

LA RELACIÓN OTAN-RUSIA: PERCEPCIONES MUTUAS

Por JOSÉ ENRIQUE FOJÓN LAGOA

Ya es suficientemente mala la ampliación de la OTAN, pero se empeora su efecto negativo cuando los Estados Unidos declaran que los rusos deben alegrarse por ello.

ALEXEI ARBATOV. *Miembro de la Comisión de Defensa de la Duma*

INTRODUCCIÓN

El 4 de abril de 1949, en el Auditorio Azul del nuevo Departamento de Estado, en la capital de los Estados Unidos, se firmaba el Tratado del Atlántico Norte, también conocido como Tratado de Washington. Doce países participaron en la ceremonia. Los esfuerzos soviéticos por apoderarse del Berlín Occidental precipitarían la creación de la República Federal Alemana y la Guerra de Corea impulsaría la evolución del Tratado a Organización, dando lugar a la OTAN. La Alianza nacía como respuesta a una amenaza, el dominio soviético de Europa, por lo que su estructura militar se diseñaba para contrarrestar el poderío del Ejército Rojo.

En 1949, las democracias de Europa Occidental se consideraban amenazadas por el expansionismo soviético, por lo tanto, era necesario institucionalizar la contención a este reto y comprometer a América en la tarea, convenciendo a los estadounidenses de que, en esa situación, sus intereses vitales estaban también en juego. Las reticencias americanas al compromiso se pusieron en evidencia en los debates que, en el Senado de los

Estados Unidos, precedieron a la firma del Tratado y que quedaron plasmadas en la retorcida redacción del Art. 5.

Aunque en la creación de la Alianza influyó el deseo de poner freno a un futuro resurgimiento germano, a los diez años de la capitulación de la Alemania de Hitler se produce la admisión de la República Federal Alemana en la OTAN. La respuesta por los países del bloque comunista a este hecho es la firma del Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua, constituyendo lo que desde entonces se denominó Pacto de Varsovia, formado por la Unión Soviética (URSS) y los países de la Europa Oriental en los que Stalin había impuesto el comunismo. En realidad, el Pacto era un envoltorio jurídico para respaldar el dominio soviético sobre las Fuerzas Armadas de los países satélites.

Cuatro décadas después de la firma del Tratado de Washington, el Pacto de Varsovia dejaba de tener vigencia y tenía lugar el final de la URSS y su desmembración, con lo que se daba por finalizado un periodo de la historia conocido como Guerra Fría, que había estado materializado por un enfrentamiento formal entre dos bloques militares, con una amenaza definida y con dos antagonistas principales: la Unión Soviética y los Estados Unidos.

El cambio que estos acontecimientos produjeron en la situación geopolítica fue brusco y, debido a ello, se produjo una cierta “perplejidad” en los actores estratégicos. El “problema alemán”, tal como se venía entendiendo, dejó de serlo con la reunificación, la bipolaridad de las relaciones mundiales se difuminó resultando una sola superpotencia con la capacidad económica y militar suficiente para ejercer una estrategia de ámbito global. Se perdieron las referencias ideológicas que determinaron las relaciones en el periodo anterior, mientras Europa empezaba sus “esfuerzos” para diseñar y constituir su propia “identidad” de defensa. La ruptura del equilibrio dio paso a un período estratégico de contornos difusos.

EL PORQUÉ DE LA RELACIÓN OTAN-RUSIA

La variación estratégica

El desmembramiento de la URSS, a principios de los 90, es el acto final de un largo periodo de repliegue estratégico hacia sus fronteras después de tratar, en las dos décadas anteriores, de establecer, por procedimientos revolucionarios, el socialismo real en África y en las Américas Central y del

Sur, y haberlo conseguido en gran parte del Sudeste asiático. La derrota de Afganistán marca el principio del fin del protagonismo de gran potencia, la URSS se repliega dentro de las fronteras de su imperio, quedando a su suerte la agresiva Corea del Norte y la Cuba de Castro como los últimos reductos del ecumenismo comunista.

Bajo el liderazgo del Presidente Reagan, los Estados Unidos recuperaron la iniciativa en su confrontación estratégica con la URSS. El reto que supuso el despliegue de los misiles americanos en Europa y el anuncio de la Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI), en un momento terminal de la sucesión tradicional en el liderazgo soviético, dejaba al descubierto la auténtica naturaleza de la Unión Soviética, una superpotencia militar soportada por una economía débil y con sistema político anquilosado. La firma en 1987, por la URSS y los Estados Unidos, en Washington, del Tratado para la eliminación de los misiles de alcance intermedio termina con la carrera armamentista. El ámbito de enfrentamiento estratégico de los bloques quedaba circunscrito a la amenaza nuclear y a la paz armada en Europa. Estados Unidos retomaba la iniciativa que había perdido en las décadas anteriores.

El progresivo incremento de las relaciones de los países satélites de la Unión Soviética con las naciones de la Europa Occidental va abriendo a sus sociedades una realidad que pronto será percibida como un paradigma de prosperidad, libertad y seguridad, convirtiendo el anhelo de poder llegar algún día a formar parte de ese mundo, materializado por la Unión Europea (UE) y la OTAN, en un ideal social y político. En este ambiente, los acuerdos de Helsinki sobre derechos humanos se convirtieron en una poderosa herramienta en manos de los partidos de oposición de los países del Este, para ir desligando a sus sociedades del dominio de los Partidos Comunistas dirigidos desde Moscú. La política de reformas preconizada por Gorbachov impedía a la URSS poner fin a los movimientos de liberalización de Polonia, Hungría, Checoslovaquia y de la República Democrática Alemana, mediante la aplicación de la "Doctrina Bresniev", en virtud de la cual se cercenarían, por cualquier medio, las desviaciones de la ortodoxia marxista en los países satélites de la Europa Oriental, pues la soberanía de un país comunista quedaba subordinada a los intereses superiores del comunismo en el mundo. La toma del poder en Polonia por el sindicato Solidaridad, sin que se produjese una intervención militar del Pacto de Varsovia liderada por los soviéticos, constituía el precedente de una situación irreversible.

El cambio en los países del Este de Europa va a determinar la evolución de las alianzas militares que sustentaban a los bloques. La reducción unilateral de fuerzas soviéticas en Europa Oriental permite la firma, en 1990 en París, del Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa (FACE) y comienza un intercambio de información que da paso a una relación más fluida entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. La pérdida de influencia de los Partidos Comunistas en las nuevas democracias del Este de Europa afectó, de forma definitiva, al Pacto de Varsovia, cuya finalidad era, como ya se ha indicado, la defensa de los intereses de la URSS. La nueva realidad política no tenía encaje en la estructura del Pacto y, tras el fracaso de un tímido proceso de adaptación, se autodisolvió en 1991. De esta forma, se ponía de manifiesto, una vez más, cómo las rigideces del comunismo soviético impedían la evolución de sus propias instituciones y las que patrocinaba en el contexto internacional.

Los dirigentes soviéticos trataron de aliviar la sensación de catástrofe, que traslucía la cada vez más evidente descomposición del estado, mediante la propuesta de iniciativas para la creación de un nuevo sistema de seguridad que prescindiese de las Organizaciones Militares, asumiendo que el Pacto de Varsovia y la OTAN habían constituido el sistema de seguridad de Europa en las últimas cuatro décadas pero que, en la nueva era que se iniciaba, la entonces Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) debería quedar como el único instrumento de seguridad en el continente. Ya en su discurso ante el Consejo de Europa, en 1989, Gorbachov preconizó la idea de una Europa única desde Vancouver a Vladivostok, en la que todos los estados estarían bajo un mismo sistema de seguridad, dando por descontado que, en ese futuro escenario, las Organizaciones Militares no serían de utilidad.

La opinión expresada por la jerarquía soviética contrastaba con la de los líderes de algunos de los países del Pacto de Varsovia que, aprovechando las oportunidades que brindaba la evolución política de la Alianza, establecieron contactos con la OTAN con la intención de aproximarse a ella. La organización de defensa de Occidente, que había afrontado el cambio y sobrevivido, debido a la vigencia de los principios en los que se sustenta, se convirtió en la meta a alcanzar para muchos de los países del antiguo bloque del Este, en la certeza de que su integración en la Alianza constituiría una garantía para salvaguardar su independencia política y posibilitar su prosperidad económica. Para ser eficaz en esa nueva coyuntura, la OTAN, sin alterar la letra del Tratado de Washington, va desarrollando un proceso de adaptación de su organización y misiones a las nuevas circunstancias estratégicas.

