
GONZALO POZO

(School of Slavonic and Eastern European Studies, Londres)

La paz fría.
Rusia y la OTAN entre 1991 y 2001

I. Antecedentes: el fin de la Guerra Fría. II. Primer tiempo (1991-1995): del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte a la Asociación por la Paz. III. Segundo tiempo (1995-1999): De la Paz de Dayton a la Guerra de Kosovo. IV. Lo que puede cambiar Putin (1999-?)

“Si EEUU realmente quiere tratar con Rusia sobre seguridad europea, tendrá que hacerlo desde una base de igualdad, no aprovechándose de la debilidad temporal de Rusia.”¹

Durante el tiempo transcurrido entre la disolución del Pacto de Varsovia y la victoria –primero burocrática, y mas tarde electoral–, del actual Presidente ruso, Vladimir Putin, Rusia ha debido redefinir su política exterior en un escenario caracterizado por la falta de referentes claros de identidad, la crisis económica, la falta de estabilidad política, y la interacción a veces conflictiva con Occidente. No hay mejor ejemplo de lo último que la relación de casi permanente tensión entre Rusia y la OTAN, sobre todo en lo que concierne a la ampliación de la Alianza Atlántica. Bruselas se empeña en demostrar que la OTAN se ha reinventado a sí misma, y que su ampliación viene provocada fundamentalmente por el deseo de asegurar la estabilidad y la democracia en Europa del Este. Sin embargo, Rusia recela y percibe una línea esencial de continuidad dentro de la OTAN antes y después de 1991: la de ser, al igual que en la Guerra Fría, un instrumento de la hegemonía norteamericana dirigida contra ella. El análisis de las decisiones tomadas en el Kremlin respecto de la OTAN entre 1991 y el 2001 ilustra la persistencia de todo tipo de actitudes características de la Guerra Fría y, a un nivel mas profundo, muestra la persistencia de conflictos entre los grandes poderes que se prometieron superados cuando el fin de la URSS anunciaba la llegada de una era de cooperación basada en un consenso político internacional de corte liberal, y de integración basada en la así llamada globalización.

¹ Mijaíl GORBACHOV: “Una ocasión perdida”, *El País* de 14 de enero de 1994, pág. 10.

I. ANTECEDENTES: EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

El escenario de la tensa relación –o “paz fría”–, entre Rusia y la OTAN durante los años noventa lo diseñó en buena parte el líder la Unión Soviética, Mijaíl Gorbachov, con su “*novoe mishlenye*”, o “nuevo pensamiento” en términos de política exterior. Se trataba de un planteamiento de distensión, basado –al menos en su retórica oficial–, en el reconocimiento del negro destino común que aguardaría a la raza humana en el supuesto de un conflicto nuclear, en la necesidad de disminuir los niveles de confrontación tan característicos de la guerra fría, en la noción de que la seguridad mundial era un asunto colectivo (“a problemas globales, soluciones globales”) y finalmente en la idea de que la flexibilidad y las buenas intenciones serían imprescindibles si el objetivo era consolidar la paz. Más allá del discurso oficial, y entre 1985 y 1987, la Unión Soviética congeló sus pruebas nucleares, y tras 1989, Moscú asumió unilateralmente una considerable reducción de su ejército, anunciando recortes de hasta un 20% en la producción de buques para la Armada. También en 1989 decidió la retirada de sus contingentes en Afganistán y Mongolia. De manera crucial, la Unión Soviética y los Estados Unidos se embarcaron en un lento proceso de reducción armamentística: en 1987 firmaron el acuerdo sobre fuerzas nucleares de alcance intermedio (INF, en sus siglas inglesas) con el objetivo de rebajar el número de cabezas nucleares de medio alcance desplegadas en Europa. En 1990 llegó el tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (CFE), y en 1991, el primer acuerdo START.

La nueva retórica de Gorbachov y el mencionado rosario de gestos diplomáticos auguraban el fin de la carrera armamentística y por ende, de la Guerra Fría. Naturalmente, hablamos de retórica y gestos diplomáticos puesto que el poder nuclear ruso junto al americano, tanto en 1991 como hoy, sigue siendo capaz de destruir el planeta varias veces, y las reducciones en cuestión venían impelidas por otro tipo de motivación menos filantrópica que la sugerida en discursos y declaraciones de prensa. De acuerdo con el a veces abruptamente sincero Boris Yeltsin, tales recortes permitirían al gobierno ruso “ahorrarse cantidades considerables de dinero”² en tiempos de reestructuración y crisis –entendemos que para reinyectarlas en la economía civil–. Más allá del uso gubernamental del dinero reembolsado, dichas y consecutivas reducciones de arsenales nucleares muestran el reverso de la carrera armamentística y no su fin. Un almacén nuclear en obsolescencia y sin posibilidad de ser actualizado por falta de financiación no haría sino subrayar la ya aparente desventaja militar rusa, en un área en el que el Kremlin aún puede aparentar liderazgo. La clase gobernante soviética, al igual que la post-soviética, ha entendido que, en temas de desarme nuclear –y en palabras del analista Bobo Lo–, “menos es más”³.

