

022/2012

15 de mayo de 2012

*Francisco J. Ruiz González*

PERSPECTIVAS DE RUSIA ANTE LA  
PRÓXIMA CUMBRE DE CHICAGO DE  
LA OTAN

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## PERSPECTIVAS DE RUSIA ANTE LA PRÓXIMA CUMBRE DE CHICAGO DE LA OTAN

### Resumen:

Los próximos días 20 y 21 de mayo se celebrará en Chicago la Cumbre de la OTAN, que en esta ocasión, y a diferencia de lo ocurrido en 2010 en Lisboa, no se hará coincidir con una Cumbre del Consejo OTAN-Rusia. En este Documento se detallan los motivos de la no asistencia de ningún mandatario ruso a Chicago, el nivel de avance en los programas de cooperación establecidos en Lisboa, y los motivos de fondo de la desconfianza que preside las relaciones entre la Federación y la Alianza Atlántica.

### *Abstract:*

*The NATO Summit will be held in Chicago next 20th and 21st of May, and this time, in contrast to what happened in 2010 in Lisbon, will not coincide with a summit of the NATO-Russia Council. The reasons for the absence of the Russian incumbents in Chicago, the level of progress of the cooperation programs established in Lisbon, and the root causes of the lack of confidence that reigns over the relations between the Federation and the Atlantic Alliance are detailed in this Document.*

### Palabras clave:

Rusia, OTAN, Defensa antimisiles, Consejo OTAN-Rusia, Cumbre de Chicago.

### *Keywords:*

*Russia, NATO, Antimissiles Defense, NATO-Russia Council, Chicago Summit.*

## 1. INTRODUCCIÓN

La anterior Cumbre de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), celebrada en Lisboa los días 19 y 20 de noviembre de 2010, se hizo coincidir con la Cumbre del Consejo OTAN-Rusia (NRC, en siglas en inglés) <sup>1</sup>, que a su vez era la tercera de la historia de este organismo desde su creación en 2002. Ese encuentro a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno sirvió para escenificar la reconciliación entre la Alianza Atlántica y la Federación, cerrando el periodo de paralización de las relaciones que comenzó tras la guerra de Georgia de agosto de 2008, y en él se alcanzaron importantes acuerdos de colaboración que deberían cimentar la interacción posterior.



De izquierda a derecha, el Secretario General de la OTAN Rasmussen, el Presidente ruso Medvedev, y el Primer Ministro portugués Socrates, en la Cumbre de 2010 del NRC en Lisboa

No obstante, el hecho es que la próxima Cumbre de Chicago de la OTAN, a celebrar los días 20 y 21 de mayo del presente año, no se hará coincidir con una nueva Cumbre del NRC. Las razones que han llevado a esa decisión, el nivel de avance en los campos de colaboración establecidos en Lisboa, y la visión de la Federación de Rusia y de Vladimir Putin sobre la Alianza Atlántica, son las cuestiones principales que se abordan en este Documento.

---

<sup>(1)</sup> Sobre este tema, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., *Las relaciones OTAN-Rusia desde la caída del Muro de Berlín: la Cumbre de Lisboa*, Documento de Análisis del IEEE, disponible en: [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2010/DIEEEA16-2010RelacionesOTANRusiadesMurodeBerlin.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA16-2010RelacionesOTANRusiadesMurodeBerlin.pdf).

## 2. LAS RAZONES PARA LA NO CELEBRACIÓN EN CHICAGO DEL CONSEJO OTAN-RUSIA

En primer lugar, la casualidad ha querido que las fechas de celebración de la Cumbre de la OTAN en Chicago sean, por expresarlo de algún modo, inoportunas de cara a haberla hecho coincidir con la Cumbre del NRC, o al menos para haber asegurado una presencia rusa de alto nivel en la misma. La razón no es otra que los recientes procesos electorales celebrados en la Federación, legislativos en diciembre y presidenciales en marzo, que han supuesto que el país se encuentre en la actualidad en pleno proceso de traspaso de poderes y de reorganización política.

