
La paz y la seguridad en Europa y América: enfoques y tendencias

Edmundo Hernández-Vela S.*

Resumen

Con la desaparición de la pugna Este-Oeste y del bloque socialista como tal, el panorama europeo y mundial de la paz y la seguridad se ha hecho más complejo. Entre las principales amenazas a la paz y a la seguridad el autor señala el divisionismo y la sectorización de Europa, el agravamiento de la disparidad económica y social, la inexistencia de una estrategia verdaderamente paneuropea de desarrollo orientada económica, social y ecológicamente y conflictos nacionales, étnicos y religiosos. En el caso de América, las principales amenazas para la paz y la seguridad son, entre otras, los ignominiosos índices de pobreza general y extrema, que la seguridad nacional de Estados Unidos implique injerencia e intervencionismo permanentes y la persistencia de problemas fronterizos.

Abstract

With the dissolution of the East-West conflict and the disappearance of the socialist block, the peace and security environment both in Europe and the rest of the world has become more complex. The author mentions that among the main threats to peace and security we can find the division and sectorization within Europe, the deepening of social and economic disparity, the absence of a truly pan-European strategy oriented towards economic, social and ecological development and national, ethnic and religious conflicts. According to the author, in the case of America, the main threats to peace and security derive from its permanent need to influence and intervene in other nations, as well as the persistence of its border problems.

El 9 de mayo de 1998 se conmemoró el cincuentenario del Congreso de La Haya, Holanda, celebrado ya en plena Guerra Fría, donde aproximadamente 800 delegados, representantes de los más diversos campos de actividad de la región occidental del continente, se reunieron para reflexionar conjuntamente sobre el futuro de Europa, dando con ello inicio al Movimiento Europeo, basado en la expectativa de que, de una vez por todas, pusiera fin a las guerras intestinas europeas y el clamor por una Europa unida, en la que las personas, las ideas y los bienes pudieran circular libremente, principio en el que se basa el concepto del mercado único, y que empezó su obra poniendo los cimientos del Consejo de Europa, constituido al año si-

guiente en Estrasburgo, y del Colegio de Europa, fundado años más tarde en Brujas, Bélgica.¹

Dado que también hace 50 años se estableció por un lapso igual la Unión Europea Occidental (UEO), ahora en revisión, y se reestructuraba la organización regional americana encargada inicial y prioritariamente de la seguridad, esta emotiva conmemoración mueve a una nueva reflexión, a medio siglo de distancia, entre la segunda posguerra mundial y la posguerra fría, sobre los enfoques y las tendencias de la cuestión fundamental de la paz y seguridad en Europa y América, así como su insoslayable interrelación.

En pleno esfuerzo bélico, el futuro de Europa prevalecía en la diplomacia constructora del orden internacional de la segunda posguerra; casi todo lo relativo a otras regiones del mundo era secundario o complementario. El poder tenía su asiento en la margen oriental y

* Doctor en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales por el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra. Profesor de tiempo completo adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Autor del *Diccionario de política internacional*, México, Porrúa, 5ª ed., 1999, 817 pp.

¹ Commission Européenne, "L'Europe retrouve ses racines" en *EURINFO*, núm. 223, Bruselas, Commission Européenne, marzo 1998, pp. 14-15.

allende el continente, en la Unión Soviética y Estados Unidos, pero su pivote de aplicación partía del centro de Europa.

Durante la Segunda Guerra Mundial, casi desde sus inicios, quienes encabezaron las acciones conjuntas de las potencias aliadas se preocuparon no sólo por la estrategia y las tácticas militares más efectivas para emprender, mantener y ganar la contienda, sino también, y paralelamente, por diseñar, planear, organizar y construir el orden mundial de la posguerra.

A partir de 1943, en cuanto el curso de las hostilidades en Europa empezó a inclinarse a favor de los aliados, gracias definitivamente a las severas y determinantes derrotas infligidas por los soviéticos a los alemanes, sólo dos dirigentes, los de Estados Unidos y la Unión Soviética; tres, considerando el necesario concurso complementario de Reino Unido; y finalmente cuatro con la participación más bien simbólica de la Francia "libre", encauzaron y tomaron las decisiones fundamentales, incluyendo de manera significativa las relativas al futuro sistema de organización, paz y seguridad que, substituyendo a la Sociedad de Naciones, partiría de ese continente y se extendería a todo el planeta, pero se reservaron palancas de control exclusivas.

Así, desde el principio, la estructura del sistema de paz y seguridad internacional tuvo niveles diferenciales centrífugos, teniendo como eje el de las superpotencias mismas, Unión Soviética y Estados Unidos, que inhibió y supeditó a sus directrices y condiciones al sistema multilateral que implicaba la Organización de las Naciones Unidas, utilizándolo o marginándolo a conveniencia mutua o separada e imposibilitándole una manifestación propia y plena.

El hecho más significativo al respecto lo constituye el hecho de que en Yalta las superpotencias se hayan conferido a sí mismas, en forma exclusiva —extendiendo su práctica como un formalismo a sus asociados permanentes en dicho foro, China, Francia y Reino Unido— el derecho de veto en el sistema de votación en el Consejo de Seguridad de la ONU, como una especie de varita mágica que desvanecería como por encanto cualquier posibilidad de enfrentamiento militar directo entre ellas y, por lo tanto, de una nueva conflagración mundial.