Antes de la disolución formal del Pacto de Varsovia ya se había asumido por los bloques que la amenaza militar había dejado de ser uno de los factores de las relaciones en Europa. El concepto más amplio de seguridad se va imponiendo al de defensa y es el principal factor del cambio estratégico. La desaparición del enfrentamiento ideológico propició la difusión en el continente de una sensación general de confianza. Parecía que había llegado la época en la que el mundo disfrutaría de una paz duradera. Los países occidentales inician un proceso de reducción de fuerzas militares que les permita invertir los “dividendos de la paz”, mientras el mundo comunista afrontaba el cambio en medio de un profundo caos económico.

En Europa de Este, el proceso de adaptación a la nueva situación, en líneas generales, se lleva a cabo de forma pacífica. La dinámica del cambio era imparable, las viejas estructuras optan por adaptarse al nuevo orden aunque, al principio, sólo sea con cambios formales. Todo ello no siempre se desarrolló por medios pacíficos, los hechos más graves tuvieron lugar en Rumania.

Las transformaciones que se estaban produciendo en Europa podían ser, y fueron, percibidas con otras perspectivas desde fuera del continente. La desaparición de los bloques era también el final de lo que se había considerado como sus esferas de influencia en el mundo. La ruptura del equilibrio desataba energías e impulsos hasta ese momento controlados. La invasión de Kuwait por Iraq quiebra, de forma prematura, las ilusiones de “paz eterna”. La situación sirve para que los Estados Unidos actúen en su condición de única gran potencia. Los intentos de la URSS por mostrar su independencia de criterio y ejercer su influencia “como antes” quedan pronto atemperados por su falta de capacidad política, al tener que asumir los principios del “nuevo orden mundial”, por la degradación económica y por las deficiencias de su potencial militar. El delegado soviético en el Consejo de Seguridad tiene que apoyar las Resoluciones de la ONU que permiten a Estados Unidos formar la coalición y llevar a cabo las operaciones que expulsarían de Kuwait a Saddam Hussein, el antiguo aliado de Moscú en la zona. Junto con su prestigio, la influencia soviética en los países árabes de Oriente Medio se desvanece y los Estados Unidos asumen, sin reservas, el liderazgo mundial. El sentimiento de desprestigio va arraigando con fuerza entre las repúblicas de la URSS, convirtiéndose en un factor de desunión.

La Guerra del Golfo pone de manifiesto un nuevo rasgo que condiciona la estrategia: la restricción en la autonomía de las potencias para actuar

unilateralmente. Aunque el liderazgo del Presidente de los Estados Unidos y la capacidad militar americana fueron los factores que posibilitaron la acción contra Iraq, la iniciativa americana tuvo que enmarcarse dentro de la legitimación internacional que otorgan las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. Cuatro años más tarde, cuando la OTAN actúe en Bosnia también lo hará a petición de la ONU y en el marco de sus Resoluciones. Todas estas actuaciones tratan de enmarcarse en un concepto amplio de seguridad.

Paradójicamente, es fuera de la esfera soviética, pero no del mundo socialista, donde se quiebra la paz en Europa. El conflicto en los Balcanes es el primero en el continente desde la Segunda Guerra Mundial. En las repúblicas de la antigua Yugoslavia se reproducen, aunque en otra escala y circunstancias, las mismas dinámicas que precipitaron el cambio en la Europa del Este. La organización socialista del Mariscal Tito no sobrevivió por mucho tiempo a su autor, las fuerzas ancestrales que sacudieron la atormentada historia del estado yugoslavo se vuelven a desencadenar al buscar sus repúblicas referencias en el exterior. Eslovenia y Croacia ven la secesión como la única posibilidad de integrarse a corto plazo en la Europa de la UE. Este anhelo sirve de catalizador para quebrar la solidaridad dentro del Estado. Eslovenos y croatas consideraban que continuar unidos a las otras repúblicas menos desarrolladas, bajo el dominio serbio, les cercenaba su futuro. El tiempo les iba a dar la razón, pero el precio a pagar fue altísimo. Alemania primero, la UE a continuación y después el resto de la Comunidad Internacional reconocen la independencia de las repúblicas yugoslavas, continuando el proceso de cambio de fronteras en Europa. Rusia, tradicional aliado de Serbia, no tiene ni el prestigio ni el poder para detener los reconocimientos que legitiman la secesión. La guerra en Eslovenia y Croacia es corta, pero en Bosnia el conflicto se escapa de control y se convierte en una guerra larga y cruel.

El conflicto de la antigua Yugoslavia pone en evidencia otra realidad: la enorme influencia de los Estados Unidos sobre los acontecimientos en Europa. Los estados europeos fueron incapaces de adoptar una iniciativa que permitiese poner fin a un conflicto en el corazón del continente, que en cierto modo había sido propiciado por las potencias europeas al reconocer, sin pararse a considerar sus consecuencias, a las repúblicas yugoslavas. Los acuerdos de Dayton, que pusieron fin a la guerra, fueron obra de la diplomacia americana, una vez que los Estados Unidos ya hubiesen liderado a las fuerzas de la OTAN en la primera misión de combate de su historia. El fracaso de las Naciones Unidas y el éxito de la OTAN en Bosnia

marcaban un hito en el papel que la Alianza podría desempeñar en el futuro. Los intentos de los dirigentes de la UE para fijar una política común de seguridad y defensa, que materialice la Identidad Europea de Defensa, sólo se han concretado en la creación de algunas unidades multinacionales, mientras el “vínculo transatlántico” se refuerza.

En Bosnia se han puesto en práctica por primera vez, en un caso real, los mecanismos de la OTAN para colaboración con los países del Este, enunciados en el Partnership for Peace (PfP). Se produce un hecho impensable sólo cinco años antes: unidades rusas pasan a formar parte de la Fuerza para la Implementación (IFOR) de los Acuerdos de Dayton, liderada por la OTAN. Para ello es necesario articular un modelo específico de relaciones de mando para la integración del contingente ruso bajo el mando de un oficial americano. La OTAN y Rusia materializaban, de esta manera, su colaboración más estrecha. La presencia de unidades rusas en la Fuerza Internacional permite a Rusia seguir el proceso “in situ” y mantener, aunque tenuemente, alguna influencia en la toma de decisiones, y de esa manera “salvar la cara”. En el plano político, Rusia es admitida como uno de los miembros del denominado Grupo de Contacto para seguimiento de la crisis balcánica. El hecho es que ni en la crisis de la Guerra del Golfo ni en el conflicto de la ex-Yugoslavia Rusia ha jugado el papel de gran potencia; su actuación ha contribuido, en líneas generales, a deteriorar su ya bajo prestigio.

La ampliación de la Alianza a los países del Este es un hito estratégico de primer orden. Se culmina de esta manera un proceso que al principio contó con la objeción de los Estados Unidos, al no querer trazar “una nueva línea entre el Este y el Oeste que pudiese crear una premonición de confrontación...”. Para evitar que quedasen sin respuesta los anhelos de los estados del Este, se creó un vago sistema de seguridad llamado Partnership for Peace (PfP), al que se invita a los países del Pacto de Varsovia y a los procedentes de la antigua URSS. La intervención rusa en Chechenia decidió definitivamente a varios antiguos miembros del Pacto de Varsovia a buscar la protección del Art. 5 del Tratado de Washington. Una vez desarrollado el Partnership for Peace, la cumbre de Madrid de julio de 1997 dio vía libre a la ampliación de la Alianza con la invitación a tres países, antiguos miembros del Pacto de Varsovia. La admisión de Polonia, Hungría y la República Checa fija el precedente de un proceso al que será difícil diseñarle el resultado final. En diversas ocasiones, Rusia ha señalado esta ampliación como contraria a sus intereses de seguridad, poniendo el límite a la ampliación en la admisión de Estados que fuesen antiguos miembros de la URSS.

Rusia después de la URSS

Los cambios internos preconizados por Gorbachov, en el torbellino de la desintegración, no fueron asimilados por la sociedad rusa y determinaron la caída de su autor. La transición a una economía de mercado representaba grandes sacrificios para el pueblo. El intento de los comunistas para hacerse con el poder por medio de un golpe de estado provoca el acceso al poder de Boris Yeltsin, que pone fin a la “perestroika” y precipita el fin del sistema comunista y el de la Unión Soviética.