Así, el 7 de mayo Vladimir Putin, Presidente entre 2000 y 2008 y Primer Ministro entre 2008 y 2012, ha regresado a la presidencia del Estado, en una fecha en principio demasiado próxima a la de la Cumbre de Chicago para haber facilitado su presencia en la *ciudad del viento*. Además, el cambio de cargo de Putin implica la reorganización del ejecutivo ruso y de la administración presidencial, en paralelo con algunas complejas reformas legislativas (como el cambio del sistema de elección de los Gobernadores de las Repúblicas), y el surgimiento de un nuevo “Frente Popular”, cuyo liderazgo el Presidente Putin ha asumido, en paralelo al mantenimiento del partido gubernamental “Rusia Unida”, cuya presidencia ha recaído precisamente en el ex Presidente y nuevo Primer Ministro Dimitri Medvedev.

Pero aparte de las posibles cuestiones de agenda, no cabe duda de que ha habido otro factor determinante a la hora de no plantear una Cumbre del NRC en Chicago, y ha sido la falta de acuerdo sobre la instalación del escudo antimisiles de la OTAN en Europa. En Lisboa se acordó el inicio de la cooperación en este ámbito, en base a un estudio conjunto de la amenaza, pero el problema ha sido que la Alianza Atlántica (y muy en particular EEUU) y Rusia no han entendido del mismo modo la cooperación<sup>2</sup>:

---

(<sup>2</sup>) Sobre este tema, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., *La postura de Rusia ante el escudo antimisiles de la OTAN: ¿una vuelta a la Guerra Fría?*, Comentario de actualidad FUNCIVA, disponible en: [http://www.funciva.org/uploads/ficheros\\_documentos/1322237590\\_la\\_postura\\_de\\_rusia\\_ante\\_el\\_escudo\\_antimisiles\\_de\\_la\\_otan.pdf](http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1322237590_la_postura_de_rusia_ante_el_escudo_antimisiles_de_la_otan.pdf).

Francisco J. Ruiz González

- Rusia opta por un escudo único y una responsabilidad de hacer frente a las amenazas comunes organizada por sectores, de modo que, por ejemplo, un misil balístico lanzado desde Corea del Norte contra el Este de Europa debería ser derribado por la propia Rusia.
- La OTAN plantea dos sistemas separados, sin asignación sectorial de responsabilidades, ya que apela a que la defensa antimisil es parte de la defensa colectiva de la Alianza y no puede ser delegada en ningún otro país, y propone la creación de dos centros conjuntos que faciliten el intercambio de información entre sistemas.

El *plan B* ruso pasaría por no oponerse al desarrollo de esos dos sistemas independientes, pero sólo si la OTAN ofrece garantías jurídicamente vinculantes de que el suyo no será utilizado contra las capacidades de disuasión nuclear de la Federación, mientras que la Alianza Atlántica se resiste a ofrecer un compromiso mayor que una simple declaración política. Aunque se sigue negociando, las perspectivas de acuerdo no son muchas, tanto más si se toma en consideración que Rusia pretendía la paralización del desarrollo por fases del sistema hasta alcanzar ese acuerdo, y la OTAN ha optado por continuar su implantación en paralelo a las negociaciones, presentando lo que Moscú entiende como una política de hechos consumados.

Precisamente sobre esta cuestión el Ministerio de Defensa de Rusia ha organizado una conferencia internacional los días 3 y 4 de mayo, a la que asistieron 200 representantes de unos 50 países, incluido EEUU<sup>3</sup>. Los argumentos esgrimidos para vencer las reticencias rusas son que la defensa antimisiles no limita la capacidad estratégica de disuasión de Rusia, que es de interés mutuo el fomentar la cooperación y evitar la confrontación, que se abre una oportunidad de superar la mentalidad de la Guerra Fría y pasar de la “*destrucción mutua asegurada*” a la “*estabilidad mutua asegurada*”, y que no se pueden aceptar las precondiciones propuestas por Rusia, ya que limitarían los despliegues previstos y sus capacidades.

---

<sup>(3)</sup> La transcripción completa de la conferencia de prensa de los representantes del Departamento de Estado de EEUU en la reunión está disponible en <http://www.state.gov/t/avc/rls/189211.htm>.

