

LA AMPLIACION DE LA OTAN Y LA CUESTION RUSA

Ignacio Pérez Caldentey*

La cuestión de mayor trascendencia política que tiene planteada la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), a corto y medio plazo, es sin lugar a dudas, su ampliación a los países de Europa Central y Oriental. Se trata, en efecto, de la transformación de mayor alcance a la que se enfrenta la Alianza Atlántica desde su creación en 1949.

Aceptada formalmente por primera vez en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Bruselas (enero 1994), la eventual ampliación de la OTAN se ha convertido en una de las cuestiones más complejas y controvertidas en el impredecible mundo de la posguerra fría. No es de extrañar, por tanto, que la entrada de nuevos miembros en el seno de dicha organización siga suscitando reacciones apasionadas a un lado y a otro de la antigua «cortina de hierro».

Este artículo se centrará esencialmente en la ampliación de la OTAN en el marco de las relaciones con Rusia. Creemos, en efecto, que este último aspecto constituye una cuestión clave, de gran carga política, y la que, en definitiva, condicionará-positiva o negativamente- el propio proceso de expansión. No nos detendremos aquí en las consecuencias de la ampliación desde un punto de vista interno de la organización por tratarse de un proceso complejo con una lógica propia, y que la propia OTAN tendrá que dilucidar.

Antes de entrar a analizar la ampliación propiamente dicha, resulta útil detenerse, aunque sea someramente, en la evolución de las relaciones entre la OTAN y Rusia ya que ello es esencial para una comprensión adecuada del fenómeno de expansión.

Afirmar que la relación entre la Alianza Atlántica y Rusia ha estado dominada durante más de cuarenta años por la confrontación y la desconfianza mutua no constituye sorpresa alguna. En efecto, no debe olvidarse que la OTAN surgió como una respuesta a la amenaza y al desafío que representaba para el mundo occidental la antigua Unión Soviética. Sin embargo, y a pesar del radical cambio que ha supuesto para el entorno estratégico

* Abogado (Universidad Complutense de Madrid). Master en Política Internacional (Universidad Libre de Bruselas). Cónsul de España en el Perú.

el final de la Guerra Fría y de las profundas transformaciones llevadas a cabo por la propia Alianza Atlántica, Moscú sigue considerando a la OTAN como una amenaza potencial.¹ Este punto de vista es compartido por la cúpula militar, los grupos radicales del Parlamento ruso y una gran mayoría de la opinión pública que ven en la ampliación un riesgo implícito de marginación y aislamiento de su país. A pesar de que esta perspectiva se explica, en gran medida, por la ignorancia o el desconocimiento del papel desempeñado por la OTAN hoy en día, el hecho es que ello sigue condicionando considerablemente la relación con Rusia.

Para Moscú, una vez concluida la Guerra Fría, la OTAN, al menos en su configuración actual, carece de sentido. El escenario ideal consistiría, por tanto, en una transformación de dicha organización es un sistema de seguridad colectiva (en la línea de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa)². Un planteamiento similar tendría, sin embargo, consecuencias imprevisibles ya que redundaría en una mayor influencia y poder de decisión de Moscú en los asuntos europeos.

Dicho esto, las relaciones OTAN/Rusia parecen haber entrado en una etapa de redefinición, sin saberse, a ciencia cierta, cual será el resultado de la misma. La adhesión de Rusia a la Asociación para la Paz (APP) -el programa de cooperación, esencialmente militar, diseñado por la OTAN para establecer vínculos más sólidos con sus antiguos adversarios y que puede servir como antesala para la ampliación -en junio de 1994, supuso un giro importante en las relaciones entre Moscú y la OTAN dándoles un nuevo impulso. Sin embargo, el objetivo real y declarado en Rusia ha sido siempre establecer una «relación especial» con la OTAN, entendiéndose por ello un vínculo que vaya «más allá» de su participación en la APP y que otorgue a Moscú una capacidad de decisión en asuntos claves para la seguridad europea. Así las cosas, en junio de 1994 (de forma simultánea a la adhesión rusa a la APP), Rusia y la Alianza Atlántica suscribieron un «Sumario de Conclusiones de Decisiones» que, aunque no constituía un documento formal en sí mismo, representaba un paso adelante importante en la exigencia rusa de reconocer que su país era un caso especial, y que no era asimilable, por tanto, a otras naciones del Este europeo. El Sumario representaba una solución a medio camino que aún reconociendo la importancia de Rusia para la seguridad europea, no poseía, sin embargo, la formalidad de un documento firmado. El sumario contemplaba, por otra parte, tres áreas comunes de cooperación: el intercambio de información en asuntos políticos relativos a la seguridad en el contexto europeo; consultas políticas sobre cuestiones de interés común (caso por caso); y, por último, cooperación en el ámbito de la seguridad, incluido el mantenimiento de la paz.