En el contexto estratégico, estos hechos no significan que en esa parte del mundo haya desaparecido el protagonismo hegemónico. La nueva Federación Rusa no ha renunciado al papel que cree le corresponde desempeñar en esa parte del mundo por su historia y potencialidades. Por medio de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), Rusia trata de mantener alguna forma de unión e influencia entre los nuevos Estados que antes pertenecían a la URSS y que, anteriormente, constituían parte de un imperio que, desde el tiempo de los zares, había tardado dos siglos en formarse. Las tropas rusas han iniciado su lento repliegue desde los países que formaban parte de la URSS, pero en muchos de ellos quedan importantes contingentes de población rusa que se convierten en minorías y, por lo tanto, en un factor de inestabilidad.

El reparto de la potencia militar soviética entre los nuevos países surgidos de su desintegración fue, desde el principio, un asunto de la mayor preocupación para Occidente. Era evidente la necesidad de contar con un único interlocutor válido ante la situación que se crea en el espacio de la antigua URSS. La falta de control sobre el armamento atómico y el peligro de proliferación de nuevas potencias nucleares constituían elementos de suficiente importancia y gravedad para que Estados Unidos y los países de la Alianza prestaran su apoyo a las apetencias rusas de ser el único heredero de la URSS, en cuanto a los atributos de gran potencia se refiere. La Federación Rusa sustituye a la URSS en el puesto que le correspondía en el Consejo de Seguridad de la ONU y se convierte, oficialmente, en la única potencia nuclear de los que componen la CEI.

No cabe duda que las inercias históricas van a desempeñar un papel decisivo en esta situación. Los países que han surgido de la desintegración de la URSS están geográficamente ligados a Rusia aunque son cultural y étnicamente heterogéneos, disponen de recursos naturales diferentes y tienen distintas concepciones del futuro. No obstante, todos estos estados son conscientes de que el desarrollo económico de la región

depende, en gran medida, de Rusia, pero tienen muy presente la historia reciente y cualquier intento ruso de colaboración es fácilmente percibido como un acto de neoimperialismo.

Las reformas políticas del Presidente Yeltsin han sido presentadas en Occidente como parte de un proceso democratizador. Aunque en Rusia se ha impuesto un ambiente de liberalización en todos los sentidos, se está muy lejos de los niveles y prácticas occidentales de democracia, porque nunca han existido las circunstancias para ello. Años después de la adopción de una nueva constitución, la realidad del régimen ruso es difícil de enmarcar dentro de los esquemas convencionales de la ciencia política. En Rusia, el poder es el Presidente y Yeltsin tiene la "legitimidad histórica" de ser el que disolvió, en 1993, el Soviet Supremo. Es esa falta de "consistencia" del régimen ruso lo que aporta un plus de incertidumbre a la situación.

La Federación Rusa es un estado en formación que desea desempeñar el papel de gran potencia y, en aras de la seguridad internacional, esa transformación debe llevarse a cabo sin necesidad de exacerbar la coherencia interna por medio de un factor exterior, tal como una percepción de aislamiento o de agresión. La configuración interna de la Federación Rusa aún tardará algún tiempo en realizarse. El proceso de regionalización está en sus inicios y no existe un modelo predeterminado al que atenerse.

El pueblo ruso no está estructurado como una verdadera sociedad democrática. Con excepción del Partido Comunista, como quedó demostrado en las elecciones de diciembre de 1996, los demás partidos políticos son irrelevantes socialmente, la influencia personal es la base del sistema político. La legitimación de la clase dirigente se forja al margen de la sociedad, los sindicatos no tienen actividad, la justicia es casi inoperante y el funcionamiento de los servicios públicos es muy deficiente. Todo ello es la lógica consecuencia de una sociedad que no se ha adaptado para afrontar una situación política y social diferente. La falta de protagonismo del Estado, que anteriormente llenaba todos los ámbitos de la sociedad, ha producido un vacío de poder institucional que, al no ser ocupado por la "sociedad civil", ha caído en gran medida en manos de grupos cuyas actividades pueden enmarcarse en lo que se ha venido a denominar "crimen organizado".

La descapitalización del país es profunda. Los desastres económicos de los últimos años del régimen soviético han deteriorado el sistema de comunicaciones y energético, produciendo deficiencias que limitan sus-

tancialmente el desarrollo. A ello hay que añadir los altos niveles de contaminación y el peligro de que sigan manteniéndose, principalmente a causa de las deficiencias en centrales y plantas nucleares y en las instalaciones petrolíferas. Todo ello hipoteca el futuro a medio y largo plazo.

Las Fuerzas Armadas sufren graves deficiencias de todo tipo que las incapacitan no sólo para apoyar una estrategia de ámbito global sino para mantener su cohesión. En mayo de 1997 se ha iniciado lo que se prevé un largo proceso de reforma que incluye una reducción de efectivos, en dos años (1997-1999), de más de un millón de hombres.

Rusia posee los recursos y capacidades de una gran potencia, aunque en las actuales circunstancias su poder, en los ámbitos político, económico y militar, no le permite ejercer como tal. No obstante, nada impide que a medio plazo pueda recuperar parte de sus potencialidades y eso, junto con su capacidad NBC, es conocido por los países de la OTAN y es por ello que Rusia sigue siendo referencia para la Alianza. La actual relación OTAN- Rusia reduce a regional una relación estratégica que en el periodo de "Guerra Fría" constituía una confrontación global.

UNA RELACIÓN INÉDITA

De la relación OTAN-Pacto de Varsovia a la de OTAN-Rusia.

Con el nacimiento del Pacto de Varsovia, reacción de la URSS y de sus satélites a la entrada de la República Federal Alemana en la OTAN, quedó establecida formalmente la rivalidad entre los bloques militares que enmascaraba, circunstancialmente, el enfrentamiento entre las dos superpotencias: los Estados Unidos y la URSS. La diferencia fundamental entre el Pacto de Varsovia y la OTAN residía en que aquel no era necesario para que la URSS ejerciese el control sobre los países que lo componían; por el contrario, la pertenencia a la Alianza era consecuencia de un acuerdo libremente adoptado entre sus miembros. En términos puramente estratégicos, la Alianza, de naturaleza defensiva, era el marco en el que se articulaba la presencia americana en Europa y el Pacto proporcionaba a los soviéticos el espacio necesario en Centro-Europa para ejercer su presión sobre Occidente. Este espacio era controlado férreamente en su ámbito interno, incluso mediante la intervención de las fuerzas del Pacto, como quedó en evidencia en Hungría y Checoslovaquia. La existencia del Pacto de Varsovia estaba ligada a la de la URSS, la de la OTAN a la participación de los Estados Unidos.

El instrumento militar de la Alianza, la estructura militar, identificaba un teatro continental en Europa, donde se ejercería el esfuerzo principal para contrarrestar la amenaza de las divisiones soviéticas, y otro marítimo, el Atlántico Norte, que se emplearía para garantizar el refuerzo desde el continente americano. Todo ello bajo el gran paraguas de misiles nucleares de todo tipo. En cualquier caso, las fronteras de las dos superpotencias estaban lejos de la probable línea de una confrontación convencional.

Este esquema militar fue, durante décadas, el fundamento de la relación OTAN-Pacto de Varsovia. Las variaciones en el Bloque del Este dieron paso a otro tipo de relaciones enfocadas al desarme primero y, más tarde, a la seguridad. En 1990 los Estados Bálticos declaraban su independencia y la URSS empezaba su desintegración. En noviembre de ese año se reunían en París los veintidós estados que componían la OTAN y el Pacto de Varsovia para aprobar el Tratado para la limitación de Fuerzas Convencionales en Europa (FACE). Con tal ocasión, en el marco de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), se elaboró una declaración conjunta en la que ambos bloques expresaban que ya no se consideraban adversarios. La importancia de esta declaración reside en el hecho de que la existencia de adversarios es lo que determina la estrategia.

En 1991 se produjo el fin de la Organización del Tratado de Varsovia y el de la URSS. Casi de inmediato, los Estados Bálticos y los países del Este que pertenecieron al Pacto de Varsovia expresaron sus deseos, con más o menos fervor, de integración en la OTAN y en la UE.

