

INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA Y DEPENDENCIA ESTRATÉGICA: EL CASO DE EUROPA OCCIDENTAL

SOLEDAD LOAEZA

RESULTA ya casi un lugar común la afirmación de que la estructura internacional se ha transformado y que el mundo bipolar de las relaciones internacionales ha sido definitivamente superado. El desarrollo económico de Europa occidental y de Japón, el reconocimiento mundial del status de potencia de la República Popular China, y el fin de la presencia norteamericana en el conflicto de Viet Nam entre otros desarrollos recientes, han venido a fundamentar la convicción de que el poder internacional ya no está concentrado en las dos superpotencias nucleares. La posibilidad de una conflagración generalizada parece cada día más remota y ello ha contribuido igualmente a difundir la idea de que presenciamos una redistribución del poder mundial que plantea la consolidación de una estructura multipolar.

indicaciones del
cambios

Esta visión optimista de la realidad mundial hace a un lado uno de los principios fundamentales de política internacional: el objetivo primordial de los Estados es la supervivencia, y en las situaciones más adversas la fuerza sigue siendo la garantía última, por lo tanto, la potencia militar es todavía un elemento decisivo del poder nacional. Si bien es cierto que actualmente el predominio de la política sobre el instrumento militar es un hecho indiscutible, ello no supone la caducidad del armamento nuclear en las relaciones interestatales, dado que éste ha sido utilizado como instrumento diplomático, subrayando así su carácter defensivo y su función de disuasión.

la fuerza
sigue

Si aceptamos que la seguridad estratégica sigue siendo la condición última de la soberanía nacional, y si por otra parte destacamos el hecho de que Estados Unidos y la Unión Soviética son todavía las únicas superpotencias nucleares, entonces podemos afirmar la persistencia de la estructura bipolar que ha caracterizado tres décadas de política internacional. Ello no significa que minimicemos la importancia de los desarrollos que hemos señalado en términos de una dispersión del poder. Más bien nos atreveríamos a proponer una doble caracterización de la estructura mun-

Persiste la
estructura
bipolar.

dial contemporánea, en la que a una bipolaridad estratégica estaría superpuesta en relación de interacción una multipolaridad económica y política limitada. Esta doble estructura fomenta, en particular en el caso de los países industrializados, una ambigüedad de status derivada de la diversificación de las fuentes de poder.

La supervivencia es la prioridad última de los Estados, pero a medida que se amplía el margen de seguridad internacional otros objetivos, diferentes a los estratégico-militares, adquieren preponderancia en los programas de política nacional. La primacía de otros objetivos tales como el crecimiento económico, destaca la importancia creciente de nuevos instrumentos como por ejemplo, los intercambios comerciales en la actividad diplomática. Actualmente vivimos una época de cambio en los patrones de las relaciones interestatales de los que la fuerza ha sido en gran parte excluida como instrumento directo de poder e influencia, para ser reemplazada por fuentes económicas de poder. Pero si bien presenciamos un aumento relativo de la eficacia de los instrumentos económicos, ello no significa que el factor militar haya sido definitivamente superado. Por el contrario, ambos elementos interactúan expresando así la interpenetración de las sociedades a diversos niveles y la *vinculación* que entre estos últimos se desarrolla.¹

Este cambio cualitativo en los objetivos y en los instrumentos de política exterior ha significado igualmente un cambio en la noción de seguridad; dado que la vulnerabilidad militar ya no es la única medida del poder, aparecen nuevas formas de vulnerabilidad, por ejemplo, la económica. De manera que se ha generado una nueva situación de vulnerabilidades comparativas en la que la supremacía absoluta en un terreno —por ejemplo en el militar— no supone necesariamente supremacía en otras áreas, por ejemplo en la económica. Este fenómeno es muy interesante puesto que a partir de él se generan muchas de las tensiones internacionales actuales.

¹ La noción de *vinculación* en este caso intenta expresar la idea de *linkage* desarrollada originalmente por James N. Rosenau en el libro *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, Nueva York, The Free Press, 1969. En esta obra el autor trata de identificar y analizar la interrelación que en forma de patrones de comportamiento prevalece entre sistema nacional y sistema internacional. *Linkage* entonces se define como "...cualquier secuencia recurrente de comportamiento que se origina en un sistema y que provoca una reacción en el otro sistema". Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr. han aplicado ese concepto para desarrollar la idea de interdependencia desigual. Ver de estos autores: "Power and Interdependence", *Survival*, julio-agosto de 1973 y Richard Cooper, "Economic interdependence and foreign policy", *Foreign Affairs*, Vol. 50, no. 1, enero de 1972.

