

---

# Hacia una nueva arquitectura de seguridad europea

*Alejandro García Moreno E.\**

Al igual que en 1918 y 1945, el término de la llamada guerra fría significó el fin de una era caracterizada por un orden internacional y una distribución de poder determinados. Aunque en la época de la guerra fría las grandes potencias no llegaron a enfrentarse directamente, como sucedió en la primera y la segunda guerras mundiales, los cambios que produjo el fin del periodo 1945-1989 fueron tan profundos como aquéllos originados en las conflagraciones anteriores.

La unificación de Alemania, la desintegración de la Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia, y el surgimiento de nuevos Estados, algunos de los cuales, como las repúblicas bálticas, ya habían tenido una existencia anterior como Estados independientes, son algunos de los grandes cambios políticos posteriores al fin del enfrentamiento bipolar. En el terreno político-ideológico, los efectos han sido, también, importantes: el derrumbe del sistema socialista en Europa Oriental y la URSS al término de la guerra fría es equiparable al de los imperios centrales en la primera guerra mundial y del nacionalsocialismo en la segunda.

En el campo militar, por un lado, la caída del sistema socialista estuvo acompañada de la desaparición del Pacto de Varsovia y el repliegue de las fuerzas armadas de Rusia hacia el interior de sus fronteras. Por el otro, la Alemania reunificada mantuvo su pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); además, lejos de desaparecer, dicha alianza militar ha iniciado un proceso de expansión hacia los territorios que se encontraban al este del muro de Berlín.

---

\* Internacionalista egresado de El Colegio de México con estudios de posgrado en la School of Advanced International Studies (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins. Ha realizado, también, estudios de posgrado en Administración Militar para la Seguridad y la Defensa Nacionales en el Colegio de la Defensa Nacional. Actualmente se encuentra adscrito a la embajada de México en Bélgica.

---

El impacto que ha tenido el fin de la guerra fría en el mundo contemporáneo ha sido tremendo. Podemos obtener una idea de su magnitud, desde nuestra óptica geográfica, si imaginamos la situación a la inversa: ¿Qué hubiera sucedido si Estados Unidos se hubiera desmembrado, si la OTAN hubiera desaparecido, si los gobiernos democráticos hubieran sido derrocados, si Canadá — en calidad de ex miembro de la OTAN — hubiera solicitado su ingreso al Pacto de Varsovia? Por si eso no fuera suficiente, imaginemos que surgieran conflictos armados dentro y entre ex estados estadounidenses.

Resulta claro que estamos ante una nueva estructura de poder mundial, cuya legitimidad se está definiendo en Europa. Esa legitimidad consiste en “la aceptación de la estructura del orden internacional por las principales potencias”, al menos hasta el punto en que ninguna de ellas se encuentre insatisfecha con esa estructura y busque alterarla radicalmente.<sup>1</sup> Los Estados están de acuerdo con los objetivos y métodos permisibles de la política exterior. Un orden legítimo ciertamente no elimina o vuelve imposibles los conflictos, “pero sí limita su alcance”.<sup>2</sup>

El objetivo de este ensayo es analizar el proceso de legitimación del nuevo orden de seguridad europea, el cual, si bien no ha concluido, ha avanzado ya en la identificación de las estrategias por seguir y las instituciones que se pretenden alcanzar. Los principales actores en este proceso son Estados Unidos y los países miembros de la Unión Europea (UE); las instituciones con las cuales se pretende construir la nueva arquitectura de seguridad son la OTAN, la Unión Europea Occidental (UEO) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

El trabajo se divide en tres secciones principales. La primera, breve, analiza la construcción de la política exterior y de seguridad común de la UE y los principales obstáculos que enfrenta. La segunda sección estudia en detalle el surgimiento de una nueva estructura de seguridad europea: el papel que desempeñan en ella instituciones como la OTAN, la UEO y la OSCE; las posibilidades de un entendimiento institucional entre Rusia y la alianza atlántica; y el caso de la pacificación de Bosnia-Herzegovina y el consenso logrado en torno a una operación europea para el mantenimiento de la paz en esa región. En la tercera y última sección se incluyen las conclusiones, y se subraya la importancia de que la nueva estructura de seguridad europea que se construye adquiera la legitimidad necesaria para su funcionamiento.