Resultaba obvio, no obstante, que una vez que Rusia se adhiriera a la APP, la cuestión de la ampliación resultaría inevitable. La firme oposición de Moscú al respecto ha sido una constante de la política exterior rusa y, si cabe, se ha endurecido. Por lo pronto, un desacuerdo fundamental había surgido entre la OTAN y Rusia. En efecto, Moscú presionaba para obtener de la Alianza Atlántica un aplazamiento de la decisión de ampliación, y que esta cuestión fuera considerada sólo cuando la APP hubiese demostrado toda su eficacia. La OTAN, por su parte, y siguiendo la opinión de la Administración Clinton al respecto (la cuestión no era saber «si la OTAN se ampliaría sino cómo y cuando»), contem-

1 DE NEVERS, Renée. *Russia's Strategic Renovation*, Adelphi Paper n° 289, julio 1994, p.66.

2 WETTIG, Gerhard. «Moscow's Perception of NATO's Role», *Aussen Politik*, vol. 45 2/94, p. 129.

plaba la expansión como una cuestión urgente e inevitable que era necesario abordar de forma inminente.

Actualmente, el tema posee más relevancia que nunca. La OTAN ha elaborado, en efecto, un estudio sobre el «cómo y el porqué» de la ampliación -evitado, sin embargo, mencionar compromisos militares específicos- que será presentado a los Ministros de Asuntos Exteriores de los países aliados en su reunión de diciembre en Bruselas, dejando el «cuando y el quién» para más adelante. Al mismo tiempo, en Rusia cada vez son más contundentes las críticas a la ampliación empezando por el propio Boris Yeltsin al afirmar recientemente que ello era «una locura»³.

Al igual que en toda controversia, la ampliación de la Alianza Atlántica posee sólidos argumentos a favor y en contra. Por otra parte, todo el debate está considerablemente condicionado por la evolución interna de Rusia; es decir, por la disyuntiva entre ser una democracia integrada en Europa con un peso específico en los asuntos del continente, o bien, una nación euroasiática con vocación imperialista.

A modo de introducción al debate, conviene señalar que existe una especie de consenso sobre el hecho de que la ampliación de la OTAN debe servir para reforzar la seguridad europea no para debilitarla. Al mismo tiempo, dicho proceso debe procurar integrar a Rusia y no aislarla ya que ello tendría consecuencias nefastas para el equilibrio de seguridad en Europa y alimentaría las siempre latentes ambiciones imperialistas de Moscú.

Los argumentos que defienden una expansión de la Alianza Atlántica hacia el este sostienen básicamente que debe darse una respuesta a los intereses legítimos de seguridad de los países de Europa Central y Oriental (en este punto, las naciones del llamado Grupo de Visegrado: Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría han sido particularmente activas). Ello reforzaría el esquema de seguridad en Europa ampliándolo a países que se encuentran inmersos en una transición democrática y que anhelan estabilidad. Esta línea de argumentación defiende que, realmente, la ampliación de la OTAN no es contraria a los intereses de Rusia. La oposición de Moscú se basaría más, por tanto, en consideraciones de política interna (temor a exacerbar la postura de los nacionalistas radicales) y psicológicas (miedo a perder el estatuto de superpotencia que tanto reclama Rusia) que en razones objetivas de seguridad. Existe, en efecto, un sentimiento instintivo en Moscú de que la ampliación desembocará en un sistema de seguridad europeo que impedirá el reconocimiento de Rusia como superpotencia⁴. Por último, no debe olvidarse que Rusia se encuentra en un período de redefinición nacional, a la búsqueda de su verdadero papel en el mundo de la posguerra fría. Moscú no se resigna, por tanto, a perder su papel de potencia mundial con voz y voto en todas las grandes cuestiones que afectan a la estabilidad y seguridad europea y mundial.

Las críticas a la ampliación de la OTAN defienden que la entrada de algunos países de Europa del Este en la organización no aportará nada a la seguridad europea y hará peli-

3 «Boris Yeltsin califica ampliación de la OTAN como una «locura», EN: **Expreso**, 19 de octubre de 1995, p. A 17.