Por ello, aunque el centro de asiento y partida de estos grandes designios estaba en Europa, esta situación sólo era coyuntural, es decir, que no tenía por objeto primordial resguardar la paz y seguridad de Europa por

ella misma, sino por lo que significaba para la posición, calidad y condición de las grandes potencias. Está claro que para éstas predominaba el valor o significado estratégico, en una perspectiva geopolítica, de Europa y las demás regiones del mundo sobre los genuinos intereses y aspiraciones de las naciones que las poblaban.

La paz y la seguridad de ambos hegemonos, dadas sus patentes e irreconciliables diferencias ideológico-políticas, cuyas tendencias implicaban rutas de colisión, condujo a la vez preventiva y prospectivamente al nuevo reparto del mundo, que materializaría la constitución de los "bloques" básicos, sobre los que cada superpotencia ejercería su férreo dominio directo y exclusivo, es decir, el Este y el Oeste, los campos socialista y capitalista.

Una falla de imprevisión en el diseño de este sistema fue no considerar o tener debidamente en cuenta otras importantes fuentes potenciales de inestabilidad, inseguridad y conflicto en todo el planeta, tal vez debido a que en su gran mayoría todavía seguían acalladas y encubiertas por el colonialismo ejercido por las potencias de antaño, imperando la perspectiva militar, y concentrándose en que el centro de atención estaba en Europa y, complementariamente, en el Este de Asia y el Pacífico.

La consonancia entre el creciente conocimiento, la magnitud de esta ignominia mundial y sobre todo de la lucha por la emancipación de los pueblos colonizados, el agotamiento de esta forma inicua de explotación humana, principalmente por su decreciente rentabilidad para las ex metrópolis, potencias ahora venidas a menos y extremadamente debilitadas, condujo al pronto desmantelamiento progresivo de esta forma tradicional ya inoperante de imperialismo y su consiguiente substitución por otro sistema de explotación que fuera más eficiente y efectivo, un nuevo imperialismo, ahora dirigido, impulsado y controlado por el nuevo hegemon del capitalismo mundial.

Esa fue la respuesta a la grave fractura que ocasionara a la "paz y seguridad mundial" la aparición de los no previstos nuevos "bloques" Norte-Sur, surgidos como consecuencia del auge de la descolonización y la ostensible y ominosa asimetría del desarrollo humano en todos sus aspectos, que en otra perspectiva o configuración simultánea de la estructura de la sociedad internacional se imbricaron, superpusieron o adicionaron a la división ideológico-política, socialismo-capitalismo, escindiéndola también en función de su posi-

ción en la sociedad internacional por sus condiciones económicas, nivel de vida y perspectivas de evolución, en desarrollo-subdesarrollo.

Así, los intereses en materia de paz y seguridad bilaterales interhegemónicos se impusieron y dominaron sobre los multilaterales, universales y regionales, compitiendo en este último nivel de manera tenaz en Europa, particularmente alrededor de Berlín y la cuestión alemana, así como en Asia y el Pacífico, mientras que en África y América sólo tuvieron algunas escaramuzas.

Con la desaparición de la pugna Este-Oeste y del bloque socialista como tal, el panorama europeo y mundial de la paz y la seguridad se ha hecho más complejo y complicado, ya que al desvanecerse la ondición de las superpotencias y de sus correspondientes bandos como enemigos inminentes, permanentes e irreconciliables, en el supuesto declarado de que "ni Rusia ni Estados Unidos se amenazan militarmente en forma recíproca",² así como sus peligros, efectos e implicaciones, las percepciones y los enfoques del balance de poder —y consecuentemente de la seguridad— requieren ser corregidos, ajustados y ampliados.

Así, es necesario reconocer por fin que la seguridad nacional, una de las preocupaciones fundamentales de los Estados durante el siglo XX³ que se mantendrá en el XXI, no es únicamente la capacidad de asegurar la protección contra una amenaza militar exterior, que casi siempre se ha logrado o pretendido conseguir con niveles importantes de fuerzas armadas y armamentos, estableciendo alianzas políticas y militares y formando bloques y coaliciones defensivo-ofensivos, así como fomentando todos los factores de la producción que repercuten en ellos, especialmente el científico-tecnológico, orientados en primera instancia a asegurarse la superioridad militar.

La seguridad nacional abarca todos los dominios de la actividad humana entrelazados en los ámbitos doméstico y exterior, y es definido de la siguiente manera:

Conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armoniza-

ción plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes.

En esta perspectiva global e integral la seguridad nacional de cada Estado se desenvuelve, al mismo tiempo, en diferentes esferas de su vida nacional e internacional: social, económica, jurídica, política, estratégico-militar, etcétera, destacando o sobresaliendo alguna o varias de ellas según el desarrollo de la situación.⁴

También se está reconociendo que los peligros regionales y mundiales no provienen sólo de las armas y sus derivados, sino de la enorme y profunda asimetría de las naciones del planeta, de los nuevos problemas internos y externos de los países ocasionados por viejos estigmas y rencores, del grave daño al entorno causado por la explotación irracional de los recursos naturales y la intensificación de actividades ecocidas, de las plagas que azotan a la humanidad, como el hambre, el SIDA, la drogadicción, el tráfico de drogas y las actividades conexas, así como las diversas y cada vez más graves formas de crimen organizado, entre otras.