---

<sup>1</sup> Henry A. Kissinger, *A World Restored: The Politics of Conservatism in a Revolutionary Age*, Boston, Houghton Mifflin, 1964, p. 1. (Existe traducción al español: *Un mundo restaurado; la política del conservadurismo en una época revolucionaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, N. del E.).

<sup>2</sup> *Ibid.*

## La política exterior y de seguridad común de la UE

La modificación del mapa geopolítico de Europa, aunado al resurgimiento de tensiones nacionalistas y al conflicto surgido entre los Estados de la antigua Yugoslavia por definir sus fronteras constituyeron el incentivo necesario para que los Estados miembros de la UE decidieran seguir una política de convergencia en política exterior y de seguridad. De esta manera, pretenden reafirmar su presencia en el mundo y garantizar la paz y la estabilidad en toda Europa.

En el Tratado de Maastricht, firmado en febrero de 1992, los Estados miembros de la UE adoptaron como uno de los objetivos de la misma: “afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común.”<sup>3</sup>

A partir de Maastricht, la UE ha avanzado en la identificación de sus principales objetivos en materia de política exterior y de seguridad común (PESC). En particular, cabe destacar los siguientes:

1. Incorporar a la UE los países de Europa Central y Oriental, a fin de consolidar una Europa sin divisiones políticas y militares.
2. Mantener los estrechos vínculos con Estados Unidos en el marco institucional de la Nueva Agenda Transatlántica acordada en Madrid, en diciembre de 1995, a través de la cual la UE y Estados Unidos mantendrán reuniones periódicas al más alto nivel y concertarán una estrecha cooperación en asuntos de interés común.
3. Establecer un “espacio de paz y estabilidad” en el Mediterráneo, conforme a los principios adoptados en la Declaración de Barcelona, del 28 de noviembre de 1995, entre la UE y los países ribereños del Mediterráneo.
4. Estrechar las relaciones con Rusia, a fin de “promover el proceso de reforma democrática y económica [...] consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad [y] evitar que se creen nuevas líneas divisorias en Europa”.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Véase el texto del Tratado de la Unión Europea, título I, disposiciones comunes, artículo B. Reproducido en *Tratado de la Unión Europea y tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*, Madrid, Tecnos (Biblioteca de textos legales, núm. 149), tercera edición, 1994, pp. 35-58 (N. del E.).

<sup>4</sup> “Estrategia de la Unión Europea para las futuras relaciones con Rusia”, *Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid*, 15 y 16 de diciembre de 1995, Anexo 8.

---

5. En el caso de la ex Yugoslavia, la prioridad actual es la plena aplicación del Acuerdo de Paz para Bosnia-Herzegovina, firmado en París, el 14 de diciembre de 1995, a fin de recuperar la paz y la estabilidad en esa región europea.
6. Establecer una identidad europea de seguridad y defensa a través del fortalecimiento del pilar europeo en el interior de la OTAN y la incorporación de la UEO a la UE.

La política exterior de la UE debe entenderse como una política de “coherencia y convergencia” de las políticas exteriores de los 15 Estados miembros, como la describió el ministro de Relaciones Exteriores de Bélgica, Erick Derycke.<sup>5</sup> Esta política de convergencia necesariamente requiere de un difícil proceso de definición y consenso para la adopción de posiciones y estrategias comunes.

En un artículo reciente, en el que evaluaba la PESC, el presidente de la Comisión Europea, Jacques Santer, no se mostró plenamente satisfecho. Dicho funcionario destacó, como defectos, “la falta de voluntad política y de una definición común de nuestros intereses conjuntos fundamentales, la dificultad que entraña activar el sistema de toma de decisiones conjuntas, la ambigüedad que plantean los papeles de la Presidencia y la Comisión, la falta de identidad de la Unión Europea y el problema de su representación externa”.<sup>6</sup>

