

15/2014

10 octubre de 2014

*Francisco J. Ruiz González\**

LA SEGURIDAD EUROPEA:  
EVOLUCIÓN, PROBLEMAS, Y  
PERSPECTIVAS

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## LA SEGURIDAD EUROPEA: EVOLUCIÓN, PROBLEMAS, Y PERSPECTIVAS

### Resumen:

La Arquitectura de Seguridad Europea es un sistema complejo, compuesto tanto por Estados con intereses en ocasiones divergentes (como Estados Unidos o Rusia), como por diversas organizaciones que se solapan geográfica y funcionalmente (como la OTAN, la OSCE o la propia Unión Europea). La evolución de este sistema, desde el final de la Guerra Fría, ha adolecido de la falta de una visión global. En 2008 degeneró, hasta el punto de producirse un conflicto convencional entre Rusia y Georgia. Aunque desde entonces la situación ha mejorado, permanecen aún vigentes muchas de las cuestiones que convierten a la Arquitectura de Seguridad Europea en un sistema inacabado; en gran medida, por la incapacidad de la UE de desempeñarse como un actor único en la escena internacional.

### *Abstract:*

*The European Security Architecture is a complex system, not only made of States with interests occasionally divergent (as the USA or Russia), but also of different organizations that overlap geographically and functionally (as the NATO, the OSCE or even the European Union). The evolution of this system from the end of the Cold War has suffered from the lack of a global vision, and in 2008 it degenerated up to the point of a conventional conflict taking place between Russia and Georgia. Though since then the situation has improved, many of the questions that convert the European Security Architecture into an unfinished system are still there, largely for the disability of the EU to act internationally as a single actor.*

### Palabras clave:

EEUU, Rusia, UE, OSCE, OTAN, Seguridad.

### *Keywords:*

*USA, Russia, EU, OSCE, NATO, Security.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## LA SEGURIDAD EUROPEA: EVOLUCIÓN, PROBLEMAS, Y PERSPECTIVAS

### INTRODUCCIÓN

Aunque el proceso de cambio en la Europa Oriental ya había comenzado con anterioridad, la caída del Muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, simbolizó el final de la división del continente europeo en dos bloques ideológicamente antagónicos. Esa división provocó que la seguridad de la región euroatlántica y euroasiática se articulara durante 40 años en torno a dos alianzas militares: la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) y el Pacto de Varsovia, cuya capacidad de destruirse mutuamente había dado lugar a un panorama estratégico relativamente estable, en el que cualquier cuestión se abordaba bajo el prisma del enfrentamiento a nivel mundial de las dos superpotencias, EEUU (Estados Unidos) y la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas).

En ese entorno estratégico los paradigmas clásicos de realismo político eran los dominantes, ante la evidencia de que se disputaba un juego de suma cero en el que el beneficio de uno de los elementos del sistema acarrea un perjuicio para el otro<sup>1</sup>. Por tanto, durante la Guerra Fría la visión de la seguridad se limitaba al marco de los estudios estratégicos, y las únicas amenazas tomadas en consideración eran las militares<sup>2</sup>. Predominaba entonces la salvaguarda de la seguridad nacional de los Estados; o, como mucho, la defensa colectiva de un grupo de Estados en el marco de una alianza formal, con independencia del dilema de la

---

<sup>(1)</sup> Ese equilibrio de poder es un concepto clave del realismo, y así se recoge en una de las obras básicas de esa corriente, MORGENTHAU, H. *Politics among nations: The struggle for power and peace*, Nueva York: Knopf, 1960. Otros autores que han abordado el estudio de este concepto son BULL, H., "The balance of power and international order", en SMITH, M. et al (ed.). *Perspectives on World Order*, Londres: Croom Helm, 1982, pp. 94-103; y BARBÉ, E., "El equilibrio de poder en la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Afers Internacionals*, No. 11, 1987, pp. 5-18, <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/27765/51884> (todos los vínculos a páginas web se han consultado por última vez el 19/11/2013).

<sup>(2)</sup> "El principal foco de los estudios de seguridad es fácil de identificar: es el fenómeno de la guerra. Los estudios de seguridad asumen que el conflicto entre Estados es siempre una posibilidad y que el uso de la fuerza militar tiene efectos de gran calado en los Estados y en la sociedad. En consecuencia, los estudios de seguridad pueden ser definidos como el estudio de la amenaza, uso, y control de la fuerza militar". WALT, S. "The Renaissance of Security Studies", *International Studies Quarterly*, Vol. 2, No. 35, junio de 1991, p. 212, [http://graduateinstitute.ch/webdav/site/political\\_science/shared/political\\_science/1702/1-Walt-1991-ISQ-Renaissance-security-studies.pdf](http://graduateinstitute.ch/webdav/site/political_science/shared/political_science/1702/1-Walt-1991-ISQ-Renaissance-security-studies.pdf).

seguridad<sup>3</sup> para el bloque opuesto, explícitamente señalado como el enemigo que se debía contener.

Con la desaparición de la lógica bipolar, el pesimismo de los neorealistas<sup>4</sup> pronosticó el regreso a una Europa multipolarizada, caracterizada por un alto grado de inestabilidad y por un riesgo elevado de nuevas guerras. La obra de Samuel Huntington<sup>5</sup> simboliza en cierto modo esa tendencia, al afirmar que los nuevos conflictos serían protagonizados por las civilizaciones; y al añadir que esos conflictos eran inevitables, ya que cada una cuenta con un sistema de valores significativamente distinto. Dado que en la región euroatlántica y euroasiática coexisten varias de esas civilizaciones, sólo los paradigmas realistas<sup>6</sup> serían de utilidad para preservar los intereses del antiguo bloque occidental, en especial los de EEUU. En contraposición a ese pesimismo, otras tendencias preconizaban el advenimiento de la paz perpetua kantiana<sup>7</sup> y el comienzo de una etapa que Francis Fukuyama denominó post-histórica, en la que el mundo adoptaría el modelo político-económico occidental<sup>8</sup>. Aunque no se descartaban conflictos de alcance geográfico limitado, ya que pervivía un alto nivel de violencia étnica y nacionalista entre actores todavía atrapados en la Historia, se vislumbraba el surgimiento de un nuevo orden mundial, en el que estadounidenses y soviéticos cooperarían para hacer posibles los objetivos de la ONU (Organización de las Naciones

---

(<sup>3</sup>) “El dilema de la seguridad se plantea cuando unidades de poder (como los Estados en las relaciones internacionales) se encuentran a sí mismas unas al lado de otras sin que exista una autoridad superior que pueda imponer normas de conducta sobre ellas, y por lo tanto preservarlas de un ataque del resto. En esas condiciones, un sentimiento de inseguridad, derivado de los mutuos temores y sospechas, impulsa a esas unidades a competir por incluso más poder para lograr incluso más seguridad, un esfuerzo inservible ya que la completa seguridad es un objetivo finalmente inalcanzable”. HERZ, J. H., *International politics in the atomic age*, Nueva York: Columbia University Press, 1959, p. 231.

(<sup>4</sup>) Una de las obras más representativas de esta variante del realismo es WALTZ, K. N., *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley, 1979.

(<sup>5</sup>) HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nueva York: Touchstone Editions, 1997.

(<sup>6</sup>) Para un estudio sobre la aplicación de los postulados realistas de Hobbes y su *Leviatan* (publicado en 1651) en la post Guerra Fría, ver WILLIAMS, M. C. “Hobbes and international relations: a reconsideration”, *International Organization*, Vol. 50, No. 2, 1996, pp. 213-236.

(<sup>7</sup>) Así como el *Leviatan* de Hobbes es una referencia básica del realismo, *La Paz perpetua* de Emmanuel Kant (publicado en 1795), con su idea clave de que la paz no es posible fuera del marco de una organización internacional que se superponga a los Estados, lo es del liberalismo. Para un análisis de este concepto, ver BOHMAN, J. & LUTZ-BACHMANN, M. (ed.). *Perpetual Peace: Essays on Kant’s Cosmopolitan Ideal*, New Baskerville: Massachusetts Institute of Technology, 1997.

(<sup>8</sup>) FUKUYAMA, Francis. “The end of History?”, *The National Interest*, verano de 1997, <http://www.wesjones.com/eoh.htm#source>.

Unidas), y en que el mantenimiento de la seguridad mundial sería una responsabilidad colectiva.

Frente a esos dos extremos se puede identificar una tercera vía, materializada en el optimismo de los liberal-institucionalistas. Estos sostenían que, en el periodo post Guerra Fría, era viable un orden paneuropeo basado en las organizaciones internacionales<sup>9</sup>. No obstante, ese nuevo orden sólo podía funcionar si ningún Estado era excluido, si se compartía un mínimo de valores comunes, y si todos los elementos del sistema estaban razonablemente satisfechos con el statu quo, lo que a su vez exigía que ninguno de ellos fuese declarado el enemigo natural -de todos o de algunos- de los restantes<sup>10</sup>.

Haciendo propia esa tercera vía, se toma como axioma de partida que, tras la caída del Muro, habría sido viable la constitución en la región de un modelo de seguridad cooperativa<sup>11</sup> en torno a valores compartidos, en el que los conflictos fuesen limitados por las reglas comunes y en el que la diplomacia fuese el instrumento principal, pero con un compromiso de acción (incluso armada) contra el infractor que pusiera en peligro la seguridad del sistema. Ese modelo serviría, a su vez, para afrontar las nuevas amenazas procedentes del entorno inmediato.