En la medida en que no existe una congruencia perfecta entre el poder económico relativo y el poder político relativo de Estados que mantienen una relación estrecha y compleja, las *vinculaciones* estructurales entre la esfera económica y la esfera de seguridad son probablemente inevitables.²

En el caso de las relaciones entre países desarrollados no nucleares el uso de la fuerza como instrumento de poder e influencia ha perdido importancia, pero la creciente interdependencia económica que los caracteriza ha fomentado el desarrollo de relaciones muy intensas de mutua influencia. En cambio, y manteniéndonos en un nivel de generalidad muy amplio, podemos señalar que existe una cierta similitud entre las superpotencias nucleares en cuanto a que disfrutan de una clara superioridad frente a estos países, en virtud precisamente de la calidad y la cantidad de sus armamentos. Las armas nucleares no constituyen únicamente un instrumento de negociación entre las potencias que las poseen, sino también frente a los aliados no nucleares que dependen de ellas para su protección. Como la seguridad de estos países frente a un posible ataque, o, más concretamente, frente a una presión política por parte de la superpotencia "rival" está garantizada por el dispositivo nuclear del más fuerte, que se convierte en el líder de la alianza, este dispositivo coloca a este último en una posición de privilegio en las relaciones con sus aliados.

Este tipo de análisis parece estar específicamente dirigido al estudio de las relaciones entre países desarrollados. Nos referimos en particular a Estados Unidos, las dos mitades de Europa, Japón y la Unión Soviética. Sin embargo, la interdependencia, las vinculaciones seguridad-economía, o la creciente importancia del instrumento económico en las relaciones interestatales no son privativas de estos países. La evolución en este sentido es un proceso global, pero en cada caso destacan aspectos distintos dependiendo de las particularidades propias a cada situación. Las vulnerabilidades comparativas dan lugar a una interdependencia desigual, en la que la sensibilidad a la intensidad de las relaciones no se da en un sentido único, sino en una corriente recíproca en la que cada interlocutor dispone de ventajas y desventajas comparativas. En las relaciones entre países desarrollados y países subdesarrollados no podemos hablar de una situación de privilegio absoluto de los primeros con respecto a los segundos, aunque sí de una mayor y más amplia vulnerabilidad de estos últimos. Para tratar de ejemplificar el proceso que hemos tratado de describir en términos generales, centraremos nuestra atención en la posición que a este respecto le corresponde a Europa occidental. Nuestro objetivo primordial consiste en

² Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 160.

destacar la ambigüedad de esta posición y los procesos que tienden a institucionalizarla.

* * *

Entre las consecuencias más duraderas de la Segunda Guerra Mundial, la dependencia estratégica del continente europeo con respecto a las dos superpotencias, y el hecho de que su seguridad depende del estado de relaciones entre estas últimas —sin olvidar una marcada dependencia económica que, sin embargo, ha ido en disminución—, han definido los patrones de intercambio que caracterizan a ambos grupos de países. La historia de Europa en la segunda posguerra debe entenderse en gran parte en torno al concepto de seguridad. Desde los años inmediatos a 1945 la seguridad europea sólo se ha concebido en términos de dos alianzas militares —la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el Pacto de Varsovia— y la actividad diplomática continental se ha visto condicionada por la oposición entre la “solidaridad occidental” y la “solidaridad socialista”.

A excepción del diálogo de provocación contenida al que se habían entregado Estados Unidos y la Unión Soviética, hasta 1958 se puede hablar de un inmovilismo general en el escenario internacional,³ inmovilismo que sancionaba y agudizaba la bipolaridad. La Guerra Fría no fue el resultado de la división del mundo en esferas de influencia, era aparentemente un callejón sin salida, una situación de crisis sostenida que por momentos parecía resolverse en una alternativa de catástrofe para ambos contrincantes. Pero una vez superadas las crisis de Berlín de 1961 y la de Cuba en 1962,⁴ quedó asentado que en las relaciones entre las superpotencias privaba un mecanismo de mutua disuasión que posibilitaba el desarrollo de un nuevo lenguaje entre ellas: la negociación.

Frente a este desarrollo interalianzas, las relaciones en el interior del Pacto Atlántico fueron sufriendo modificaciones importantes derivadas básicamente de la recuperación económica de los europeos: mientras que su seguridad seguía dependiendo de la estrategia nuclear norteamericana, la formación y el desarrollo de la Comunidad Económica Europea propició la competencia entre los aliados occidentales en los mercados internacionales, esta situación fue agriando visiblemente el tono del diálogo atlántico.

