

HACIA UNA NUEVA CONCEPCION DE LA SEGURIDAD: LAS APORTACIONES DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES EUROPEAS

Manuel Pérez González
*Catedrático de Derecho Internacional Público
de la Universidad Complutense de Madrid*

SUMARIO

I. EL REGIONALISMO EUROPEO Y SU ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL.—II. LAS ORGANIZACIONES EURO-OCCIDENTALES Y EL NUEVO CONTEXTO EUROPEO.—III. UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD EUROPEA.—IV. HACIA UNA NECESARIA E INEVITABLE CONCERTACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES.—V. BREVE CONSIDERACIÓN FINAL.

I. EL REGIONALISMO EUROPEO Y SU ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

Se ha dicho con razón que es en el área europea donde el fenómeno de la cooperación regional ha tenido un más amplio desarrollo, presentando además peculiaridades específicas —las Comunidades Europeas y su original ordenamiento jurídico— que están proyectando su influjo fuera incluso de dicha área (1).

No vamos a detenernos aquí en los antecedentes del regionalismo europeo que hoy se ofrece a nuestra vista. Baste remitirnos a este respecto a la excelente exposición de A. Truyol Serra «La integración europea: Idea y realidad» (2), en la cual se analizan tanto los proyectos doctrinales que desde distintos presupuestos han venido apuntando a reconstituir la vieja unidad perdida de Europa como los intentos que en la práctica, y sobre todo a partir de la segunda guerra mundial, proliferaron con vistas a articular la cooperación entre los países europeos a la salida de aquel devas-

(1) Ver al respecto M. DÍEZ DE VELASCO en el capítulo XXI del Manual *Las organizaciones internacionales*, 8.ª ed., Madrid, 1994, p. 315.

(2) A. TRUYOL SERRA, *La integración europea: Idea y realidad*, Madrid, 1972.

tador conflicto, cuyas consecuencias, entre otras, aportaron una división de Europa en dos partes marcadas en su propia trayectoria política por la confrontación bipolar postbélica, hasta el punto de que el continente europeo aparecía como la expresión álgida de la tensión entre los dos grandes bloques.

De ahí que durante el largo período de la guerra fría —cuarenta años— el regionalismo europeo se organizó sobre la base de conciertos convencionales bilaterales y estructuras institucionales establecidos entre los países a un lado y otro de la divisoria político-ideológica, dando lugar a «esquemas de solidaridad» asentados en presupuestos radicalmente diferentes, diríase que irreconciliables. En el plano de la organización internacional, ello ha condicionado el estudio del regionalismo europeo, distinguiéndose entre organizaciones del área de la Europa occidental y organizaciones del área de la Europa central y oriental. Distinción ésta que, tras la *débaclé* de los regímenes de socialismo real en el Este, aún se mantiene, aunque, obviamente, sobre bases de análisis muy distintas, en diversos Manuales de Organización internacional (3), teniendo en cuenta la eclosión en aquella segunda área de nuevas estructuras como la Comunidad de Estados Independientes (CEI), que, de acuerdo con uno de sus actos constitutivos, la Declaración de Alma Ata de 21 de diciembre de 1991, «no es un Estado ni una estructura supranacional», y que puede caracterizarse como una organización interestatal en estado incipiente que busca su identidad en un difícil proceso no exento de tensiones y situado entre dos polos de atracción: por una parte, la necesidad objetiva de cooperación entre unos nuevos Estados con fuertes interdependencias heredadas del pasado, y, por otra parte, la aversión a toda estructura centralizada que recuerde bajo algún aspecto a la extinta Unión Soviética (4).

Con todo, aquella rígida dualidad con reflejo institucional durante el período de la guerra fría se vio corregida con la apertura del *proceso de Helsinki*, proceso político que, aprovechando circunstancias propicias de distensión, apuntó desde el principio a crear las condiciones para la consolidación de un vasto espacio de seguridad paneuropeo —incluyendo, pues, las dos Europas— con participación de los Estados Unidos y Canadá. Este proceso, que según el tópico al uso se extiende desde Vancouver a Vladivostok, se ha caracterizado por el doble hecho de basarse

(3) Así, en *Las organizaciones internacionales*, cit. (ver caps. XXI y XXVII).

(4) En este sentido, G. GARZÓN CLARIANA en el capítulo XXVII de *Las organizaciones internacionales*, cit., p. 434.

en su desarrollo en el consenso de todos los Estados participantes y de apoyarse en cuanto a la adopción de acuerdos y resoluciones en compromisos políticos, desprovistos en este sentido de valor jurídico-internacional en sentido estricto, siendo esto aplicable a la propia Acta Final de Helsinki suscrita el 1 de agosto de 1975 (5). Dicho proceso, cuya expresión político-institucional es la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), ha venido experimentando desde el final del período de la guerra fría una progresiva institucionalización, hasta el punto de que, como algún autor ha advertido, el conjunto de sus estructuras y funciones se orienta cada vez más hacia la constitución de una nueva organización internacional (6). En esta línea está situada la Declaración de Budapest («Hacia una auténtica asociación en una nueva era») adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la CSCE el 6 de diciembre de 1994, que expresa la decisión colectiva de dar un nuevo impulso político a la Conferencia, que en adelante será conocida como Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), lo que, no obstante, y según se reconoce en una de las «Decisiones» acordadas en la propia reunión de Budapest, no altera ni el carácter (político) de los compromisos de la CSCE ni la condición jurídica de la CSCE y de sus instituciones, permaneciendo la CSCE «flexible y dinámica en su desarrollo organizativo».