Por ello, en la actualidad tampoco puede garantizarse efectivamente la seguridad nacional individualmente, ya que la intensificación y ampliación de todos los componentes de la interdependencia general de las naciones también en este campo reclama esfuerzos conjuntos, pues la seguridad de un país está cada vez más ligada a la de los demás: la seguridad es indivisible.⁵

Claro que es imprescindible privilegiar el factor político tendiente a disminuir los peligros externos, especialmente por medio de las reducciones negociadas de todas las clases y categorías de armamentos, que al mismo tiempo que fortalecen la estabilidad de una región y del mundo entero, fomentan la cooperación y la solidaridad a partir de la prevención de la guerra, pero igualmente se deben prevenir las consecuencias internas nocivas, derivadas principalmente de los desequi-

² Oleg Bykov, "Reduction of Strategic Arms: Problems and Prospects" en *Peace and Security*, vol. XXX, Viena, International Institute for Peace, marzo 1998, p. 1.

³ Alexander Yakovenko, "Global and Regional Security in the 21st Century" en *Peace and Security*, vol. XXVI, Viena, International Institute for Peace, diciembre 1995, p. 1.

⁴ Edmundo Hernández-Vela S., *op. cit.*, pp. 701-702.

⁵ Niels Helveg Petersen, "Vers un modèle de sécurité européenne pour le XXI^e siècle" en *Revue de l'OTAN*, vol. 45, núm. 6, Bruselas, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, noviembre-diciembre 1997, p. 4.

libros socioeconómicos, así como de la falta o débil presencia de un régimen efectivo de libertades fundamentales del hombre y de participación cabal de los ciudadanos en los procesos políticos.

De manera esquemática podemos clasificar los problemas y desafíos mundiales de la posguerra fría en:

1) mundiales o globales: son los compartidos por todos los países, aunque tengan diferentes percepciones de ellos, como:

a) la pobreza en todas sus formas, manifestaciones y grados;

b) el neoliberalismo, como un decisivo factor impulsor de mayor desigualdad e injusticia;

c) los capitales especulativos, en su mayoría improductivos;

d) el ecocidio, por ausencia o insuficiencia de una verdadera conciencia y cultura ecológicas (v. gr. el cambio climático, el agujero en la capa de ozono, etc.);

e) el armamentismo y el militarismo, incluyendo el riesgo de guerra nuclear; y

f) el crimen organizado (incluso el narcotráfico y sus derivados, así como el terrorismo);

2) regionales o zonales:

a) propios o particulares de algún continente, zona o región, como el hambre o determinadas enfermedades endémicas, los fenómenos El Niño, La Niña, etc.; o

b) que en esta se manifiestan de una manera especial o diferente, como el neoliberalismo en el mundo en desarrollo, las crisis financieras, etc.;

3) internos o domésticos:

a) ya sea que hayan surgido en ellos mismos, o

b) en esos países tengan efectos o manifestaciones específicas (radicalismos, nacionalismos, tribalismos, fundamentalismos, etc.).

Todos los fenómenos o procesos humanos, de una gama muy amplia de tipos y variedades, están interconectados y hasta entrelazados. Su naturaleza es eminentemente transnacional y se desplazan a grandes distancias lenta o velozmente, ya sea transportados por los elementos (v. gr. las nubes radioactivas, los polvos, cenizas y humos de las erupciones volcánicas y los incendios, los derrames de hidrocarburos y otros contaminantes en ríos y mares, los clorofluorocarbonos —CFC— usados como propelentes de los aerosoles o rocíos) o por ondas hertzianas y cables (radio, televisión, teléfono, computadoras, *Internet*, etc.).

Su dinámica y complejidad requieren cada vez más de un cabal conocimiento y comprensión de los fenó-

menos, procesos y cuestiones que ocurren por doquier en el mundo, así como sus tendencias y posibles efectos para poder tomar, oportunamente, las providencias necesarias, o, en su defecto, solucionarlos, corregirlos o aliviarlos.

Pero también se necesita una acción conjunta, general, concertada, de toda la sociedad internacional, al menos de la mayoría actuante, en todas las etapas de cada situación. Por el momento esto está aún distante, aunque ya haya algunos avances, pues en la sociedad internacional siguen imperando los intereses nacionales o la falta de ellos a través de la política del poder; de ahí que un solo país, o si acaso unos cuantos, pueden imponer su criterio y determinar la conducta de los demás o inhibirla, hasta en el propio perjuicio de éstos, ya sea que se trate de v. gr.:

a) bloquear a un país por casi cuatro décadas;

b) imponer extraterritorialmente fallos judiciales y decisiones políticas internos;

c) culpar a otros países de los males propios, especialmente de la drogadicción y el tráfico de estupefacientes; calificar⁶ su actitud, ya sea condescendiente o renuente, las políticas y acciones que emprendan en la materia, así como sus resultados; e imponerles sanciones a voluntad y conveniencia;

d) penar a la organización mundial (ONU) con la moratoria indefinida en el pago de las cuotas adeudadas⁷ o haciéndolo insuficiente y tardíamente, y hasta castigarla (ONUECC o UNESCO) con su retiro por resistirse a obedecer sus directrices;

e) impedir el alcance de los resultados esperados por la sociedad internacional, como sucedió en las reuniones de Río de Janeiro, en 1992, y Kyoto, en diciembre de 1997; o

f) decidir de manera unilateral e imponer las políticas y los cursos de acción de instituciones multilaterales con las que han mediatizado en particular al mundo postergado (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Co-

⁶ En inglés: *certify*.