El significado profundo del fin de la Guerra Fría es controvertido en más sentidos. El suave traspaso de la República Democrática Alemana desde el Pacto de Varsovia a la OTAN puede entenderse precisamente como la continuidad del mismo tipo de rivalidad estratégica entre una Unión Soviética debilitada y unos Estados Unidos crecidos tras la caída del muro de Berlín. El acuerdo “Dos mas Cuatro”, que estipulaba el ingreso de la nueva Alemania en la Alianza Atlántica, quiso ser utilizado por uno de

² En Robert DONALDSON y Joseph NOGEE: *The Foreign Policy of Russia. Changing, Systems Enduring Interests*, M. E. Sharpe, Londres, 1998, pág. 191.

³ Bobo LO: *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era. Reality, Illusion and Mythmaking*. Palgrave MacMillan, Londres, 2002, pág. 130.

sus principales signatarios, Gorbachov, como garantía de que la OTAN se mantendría indefinidamente en la frontera occidental de la vieja RDA. Según él, los soviéticos recibieron por parte de la administración Bush I garantías de que en ningún caso la OTAN iría más allá del Oder-Neisse. Tales garantías no quedaron recogidas en documentos oficiales, pero –siempre según Gorbachov–, fueron proferidas en un pacto entre caballeros:

“Me gustaría relatarles como ejemplo lo que James Baker, el Secretario de Estado norteamericano, me dijo el nueve de febrero de 1990: ‘si los EEUU continúan su presencia en Alemania, dentro del marco de la OTAN, la jurisdicción o presencia militar de la Alianza no se moverá hacia el este ni una sola pulgada’. Estimamos que las consultas dentro de la fórmula “2+4” debieran garantizar que la reunificación de Alemania no conllevará de ninguna manera la extensión de la organización militar de la OTAN hacia el este.”⁴

Muy poco después, recién disuelto el Pacto de Varsovia, las actitudes características del Nuevo Pensamiento gorbachoviano dieron paso a una jerga reminiscente del periodo que, suponía, acababa de superarse. Lo que sigue fue escrito por Bush I y su consejero de seguridad nacional, Brent Scowcroft, a fines de los noventa:

“Los soviéticos no están en posición de dictar la relación de Alemania con la OTAN. Me preocupa ese discurso de que Alemania no debe [en su totalidad] pertenecer a la OTAN. Al infierno ... Nosotros ganamos, ellos no. No podemos dejar que los soviéticos nos roben la victoria con la garras de la derrota infligida.”⁵

Dotando a esta línea argumentativa de cierto calado teórico, la que hoy ocupa el cargo de Brent Scowcroft en la administración Bush II y entonces enseñaba en la Universidad de Stanford, Condoleezza Rice, añadía que, dado que la Casa Blanca valoraba intensamente el mantenimiento de la influencia norteamericana en el viejo continente, su administración estaba decidida a continuar con el sistema de la OTAN, “incluso cuando terminara la Guerra Fría”⁶. De nuevo en palabras de Brent Scowcroft, pasara lo que pasara con la Guerra Fría, EE.UU. tendría que seguir desempeñando un papel fundamental en la seguridad Europea, y “el vehículo para jugar ese rol debe ser la OTAN”⁷. La resolución con que la OTAN intentaba llenar el espacio que el maltrecho Pacto de Varsovia dejaba libre ha sido percibida desde Rusia, y de manera consistente durante toda la década de los noventa, como una amenaza y una pérdida de influencia. Como han observado Donaldson y Noguee:

“La Federación Rusa difiere de sus regímenes precedentes en que no es miembro de ninguna alianza militar. Eso se debe a que la Rusia post-soviética, al contrario que los

⁴ En Anton BEBLER (ed.): *The Challenge of NATO Enlargement*, Praeger, Westport, Ct., 1999, pág. 62

⁵ George BUSH I y Brent SCOWCROFT: *A World Transformed: The Collapse of the Soviet Empire, the Unification of Germany, Tiananmen Square and the Gulf War*, Knopf, Nueva York, NY., 1998, pág. 64.

⁶ Condoleezza RICE y Phil ZELIKOW: *Germany United and Europe Transformed. A Study in Statecraft*, Harvard University Press, Cambridge, Ma., 1995, pág. 24

⁷ George BUSH I y Brent SCOWCROFT: *A World Transformed...*, cit.

regímenes anteriores, no cuenta con mayores enemigos o amenazas a su seguridad nacional. Si tiene, sin embargo, rivales y competidores [...] En Europa, un ejemplo claro de la continuada búsqueda de planteamientos suma-cero es la oposición rusa a la OTAN.”⁸