Sin embargo, en el año 2008 se constató que ese objetivo no se había alcanzado aún, como lo evidencian la guerra entre Rusia y Georgia, la perpetuación de los conflictos congelados<sup>12</sup> o las tensiones por los suministros energéticos. Precisamente la identificación de las causas de ese carácter imperfecto de la Arquitectura de Seguridad Europea es el objetivo del

---

<sup>(9)</sup> A los autores de esta corriente se les ha denominado racionalistas, escuela de la sociedad internacional, o *Escuela Inglesa*, y su obra ha sido estudiada por BUZAN, B. "From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English School", *International Organization*, Vol. 47, No. 3, 1993, pp. 327-352; y BREMS KNUDSEN, T. *The English School of International Relations and the Agency-Structure debate: a sociological approach to the study of the post-Cold War order*, Universidad de Aarhus, 1994.

<sup>(10)</sup> Ver GUICHERD, Catherine. "La sécurité collective en Europe", *Études*, No. 3781, enero de 1993, p. 19.

<sup>(11)</sup> Sobre el concepto de seguridad cooperativa, ver BAYLIS, J., "Towards a broader conception of security", en BOOTH, K. & BAYLIS, J. *Britain, NATO and nuclear weapons: Alternative defence versus Alliance reform*, Londres: Macmillan, 1989, pp. 353-364; y CARTER, A. B. "A new concept of cooperative security", *Brookings Occasional Papers*, Washington D.C., 1992.

<sup>(12)</sup> Los principales de ellos, el Transdniéster en Moldavia, Abjazia y Osetia del Sur en Georgia, y Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán, además de la cuestión de Kosovo en Serbia.

presente trabajo, así como el estudio de su evolución desde 2008 y de las perspectivas de futuro.

## DE 1989 A 1991. EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA... ¿Y DE LA HISTORIA?

En el periodo inmediatamente posterior al final de la Guerra Fría, los dirigentes estadounidenses preconizaban la constitución de un nuevo orden mundial, basado en la colaboración EEUU-URSS bajo la legitimidad de la ONU, mientras que a nivel europeo identificaron la necesidad de que la Arquitectura de Seguridad fuese diseñada con un enfoque global, teniendo en cuenta los intereses particulares de todos los elementos (en especial de la URSS), para que el sistema resultante fuera estable, a diferencia de lo ocurrido, por ejemplo, tras la I Guerra Mundial<sup>13</sup>.

No cabe duda de que la CSCE (Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa) era el marco natural para la adopción de ese enfoque, ya que en ella todos los Estados de la región participaban en igualdad de condiciones, se disponía desde 1975 de un conjunto de principios universalmente aceptados<sup>14</sup>, y se había definido un concepto amplio de la seguridad integrado por tres cestas<sup>15</sup>. De hecho, en esa época diversos actores como la URSS y sus satélites comunistas, Francia o Alemania se declararon a favor de un refuerzo de la

---

<sup>(13)</sup> Como afirmaba el Consejero de Seguridad Nacional Ben Scowcroft “*Los eventos en desarrollo en Europa estaban interrelacionados en sus causas y efectos y tienen que ser considerados en un contexto colectivo además de individualmente. Nuestra tarea era desarrollar una visión común del resultado, la clase de Europa post-Guerra Fría que no sólo nosotros y nuestros aliados queremos ver emerger, sino también uno en el cuál los soviéticos viesan reflejados sus intereses o que al menos fuese aceptable para ellos*”. BUSH, George H. W. & SCOWCROFT Ben. *A World transformed*, Nueva York: First Vintage Books, 1999, p. 230.

<sup>(14)</sup> Decálogo de Helsinki: 1. Igualdad soberana entre los partícipes, con respeto de los derechos inherentes a la soberanía; 2. Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza; 3. Inviolabilidad de las fronteras; 4. Integridad territorial de los estados; 5. Arreglo de las controversias por medios pacíficos; 6. No intervención en los asuntos internos; 7. Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia; 8. Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos; 9. Cooperación entre los Estados; 10. Cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el derecho internacional. *Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta Final*, Helsinki, 1975, disponible en <http://www.osce.org/es/mc/39506?download=true>.

<sup>(15)</sup> Las tres cestas (en la actualidad denominadas dimensiones) son la político-militar, la económico-ecológica, y la humana. Ver MÖTÖLA, K. “Prospect for cooperative security in Europe: the role of the CSCE”, en *Paper, First pan-european conference in international relations*, Heilderberg, 16-20 de septiembre de 1992, p. 32.

Conferencia y de un progresivo traspaso a su ámbito de las competencias de la OTAN y del Pacto de Varsovia<sup>16</sup>.

En esa línea, la Cumbre de la CSCE en París de noviembre de 1990 fue, en cierto modo, una conferencia de paz de la Guerra Fría, y su “Carta para una nueva Europa”<sup>17</sup> el documento fundacional del nuevo orden de seguridad paneuropeo, libre de líneas divisorias. En todo caso, la CSCE no disponía de las capacidades necesarias para afrontar las crisis de seguridad que los neo-realistas, con acierto, preveían que surgirían en la región, y hubiese precisado de un importante refuerzo institucional para hacerlo<sup>18</sup>.

Para ello, una de las claves era la posición de otros dos elementos del sistema: la Comunidad Europea y EEUU. La evolución de Europa hacia una unión política, por medio del Tratado de Maastricht<sup>19</sup>, era plenamente compatible con el modelo de seguridad cooperativa planteado en París, ya que la nueva PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) fortalecería la actuación conjunta de los Doce, el acervo comunitario podía trasponerse a la nueva comunidad de seguridad, la estructura de pilares<sup>20</sup> de la UE (Unión Europea) se correlacionaba con las cestas de la CSCE, y la integración de las capacidades militares de la UEO (Unión Europea Occidental)<sup>21</sup> le posibilitaría contribuir a los esfuerzos conjuntos de mantenimiento de la paz y la seguridad de la región.

---

<sup>(16)</sup> Como afirmó Mark Kramer, “una opción que desde luego no se había tomado en consideración en ningún país del Pacto de Varsovia era la perspectiva de incorporarse a la OTAN. Incluso en Checoslovaquia y Hungría, dónde los nuevos Gobiernos a principios de 1990 buscaban cerrar acuerdos con Moscú para la retirada de las fuerzas militares soviéticas de su territorio, los mandatarios de la época ponían todas sus esperanzas en la CSCE y en un Pacto de Varsovia transformado”. KRAMER, M. “The collapse of East European communism and the repercussions within the Soviet Union (Part 1)”, *Journal of Cold War Studies* 5, no. 4, otoño de 2003, p. 42.

<sup>(17)</sup> *Carta de París para una nueva Europa*, París, 19-21 de noviembre de 1990, <http://www.osce.org/es/mc/39521>.

<sup>(18)</sup> Sin embargo, “La falta de voluntad entre los Estados partícipes para optimizar los procedimientos y organismos que habían creado, y para revisarlos como era necesario para solucionar los problemas, han provocado que las limitaciones de la CSCE se hayan puesto de manifiesto una y otra vez”. SMITH, C. H. & CARDIN, B. L. *Report: beyond process: the CSCE's institutional development*, 18 de diciembre de 1992, p. 1.

<sup>(19)</sup> “Tratado de la Unión Europea”, *Diario Oficial No. C 191*, 29 de julio de 1992, <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>.

<sup>(20)</sup> En Maastricht se aprobó una Unión formada por tres pilares: el primero, el económico; el segundo, la mencionada PESC; y el tercero, la cooperación policial y judicial en materia penal.

<sup>(21)</sup> La UEO tuvo su origen en el Tratado de Bruselas de 1948, pero siempre dispuso de limitadas capacidades prácticas desde que, un año después de su creación, se fundó la OTAN con la firma del Tratado de Washington. El 30 de junio de 2011 se extinguió la personalidad jurídica de la UEO, cuando todas sus competencias fueron asumidas por la UE. Para un estudio de esta organización, ver ARTEAGA MARTÍN, Félix. *La identidad europea de seguridad y defensa*, Madrid: Biblioteca Nueva, 1999, pp. 117-150.

Sin embargo, la visión planteada por EEUU era muy distinta. Sus dirigentes no confiaban en el modelo de seguridad cooperativa<sup>22</sup>, al considerar imprescindible que se mantuviera la presencia estadounidense en Europa. Asimismo, identificaban a la OTAN como el único modo de justificarla, promovían la asunción por la Alianza de nuevas funciones de carácter político, y percibían que la URSS seguía siendo una amenaza por contener debido a su inestabilidad interna, e identificaban el desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) al margen del marco de la OTAN como una situación perjudicial para sus intereses<sup>23</sup>.

Bajo esos preceptos, Washington convenció a Berlín de permanecer en la Alianza tras la reunificación, a Londres de que la CSCE debía ser sólo un foro de consultas con Europa Oriental, a Moscú de que la OTAN no movería sus fronteras hacia el Este, y a París de que la reforma de la Alianza sería compatible con el progreso europeo hacia una unión política<sup>24</sup>. Todo ello culminó en la Cumbre de Roma de la OTAN en 1991, con un nuevo Concepto Estratégico<sup>25</sup> que asumía tareas (diálogo político y cooperación) que la CSCE ya realizaba en un ámbito geográfico más amplio, circunscribía el desarrollo de la IESD al pilar europeo de la Alianza, y seguía identificando a la URSS como un riesgo para la estabilidad de la región.