³ La crisis de Suez de 1956 no hizo sino confirmar a Francia e Inglaterra en su status de potencias de segundo orden. En esa ocasión la actitud de Estados Unidos y de la Unión Soviética coincidió en cuanto a no permitir a los europeos que intervinieran directamente en un conflicto que comprometía intereses mundiales.

⁴ En 1961 los soviéticos construyeron el muro de Berlín y en 1962 Estados Unidos impuso un bloqueo naval a Cuba para impedir la instalación de cohetes soviéticos en la isla.

Por otra parte, el clima de coexistencia pacífica imperante desde principios de los años sesenta propició la elaboración de una doctrina estratégica estadounidense que abandonaba los principios de la "respuesta masiva" ante un eventual ataque al mundo occidental, para adoptar la estrategia de la "respuesta flexible". Este programa consiste básicamente en llevar a cabo una escalada militar: en caso de conflicto armado en vez de recurrir de inmediato a las armas nucleares, se harían las primeras movilizaciones a nivel del armamento convencional.

La coexistencia pacífica interalianzas tenía pues como contrapartida una coexistencia no tan pacífica en el interior de las mismas. En el caso de los aliados occidentales el ambiente propiciaba un cuestionamiento de la coincidencia de los intereses euroamericanos. El éxito del movimiento integracionista, y la consecuente consolidación de la Comunidad Económica Europea, planteaban para sus miembros la posibilidad de obtener una mayor independencia con respecto a Estados Unidos y una cierta autonomía en el plano internacional. No obstante, el armamento nuclear mantenía entre los miembros de la OTAN una forma de desigualdad que objetivamente había disminuido en el terreno económico; es así como desde 1965 se habla de una situación de crisis en las relaciones atlánticas,⁵ dado que los europeos empezaron a temer que el diálogo Estados Unidos-Unión Soviética se hiciera a costa suya.

Podemos caracterizar 1963 como el primer año de lo que ha dado en llamarse la *détente*, o descongelamiento de la tensión bipolar, y como el inicio de la cooperación entre las superpotencias.⁶ A partir de ese momento la diplomacia europea sufrió una bifurcación: por una parte, a nivel continental la *détente* se inició a través del diálogo político entre los miembros de las dos Alianzas; y por otra, a través del diálogo entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Aun en 1965 el problema de la independencia europea no era nuevo. De hecho el proceso de integración que se inició en 1950 perseguía como objetivo último la recuperación de la fuerza política de los europeos occidentales, y la idea de una unificación económica venía aparejada a la de unificación política. Se consideraba que el primer paso en este sentido debía ser una integración militar; pero los proyectos que se elaboraron con ese fin fracasaron una y otra vez frente a la resistencia al establecimiento de una autoridad supranacional.⁷

⁵ Ver como ejemplo de previsiones en este sentido: François Duchêne, *Au-delà de l'Alliance*, Boulogne sur Seine, L'Institut Atlantique, 1965 y Henry A. Kissinger, *The Troubled Partnership*, McGraw-Hill, Nueva York, 1965.

⁶ En 1963 se firmó en Moscú el Tratado parcial de No-Proliferación Nuclear.

⁷ Recordemos que en 1953 fue rechazada, debido al voto francés, la creación de

Ahora bien, el armamento nuclear se ha convertido en un símbolo de status internacional, al garantizar una cierta autonomía de acción; pero la posesión de un dispositivo de esta naturaleza supone una inversión de recursos que no todos los países pueden llevar a cabo. En el caso de Europa occidental sólo Francia e Inglaterra disponen de armas nucleares, pero ninguna en cantidades comparables a la de las dos superpotencias, y por lo tanto la desigualdad persiste. El único camino que tal vez permitiría superarla sería la integración de los recursos militares de estos países bajo un control exclusivamente europeo occidental; no obstante, tal solución presupone la existencia de una sola autoridad política responsable, y éste ha sido el principal obstáculo a las aspiraciones de independencia de Europa occidental. A pesar de que conforme ha pasado el tiempo la situación se ha estabilizado, la necesidad de dar una solución al problema estratégico de Europa no ha perdido relevancia.

* * *

Una de las múltiples consecuencias del conflicto en Viet Nam, y la más general, fue el reconocimiento del fracaso de la política de compromiso global emprendida por los gobiernos norteamericanos a partir de 1945. A nivel interno las repercusiones de este fenómeno se tradujeron en una creciente tendencia hacia el aislamiento y la disminución de los compromisos en ultramar; mientras que en el plano internacional, y sobre todo a nivel europeo, la garantía nuclear norteamericana empezó a perder credibilidad. La conjugación de todos los factores que hemos señalado —la nueva doctrina estratégica, la voluntad de acercamiento hacia la Unión Soviética, el compromiso en el sudeste asiático y la presión interna en el sentido de un *disengagement*— erosionaba, frente a los aliados la efectividad del “paraguas nuclear” estadounidense. Pero, por otra parte, los europeos occidentales no parecían poder lograr más solución que tratar de mantener a cualquier precio el compromiso militar norteamericano en territorio europeo.