Desde la perspectiva estadounidense, la política exterior de la UE ha sido ineficaz para responder a situaciones de crisis, incluso europeas, como en el caso de la ex Yugoslavia. En ese sentido se expresó el subsecretario de Estado para Asuntos Europeos, Richard Holbrooke, al señalar que “las instituciones de la Unión Europea, las instituciones de Europa, no han respondido a los retos de la era de la posguerra fría”. Holbrooke explicó que su crítica se dirigía a la “estructura institucional que incrementa las dificultades para la plena utilización de la autoridad moral, política y diplomática de Europa de una manera coherente y consistente”.<sup>7</sup>

A pesar de observaciones como las anteriores, debe esperarse que el proceso de formulación y conducción de la PESC adquiera una mayor institucionalización como resultado de la Conferencia Intergubernamental de Turín, Italia. Dicha conferencia será celebrada, a partir del 29 de marzo de 1996, por los 15 Estados miembros de la UE, con el objeto de revisar el Tratado de Maastricht.

---

<sup>5</sup> Véase Erick Derycke, “Bélgica y las estructuras de seguridad y defensa en Europa”. Conferencia dictada en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica, Bruselas, 9 de febrero de 1996, mimeo.

<sup>6</sup> Jacques Santer, “Política de seguridad y defensa de la Unión Europea: cómo tener éxito en la cita del 96”, *Revista de la OTAN*, noviembre de 1995, p. 7.

<sup>7</sup> Véase *Europe*, núm. 6665, 12-13 de febrero de 1996, p. 2.

---

## La nueva estructura de seguridad europea

La primera característica de la naciente estructura de seguridad en Europa es que se está gestando a partir de instituciones que, con excepción de las Naciones Unidas, fueron creadas durante la guerra fría. La nueva arquitectura de seguridad europea se construye utilizando organizaciones ya existentes, como la OTAN, la UEO y la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE).

Para poder responder adecuadamente a las nuevas circunstancias políticas, económicas y militares, cada institución se encuentra en proceso de redefinición de sus objetivos y de las relaciones que deben establecerse entre sí.

### *Un nuevo concepto estratégico para la OTAN*

En el caso de la OTAN, el primer paso para asignarle un papel preponderante en la Europa de la posguerra fría se dio con la plena inclusión de la Alemania reunificada en la alianza militar, hecho que también marcó el principio de la extensión de la alianza hacia los países del este europeo y, de la preparación, en el mismo sentido, de la expansión de la UE.

Un segundo paso lo constituyó la adopción de un nuevo concepto estratégico para la OTAN, en noviembre de 1991, durante la reunión de jefes de Estado y de Gobierno de la alianza, celebrada en Roma. Ese nuevo concepto estratégico reconoce que:

Desde 1989, en Europa Central y Oriental se han ido produciendo una serie de profundos cambios políticos que han mejorado radicalmente el entorno de seguridad [...] Los países que en el pasado fueron adversarios de la OTAN han desmantelado el Pacto de Varsovia y rechazado la hostilidad ideológica hacia Occidente [...] La división política de Europa que originó la confrontación militar del periodo de la guerra fría ha sido superada, [de manera que] la amenaza monolítica, masiva y potencialmente inmediata que fue el motivo de preocupación fundamental de la alianza a lo largo de sus primeros cuarenta años ha desaparecido.

Asimismo, el análisis del nuevo contexto estratégico ha tomado en cuenta los cambios significativos en la región occidental de Europa, en particular, la necesidad de que los países de la UE se esfuercen por lograr la unión política y por desarrollar una “identidad europea de seguridad y defensa” que se constituya en el pilar europeo “dentro de la alianza”.

En su hipótesis de conflicto, este nuevo concepto estratégico considera que los nuevos riesgos a la seguridad son “multidireccionales y complejos”. Destaca que es probable que los conflictos:

---

se generen por la intensidad derivada de las graves dificultades económicas, sociales y políticas — incluidas las rivalidades étnicas y las disputas territoriales — a que se enfrentan muchos países de Europa Central y Oriental [y que] pueden dar lugar a crisis dañinas para la estabilidad europea e incluso a conflictos armados [...] incidiendo así en la seguridad de la alianza.

En el contexto de este nuevo concepto estratégico, la OTAN optó por iniciar un proceso de acercamiento hacia los países de Europa Central y Oriental. Dicha política se tradujo en la inmediata creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN), foro en el cual debería darse el diálogo. La inauguración del CCAN se llevó a cabo el 20 de diciembre de 1991, fecha en la cual también se proclamó la creación de la Comunidad de Estados Independientes y la disolución de la Unión Soviética, de manera que ese mismo día se extendió una invitación a los nuevos Estados para incorporarse.