---

(<sup>22</sup>) Como afirmó el Presidente George H. W. Bush, “yo tenía muchas evidencias de que los franceses podían intentar usar la CSCE como un modo de suplantar a la OTAN. Esa era una idea inaceptable, tanto debido al papel central de la OTAN en la estrategia de EEUU como al hecho de que para mí la seguridad colectiva, al estilo de la Liga de Naciones o de la ONU, no es seguridad en absoluto”. BUSH, G. H. W. & SCOWCROFT, B., *op. cit.*, p. 249.

(<sup>23</sup>) Todas esas líneas básicas de acción fueron establecidas por el Secretario de Estado James Baker en Berlín, poco después de la caída del Muro, ver “Upheaval in the East; excerpts from Baker’s speech on Berlin and US role in Europe’s future”, *The New York Times* (13.12.1989), <http://www.nytimes.com/1989/12/13/world/upheaval-east-excerpts-baker-s-speech-berlin-us-role-europe-s-future.html?pagewanted=all&src=pm>.

(<sup>24</sup>) Las divergencias entre EEUU y Francia en esta cuestión han sido una constante desde el final de la Guerra Fría, ya que como afirmó Frédéric Bozo, “aunque esas cuestiones se debatían sobre todo en términos Este-Oeste y se regulaban en el marco de las negociaciones entre soviéticos y occidentales para la reunificación alemana, también fueron materia de debate entre los propios occidentales; un debate que, aunque a remolque de la cuestión alemana, concernía también al porvenir de la Alianza Atlántica y del sistema de seguridad europea en su conjunto y ponía, una vez más, frente a frente el modelo estadounidense, dominante, y la visión francesa, disidente”. BOZO, F. “La France et l’Alliance Atlantique depuis le fin de la Guerre Froide. Le modèle Gaullien en question (1989-1999)”, *Cahiers du Centre d’Études d’Histoire de la Défense*, No. 17, 2001, p. 8.

(<sup>25</sup>) *The Alliance’s new Strategic Concept*, Roma, 7-8 de noviembre de 1991, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23847.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm?selectedLocale=en).

En paralelo, entre el Consejo Europeo de Roma en diciembre de 1990 y el celebrado en Maastricht un año más tarde, EEUU presionó a sus aliados europeos para no llevar demasiado lejos el desarrollo del pilar PESC y para no integrar en él a la UEO<sup>26</sup>. En el caso de la URSS, y tras las apelaciones del Presidente Bush en septiembre de 1990 al surgimiento de un nuevo orden mundial<sup>27</sup>, el vértigo de los cambios y la materialización de los riesgos en el Este de Europa y, sobre todo, la posibilidad de lograr beneficios a corto plazo, hicieron que la visión de EEUU pasara de un liderazgo compartido con los soviéticos hasta llegar a permitir la caída del Presidente Gorbachov, a finales de 1991<sup>28</sup>.

En resumen, en el periodo 1989-1991 el rediseño de la Arquitectura de Seguridad Europea no se llevó a cabo con un enfoque sistémico que tomase en consideración los intereses compartidos por todos sus elementos, para adoptar un modelo único de seguridad sustentado en los intereses y valores compartidos. Antes bien, cada organización evolucionó siguiendo modelos en ocasiones divergentes e incluso contradictorios, en función de intereses particulares y en ocasiones meramente coyunturales de algún Estado-nación, sentando así las bases para las posteriores crisis del sistema.

---

(<sup>26</sup>) El 4 diciembre de 1990, días antes del Consejo Europeo de Roma, el Subsecretario de Estado de EEUU para Europa y Canadá, Raymond Seitz, reiteró el interés de EEUU en el pilar europeo de seguridad y defensa que estaba surgiendo, pero advirtió en contra de cualquier estructura paralela que amenazase con “vaciar a la OTAN de su contenido y en consecuencia perder la justificación para una presencia estadounidense en Europa”. BOZO, F. *Mitterrand, the end of Cold War, and the German reunification*, Nueva York: Berghahn Books, 2009, p. 337.

En febrero de 1991, coincidiendo con el Consejo de Ministros de Exteriores y de Defensa de la UEO, EEUU envió el llamado Memorando Bartholomew a las capitales aliadas advirtiendo contra la creación de un *caucus* europeo en la OTAN. En él se afirmaba que “subordinar la UEO a la CE acentuaría la separación e independencia del pilar europeo respecto de la Alianza” y añadía que eso serviría sólo para “debilitar la integridad de nuestra seguridad y defensa trasatlántica común, que ha demostrado su éxito y, bajo nuestro punto de vista, seguirá siendo crucial”. DUKE, S. *The elusive quest for European Security*, Nueva York: Saint Martin’s Press Inc., 2000, pp. 95-97.

(<sup>27</sup>) *Toward a New World Order: a transcript of former President George Herbert Walker Bush’s address to a joint session of Congress and the nation*, <http://www.sweetliberty.org/issues/war/bushsr.htm>.

(<sup>28</sup>) Como reconoció Scowcroft, “A pesar de que no lo expresara claramente en las reuniones del Consejo de Seguridad Nacional, yo creía que para EEUU sería más favorable la ruptura de la Unión Soviética. Desde un punto de vista económico probablemente no era la mejor solución, pero desde el punto de vista de nuestros intereses primarios de seguridad sería mejor una ruptura que fraccionase la amenaza militar que afrontábamos”. BUSH, G. H. W. & SCOWCROFT, B., *op. cit.*, pp. 363-364.

## 1992-1999: LAS CRISIS DE LA SEGURIDAD EN EUROPA DURANTE LOS AÑOS 90

La nueva Arquitectura de Seguridad Europea no sirvió para afrontar el inicio de las crisis de los Balcanes, ya que la CSCE se limitó a activar sus mecanismos de resolución pacífica de disputas y a enviar misiones de relatores, en diciembre de 1991 (cuando la guerra en Croacia ya llevaba cuatro meses abierta)<sup>29</sup>, la OTAN estaba elaborando entonces su nuevo Concepto Estratégico, y no intervino en los Balcanes hasta el verano de 1992 (debido sobre todo al desinterés que mostraron los estadounidenses)<sup>30</sup>, y la CE estaba elaborando el Tratado de Maastricht, por lo que todavía no existía el segundo pilar de la PESC, es decir: la convivencia simultánea de los modelos “de Vancouver a Vladivostok” (representado por la CSCE), “Atlantista” (representado por la OTAN) y “Europeísta” (representado por la UE), ninguno de los cuáles había desaparecido, ni se habían desarrollado plenamente según los postulados de los Estados promotores. Esta situación dio como resultado una gestión tardía de la crisis tardía en los Balcanes, que resultó ineficaz y descoordinada. La OTAN surgió allí como vencedora, por ser capaz, al menos, de forzar militarmente una solución de compromiso entre las partes, en 1995<sup>31</sup>.

Eso ocurrió porque el nuevo Presidente Bill Clinton modificó, a principios de 1994, la posición de su país en dos aspectos esenciales del debate sobre la OTAN: aceptó, por un lado, las operaciones de gestión de crisis fuera de área (con una implicación cada vez mayor

---

(<sup>29</sup>) La CSCE había decidido, el 12 de diciembre de 1991, el envío de una misión a Yugoslavia. La misión visitó todas las repúblicas hasta el 20 de diciembre, y regresó a la zona en enero de 1992. Se publicó entonces el “Informe Fleiner”, en el que se solicitaba a la CSCE detener la guerra y evitar que se desbordase la situación explosiva de Bosnia-Herzegovina. La CSCE dio su visto bueno al documento en la reunión del Consejo en la capital checa, en la que se aprobó el *Documento de Praga para el desarrollo ulterior de las instituciones y estructuras de la CSCE*, Praga, 30-31 de enero de 1992, <http://www.osce.org/mc/40270>.

(<sup>30</sup>) Inicialmente EEUU aprovechó la intención europea de asumir el protagonismo en los Balcanes para inhibirse, siendo célebre la afirmación del tejano Baker de “*we don’t have a dog in this fight*”, expresión sureña que quiere decir que el resultado de algo no te importa en absoluto. RONAYNE, Peter. *Never again. The United States and the prevention and punishment of genocide since the Holocaust*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2001, p. 115.

(<sup>31</sup>) El empeoramiento de la situación en Bosnia, en 1995, tras la masacre de civiles en Srebrenica en julio y el bombardeo del mercado de Sarajevo el 28 de agosto, llevó a la OTAN a iniciar la operación “*Deliberate Force*”, 30 de agosto de 1995. La campaña aérea contra objetivos serbios se prolongó hasta el 20 de septiembre, y forzó la negociación de los “Acuerdos de Dayton”, firmados el 14 de diciembre de ese año. Ver RIPLEY, T. *Operation Deliberate Force: The UN and NATO campaign in Bosnia 1995*, Lancaster: Centre for Defence and International Security Studies, 1999.

en Bosnia), y por otro aprovechó las nuevas modalidades de cooperación política con el antiguo bloque oriental para plantear una primera ampliación al Este<sup>32</sup>. Por tanto, fueron nuevamente las decisiones coyunturales de un actor concreto las que determinaron la evolución del objeto de estudio, en lugar de una reflexión colectiva bajo un enfoque sistémico.