4 ASMUS, Ronald D, KUGLER, Richard L. y F. Stephen LARRABEE, «NATO Expansion: the Next Steps», **Survival**, Primavera 1995, p.21.

grar las ya frágiles relaciones con Rusia. Razón no les falta, ya que desde un punto de vista interno de la OTAN, la ampliación es un proceso enormemente complicado (conlleva, entre otras cosas, la adaptación de las fuerzas armadas de dichos países a unos procedimientos de planteamiento de defensa que llevan funcionando ya más de cuarenta años) y que puede restar eficacia a la labor de una organización en plena transformación. Para estos críticos, la expansión de la Alianza Atlántica no debería ser un proceso mecánico con un calendario rígido; más bien, debería estar vinculado a circunstancias estratégicas concretas (una amenaza rusa contra Europa Central y Oriental, por ejemplo)⁵. La ampliación tendría, en consecuencia, dos importantes consecuencias negativas para la seguridad europea y de Estados Unidos: reforzará las posiciones de los nacionalistas radicales y oportunistas políticos en Rusia; y Moscú adoptará probablemente una política más agresiva hacia Europa central y oriental⁶. Desde esta perspectiva, la OTAN debería ampliarse sólo si se dan las condiciones siguientes: (1) si Rusia refuerza sus fuerzas convencionales cerca de las fronteras con países de Europa occidental en violación del tratado FACE (Fuerzas Convencionales en Europa); (2) en caso de violación por Rusia de las fronteras internacionales, y en particular, de la soberanía de Ucrania; (3) si Rusia procede a la anexión de Ucrania o Belarús o transforma a la CEI en una entidad federal; y (4) si Rusia se retira de los tratados internacionales sobre reducción de armas estratégicas (START I y START II) o interrumpe su proceso de desnuclearización.⁷ En la misma línea de argumentación, el antiguo Consejero de Seguridad Nacional durante la administración Carter, Zbigniew Brzezinski, señala que una eventual ampliación de la OTAN debería compaginarse con una invitación a Rusia para crear un nuevo sistema transcontinental de seguridad europea.⁸ Ello podría llevarse a cabo mediante un tratado de cooperación entre la Alianza Atlántica y Rusia en materia de seguridad global, y el establecimiento de un nuevo mecanismo de consultas especiales de seguridad en la OSCE⁹. La dificultad de éste y otros planteamientos similares (la tesis de Henry Kissinger defendiendo la integración de la APP en la OSCE, por ejemplo) estriba en los problemas prácticos para llevarlos a cabo y en su alejamiento de una realidad volátil en la que las relaciones con Rusia constituyen un tema aún por resolver. En efecto, un acuerdo de seguridad entre la Alianza Atlántica y Rusia supondría, en la práctica, restituir a Moscú su estatuto de superpotencia del que disfrutó durante la Guerra Fría (con las oportunas consecuencias para el equilibrio estratégico), sin tener en cuenta los radicales cambios acaecidos desde 1989. Al mismo tiempo, supondría una marginación de los Estados de Europa central y oriental que persiguen afanosamente integrarse en las instituciones europeas. Por último, significaría la irrelevancia de organizaciones que como la propia OTAN o la OSCE desempeñan un papel de primer orden en el ámbito de la seguridad europea. Por otra parte, dotar a la OSCE de un mayor contenido constituyen una iniciativa loable, pero no debe olvidarse que esta organización, en su actual forma, se encuentra en una etapa de definición y que, en ningún caso, podría ni debería sustituir a la propia OTAN (de hecho carece de los medios y de la estructura para ello).

En definitiva, la ampliación de la Alianza Atlántica es una cuestión abierta en la que se entrelazan y confunden numerosas consideraciones. El tema más delicado y de mayor

5 BROWN, Michael E., «The Flawed Logic of NATO Expansion», *Survival*, Primavera 1995, pp. 41-43.

6 *Ibid.*

7 *Ibid.* p. 45

8 BRZEZINSKI, Zbigniew. «A Plan For Europe», *Foreign Affairs*, enero/febrero 1995, vol. 74, n° 1, p. 35.

9 *Ibid.*

trascendencia es la relación con Rusia. En efecto, e independientemente del resultado final del proceso de expansión, resulta fundamental evitar el aislamiento y marginación de Rusia. Por ello, no debe olvidarse que a la hora de tomar decisiones sobre la ampliación, el factor ruso es clave, y que sin llegar al extremo de otorgar a Moscú un «droit de regard», será necesario considerar en cada etapa de la ampliación las consecuencias de la misma para Rusia. El paulatino establecimiento de una relación de confianza entre la OTAN y Rusia constituyen, por ello, un objetivo que debe guiar todo el proceso de ampliación redundando ello en una mayor seguridad para el continente europeo.