### 3. EL NIVEL DE DESARROLLO DE LOS RESTANTES ACUERDOS DE LISBOA

Dejando a un lado la polémica cuestión de la defensa antimisil, en la Cumbre del NRC celebrada en 2010 en Lisboa se establecieron otras numerosas áreas en las que la OTAN y Rusia podrían colaborar en beneficio mutuo, en base al comunicado conjunto según el cual los Estados participantes deseaban comenzar una nueva etapa de cooperación hacia una verdadera asociación estratégica, bajo los principios del Acta Fundacional de 1997 y la Carta de la Seguridad Europea de 1999 de la OSCE, incluyendo la “Plataforma de Seguridad Cooperativa”<sup>4</sup>.

Uno de los temas clave para ambos actores es el futuro de Afganistán. En la Cumbre de Chicago se van a detallar los planes de la operación ISAF (*International Security Assistance Force*) de la OTAN para la última fase de la transición en el país centroasiático, que finalizará con la total transferencia de la responsabilidad de mantenimiento de la seguridad a las Fuerzas Armadas y la Policía afganas en diciembre de 2014, y el grado de apoyo que la Alianza prestará al Gobierno afgano más allá de ese periodo, para evitar que Afganistán se vuelva a convertir en base del terrorismo internacional.

En este ámbito los intereses de la OTAN y de Rusia son coincidentes, ya que un Afganistán inestable políticamente afectaría a la seguridad de todas las ex Repúblicas Soviéticas del Asia Central, y en consecuencia a la Federación, sobre todo en cuestiones como el tráfico de drogas y el crecimiento del radicalismo islámico<sup>5</sup>. Por ello, y aunque Rusia no se ha planteado el contribuir con tropas a ISAF, sí que colabora activamente permitiendo el tránsito por su territorio de material no-letal de apoyo a la coalición internacional, ha contribuido con helicópteros y financiación al fondo para la formación de pilotos afganos, y por medio de un programa del NRC se ha formado ya a 2.000 afganos para actuar contra el cultivo de la planta de adormidera, de la que se obtiene la heroína.

---

<sup>(4)</sup> Sobre esta cuestión, ver *Documento de Estambul de la OSCE 1999*, disponible en [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/OSCE\\_Documento\\_de\\_Estambul\\_1999.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/OSCE_Documento_de_Estambul_1999.pdf).

<sup>(5)</sup> Cabe recordar que el régimen talibán de los años 90 fue el único que reconoció internacionalmente a la Chechenia independiente de 1996-99, y que los terroristas del Cáucaso Norte eran asiduos asistentes a los campos de entrenamiento de Al-Qaeda en Afganistán.

Francisco J. Ruiz González

Otros ámbitos en los que la OTAN y Rusia colaboran, en base a intereses comunes, son la lucha contra el terrorismo internacional de ideología islamista radical; el desarrollo de nuevas técnicas y tácticas para luchar contra la amenaza de los artefactos explosivos improvisados (C-IED, *Countering-Improvised Explosive Devices*); la participación de Rusia en la operación naval “*Active Endeavour*” de la OTAN en el Mediterráneo Oriental (en marcha desde los atentados del 11-S de 2001); o la cooperación en la lucha contra la piratería marítima en el Océano Índico, dónde la OTAN mantiene su operación “*Ocean Shield*”.

Un último tema tal vez menos conocido, pero no por ello menos importante, es el de los regímenes de control de armamento convencional en Europa, que la declaración de la Cumbre del NRC de Lisboa pretendía revitalizar y modernizar. El hecho es que Occidente nunca ratificó la versión adaptada del Tratado FACE (“Fuerzas Armadas Convencionales en Europa”) que se acordó en 1999 en la Cumbre de la OSCE en Estambul, por entender que Rusia no ha cumplido con los protocolos anejos que le exigían la retirada de sus tropas de Moldavia y Georgia.

La Federación, por su parte, considera que ha cumplido todo lo acordado, y en represalia suspendió su participación en el FACE original en 2007. Finalmente, los países occidentales también decidieron congelar la cooperación en el FACE original el pasado mes de diciembre, por lo que en esta cuestión, que contribuye al fortalecimiento de la confianza mutua, los progresos son mínimos<sup>6</sup>.

