



DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL IEEE 16/2010

LAS RELACIONES OTAN-RUSIA DESDE LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN:

LA CUMBRE DE LISBOA

(DICIEMBRE 2010)

Introducción

La reciente cumbre de la OTAN, celebrada en Lisboa los días 19 y 20 de noviembre, se ha hecho coincidir con la cumbre OTAN-Federación Rusa, tercera que se celebra desde la creación en 2002 del Consejo OTAN-Rusia (conocido por las siglas NRC, *NATO-Russia Council*), y primera bajo la presidencia de Dimitri Medvedev tras la grave crisis en la relación bilateral producida por la breve guerra ruso-georgiana de agosto de 2008, que llevó a la suspensión formal de las actividades del Consejo.

En el NRC se reúnen, en condiciones de igualdad, los 28 jefes de estado y de gobierno de las naciones aliadas y el presidente de la Federación Rusa. Tras la cumbre del sábado 20 se ha hecho público un comunicado conjunto, según el cual los Estados participantes desean comenzar una nueva etapa de cooperación hacia una verdadera asociación estratégica, bajo los principios del Acta Fundacional, la Declaración de Roma, y la Carta de la Seguridad Europea de 1999 de la OSCE, incluyendo la "Plataforma de Seguridad Cooperativa".

En el presente documento se resumen los principales hitos de la relación OTAN-Rusia desde el final de la Guerra Fría, y se destacan los principales puntos de la citada declaración conjunta de Lisboa.

Relaciones OTAN-Rusia en la presidencia de Yeltsin (1992-2000)

En el periodo que abarca de la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 a la desaparición de la URSS el 21 de diciembre de 1991, uno de los eventos en los que los dirigentes soviéticos tuvieron que jugar un papel relevante fueron las negociaciones de reunificación alemana. Durante las negociaciones se abordó una cuestión especialmente trascendente para la URSS: el compromiso que los mandatarios norteamericanos asumieron de que la OTAN no se expandiría hacia el este, no verificable al no haberse plasmado por escrito, pero que habría de tener importantes consecuencias para la actitud de la Federación frente a la Alianza Atlántica.

Fue entonces intención soviética (y luego rusa) el convertir a la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en el centro de la coordinación y del proceso de la decisión para las cuestiones de seguridad en la región, con el argumento a favor de su "inclusividad" frente a una OTAN que agrupaba tan sólo a 16 de los 35 participantes en la CSCE, y en la que todos los

Estados miembros se encontraban adecuadamente representados, con la regla del consenso en el proceso de la decisión. Esto daba a Rusia capacidad de veto, en consonancia con el estatus de gran potencia que aspiraba a mantener, en contraste con las decisiones adoptadas en otras organizaciones regionales en la que Rusia no participaba, como la propia OTAN y la Comunidad Europea.

Sin embargo, y a pesar de que ya no existía el enemigo frente al cual se creó, la OTAN lejos de desaparecer siguió desempeñando un papel clave en la región con la formulación de un nuevo Concepto Estratégico en la Cumbre de Roma, celebrada del 7 al 8 de noviembre de 1991. En él, la Alianza asumía nuevas funciones, como la cooperación y el diálogo político, que se unían a su tarea básica, la de la defensa colectiva. Pero lo más significativo fue que en el proceso la agonizante URSS (y dos meses después la nueva Federación Rusa) quedaba *de facto* excluida del principal ámbito de discusión de la seguridad Euro-atlántica.

El marco formal de colaboración entre la OTAN y los antiguos países del Pacto de Varsovia fue el “Consejo de Cooperación del Atlántico Norte” (NACC), creado en diciembre de 1991, y al que se incorporaron todos los miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en junio de 1992. Sin embargo, diversos acontecimientos internacionales supondrían un giro en las posturas norteamericanas en torno a una posible ampliación de la OTAN, que al final de la Guerra Fría no estaba en la agenda.

El presidente Clinton, que desde su toma de posesión en enero de 1993 hasta finales de ese año había prestado atención principalmente a las consecuencias de la crisis económica, comenzó a plantear en 2004 que *“la cuestión ya no es si la OTAN admitirá nuevos miembros, sino cuando y como”*. Las razones de este cambio parecieron ser la posición de superioridad de los EEUU en todos los ámbitos con respecto a Europa y Rusia, que les permitía seguir su propia agenda sin consultarles, y la necesidad de Clinton de demostrar que mantenía el liderazgo en el mundo post-Guerra Fría.