Una observación que procede hacer con respecto a las organizaciones del área de la Europa occidental es que su pertenencia a ellas nunca dejó de estar supeditada a la condición de responder los Estados participantes a ciertas exigencias derivadas del acervo político-cultural propio del occidente europeo, entre ellas la posesión de una organización política interna de carácter democrático. Dicha condición, explícita en algunos tratados constitutivos como el del Consejo de Europa o el de la Alianza Atlántica, ha funcionado en la práctica en otras organizaciones —así, en las Comunidades Europeas— como un criterio básico de admisibilidad introducido a través de la acción de los órganos de la organización sobre la base de un sólido acuerdo político de los Estados miembros. Un reflejo institucional de la influencia de aquel acervo político-cultural en la cooperación entre los Estados de esta área geográfica es el hecho de estar dotadas algunas de

(5) Cfr. F. M. MARIÑO MENÉNDEZ, «La Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE)», en el capítulo XXVII de *Las organizaciones internacionales*, cit., p. 435.

(6) F. M. MARIÑO MENÉNDEZ, *loc. cit.*

las correspondientes organizaciones de órganos de control —de diversa naturaleza y con funciones de distinto tipo, no obstante— representativos de las fuerzas políticas de los Estados miembros (así, los órganos «parlamentarios» del Consejo de Europa, de la Unión Europea Occidental o de las Comunidades Europeas) o de órganos consultivos donde están representados los diferentes sectores de la vida económica y social de esos Estados (como es el caso del Comité Económico y Social de la CE y de la CEEA) o los intereses de las diversas colectividades territoriales (tal como ocurre con el Comité de las Regiones, incrustado en la estructura institucional de la CE por obra del Tratado de Maastricht).

II. LAS ORGANIZACIONES EURO-OCCIDENTALES Y EL NUEVO CONTEXTO EUROPEO

Superada la guerra fría e inaugurado un nuevo contexto de relaciones internacionales asentado en la «conversión» de los países ex-socialistas a la fe occidental en la democracia pluralista y la economía de mercado —dos pilares básicos de un nuevo tipo de cooperación interestatal consagrados en el marco de la CSCE en la Carta de París para una nueva Europa, adoptada el 21 de noviembre de 1990 (7)—, viene a plantearse a cada una de las organizaciones nacidas en el área de la Europa occidental, incluida la OTAN, alianza defensiva frente al Este, la cuestión de la estructuración de sus relaciones con los países de la Europa central y oriental. Dejando aparte la OSCE, que en su calidad de institución paneuropea integrada por cincuenta y tres Estados (incluidos los nuevos Estados balcánicos y euroasiáticos resultantes de la escisión de Checoslovaquia y de la disolución de Yugoslavia y de la URSS) ha visto reforzarse y cobrar realidad algunos de sus principios prístinos, como el del respeto de los derechos humanos o el de la solución pacífica de controversias, y ha postulado otros nuevos como el de la adhesión al sistema de economía de mercado, otras organizaciones europeas se enfrentan en la actualidad al reto de su ampliación al Este. De hecho, el Consejo de Europa, organización de cooperación con fines generales que a nuestro juicio es la expresión institucional por excelencia de aquel acervo político-cultural del occidente europeo, acoge ya en su seno como miembros de pleno derecho a doce países de la Europa central y del Báltico (Albania, Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Esto-

(7) Ver F. M. MARIÑO MENÉNDEZ, «La Carta de París para una nueva Europa», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1991, pp. 153-176.

nia, Hungría, Letonia, Lituania, Moldavia, Polonia y Rumanía), contando hoy, tras esas incorporaciones y la de Andorra, con treinta y seis miembros; y en la actualidad está en curso el procedimiento de adhesión de otros cinco países (Bielorrusia, Croacia, antigua República Yugoslava de Macedonia, Rusia y Ucrania), todos los cuales, así como Bosnia-Herzegovina, disfrutan ya del estatuto de invitado especial ante la Asamblea Parlamentaria y se benefician de programas de asistencia y de apoyo a las reformas democráticas internas que constituyen una condición indispensable para la incorporación plena al Consejo de Europa (8).

Por su parte, la OTAN ha iniciado hace algún tiempo un proceso de reflexión sobre el tipo de relaciones a establecer con los países del centro y el este de Europa. Ya en la Declaración de Londres sobre una Alianza Atlántica renovada (6 de julio de 1990) y en la Declaración de Roma sobre la paz y la cooperación (8 de noviembre de 1991), los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la OTAN expresaban su intención de crear enlaces diplomáticos regulares con aquellos países y de establecer relaciones institucionales de consulta y cooperación recíprocas sobre cuestiones políticas y de seguridad. A fin de propiciar un acercamiento paulatino de dichos países a la Alianza, ésta estableció a finales de 1991 el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) al que se incorporaron varios países con la hoy extinta Unión Soviética a la cabeza; y, como una especie de preludeo a posibles incorporaciones plenas, la propia Alianza promovió, a iniciativa del Presidente Clinton, la creación de la Asociación para la Paz (APP) —cuyos perfiles quedaron definidos en el Documento Marco hecho público en la Cumbre de Bruselas de los días 10 y 11 de enero de 1994—, invitando a tal efecto a incorporarse a la nueva estructura a los Estados que ya venían participando en los trabajos del CCAN y a otros Estados de la CSCE capaces y deseosos de contribuir a las tareas de la Asociación sobre la base de programas individuales de asociación que, en su conjunto, contribuyen a establecer el Programa (general) de trabajo de

(8) En la Declaración adoptada en Viena por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Consejo de Europa en su reunión de octubre de 1993 se aportaron, entre otras indicaciones respecto de las candidaturas de adhesión, la necesidad de unas elecciones libres de los representantes políticos, la garantía de la libertad de expresión y, muy particularmente, la disposición a incorporarse al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y a aceptar en un plazo breve el conjunto de sus disposiciones de supervisión y control. Ver, en relación con estas cuestiones, las observaciones del actual Secretario General del Consejo de Europa, D. Tarschys, en su artículo «Le Conseil de l'Europe: Vers une vaste espace de sécurité démocratique», publicado en *Revue de l'OTAN*, n.º 6, déc. 1994/n.º 1, jan. 1995, pp. 8 y ss.