El problema de fondo supera los límites de este artículo, y sin embargo debe ser mencionado en algún detalle. Debemos abordar la pregunta de cuál es el juego gravitacional en el que se desarrolla la política exterior de cualquier país tras la caída del Muro de Berlín. En otras palabras, habría que definir la estructura de poder internacional que ha reemplazado a la bipolaridad característica de la Guerra Fría. Algunos analistas de la escuela neo-realista, como por ejemplo Christopher Layne, sostienen que la única nación con capacidad de ejercer un predominio internacional en mundo de post-guerra fría es EE.UU., y por tanto, que hemos descendido a una forma relativamente cruda de unilateralismo ⁹. Para un exponente más clásico de la misma tradición, como es Kenneth Waltz, una bipolaridad más blanda que la de la Guerra Fría perdura en la actual estructura internacional: la idea en este planteamiento es que lo importante no es la actual debilidad, sino el potencial de Rusia (económico, demográfico y nuclear), la capacidad para re-emergir como el gran poder que fue y en la circunstancia de que, mientras tanto, la política internacional se desarrolla en medio de una cierta indefinición de la que pudieran repuntar, desde posiciones secundarias, otras grandes potencias que disputaran el predominio de uno o dos polos internacionales, inaugurando un periodo multipolar. Bajo el prisma neo-realista, la multipolaridad es una estructura más fluida e inestable que da pie a una dinámica de enfrentamiento de poderes estructurados alrededor de algunos polos. Siempre y cuando maticemos estas consideraciones, lo que parece claro es que, por un lado, Rusia ha perdido poder durante los últimos quince años, y por otro lado, que ha recuperado gran parte de su influencia en términos regionales, convirtiéndose en un poder regional, en el gran influencia sobre su extranjero cercano (definido a grandes rasgos como el territorio de la extinta URSS). Rusia –como se explica más abajo–, reivindica el multilateralismo bajo la guisa del multipolarismo, en abierto rechazo al unilateralismo que percibe, justificadamente, por parte de EE.UU. Pero las declaraciones realizadas a un nivel oficial quizá reflejen la disputa que, a un nivel más profundo, identifica la escuela neo-realista tal y como la hemos descrito aquí ¹⁰.

La disolución del Pacto de Varsovia en febrero de 1991 y el colapso de la Unión Soviética a finales de diciembre de ese año, marcarían el fin de la presencia militar roja en la mayor parte de Europa Oriental y Central y el nacimiento de un país, la Federación Rusa, que “heredaba todo de la URSS salvo su integridad territorial, la seguridad en sus

⁸ Robert DONALDSON y Joseph NOGEE: *The Foreign Policy of Russia...*, cit., pág. 284.

⁹ Mark WEBBER: *The International Politics of Russia and Successor States*, University of Manchester Press, Manchester, 1996.

¹⁰ Naturalmente, hay muchas otras aproximaciones teóricas que subrayan la importancia de los conceptos de conflicto y rivalidad de poder en la esfera internacional y que de esa manera, explican la tensión entre Rusia y la OTAN: en concreto, hay toda una tradición marxista basada en distintas ponderaciones entre hegemonía y poder económico, que explican tanto las relaciones entre “centros imperiales” como la interacción a un nivel de centro-periferia. Escogemos en este caso el neo-realismo para simplificar este trabajo, que se basa no en la caracterización del sistema mundial, sino en señalar la supervivencia de muchas actitudes de la guerra fría en la política exterior de Rusia.

fronteras y la sensación de ser un poder impermeable”¹¹. La nueva clase dirigente alrededor del nuevo Presidente ruso, Boris Yeltsin, pareció de acuerdo en firmar un pacto fáustico con Occidente: contener la inestabilidad doméstica, llevar a cabo las necesarias reformas económicas y políticas hacia la economía de mercado según las directrices del FMI, y abrazar los preceptos de una política exterior liberal; todo ello a cambio de cuantiosos créditos financieros y asistencia económica y técnica para la transición. Mientras Kozyrev, el primer Ministro de Exteriores ruso, iniciaba la andadura diplomática de la Federación Rusa dando su respaldo a las sanciones de la ONU en Libia, Irak o Yugoslavia, la comunidad internacional comenzaba a verter sobre el país una lluvia de créditos que en parte ayudaban a compensar por la pérdida de ingresos debida al fin de gran parte de las exportaciones armamentísticas soviéticas a sus aliados de hacía apenas meses ¹². En palabras de Paul-Marie de la Gorce, “la búsqueda de una alianza a cualquier precio con los EEUU se convirtió en algo más que en una prioridad: era un dogma”¹³. Así, la activa búsqueda de reaproximación con Occidente venía motivada –como en el caso de Gorbachov– por un cambio de ideología cuya causa última había que buscarla en la necesidad desesperada de asistencia para conducir buen puerto la sucesión de crisis institucionales y económicas conocidas como transición rusa.

II. PRIMER TIEMPO (1991-1995): DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN DEL ATLÁNTICO NORTE A LA ASOCIACIÓN POR LA PAZ

En el lado opuesto de la cancha geopolítica, la OTAN, organización militar originalmente diseñada para contener al Bloque Soviético en Europa, se quedaba de la noche a la mañana sin *raison d’être*, sin el monolítico soviético y sin el Pacto de Varsovia. Sin enemigos en “el nuevo orden internacional”, y en gran parte para paliar lo que se iba perfilando como falta de legitimidad, los aliados empezaron a diseñar el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC en sus siglas inglesas). El nuevo órgano tuvo su sesión inaugural a finales de diciembre de 1991, con la asistencia de la misma Unión Soviética, los países bálticos (cuya independencia de la URSS la OTAN ya hacía tiempo que había reconocido), Checoslovaquia, Polonia, Hungría, Bulgaria, Rumanía y los miembros de la Alianza Atlántica. Tras la desaparición formal de la URSS, incluyó como miembros a los miembros de la Comunidad de Estados Independientes, salvo a Georgia, que se haría miembro de la NACC en abril de 1992.