Para noviembre de 1995, el CCAN contaba ya con 38 miembros: los 16 de la OTAN y las 15 ex repúblicas de la URSS, además de Albania, Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania. En calidad de observadores se incorporaron Austria, Eslovenia, Finlandia, Malta y Suecia. De este modo, quedaron también representados todos los Estados miembros de la UE, 12 de los cuales, además, son miembros de la OTAN.

Desde su creación, el CCAN ha venido funcionando como un foro de consulta y cooperación, compuesto por los ministros de Relaciones Exteriores de los Estados participantes. Se reúne por lo menos una vez al año; en él se abordan asuntos políticos y de seguridad, conflictos regionales, intercambio de información y diversos aspectos relacionados con la cooperación militar, incluyendo temas de desarme y no proliferación nuclear, relaciones civiles-militares y el papel de las fuerzas armadas en Estados democráticos.

En la reunión cumbre de Bruselas, en enero de 1994, los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN formularon su declaración política más importante en el contexto de la construcción de una nueva arquitectura de seguridad: se pronunciaron en favor de ampliar la alianza militar a otros Estados europeos. Con este proceso, con el cual pretende incluirse a Estados que formaron parte del Pacto de Varsovia y la Unión Soviética, se busca consolidar y legitimar el nuevo orden europeo. El marco para intensificar y extender la cooperación entre la OTAN y los demás países europeos lo dio el programa de Asociación para la Paz, formalizado en la citada reunión de Bruselas y ofrecido a todos los países que participaban en el CCAN y a los miembros de la OSCE.

La Asociación para la Paz permite establecer programas específicos de colaboración entre la OTAN y los países participantes, sobre bases bilaterales. De esta manera, la OTAN podrá conocer mejor la problemática política y militar de cada

país; identificar sus intereses y capacidades; ofrecer asistencia específica en las áreas determinadas con cada uno de los Estados participantes; y llevar a cabo planeación y ejercicios militares conjuntos.

A fin de lograr una estrecha coordinación de las actividades acordadas en cada programa, los países participantes fueron invitados por la OTAN a establecer oficinas de enlace en su sede en Bruselas. Para marzo de 1996, 26 países habían iniciado su participación en dicho programa; entre éstos, se destacan Rusia y la mayor parte de las ex repúblicas soviéticas, los países de Europa Central y del Este y países tradicionalmente neutrales como Austria, Finlandia y Suecia. Estos últimos, a raíz de su inclusión en la UE.

Con respecto al ingreso de algunos de estos países a la OTAN, en diciembre de 1995, el Consejo del Atlántico Norte aprobó el estudio elaborado por la organización que establece las bases, los objetivos, los principios y los procedimientos para el ingreso de nuevos miembros. De acuerdo con este consejo, máximo órgano político de la alianza atlántica, cada invitación de adhesión se hará de manera individual, según amerite cada caso. Podrán efectuarse una o varias invitaciones simultáneamente, todas ellas basadas en el consenso alcanzado entre los Estados miembros. De conformidad con este procedimiento, él o los primeros países que ingresen a la OTAN tendrían la ventaja adicional de poder pronunciarse sobre la continuación del proceso de expansión, toda vez que se requerirá de su consenso para el mismo. Pero, para evitar que un nuevo miembro ponga fin a la inclusión de otros Estados, la OTAN ha señalado, a los posibles candidatos, que deberán manifestar de antemano su compromiso con dicho proceso de expansión.

Otro aspecto importante que evaluará la OTAN será el militar. En virtud de que la alianza comprometerá sus recursos para la defensa de los nuevos miembros, será necesario que conozca las exigencias potenciales de defensa de cada uno de ellos: su situación estratégica, posibles factores de riesgo, capacidad e interoperabilidad de sus fuerzas armadas, su actitud hacia el despliegue de fuerzas extranjeras en su territorio, el tiempo mínimo necesario para el despliegue de fuerzas en situación de crisis, etcétera.