la Asociación que encarna, por decirlo así, la estrategia común de la Alianza en materia de apertura a otros países (9). Al 30 de junio de 1995, veintisiete Estados no miembros de la OTAN, incluida Rusia, habían suscrito el Documento Marco de la Asociación. En cuanto a la posible ampliación de la OTAN mediante la incorporación de nuevos Estados como miembros de pleno derecho, es hoy objeto de debate en el seno de la Alianza. En la Reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte celebrado en la sede de la OTAN el 1 de diciembre de 1994, los Ministros de la Alianza decidieron abordar el estudio sobre la ampliación, contemplándola en el marco de un proceso evolutivo que tenga en cuenta los desarrollos políticos y de seguridad en el conjunto de Europa. Lo cual equivale a una integración escalonada, en la que tal vez los cuatro países integrantes del «Grupo de Visegrado» (Polonia, República checa, Hungría y Eslovaquia) se presentan como candidatos privilegiados. En todo caso, el estudio ya iniciado sobre la ampliación al Este deberá clarificar la cuestión de qué procederá hacer para asegurar que una OTAN ampliada siga siendo la alianza defensiva fuerte que es hoy (10). En la citada Reunión Ministerial de finales de 1994, los Ministros se declararon convencidos de que la ampliación de la Alianza deberá reforzar su eficacia, contribuir a la estabilidad y la seguridad del conjunto de la región euroatlántica y favorecer la realización del objetivo consistente en el mantenimiento de una Europa sin división (11); y por otra parte consideraron que dicha ampliación será complementaria con la de la Unión Europea, proceso paralelo que por su parte contribuye también de forma significativa a extender la seguridad y la estabilidad a las nuevas democracias del Este.

En lo que a la propia Unión Europea concierne, la incorporación de algunos de los países de la Europa central y oriental (PECOs) al proceso de integración encarnado por la Unión, sin dejar de considerarse factible, se contempla con las lógicas cautelas, teniendo en cuenta que, aparte de las exigencias derivadas del acervo político-cultural vigente en el occidente europeo y prioritarias en la actitud de la Unión respecto de las nuevas candidaturas, están aquéllas que resultan de la necesidad de una homoge-

(9) En este sentido, R. E. HUNTER, «L'élargissement: Un des éléments d'une stratégie visant à favoriser l'extension de la stabilité à l'Europe centrale», en *Revue de l'OTAN*, n.º 3, mai 1995, p. 6.

(10) R. E. HUNTER, trabajo citado, p. 4.

(11) En concreto, los Ministros convinieron en que la ampliación debería efectuarse de manera que preservase la aptitud de la Alianza para cumplir sus funciones esenciales de defensa común, y para emprender las nuevas misiones de mantenimiento de la paz, y que siguiese sosteniendo los principios y objetivos del Tratado de Washington.

neidad o, al menos, una relativa equivalencia en cuanto a las estructuras socioeconómicas de los países integrantes. De ahí que desde las instancias comunitarias se haya apuntado que la adhesión de los PECOs, aparte de requerir la concurrencia de ciertas condiciones políticas indispensables, exige que los países candidatos estén dotados de una economía de mercado viable y, en concreto, sean capaces de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado interior y de suscribir los objetivos de la unión económica y monetaria (12). Con razón se ha dicho que la adhesión de estos países depende, en último término, de las variables condiciones económicas y políticas de los mismos, cuya evolución resulta en estos momentos incierta (13). Y aunque los Acuerdos de asociación concluidos por la CE con Polonia, Hungría, las Repúblicas checa y eslovaca, Rumania y Bulgaria podrían considerarse —al menos respecto de los cuatro integrantes del «Grupo de Visegrado»— como una preparación próxima para la plena incorporación, reforzada por lo demás por una intensificación de los mecanismos de diálogo, parece cierto que, en la medida en que los PECOs —a diferencia de los tres países AELC incorporados en la cuarta ampliación— aún no están en condiciones de incorporarse como miembros a la Unión Europea, el establecimiento de las condiciones de funcionamiento de la Unión que permitan en el futuro su incorporación resulta un paso previo necesario de cara a una quinta ampliación (14).

Mientras tanto, y como alternativa más razonable frente a otras propuestas desde diversos sectores (15), se ha apuntado la conveniencia de explotar todas las posibilidades que ofrecen los Acuerdos Europeos en su calidad de instrumentos destinados a ayudar a los PECOs en su desarrollo económico y en sus esfuerzos de reforma política, así como de reforzar los mecanismos orientados a asegurar el diálogo y la concertación de los PECOs en sus relaciones con la Unión Europea y de incentivar la cooperación regional entre ellos (16).

(12) En este sentido se pronuncia el Consejo Europeo de Copenhague de 21-22 de junio de 1993. Sobre estas cuestiones, ver el excelente trabajo de I. LIROLA DELGADO, que bajo el título «Las relaciones entre la Unión Europea y los países de Europa Central y Oriental: Los Acuerdos Europeos en el marco de la ampliación de la Unión Europea», figura en la *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, pp. 71-99.

(13) I. LIROLA DELGADO, trabajo citado, p. 77.

(14) Ver al respecto, I. LIROLA DELGADO, trabajo citado, p. 91.

(15) Entre ellas, la adhesión sólo a los pilares intergubernamentales de la Unión o sólo a algunos de los aspectos del pilar comunitario, la participación sin derecho a voto, etc.

(16) I. LIROLA DELGADO, trabajo citado, pp. 96-97.