El Consejo se definía como un foro encaminado a

“capacitar a los Estados miembros de la Alianza para responder de manera efectiva a la nueva situación en Europa, a contribuir positivamente en los esfuerzos llevados por sus socios cooperantes en la realización de sus compromisos bajo los auspicios del Consejo de

¹¹ Joe BLACK: *Russia Faces NATO Expansion. Bearing Gifts or Bearing Arms?*, Rowman & Littlefield, Nueva York, NY., 2000, pág. 7.

¹² Robert DONALDSON y Joseph NOGEE: *The Foreign Policy of Russia...*, cit., pág. 196.

¹³ Paul Marie DE LA GORCE: “La Russie en quete d’un nouveau role”, *Le Monde Diplomatique* de mayo de 2001, pág. 4.

Cooperación y Seguridad en Europa, y para asegurar que los cambios a la democracia sean irrevocables.”¹⁴

En la práctica, las actividades del Consejo se reducían, en sus sesiones, a la organización de seminarios y debates sobre asuntos de seguridad así como ejercicios de entrenamiento con efectivos reales, lo que no debe llevar a infravalorar el calado de la visión Atlántica. Mientras que algunos interpretan el incipiente avance de la OTAN, a través de la NACC, como una reacción atlanticista a la consolidación de la construcción europea en torno a la inminente cumbre de Maastricht¹⁵, la Rusia del dúo Yeltsin-Kozyrev no expresaba la percepción de mayor amenaza en el surgimiento del Consejo de Cooperación, siempre y cuando éste se ciñera a trabajar bajo el marco de la CSCE (institución pan-europea nacida del Acta Final de Helsinki, firmada por EE.UU. y la URSS en 1975), organización que Moscú siempre ha preferido para intentar sentar las bases de una estructura de seguridad común en el continente.

Pero la supuesta armonía entre la OTAN y Rusia duró hasta agosto del 1993, mes en que Yeltsin y Walesa firmaron la sorprendente declaración de Varsovia, dando pie a la siguiente nota de prensa:

“Los Presidentes han tratado de la intención de Polonia de entrar en la OTAN. El presidente Walesa ha declarado la bien conocida postura de Polonia, que ha encontrado la comprensión del Presidente Boris Nikolayevich Yeltsin. En el largo plazo, esta decisión de Polonia en interés de su más amplia integración con Europa no va contra los intereses de otros Estados, incluyendo Rusia.”¹⁶

Semejantes comentarios fueron repetidos por el Presidente ruso poco después, a su paso por Hungría y la República Checa, despertando la incredulidad de amplios sectores políticos y militares en Moscú que, a su vez, obligaron a Yeltsin a retractarse de lo dicho recién vuelto de su periplo centroeuropeo. Mientras el Partido Comunista de la Federación Rusa y el Partido Liberal Democrático de Zhirinovsky advertían de la debilidad del Kremlin con respecto a Occidente, los primeros llamamientos en contra de una supuesta cruzada imperial encabezada por la OTAN contra Rusia (análoga, según las percepciones más extremas, al *Drang nach Osten* alemán durante la II Guerra Mundial) comenzaron a cobrar cuerpo en este tiempo. Zhirinovsky, que según el historiador Robert Service es capaz de jugar cualquier carta electoral de provecho (y cuyo credo define como una síntesis de “chovinismo ruso, marxismo-leninismo, eurasiatismo, fascismo europeo, individualismo, eslavofilia, multiculturalismo y consumerismo europeo”¹⁷) prometió recuperar el antiguo prestigio internacional de la URSS para la nueva Federación frente a la debilidad mostrada por el equipo de Yeltsin en declaraciones como la de Varsovia. Las sospechas rusas de un posible avance de la OTAN hacia las antiguas fronteras de la URSS nacían apenas un año después de que la

¹⁴ *NATO Handbook*, Oficina de Información y Publicaciones de la OTAN, Bruselas, 1995, pág. 44.

¹⁵ Martin SMITH y Graham TIMMINS: *Building a Bigger Europe. EU and NATO Enlargement in Comparative Perspective*, Ashgate, Vermont, 2000, pág. 29.

¹⁶ Boris YELTSIN, el 25 de Agosto de 1993. Conferencia de prensa en Varsovia. *Radio Free Europe/Radio Liberty Daily Report* n° 163, de 26 de agosto 1993, pág. 3.

¹⁷ En Peter DUNCAN: *Russian Messianism, Third Rome, Revolution, Communism and After*, Routledge, Londres, 2000, pág. 134.

Alianza Atlántica llevara a cabo su primer gesto “fuera de zona”, al ayudar a los efectivos de la OSCE y la ONU en el conflicto yugoslavo durante el verano de 1992. Tal decisión complicaba la papeleta a Moscú considerablemente: poco antes de la decisión aliada, el Ministro ruso de Exteriores, Kozyrev, había ya asegurado a su opinión pública que el hecho de que “no habría participación de la OTAN en operaciones de paz era incuestionable”¹⁸. Así las cosas, durante el final de 1993 y comienzo de 1994, comenzaron a llegar las primeras sugerencias acerca de un posible fortalecimiento del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte e incluso de la posibilidad de ampliar la OTAN a nuevos miembros de la Europa del Este, lo que iba a tensar aun más la relación rusa con Occidente.