Actualmente las relaciones entre Estados Unidos y Europa occidental se caracterizan por la paradoja que supone una creciente relación económica paralela a un compromiso militar decreciente. La inferioridad militar

una Comunidad Europea de Defensa que integraría exclusivamente los ejércitos europeos bajo un mando supranacional. Posteriormente en 1963 se elaboró un proyecto de creación de una Fuerza Nuclear Multilateral (MLF) que integraría los recursos militares europeos más una contribución nuclear norteamericana. Esta proposición también se desmoronó ante la incapacidad de los europeos de alcanzar un mayor grado de integración y la pérdida de interés de los norteamericanos.

del continente se ha traducido en una dependencia política que no ha dejado de repercutir sobre las relaciones económicas, a ese nivel el compromiso atlántico se ha convertido en una especie de trueque: protección militar a cambio de concesiones económicas.

En Europa la interacción que mencionábamos más arriba entre factor económico y factor militar se ha reflejado en un conflicto que compromete por un lado las relaciones con el aliado norteamericano, y por otro, el alcance y la significación de la propia Comunidad Económica Europea —hay que recordar que de sus miembros solamente Irlanda no pertenece a la OTAN. En el seno de la organización atlántica las relaciones se desarrollan bajo el signo del conflicto y de la interdependencia.⁸

La Comunidad Europea ampliada representa casi el 10% de la población mundial, más del 20% de la producción anual mundial, el 30% del comercio internacional y el 40% de las reservas monetarias del globo;⁹ sin embargo, su potencial económico tendrá una influencia limitada sobre su estatus internacional en la medida en que su seguridad dependa de otro. La “era de las negociaciones” tiende a congelar esta ambigüedad de la condición europea.

Actualmente la política norteamericana exige de sus aliados una mayor contribución al mantenimiento del sistema de defensa del mundo occidental;¹⁰ esta redistribución de las responsabilidades financieras en la OTAN —que por lo demás no necesariamente implica una redistribución de las responsabilidades políticas—, implica simultáneamente que la Comunidad adopte una política respetuosa de los intereses norteamericanos.

Es un hecho que la prosperidad europea ha sido producto de la integración de las economías, pero también es un hecho que esa prosperidad hubiera sido imposible de no contar con el apoyo de Estados Unidos. En años recientes la posición de Europa occidental en la economía internacional ha significado en más de una ocasión el enfrentamiento con los norteamericanos en materia comercial o monetaria, y en esos casos se ha manifestado que la coincidencia de intereses es cada vez menor. La crisis

⁸ Uno de los autores que con mayor claridad e ingenio han estudiado esta problemática es Pierre Hassner; ver, por ejemplo de este autor: “How troubled a partnership?”, *International Journal*, vol. XXIX, primavera de 1974, *Europe in the Age of Negotiation*, Londres, SAGE Publications, 1973; “Les États-Unis vis d’Europe”, *Contrepoint*, no. 15, septiembre de 1975.

⁹ Ver: Johan Galtung, *The European Community: A Superpower in the Making*, Londres, G. Allen and Unwin, 1973.

¹⁰ Se recordará que la enmienda Jackson-Nunn (1973) prevé un retiro parcial de las tropas norteamericanas de Europa, en caso de que el costo de su mantenimiento rebase un cierto nivel en divisas.

del dólar de 1971 constituye un ejemplo de cómo los norteamericanos pueden llevar a sus aliados a adoptar políticas que salvaguardan sus intereses y no necesariamente los de los europeos. El fundamento de esta postura —que de alguna manera domina la visión estadounidense de lo que debe ser el diálogo atlántico— reside en la convicción de que los europeos deben compensar ampliamente, y no sólo dentro del marco de los acuerdos militares, la protección que les garantiza su dispositivo nuclear. Desde esta perspectiva Europa se convierte en un elemento de la política norteamericana a todos los niveles.¹¹

Es más, la reciente actitud de Estados Unidos frente a la crisis del petróleo y a la adopción de una política energética común para los países industriales, subraya su voluntad de reafirmar su posición en el liderazgo atlántico. La política de alza de precios de los países exportadores de petróleo marcó los límites del poderío económico de Europa occidental a otro nivel, y redundó en beneficio de los intereses norteamericanos.¹² Por otra parte, el conflicto de octubre de 1973 puso en evidencia la fragilidad de la Comunidad Europea puesto que sus miembros no lograron una actuación unificada, ni en cuanto a petróleo ni en cuanto a las relaciones con Estados Unidos. El conflicto reveló la discrepancia que existe entre las ambiciones europeas y sus posibilidades de acción real.¹³