En cuanto a la UEO, ha dado pasos también en la vía de una integración gradual de los países de la Europa central y oriental en las estructuras de seguridad europeas. Así, ha instaurado el estatuto de asociado, proponiéndolo en la reunión del Consejo celebrada en Kirchberg el 9 de mayo de 1994 para nueve países del centro de Europa y del Báltico (Bulgaria, las Repúblicas checa y eslovaca, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía). Así, y junto a la categoría de miembros de pleno derecho de la que hoy disfrutaban diez Estados —todos ellos miembros también de la Unión Europea y de la OTAN—, son identificables otras categorías como la citada de Estados asociados (los cuales ya participaban desde 1992 en un Foro de Consultas *ad hoc*), la de Estados observadores, miembros de la Unión Europea (Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia), y la de miembros asociados, reservada a aquellos Estados no pertenecientes a la Unión Europea aunque sí a la OTAN (Islandia, Noruega y Turquía). En lo que se refiere en concreto a los nueve países con estatuto de asociación, se trata de una iniciativa complementaria a la de cooperación con la Alianza Atlántica —a través, sobre todo, de la Asociación para la Paz— y con la Unión Europea en el marco de la propuesta de creación de un Pacto de Estabilidad en Europa. La UEO, en fin, ha iniciado, con la participación de los países asociados, un proceso de reflexión sobre la nueva situación europea en el terreno de la seguridad, que podría conducir en su día, de acuerdo con una propuesta francesa, a la redacción de un libro blanco sobre la seguridad europea. Entre tanto, la Organización ha aprobado un Documento que contiene conclusiones provisionales sobre la definición de una Política Europea de Defensa Común (PEDC), interviniendo esos países en las deliberaciones finales en torno a su texto. Y la propia Organización ha discutido la eventual participación de dichos países en sus actividades operacionales con vistas a incluirlos en sus planes de despliegue y de rotación relacionados con operaciones de asistencia humanitaria, de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis (17).

Para concluir, parece oportuno que nos refiramos a ciertos ensayos de cooperación regional con participación de países de uno y otro lado de la antigua línea divisoria entre el occidente y el oriente europeos. Vale la pena citar entre ellos la Iniciativa para Europa Central (integrada por Austria, las Repúblicas checa y eslovaca, Hungría, Italia, Polonia y, en su día, Yugoslavia), el Consejo de Cooperación del Mar Negro (que agrupa a

(17) Ver al respecto H. VAN MIERLO, «L'UEO et l'OTAN: Perspectives de rééquilibrage de leurs relations», en *Revue de l'OTAN*, núm. 2, mars 1995, p. 8.

Bulgaria, Rumanía, Moldavia, Ucrania, Rusia, Georgia, Azerbaijón, Armenia y Turquía) y el Consejo de los Estados del Báltico (en el que participan diez países de la región báltica, incluidos cuatro de la Unión Europea y Rusia). Estas nuevas estructuras, que no pretenden ser alternativas a la Unión Europea ni obstáculos para la futura incorporación a ésta de los países europeo-orientales en ellas participantes, responden, según se ha dicho con acierto, al objetivo de desarrollar entre sus respectivos socios una extensa cooperación en los ámbitos político, económico, científico-técnico y cultural, susceptible de contribuir de modo concreto a la integración progresiva de Europa, convirtiéndose así dichas estructuras en pilares importantes de la arquitectura europea global (18).

De todo lo expuesto hasta aquí cabría deducir la existencia de distintas posiciones tácticas de las organizaciones europeas nacidas en su día en el área de la Europa occidental en lo tocante a sus relaciones con los países de la Europa central y oriental, posiciones que en definitiva responden a las expectativas, las exigencias y las inquietudes de esas diversas organizaciones respecto de los procesos políticos en aquellos países que condicionan su eventual integración en el cuadro de valores e intereses representado por cada organización. Sirviendo de telón de fondo a todo ello la necesidad, sentida por todos, de convertir a Europa en un vasto espacio de paz y seguridad.

III. UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD EUROPEA

Algunas de las organizaciones europeas aquí analizadas parecen significarse por una expansión vertical de sus funciones. Dejando aparte el Consejo de Europa —que desde su oríen es una organización de fines generales—, se aprecia en ciertas estructuras una tendencia a desbordar los límites originariamente puestos a su actuación. Ello es particularmente significativo en dos organizaciones emblemáticas como la Alianza Atlántica y la Unión Europea. La primera, reivindicándose como la clave de toda una estructura europea de seguridad en sentido lato reforzada por el nexo transatlántico, lo que la lleva a presentarse como una *comunidad* atlántica en la que los aspectos políticos de la cooperación (derechos de la persona, protección del medio ambiente, defensa del capitalismo liberal) tienden a

(18) En este sentido, U. CEVIKÓZ, «L'intégration européenne et les nouvelles initiatives de coopération régionale», en *Revue de l'OTAN*, núm. 3, juin 1992, pp. 26-27.

cobrar creciente relevancia. La segunda, añadiendo a su espectro competencial nuevos campos de acción (cultura, salud pública, investigación y desarrollo tecnológico) e introduciendo en su propio desarrollo ingredientes propios de una verdadera unión política (derechos especiales de los ciudadanos de la Unión) con tendencia a abarcar incluso, en vista de su posible comunitarización en el futuro, las cuestiones relativas a la seguridad, con la salvedad de que la política de la Unión en este terreno deberá ser compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en el marco del Tratado del Atlántico Norte (art. J.4, apartados 1 y 4 del Tratado de la Unión Europea).