Durante las elecciones de diciembre de 1993, el partido de Zhirinovsky obtuvo una importante ventaja sobre sus contrincantes, gracias en parte a su particular síntesis entre populismo y nacionalismo, reivindicativa para Rusia del status de gran potencia geopolítica de que gozaba la URSS e incluso a favor de restaurar las viejas fronteras soviéticas. Con la intención de neutralizar la creciente oposición nacionalista, el Kremlin comenzó a hacerse eco de la retórica anti-occidental de Zhirinovsky, en lo que Donaldson y Nogee han calificado como “el paso hacia la derecha de Rusia”¹⁹ y que a su vez llevó a un recrudescimiento del esfuerzo integrador en los países de Europa Central con la Unión Europea y la Alianza Atlántica. En este contexto, la Administración Clinton comenzó a diseñar las bases para una futura ampliación de la OTAN. Por un lado, la visión americana era la de consolidar el liderazgo de Washington en cualquier estructura de seguridad y defensa de importancia en la Europa de post-guerra fría, y por otro lado –de acuerdo con Charles Kupchan– la de asegurarse el apoyo de votantes originalmente procedentes de Europa Central y Oriental y, de paso, adelantarse a los críticos que, como Zbigniew Brzezinski, le urgían desde la derecha a aprovechar una coyuntura ventajosa ²⁰. Un importante espectro de la clase política americana pujó intensamente durante los noventa por una ampliación decisiva y rápida. Zbigniew Brzezinski ha defendido que la ampliación de la OTAN debiera ser llevada a cabo sin mayor contemplación de las reservas rusas ²¹, mientras que algún tiempo después, William E. Odom explicaba que Occidente había sido más que comprensivo con la Federación Rusa a la hora de planear la ampliación ²². En su momento, este tipo de aproximación al problema no hacía sino acrecentar las reservas de Moscú. Sin embargo, dada la renovada oposición del Kremlin, y la radicalización de la vida política rusa en un contexto de profunda inestabilidad institucional, el plan de Clinton no podría realizarse de inmediato, y los países aspirantes a unirse a la Alianza Atlántica se veían abocados a una paciente espera en un Consejo de Cooperación del Atlántico Norte cada día más parecido a la antesala de la OTAN.

¹⁸ Joe BLACK: *Russia Faces NATO Expansion...*, cit., pág. 8.

¹⁹ Robert DONALDSON y Joseph NOGEE: *The Foreign Policy of Russia...*, cit., pág. 197.

²⁰ Véase Charles KUPCHAN en M. JOPP and H. OJANEN (eds.): *European Security Integration. Implications for Non-alignment and Alliances*, WUE Institute for Security Studies, Kauhava, 1999, pág. 221.

²¹ Zbigniew BRZEZINSKI: “La OTAN se acerca a Rusia”, *Politica Exterior* n° 64/12 (julio-agosto de 1998), págs. 91 a 98.

²² Véase William E. ODOM: “Russia’s several seats at the table”, *International Affairs* n° 74/4 (enero de 1998), págs. 809 a 821.

Para poner fin a este estancamiento, la OTAN propuso crear la Asociación por la Paz [*Partnership for Peace* o PFP, en sus siglas inglesas, aunque en este caso utilizaremos acrónimo español], lanzada finalmente en enero de 1994 durante la cumbre de Bruselas. La APP, dentro del marco NACC, se proponía revitalizar el Consejo de Cooperación, organizando ejercicios de entrenamiento “que fortalecieran la habilidad de los participantes a la hora de llevar a cabo misiones sobre el terreno en el área de mantenimiento de paz o misiones humanitarias o de búsqueda y rescate”²³. Mientras que la diplomacia y la presidencia rusa dieron una recatada bienvenida a la APP, casi ningún sector de la opinión pública rusa dejó de ver en el nuevo foro un instrumento para la futura ampliación de la Alianza Atlántica, por mucho que desde el Ministerio de Asuntos Exteriores se quisiera lanzar la imagen de que, una vez dentro de la APP, Rusia podría atemperar las inclinaciones expansionistas de la Alianza Atlántica. Los ánimos quedaban bien reflejados en las palabras de Gorbachov, que describían la creación de la APP como “inaceptable” y la tachaba de intento norteamericano de llevar a la “OTAN todo el camino hasta Rusia para así mantener y extender hacia el este su presencia y capacidad de presión”²⁴. La reacción del líder de la oposición e incansable defensor de lo políticamente incorrecto, Zhirinovsky, fue algo menos comedida, y expresaba una amenaza de calado planetario: “la ampliación hacia el este de la OTAN podría provocar la tercera Guerra Mundial!”²⁵.

