudiar no sólo el procedimiento para adoptar una acción común en los ámbitos de la Política

⁷⁴ OTAN. "Plan de trabajo para el diálogo, La Asociación y la Cooperación emitido en la reunión del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, celebrada en el Cuartel General de la OTAN, Bruselas, 10 de marzo de 1992". OTAN (abr. 92) p. 34 s.

⁷⁵ TUE, *op. cit.* (64) p. 93.

Exterior y de Seguridad, PESG, sino el alto grado de armonización que ya se ha logrado en pos de los objetivos comunes.

A pesar de las valoraciones de L. I. Sánchez, en el sentido de que “... *el déficit democrático resulta evidente respecto a la formulación y ejecución de la PESG*” es, en cierta forma, comprensible, el hecho de que se haya llegado a ese resultado metodológico pues, como él mismo lo señala, “... *ese déficit de intervención parlamentaria en la Unión, en todo caso no será menor que el existente en muchos Parlamentos nacionales de los Estados miembros sobre esta misma cuestión. En cuanto a su definición, la política exterior continúa estando en manos de los expertos y profesionales al servicio del poder ejecutivo [el Consejo], pues las soluciones assemblearias solamente se retienen a los fines del control político.*”⁷⁶

Abundando en el tema de la defensa común, Sánchez⁷⁷ encuentra que al TUE se le plantearon tres problemas: el instrumento defensivo a utilizar (que no podía ser otro que la UEO), las relaciones entre el sistema unionista y el de la OTAN, que es más amplio (resuelto gracias a la articulación transatlántica: en que la UEO no es alternativa sino complemento y factor de unidad), y la posición de los Estados miembros no integrados a ninguna organización defensiva (resuelto al reconocer que “la política de la Unión no afectará el carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros”: J-4-4).

Giulio Andreotti, por su parte, otorga particular importancia a “... la posibilidad del recurso al voto por mayoría para las actuaciones en caso de acciones comunes, el reconocimiento del rol de la UEO como parte integral del desarrollo de la Unión, y la explícita reafirmación de la compatibilidad de la PESG con los compromisos asumidos por los Estados miembros de la OTAN”.⁷⁸

De acuerdo con W, Van Eekelen, Secretario General de la UEO, “... *al vincular la UEO a la Unión y consolidar el pilar europeo de la Alianza Atlántica, se abren nuevas vías para una cooperación constructiva en materia de defensa. Europa, en unos momentos de grandes recortes presupuestarios en el capítulo de defensa, debería estar a favor de unificar sus recursos y de utilizarlos de una manera más eficiente.*

⁷⁶ Luis I. Sánchez. *op. cit.* (1). 1992, p. 115.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 121 s.

⁷⁸ Giulio Andreotti. *Maastricht e Le Prospettive Dell'Unione Europea Affari Esteri* (año XXIV, # 93, inv. 92) Roma, tit. IV. 1992.

Los europeos pueden avanzar en sus ideas y crear el aparato político-militar que se corresponda con una política exterior y de seguridad que mire hacia el futuro, sea compatible con la de la Alianza y dé respuesta a los riesgos provenientes de todas las direcciones: de Europa y fuera de ella".⁷⁹

Aunque, por todo lo dicho, no es posible estar de acuerdo con Marisol Touraine, quien afirma que *"... el objetivo no puede ser reconstruir un sistema de seguridad global sino el de darse los medios para hacer frente eficazmente a las situaciones nuevas de crisis, [pues] hay que admitir que los principales riesgos provendrán en lo sucesivo de crisis internas y no de enemigos exteriores*",⁸⁰ justo es reconocer como legítima su preocupación porque *"... saber a quién le corresponde actuar, desde la Alianza Atlántica a la UEO, o la CSCE, por no mencionar a la ONU, es inútil si el único resultado tangible es que los yugoslavos pueden matarse entre sí sin que nadie intervenga*".⁸¹

Siguen vigentes, de todas formas las propuestas de Hans D. Genscher en la reunión de ministros de exteriores, del 24 de marzo de 1992; en Helsinki:

... que la CSCE se establezca como organización regional dentro de las intenciones de la Carta de Naciones Unidas; que se conforme un comité de gobierno de la CSCE que actuase como consejo de seguridad europeo en caso de conflictos; que se explote y se expanda el consenso cualificado o "consenso a excepción de uno" para que un Estado violador de la ley, la democracia y los derechos humanos no pudiese impedir que los demás adopten, por consenso, medidas en su contra; que se cree un tribunal de arbitraje de la CSCE con autorización para tomar decisiones vinculantes; que se designe un alto comisario de la CSCE, u ombudsman para cuestión de protección a minorías; que la CSCE adopte medidas propias de mantenimiento de paz mediante cascos azules y verdes que garanticen el orden legal europeo, la paz internacional europea y las relaciones hombre-naturaleza. Es necesario decidir hasta qué punto la CSCE podría dirigir a la UEO y a la OTAN para que ejecuten las medidas.

⁷⁹ W. Van Eekelen. *Op. cit.* (65) p. 17.

⁸⁰ Marisol Touraine. "¿Qué seguridad para Europa?" *R.E.D.* (# 56, oct. 92) Madrid, 1992, p. 89.

⁸¹ *Ibidem.*