En términos generales, conforme a los criterios de la OTAN, deberá buscarse que la ampliación contribuya a la estabilidad y la seguridad europeas, y respalde el objetivo de "una Europa sin divisiones" y comprometida con "la democracia, garantías individuales y el imperio de la ley". Evidentemente, la decisión final sobre cuáles Estados incluir, y cuándo, es esencialmente política. Por ello, la organización deberá tomar debidamente en cuenta la posición de las demás potencias con intereses de seguridad en la región, como es el caso de Rusia.

---

### *Rusia y la nueva arquitectura de seguridad europea*

La respuesta rusa a las políticas de seguridad de las potencias occidentales se ha dado en dos sentidos. Por una parte, Rusia ha sido receptiva a la política de acercamiento de la OTAN; pero, por la otra, ha expresado en reiteradas ocasiones su oposición a la expansión de la alianza hacia Europa del Este.

En lo que respecta a la cooperación con la OTAN, Rusia aceptó participar en la Asociación para la Paz a través de la adopción de un programa de asociación individual, mismo que fue acordado en junio de 1994; también estableció un diálogo directo, en los términos acordados entre los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la OTAN y el ministro ruso de Relaciones Exteriores, durante la reunión que sostuvieron en Noordwijk Aan Zee, Países Bajos, el 31 de mayo de 1995. El objetivo principal de dicho diálogo fue fortalecer la confianza mutua y alcanzar un entendimiento político en materia de seguridad. En ese sentido, Rusia y la OTAN acordaron intercambiar información sobre cuestiones de política y seguridad con dimensión europea, específicamente en temas como conceptos de seguridad nacional, doctrinas y estrategias militares, arquitectura de seguridad europea, diplomacia preventiva, solución de conflictos y manejo de crisis en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la OSCE.

Para llevar a cabo este diálogo bilateral se acordó el establecimiento de reuniones *ad hoc* "16+1" (los 16 representantes de la OTAN y el representante ruso), en el marco de las reuniones que celebra regularmente el Consejo del Atlántico Norte en la sede de la OTAN, en Bruselas, o según se convenga. Asimismo, se fortaleció la representación de la OTAN en Moscú. Las dos partes también acordaron realizar consultas sobre asuntos de interés mutuo, particularmente en materia de proliferación de armas nucleares, seguridad nuclear y crisis específicas que se presenten en el continente europeo; además, decidieron cooperar en el ámbito del mantenimiento de la paz.

Es importante destacar, en este contexto, la afirmación de la OTAN, en Noordwijk, de que sus relaciones con Rusia son "fundamentales para la seguridad y la estabilidad de Europa", así como el hecho de haber reconocido el "peso específico y responsabilidad como gran potencia nuclear a nivel europeo e internacional" que tiene Rusia. El fruto más importante de esta nueva relación ha sido, sin duda, la aceptación rusa para participar en las operaciones para el mantenimiento de la paz en Bosnia-Herzegovina al lado de las fuerzas armadas de los países miembros de la OTAN.

A pesar de los importantes avances en la relación bilateral, aún queda pendiente la solución del aspecto más importante de todos: la expansión de la alianza militar hacia Europa del Este. Para Rusia, la situación no es cómoda debido a que,

por un lado, la expansión de la OTAN no llegará a los Urales; por el otro, porque al incluirse a sus vecinos y, entre éstos, posiblemente a las ex repúblicas soviéticas, se consolidaría un nuevo *statu quo* político y militar que necesariamente afectaría la capacidad de Rusia para actuar en su entorno geográfico inmediato.

Los escenarios para Moscú no son fáciles: ¿Irá acompañada la expansión de la OTAN de un despliegue de fuerzas armadas o armamento hacia el territorio de los nuevos países miembros?, ¿apoyaría la OTAN a aquellos países que tuvieran desacuerdos bilaterales con Rusia?, ¿qué posición adoptaría la OTAN si los problemas fueran de carácter limítrofe?, ¿buscarían los vecinos de Rusia utilizar a la OTAN para fines propios que afectaran los intereses rusos? Aislada en su relación bilateral con una alianza militar que incluya San Diego y Vilna, Rusia se sentiría en clara desventaja política.