⁷ Al 30 de septiembre del 2000 los Estados adeudaban a las Naciones Unidas un total de 3 mil millones de dólares: 2 500 millones del mantenimiento de la paz, 533 millones del presupuesto regular y 54 millones de los tribunales internacionales. Sólo Estados Unidos, que es el mayor deudor, debe las dos terceras partes: 1 930 millones de dólares: 430 millones del presupuesto regular y más de 1 500 millones del mantenimiento de la paz y los tribunales internacionales. Véase Organización de las Naciones Unidas, *The UN Financial Crisis*, Nueva York, Department of Public Information, United Nations 18 de octubre del 2000, p. 2.

mercio, ahora Organización Mundial de Comercio, etc.), o a una región o continente (OTAN y OEA).

Europa

Este continente interesó a los dos grandes como posible origen de una nueva guerra mundial, además de sus antecedentes, por ser lugar de confluencia de sus zonas de influencia, de la pugna ideológico-política y de confrontación de sus políticas de contención y disuasión.

No obstante, a pesar de la aplastante presencia de las superpotencias, en Europa sí se desarrollaron, desde época temprana y aun antes de la recuperación económica alcanzada a fines de los años cincuenta, importantes esfuerzos tendientes a mantener o recobrar su autonomía y una posición prominente en la política internacional tanto a nivel regional como mundial, aunque éstos han resultado en lo general infructuosos o insuficientes.

En Europa Occidental ha habido desde entonces una dicotomía entre la voluntad de mantener la relación estratégica con Estados Unidos y la lucha por alcanzar su propia posición de dominio o al menos compartir la del hegemón.

¿Cuáles son las principales amenazas a la paz y la seguridad en Europa en la posguerra fría?

1) El divisionismo y la sectorización de todo el continente, no únicamente en los aspectos ideológico-político y económico-moral, sino también nacional, geográfico, étnico, religioso, cultural, etc.;

2) el agravamiento de la disparidad económica y social, pues la desigual distribución del empleo nacional e internacional (Este-Oeste, Norte-Sur) está agravando la brecha socioeconómica de vastas regiones, minando a la vez el desarrollo pacífico y seguro;

3) la inexistencia de una estrategia verdaderamente paneuropea de desarrollo orientada económica, social y ecológicamente; únicamente hay diversos mecanismos subregionales (Asociación Europea de Libre Comercio, Unión Nórdica, Consejo de los Estados Bálticos, etc.) e incluso uno de tendencia continental a largo plazo (UE);

4) conflictos nacionales, étnicos y religiosos en escalada, en cuyo tratamiento los dirigentes suelen confundir y/o soslayar sus causas;

5) las limitaciones e ineficacia de las instituciones existentes en la materia;

6) los persistentes e importantes depósitos y emplazamientos de armas de destrucción en masa, especialmente nucleares,⁸ tanto continentales (de Rusia, Francia y Reino Unido) como extracontinentales (de Estados Unidos.); y

7) un exceso de armas convencionales y la continua modernización de los armamentos existentes, que son una significativa fuente de desconfianza e inestabilidad dentro y fuera del continente.

La sola venta de aviones caza estadounidenses a los países del Este, implicada en la proyectada expansión de la OTAN, se calculó cercana a los 10 mil millones de dólares,⁹ sin contar los lucrativos contratos de capacitación, adiestramiento, servicio y refacciones a largo plazo, otros tipos de armas, ni equipos complementarios como los de comunicaciones;

8) desproporcionadas fuerzas armadas con estructuras de orientación eminentemente ofensiva;

9) la amenaza potencial del uso de la fuerza militar y la violencia sigue considerándose más efectiva para el arreglo de las controversias; y

10) en el manejo de crisis y conflictos hay un énfasis en las soluciones militares e intervenciones y se da poca atención a la prevención y al uso de los métodos e instrumentos no militares para su arreglo.

Aunque en este punto hay que reconocer que recientemente la Comisión Europea planteó y ha empezado a desarrollar el proyecto de crear, además de la famosa fuerza europea de gestión de crisis, un dispositivo de reacción rápida destinado a actuar en casos de crisis no militares que permita movilizar rápidamente fuerzas de policía, funcionarios de aduanas, magistrados, así como otros interventores no militares para la prevención de conflictos y la gestión de crisis.¹⁰ Ambos dispositivos, aunque independientes, responden a la misma preocupación de dotar a la Unión Europea de una capacidad de gestión de situaciones críticas, incluyendo los medios para actuar militarmente cuando las circunstancias lo requieran.

⁸ Max Schmidt, "Reflections on a New Architecture of European Security" en *Peace and Security*, vol. XXIX, Viena International Institute for Peace, diciembre 1997, p. 1.

⁹ Jeremy Kahn, "Good Times for U.S. Defense Contractors. NATO Expansion Triggers an Arms Bazaar" en *Fortune*, núm. 11, Nueva York, Time Inc., 8 de junio de 1998, p. 24.

¹⁰ Comisión Européenne, "Gestion de crises militaires... et non militaires" en *EURINFO*, núm. 246, Bruselas, Comisión Européenne, junio 2000, pp. 2-3.