Ello implica la percepción por parte de esas organizaciones y de sus países integrantes de la necesidad de proyectar el concepto de seguridad a nivel europeo más allá de las coordenadas puramente defensivas y militares. A este respecto es significativa la posición inalterable de la Alianza Atlántica desde las ya citadas Declaraciones de Londres (1990) y de Roma (1991). En ésta, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Alianza consideraban que la nueva situación en Europa venía a propiciar una visión extensa de la estabilidad y de la seguridad englobando en ella los aspectos políticos, económicos, sociales y ecológicos a la par que la indispensable dimensión de la defensa, e insistían en que el nuevo concepto estratégico de la Alianza parte del hecho de que la seguridad de ésta debe contemplarse en un contexto global, lo que conlleva la necesidad de intensificar las consultas políticas entre los Estados miembros —previstas en general en el art. 4 del Tratado de Washington— y de coordinar sus esfuerzos a fin de hacer frente a unos riesgos cada vez más diversos (proliferación nuclear, ruptura de los aprovisionamientos en recursos vitales, actos de terrorismo, etc.).

Esta concepción de la *seguridad por la cooperación* no sólo alude a una necesidad de concertación en el seno de la Alianza, sino que se vincula a la idea de que la seguridad de los dieciséis socios atlánticos es indisociable de la de todos los otros Estados europeos. Es por eso por lo que en la Declaración de Bruselas de 11 de enero de 1994, los Jefes de Estado y de Gobierno aliados consideraban que la consolidación y la salvaguarda, en el conjunto del continente europeo, de sociedades democráticas libres de toda forma de coerción o de intimidación constituyen para la Alianza una preocupación directa y real; y en este sentido se congratulaban por el fortalecimiento de la CSCE en su condición de única organización que agrupa a todos los países de Europa y de América del Norte y que constituye un instrumento de diplomacia preventiva, de prevención de conflictos, de

seguridad por la cooperación y de promoción de la democracia y de los derechos humanos.

Uno de los rasgos característicos de la CSCE, hoy OSCE, es, en efecto, la sustentación de un vasto concepto de seguridad que vincula la paz, la seguridad y la prosperidad al respeto de los derechos humanos y de las libertades democráticas y a la existencia de una economía de mercado, lo que configura, en definitiva, a esta estructura europea en progresiva institucionalización como una verdadera comunidad de valores (19). No en vano en la Declaración de Budapest de 6 de diciembre de 1994 los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados participantes en la Conferencia reiteraban su decisión de edificar una auténtica *asociación de seguridad* entre todos esos Estados guiándose por el concepto extenso de seguridad que le es propio a la Conferencia y que estriba en los criterios ya expuestos. Y en la Decisión relativa al fortalecimiento de la CSCE adoptada en la citada cumbre de Bucarest se destaca entre las funciones de la Conferencia la de «servir, sobre la base de normas consensuadas, de foro inclusivo y global para la consulta, la adopción de decisiones y la cooperación en Europa».

Esta filosofía CSCE de una seguridad *lato sensu* a través de la cooperación es la que, en un nuevo contexto de relaciones europeas en las que parecen ir incorporándose como *partners* los países de la Europa central y oriental, han hecho suya organizaciones como la OTAN, la UEO y la propia Unión Europea, esta última ayudando a esos países a acceder a un cierto nivel de prosperidad y a participar en una gran empresa económica común. El punto de referencia es, en definitiva, la idea de una estructura de seguridad europea en cuyo seno los diferentes procesos se desarrollan en paralelo, dado que las integraciones económica, política y militar están estrechamente ligadas y resultan de hecho indivisibles (20). Con razón se ha podido decir que la nueva situación geoestratégica en Europa reclama una readaptación de la mayor parte de los mecanismos existentes (incluidas la Alianza Atlántica y las instituciones europeas) que responda a la primacía de lo político sobre lo militar y lo económico y a la necesidad de arrimar política y estratégicamente a la Europa occidental a los países de la Europa central y oriental (21).

(19) Como una comunidad de valores, de objetivos y de responsabilidades caracteriza a la CSCE, M. VAN DER STOEL en su artículo «Prévenir les conflits et consolider la paix: Des défis pour la CSCE», en *Revue de l'OTAN*, n.º 4, août 1994, pp. 7-12.

(20) En este sentido, H. VAN MIERLO, trabajo citado, p. 7.

(21) W. VAN EEKELLEN, «Les nouvelles missions de l'UEO», en *Revue de l'OTAN*, n.º 5, oct. 1993, p. 19.

En otras palabras, y recogiendo una idea del malogrado Secretario General de la OTAN Manfred Wörner, la seguridad, la estabilidad y la prosperidad en la nueva Europa sólo pueden venir de un *cuadro institucional homogéneo* cuyas principales piezas serían la OTAN, una unión política europea y el proceso institucionalizado de la CSCE, lo que supone estrechar los lazos entre estas tres instituciones con vistas a una interacción creativa del conjunto. En igual sentido se habían pronunciado los Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza al advertir que ninguna institución podría por sí sola hacer frente a todos los desafíos que se presentan en la nueva Europa, haciéndose necesaria, por tanto, una acción concertada del conjunto de instituciones interesadas en la construcción de la nueva arquitectura de seguridad europea, en particular la OTAN, la CSCE, la Comunidad Europea, la UEO y el Consejo de Europa (22).

IV. HACIA UNA NECESARIA E INEVITABLE CONCERTACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES

En esa línea de convergencia de las distintas instituciones activas en el escenario europeo en torno a una concepción integral de la seguridad en el Continente, parece obvia la necesidad de una conjunción de esfuerzos y de una concertación de actuaciones entre las distintas piezas de aquel cuadro institucional global, sin perjuicio de reconocer que cada una de ellas responde a unas percepciones políticas de la integración y a unos objetivos que la distinguen de las restantes y que incluso aconsejan estrategias diferentes sobre su evolución a corto plazo, sobre el sentido de sus relaciones con los otros *partners* del conjunto y sobre el propio calendario de previsibles incorporaciones de nuevos miembros. Ello hace que la situación presente se caracterice, sobre todo en lo que respecta a la distribución de cargas entre las distintas instituciones, por la fluidez propia de lo transitorio.