El cambio fundamental a que la Alianza se enfrentó, a principios de los 90, era que los problemas estaban fuera de los límites de la denominada Área OTAN, lo que afectaba a su esencia, ya que su naturaleza defensiva dejaba fuera de su ámbito esos problemas. Además, una vez desaparecido el Pacto de Varsovia, la Alianza se había convertido en la única organización internacional con capacidad militar. Por todo ello surgieron voces poniendo en duda la necesidad de la Organización Defensiva Occidental en las nuevas circunstancias estratégicas. Estas opiniones radicales, expresadas desde círculos políticos, intelectuales y grupos de presión, fueron rechazadas mediante la expresión de la voluntad de los gobiernos de las naciones de la OTAN de mantenerse unidos, aunque, a la vez, se reconocía la necesidad de la adopción de cambios, entre los que se incluía una relación más conciliadora con Rusia. Con esta decisión, aparte de materializar la voluntad de permanecer unidos, se articulaba el mecanismo para

relacionarse con los países del Este. No se excluía el establecimiento de contactos bilaterales entre estados, pero los miembros de la OTAN actuarían con una única voz en sus relaciones con el Este en todo lo referente a la seguridad. Por todo ello, la relación que se desarrollaba en Europa ya no era entre bloques, la estrategia militar de antagonismo era sustituida por otra de seguridad entre la Alianza y cada uno de los países que habían constituido el Bloque del Este, incluida Rusia. De esta forma, la Alianza adquiriría un protagonismo distinto al que había tenido hasta entonces, su dimensión política se engrandecía.

La reunificación de Alemania había planteado por primera vez, aunque de una manera muy peculiar, un aspecto que iba a adquirir en el futuro una gran importancia: la expansión de la Alianza hacia el Este. Desde su creación, la OTAN había admitido nuevos miembros, en 1952 Grecia y Turquía, en 1955 la República Federal de Alemania y en 1982 España. Pero estas ampliaciones no se produjeron en la dirección de lo que era la “zona de influencia de la URSS”. Para vencer las reticencias soviéticas a la integración en la OTAN del territorio que había sido la República Democrática Alemana, el Canciller Kohl tuvo que dar garantías de que no se estacionarían armas nucleares en aquella parte de Alemania. En realidad, se había establecido un precedente que tendría repercusiones en el futuro, los rusos habían influido en la determinación de un comportamiento interno de la Alianza. Quizás la rapidez del proceso de integración alemán o la falta de un criterio claro en la Alianza hacia la nueva situación determinaron el hecho, pero el precedente quedaba establecido.

En este punto, hay que señalar que la “facilidad” con la que se resolvió la integración de la Alemania unificada en la OTAN no debió de ser ajena a algún tipo de ofertas de contrapartidas a los soviéticos. Tanto Gorbachov como sus más inmediatos colaboradores aseguran que recibieron garantías de Occidente de que, una vez que Alemania quedara integrada en la OTAN, no se producirían ulteriores ampliaciones de la Alianza, a la vez que los antiguos socios del Pacto de Varsovia reafirmaban su intención de no integrarse en la misma y los Países Bálticos hacían profesión de neutralidad. Parece plausible admitir que la URSS no hubiese admitido la integración de una Alemania unificada en la OTAN si hubiese pensado que ese acontecimiento estuviese abriendo la posibilidad de la ampliación de la OTAN al Este. Caben pocas dudas de que, a principios de los 90, la existencia de esos compromisos fue una baza en poder de los reformistas para hacerse con el poder en Rusia e imponer sus criterios sobre los partidarios de mantener una línea dura frente Occidente. Si se compara la actual

OTAN ampliada con la que se les ofreció a los rusos a principios de la década, se nos presenta una realidad que, en el futuro, Rusia puede considerar como la ventaja conseguida por Occidente, producto de su victoria en la Guerra Fría.

Para materializar el nuevo marco de relaciones y no defraudar las expectativas de los países del Centro y Este de Europa, la OTAN, en 1991, invitó a los antiguos miembros del Pacto de Varsovia y a los procedentes de la desintegración de la URSS a integrarse en un cuerpo de consultas y diálogo, denominado Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC), donde se tratarían temas tales como adiestramiento común para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, aspectos de seguridad y de desarrollo económico. De esta forma, se pretendía proyectar seguridad hacia el Este sin comprometer garantías de seguridad colectiva. Para muchos de los países del Este, tal tipo de relación era insuficiente. Los llamados países del Grupo de Visegrado (Polonia, Hungría y la entonces Checoslovaquia) lideraron la expresión de desagrado con lo que se les ofrecía por su pertenencia al NACC. Estos países, ante todo, buscan, mediante su plena integración en las instituciones occidentales, garantías de seguridad tendentes a evitar en el futuro caer bajo un régimen totalitario y, a la vez, protegerse de una eventual presión procedente del Este.

La Cumbre de Bruselas de enero de 1994 representa un punto de inflexión en la transformación de la OTAN. El principal reto al que esta cumbre tuvo que enfrentarse fue el de la percepción de un “vacío de seguridad” en Europa Central y del Este. Los conflictos de Chechenia y Bosnia eran los exponentes más llamativos, pero la inestabilidad de Rusia, y la consiguiente posibilidad de contagio, era el factor más inquietante. Los dos foros de consultas para la seguridad, el NACC y la ya entonces Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), se mostraban insuficientes para proporcionar seguridad en la medida que aspiraban los países centroeuropeos no-OTAN. Pero la inquietud de estos países no era motivo suficiente para provocar la ampliación, la decisión para ello parte de los Estados Unidos que, de esta forma, cambiaban de actitud respecto a la que venían manteniendo.

La Cumbre llegó a dos conclusiones de gran importancia: por una parte reafirmó la esencia de la Alianza, proporcionar la defensa colectiva de sus miembros, y por otra, el establecimiento de otro tipo de relaciones con los países no miembros. La forma en que se iba a colmar la necesidad de mayores cotas de seguridad colectiva sería mediante la promoción de un

ambiente de estabilidad en Europa, manteniendo, al mismo tiempo, la capacidad militar de la Alianza. Para impulsar las relaciones con los miembros no-OTAN se crea el Pfp y la posibilidad, de acuerdo con la letra del Art. 10 del tratado de Washington, de admitir nuevos miembros. Todo ello configuraba un nuevo ambiente para el desarrollo de las relaciones con Rusia.

A partir de ese momento, el tema de la expansión de la OTAN domina las relaciones con Rusia. Siempre que se han referido a este asunto, los rusos lo han tratado como una amenaza a sus intereses de seguridad. Desde el final de la Guerra Fría, Rusia ha preconizado un sistema basado en la indivisibilidad de la seguridad de cada estado y la de los demás como un todo, donde todos estén incluidos sin exclusiones. Concibe la actual OTAN como una Organización liderada y dominada por los Estados Unidos, que trata de sustituir la cooperación en Europa por la integración político-militar de una parte de la misma, en detrimento del interés general y de países concretos entre los que se incluye Rusia. De esta manera, la Federación Rusa expresa sus temores de verse rodeada y aislada, tanto en el terreno de la seguridad como en el económico. Los dirigentes de la Federación Rusa también han alegado el argumento psicológico de la sensación de amenaza que produce en el ciudadano ruso la aproximación a sus fronteras de una poderosa organización militar que incluye a su enemigo en ambas Guerras Mundiales y a sus adversarios en la Guerra Fría y que también integrará a alguno, o quizás a todos, sus antiguos aliados.

Pero el esquema de las relaciones empleado en la Guerra Fría ya no podría volver a utilizarse. Entre los países occidentales y Rusia se había establecido una relación más determinante: la económica. Rusia dependía de las inversiones internacionales para su desarrollo, y estas inversiones son un riesgo asumido por Occidente. En estas circunstancias, las opciones que se le presentaban a una Rusia debilitada para contrarrestar la libertad de acción de Occidente, incluyendo las pretensiones de ampliación de la OTAN, no eran muchas, pero siempre las ha esgrimido y hecho valer. Amenazó con una potenciación de la CEI, convirtiéndola en una alianza militar, la denuncia del Tratado FACE, la no ratificación del Tratado START II, así como cambios en la doctrina militar rusa y en la orientación de su política exterior.

Un eventual fortalecimiento de los lazos de la CEI, como contrapartida de Moscú a la expansión de la OTAN, se conseguiría, sin duda, mediante una insostenible presión sobre los otros países y tendría su principal víc-

tima en Ucrania, dado que los ucranianos han mostrado, en diferentes ocasiones, su visión de la CEI como algo muy diferente a una estructura supraestatal y que sólo compartirían determinados proyectos que coincidieran con sus intereses.