En el caso de Rusia, se incumplían de ese modo las garantías ofrecidas a la URSS sobre la no ampliación de la OTAN al Este<sup>33</sup>. Por lo que respecta al modelo Europeísta, pareció entrar en una vía muerta, ya que el desarrollo del segundo pilar PESC del Tratado de Maastricht era mínimo, y la UE estaba más lejos que nunca de ser capaz de asumir su propia seguridad y la de su vecindario inmediato. En lo relativo a la CSCE, como parte de su institucionalización y conversión en Organización (OSCE) su dimensión humana se reforzó al mismo ritmo que se limitaban las capacidades de la político-militar.

En 1999, el modelo Atlantista alcanzó su cénit con la campaña militar de la OTAN en Kosovo<sup>34</sup>, la materialización de la primera ampliación al Este (con la adhesión de Polonia, la República Checa y Hungría), y un nuevo Concepto Estratégico<sup>35</sup> que incluía la gestión de crisis fuera del área geográfica original del Tratado de Washington. Ese mismo año, el modelo Europeísta avanzó en el Consejo Europeo de Colonia con el nacimiento de la PESD

---

(<sup>32</sup>) Se considera extraoficialmente el punto de inflexión la inauguración del Museo del Holocausto en Washington en abril de 1993, cuando los Presidentes checo Havel y polaco Walesa abordaron a Clinton y le instaron a ampliar la OTAN al Este, planteándolo como una compensación moral del abandono en manos soviéticas al final de la II Guerra Mundial, propuesta ya realizada al Presidente Bush senior con nulo éxito. Ver "How Clinton decided on NATO expansion", *Time Magazine* (14.7.1997), <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,986677,00.html>.

(<sup>33</sup>) El Embajador de EEUU en Moscú en 1990, Jack F. Matlock, declaró en el Congreso estadounidense que "Gorbachov recibió un claro compromiso de que si Alemania se reunificaba, y permanecía en la OTAN, las fronteras de la Alianza Atlántica nunca se moverían hacia el Este". *U.S. Policy Toward NATO Enlargement: Hearing*, House Committee on International Relations, 104<sup>th</sup> Cong., 2<sup>nd</sup> session, 20 de junio de 1996, p. 31, <http://www.archive.org/details/uspolicytowardna00unit>.

(<sup>34</sup>) Sobre el papel de la OTAN en el conflicto de Kosovo, ver AUERSWALD, P. E. *The Kosovo conflict: A diplomatic history through documents*, Cambridge: Kluwer Law International, 2000; FROMKIN, D. *Kosovo crossing: American ideals meet reality on the Balkan battlefields*, Nueva York: Free Press, 1999; y LEURDIJK, D. A. & ZANDEE, D. *Kosovo: From crisis to crisis*, Burlington: Ashgate, 2000.

(<sup>35</sup>) *The Alliance's Strategic Concept*, Washington, 24 de abril de 1999, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm).

(Política Europea de Seguridad y Defensa)<sup>36</sup>, pero sin consumir la plena integración de la UEO en la UE, y el modelo de Vancouver a Vladivostok pareció renacer en la Cumbre de la OSCE en Estambul<sup>37</sup>, pero pronto se confirmaría el pesimismo que pesaba sobre esta organización, tras el fracaso de su Misión en Kosovo.

No obstante, las guerras de los Balcanes habían demostrado que la gestión de crisis precisaba de herramientas de prevención de conflictos, del uso coordinado de capacidades militares y civiles, y de medios para la reconstrucción post-conflicto. Salvo en el caso de las capacidades militares más avanzadas (sólo disponibles en la OTAN), en teoría tanto la OSCE como la UE eran las más adecuadas para actuar en todas esas fases. Sin embargo, la realidad era que no estaban en condiciones de hacerlo: la OSCE, porque había sido excluida, tras su Cumbre de Helsinki<sup>38</sup> de 1992, de cualquier operación militar excepto de las de mantenimiento de la paz en un entorno de baja amenaza; y la UE, porque el acuerdo de mínimos de Maastricht dejó vacía de contenido real a la PESC.

Por otra parte, y a diferencia de los Balcanes, en los primeros años 90 Occidente se abstuvo de intervenir en los conflictos de las repúblicas exsoviéticas. A partir de 1994 aprovechó la debilidad interna de Rusia para ignorar sus posiciones (ampliación de la OTAN), criticarla abiertamente (guerra de Chechenia)<sup>39</sup>, ofrecer fórmulas limitadas de cooperación (como el

---

<sup>(36)</sup> Consejo Europeo de Colonia, Anexo III de las conclusiones de la presidencia, Informe de la presidencia de la política europea común seguridad y defensa, Colonia, 3-4 de junio de 1999, [http://www.consiliium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Colognepor\\_ciento20Europeanpor\\_ciento20Councilpor\\_ciento20por\\_ciento20Annexpor\\_ciento20IIIpor\\_ciento20ofpor\\_ciento20thepor\\_ciento20Presidencypor\\_ciento20conclusions.pdf](http://www.consiliium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Colognepor_ciento20Europeanpor_ciento20Councilpor_ciento20por_ciento20Annexpor_ciento20IIIpor_ciento20ofpor_ciento20thepor_ciento20Presidencypor_ciento20conclusions.pdf).

<sup>(37)</sup> Documento de Estambul 1999, <http://www.osce.org/es/mc/39574>.

<sup>(38)</sup> CSCE Documento de Helsinki: El desafío del cambio, Helsinki, 11 de julio de 1992, <http://www.osce.org/es/mc/39535?download=true>.

<sup>(39)</sup> En septiembre de 1991, el "Congreso del Pueblo Checheno" del general soviético Dzokar Dudayev, asumió el poder de la República Autónoma de Chechenia e Ingusetia, proclamando de forma unilateral la independencia. La República se dividió en dos en junio de 1992, e Ingusetia se reintegró a Rusia. En agosto de 1994, cuando una facción opositora lanzó un ataque armado para derrocar a Dudayev, Moscú armó a los rebeldes y sus aviones bombardearon Grozny. En diciembre, el Ejército de la Federación invadió Chechenia. Se estima que unos 5.500 soldados rusos y más de 73.000 chechenos murieron en casi dos años de guerra, que finalizaron con la derrota rusa en la Batalla de Grozny en verano de 1996. Sobre este conflicto, ver TAIBO, C. *El conflicto de Chechenia: una guía introductoria*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2000; y PRIEGO MORENO, A. "La evolución del conflicto de Chechenia", *UNISCI Papers*, Madrid: UNISCI, 2000.

“Acta Fundacional” de 1997)<sup>40</sup>, o encauzar la propuesta del Kremlin en 1995, para redactar una nueva “Carta de Seguridad Europea” en el marco de una OSCE en declive. El fracaso de la CEI (Comunidad de Estados Independientes)<sup>41</sup> obligó a Rusia a implicarse en los conflictos de su vecindario más próximo<sup>42</sup>, y la percepción de que se ignoraban sus intereses sentó las bases de una futura actitud revisionista.

En resumen, en el periodo 1992-1999, la evolución del sistema excluyó cada vez más a un actor clave como Rusia; se incrementó el solapamiento funcional entre subsistemas, impidiendo una integración de esfuerzos y una mayor coordinación en la gestión de crisis; cada organización se adaptó con independencia para dar una respuesta de corto plazo a las crisis conforme surgían, y a pesar del aparente éxito final en los Balcanes la Arquitectura de Seguridad Europea de 1999 era, incluso, más imperfecta e inacabada que la de 1992, ya que perpetuaba las líneas divisorias y los distintos niveles de seguridad en la región.

## DE 2000 A 2003. EL ESCENARIO POSTERIOR 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en suelo estadounidense supusieron un gran impacto en el suprasistema de la seguridad mundial; y, en consecuencia, también en la seguridad europea. De entrada, se puso de manifiesto que la OTAN había minusvalorado, en su Concepto Estratégico de 1999, la amenaza del terrorismo internacional. Además, el desfase de capacidades<sup>43</sup> entre ambas orillas del Atlántico y la ineficacia de las operaciones militares dirigidas por un Comité (ambos puestos de manifiesto en la campaña de Kosovo),

---

<sup>(40)</sup> *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, París, 27 de mayo de 1997, <http://www.nato-russia-council.info/en/official-documents/official-document-03/>.

<sup>(41)</sup> Análisis de los orígenes y evolución de la CEI y traducción al inglés de su Carta en <http://www.eurasianhome.org/xml/t/databases.xml?lang=en&nic=databases&intorg=7&pid=23>.

<sup>(42)</sup> Sobre la situación de seguridad durante la desintegración de la URSS, ver BLANC ARTEMIR, Antonio. *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Valencia: Tirant lo Blanc, 2004.

<sup>(43)</sup> Calvo describió este desfase como “una dramática pérdida de capacidad militar por parte de los Estados europeos, frente a un espectacular desarrollo de la potencia militar estadounidense”. CALVO ALBERO, José L. “Europa y EEUU: la brecha en las capacidades de defensa”, en VILANOVA, Pere y BAQUES, Josep (coor.). *La crisis del vínculo trasatlántico: ¿coyuntural o estructural?*, Navarra: Aranzadi, 2008, p. 165.

hicieron que EEUU ignorase la activación del Artículo 5 del Tratado de Washington<sup>44</sup> y relegase a la Alianza Atlántica a un papel secundario en la reacción militar tras los atentados<sup>45</sup>.