En primer lugar, los países de la Comunidad no lograban ponerse de acuerdo en cuanto a la política a seguir frente a las exigencias de los países árabes. El primer golpe al espíritu de solidaridad de la CEE fue la reunión del 25 de diciembre de 1973 que celebró en Beirut la Organización de Países Exportadores de Petróleo, en la que los países europeos fueron clasificados como “amigos”, “enemigos” y “neutrales”. Mientras el Benelux y la República Federal Alemana propugnaban por mantener una posición

¹¹ Ver: Lothar Rühl, *The Nine and Nato: The Alliance and the Community, an Uncertain Relationship*, París, The Atlantic Institute for International Affairs, 1974.

¹² “...el alza del petróleo en el mercado mundial coloca a Estados Unidos en una posición en la que sus precios son más competitivos. En efecto hasta entonces Estados Unidos ‘estaba obligado a satisfacer el 80% de sus necesidades con recursos internos cuyo precio promedio por barril de crudo es de 3.50 ds., el otro 20% lo satisface con importaciones que paga a 2.17 ds. el barril al mismo tiempo que Japón y Europa occidental satisfacían el 100% de sus necesidades con importaciones cuyo precio era de cerca de 2 ds. por barril. Como los costos de energía suponen del 15 al 20% del precio en los bienes manufacturados, Europa occidental y Japón tenían en el mercado mundial una ventaja considerable respecto a Estados Unidos”. Marie-France Toinet “Les États-Unis, le Proche-Orient et la situation intérieure américaine”, *Révue Française de Science Politique*, vol. XXIV, no. 4, p. 773.

¹³ Ver: Françoise de la Serre, “L’Europe des Neuf et le conflit israélo-arabe”, *Révue Française de Science Politique*, Vol. XXIV no. 4.

solidaria con Holanda, Francia e Inglaterra aceptaron la política de entrega selectiva del petróleo. La incapacidad de los europeos para lograr un acuerdo en materia de política energética permitió un amplio margen de autonomía nacional, y fue un serio golpe al proceso comunitario.

En segundo lugar, cuando por fin los europeos expresaron su decisión de establecer conjuntamente un diálogo con los países árabes¹⁴ la posición norteamericana de "participación" en el mismo había quedado definida tres días antes con la declaración del Secretario de Estado, Henry Kissinger, en el sentido de que antes de tomar una decisión, Estados Unidos solicitaría participar en las discusiones entre los Nueve. Por lo tanto propuso la creación de un grupo que reuniera a los grandes países consumidores de petróleo y que organizara la cooperación entre ellos. El 15 de febrero de 1974 se celebró en Washington la primera reunión de la Agencia Internacional de Energía. Francia no asistió porque siempre consideró esta iniciativa como un acto de injerencia directa en cuestiones comunitarias, que buscaba malograr cualquier intento de adopción de una política autónoma.¹⁵

La doble iniciativa de Estados Unidos: la creación de una especie de sociedad de consumidores de petróleo y la solicitud de asociación a través de consultas previas a cualquier decisión que pudiera afectar sus intereses, se inspira en la vulnerabilidad de Europa en materia de energéticos, de seguridad y de solidaridad comunitaria.

... Estas dos manifestaciones corresponden a un mismo propósito: demostrar a los europeos la contradicción entre su condición de aliado atlántico y sus ambiciones de independencia en política internacional.¹⁶

* * *

Si por un lado la crisis petrolera de 1973 constituyó un golpe para la

¹⁴ Declaración Anexa al Comunicado Final de la Conferencia Cumbre de Copenhague, con fecha 15 de diciembre de 1973.

¹⁵ Cuando Valéry Giscard d'Estaing asumió la presidencia en la primavera de 1974, su gobierno presentó una contrapropuesta que consistía en la celebración de una Conferencia Tripartita a la que asistirían países exportadores de petróleo, y países consumidores industriales y subdesarrollados. A pesar de que el proyecto tuvo algún eco, el encuentro de los presidentes Giscard y Ford en la Martinica en diciembre del mismo año le restó posibilidades de efectividad real en términos de un equilibrio de fuerzas. Aun cuando Estados Unidos aceptó el proyecto tripartita el compromiso para Francia consistió en aceptar la necesidad de una concertación previa entre los países consumidores.