**Cronograma organizacional
sobre la paz y la seguridad en Europa**

<i>Año</i>	<i>Evento</i>
1945	División y ocupación cuatripartita de Alemania y Berlín (Conferencias de Yalta y Potsdam). Veto en el Consejo de Seguridad de la ONU (Conferencia de Yalta).
1947	Plan Marshall.
1948	Tratado de Bruselas (Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Holanda y Luxemburgo), que derivará seis años después, con la adhesión de Alemania e Italia, en la Unión Europea Occidental (UEO).
1949	Tratado de Washington. Consejo de Europa.
1952	Unión Europea de Defensa (UED) (no se constituyó).
1954	Tratado de Varsovia (OTV). Unión Europea Occidental.
1959	Fuerza Nuclear Multilateral (no constituida).
1975	Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) (Helsinki).
1989	Plan Mitterrand (de una confederación paneuropea) (no logrado). Casa Común Europea (Gorbachov).
1990	Carta de París para una nueva Europa.
1991	Acuerdo Trilateral (de los países de Europa Central: Checoslovaquia, Hungría y Polonia).
1994	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE, Conferencia de Budapest). Unión Europea (UE). Segundo pilar: Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Tratado de Maastricht. Sólo ratificada en 1997 con el Tratado de Amsterdam.
1995	Comunidad de Estados Independientes (CEI). Pacto de Estabilidad en Europa (OSCE).
1997	Consejo Conjunto Permanente (OTAN-Rusia).

Las altas metas y la maraña institucional

Si bien no existe ningún modelo ideal de seguridad europea, muchos años después del fin de la Guerra Fría no hay ninguna perspectiva clara sobre un régimen pa-

neuropeo para la estabilidad y el desarrollo no conflictivo del continente.¹¹

¹¹ Walter Schütze, "Promises and Predicaments of European Security at the End of the Century" en *Peace and Security*, vol. XXIX, Viena, International Institute for Peace, diciembre 1997, p. 12.

Las altas expectativas de la Cumbre de la CSCE celebrada en París en noviembre de 1990, explicitadas en la *Carta de París para una nueva Europa*, no se han realizado. Las metas acordadas en materia de derechos humanos, cooperación, solidaridad paneuropea y seguridad común, que aún no se han cumplido, están siendo reemplazadas por una tendencia hacia el predominio de lo militar y la política del poder en las relaciones internacionales.¹²

El Tratado de Amsterdam de 1997 no pudo precisar y reforzar, como se esperaba, el segundo pilar de la Unión Europea, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que Alemania pretende sea el pilar europeo en cuanto a la Alianza Atlántica.

Es indudable que sigue haciendo falta una nueva arquitectura paneuropea de paz y seguridad, pero los principales esfuerzos actuales en su búsqueda, al parecer, se basan únicamente en el reacomodo de los modelos e instituciones actuales que sobrevivieron a la confrontación Este-Oeste, especialmente la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea Occidental (UEO), con sus particulares interpretaciones del significado de "toda Europa", y su combinación con nuevas agrupaciones de diversa coherencia y carácter parcial como el Grupo de Visegrado, la Pentagonal, la Iniciativa de Europa Central (IEC), la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y el Consejo de los Estados Bálticos.

Sin embargo, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) —surgida en 1975, prácticamente en los últimos estertores de la Guerra Fría, y que en la Cumbre de París de 1990 se supuso que debía ser la columna vertebral de este nuevo orden de seguridad— rebautizada como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) durante la Cumbre de Budapest en 1994, ha sido marginada y sus actividades rara vez se mencionan, excepto para señalar sus limitaciones.

Por el contrario, es claro que desde mediados de 1994 Estados Unidos cambió su inclinación a institucionalizar la Asociación para la Paz, por la de ampliar la OTAN e imponerla como el instrumento fundamental para la paz y la seguridad en Europa, con todo lo que esta acción implica, principalmente en sentido inverso.

La paz y la seguridad del mundo son indivisibles, pero la de Europa, como la de América, está más ligada

a la de Estados Unidos, aunque la primera lo está igualmente de Rusia. Asimismo, su premisa básica es la cooperación y la solidaridad, no la marginación o el aislamiento a los que puede conducir la ampliación y extensión hostil y provocativa de la OTAN hasta las fronteras de Rusia,¹³ país que sigue siendo la otra superpotencia nuclear del planeta.

De todo este embrollo, la primera institución europea occidental creada en Estrasburgo después de la guerra, el Consejo de Europa, no sólo ha incrementado su membresía incorporando a los países del centro y Este del continente, incluyendo a Rusia, sino también su ámbito de responsabilidad, especialmente en el campo de los derechos humanos y la protección a las minorías nacionales.

En el mismo sentido, aunque la vigilancia y prevención de conflictos, así como la construcción de medidas de confianza y seguridad, siguen siendo tareas esenciales de la OSCE, Estados Unidos se las asignó a la OTAN en determinado momento de los conflictos militares de la ex Yugoslavia, ante la falta de interés y voluntad de los países europeos, con la decepción y el descrédito consecuentes de la OSCE, que no rebasó el papel de foro de retórica.

A pesar de muchos esfuerzos por un cambio significativo desplegados en la junta cumbre de la OSCE celebrada en diciembre de 1996, a su término, la Declaración de Lisboa sólo reafirmó el insatisfactorio *statu quo* e implicó que no se pudo avanzar en una dirección favorable.