La redefinición de la política de seguridad de EEUU, a lo largo de 2002, llevó al Atlantismo a una situación límite. Tanto, que los intentos de reforma de la OTAN en la Cumbre de Praga<sup>46</sup> de noviembre de ese mismo año pronto serían eclipsados por los enfrentamientos que se escenificaron durante la crisis que condujo a la invasión de Irak, en marzo de 2003. Por tanto, mientras que en la Guerra Fría existía un completo acuerdo en la identificación de la amenaza y en la respuesta colectiva ante la misma, en el entorno post 11-S los aliados de la OTAN discrepaban abiertamente; no tanto en la identificación de las amenazas comunes, destacando el terrorismo y la proliferación de ADM (Armas de Destrucción Masiva), como respecto al modo de hacerles frente.

No obstante, en lugar de plantearse qué sentido tenía preservar la OTAN tal cual había surgido de la Guerra Fría, en una etapa en la que la Administración estadounidense llegó a considerar a Francia y Alemania amenazas para su seguridad<sup>47</sup>, mantuvo su maquinaria institucional en marcha. Mientras, los aliados acordaron que la OTAN, de nuevo como una solución en busca de un problema, se hiciese cargo, en agosto de 2003, del mando de la ISAF (*International Security and Assistance Force*) en Afganistán, operación de estabilización en un escenario que se había convertido en secundario para EEUU tras la invasión de Irak. Pero

---

(<sup>44</sup>) “Las Partes convienen en que un ataque armado, contra una o varias de estas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas. En consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la parte o a las partes atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte”.

(<sup>45</sup>) Para algunos analistas, “Los ataques del 11-S contra EEUU sirvieron para poner aún más en evidencia la desesperada situación de la OTAN”. WILKIE, R. “Fortress Europe: European defense and the future of the North Atlantic Alliance”, *Parameters*, invierno 2002-2003, p. 35, <http://www.carlisle.army.mil/usawc/parameters/Articles/02winter/wilkie.pdf>.

(<sup>46</sup>) *Prague Summit Declaration*, 21 de noviembre de 2002, <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>.

(<sup>47</sup>) Hasta el punto de que la edición europea de “*The Wall Street Journal*” llegó a afirmar en un editorial, publicado en el verano de 2003 que, de persistir la hostilidad de Francia hacia EEUU, éste no tendría otra opción que tratar a la Alianza Atlántica como una coalición de voluntarios. Citado por ASH, T. G. *Mundo libre. Europa y Estados Unidos ante la crisis de Occidente*, Barcelona: Tusquets, 2005, pp. 156-157.

que, con el tiempo, recuperaría su centralidad ante la contraofensiva talibán, dando lugar a nuevas tensiones entre aliados.

Por lo que respecta al modelo Europeísta, tras el nacimiento de la PESD en 1999 se produjeron importantes avances (como la aprobación del Objetivo Principal de Helsinki)<sup>48</sup>, pero sin que la UE hubiese acordado previamente su estrategia de seguridad o establecido una guía política en el nivel superior de la PESC. En todo caso, el enfrentamiento entre EEUU y la UE debido a la invasión de Irak, reproducido internamente entre los Estados miembros de la Unión, supuso una ralentización en los avances de este modelo, pero a la vez puso de manifiesto la necesidad de una mayor autonomía en la toma de decisiones y en su puesta en práctica, dadas las mencionadas divergencias en la visión del mundo y en el modo de afrontar las amenazas.

Esa demanda de autonomía estratégica explica la propuesta de abril de 2003 para constituir un Cuartel General Operacional de la UE<sup>49</sup>, así como el lanzamiento en junio de ese año de la “Operación Artemis” en la República Democrática del Congo, la primera planeada y ejecutada sin medios de la OTAN<sup>50</sup>. Todo ello se produjo nuevamente frente a la oposición de EEUU, que percibía esas iniciativas como un desafío al Atlantismo pero a la vez continuaba exigiendo a Europa la asunción de una mayor carga en el mantenimiento de la seguridad común. Los acuerdos Berlín Plus<sup>51</sup> fueron un intento más de mantener el

---

<sup>(48)</sup> Sobre esta cuestión, ver *The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups*, Dirección General de Política Exterior de la Unión, 12 de septiembre de 2006, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp\\_/sede030909noteesdp\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp_/sede030909noteesdp_en.pdf).

<sup>(49)</sup> Esa propuesta fue calificada como “una provocativa afirmación de sentimiento antiamericano” LEBL L. S., “European Union Defense Policy. An American Perspective”, *Policy Analysis No. 516*, CATO Institute, 24 de junio de 2004, p. 5, <http://www.cato.org/pubs/pas/pa516.pdf>.

<sup>(50)</sup> MACE, C., “Operation Artemis: mission impossible?”, *European Security Review*, No. 18, julio de 2003, pp. 5-6, [http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/esr\\_18.pdf](http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/esr_18.pdf).

<sup>(51)</sup> Sobre los acuerdos Berlín Plus, ver *EU-NATO: the Framework for permanent relations and Berlin Plus*, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>; REICHARD, M. *The EU-NATO relationship: A legal and political perspective*, Burlington: Ashgate Publishing, 2006, pp. 273-310; y HAINE J-Y. *Berlin Plus*, París: EUISS, 2007, <http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/03-jyhb%252B.pdf>.

desarrollo de la Europa de la seguridad y la defensa en el marco de la OTAN, dónde además de EEUU Turquía podía vetar su desarrollo.

El desencuentro entre EEUU y Europa coincidió en el tiempo con un avance en la cooperación de Rusia con Occidente, al constituirse el “Consejo OTAN-Rusia”<sup>52</sup> en 2002 y los “Espacios Comunes”<sup>53</sup> con la UE en 2003, y con la colaboración de Moscú con Washington tras el 11-S, debido a la coincidencia coyuntural de intereses en la lucha contra el terrorismo internacional. En cualquier caso, todos los Estados de la región desecharon el modelo de Vancouver a Vladivostok, y ningún actor parecía creer la afirmación del “Documento de Estambul” de la OSCE sobre la formación de un espacio de seguridad común e indivisible, libre de líneas separadoras y de zonas con diferentes niveles de seguridad.

En resumen, en el periodo 2000-2003 EEUU demostró la falta de vigencia de las alianzas tradicionales, basadas en compromisos formales. Mientras, al ignorar a la OTAN a la hora de dar respuesta a los atentados del 11-S, la UE desarrolló la PESD de tal modo que fuese capaz de operar sin apoyo de la Alianza, en medio de una profunda crisis que afectaba al vínculo trasatlántico. Tras una breve etapa de cooperación basada en intereses coyunturales, se gestó un enfrentamiento larvado de Rusia con Occidente que la marginación de la OSCE impidió atajar.

## **DE 2004 A 2008. LOS AÑOS TURBULENTOS: EL NADIR DE LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA**

En 2004 se produjo una ampliación considerable de la OTAN<sup>54</sup> y de la UE, con importantes consecuencias. Los modelos de seguridad y la percepción de las amenazas de esos Estados dificultaron tanto la cooperación entre la OTAN y la UE (por los problemas del triángulo

---

<sup>(52)</sup> BRAUN, A. *NATO-Russia relations in the twenty-first century*, Nueva York: Routledge, 2008, p. 76.

<sup>(53)</sup> Sobre esta cuestión, ver EMERSON, M. “EU-Russia. Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy”, *CEPS Policy Brief*, No. 71, mayo de 2005, [http://aei.pitt.edu/6615/1/1224\\_71.pdf](http://aei.pitt.edu/6615/1/1224_71.pdf).

<sup>(54)</sup> Sobre esta cuestión, ver BARANY, Z. *The future of NATO expansion. Four case studies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003; y WOLFF, A. T. *Explaining NATO expansion into Central and Eastern Europe, 1989-2004: An analysis of geopolitical factors, rationales, and rhetoric*, Ann Arbor: Proquest, 2011.

Grecia-Chipre-Turquía) como las relaciones con Rusia (por ser aquellas más favorables a una posición de mayor firmeza frente a Moscú)<sup>55</sup>. El resultado fue una disminución de la coherencia interna de esas organizaciones y el desarrollo independiente de cada subsistema; precisamente cuando más necesaria era la coordinación, ya que en el año 2007 el solape geográfico entre ambas alcanzó a veintiún Estados.

En el caso de la OTAN, en las Cumbres de Estambul (2004)<sup>56</sup> y Riga (2006)<sup>57</sup> el debate se centró en las operaciones en Afganistán y en la transformación militar. Sin embargo, conforme la ISAF aumentaba su zona de actuación también crecía la polémica por los distintos grados de compromiso de cada aliado, y aunque la NRF (*NATO Response Force*) aprobada en 2002 en Praga se declaró operativa la realidad era que la contribución europea seguía lastrada por unos presupuestos de defensa muy limitados, además de existir serias discrepancias en el modo de financiar los despliegues. Además, en Afganistán se constató lo que ya resultó evidente en los Balcanes, que la nueva gestión de crisis demandaba el uso combinado de capacidades militares y civiles bajo un enfoque global (*comprehensive approach*), pero la OTAN seguía careciendo de las segundas.