A ello no es ajena la prevención de las autoridades ucranianas sobre las pretensiones hegemónicas de Rusia sobre la totalidad del antiguo territorio de la URSS. Una muestra clara de esta actitud es la no participación de Ucrania en el Tratado de Tashkent, de mayo de 1992, sobre la Seguridad Colectiva de la CEI. No obstante, Ucrania tiene clara dependencia de Rusia en cuanto a suministros de petróleo, mientras la Flota del Mar Negro y la minoría rusa en Crimea pueden llegar a ser otros potentes instrumentos de presión. Si esta presión se concreta, la inestabilidad interna de Ucrania podría aumentar peligrosamente. Hasta ahora, Kiev ha mantenido un difícil equilibrio entre Eurasia y Europa. El deslizamiento de Ucrania hacia el Este o el Oeste puede llevar a gravísimos problemas internos, que pondrían en peligro su propia existencia y afectarían a los estados vecinos. La ampliación de la Alianza, sin garantías para Ucrania, podría convertirla en una "buffer zone" entre Rusia y la OTAN. En ese caso se estaría ante una Ucrania con una situación parecida a Polonia antes de la Segunda Guerra Mundial.

En repetidas ocasiones, los dirigentes rusos han señalado la necesidad de revisar el Tratado CFE, pues su finalidad, el establecimiento de un equilibrio de armamentos convencionales entre la OTAN y el Pacto Varsovia, perdió su eficacia desde el momento que la URSS dejó de existir. La nueva situación imponía nuevas medidas para establecer un equilibrio real. Además, la ampliación de la Alianza modificaría totalmente la situación que, en este aspecto, sería percibida por Rusia como aún más desfavorable a sus intereses, aportándole, de esta manera, un argumento perfecto para denunciar el Tratado, quedando así liberada para emprender un rearme unilateral en función de sus particulares percepciones de seguridad.

En el ámbito nuclear, la no ratificación del START II permitiría a Rusia mantener su arsenal de misiles de cabeza múltiple basados en tierra, que constituyen la médula de sus fuerzas nucleares y la mayor baza estratégica. Por contra, la puesta en vigor del Tratado implicaría la reducción de su arsenal y la casi total reorganización de sus fuerzas nucleares. Una ampliación de la OTAN podría relanzar la confianza rusa en las armas nucleares como principal medio de defensa, ya que las circunstancias económicas por las que atraviesa la Federación Rusa hacen prohibitivo el mantenimiento de grandes fuerzas convencionales.

En Occidente, el tema de la ampliación, sus formas y calendario, ha sido y sigue siendo una cuestión de debate, aunque la postura americana, decisiva en este asunto como en todos los relacionados con la Alianza, ha variado substancialmente en los últimos años. Antes de la Cumbre de Bruselas de 1994, en la reunión del Consejo Atlántico del 3 de diciembre de 1993, el Secretario de Defensa de USA, Les Aspin, estableció la postura americana: "Hemos estado dos generaciones tratando de levantar el Telón de Acero y no vamos a reemplazarlo por otra línea". En esta frase iban implícitos dos pensamientos contradictorios: por una parte, la Alianza no debía ampliarse, la línea se quedaría donde estaba, o podría llegar a ser una especie de "casa común", impulsando la línea hacia el este hasta que desapareciese. Como ya se ha indicado, la letra del Art. 10 del Tratado de Washington permite la ampliación, pero es más que dudoso que los padres del Tratado, cuando redactaron el contenido del artículo, previesen su aplicación para una situación como la actual.

La firma por la Federación Rusa del Documento Marco del PfP significó un paso importante en la profundización de la cooperación con los rusos, pero ponía en evidencia su insuficiencia ya que, por razones obvias, no podía tratarse por igual a todos los países. Desde el principio, la Federación Rusa buscó una relación bilateral específica y, por qué no, privilegiada con la OTAN; insistió en ser tratada como gran potencia, aunque sus capacidades no le permitiesen ejercer como tal. No obstante, Rusia, al no desaprovechar las oportunidades de colaboración que le ofrecía su pertenencia a la PfP, como la integración de unidades rusas en la fuerza de la OTAN en Bosnia, allanaron el camino para el entendimiento, aunque oficialmente los rusos mantienen su oposición a la ampliación de la Alianza.

El Acta Fundacional

Antes de que en la Cumbre de Madrid, de julio 1997, se cursase la invitación formal a Polonia, Hungría y la República Checa para formar parte de la Alianza, en el mes de mayo se firma en París, después de cinco meses de negociaciones, el "Acta Fundacional sobre las relaciones, cooperación y seguridad mutuas entre la Organización del Atlántico Norte y la Federación Rusa". Sobre el título del documento no se alcanzó el consenso hasta la última ronda negociadora. Rusia proponía el término "soglasheniye" que puede entenderse como acuerdo o entendimiento, rechazando el término Carta. Entre tanto, la OTAN tuvo que hacer verdaderos esfuerzos de imaginación para encontrar un título que desproveyese de cualquier trascendencia política al documento.

El resultado a que se pudo llegar, un documento de naturaleza política no jurídica, es el instrumento necesario para que Moscú pudiese “salvar la cara” antes del anuncio de la ampliación de la OTAN. No podía afrontarse ésta sin antes reconfortar a Rusia con algún tipo de reconocimiento a su cualidad de gran potencia, a su protagonismo, pues en las presentes circunstancias de debilidad, una ampliación de la OTAN en abierta confrontación con Rusia representaría un agravio que, sin duda, tendría consecuencias en el futuro.

Con el Acta Fundacional se trata tanto de dar seguridades a Rusia, facilitando un diálogo y colaboración permanentes, como de desactivar la adopción de las medidas que Moscú podría poner en práctica contra la ampliación. El camino para el acuerdo había sido facilitado por hitos como la participación rusa en el Consejo de Europa y en las reuniones del G-8, lo que sin duda ayudaba a dulcificar cualquier sensación de aislamiento.

No obstante, la negociación para el Acta Fundacional no fue fácil, dejando traslucir la parte rusa, por momentos, viejos reflejos que rememoraban la retórica de tiempos pasados. Las alusiones a la ampliación como una operación política y estratégica concebida por Occidente para consolidar su victoria en la Guerra Fría y aislar a Rusia fueron constantes.

El objetivo en las negociaciones por la parte rusa era, ante todo, minimizar el alcance de la ampliación mediante la formulación de dos demandas “irrenunciables”: el no estacionamiento ni de fuerzas OTAN ni de armas nucleares en los nuevos países miembros. Algo que, como se ha apuntado anteriormente, ya había puesto como condición para la integración del territorio de la antigua República Democrática Alemana en la OTAN.

La otra pretensión militar se centraba en la modificación de las previsiones del Tratado CFE. Rusia trató de habilitar tres zonas para el cómputo del Tratado: países de la antigua URSS, países OTAN y aquellos que pertenecieron al Pacto de Varsovia, intentando que en esta última se incluyesen los países de nuevo ingreso en la Alianza. De admitirse esto, se reconocería de hecho una zona de influencia rusa. Rusia también intentó incluir en el cómputo de Equipos Limitados por el Tratado (TLEs) las infraestructuras OTAN para, de esta manera, bloquear o condicionar su implantación en el territorio de los nuevos miembros.

Durante el curso de las negociaciones, la OTAN se mantuvo firme en no admitir cláusulas que estableciesen de hecho un status de segunda

para los países de nuevo ingreso. En lo referente a las previsiones del Tratado CFE, la Alianza propuso una sustancial reducción de TLEs y medidas adicionales de transparencia para el tema de las infraestructuras.

Todas las dificultades fueron soslayadas en los últimos momentos, fundamentalmente gracias a la intervención directa de la Administración americana y la actitud adoptada por el Presidente Yeltsin, que prefirió concluir el acuerdo a entrar en un periodo de incertidumbre que, en las circunstancias del momento, no cabe duda, habrían perjudicado fundamentalmente a la Federación Rusa.

En el Preámbulo del documento se explicita el marco de la relación OTAN-Rusia como un “compromiso político al más alto nivel, basado en el interés común, reciprocidad y transparencia”, estableciendo las partes que ya no se consideran como adversarios “sino que comparten un mismo objetivo: Eliminar los vestigios de confrontación...”. A continuación se expone lo que cada parte “cede” para el acuerdo. Se pone de manifiesto la transformación experimentada por la OTAN adoptando nuevos cometidos en apoyo a las resoluciones de la ONU y de la OSCE y el compromiso de la Alianza de revisar su Concepto Estratégico de acuerdo con la nueva percepción de seguridad en Europa. Por su parte, Rusia aporta el compromiso de democratizar el régimen, llevar a cabo una profunda reducción de las Fuerzas Armadas, tanto convencionales como nucleares, y la retirada de sus unidades militares tanto de los países de Europa Oriental, Central como de los Países Bálticos.