Asimismo, en mayo de 1996, durante la Conferencia de Examen del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (FCE) de 1990, al tomar los 30 Estados parte la decisión de revisarlo para ajustarlo a las nuevas circunstancias,¹⁴ se usó la metáfora de la interconexión (*interlocking*) de la red de instituciones europeas, que algunos irónicamente han cambiado por interbloqueo (*interblocking*) que, no obstante, parece más veraz ante la actual confusión y duplicación de funciones de dichas instituciones. Cada vez es más obvio que este concepto, que frecuentemente se cita con la pretensión de promover la cooperación orgánica entre las instituciones actuales de seguridad y cooperación (OTAN, UE,

¹³ Véanse Oleg N. Bykov, "Cooperation or Self Isolation. NATO Syndrome in the Russian Policy" en *Peace and Security*, vol. XXIX, Viena, International Institute for Peace, marzo 1997, pp. 1-5; y Max Schmidt, *op. cit.*, p. 3.

¹⁴ Crispin Hain-Cole, "Relever le défi de l'adaptation du traité FCE" en *Revue de l'OTAN*, *op. cit.*, p. 16.

¹² Max Schmidt, *op. cit.*

UEO, OSCE), está orientado hacia un predominio exclusivo de la OTAN.

América

Por lo que toca a este continente, terreno natural de aplicación del Destino Manifiesto ejercido a partir de la Doctrina Monroe, siempre ha sido considerado por Estados Unidos como su coto de caza exclusivo.

Así, América fue rebautizada socarronamente por el hegemon capitalista como "hemisferio occidental", reservándose tal vocablo como denominación oficial propia; sentencia ominosa que hacía evidente su objetivo territorial fundamental, hasta ahora contenido en México, pero que debido a la no hostilidad o hasta simpatía manifestada por muchos Estados americanos frente a las potencias del Eje y su consecuente reticencia inicial a declararles la guerra, sólo vencida por Estados Unidos mediante presiones y argucias de todo tipo, haría menester para la superpotencia occidental substituir a la Unión Panamericana (UP) con otra organización que a la vez que asegurara su dominio sobre la región sirviera más eficientemente sus intereses: la Organización de Estados Americanos (OEA), pivote del sistema interamericano.

¿Cuáles son actualmente las principales amenazas a la paz y la seguridad en América?

1) La enorme asimetría de poder, así como en todos los órdenes del desarrollo humano, existente entre Estados Unidos y todos los demás países del continente, incluyendo relativamente a Canadá;

2) tal disparidad se reproduce al interior de los países de la región, de manera más acusada en los de menor desarrollo relativo, haciéndolos más vulnerables al influjo de los menos atrasados y limitando y distorsionando el alcance y los resultados de sus propios esfuerzos que, finalmente, poco o nada redundan en beneficio de las mayorías, que son asoladas por terribles calamidades y acentuadas carencias;

3) la Guerra Fría sirvió en América Latina y el Caribe, tal vez más que en ninguna otra parte del mundo, para el establecimiento y mantenimiento de regímenes dictatoriales que, amparados y apoyados por el paladín del "mundo libre", sometieron y explotaron sin misericordia a sus pueblos, acallando sus lamentos y demandas, y acentuando con ello todavía más la ya marcada

división existente entre unos cuantos ricos y privilegiados y las mayorías paupérrimas e indefensas.

4) los ignominiosos índices de pobreza general y extrema que ostenta la mayoría de los pueblos latinoamericanos y caribeños, cuyos gobiernos "elegidos democráticamente", caracterizados por la ineficiencia administrativa y la corrupción, se muestran dóciles y en algunos casos hasta orgullosos de seguir fielmente las directivas "neoliberales" estadounidenses, que van de la represión de las causas populares y el apoyo a los sectores pudientes, a una política entreguista de los bienes y recursos de la nación al capital extranjero y de asunción de la culpa, los esfuerzos y costos de la contención de graves problemas de la potencia del Norte, como la drogadicción y sus consecuencias;

5) el auge democrático-electoral dirigido y controlado por las mismas élites de las antiguas dictaduras ha sido un excelente ardid para mantener —y hasta hacer más eficiente— la explotación de los pueblos sumidos en el más inicuo subdesarrollo;

6) las enormes disparidades y asimetrías han sido un obstáculo infranqueable al ejercicio de una real y efectiva estrategia panamericana de desarrollo integral. Estados Unidos es un valladar para las iniciativas latinoamericanas, de por sí limitadas localmente, y las suyas sólo han sido parciales y volátiles, de acuerdo al énfasis de sus intereses particulares del momento, como en los casos de la Alianza para el Progreso y las Iniciativas para la Cuenca del Caribe y Empresa para las Américas;

7) el que la seguridad nacional de Estados Unidos no tenga límite alguno y sus relaciones se caractericen por la injerencia y el intervencionismo permanentes y diversos, incluyendo el militar, en todos los asuntos y cuestiones, como lo atestigua una interminable lista, en la que destacan Guatemala, Cuba, Dominicana, Granada, Panamá, Haití, etc.;

8) la persistencia de problemas fronterizos terrestres, como los de Guatemala y Belice, y marítimos, como los de Bolivia, Chile y Perú; Perú y Ecuador; Nicaragua y Colombia; Venezuela y Colombia, etc., que periódicamente amenazan o hacen resurgir la violencia e impulsan miniescaladas militares y armamentistas, a pesar de la disminución del gasto militar de la región en 1995 a 1.6 por ciento del PNB;