¹⁶ De la Serre, *op. cit.*, p. 810.

soberbia “europeísta” de los Nueve, por otro la negociación como alternativa única para la seguridad europea, parece haber sido elegida por Estados Unidos y la Unión Soviética ante la aparente impotencia europea.

La necesidad de una defensa independiente como clave para la autonomía política no se plantea únicamente en términos de capacidad de negociación frente a Estados Unidos. La bipolaridad de la Guerra Fría inspiraba un concepto particular de seguridad que a su vez había dado lugar a una serie de estructuras y mecanismos que le eran adecuados; en consecuencia, un cambio profundo en el tono de la bipolaridad supondría paralelamente una modificación del concepto de seguridad, así como de los organismos que garantizaban su funcionalidad.

Para los europeos la guerra nunca ha parecido tan lejana como ahora y, sin embargo, actualmente atraviesan un momento pletórico de negociaciones sobre su seguridad. Algunos cambios sobre todo en la costa meridional del continente parecen amenazar el *statu quo*: todavía no hay una idea muy clara de cuál será la alternativa portuguesa; Turquía ha asumido directamente el control de las bases norteamericanas establecidas en su territorio; Grecia abandonó la organización atlántica el año pasado; en España el franquismo agoniza, sin que se sepa a ciencia cierta quién será el heredero; y en Italia el partido comunista insiste en participar en el gobierno a través de la “alianza histórica”. Pero de bloque a bloque las negociaciones son posibles gracias al clima de relajamiento de las tensiones que caracteriza a la *détente*, y ésta se basa fundamentalmente en el *statu quo*; de hecho el tema de las negociaciones es más “el reconocimiento de las realidades existentes” que la “disolución de los bloques” o la creación de un sistema europeo de seguridad. Se da por sentado que la situación prevaleciente y su mantenimiento son la mejor garantía del equilibrio en la región, y se busca la formalización de tal reconocimiento, como si con ello se pudiera detener la dinámica de cambio que parece haberse apoderado de los inquietos países mediterráneos.

A pesar de toda la retórica integracionista y “europeísta”, la actitud europea frente a todo el movimiento hacia la contractualización de la situación regional prevaleciente parece estar impregnada de un cierto fatalismo. Durante años los políticos de la región parecían huir del fantasma del “condominio” soviético-americano. No obstante, ante la incapacidad real de lograr un mayor grado de integración —siendo ésta tal vez la única alternativa posible de independencia— los europeos parecen haber optado por considerar esta “doble hegemonía” un mal menor, en comparación con las consecuencias de un cambio en el equilibrio de fuerzas, cuyo resultado es imprevisible, o con el temor de que en ausencia de las tropas norteamericanas la superioridad militar del Pacto de Varsovia conduzca a la

“finlandización” de los gobiernos de Europa occidental. Dada la aplastante presencia de la Unión Soviética el equilibrio este-oeste es imposible en un contexto estrictamente europeo.

En esta solución que busca la seguridad en la aceptación formal de una realidad a la que todos parecen haberse acomodado, tres han sido los instrumentos de negociación: las pláticas para la reducción equilibrada de fuerza en el continente (Mutual and Balanced Force Reductions, MBFR), la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), y las conversaciones sobre limitación de armas estratégicas (Strategic Arms Limitation Talks, SALT).¹⁷ El último involucra exclusivamente a las superpotencias nucleares, sin embargo se considera crucial para el clima de “*détente*”, mientras que los otros dos conciernen directamente a Europa. En este caso dirigiremos nuestra atención hacia la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación, puesto que ella refleja claramente el verdadero espíritu de la “*détente*”.

La celebración de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa representa un triunfo para la diplomacia soviética, aunque no en el sentido que muchos observadores occidentales quisieron sugerirlo, sino porque fueron los soviéticos los primeros en proponer una reunión de esta naturaleza. Ya desde febrero de 1954 el entonces ministro de Relaciones Exteriores de la Unión Soviética, Molotov, propuso la conclusión de un pacto colectivo de seguridad europea que incluyera a una Alemania unificada. Nuevamente en el verano de 1958 Moscú propuso la firma de un pacto de no agresión, pero esta vez entre las dos alianzas militares —OTAN y Pacto de Varsovia. A pesar de que los occidentales siempre se mostraron reticentes a aceptar tales propuestas, los europeos del este nunca abandonaron el proyecto de manera definitiva. En 1966 Leonid Brejnev presentó la misma propuesta ante el XXIII Congreso del Partido Comunista de su país, y en julio del mismo año los países miembros del Pacto de Varsovia elaboraron en Budapest un documento que sistematizaba los temas que debía tratar una reunión para la seguridad y la cooperación en Europa.