El primer capítulo contiene los principios sobre los que la OTAN y Rusia basarán sus relaciones de seguridad, dados los nuevos riesgos y desafíos que representan el nacionalismo agresivo, la proliferación de armas de destrucción masiva, abusos de los derechos humanos, los problemas de las minorías y disputas territoriales. Se hace referencia al Consejo de Seguridad de la ONU como encargado de mantener la paz y seguridad internacionales y a la OSCE se le reconoce su protagonismo como marco de consultas, toma de decisiones y cooperación.

La transparencia se configura como uno de los principios básicos de las relaciones, aplicándose especialmente a los aspectos de política de defensa y doctrina militar. Otros principios que fundamentan las relaciones son: la democracia, el pluralismo político, el respeto a los derechos humanos, la economía de libre mercado, la no amenaza del empleo de la fuerza, la soberanía, el respeto a la integridad territorial y a la independencia política, así como el “derecho de todos los estados a la elección de los medios

para garantizar su seguridad". A ellos hay que añadir el reconocimiento a la autodeterminación de los pueblos, la prevención y resolución de conflictos por medios pacíficos y el apoyo, caso por caso, de las Operaciones de Apoyo a la Paz bajo los auspicios de la ONU o la OSCE.

El Acta Fundacional establece el Consejo Conjunto Permanente (PJC) como el "mecanismo para consultas, coordinación y, cuando sea apropiado, para decisiones y acciones mutuas caso por caso". Su funcionamiento se basa en los principios de transparencia y reciprocidad. Las disposiciones del Acta "no otorgan ni a la OTAN ni a Rusia, en ninguna circunstancia, el derecho a vetar las acciones de la otra parte, ni que las acciones del otro interfieran o restrinjan el derecho de la OTAN o de la Federación Rusa a adoptar decisiones o llevar a cabo acciones libremente".

Está previsto que el funcionamiento del PJC se materialice en varios niveles. El Acta Fundacional establece reuniones bianuales a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa, mensualmente a nivel de Embajadores/Representantes Permanentes ante el Consejo Atlántico y sirve también como foro para "cumbres" de Jefes de Estado o de Gobierno. El PJC tendrá una presidencia colegiada constituida por el Secretario General, un representante de Rusia y otro, por turno, de uno de los estados miembros de la Alianza. Se establece la representación permanente de Rusia en la OTAN y se abre la posibilidad de que un embajador de la Alianza se establezca en Moscú.

En el tercer capítulo del documento se relacionan los temas en los que puede darse la cooperación y consultas entre las partes, entre los que se encuentran la gestión de crisis, prevención de conflictos, operaciones "peacekeeping" e intercambio de información sobre política de defensa y doctrina militar, control de armamento, reconversión de las industrias de defensa, prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva, y los medios para su lanzamiento, así como la lucha contra el terrorismo y tráfico de drogas.

El documento trata detalladamente varios temas que abarcan el ámbito político y militar. Sobre armas nucleares, y en relación con el proceso de ampliación, la OTAN reitera la declaración de diciembre de 1996 en cuanto a la "no intención, ni planes, ni motivos" para desplegar o almacenar armas nucleares en los territorios de los nuevos estados miembros.

Sobre el Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa (CFE), las partes reconocen la importancia de la adaptación de sus postulados al nuevo

ambiente de seguridad en Europa, instando a la pronta finalización a las negociaciones de Viena. Las reticencias rusas sobre la reducción de armas convencionales se incluirán en el nuevo Tratado, de forma que quedarán determinados los techos de Equipos Limitados por el Tratado (TLE,s) sobre una base nacional y no con referencia a los antiguos bloques (OTAN-Pacto de Varsovia). La aplicación del nuevo Tratado significará una sustancial reducción de TLE,s en su zona de aplicación. Se estipula que, a partir del año 2001, el Tratado será revisado cada cinco años para adaptarlo a las circunstancias.

La OTAN establece, en cierta manera, su futura política militar cuando anuncia que “en el presente y previsible escenario de seguridad, la Alianza llevará a cabo su defensa colectiva y otros cometidos por medio de la necesaria interoperabilidad, integración y capacidad de refuerzo de sus fuerzas de combate, antes que recurrir al un estacionamiento suplementario y permanente de substanciales fuerzas de combate”.

El Acta Fundacional finaliza con una llamada al diálogo entre las autoridades militares de las partes sobre aspectos de doctrina militar, ejercicios conjuntos y adiestramiento, el establecimiento de misiones de enlace a diferentes niveles y la preparación conceptual para la participación en operaciones conjuntas.

La firma del Acta Fundacional ha supuesto un cambio en la arquitectura europea de seguridad, lo que ha provocado la necesidad de algunos ajustes. En este orden de cosas puede inscribirse la firma por la Alianza y Ucrania, el 8 de julio de 1997, de “La Carta para una Asociación Distinta entre la Organización del Atlántico Norte y Ucrania”, estableciendo de esta manera un marco de relaciones singular con esta antigua república soviética. Se trata de “neutralizar” una hipotética presión sobre Kiev para reforzar la CEI, aprovechando la sensación de aislamiento que podría resultar del nuevo marco de relaciones resultante del Acta Fundacional y, a su vez, tranquilizar a los ucranianos. En la Carta se incluyen provisiones sobre el tratado CFE y el armamento nuclear.

En el mismo juego estratégico había que incluir a los Países Bálticos, pero un acuerdo entre ellos y la OTAN habría irritado a Rusia y puesto en peligro la totalidad del proceso. Los Estados Unidos trataron de llenar este vacío al firmar, en enero de 1998, un acuerdo con estos países denominado Carta de Asociación, en el que expresan su “interés real, profundo y perdurable en la independencia, la soberanía e integridad territorial y la seguridad de Estonia, Letonia y Lituania”. En el documento se respalda la

pretensión de los Estados Bálticos de integrarse en Europa y en la OTAN, reconociendo explícitamente los Estados Unidos que “el aumento del número de miembro de la OTAN es un proceso continuo”. La garantía estadounidense se explicita al señalar que “los Asociados celebrarán consultas entre ellos y con otros países cuando alguno de ellos considere que se ha amenazado o corre peligro su integridad territorial, independencia o seguridad”.

La firma del Acta Fundacional representa, sin duda, un hito fundamental en las relaciones OTAN-Rusia. Hasta el momento ha servido principalmente para “tranquilizar” el ambiente residual de confrontación de la Guerra Fría, pero sólo el tiempo podrá decir si esa relación va a consolidarse o, por el contrario, se estancará. La ampliación de la OTAN va a condicionar estas relaciones, al igual que los intentos rusos de convertir el “mecanismo de consultas” que establece el Acta Fundacional en un instrumento para influir en las decisiones de la Alianza. Una muestra de ello es la airada reacción rusa retirando parte de su representación en el Cuartel General de la Alianza, como reacción a la demostración aérea de la OTAN en Albania, en julio de 1998, motivada por la crisis de Kosovo —Rusia alegó no haber sido consultada sobre esta actuación— o la oposición a la intervención en octubre del mismo año, por idénticos motivos.

UN FUTURO INCIERTO

Cuando se enfrenta el futuro, hay que considerar en primer lugar si será válida la relación OTAN-Rusia o, por el contrario, en su ámbito geoestratégico se establecerá otro tipo de interlocución. Los dos protagonistas están sometidos a procesos de cambio con una amplia panoplia de incertidumbres.

Rusia: Presiones internas y externas

Durante la Guerra Fría, la URSS fue el antagonista pero también un sólido interlocutor; el control que ejercía la estructura comunista y la ausencia de cambios internos permitía una relación poco amistosa pero construida sobre bases ciertas. Hoy, por el contrario, nos enfrentamos a otro escenario. Rusia, como sucesor de la Unión Soviética, es un estado en evolución, el cambio de las estructuras tradicionales de poder hacia otras diferentes y la adaptación de los hábitos culturales rusos a las tendencias de la globalización; es una tarea ingente que requiere tiempo. Si a

eso añadimos que el proceso puesto en marcha tiene una débil dirección política, respondiendo más a dinámicas internas y externas que a una concepción definida, nos enfrentamos al hecho fundamental de que la OTAN se encuentra ante un interlocutor poco estable.