El modo de avanzar hacia la integración de los países del Centro y del Este de Europa en la OTAN fue la creación del programa *“Partnership for Peace”* (PfP), iniciativa norteamericana aprobada en la Cumbre de Bruselas de enero de 1994, por la que se establecían programas de cooperación bilateral con un gran componente militar, por contraste con el limitado diálogo político propio del NACC. El objetivo de este programa era facilitar la cooperación militar con la OTAN a aquellos países que desearan intervenir en la seguridad internacional o, en su caso, ingresar como miembros de pleno derecho. Rusia ha participado en el PfP desde el 22 de junio de 1994, mostrando así su apoyo a la iniciativa casi desde el principio.

El inicio de los planes de ampliación supuso un punto de inflexión para los dirigentes rusos. La primera guerra de Chechenia contribuyó a disminuir el prestigio en Occidente de Yeltsin, a pesar de las declaraciones de apoyo de Clinton al iniciarse el conflicto, y los planes de expansión de la OTAN hacia oriente continuaron su avance sin que Rusia pudiera hacer nada por impedirlo. Aún así, Rusia participó en las fuerzas de implementación (IFOR en sus siglas en inglés) de la OTAN tras los Acuerdos de Dayton de diciembre de 1995, que supusieron el fin de la guerra en Bosnia-Herzegovina, como modo de evitar su aislamiento y de tener un cierto grado de influencia en las principales cuestiones de seguridad en el continente.

Con ese mismo objetivo, Rusia avanzó un grado más en su colaboración con la OTAN, con la firma el 27 de mayo de 1997 del “Acta Fundacional sobre las relaciones mutuas, cooperación y seguridad entre la OTAN y la Federación Rusa”. La intención era, a la vez que se mantenía la oposición rusa a la ampliación hacia el este de la OTAN, influir en todo lo posible para minimizar sus consecuencias, ya que se percibía como inevitable, al menos en los casos de Polonia, República Checa y Hungría (invitadas formalmente el 8 de julio de 1997 a incorporarse a la Alianza).

El trasfondo de las preocupaciones rusas sobre el acercamiento de la OTAN a sus fronteras era la percepción de la misma por los rusos, justificada o no, como una amenaza real contra sus intereses vitales, lo que se reflejó en los documentos doctrinales de la época. Estas preocupaciones no harían sino incrementarse con la crisis de Kosovo y la campaña de bombardeos de la OTAN (24 de marzo-11 de junio de 1999) contra la República Federal de Yugoslavia. El mandato presidencial de Yeltsin finalizó con las tropas rusas integradas tanto en las fuerzas de estabilización (SFOR en sus siglas en inglés), que había reemplazado a la IFOR en 1996 en Bosnia-Herzegovina, como en la KFOR en Kosovo, y con la primera ampliación de la OTAN culminada el 12 de marzo de 1999.

Relaciones OTAN-Rusia en la presidencia de Putin (2000-2008)

Las relaciones entre Rusia y la OTAN en el periodo presidencial de Putin se iniciaron con el déficit de la desconfianza mutua causado por la guerra de Kosovo y la primera ampliación al este de la Organización de 1999. No obstante, la presencia en el cargo de ministro de asuntos exteriores desde septiembre de 1998 de un pragmático Igor Ivanov, y los comentados propósitos de colaboración con Occidente de Putin al inicio de su mandato, dieron lugar a una primera etapa de relativa armonía.

La culminación de esa primera etapa fue la sustitución en 2002 del “Consejo Conjunto Permanente” de 1997 por el nuevo “Consejo OTAN-Rusia” (NRC), que proporciona un mecanismo de consultas, búsqueda de consensos, cooperación, y adopción de decisiones y acciones conjuntas, en un amplio espectro de asuntos de seguridad en la región euro-atlántica.