Para finalizar con este epígrafe, es necesario destacar que un aspecto positivo de la Cumbre de Lisboa de la OTAN fue que en el nuevo “Concepto Estratégico” aprobado desaparecen las referencias a Rusia, explícitas o implícitas, como un riesgo para la seguridad de la Alianza. Por contraste, en el Concepto Estratégico aprobado en Roma en 1991<sup>7</sup> se afirmaba, respecto de la todavía existente URSS, que “*sus fuerzas convencionales son significativamente mayores que las de cualquier otro Estado europeo, y su gran arsenal nuclear es comparable*

<sup>(6)</sup> Para un estudio detallado sobre esta cuestión, ver AGUADO VALLADARES Carlos, *La lenta agonía del Tratado FACE*, Documento de Opinión del IEEE, disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2012/DIEEEO23-2012\\_LentaAgoniaTratadoFACE\\_AguadoValladares.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO23-2012_LentaAgoniaTratadoFACE_AguadoValladares.pdf).

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

sólo con el de los EEUU. Esas capacidades deben ser tenidas en cuenta si la estabilidad y seguridad de Europa deben ser preservadas”, mientras que en el Concepto Estratégico aprobado en Washington en 1999<sup>8</sup> se mencionaba como riesgo la existencia de “*poderosas fuerzas nucleares fuera de la Alianza*”, e incluso no se descartaba, a largo plazo, “*una agresión militar convencional*”, en ambos casos y como es evidente con la vista puesta en Rusia, que en aquel momento se oponía con vehemencia a la campaña de la OTAN en Kosovo.

Una explicación es que la OTAN, tras el final de la Guerra Fría, justificó su continuidad para hacer frente a nuevas amenazas no convencionales, más imprevisibles y multidireccionales, y añadió nuevas funciones como el diálogo político y la cooperación con los antiguos enemigos del Este, pero en realidad su *raison d'être* como Alianza en torno al compromiso de defensa colectiva del Art. 5 del Tratado fundacional de Washington, con una enorme capacidad de mando y control de operaciones militares, precisaba de la existencia de una amenaza militar convencional, y ésta sólo podía estar representada por Rusia.

#### 4. CONCLUSIONES. EL TRASFONDO DE LA RELACIÓN OTAN-RUSIA

En todo caso, y con independencia de los altibajos en la relación OTAN-Rusia, y de las colaboraciones puntuales en temas concretos de interés común, cabe recordar una vez más que esa relación está lastrada de raíz, y es por tanto imposible que llegue a normalizarse del todo<sup>9</sup>. Tras una etapa en 1992-93 en que llegó a plantearse una futura integración en la Alianza Atlántica, Moscú ha considerado invariablemente a la OTAN una reliquia de la Guerra Fría, que tendría que haberse disuelto cuando desaparecieron la URSS y el Pacto de Varsovia, y ha considerado una amenaza cada ampliación de la OTAN hacia sus fronteras.

Así, junto a medidas destinadas a demostrar la voluntad rusa de colaborar y de no quedar

---

<sup>(8)</sup> *The Alliance's Strategic Concept*, Washington, 24 de abril de 1999, disponible en [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/Concepto\\_Estrategico\\_de\\_la\\_OTAN\\_1999.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/Concepto_Estrategico_de_la_OTAN_1999.pdf).

<sup>(9)</sup> En 2009 el Dr. Antonio Rubio Plo la denominaba muy expresivamente como “*una relación formalista y de limitadas perspectivas*”, en un “Análisis del Real Instituto Elcano” disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/organismos+internacionales/ari164-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/organismos+internacionales/ari164-2009).

excluida de las diversas iniciativas que Occidente iba planteando (como la entrada en el NACC<sup>10</sup> en junio de 2002, en la PFP<sup>11</sup> en junio de 1994, la participación en la IFOR<sup>12</sup> en Bosnia en enero de 1996, la firma del “Acta Fundacional” en mayo de 1997, la propia creación del NRC en 2002), el Kremlin siempre mantuvo que era necesario definir una nueva arquitectura de seguridad europea que estableciese un espacio único de seguridad “de Vancouver a Vladivostok”, en base a una nueva “Carta de la Seguridad Europea”.