9) tales ejércitos y armamentos, frecuentemente con contingentes, recursos y equipos excesivos, contrastan con sus cuerpos de seguridad pública, por lo general insuficientes, no preparados, mal equipados e incapaces

de enfrentar de manera eficiente la delincuencia organizada en sus numerosas formas, que casi siempre están al servicio del poder, y que por presiones externas son dedicados equivocada y riesgosamente a otras funciones impropias, como la lucha contra el narcotráfico;

10) si bien los militares ya no gobiernan directamente, siguen teniendo una influencia exagerada en la orientación política y la toma de decisiones (Pinochet, Banzer, etc.) en muchos países; y

11) la difícil reintegración a la vida civil de importantes contingentes de ex combatientes que son desmovilizados como consecuencia de los pretendidos arreglos de los conflictos bélicos que han vivido por largo tiempo numerosos países, principalmente centroamericanos, dadas las deterioradas condiciones socioeconómicas de éstos, propicia que en gran número aquéllos se conviertan en mercenarios al servicio de los poderosos y la delincuencia organizada.

Esta nueva etapa de la organización regional americana se ha caracterizado por el absoluto dominio de Estados Unidos y su notorio descrédito debido al casi nulo papel positivo que aquélla ha tenido para América

Latina y el Caribe, como aconteció *v. gr.* en las negociaciones en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Perú y Ecuador, Haití, etc. O peor aún, cuando su desempeño o inacción tuvo consecuencias nefastas para determinados países y la región en su conjunto, como en los casos de Cuba, República Dominicana, las Malvinas, Granada y Panamá, que nutrieron un serio repudio casi generalizado, que sólo amainó con el paso del tiempo, ya que las reformas acordadas en los protocolos de Buenos Aires y San José no tocaron la sustancia ni cambiaron la esencia asimétrica de las relaciones "interamericanas".

Estados Unidos contuvo las presiones y substituyó la mediatización institucional regional por una red de relaciones bilaterales con cada uno de los países. Asimismo, el fracaso de los esfuerzos tendientes a lograr la transformación efectiva de la OEA motivó el surgimiento de acciones e instancias como las de México y Francia y los grupos Contadora y de Río, que no han sido del todo ineficaces.

A diferencia de Europa, en América no existe una maraña institucional, pero tampoco una organización

Cronograma organizacional sobre la paz y la seguridad en América

Año	Evento
1945	Veto en el Consejo Seguridad de la ONU (Conferencia de Yalta). Conferencia y Acta de Chapultepec sobre los problemas de la guerra y la paz.
1947	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), base de la OEA y el sistema interamericano. Punto cuatro (Truman ofrece una extensión del Plan Marshall a América Latina, nunca aplicada).
1948	Carta de Bogotá (de la OEA). Pacto de Bogotá (de solución pacífica de controversias, que no entró en vigor al no ratificarlo Estados Unidos y consecuentemente otros países).
1954	Se inicia en Guatemala una nueva etapa de intervencionismo militar estadounidense durante la segunda posguerra.
1961	Bloqueo económico de Cuba impuesto por Estados Unidos, aún vigente.
1962	Expulsión de Cuba de la OEA, aún vigente.
1982	Guerra de las Malvinas: superposición de la OTAN sobre la OEA.
1995	Declaración de Santiago (sobre medidas constructivas de confianza y seguridad).

que responda cabalmente a los intereses regionales de paz, seguridad y desarrollo, debido no sólo al dominio estadounidense sino, sobre todo, a la falta de voluntad política de la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños de oponerse al coloso del Norte y ejercer un papel autónomo responsable. La mediatización estadounidense ejercida a través del neoliberalismo ha sido sumamente eficaz para mantener la subordinación, pero ésta no podrá mantenerse indefinidamente, sobre todo ante el constante deterioro de las ya insostenibles condiciones socioeconómicas de la mayoría de los pueblos de la región.

El sistema de seguridad colectiva americano (TIAR) no está basado en una idea de cooperación colectiva para la erradicación de las amenazas a la paz y la seguridad continentales; es, sin duda, un instrumento al servicio de Estados Unidos y no de los países latinoamericanos y caribeños.

Sin embargo, una alentadora acción —relativamente reciente— de reivindicación institucional la constituye la *Declaración de Santiago sobre medidas constructivas de confianza y seguridad*, de noviembre de 1995, por la que se adoptaron las siguientes medidas:¹⁵

a) adopción gradual de acuerdos para la información previa de ejercicios militares;

b) intercambio de información y participación de todos los Estados miembros en el Registro de armas convencionales y el Informe internacional estandarizado sobre gastos militares de las Naciones Unidas;

c) promoción del desarrollo e intercambio de información concerniente a las políticas y doctrinas de defensa;

d) consideración de un proceso de consulta con miras a proceder a la limitación y el control de armas convencionales;

e) acuerdos sobre la invitación a observadores de los ejercicios militares, visitas a las instalaciones militares, arreglos para observar operaciones de rutina e intercambio de personal civil y militar para el entrenamiento regular y avanzado; y

f) desarrollo y establecimiento de comunicaciones entre autoridades civiles y militares de países vecinos de acuerdo con su situación fronteriza.

Estas importantes medidas deberían aplicarse y ser constantemente revisadas, verificadas y aumentadas.

¹⁵ Joaquín Tacsan, "Peace and Security in Latin America" en *Peace and Security*, vol. XXIX, Viena, International Institute for Peace, marzo 1997, p. 18.