Sin embargo, y más allá de esta colaboración formal, las relaciones entre Rusia y la OTAN empeoraron considerablemente a partir de 2003-04, en gran parte afectadas por los problemas bilaterales entre Rusia y los EEUU. Así, se sucedieron los siguientes eventos:

- Retirada de las tropas rusas de la SFOR en junio y de la KFOR en julio de 2003, renunciando de ese modo a su influencia en los Balcanes Occidentales.
- La entrada en la OTAN en marzo de 2004 de las tres Repúblicas Bálticas, con las que Rusia mantenía diversos contenciosos, en el marco de una gran ampliación hacia el este de siete naciones.
- La sustitución de Igor Ivanov también en marzo de 2004 por Sergey Lavrov, anterior embajador ruso ante la ONU, y cuya postura era bastante menos conciliadoras con Occidente que las de su predecesor.

Por otra parte, y si la entrada de los bálticos en la OTAN en 2004 fue una causa de tensión, el deseo expresado por las autoridades georgianas y ucranianas que asumieron el poder tras sus respectivas “revoluciones de colores” de incorporarse encendió todas las alarmas en Rusia, en el caso de Georgia por la situación de Abjaza y Osetia del Sur, y en el caso de Ucrania por los vínculos históricos entre ambas naciones y la situación de Crimea.

En este sentido Lavrov dejó claro que una nueva expansión de la OTAN hasta las fronteras de Rusia retrotraería las relaciones a los tiempos de la Guerra Fría y sólo serviría para causar antagonismo. Añadió que no hay justificación para una nueva ampliación, ya que no conduce a la creación de un espacio de seguridad común, y avisó a las antiguas repúblicas soviéticas que su incorporación a la OTAN dañaría sus lazos con Rusia.

Por su parte, y tras entrevistarse el 7 de marzo de 2008 en Alemania con Angela Merkel, el presidente Putin acusó a la OTAN de tener por objetivo reemplazar a la ONU y alertó del creciente potencial de conflicto. En una entrevista publicada el 10 de marzo del mismo año, el representante ruso ante la OTAN, Dmitry Rogozin, emitió un nuevo aviso contra la incorporación de las antiguas repúblicas soviéticas de Ucrania y Georgia a la Alianza Atlántica.

A pesar de la independencia de la OTAN para adoptar sus propias decisiones soberanas sobre su ampliación hacia el Este, cada vez más voces dentro de la Alianza cuestionan su oportunidad. Especialmente significativas fueron las declaraciones de la propia Merkel tras la citada reunión en marzo de 2008 con Putin, posicionándose en contra de la entrada en la OTAN de Ucrania y Georgia. Las razones aducidas van desde que la iniciativa no cuenta con el total respaldo de las respectivas poblaciones, al hecho de que ambos países tienen importantes problemas de seguridad internos, lo que les inhabilita para pertenecer a la Alianza.

Aunque no cabe duda del peso que tiene en estos argumentos la situación de dependencia energética que tiene Alemania respecto a Rusia, esa postura es cada vez más común entre los aliados europeos, como quedó de manifiesto en la cumbre de la OTAN en Bucarest en abril de 2008, en la que a pesar de la presión de los EEUU no prosperó la iniciativa de invitar a las dos ex Repúblicas Soviéticas a incorporarse a la OTAN.

Relaciones OTAN-Rusia en la presidencia de Medvedev (desde 2008)

Sin entrar en demasiados detalles de la nueva etapa política rusa que se abrió con el nombramiento de Medvedev como nuevo presidente en mayo de 2008, sí que cabe destacar su propuesta de junio de 2008 en Berlín de un nuevo tratado de seguridad paneuropeo¹.

Poco después, la firme reacción rusa al ataque de Georgia contra la provincia separatista de Osetia del Sur, la noche del 7 de agosto de 2008, puso en evidencia la reafirmación de Rusia como gran potencia. Aunque la airada reacción occidental a la breve guerra de agosto supuso el nadir de sus relaciones con Rusia, en especial en lo referido a la OTAN, los factores del entorno de las relaciones OTAN-Rusia no han dejado de mejorar para la Federación desde entonces:

¹ http://www.ieee.es/Galerias/fichero/revistas/RusiaYSeguridadEuropa_RED266_Ruiz.pdf

- En el entorno post-soviético, con la victoria de Víctor Yanukovich en las presidenciales ucranianas de enero de 2010, que ha permitido alcanzar nuevos acuerdos sobre la base naval de Sebastopol y los precios del gas.
- En el entorno euro-atlántico, con la nueva administración Obama en los EEUU desde enero de 2009 (y su “puesta a cero” de las relaciones con Rusia)², la suspensión *sine die* de la ampliación de la OTAN a Ucrania y Georgia, y la entrada en vigor en 2009 del “Tratado de Lisboa” de la UE.