¹⁷ El 27 de junio de 1968 la OTAN propuso en Reikjavik la celebración de una conferencia que discutiera la reducción de los contingentes de las dos alianzas militares establecidas en el continente. El 27 de mayo de 1970 se formuló nuevamente esta propuesta en Roma, y el 31 de enero del siguiente año se iniciaron en Viena las MBFR. Hasta las reuniones de febrero de 1975 no se había llegado a ningún resultado concreto y a este respecto las previsiones son más bien escépticas. Por otra parte, desde diciembre de 1969, Estados Unidos y la Unión Soviética entablaron negociaciones directas en Helsinki y en Viena con el fin de lograr una limitación cualitativa y cuantitativa del armamento estratégico (SALT). En mayo de 1972 el presidente Nixon firmó en Moscú el primer acuerdo (SALT I), y en diciembre de 1974 el presidente Ford y Leonid Brejnev firmaron SALT II. Se espera que en 1985 se firmará un nuevo acuerdo para actualizar los anteriores.

El objetivo del proyecto era el reconocimiento formal de la situación creada a partir de la segunda Guerra Mundial. Durante los años más difíciles de la Guerra Fría los países occidentales no estaban dispuestos a firmar un documento que sancionara un orden ideológicamente inaceptable, es decir, la división de Europa en dos bloques mutuamente exclusivos. Pero una de las características más sobresalientes del proceso de *détente* ha sido la desideologización de la política exterior. Así, la nueva actitud de los países occidentales ante la celebración de una Conferencia de seguridad en Europa correspondía al intento de adopción de una perspectiva de *realpolitik* ante las exigencias del desarrollo regional. En 1969 los países miembros de la OTAN respondieron por primera vez a las propuestas de conferencia de los países socialistas, y a partir de ese momento se inició un diálogo de comunicados entre las dos alianzas que culminó con la reunión preparatoria que se celebró en Helsinki del 3 al 8 de julio de 1973.

La convocación a la Conferencia está basada en la Declaración de Budapest de 1969 que la justifica por:

...la necesidad de encontrar medios y caminos comunes que conduzcan hacia la eliminación de las tensiones en Europa y en las agrupaciones militares; y que permitan una cooperación amistosa entre los Estados y los pueblos europeos.¹⁸

Todos los países europeos comparten los principios a los que habría de ajustarse la Conferencia: la búsqueda de una paz duradera fundada en la eliminación de las tensiones a través del respeto a la igualdad soberana, la autodeterminación, la inviolabilidad de fronteras, la independencia política, el arreglo pacífico de las controversias internacionales, la no intervención en cuestiones internas de los Estados, y la renuncia al uso o a la amenaza al uso de la fuerza en las relaciones interestatales; el desacuerdo, sin embargo, surge a partir de la interpretación de estos principios.

El 30 de julio de 1975 se iniciaron los trabajos de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Asistieron a ella los máximos representantes de treinta y cinco Estados comprometidos en el equilibrio de la región —además de los europeos, Gerald Ford y Pierre Elliot Trudeau estaban presentes, e inclusive un portavoz del Vaticano. Albania fue el único país europeo ausente.

Algunos comentaristas compararon la Conferencia con el Congreso de Viena de 1815, otros prefirieron llamarla “La gran ilusión” o “La decadencia de occidente”. Pero el documento que produjo la reunión, la Carta

¹⁸ Harald Horn, *Sicherheit in Europa: Ein Planspiel im Themenbereich “intergesellschaftliche Konflikte”*, Frankfurt/Main, Europäische Verlanganstalt, 1973, p. 21.

de Helsinki, más que un tratado es una declaración de buenas intenciones. El acuerdo firmado es un símbolo de la *détente*, que al formalizar las fronteras y el equilibrio de fuerzas prevaleciente en la región señala el fin teórico de la segunda Guerra Mundial.

La Carta de Helsinki consta de cinco partes: un preámbulo que estipula los objetivos generales de la Conferencia (paz, justicia, seguridad y cooperación), y cuatro partes llamadas, por alguna razón inexplicable, "canastas". La primera de ellas se refiere al área de mayor interés para los soviéticos: la inviolabilidad de las fronteras, la solución pacífica de controversias, la no intervención en asuntos internos y la autodeterminación.

La segunda concierne los acuerdos de cooperación económica, científica y de protección del medio ambiente. La tercera "canasta" contiene las principales preocupaciones de los occidentales: los modos de intercambio de ideas y personas entre los países signatarios. Por último, la cuarta "canasta" se refiere a acuerdos posteriores y señala únicamente que los firmantes se reunirán de nuevo en 1977 para evaluar el cumplimiento del acuerdo.