En el caso de la UE, el periodo se inició con la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad<sup>58</sup> en diciembre de 2003, como una forma de diferenciarse de la Doctrina Bush

---

(<sup>55</sup>) SMOKE, R. (ed.). *Perceptions of security: Public opinion and expert assessments in Europe's new democracies*, Thomas J. Watson Jr. Institute of International Studies, Providence: Brown University, 1995, pp. 101-115.

(<sup>56</sup>) Sobre esta Cumbre, ver DE HOOF SCHEFFER, J. "NATO's 2004 Istanbul summit: charting the Alliance's ongoing adaptation to 21st Century risks and challenges", *Turkish Policy Quarterly*, 2004, <http://www.turkishpolicy.com/images/stories/2004-02-globalsecurity/TPQ2004-2-scheffer.pdf>.

(<sup>57</sup>) "Riga fue la primera Cumbre desde el final de la Guerra Fría en la que no se invitó a ningún Estado ex comunista a incorporarse a la Alianza. Sólo se han logrado avances modestos en la mejora de las capacidades. La NRF puede haber sido declarada plenamente operacional, pero aún permanecen las dificultades para cubrir las fuerzas y los requerimientos de capacidades. Además, la Cumbre no logró mejorar, y de hecho apenas se ocupó de ella, la difícil relación OTAN-UE; no se lograron en Riga nuevos acuerdos para mejorar la coordinación y comunicación entre las dos organizaciones". *The future of NATO and European Defence*, Comité de Defensa de la Cámara de los Comunes, IX Informe de las Sesiones, 2007-08, Londres, 2008, p. 7.

(<sup>58</sup>) *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

estadounidense<sup>59</sup>, continuó con el lanzamiento de la Agencia Europea de Defensa<sup>60</sup> y de los Grupos de Combate<sup>61</sup>, y culminó con la ejecución de un gran número de misiones civiles y operaciones militares. Sin embargo, ese desarrollo de la PESD se vio limitado por cuestiones como la no disponibilidad de un Cuartel General Operacional permanente (por la oposición del Reino Unido), por el desarrollo separado de las estructuras de gestión de crisis civiles y militares, y por el fracaso en 2005 del proyecto de Constitución que habría enmarcado el desarrollo de la PESC.

Por otra parte, tras una nueva iniciativa estadounidense a nivel global (la promoción de la democracia para atajar las causas más profundas del radicalismo) tuvo una importante influencia en la región. Washington interfirió sin miramientos en los procesos políticos del espacio postsoviético, promoviendo las llamadas “Revoluciones de Colores”<sup>62</sup>. Dado que Rusia había recuperado gran parte de las capacidades materiales perdidas en los años 90, el Presidente Putin pudo hacer frente a esa tendencia, lo que se materializó en 2007 con su duro discurso en Munich en febrero<sup>63</sup> y la suspensión de la participación rusa en el Tratado FACE (Fuerzas Armadas Convencionales en Europa)<sup>64</sup> en julio.

---

(<sup>59</sup>) Ver BERENSKOETTER, F. S. “Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and European Security Strategies”, *Security Dialogue*, Vol. 36, No. 1, marzo de 2005, pp. 71-92.

(<sup>60</sup>) “Acción Común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa”, *Diario Oficial de la Unión Europea* No. L 245, 17 de julio de 2004, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2004/l\\_245/l\\_24520040717es00170028.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2004/l_245/l_24520040717es00170028.pdf).

(<sup>61</sup>) El Grupo de Combate representa la unidad militar de menor tamaño que es capaz de llevar a cabo operaciones independientes, incluyendo el servir como entrada para una operación mayor. Ver LINDSTROM, G., “Enter the EU Battlegroups”, *EUISS Chaillot Paper*, No. 97, febrero de 2007, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp097.pdf>.

(<sup>62</sup>) Sobre el papel de EEUU en las Revoluciones de Colores (de las Rosas en Georgia, Naranja en Ucrania, de Terciopelo en Kirguistán), ver SUSSMAN, G. & KRADER, S. “Template Revolutions: Marketing U.S. Regime Change in Eastern Europe”, *Westminster Papers in Communication and Culture*, Vol. 5, Londres: Universidad de Westminster, 2008, pp. 91-112.

(<sup>63</sup>) PUTIN, Vladimir. *Speech at the 43rd Munich Conference on Security Policy*, Munich, febrero de 2007, [http://www.securityconference.de/archive/konferenzen/rede.php?menu\\_2007=&menu\\_konferenzen=&sprache=en&id=179&](http://www.securityconference.de/archive/konferenzen/rede.php?menu_2007=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=179&).

(<sup>64</sup>) El Tratado FACE representó el modo de *codificar* el final de la Guerra Fría con un Tratado vinculante. Su objetivo era reducir los niveles de cinco categorías de sistemas de armas, así como eliminar la posibilidad de un ataque sorpresa o de una acción ofensiva a gran escala, limitando la cantidad de equipamiento que se podía mantener en los flancos de cada Bloque. *Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa*, París, 19 de noviembre de 1990, <http://www.osce.org/es/library/14092>.

Es también destacable la instrumentalización que EEUU hizo de la OTAN, al plantear el ingreso de Ucrania o Georgia en la Alianza como un modo de consolidar a sus nuevos mandatarios, intento fracasado por la oposición francesa y alemana en la Cumbre de Bucarest, en abril de 2008<sup>65</sup>. Ya en febrero de ese mismo año se había producido la declaración unilateral de independencia de Kosovo, respaldada por Washington y una mayoría de Estados miembros de la UE, a pesar de que rompía el statu quo de los conflictos congelados<sup>66</sup>, la llamada del nuevo Presidente ruso Medvedev en junio a constituir una nueva Arquitectura de Seguridad<sup>67</sup>, y una escalada de tensiones que culminó con el ataque georgiano a Osetia del Sur la noche del 7 de agosto<sup>68</sup>.

En resumen, en el periodo 2004-2008 la OTAN fue instrumentalizada por algunos actores mientras su inercia burocrática seguía buscando nuevas razones que justificasen su pervivencia, dificultando en ocasiones el desarrollo de las restantes organizaciones, la UE actuó con mayor independencia estratégica, pero no llegó a consolidar plenamente su PESC/PESD por su bloqueo normativo y la falta de coherencia interna debida a las ampliaciones, y Rusia renunció a reanudar la cooperación del periodo anterior, al considerar amenazados sus intereses vitales.

---

<sup>65</sup>) “Dentro de la OTAN, muchos Estados consideraban que Ucrania no estaba preparada para el ingreso, y destacaban la oposición de su opinión pública. La perspectiva de un ingreso georgiano también se veía con escepticismo, ya que muchos aliados temían la posibilidad de verse envueltos en el conflicto entre Rusia y Georgia”. KAMP, K-H. “The NATO Summit in Bucharest: The Alliance at a crossroad”, *Research Paper*, No. 33, Roma: NATO Defence College, 2007, p. 4, <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=45808>.

<sup>66</sup>) La influencia estadounidense en esta decisión resultó evidente. Como afirmó Elisabeth Pond: “Ciertamente Bruselas quería seguir el liderazgo de Washington y estaba determinada a no repetir la pesadilla de la división trasatlántica y su disputa interna sobre la invasión estadounidense de Irak en 2003”. POND, E. “The EU’s test in Kosovo”, *The Washington Quarterly*, otoño de 2008, p. 98, <http://www.gees.org/documentos/Document-03090.pdf>.

<sup>67</sup>) MEDVEDEV, Dimitry. *Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders*, Berlín, 5 de junio de 2008, [http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/06/05/2203\\_type82912type82914type84779\\_202153.shtml](http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml).

<sup>68</sup>) Sobre este conflicto, ver “The EU investigation report on the August 2008 war and the reactions from Russia and Georgia”, *Caucasus Analytical Digest*, No. 10, 2 de noviembre de 2009, <http://www.res.ethz.ch/analysis/cad/details.cfm?lng=en&id=109175>.

## ¿QUÉ FALLÓ EN EL DISEÑO DE LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA?

Además de las conclusiones alcanzadas en cada epígrafe, y trascendiendo el criterio cronológico, es posible extraer unas conclusiones globales para todo el periodo 1989-2008, debido a que existe una clara continuidad en los patrones de comportamiento de los principales actores. Así, el permanente pragmatismo estadounidense, buscando optimizar su propio beneficio bajo los paradigmas del realismo político, se materializó inicialmente en la marginación de la dimensión político-militar de la OSCE, la potenciación de la OTAN, la limitación del pleno desarrollo de la PESC, y la no implicación en las crisis en los Balcanes.

Tras esa fase, la política de EEUU se caracterizó por una permanente oposición a la conformación de la UE como un actor único, con capacidades militares de gestión de crisis que pudiesen quedar fuera de su control. A pesar de la supuesta coincidencia de intereses y valores, en todo el periodo la Casa Blanca criticaba a la Unión tanto si no asumía una carga mayor en el mantenimiento de la seguridad regional como si se planteaba el hacerlo por fuera del marco de la OTAN, algo que puede ser calificado de “trastorno bipolar” estadounidense respecto a la Europa de la seguridad y defensa<sup>69</sup>.