Ante estas circunstancias, el presidente ruso Boris Yeltsin se refirió, en su último informe de gobierno, a la posible expansión de la OTAN; igualmente, destacó que los posibles “cambios geopolíticos” que resultarían constituirían la más importante preocupación de la política exterior de la Federación Rusa.<sup>8</sup> En el mismo sentido, el ministro ruso de Defensa, general Pavel Grachev, declaró que “Rusia trataría de convencer a sus socios occidentales por medios políticos y diplomáticos que la expansión [de la OTAN] hacia el este era inaceptable” y que, de no lograrlo, Rusia “no tendría más alternativa que examinar las medidas adecuadas para reforzar su defensa”.<sup>9</sup>

Ante la postura rusa, la OTAN ha manifestado que su expansión no constituiría amenaza alguna a ningún país o bloque de países y que Rusia debe formar parte de la arquitectura de seguridad europea. Como lo expresó muy recientemente el Secretario General Adjunto de la OTAN para Asuntos Políticos, Gebhardt van Moltke:

... un sistema de seguridad europeo que no incluyera al país más poderoso del viejo continente sería defectuoso, [por ello] la alianza ha manifestado en repetidas ocasiones que Rusia tiene una contribución importante que hacer a la seguridad y estabilidad de Europa [...] La organización atlántica se esfuerza por involucrar a Rusia en una relación activa, constructiva y basada en la cooperación. Una relación que debe convertirse en piedra angular de una nueva estructura de seguridad europea pormenorizada y global.<sup>10</sup>

Por su parte, el Secretario General de la OTAN, Javier Solana, anunció que visitaría Moscú a fines de marzo de 1996 para entrevistarse con el presidente Yeltsin y el

---

<sup>8</sup> *Atlantic News*, 28 de febrero de 1996, p. 4.

<sup>9</sup> *Atlantic News*, 14 de febrero de 1996, p. 3.

<sup>10</sup> Gebhardt van Moltke, “La OTAN avanza hacia la ampliación”, *Revista de la OTAN*, enero de 1996, p. 5.

ministro de Relaciones Exteriores, Evgueni Primakov, a fin de ofrecer la intensificación de la cooperación y el diálogo con Rusia, y clarificar malentendidos.<sup>11</sup>

La OTAN ha dejado en claro que la decisión sobre la expansión está tomada y que ningún país fuera de la alianza podrá vetar dicho proceso. Baste destacar, por ejemplo, que la organización haya decidido continuar, durante 1996, el diálogo bilateral con los países interesados en incorporarse a la alianza. Sin embargo, no será sino hasta diciembre de 1996, una vez pasadas las elecciones presidenciales en Rusia, cuando la OTAN se pronuncie sobre los pasos siguientes de dicha incorporación. Por el momento, el país que presenta las condiciones más favorables para unirse a la OTAN, desde una perspectiva geopolítica, es la República Checa; dicho país no comparte fronteras con ninguna de las ex repúblicas soviéticas.

A pesar de los obstáculos, no debe descartarse la probabilidad de un entendimiento entre Rusia y la OTAN. Por un lado, si bien es cierto que Moscú tal vez no podría vetar el proceso de expansión de la alianza militar, también es cierto que, eventualmente, podría minar la legitimidad del nuevo orden europeo. Por esa razón, el entendimiento con Rusia es esencial para las potencias occidentales. Por otro lado, la ausencia de un acuerdo con la OTAN podría llevar a Rusia a una incómoda posición de aislamiento en materia de seguridad europea. En suma, el diálogo existente entre Moscú y Bruselas, en la actualidad, así como la participación conjunta en las Fuerzas de Aplicación en Bosnia sientan las bases para que se alcance un compromiso y se concrete el marco institucional de la relación ruso-atlántica.

### *La Fuerza de Aplicación para Bosnia-Herzegovina*

A diferencia del sistema bipolar de la guerra fría, caracterizado por la alta tensión en las relaciones entre las superpotencias y la estabilidad global, el sistema multipolar contemporáneo se caracteriza por la existencia de una menor tensión entre las potencias pero una mayor inestabilidad regional. En el caso de Europa, la inestabilidad creada por la desintegración de Yugoslavia llevó al primer conflicto armado en el continente desde la segunda guerra mundial.