A pesar de todo, una coherencia en la actuación de esas distintas instituciones es buscada por todas ellas bajo el signo de la convergencia y la complementariedad.

Un ejemplo al respecto lo ofrece el Consejo de Europa, contribuyendo a la promoción de la seguridad democrática —una versión quintaesenciada de aquella concepción de la seguridad *lato sensu*— al dar expresión jurídica a

(22) Declaración de Roma sobre la paz y la cooperación, adoptada en la capital italiana el 8 de noviembre de 1991; párrafo 3.

ciertos valores subyacentes a la seguridad europea —como es el caso de la elaboración de instrumentos para la protección de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías y de estas mismas (23)—, colaborando en la prevención de conflictos mediante la adaptación de sus programas de asistencia a las reformas democráticas emprendidas por los nuevos Estados miembros y por los candidatos a la adhesión, y desarrollando acciones cooperativas con otras organizaciones como la Unión Europea o la CSCE (con esta última sobre todo en el terreno de la dimensión humana) (24).

Ya en 1989 el Consejo de Europa había adoptado, a través de su Comité de Ministros, una Declaración sobre el papel futuro del Consejo de Europa en la construcción europea, en la que se expresaba la convicción de que la finalidad estatutaria del Consejo de llevar a cabo una unión entre sus socios basada en los principios de la democracia pluralista y en los derechos humanos representa una contribución indispensable para cualquier esfuerzo dirigido a la unidad europea (25). Más recientemente, en la Declaración adoptada el 9 de octubre de 1993 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa (Declaración de Viena), venía a explicitarse el propósito de poner a esta organización en plena disposición para contribuir a la seguridad democrática, para afrontar los desafíos de la sociedad del siglo XXI, expresando jurídicamente los valores que definen la identidad europea, y para favorecer el mejoramiento de la calidad de vida; recalándose que estos objetivos requieren un reforzamiento de la coordinación de los trabajos del Consejo de Europa con los de otras instituciones que concurren en la construcción de una Europa democrática y segura —en particular la Unión Europea y la CSCE—, a fin de satisfacer las exigencias de complementariedad y de una mejor utilización de los recursos.

Otra institución de gran espectro, la CSCE (hoy OSCE), contribuye

(23) Cabe citar, al respecto, la adopción del Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales y de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias, así como la preparación de un Protocolo al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos tendente a garantizar los derechos culturales de las personas pertenecientes a minorías.

(24) Ver sobre estos distintos aspectos D. TARSCHYS en el artículo citado *supra* en nota 8, pp. 10-12.

(25) Ver al respecto Conseil de l'Europe, Doc. 6042, 5.5, 1989, y *Addendum*. En la propia Declaración se prevé reforzar las relaciones con la Comunidad Europea a través, entre otras cosas, de reuniones cuatripartitas que se celebrarán en adelante entre la Presidencia del Comité de Ministros y el Secretario General del Consejo de Europa, por un lado, y el Presidente del Consejo y el de la Comisión de las Comunidades Europeas, por otro.

desde sus propios presupuestos a establecer las condiciones para la creación de un vasto espacio de seguridad europeo según la concepción ya apuntada *supra*. Es cierto que no deja de haber diferencias entre algunos de los socios de esta institución acerca del papel que le está reservado de cara a la construcción de la nueva Europa; lo cual tuvo un reflejo en las discusiones que precedieron a la aprobación del ya citado Documento de Budapest de 1994, en cuyo contexto las propuestas «por elevación» provenientes de Rusia —entre ellas el tránsito de la CSCE hacia una organización en sentido pleno capaz de liderar la construcción de ese vasto espacio de seguridad de alcance paneuropeo, incluido el núcleo duro de la seguridad en sus aspectos tradicionales— toparon con las reticencias o incluso con la abierta oposición de algunas delegaciones. A pesar de ello, en la Declaración adoptada en esa ocasión por los Jefes de Estado o de Gobierno de los países participantes («Hacia una auténtica asociación en una nueva era») éstos vinieron a expresar su decisión de dar un nuevo impulso político a la CSCE en tanto que *asociación de seguridad* basada en esa concepción extensa de la seguridad y en su indivisibilidad, proponiéndose con vistas a ello proseguir de manera más sistemática y práctica la cooperación entre la CSCE y las organizaciones e instituciones europeas y otras organizaciones e instituciones regionales y transatlánticas que comparten sus valores y objetivos. Por su parte, desde la OTAN —organización que reivindica con fuerza su carácter de pilar central de la nueva arquitectura de seguridad europea, encargado de garantizar el vínculo entre la defensa euroatlántica y la seguridad paneuropea (26)— los Jefes de Estado y de Gobierno de los dieciséis países aliados han subrayado, en su Declaración de Bruselas de 11 de enero de 1994, el carácter indisoluble de su propia seguridad y la de los restantes Estados europeos, sintiéndose en este sentido ligados a la prosecución de los esfuerzos por reforzar la CSCE en tanto que única institución que agrupa a todos los países de Europa y de América del Norte y que constituye un instrumento de diplomacia preventiva, de prevención de los conflictos, de seguridad por la cooperación y de promoción de la diplomacia y de los derechos humanos.

En este sentido se ha podido decir que la puesta a punto de un modelo de seguridad del tipo OSCE permitiría, entre otras cosas, evitar la aparición de nuevas líneas de fractura en Europa, por donde la contribución de esta institución a la estabilidad y la cooperación en Europa y de los acuerdos

(26) Cfr. E. COLOMBO, «La sécurité européenne dans une période de changements radicaux», en *Revue de l'OTAN*, n.º 3, juin 1992, p. 5.

de seguridad colectiva alcanzados en su seno revisten un carácter esencial, sin perjuicio de otras iniciativas como la del Pacto de estabilidad lanzada desde el lado de la Unión Europea y acogida con beneplácito en los círculos de la Alianza Atlántica y de la UEO (27).