Si eso ocurrió con los aliados europeos, en el caso de Rusia la posición estadounidense osciló entre conformar una cooperación pragmática en base a intereses coyunturales, ignorar las posiciones del Kremlin cuando no se alineaban con las de la Casa Blanca, o directamente actuar en contra de intereses clave para Rusia, aunque a largo plazo todo ello imposibilitase la constitución de un sistema de seguridad cooperativa en el área OSCE. Además, y a diferencia de la UE, EEUU nunca percibió que compartiera valores con Rusia. Antes bien, casi siempre la consideró una amenaza que se debía contener.

---

<sup>(69)</sup> “Los americanos tienen dos visiones: o bien los europeos son considerados irrelevantes porque carecen de cualquier capacidad militar seria, o vistos como potencialmente peligrosos una vez que están políticamente organizados o son excesivamente ambiciosos. En un caso, son vistos como inútiles, una carga, o un condicionante; en el otro, como un competidor, una amenaza, o un traidor”. GNESSOTO, N., “EU, US: visions of the world, visions of the other”, en LINDSTROM, G. (ed.), *Shift or Rift. Assessing US-EU relations after Iraq*, París: EUISS, octubre de 2003, p. 33.

Sin embargo, no toda la responsabilidad de la evolución del sistema recayó en Washington, ya que sus propósitos se vieron favorecidos por la división interna de la UE entre Atlantistas y Europeístas. También por la incapacidad europea para reaccionar ante la crisis de los Balcanes, y por la falta de capacidades militares de gestión de crisis, producto de los “dividendos de la paz” que, en los años 90, redujeron los presupuestos de defensa. Los avances posteriores al Consejo Europeo de Colonia (1999) se vieron condicionados por la falta de una Estrategia de Seguridad, situación que se mantuvo hasta 2003. Posteriormente, el desarrollo de la PESD se vio lastrado por una falta de coherencia interna, consecuencia de la gran ampliación de 2004. También influyó el fracaso del proyecto constitucional.

Al pragmatismo estadounidense y la incapacidad europea se añadió un tercer factor, atribuible a la debilidad interna del sistema: el resentimiento ruso. Salvo en el bienio 1992-1993, caracterizado por una sumisión total a los designios de Occidente, los dirigentes rusos siempre abogaron por una nueva Arquitectura de Seguridad Europea que superase las líneas divisorias de la Guerra Fría, limitando a un tiempo el creciente papel de la OTAN; tanto en sus términos funcionales (asunción de nuevas tareas) como en los geográficos (ampliaciones hacia el Este). Con la llegada a la Presidencia de Vladimir Putin (2000), y tras una primera etapa en la que se buscó la cooperación con Occidente en asuntos de interés común, se formuló una política revisionista que devino en el franco enfrentamiento que irrumpió durante el bienio 2007-2008.

Dejando a un lado a los Estados nación, y dado que la OSCE era crecientemente inoperante y la UE/PESC/PESD nunca llegó a alcanzar su pretendido nivel de ambición, fue la OTAN la que, sin duda, desempeñó aquí un papel clave: la Alianza militar, que durante la Guerra Fría había sido el “corazón” de la seguridad occidental (por ser un componente vital del sistema), se convirtió durante los 90 en algo similar a un “brazo” (el sistema podía sobrevivir sin ella pero seguía siendo de gran utilidad), como demostró en las intervenciones militares de los Balcanes.

Pero esa aparente posición de fuerza ocultaba ciertas debilidades, propias tanto del sistema como de la OTAN en particular. De entrada, la hegemonía de la Alianza Atlántica sólo podía ser aceptada por el resto de Estados cuando estos tenían una perspectiva de ingresar en la organización, ya que, de lo contrario, era inevitable que cundiera la percepción de un déficit de seguridad. Rusia, que incluso había llegado a plantearse su ingreso en la OTAN, a partir de 1994 comenzó a utilizar el concepto “Paz Fría”, por considerar que en el rediseño de la seguridad continental no se habían respetado en absoluto sus intereses nacionales.

En el plano interno, en 1999 la OTAN cometió el error de minimizar la amenaza que suponía el terrorismo, magnificando en cambio la que era achacable a una agresión convencional a más largo plazo; ello señalaba a Rusia, una vez más, como una amenaza por contener. En contraposición, la OSCE y la UE identificaron un catálogo casi idéntico de amenazas (terrorismo, radicalismo, crimen organizado, inestabilidad en el vecindario común), que se ajustaba mucho más al entorno estratégico del nuevo siglo. Además, el modelo de intervención en Kosovo, mediante el que los europeos podían ejercer cierto control político sobre la actuación estadounidense, aportaba capacidades muy limitadas, y resultaba además inaceptable para Washington.

Sin embargo, en el periodo de máxima tensión para el vínculo trasatlántico, en lugar de formularse un replanteamiento a fondo de la *raison-d'être* de la Alianza -tras constatar el nulo valor que su principal miembro le asignaba- se produjo una huída hacia delante, materializada en las Cumbres de Praga y Estambul, en la asunción del mando de ISAF y en una nueva ampliación. De ese modo, la OTAN, a la que hemos denominado “brazo” por su desempeño durante los años 90, comenzó a comportarse más como una “metástasis” del propio sistema; tanto por su expansión descontrolada, como por dañar y limitar el desarrollo de otros órganos. Uno de estos era la UE, con una gran capacidad de movilizar todo tipo de los recursos imprescindibles para gestionar las crisis de nuevo cuño, pero a la que el “tumor Atlantista” privaba de algunas capacidades básicas, como el mencionado Cuartel General Operacional.

Otro órgano importante para el sistema era la OSCE, como un foro político-militar donde fuera posible alcanzar acuerdos entre Occidente y Rusia. Sin embargo, los adalides del Atlantismo limitaron su interés a la dimensión humana, rechazaron abordar en el seno de su dimensión político-militar cualquier debate de peso sobre la seguridad regional, y convirtieron al paradigma de la seguridad cooperativa en una mera herramienta con la que los vencedores de la Guerra Fría supervisaban la transformación sistémica de los derrotados. Si ese enfoque pudo funcionar en los años 90, el revisionismo ruso lo hizo totalmente inviable en el nuevo siglo.

En ese sentido, tanto el discurso de Putin en Munich, en febrero de 2007, como el de su sucesor Medvedev en Berlín, en junio de 2008, representaron un diagnóstico preciso del carácter inacabado e imperfecto de la Arquitectura de Seguridad Europea, que los restantes actores ignoraron, cuando no despreciaron; hasta que la guerra entre Rusia y Georgia les hizo ver el error que habían cometido.

#### **DE 2009 A LA ACTUALIDAD. UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD DESAPROVECHADA**

Precisamente tras el conflicto del Cáucaso se produjo una sucesión de eventos que, si bien no alcanzaron a perfeccionar el sistema, al menos sí contribuyeron a reducir las tensiones internas del mismo, destacando la Presidencia de Barack Obama en EEUU y la puesta a cero de las relaciones con Rusia; el rediseño del escudo antimisiles que Washington había previsto instalar en Europa; las Presidencias de Komorowski en Polonia<sup>70</sup> y de Yanukovich en Ucrania<sup>71</sup>, con una mejora radical de las relaciones con Rusia; el borrador ruso de un nuevo Tratado de Seguridad, base para el debate conceptual sobre la Arquitectura de Seguridad Europea que se llevó a cabo en el “Proceso de Corfú” de la OSCE<sup>72</sup>; la entrada en vigor del

---

<sup>(70)</sup> Ver “Las relaciones ruso-polacas y su influencia en la Unión Europea”, *Documento de Análisis del IEEE*, No. 13/2011, diciembre de 2011.

<sup>(71)</sup> Ver “Ucrania: ¿rumbo hacia la UE, hacia Rusia, o hacia la ruptura?”, *Documento Marco del IEEE*, No. 15/2012, octubre de 2012, [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2012/DIEEEM15-2012\\_Ucrania\\_FJRG.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2012/DIEEEM15-2012_Ucrania_FJRG.pdf).

<sup>(72)</sup> Ver “Rusia y su nueva propuesta de seguridad para Europa”, *Revista Española de Defensa*, septiembre de 2010, [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/revistas/RusiaYSeguridadEuropa\\_RED266\\_Ruiz.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/revistas/RusiaYSeguridadEuropa_RED266_Ruiz.pdf).

Tratado de Lisboa de la UE, con nuevas herramientas para su acción exterior<sup>73</sup>; la Cumbre de la OTAN en Lisboa, coincidente con la Cumbre del Consejo OTAN-Rusia para simbolizar la reanudación de las relaciones tras la guerra de Georgia<sup>74</sup>; y, finalmente, la celebración en Astana de la primera Cumbre de la OSCE a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, desde la que se había celebrado en 1999 en Estambul<sup>75</sup>.