Sin embargo, todos los intentos de Rusia en ese sentido (incluyendo las propuestas más recientes del Presidente Medvedev, a partir de junio de 2008, para la firma de un nuevo tratado de seguridad paneuropeo<sup>13</sup>) se fueron canalizando en el marco de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), una institución por desgracia cada vez más marginada en el entorno de seguridad de la región. Ni el mencionado “Documento de Estambul” de 1999, ni el “Proceso de Corfú” que se desarrolló a lo largo de 2010 y que culminó en la Cumbre de Astana de la OSCE de diciembre de ese año<sup>14</sup>, dieron respuesta a las expectativas rusas de superar definitivamente el legado institucional de la Guerra Fría.

Si a ello se suman las sucesivas expansiones al Este de la OTAN, favorecidas por EEUU a partir de 1994; la campaña de bombardeos de la OTAN durante la crisis de Kosovo de 1999, sin una Resolución previa del Consejo de Seguridad de la ONU que la autorizase; la asunción oficial en Washington 1999 por parte de la OTAN de las operaciones de gestión de crisis *fuera de área*; el apoyo occidental a las “revoluciones de colores” en el espacio postsoviético de 2003 a 2005, que facilitaron la llegada al poder de líderes abiertamente anti rusos; la insistencia de EEUU en la Cumbre de Bucarest de la OTAN en otorgar un MAP (*Membership Action Plan*) a Ucrania y Georgia; o la firme crítica a la reacción armada de Rusia en agosto de 2008 tras el ataque de Georgia a la región separatista de Osetia del Sur, con la suspensión

---

<sup>(10)</sup> *North Atlantic Council Cooperation*, creado por la OTAN en diciembre de 1991.

<sup>(11)</sup> *Partnership for Peace*, creado por la OTAN en enero de 1994.

<sup>(12)</sup> *Implementation Force*, desplegada en diciembre de 1995 por la OTAN en Bosnia-Herzegovina para supervisar el cumplimiento de los “Acuerdos de Dayton” que dieron fin a la guerra.

<sup>(13)</sup> Sobre este tema, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., *Rusia y su propuesta de un nuevo tratado de seguridad para Europa*, Revista Española de Defensa, disponible en [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/revistas/RusiaYSeguridadEuropa\\_RED266\\_Ruiz.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/revistas/RusiaYSeguridadEuropa_RED266_Ruiz.pdf).

<sup>(14)</sup> Sobre este tema, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., *La Cumbre de la OSCE en Astana*, Documento Informativo del IEEE, disponible en [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2010/DIEEEEI26-2010CumbreOSCE.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2010/DIEEEEI26-2010CumbreOSCE.pdf).

de las actividades del NAC, completan un panorama de evidente desconfianza mutua.

Todo ello, unido a una visión rusa un tanto *retro* del mundo en términos de realismo geopolítico, con la percepción de que la OTAN pretende establecer un cerco estratégico en torno a las fronteras de la Federación, y de socavar su influencia en su *extranjero próximo* (“*near abroad*”), supone que para Rusia la Alianza Atlántica ha continuado representando una de la mayores amenazas para su seguridad. Así por ejemplo, en el “Concepto de Seguridad Nacional” del año 2000 se alertaba del intento estadounidense de crear una estructura de relaciones internacionales basada en el unilateralismo, incluyendo el uso de la fuerza militar y la violación de normas del derecho internacional; o en la más reciente versión del mismo documento en 2009, en el que se afirmaba que los planes de llevar la infraestructura de la Alianza hasta las fronteras rusas, y los intentos de asignar a la OTAN un papel global que vaya contra las normas del derecho internacional, son inaceptables para Rusia.

Por último, cabe señalar que Rusia no percibe una ventaja comparativa por trabajar con la OTAN en su conjunto en cuestiones de seguridad, ante lo que considera como falta de coherencia interna de la Alianza, por lo que favorece la relación bilateral con EEUU y con los Estados clave de la Unión Europea (en especial Alemania y Francia). Esta falta de coherencia se puede vincular con la gran ampliación de 2004 de ambas organizaciones (OTAN y UE), que otorgó derechos plenos de membresía a Estados ex comunistas que perciben a Rusia como una amenaza real para sus intereses nacionales, dificultando de ese modo la cooperación, ante lo cual tanto Rusia como los mencionados países occidentales optan por *puentear* a esos nuevos socios y establecer acuerdos por fuera del marco multinacional.

CC. Francisco J. Ruiz González

Analista Principal del IEEE