Un aspecto esencial del proceso de creación de un espacio europeo de seguridad lo constituye la estructuración de las relaciones entre las tres organizaciones recién citadas. Se trata, en definitiva, de asegurar la coherencia en las acciones llevadas a cabo desde cada una de ellas en el marco de una asociación transatlántica eficaz, teniendo en cuenta los nuevos presupuestos de la seguridad colectiva —y los nuevos retos con los que ésta se enfrenta— en un contexto inédito de relaciones internacionales.

Del lado de la OTAN, los Jefes de Estado y de Gobierno de los dieciséis países aliados, en la ya citada Declaración de 11 de enero de 1994, han insistido en el carácter irrenunciable del vínculo transatlántico que constituye la propia base de la Alianza Atlántica, sin perjuicio de prestar pleno apoyo a la idea de una identidad europea de seguridad y defensa, tal como aparece esbozada en el Tratado de Maastricht, el cual hace expresa indicación en su artículo J.4 de que la política de la Unión Europea en este terreno será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en el marco del Tratado del Atlántico Norte; razón por la cual en la propia Declaración de 11 de enero de 1994 se viene a precisar que, teniendo la Alianza Atlántica y la Unión Europea intereses estratégicos en común, el desarrollo de aquella identidad europea de seguridad y defensa consolidará el pilar europeo de la Alianza reforzando el vínculo transatlántico.

Por su parte, la UEO, en tanto institución adscrita al doble objetivo de desarrollarse como el componente defensivo de la Unión Europea y como un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica (28), se ve urgida a reforzar su estructura institucional y su capacidad operativa a la vez que a desarrollar sus relaciones con la Unión Europea y con la Alianza Atlántica a través, *inter alia*, de la sincronización de fechas y lugares de reuniones, la armonización de métodos de trabajo y la cooperación entre los respectivos órganos. Por otra parte, y según se ha sugerido, la UEO podría completar la OTAN asumiendo responsabilidades que van más allá de los límites trazados por el artículo 5 del Tratado del Atlántico

(27) J. M. DURAO BARROSO, «Le partenariat transatlantique dans le nouvel environnement européen de sécurité», en *Revue de l'OTAN*, n.º 5, sept. 1995, p. 5.

(28) Ver, en este sentido, la Declaración relativa a la Unión Europea Occidental (Declaración núm. 30) aneja al Acta Final de las Conferencias de las que surgió el Tratado de la Unión Europea.

Norte, en particular en relación con el delicado problema de las actividades fuera de zona (29), que han dado lugar a un intenso debate zanjado, no obstante, en la práctica por la propia Alianza Atlántica con su disposición a contribuir al desarrollo de operaciones de paz organizadas por las Naciones Unidas o la CSCE.

En cualquier caso, conviene no olvidar que, en el desarrollo de su doble papel al servicio de la Unión Europea —elaborando y poniendo en práctica, a petición de la propia Unión, las decisiones y acciones de ésta que tengan repercusiones en el terreno de la defensa— y de la Alianza Atlántica, la UEO, a la hora de formular una política de defensa europea común y de velar por su aplicación concreta, «actuará de conformidad con las posiciones adoptadas en la Alianza Atlántica», según se previene en la ya citada Declaración sobre la Unión Europea Occidental.

Está, en fin, pendiente la revisión del Tratado de Maastricht, cuyo artículo J.4 prevé en su apartado 6 la posibilidad de una revisión de sus propias disposiciones sobre seguridad y defensa a través de la Conferencia que según el apartado 2 del artículo N del Tratado deberá convocarse en 1996. De cara a esa posible revisión, procederá hacer, según se previene en el artículo J.4 y en la ya citada Declaración número 30 relativa a la Unión Europea Occidental, una evaluación de los progresos realizados y de la experiencia adquirida, incluida, en lo que a la UEO atañe, la cuestión de sus relaciones con la Alianza Atlántica.

Se trata, a fin de cuentas, de proceder a una nueva reflexión sobre la evolución del concepto y de la realidad de una identidad europea de seguridad y defensa *in statu nascendi*. Nueva reflexión que no deja de verse incidida por una serie de circunstancias sobrevenidas, entre ellas

(29) En este sentido, E. COLOMBO, trabajo citado, p. 4. En relación con las actividades fuera de zona, ver las valiosas reflexiones de J. CARDONA LLORÉNS y M. J. AZNAR GÓMEZ contenidas en su artículo «Las operaciones fuera de zona de la OTAN y de la UEO», publicado en *Tiempo de Paz*, núm. 22, invierno 1991-92, pp. 88-99.

Procede, por otra parte, indicar que una de las manifestaciones de la colaboración entre la Alianza Atlántica y la UEO, en el terreno defensivo, es la puesta en pie de los grupos de fuerzas interarmadas multinacionales (GFIM), que responden a la doble finalidad de disponer la OTAN de contingentes desplegados y móviles, prestos para reaccionar ante cualquier circunstancia, y de poner la Alianza a disposición de la UEO fuerzas OTAN —que, según la Declaración de Bruselas de 11 de enero de 1994, constituirían «capacidades militares separables pero no separadas»— cuya utilización por parte de los aliados europeos en aquellas operaciones en las que los socios transatlánticos no juzgasen oportuno participar, ayudaría a aquéllos a dar una realidad operativa a la idea de una identidad europea de seguridad y defensa.

la reciente incorporación a la Unión Europea de tres Estados cuya política de seguridad ha venido basándose hasta ahora en la noción de neutralidad y el propio proceso de apertura hacia el Este de las estructuras europeas de seguridad y defensa (30). Parece evidente que, en lo que concierne a los aspectos vinculados a la defensa, el debate se centrará en el sentido de las relaciones entre la Unión Europea y la UEO, cabiendo al respecto tres opciones: proceder a una integración plena de la defensa en el cuadro funcional de la Unión Europea —lo que tal vez conllevaría la absorción por ésta de la UEO—, conservar la situación actual intensificando si acaso las relaciones entre las dos organizaciones, y, en fin, llevar adelante un proceso de convergencia que podría suponer *inter alia* la creación de ámbitos compartidos de competencia (31).