El acta final de la Conferencia no menciona de manera directa la reducción de tropas o la disolución de los bloques militares —que muchos consideran una importante fuente de tensión. Durante los preliminares los occidentales insistieron en que la buena fe de los países socialistas sólo sería creíble si se incluían en la Conferencia las negociaciones en torno a la reducción de tropas. Frente a tal exigencia los soviéticos mantuvieron una postura intransigente y nunca aceptaron establecer vínculo alguno entre la Conferencia y las MBFR. Los aspectos militares de la seguridad europea aparecen en el documento de Helsinki en forma de "medidas generadoras de confianza", que pretenden suavizar la confrontación entre las alianzas, sin que con ello afectara su capacidad real. Estas medidas consisten, por ejemplo, en reducir el número de maniobras militares efectuadas en territorio extranjero, en la previa notificación de la realización de maniobras militares de importancia en zonas fronterizas, así como de movilización de tropas, o en el intercambio de observadores militares. De hecho, y dado el poco éxito de las conversaciones MBFR en Viena, por el momento se mantienen congeladas las fuerzas militares en Europa.

Desde un primer momento los occidentales se mostraron particularmente interesados en la tercera "canasta", la cual consideraban definitiva en el desmantelamiento de la confrontación ideológica. El tránsito libre de hombres e ideas, y el énfasis en las relaciones culturales era precondition para la celebración de la Conferencia misma, instrumento de negociación frente a las demandas de los países socialistas en el sentido de una intensificación de los intercambios comerciales y de cooperación técnica. Lo que a

} 1ª Parte
URSS

} No disolución
de bloques
militares

} reticencia
soviética

este respecto se logró fue apenas el compromiso de mantener una actitud favorable y de apertura en cuanto a los contactos con el exterior.

La importancia de la reunión de Helsinki aún no puede ser evaluada.

Propuesta del bloque socialista { La reticencia de los países occidentales ante las proposiciones rumana, soviética, checoslovaca y polaca de creación de un organismo paneuropeo de seguridad, pone de manifiesto su desconfianza ante un mecanismo que pudiera auspiciar la injerencia de los países socialistas en cuestiones de Europa occidental.¹⁹ Europa sigue dividida en dos mitades. Antes de comprometerse en una institucionalización, los europeos de la OTAN propusieron —y obtuvieron— un período de observación —tres años— al cabo del cual y previa evaluación de los resultados alcanzados se examinaría la posibilidad de crear un mecanismo de consulta regular con vistas a la celebración de una nueva conferencia.

No resolvió problema alguno { La Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa no parece haber resuelto el problema fundamental: la división del continente, ni ningún otro conflicto.²⁰ La reunión fue una aceptable representación de lo que *détente* significa, fue la ocasión de encuentro entre jefes de Estado, fue la consagración de un orden que tiene treinta años de edad, pero tras la cortina declamatoria de Helsinki persiste la confrontación entre los bloques.

¹⁹ Ver: Marie-Claude Smouts: "Les suites institutionelles de la CSCE", *Revue Française de Science Politique*, vol. xxiv, no. 6.

²⁰ André Fontaine de *Le Monde* dudaba de la sinceridad de los participantes a la Conferencia y exponía las siguientes razones: "El párrafo I.A.2 (de la Carta de Helsinki) señala que 'Ninguna consideración podría invocarse para justificar el recurso al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de un Estado'. Los cinco países que invadieron Checoslovaquia en 1968 van a firmar este texto. 'Los participantes se abstendrán de ocupar militarmente territorios extranjeros... cualquier ocupación de esta naturaleza será considerada ilegal' (I.A.4). Desde hace un año Turquía —signataria de este texto— ocupa la mitad de Chipre. 'Los Estados participantes en cuyo territorio existan minorías establecidas respetarán el derecho de estas minorías de igualdad ante la ley'. España, que con tanta dureza reprime a vascos y catalanes, firmará el texto. 'Todos los pueblos tienen derecho a determinar libremente y sin intervenciones del exterior su régimen político interno y externo' (I.A.8). ¿Qué sucedería si el pueblo alemán sacara la conclusión de que puede reunificarse a través de un proceso de elecciones libres? 'Los Estados participantes tienen el derecho de participar o no en tratados, incluidos los tratados de alianza; y tienen igualmente el derecho a la neutralidad'. ¿Qué sucedería si el gobierno rumano decidiera retirarse del Pacto de Varsovia, como lo decidió el de Budapest en 1956?", André Fontaine, "Les mots et les choses", 29 de julio de 1975, *Le Monde*.