La previsión es que estos cambios consoliden el estatus de gran potencia de Rusia y le permitan, en el plano interno, afrontar las consecuencias de la nueva crisis económica y llevar a cabo el gran proyecto nacional de Medvedev: la modernización del país, para lo cual precisa especialmente del fortalecimiento de su relación simbiótica con la UE, pero también reducir el nivel de enfrentamiento político con la OTAN.

Resultados de la cumbre OTAN-Rusia en Lisboa³

La declaración conjunta de Lisboa tras la reunión del NRC traslada muchos de los conceptos incluidos en el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, en lo referido al nuevo rumbo que se pretende dar a la relación de la Alianza con Rusia, entre los cuales cabe destacar:

- Desarrollo del diálogo político y de la cooperación práctica, basados ambos en los intereses comunes.
- La revitalización y modernización del régimen de control de armamento convencional en Europa, ante la falta de ratificación occidental del FACE modificado de 1999, y la suspensión rusa en 2007 del cumplimiento del FACE original.
- El deseo del NRC de la ratificación por parte de los EEUU y de Rusia del nuevo START, y el respaldo a los objetivos del TNP.
- La aprobación de la “Revisión conjunta de los retos comunes a la seguridad del siglo XXI”.
- El inicio de la cooperación en la defensa contra misiles balísticos, basada en un estudio conjunto de la amenaza.
- Autorización del tránsito de materiales no-letales por territorio ruso con destino a la operación de la OTAN en Afganistán (ISAF).
- Medidas concretas de apoyo a las autoridades afganas, como el adiestramiento de pilotos y la lucha contra los narcóticos.
- Colaboración antiterrorista, en áreas como la lucha anti-IED, intercambio de inteligencia, y participación en la misión “*Active Endeavour*”.
- Coordinación de la lucha contra la piratería marítima en el Índico.

² http://www.ieee.es/Galerias/fichero/2010/DA-IEEE_06-2010_NSS_2010_ASPECTOS_DESTACADOS_DE_SU_EVOLUCION.pdf

³ http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA15-2010CumbresLisboa.pdf

Por otra parte, al principio del documento se afirma que los miembros del NRC deben abstenerse del uso o la amenaza del uso de la fuerza entre ellos, y contra cualquier otro Estado, su soberanía, integridad territorial, o independencia política en modo inconsistente con la Carta de Naciones Unidas o el Acta Final de Helsinki de la CSCE.

Conclusión

La conclusión es que la cumbre de Lisboa OTAN-Rusia ha supuesto un importante paso adelante en la superación de los recelos mutuos, ya que se han explicitado los intereses comunes que deben llevar a una cooperación intensificada en las áreas detalladas en este documento. Además, esta reunión ha venido a plasmar la definitiva aceptación rusa de que la OTAN “está aquí para quedarse”, que tiene un papel que jugar en el espacio de seguridad euro atlántico, y que las propuestas de modificación del sistema de seguridad heredado de la Guerra Fría, que en la actualidad se discuten en el marco del “Proceso de Corfú” de la OSCE, deben tener en cuenta el papel de las organizaciones regionales de seguridad existentes, y no tan sólo el de los Estados-nación soberanos, como se contemplaba en la propuesta inicial de Medvedev en junio de 2008.

Sólo la obtención de resultados concretos en la nueva etapa de colaboración nos permitirán evaluar si, como parece, se ha abierto una nueva etapa en la relación OTAN-Rusia que venga a enterrar, definitivamente, los fantasmas de la Guerra Fría, más de 20 años después de desaparecido el Muro de Berlín.

*CC. Francisco J. Ruiz González
Analista Principal
Instituto Español de Estudios Estratégicos*