A lo largo de 1994, la diplomacia rusa, foco de constantes tensiones ideológicas y presa de una considerable confusión respecto al papel de la Federación Rusa en el nuevo orden internacional, no hizo sino dar bandazos frente a la creación de la APP. En un principio, Moscú intentó ligar su participación en dicho foro a la construcción de un marco pan-Europeo de seguridad y defensa que tomara como base a la CSCE (ahora OSCE), buscando de alguna manera contrarrestar el predominio americano vigente en la OTAN. De igual manera, Rusia pedía el derecho a poder usar algún tipo de veto dentro de la APP. En abril de 1994, Rusia abandonó tales términos, y esta vez condicionó su ingreso en la APP a la entrada en el G-7. En mayo, Pavel Grachev, entonces Ministro de Defensa, declaró que Rusia no ingresaría en la APP hasta que Occidente reconociera su status de “superpotencia”. Finalmente, el 23 de junio, el Ministro de Exteriores, Kozyrev, formalizó la entrada de la Federación Rusa en la Asociación por la Paz. Salvo vaporosas declaraciones occidentales en el sentido de que Rusia seguía siendo una gran potencia, ninguna de las otras exigencias que Moscú había puesto como condiciones fueron satisfechas, siendo recogidas oficialmente solamente en el apéndice de la parte rusa al acuerdo bilateral con la APP que firma cada país miembro. Mientras que varios países del Grupo de Visegrado recibían prebendas en la adquisición y renovación de armamento, el Kremlin comenzaba a asumir que la construcción de la seguridad Europea estaba siendo liderado por la OTAN, y que la Alianza no sentía la necesidad de diseñar el proceso con el consenso o el consejo Moscú. A finales de 1994, tras la cumbre de la OSCE en Budapest, Yeltsin advirtió que cualquier propuesta de ampliación de la OTAN corría el riesgo de conducir a Europa a una “paz fría”, palabras que el rotativo *Izvestiia* tachó en su momento de patéticas²⁶. En cualquier caso, este tipo de reacciones denotaban que la ampliación de la OTAN, percibida desde Rusia, se iba

²³ *NATO Handbook*, cit., pág. 53.

²⁴ Mijaíl GORBACHOV: “Una ocasión perdida”, cit., pág. 10.

²⁵ Pilar BONET: “Zhirinovsky ante la ampliación”, *El País* de 11 de enero de 1994, pág. 2.

²⁶ Joe BLACK: *Russia Faces NATO Expansion...*, cit., pág. 10.

perfilando como un mal necesario, un sapo que Rusia no tendría más remedio que tragar.

Las herencias de la Guerra Fría arriba mencionadas no quedaban solo confinadas a los esfuerzos rusos por obstaculizar el avance de la OTAN y así mantener la vieja área de influencia soviética en Europa del Este libre de rivales, sino que ha tenido efectos en el proceso de desarme del periodo inmediatamente anterior. A través, o bien de su clase diplomática, o bien a través de su clase política, y a partir de 1994, Moscú ha utilizado asuntos como la revisión del Tratado sobre fuerzas convencionales o la ratificación de los acuerdos de reducción de armas estratégicas (el START II) como moneda de cambio en su oposición a la ampliación de la OTAN. Como ha escrito Alvin Z. Rubinstein:

“[...] Rusia sigue siendo un poder nuclear. La cuestión no es tanto lo que los rusos puedan hacer [para prevenir la ampliación de la OTAN], sino lo que pueden dejar de hacer. La cooperación rusa en materia de tráfico nuclear, ventas indiscriminadas de material nuclear o violaciones de tratados de no proliferación nucleares, inmigración nuclear, narcotráfico y terrorismo es crucial si queremos que la seguridad de Europa sea mas significativa.”²⁷

Los conflictos yugoslavos representan como ningún otro proceso la creciente tensión entre Rusia y la OTAN durante los noventa. Por un lado, y en palabras de Donaldson y Nogee, “la administración Yeltsin procuró no desviarse mucho del grueso de la opinión pública internacional con respecto a Yugoslavia y Bosnia”²⁸. Por ejemplo, Rusia no utilizó su poder de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU y siguió la pauta de los aliados occidentales a la hora de imponer sanciones contra Belgrado. Tras la matanza de civiles en un mercado de Sarajevo durante el mes de febrero de 1994, la OTAN dio a los sitiadores serbios un ultimátum bajo amenaza de ataques aéreos. Moscú era consciente de que sufriría una importante derrota moral si la OTAN se encargaba de llevar a cabo misiones punitivas contra un país que era tenido por amplios sectores de la opinión pública rusa como aliado natural. Los diplomáticos rusos ofrecieron a las fuerzas sitiadoras de capital Bosnia la promesa de enviar 400 soldados dentro del contingente de la ONU para cubrir la retirada serbia, a cambio, claro, del fin del bloqueo. Los serbios aceptaron, pero un mes después, justo cuando Rusia comenzaba a celebrar este golpe de mano político, la OTAN, actuando bajo mandato de la ONU, bombardeó las posiciones serbias cerca de la ciudad de Gorazde. La impotencia rusa, y la contradicción que suponía apoyar a una nación que inducía al aislamiento diplomático del Kremlin, dejaban de nuevo muy claro que la OTAN llevaba ventaja en el liderazgo de la construcción de la seguridad europea. Aún peor, en la mayor parte de sus acciones, la Alianza Atlántica no hacía además de contar demasiado con la aprobación –a veces, siquiera con la opinión– de Moscú. A la hora de asegurar la tregua en Bosnia que precedió a los acuerdos de Dayton, esfuerzos en los que Rusia propuso participar, su cúpula militar se encontró con la posibilidad de tener que servir bajo mando aliado, aunque para dulcificar el trago, se acordó que los soldados rusos respondieran ante un general estadounidense, que no de la OTAN. Una vez que los acuerdos de paz oficialmente sellaron el fin del horror balcánico, 1.600 efectivos de la Federación Rusa engrosaron la IFOR, aunque a pesar de su implicación internacional, quedaba claro que la guerra en Bosnia no había hecho sino acrecentar las sospechas rusas sobre la OTAN.