Sin embargo, esa prometedora ventana de oportunidad ha comenzado a cerrarse; o cuanto menos a entornarse, debido a los acontecimientos sobrevenidos a partir de enero de 2011. A nivel global, el surgimiento de las revueltas en el mundo árabe ha convulsionado el panorama estratégico, y si bien en el caso de Libia hubo un cierto acuerdo entre las principales potencias, con la aprobación el 17 de marzo de 2011 en el Consejo de Seguridad de la ONU de la Resolución 1973 (que permitió la intervención militar y el derrocamiento del Coronel Gadafi)<sup>76</sup>. El modo en que se apoyó abiertamente al bando rebelde, mucho más allá de lo que fijaba la Resolución aprobada, y el linchamiento final del dirigente libio a manos de una turbamulta, hicieron que Rusia y China (que se habían abstenido en la votación) estén ahora dispuestas a ejercer su derecho de veto ante cualquier iniciativa que pretenda reproducir el patrón libio en Siria, lo que ha provocado diversos enfrentamientos dialécticos entre Washington y Moscú<sup>77</sup>.

---

(<sup>73</sup>) Ver “El papel como actor global de la UE desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”, *Documento FUNCIVA*, mayo de 2011, [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/revistas/ActorGlobalUETratadoLisboa\\_FUNCIVAmayo2011\\_Ruiz.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/revistas/ActorGlobalUETratadoLisboa_FUNCIVAmayo2011_Ruiz.pdf)

(<sup>74</sup>) Ver “Las relaciones OTAN-Rusia desde la caída del Muro de Berlín: la Cumbre de Lisboa”, *Documento de Análisis del IEEE*, No. 16/2010, diciembre de 2010, [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2010/DIEEEA16-2010RelacionesOTANRusiadesMurodeBerlin.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA16-2010RelacionesOTANRusiadesMurodeBerlin.pdf).

(<sup>75</sup>) Ver “La Cumbre de la OSCE en Astana (Kazajstán)”, *Documento Informativo del IEEE*, No. 26/2010, diciembre de 2010, [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2010/DIEEEI26-2010CumbreOSCE.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2010/DIEEEI26-2010CumbreOSCE.pdf).

(<sup>76</sup>) Ver “La situación en Libia y la actuación de la comunidad internacional”, *Comentario de Actualidad FUNCIVA*, abril de 2011, [http://www.funciva.org/uploads/ficheros\\_documentos/1302191506\\_libia.pdf](http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1302191506_libia.pdf).

(<sup>77</sup>) Ver “¿Qué explica la posición rusa en Siria?”, *Comentario de Actualidad FUNCIVA*, febrero de 2012, [http://www.funciva.org/uploads/ficheros\\_documentos/1328786539\\_que\\_explicacion\\_tiene\\_la\\_postura\\_de\\_rusia\\_ante\\_la\\_crisis\\_en\\_siria.pdf](http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1328786539_que_explicacion_tiene_la_postura_de_rusia_ante_la_crisis_en_siria.pdf).

Por otra parte, a nivel regional, y a pesar de las múltiples áreas de colaboración acordadas entre la OTAN y Rusia, en la Cumbre de Lisboa de noviembre de 2010 (identificación conjunta de amenazas, tránsito de material para la ISAF por territorio ruso, apoyo a las autoridades afganas, colaboración antiterrorista, lucha contra la piratería marítima), la relación entre Rusia y EEUU se ha visto condicionada por la falta de acuerdo en la cuestión del escudo antimisiles balísticos que la OTAN pretende instalar en Europa; si bien se diferencia del proyectado por la Administración Bush, Moscú lo sigue percibiendo como una amenaza para su capacidad de disuasión nuclear<sup>78</sup>.

Además, la UE ha defraudado las expectativas creadas con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ya que las mencionadas herramientas PESC no han sido desarrolladas aún. Por una parte, la crisis económico-financiera y los problemas de deuda soberana en la zona euro han hecho que todos los esfuerzos de la Unión se focalicen en ese problema, dejando en un plano marginal a la PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa, nueva denominación de la PESD). Por otra parte, existe una grave crisis de liderazgo a la que no es ajena la Alta Representante PESC, Catherine Ashton, imbuida de cierto euroescepticismo por su origen británico; y que, además, ha dado prioridad a la puesta en marcha del SEAE (Servicio Europeo de Seguridad Exterior), marginando en cierto modo las capacidades militares y civiles de gestión de crisis<sup>79</sup>.

En el año 2012 se produjo el regreso de Putin a la Presidencia de Rusia. A pesar de su imagen de mayor dureza frente a Occidente, continuará la política exterior y de seguridad de su predecesor Medvedev, cuyas líneas principales estableció en detalle durante la campaña electoral<sup>80</sup>. En lo relativo a las elecciones presidenciales estadounidenses, celebradas el 6 de

---

<sup>(78)</sup> Ver "La postura de Rusia ante el escudo antimisiles de la OTAN: ¿una vuelta a la Guerra Fría?", *Comentario de Actualidad FUNCIVA*, noviembre de 2011, [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/FUNCIVALaPosturaRusiaAnteEscudoAntimisilesOTAN\\_FRuiz.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/FUNCIVALaPosturaRusiaAnteEscudoAntimisilesOTAN_FRuiz.pdf).

<sup>(79)</sup> Ver "Europa en la encrucijada", *Revista Española de Defensa*, diciembre de 2011, [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/revistas/EuropaEncrucijada\\_RED279\\_Ruiz.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/revistas/EuropaEncrucijada_RED279_Ruiz.pdf).

<sup>(80)</sup> Ver RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J., "El regreso de Putin al Kremlin y la futura política de seguridad de Rusia", *Documento de Análisis del IEEE*, No. 17/2012, abril de 2012,

noviembre del mismo año, si se hubiese producido la victoria del candidato republicano Romney, quien llegó a afirmar que Rusia es el enemigo geopolítico número uno de EEUU, las relaciones bilaterales se habrían complicado sobremanera. Pero la victoria de Obama anuló esa posibilidad y abrió las puertas a la siempre difícil tarea de profundizar.

En conclusión, cabe destacar que el objetivo de establecer un espacio de seguridad único de Vancouver a Vladivostok, libre de líneas divisorias y de áreas de influencia, y sin niveles de seguridad distintos para cada Estado, no sólo sigue siendo tan necesario como en 1989, sino que no es en absoluto irrealizable; aunque requiera la renuncia a los paradigmas propios de la Guerra Fría y a la imposición de los intereses nacionales de alguno de los actores regionales por encima de los del conjunto. Para ello, las principales condiciones incluirían:

- El pleno desarrollo de la PESC/PCSD de la UE, aprovechando las herramientas del Tratado de Lisboa, y la configuración de la UE como un actor único y lo más cohesionado posible en el entorno mundial.
- La completa reforma de la OTAN, venciendo su inercia institucional, para convertir definitivamente a esa Alianza de defensa colectiva en el componente de seguridad de un acuerdo bilateral entre iguales de EEUU y la UE. El mantenimiento del vínculo trasatlántico es clave para la seguridad mundial, pero no implica la defensa a ultranza de la OTAN tal cual está configurada hoy en día, como sostienen los atlantistas más recalcitrantes.
- El establecimiento de una auténtica asociación estratégica entre la UE y Rusia, renovando el “Acuerdo de Asociación y Cooperación” de 1997 (caducado en 2007), en base a los “Espacios Comunes” establecidos en 2003. La UE y Rusia se complementan y necesitan mutuamente, y la seguridad continental difícilmente puede garantizarse sin coordinación entre Bruselas y Moscú.
- La definición de un modelo de seguridad cooperativa en el espacio de la OSCE, en base a las conclusiones del “Proceso de Corfú”, que defina los intereses comunes del

---

[http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2012/DIEEEA17-2012\\_RegresoPutinyFuturaPoliticaSegRusia\\_FJRG.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA17-2012_RegresoPutinyFuturaPoliticaSegRusia_FJRG.pdf).

triángulo EEUU-UE-Rusia, los valores que han de sustentar la relación, y permita tanto el resolver cuestiones como los conflictos congelados como el hacer frente al catálogo de amenazas (terrorismo, conflictos regionales, proliferación de ADM, crimen organizaco, cibercrimes, inseguridad energética) que afectan por igual a todos los elementos del sistema.

*Francisco J. Ruiz González\**

*Capitán de Fragata*

*Doctor en Paz y Seguridad Internacional (UNED)*

**BIBLIOGRAFÍA**

- ARTEAGA MARTÍN, F., *La identidad europea de seguridad y defensa*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1999.
- ASH, T. G., *Mundo libre. Europa y Estados Unidos ante la crisis de Occidente*, Barcelona, Tusquets, 2005.
- BLANC ARTEMIR, A., *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Valencia, Tirant lo Blanc, 2004.
- BOZO, F., *Mitterrand, the end of Cold War, and the German reunification*, Nueva York, Berghahn Books, 2009.
- BUSH, George H. W. & SCOWCROFT, Ben, *A World transformed*, Nueva York, First Vintage Books, 1999.
- DUKE, S., *The elusive quest for European Security*, Nueva York, Saint Martin's Press Inc., 2000.
- HUNTINGTON, S. P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nueva York, Touchstone Editions, 1997.
- LINDSTROM, G. (ed.), *Shift or Rift. Assessing US-EU relations after Iraq*, París, European Union Institute for Security Studies, 2003.
- VILANOVA, Pere y BAQUES, Jordi (coor.), *La crisis del vínculo trasatlántico: ¿coyuntural o estructural?*, Navarra, Aranzadi, 2008.

WOLFF, A. T., *Explaining NATO expansion into Central and Eastern Europe, 1989-2004: An analysis of geopolitical factors, rationales, and rhetoric*, Ann Arbor, Proquest, 2011.

i

---

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.