No parece que la voluntad política de algunos socios relevantes de la Unión Europea vaya, hoy por hoy, en la línea de creación de una estructura defensiva integrada de la que pudiera dotarse a una Unión Europea que vería así reforzado su flanco político —recuperando al cabo de los años el designio de una CED con la proa puesta hacia una genuina CPE—, con la consiguiente consunción, por pérdida de papel, de la UEO. Parece que las cosas puedan ir más bien, por el momento, en la línea de una coordinación mayor de las respectivas actuaciones de las dos organizaciones o, si se prefiere, de una incardinación más fuerte de la UEO en el seno de la Unión Europea. En todo caso, y como se ha podido apuntar, el nuevo cuadro de relaciones triangulares (Unión Europea-UEO-OTAN) que parece ir definiéndose, no deja de suscitar una serie de cuestiones, entre ellas, la relativa a la posición de los Estados de la Unión Europea no pertenecientes a la UEO, en caso de insertarse en el Tratado de la Unión Europea revisado una garantía de seguridad del tipo UEO, o la relativa a la posición de los miembros europeos de la OTAN no incorporados a la Unión Europea (Islandia, Noruega y Turquía), que participan en el seno de la UEO a título de miembros asociados en la elaboración de una política europea de defensa común (PEDC) pero no participan en la política exterior y de seguridad común (PESC) diseñada en el Tratado de

(30) Ver, en este sentido, el Documento de trabajo titulado *La Conferencia intergubernamental de 1996: Bases para una reflexión*, entregado el 2 de marzo de 1995 por el Ministerio de Asuntos Exteriores a la Comisión Mixta (Congreso-Senado) para las Comunidades Europeas, p. 46.

(31) Ver al respecto el Documento de trabajo citado en la precedente nota, pp. 47-48.

Maastricht, con las consiguientes dificultades de cara a una integración progresiva de ambas políticas (32).

Muy recientemente, el Secretario General de la UEO, señor Cutileiro, aun considerando inciertos los resultados de la Conferencia de 1996 en lo que concierne al papel y al lugar de la UEO en los futuros arreglos institucionales europeos, ve claras dos cosas: por una parte, que la Unión Europea seguirá siendo la principal instancia de decisión sobre una serie de cuestiones que afectan a los intereses europeos, en particular las cuestiones de política de seguridad y defensa que tienen una incidencia directa sobre las actividades de la UEO —razón por la cual deberán reforzarse los vínculos entre las dos organizaciones—; y, por otra parte, que la preservación de la Alianza Atlántica y por ende de la conexión transatlántica está fuera de toda discusión (33).

V. BREVE CONSIDERACIÓN FINAL

Una constelación de organizaciones europeas parece orientarse en el universo político de nuestros días hacia la superación de viejas tensiones y recelos a través de un esfuerzo colectivo con vistas a crear un vasto espacio europeo de seguridad a través de la cooperación. En este espacio, el círculo exterior —representado por el Consejo de Europa y la OSCE, hoy en sintonía de valores y objetivos— dota de la necesaria estabilidad al conjunto, en tanto los círculos interiores —con su núcleo duro encarnado por la Unión Europea— buscan, desde sus respectivos presupuestos, llevar adelante un proceso de construcción europea en cuyo contexto la puesta en pie de una identidad europea de seguridad y defensa constituye un soporte básico de la edificación.

Resultando patente que existe una convergencia de todos los actores participantes en ese proceso político en cuanto a los objetivos generales propuestos, es preciso reconocer que las percepciones en cuanto al *modus*

(32) Ver, en este sentido, H. VAN MIERLO, trabajo citado, p. 10. En relación con los nueve Estados de Europa central y del Báltico con estatuto de asociados (*associate partners*) de la UEO, VAN MIERLO considera que es de prever una mayor implicación de su parte en el proceso de definición de las políticas en el seno de la UEO sin perder de vista la perspectiva de una incorporación plena a la Unión Europea, con la consecuencia de una participación en el seno de ésta en la concepción de una PESC y de una PEDC.

(33) J. CUTILEIRO, «Le développement opérationnel de l'UEO et ses relations avec l'OTAN», en *Revue de l'OTAN*, n.º 5, sept. 1995, pp. 10-11.

operandi a seguir no resultan del todo coincidentes, estando condicionadas como están tanto por el sentido de las relaciones entre la estructura de seguridad europea *stricto sensu* y los *partners* extracuropeos de la Alianza Atlántica —lo que plantea entre otras cosas la delicada cuestión de la distribución de cargas y responsabilidades— como por las incógnitas que persisten sobre los procesos internos de algunos de los nuevos socios del centro y el este de Europa —lo que puede aconsejar prudencia a la hora de regular los distintos aspectos de la apertura hacia esos países de las correspondientes organizaciones—; sin olvidar la necesidad de sostener unas relaciones especiales de confianza y de interés recíproco con Rusia —recelosa de una política de ampliación de la Alianza Atlántica, otrora hostil y aún reticente, que pudiera llevar a ésta hasta sus propias fronteras— y con Ucrania, países cuya estabilidad interior constituye un aspecto clave de la estabilidad general y, en definitiva, de la paz y la seguridad del Continente. Paz y seguridad por las que nunca dejó de apostar, con insistencia en los valores ético-políticos que les sirven de base, ese buen jurista y hombre justo que fue Javier Sánchez del Río, a quien van dedicadas, a modo de entrañable recuerdo, estas reflexiones.