²⁷ Alvin RUBINSTEIN: “Dubious security”, en Anton BEBLER (ed.): *The Challenge of NATO Enlargement*, cit., págs. 69 a 74, en pág. 72.

²⁸ Robert DONALDSON y Joseph NOGEE: *The Foreign Policy of Russia...*, cit., pág. 206.

En septiembre de 1995, apenas dos meses antes de las elecciones parlamentarias, el general Alexander Lebed, figura ascendente de la escena política, resumió la percepción del electorado echando mano de cierta tópica castrense:

“Yeltsin está ahí, con los pantalones bajados ante la OTAN. Las incursiones aéreas de la OTAN nos muestran el valor real de la APP, concebida como un puño contra la frente de nuestro país.”²⁹

III. SEGUNDO TIEMPO (1995-1999): DE LA PAZ DE DAYTON A LA GUERRA DE KOSOVO

Lo que resulta claro es que, en su choque balcánico, Rusia y la OTAN tomaron de nuevo parte en un juego de suma-cero en versión ligera, y así debe interpretarse la breve victoria diplomática rusa que siguió a la masacre de Sarajevo de 1994 recientemente mencionada y que finalizó cuando la OTAN retomó la iniciativa bélica en Gorazde un mes después. Yekaterina Stepanova ha opinado que “afanándose por jugar algún papel en los procesos de regulación de conflictos, Rusia intenta preservar su influencia, buscando el así llamado imperialismo residual”. Un pilar fundamental de tal actitud es, como ya se ha visto, la búsqueda constante de un aura de *derzhavnost*, o gran poder. Esta marca ideológica resulta, según Bobo Lo, en otra continuidad crucial en las relaciones entre Rusia y Occidente:

“[...] no ha habido indicación de que Rusia se esté empezando a mover desde las ideas de *derzhavnost* hasta un paradigma de “poder normal”. Con un pasado y una identidad imperial no hay opción de volver a ser un estado-nación en ninguno de los sentidos habituales.”³⁰

La relación entre Rusia y la OTAN, y los hechos hasta ahora descritos, nos ayudan a entender la realidad geopolítica detrás de la presión ejercida por la *Duma* y la opinión pública rusa para que Yeltsin diera un giro en política exterior, un estado de ánimo que, junto con las vicisitudes de una transición traumática, dieron la victoria al Partido Comunista en las elecciones parlamentarias de 1995. La ampliación de la OTAN ha servido de nutriente a las secciones menos moderadas del espectro político ruso, lo que resulta irónico desde la óptica aliada, puesto que uno de los argumentos constantemente sugeridos en defensa de la ampliación ha insistido sobre los beneficiosos efectos que la proximidad de la OTAN traerían para los esfuerzos de democratización rusos. Michael Mandelbaum ha respondido a esta idea que “la OTAN no es un instrumento efectivo para la promoción de mercados libres o democracias; la OTAN es una alianza militar, una asociación de estados soberanos dirigida contra otros; el ‘otro’, en este caso, es Rusia”³¹. En la misma línea, Carlos Taibo, ha escrito que la idea de una OTAN transformada en humanitaria, afanada en crear estímulos para el desarrollo de la democracia en Europa del Este corresponde a lo que “algunas escuelas

²⁹ Rodrigo FERNÁNDEZ: “Lebed acusa a Yeltsin”, *El País* de 10 de septiembre de 1995, pág. 23.

³⁰ Bobo LO: *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era...*, cit., pág. 20.

³¹ Alvin RUBINSTEIN: “Dubious security”, cit., pág. 73.

de psicología infantil denominan como causalidad ‘mágico-fenómica’³². La percepción rusa sobre la intención aliada a lo largo de los noventa, y aun hoy, dista mucho del optimista beneplácito de que la institución goza en Occidente y –como ha declarado Leonti Shevtsov, líder del contingente ruso de la IFOR–, subraya aquellos aspectos que más tienen que ver con el conflicto de intereses y las rivalidades geopolíticas:

“La OTAN debiera entender algo muy sencillo: cuando nos empujen, nosotros devolveremos el golpe. No entiendo por qué tendrían que arrastrarse hasta nuestras fronteras. A esto, la típica respuesta de la OTAN es: ‘para reforzar la democracia rusa’. Entonces yo les sugiero que despleguemos unas cuantas divisiones a lo largo de la frontera mejicana, para salvaguardar al pueblo americano, y ellos se mueren de la risa.”³³

En un sentido fundamental, la ampliación de la OTAN si acaso ha venido a dificultar el desarrollo de una democracia estable en Rusia, suministrando a políticos populistas como Zhirinovski o nacionalistas inmoderados como Lebed, una munición que los ha mantenido activos a lo largo de los noventa. “Son los centristas democráticos y los liberales”, según demuestra Joanna Granville “los que han quedado más decepcionados; han interpretado la ampliación de la OTAN como una traición que apartará a Rusia de Europa y desacreditará a las fuerzas demócratas en la política rusa”³⁴.

El hecho de que Putin, con su actitud marcadamente centralista y autoritaria en lo que se refiere a la democratización de la vida política y las instituciones rusas, haya sido designado como “la opción” de Rusia por algún prominente analista ³⁵, parece subrayar el acierto de esta tesis en retrospectiva.