También es importante desplegar mayores esfuerzos tendientes a la desmilitarización, la reducción de gastos militares y la claridad en la adquisición de armas. Además, estamos absolutamente seguros de que para construir un verdadero sistema multilateral eficiente de paz y seguridad en América es necesario, y hasta imprescindible, poner en vigor el Protocolo de Bogotá renovado.

Algunas ideas para la discusión

1) La futura arquitectura de paz y seguridad en Europa debe basarse en un orden que haga imposible la guerra. Se requiere una reorientación de la lógica del arreglo de controversias hacia lo no militar. Consecuentemente, los medios y métodos políticos, económicos, sociales y humanitarios de prevención y arreglo de controversias, deben ser el punto de partida y la esencia de las políticas exterior y de seguridad;

2) la salvaguardia de la paz debe ser aceptada como un prerequisite de alta complejidad para derribar las causas políticas, económicas, sociales y étnicas de las amenazas a la paz y como retos que requieren acción. Se necesitan estrategias de desarrollo orientadas social y ecológicamente en regiones de crisis agudas o potenciales, respaldadas financieramente. Las medidas militares de transferencia de estabilidad social deben ser reemplazadas por una genuina cooperación económica en pie de igualdad y real asistencia;

3) la seguridad y cooperación europea demanda una persistente reducción de los medios de guerra, desarme, reducción de fuerzas armadas y conversión de las industrias de armamentos. Se debe negociar en Europa un nuevo acuerdo sobre el desarme convencional, aplicando cortes drásticos a armamentos, fuerzas armadas, sistemas de armas y presupuestos militares, así como a la modernización cualitativa de los armamentos, además de un control efectivo a las exportaciones de armas;

4) un orden de paz en Europa debe basarse en la ausencia de armamentos ABC, por lo que se requiere continuar las negociaciones sobre desarme nuclear entre Estados Unidos y Rusia y su inmediata extensión a Europa y China, el abandono de la doctrina de la disuasión nuclear;

5) un enfoque integrado paneuropeo trasatlántico orientado hacia estructuras civiles constructoras de seguridad para todos los países, para lo que se requiere:

a) participación de todos los países miembros de la OSCE;

b) seguridad igual conjunta con garantías de seguridad obligatorias para todos los países;

c) igualdad de derechos, participación en la toma de decisiones, relaciones democráticas, asociación más que socios de distinto nivel, renuncia a formar bloques unilaterales o grupos de países; y

d) consideraciones de las diferencias en las condiciones de desarrollo y solidaridad de los países más grandes y fuertes con los más pequeños y débiles.

La seguridad y cooperación en Europa sólo se puede lograr con la participación de Rusia y no con su aislamiento (*v. gr.* extensión de la OTAN a sus fronteras). El vínculo trasatlántico con Estados Unidos y Canadá es igualmente indispensable;

6) un orden de paz y seguridad europeo debe estar basado en la estricta observancia de los principios válidos de derecho internacional, con especial énfasis en el imperio del derecho más que en el de la fuerza. Para ello, se deben cumplir las siguientes demandas:

a) los Estados deben reconocer y proteger el derecho a la seguridad de los individuos y los grupos o minorías étnicas;

b) interna e internacionalmente se debe aplicar el principio de que la violencia militar no es un medio legítimo de política; y

c) la intervención militar en los conflictos internos debe estar proscrita; y

7) concebido y desarrollado como un acuerdo regional de acuerdo con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas.

Nuevos retos a las instituciones existentes

Es necesario reconocer las limitaciones y la ineficacia de las instituciones existentes. Los esfuerzos de adecuación se han hecho sólo con base en las estructuras occidentales existentes, parciales y fragmentarias, pues generan divisiones y predomina lo militar. Por otro lado, el frecuentemente citado concepto de interconectar

las instituciones, que pretende promover la cooperación orgánica entre las instituciones actuales de seguridad y cooperación (OTAN, UE, UEO, OSCE), está orientado hacia un exclusivo predominio de la OTAN.

La OTAN

1) Es una alianza militar activa que inició su adaptación desde la Cumbre de Londres en 1990 y así continuó en la Cumbre de Bruselas de 1994, buscando una estructura de seguridad cooperativa y una identidad europea de seguridad y defensa. Sin embargo, la OTAN es, y seguirá siendo, una alianza militar; nunca ha cambiado su perfil tomando en consideración los intereses de sus miembros;

2) sus zonas de seguridad son desiguales;

3) hay un marcado énfasis en el reforzamiento de sus componentes ofensivos;

4) ha empezado a desplazar a la ONU, particularmente al Consejo de Seguridad, en cuanto al arreglo de conflictos, convirtiéndolo en materializador de las políticas de la OTAN, que presumen del abuso de la fuerza y de sobrepasar al Consejo de Seguridad;

5) difícilmente puede disminuir sus armamentos;

6) no tiene respuestas para los desafíos reales del futuro. La naturaleza de su percepción y práctica de la seguridad es puramente militar y no puede enfrentar los desafíos no militares. Es incapaz de desarrollar una política económica y social y de establecer medios de solución pacífica de los conflictos, por lo que su curso puede ser contraproducente;

7) no representa ni puede hacer a toda Europa; y

8) es causa de división, a largo plazo, de Europa.

Por todo ello, es menester:

a) reducirla a su original función de defensa;

b) recortar drásticamente su potencial militar y su gasto en armamentos;

c) abandonar los planes de extensión; y

d) transferir a la OSCE las tareas relativas al Consejo de Cooperación y la Asociación para la Paz.