La respuesta dada al caso del conflicto en Bosnia-Herzegovina podría verse como el primer paso del sistema de seguridad europea que se pretende construir. El primer elemento que debe destacarse es el consenso entre las potencias europeas, Estados Unidos y Rusia, sobre los objetivos y los métodos para lograr el restablecimiento de la paz en esa región. Así, se obtuvo la solución negociada del conflicto, seguida del mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones

<sup>11</sup> *Atlantic News*, 13 de marzo de 1996, p. 1.

Unidas para que, por vez primera, la OTAN (no la ONU) tuviera a su cargo las operaciones para el mantenimiento de la paz. Este hecho es sumamente importante y no debe pasar inadvertido, ya que la OTAN podrá actuar fuera de su territorio por mandato de la ONU.

Otro elemento relevante lo encontramos en la composición misma de la Fuerza de Aplicación creada para verificar el cumplimiento de los aspectos militares del acuerdo de paz para Bosnia-Herzegovina (IFOR). Con el objeto de fortalecer la legitimidad de la operación, la OTAN invitó a terceros países a incorporar contingentes a la Fuerza de Aplicación. La respuesta fue muy positiva: para febrero, 14 países habían aceptado participar, mismos que, sumados a los miembros de la OTAN, elevan a 30 el número de participantes en dicha operación. El amplio consenso en torno a esta operación como método para mantener el *statu quo* se refleja en la diversidad de los Estados contribuyentes: países de Europa Central y del Este, entre los cuales destacan los países bálticos, Hungría, Polonia, la República Checa, Rusia y Ucrania; países neutrales como Austria, Finlandia y Suecia; y países de Asia y África como Jordania, Malasia y Marruecos.

La Fuerza de Aplicación movilizó un total de 60 000 hombres y 450 000 toneladas de material y equipo hacia Bosnia-Herzegovina, la mayor movilización militar en Europa desde la segunda guerra mundial. Conforme a lo previsto en el acuerdo de paz, en febrero, la Fuerza de Aplicación alcanzó su objetivo principal de verificar que las distintas facciones combatientes se separaran y concentraran en los sectores designados. Cumplido este objetivo, la Fuerza de Aplicación podrá reorientar sus tareas para apoyar la reconstrucción civil en Bosnia.

A pesar del éxito en el terreno militar, la lentitud con la que se está estableciendo la administración civil, así como la persistencia de profundos sentimientos de hostilidad étnica han provocado que en algunas capitales europeas se considere necesaria la extensión de las operaciones para el mantenimiento de la paz más allá del 20 de diciembre de 1996, fecha establecida para la conclusión de la misión. En virtud de que Estados Unidos sostiene que retirará sus tropas en la fecha acordada, los europeos están considerando continuar con una fuerza menor, pero mayoritariamente europea y, por lo tanto, comandada, por vez primera, por un europeo, ya sea en el marco de la OTAN o de la UEO.<sup>12</sup>

### *La UEO*

La UEO tiene sus orígenes en el Tratado de Bruselas de 1948, suscrito por Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido. Posteriormente, en 1954, se adhirieron Alemania Federal e Italia; sin embargo, las responsabilidades en

---

<sup>12</sup> *Atlantic News*, 6 de marzo de 1996, pp. 2-3.

materia de defensa colectiva fueron transferidas a la OTAN, y la UEO perdió su importancia original.

La UEO se reactivó en 1984 con el propósito de construir una identidad europea en materia de seguridad y defensa, y de fortalecer el pilar europeo en el marco de la OTAN. Posteriormente, con el Tratado de Maastricht, la UE encomendó a la UEO la responsabilidad de elaborar y poner en práctica “las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa”, y definió a la UEO como un componente de la UE.

Con respecto a la UEO, se han definido cuatro categorías de miembros: aquéllos de pleno derecho, o sea los países que pertenecen a la UE y a la OTAN;<sup>13</sup> los países asociados, es decir los miembros europeos de la OTAN que no pertenecen a la UE;<sup>14</sup> los observadores, o miembros de la UE que no pertenecen a la OTAN; y, finalmente, los socios asociados, o países de Europa Central y Oriental que podrían ingresar a la UE.