Cuando la URSS desaparece, Rusia establece progresivamente un nuevo estado mediante el Tratado Federal de 1992 y la Constitución de 1993. El proceso creado está lejos de completarse y, por lo tanto, genera una intensa y errática dinámica política. Como ya se ha indicado anteriormente, se necesita tiempo para llevar a cabo un complejo proceso de descentralización política y administrativa en un inmenso territorio que prácticamente mantiene la organización stalinista, compuesto por 89 "entes" divididos en 21 repúblicas de base étnica, 56 regiones (oblasts y krais), dos ciudades federales (Moscú y S. Petersburgo) y diez distritos autónomos (okrugs). Aunque todos estos entes de la misma clase son constitucionalmente tratados en un plano de igualdad, los tratados de reparto de poder configuran un federalismo asimétrico que se inició con los afanes de autonomía de Tartarstán en los primeros meses de independencia de Rusia. El ejemplo checheno impulsó esta asimetría y la Constitución no contiene previsiones para armonizar el reparto de poder entre los entes y el poder federal. Dada la enorme extensión de la Federación Rusa, la consolidación de la estructura federal es imprescindible para su estabilidad como estado.

Toda esta evolución viene determinada por las desfavorables circunstancias económicas que influyen, a su vez, en las relaciones interterritoriales, exacerbando las tradicionales rivalidades entre áreas urbanas y rurales, agrícolas e industriales y zonas centrales y periféricas, junto con el permanente contencioso entre Moscú y las regiones. Todo ello inscrito en el marco de una transición difusa hacia un modelo económico sin definir y, lo que es peor, sin plan consistente para la transición de una estructura económica centralizada a otra orientada hacia el libre mercado.

A este proceso de organización del estado hay que añadir la evolución política. Aunque los dirigentes rusos han asegurado su intención de encaminar el país hacia una democracia en una economía de mercado, el dilema que la realidad plantea es si la Federación evolucionará hacia un sistema de gobierno personalista, semitotalitario o, por el contrario, adoptará una verdadera estructura democrática. No es fácil una transición política en un país con los antecedentes históricos de Rusia. La falta de cultura democrática de la sociedad rusa impone un largo periodo de

adaptación que, precisamente, aporta los mayores riesgos a la situación, al constituir necesariamente un elemento de alta inestabilidad interna, de duración e intensidad indefinidas, con alto riesgo de explosión social y de desmembramiento del país, y cuyas consecuencias de contagio a países vecinos son imprevisibles.

Esta triple fuente de inestabilidad interna política, económica y de organización territorial configura un riesgo sustancial que condiciona, para el futuro, la capacidad de interlocución de la Federación. Todo ello hay que enmarcarlo en el deterioro social que esta situación produce, que se traduce principalmente en la reducción de la población y en un grave deterioro del poder creativo del pueblo ruso, debilitando el potencial científico y tecnológico del país. A ello hay que añadir que, de hecho, el gobierno real es ejercido por una oligarquía económica, a la vez que un alto nivel de criminalidad se ha instalado en las relaciones sociales. De esta situación son perfectamente conscientes las autoridades de Moscú, como lo demuestra la referencia que a ello hace el vigente Concepto de Seguridad Nacional de la Federación Rusa: "La amenaza de criminalización de las relaciones sociales que emergió con el proceso de reformas sociopolíticas y económicas está llegando a ser verdaderamente grave. Los errores cometidos en las primeras fases de las reformas en la economía, las Fuerzas Armadas, la justicia, y otras esferas de la actividad estatal; el debilitamiento del sistema de regulación y control del estado, la pobre estructura legal, la carencia de una fuerte política social estatal y la degradación de los niveles espirituales y morales de la sociedad son factores objetivos que promueven el crimen y la corrupción". Este reconocimiento propio de la amenaza interna al estado ruso refrenda el hecho que antes se apuntaba, la inestabilidad en la Federación Rusa será un problema que determinará sus relaciones externas.

En el frente externo, Rusia, dada su condición euroasiática, sufre las presiones procedentes de su periferia como la inestabilidad existente en las antiguas repúblicas del Cáucaso y del riesgo de contagio del radicalismo islámico en algunas repúblicas asiáticas; a su vez, sus relaciones con China, una superpotencia emergente, son determinantes para su seguridad.

El Cáucaso ha sido, y es, una zona de gran interés estratégico para Rusia. La explotación de los enormes recursos petrolíferos del Caspio y las disputas entre los productores y aquellos que soportan oleoductos en su territorio son fuentes de conflicto. La disolución de la URSS trajo la inesta-

bilidad a la zona. Las nuevas repúblicas, con estados débiles, recrearon viejos problemas étnicos y territoriales que aportaron el pretexto ideal para que las tropas rusas permaneciesen en la zona. Chechenia y Azerbaijan son, junto a los Países Bálticos, los territorios de la antigua URSS que no tienen presencia militar rusa en su territorio. En Georgia, las unidades encargadas de vigilancia de fronteras, junto con la fuerza de mantenimiento de la paz en Abjazia y Osetia del Sur, que aunque formalmente pertenecientes a la CEI son rusas en su integridad, y el apoyo prestado a Armenia son prueba evidente del interés de Moscú por la zona. No obstante, el estado y naturaleza del problema checheno no permite albergar esperanzas de que, en un próximo futuro, deje de ser un factor perturbador para la estabilidad de la zona. La estabilidad en el Cáucaso es de gran importancia para Occidente, tanto por su riqueza energética como por ser frontera con la Alianza en Turquía.

Las repúblicas asiáticas de Turkmenistán, Uzbekistán y Tadjikistán soportan los problemas derivados de su frontera con Irán y Afganistán. La crónica situación de violencia en Afganistán es un crisol propicio para el contagio del fundamentalismo a las repúblicas ex-soviéticas limítrofes de mayoría musulmana, mientras las pretensiones hegemónicas de Irán en la zona son percibidas por esos países como una amenaza. Todo ello provocará un refuerzo de los lazos de esas repúblicas con Rusia. A su vez, la Federación Rusa tratará de mantener a estos países como glácis contra la amenaza fundamentalista procedente del Sur.

La Alianza Atlántica: una evolución incierta

La adaptación a la situación que está llevando a cabo la OTAN determinará sus posibilidades de supervivencia. Esta evolución se ha decantado por la expansión espacial de la Alianza hacia el Este, en un proceso que no apunta hacia un estado final concreto. ¿Llevará esta transformación a un cambio en la naturaleza de la Alianza?.

La garantía mutua entre sus miembros, que establece el Art. 5 del Tratado del Atlántico Norte, sigue siendo la base fundamental del Tratado de Washington. Este importante compromiso fue forjado sobre poderosos argumentos estratégicos del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial; la fortaleza de esos argumentos ha sido generadora de un fuerte apoyo político. La nueva ampliación de la OTAN, después de la integración del territorio de la antigua República Democrática Alemana, se ha venido basando más en motivaciones políticas que en los fundamentos estratégicos del periodo posterior a la Guerra Fría.

De los análisis presentados desde instancias de la Alianza no se deduce que de la ampliación puedan derivarse efectos negativos. Pero el hecho de no anunciarse no quiere decir que no existan. Uno de ellos, quizás el de mayor calado, es conocer si las sociedades de los países de la Alianza son conscientes de los riesgos que entraña extender el espacio territorial de la garantía del Art. 5 hacia una zona de gran inestabilidad social y política. Las sociedades de los países de la Alianza deben estar informadas del compromiso que contraen, ya que, en las circunstancias actuales, la carencia de una amenaza militar concreta, y la consiguiente falta de percepción del peligro, pueden generar el efecto de debilitar o diluir la voluntad de defensa colectiva. Los desacuerdos y dificultades que surgieron entre los miembros de la Alianza con motivo de la Guerra del Golfo, y en las sucesivas crisis con el régimen de Bagdad, son precedentes que no puede obviarse. La pregunta queda formulada en estos términos: ¿Pueden en las actuales circunstancias, aplicarse a un alto ritmo las previsiones del Art. 10 del tratado de Washington sin que ello afecte a la garantía contenida en el Art. 5?

Hay que tener muy presente que, a pesar de la firma del Acta Fundacional, Rusia sigue sin admitir la ampliación y, para que de ello no queden dudas, lo expresa en términos inequívocos en el Concepto Nacional de Seguridad, promulgado a finales de 1997: "La expansión de la OTAN hacia el Este y su emergencia como la fuerza político-militar dominante en Europa crean la amenaza de una nueva división del continente, lo que es extremadamente peligroso mientras en Europa existan fuerzas nucleares y los mecanismos de salvaguarda de la paz no estén dotados de la suficiente eficacia". La ampliación será un factor de enfrentamiento de la Alianza y Rusia, cuya existencia condicionará sus relaciones. ¿Es conveniente ampliar la Alianza en contra de Rusia?

Las modificaciones de la estructura militar de la Alianza y las nuevas misiones que está asumiendo durante el presente periodo de ampliación y cambio ponen de manifiesto contradicciones en cuanto al cometido a desempeñar en el futuro. No hay consenso sobre si la OTAN tiende a configurarse en el papel de fuerza para el mantenimiento de la paz a escala regional, como un instrumento contra una resurgiente Rusia, o si se convertirá en una coalición para intervención a nivel global. Todo ello bajo el liderazgo indiscutido e indiscutible de los Estados Unidos. ¿Cuales deben ser en el futuro los cometidos de la Alianza?

Otro aspecto importante a tener en cuenta es que, a medida que la OTAN se vaya ampliando, importará los problemas específicos de las rela-

ciones entre los nuevos miembros. A su vez, se crearán tensiones al habilitar nuevos espacios políticos por el ingreso de unos países y el no ingreso de otros. En el ámbito interno, no cabe duda que la OTAN ha contribuido de forma sustancial a mantener bajo control las disputas entre sus miembros como demuestra el contencioso greco-turco, pero la admisión de otros países traerá al seno de la organización nuevas tensiones que cohabitarán con las existentes, aportando un riesgo adicional de debilitamiento de su cohesión. El Tratado de Washington no prevé el caso de actuación cuando unos de sus miembros es el agresor. ¿Cuales deben ser las condiciones generales de admisión de los nuevos miembros? ¿Cuál es el escenario final del proceso?

Ligado con lo anterior hay que considerar que las condiciones económicas de la mayoría de los estados candidatos no son precisamente las más idóneas para conjugar el necesario incremento de las condiciones de vida de sus ciudadanos, imprescindible para el afianzamiento del régimen democrático, con la necesaria adecuación de los gastos de defensa para su homologación con el resto de los aliados. A todo ello hay que añadir que la mayoría de los candidatos a nuevos miembros de la Alianza lo son a la Unión Europea, lo que les impone nuevos referentes económicos. El interrogante que se plantea es: ¿quién correrá con los gastos de la ampliación?. Se hará realidad el principio de que el que paga, manda.

Si la finalidad de la OTAN, como se ha expresado, es convertirse en una comunidad de democracias para formar una Europa "unida y pacífica" y extender seguridad hacia el Este, la cuestión que se plantea inmediatamente es si ello tiene que conseguirse por medio de un instrumento militar, porque, aunque es una obviedad, hay que tener siempre presente que la OTAN es, mientras no se modifique su naturaleza, una organización de carácter militar. Los problemas a los que se enfrenta Europa en la actualidad, y que pueden ser germen de inestabilidad, no son de naturaleza militar ni ideológica; lo que divide al continente son las marcadas diferencias en las condiciones de vida entre los diferentes países, zonas o regiones.

Otras dinámicas del problema

En el espacio europeo existen otras dinámicas distintas de las de las relaciones OTAN-Rusia. La UE constituye un foco de intensa atracción para el Este de Europa. Lo mismo que en el plano de la seguridad los países del antiguo Pacto de Varsovia tratan de acercarse a la OTAN, en el plano social y económico la integración en la UE es la meta. En este punto,

los interrogantes se acumulan. ¿Cómo se van a compatibilizar elementos tales como la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (ESDI), una Unión Europea en expansión y una Alianza Atlántica que se proyecta hacia el Este?. ¿Puede desarrollarse la idea de Europa sin una Política de Defensa común?. ¿Cómo pueden coexistir los intereses de países que están integrados en unas instituciones y no en otras?. ¿Permitirá Estados Unidos la autonomía europea?.

Todas estas preguntas identifican aspectos que tienen como denominador común su coexistencia en el mismo espacio estratégico. Tomemos como muestra a los países Bálticos. La UE estudia la adhesión de algunos; Rusia declara que la integración de estos países en la Alianza sería incompatible con el Acta Fundacional y lo considera inaceptable; a su vez, como ya se ha indicado con anterioridad, los Estados Unidos, mediante la Carta de Asociación USA-Países Bálticos, les extiende una garantía de seguridad. ¿No parece paradójico que la garantía de seguridad de un miembro de la UE se efectúe mediante un acuerdo bilateral con los Estados Unidos?. ¿Podría materializarse la garantía sin participación de la OTAN?. Todas estas asimetrías demuestran lo complejo de la situación.

Por todo ello, nos encontramos no sólo con una relación entre dos realidades en evolución, Rusia y la Alianza Atlántica, también está el espacio de otra tercera realidad supranacional, la UE, que también evoluciona. Quizás el rasgo distintivo fundamental de las dos instituciones occidentales es que la UE no tiene que buscar causa para justificar su futuro. A todo ello hay que superponer una tercera relación, clara e insoslayable, entre la única superpotencia, Estados Unidos, con una Rusia en época de declive, pero que no renuncia a su papel de gran potencia.

El fin de la Guerra Fría ha producido cambios de tal profundidad que aún no son perceptibles en toda su amplitud ni complejidad. Las alteraciones de fronteras han dado paso a Estados que tienen que soportar las transiciones necesarias para su consolidación como tales. En el interim, presiones económicas y sociales determinan la dinámica del espacio europeo que está sometido a cambios constantes, a medida que los flujos migratorios y las relaciones económicas modelan la nueva Europa.

El movimiento de ampliación de la OTAN es estratégicamente agresivo y, aunque la Alianza mantiene su naturaleza defensiva, la percepción de los países que se encuentran en la dirección de la expansión puede ser diferente. Como se ha venido señalando, el futuro de Rusia es incierto y dependerá, fundamentalmente, de su evolución en el ámbito socioeconómico.

mico. La evolución del proceso de reformas hacia la implantación de la democracia y un sistema de libre mercado depende de multitud de factores, no todos susceptibles de controlar por el gobierno; por ello, la opinión pública rusa puede verse influida por el deterioro de las condiciones sociales que tenga que soportar debido a acontecimientos cuyo control escapa a las esferas de poder oficiales. Quiere decirse con esto que si, por ejemplo, las condiciones económicas de Rusia empeoran y la ayuda de Occidente se condiciona al cumplimiento de onerosas condiciones de tipo financiero, las penurias que, a causa de ello, tengan que soportar la población pueden contribuir, previamente manipuladas o no, a crear una percepción negativa de la acción de la OTAN, al identificarse a ésta con el mundo occidental, y la consiguiente hostilidad hacia todo lo que ella representa: el régimen de libertades democráticas y la economía de libre mercado.

CONCLUSIÓN

La evolución de las relaciones OTAN-Rusia será un factor decisivo para el futuro del continente europeo. Esto no quiere decir, necesariamente, que esas relaciones sean las únicas que vayan a determinar el futuro de Europa con el coloso eurasiático, ni que tengan que perdurar indefinidamente en el tiempo, como principal foro para la seguridad en el continente.

La evolución de la OTAN mediante un proceso de expansión territorial, junto con una ampliación de sus misiones, aporta incertidumbres difíciles de soslayar porque, de una parte, afectará de forma sustancial a su naturaleza, a la vez que constituirá el vehículo de proyección del poderío americano sobre una zona hasta ahora fuera de la directa influencia de los Estados Unidos, lo que configura una situación inédita de consecuencias imprevisibles.

El desarrollo de la seguridad en la Europa Central y Oriental depende fundamentalmente del logro de unas aceptables condiciones socioeconómicas que, ante todo, sean capaces de controlar los fenómenos de migración intraeuropea, lo que, como factor capaz de desestabilizar el continente, puede poner en peligro su futuro. El mantenimiento de buenas relaciones en todos los ámbitos con Rusia será fundamental y para ello es necesario que se resuelvan los problemas internos del coloso herido. ¿Ayudará a ello la ampliación de la OTAN?