Las futuras relaciones entre la UE y la UEO aún se encuentran en proceso de definición. Alemania, Francia, España, Italia, Grecia y los países del BENELUX favorecen la incorporación de la UEO a la UE; Reino Unido, por el contrario, se ha pronunciado por mantener a la UEO como un organismo independiente. El siguiente paso, en este aspecto particular de la política de seguridad europea, se dará en el marco de la Conferencia Intergubernamental de Turín. El objetivo de la conferencia en materia de seguridad, de conformidad con la apreciación del ex ministro español de Relaciones Exteriores, Javier Solana, no es “construir una alianza militar tradicional como las que emergieron durante la guerra fría”; se trata, más bien, “de completar la construcción europea, proporcionándole la necesaria dimensión de defensa, sin la cual la política exterior y de seguridad de la Unión no puede desarrollarse de manera consistente y alcanzar plena eficacia”.<sup>15</sup>

### *La OSCE*

La OSCE tiene sus orígenes en la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), creada en 1975, en Helsinki, como foro político consultivo para fomentar la distensión y la confianza entre los distintos actores de la guerra fría. Entre 1990 y 1994 se adoptaron una serie de medidas para fortalecer la CSCE, entre las cuales destacan la creación de un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la transformación, a partir de enero de 1995, de la conferencia en el actual organismo regional con sede en Viena, Austria.

---

<sup>13</sup> Con la excepción de Dinamarca, que permaneció como observador.

<sup>14</sup> Como Islandia, Noruega y Turquía.

<sup>15</sup> Javier Solana, “La agenda de seguridad europea para el otoño de 1995”, *Revista de la OTAN*, noviembre de 1995, p. 13.

---

La OSCE cuenta con 53 países miembros. Su importancia en la arquitectura de seguridad europea radica en ser el único organismo regional en el cual participan todos los países europeos, las ex repúblicas soviéticas, Canadá y Estados Unidos. Entre sus principales funciones se destaca el establecimiento de normas que deben ser observadas por los países miembros, relacionadas con el derecho internacional, derechos humanos, derechos de las minorías, democracia y estado de derecho. La OSCE también se constituye como marco para el proceso de desarme, particularmente, en lo que toca al de armas convencionales en Europa.

El objetivo más importante de la OSCE es la prevención de conflictos y el manejo de crisis. En ese sentido, y al igual que la ONU, la OSCE podrá otorgar su mandato a la OTAN para que lleve a cabo operaciones para el mantenimiento de la paz en regiones conflictivas de Europa.

### **La legitimidad de la nueva arquitectura de seguridad europea**

La nueva arquitectura de seguridad europea se está definiendo sobre la base de una gran coalición entre Estados Unidos y los Estados europeos; como hemos tratado de destacar, la misma se estructura en torno a distintas organizaciones multilaterales occidentales existentes, como la OTAN, la UE y la UEO.

El objetivo principal de dicha coalición es alcanzar la consolidación de un nuevo orden europeo de Estados democráticos. Para ello, se ha adoptado una estrategia de expansión gradual y selectiva, hacia Europa del Este, de las estructuras políticas, económicas y militares mencionadas. Se trata de incorporar a las nuevas democracias, con excepción de Rusia.

En cierto sentido, parecería que se pretende construir un sistema preventivo para evitar un regreso al *statu quo ante* o, dicho de otra manera, parecería que las potencias occidentales que triunfaron en la guerra fría no tienen mucha confianza en el proceso de consolidación de la democracia rusa. Sin embargo, dada su debilidad relativa y la coincidencia democrática actual, se espera que Rusia acepte el nuevo orden europeo y colabore en su mantenimiento a través de su participación en otros organismos europeos, en particular, el Consejo de Europa y la OSCE. Los alcances de la participación rusa serían a la vez fijados por las potencias occidentales. Así parece mostrarlo el caso de Bosnia-Herzegovina, en el cual se invita a Rusia a participar en las operaciones para el mantenimiento de la paz, al mismo tiempo que se le condiciona para que no pueda ejercer un poder de veto sobre las decisiones políticas y militares de la OTAN.

En última instancia, la nueva arquitectura de seguridad europea será efectiva sólo en la medida en que sea legítima, es decir, que logre contar con la aceptación de las principales potencias. Ése es el reto actual.

---