En enero de 1996, el Presidente despidió a Andrei Kozyrev y puso al frente del Ministerio de Exteriores a Yevgueni Primakov, en un gesto que el grueso de los analistas interpretaron como el fin de la línea pro-occidental característica de la diplomacia rusa desde 1992, y sobre todo hasta 1994. En su primera declaración oficial, Primakov calificó la ampliación de la OTAN como “el principal irritante de las relaciones rusas con Occidente”³⁶, y poco después, haciéndose eco del diagnóstico avanzado por George Kennan, describió el asunto como el “peor error de política exterior desde la Guerra Fría”³⁷. La nueva retórica rusa, sin embargo, encontraba una realidad dominada por la sombra de la ampliación de la OTAN, inminente e inevitable. Desde ese momento, esta distancia entre palabras y hechos ha resultado en un pragmatismo diplomático que caracteriza la política exterior de Moscú mejor que la supuesta división entre la debilidad atlanticista de Kozyrev y la inclinación euroasiática de Primakov. El “atlantismo”, en este contexto, se refiere a la búsqueda de sintonía con la visión internacional y las posiciones de EEUU e Europa Occidental; mientras que, por el contrario, el “euroasianismo” define el énfasis diplomático en la preconstitución del

³² Carlos TAIBO: *Miserias de las grandes potencias*, Ediciones Libertarias, Madrid, 1999, pág. 61.

³³ Hall GARDNER: *Dangerous Crossroads. Europe, Russia, and the Future of NATO*, Praeger, Westport, Ct., 1997, pág. 75.

³⁴ Joanna GRANVILLE: “The effect of NATO Expansion on the Putin Administration and Russian Political Parties”, *Slovo* n° 13 (2001), págs. 61 a 89, en pág. 87.

³⁵ Richard SAKWA: *Putin. Russia's Choice*, Routledge, Londres, 2004.

³⁶ Joe BLACK: *Russia Faces NATO Expansion...*, cit., pág. 15.

³⁷ Rodrigo FERNÁNDEZ: “Lebed acusa a Yeltsin”, cit., pág. 3.

papel predominante de Rusia en su extranjero cercano, o esfera de influencia geográfica inmediata. Tales distinciones ideológicas son útiles pero pueden dar lugar a error y no iluminan todo el problema. A pesar de la batería de decisiones y argumentos de corte euroasiático, Primakov no hubiera podido impedir la ampliación de la OTAN, siquiera retrasarla significativamente en aras de los intereses rusos, porque el problema radicaba no tanto en un cambio de retórica oficial como en la subyacente distribución internacional de poder. La diferencia más obvia entre la era de Yeltsin y de Putin consiste en la relativa coherencia en el discurso del último, frente a la fragmentación tan típica del discurso del primero: más allá del concepto oficial que el Kremlin tenga de su política exterior, sin embargo, Rusia se ve abocada a sacar el mejor partido de situaciones generalmente adversas. La constante sin embargo es que mientras la diplomacia rusa rechaza, condena o desaconseja el proceso de ampliación de la OTAN, al final queda restringida a la aceptación de lo que Occidente pueda ofrecer como compensación. La gran diferencia consiste en la comprensión, por parte de Putin, de que las declaraciones de *bravado* o fieras amenazas frente a EEUU o la OTAN tan típicas en los noventa, son contraproducentes mientras Moscú siga jugando la mano más débil, ya que, al final del camino, solo constituyen una muestra más elocuente de la debilidad rusa.

La segunda Administración Clinton se esforzó por hacer de la ampliación de la OTAN una realidad, y a mediados de los noventa el asunto era, en palabras del presidente americano, cuestión de cuándo y dónde. En marzo de 1996, Solana visitó Moscú para comunicar la línea occidental y tratar de conseguir la comprensión de la diplomacia rusa, o por lo menos intentar paliar la dureza de su posible respuesta. En un momento en que Primakov sugirió que la ampliación atlántica era reversible, Solana contestó que la institución en expansión era una nueva OTAN y que si Primakov conseguía “convencer a checos, polacos y húngaros de que no crezca, la OTAN no crecerá”³⁸. Solana continuó “invitando al pueblo ruso y sus líderes políticos a que aprovechen las ventajas de las oportunidades presentes en el nuevo orden internacional, de forma que podamos diseñar una cooperación de manera conjunta”³⁹. Mientras Rusia continuó oponiéndose al proceso en grueso, comenzó a negociar algunos de sus detalles, como la revisión del tratado sobre la reducción de armas convencionales en Europa que la OTAN había aceptado en noviembre, y que los rusos veían como un obstáculo por la persistencia del conflicto checheno. En los meses siguientes, Moscú continuó declarando que la ampliación era una injusticia histórica (febrero de 1996) y fraguó una asociación estratégica con China (abril), intensificando su rechazo a la Alianza Atlántica en boca de su nuevo Ministro de Defensa, Radionov. Aún así, bajo la escalada verbal continuaban las negociaciones. Rusia obtuvo la promesa occidental de que ningún nuevo miembro de la OTAN desplegaría armas nucleares dentro de sus fronteras, o al menos la garantía de que una OTAN ampliada “no tendría la intención, los planes o la necesidad” de desplegarlas. Rusia también salió asegurada de que la ampliación, al menos por el momento, no incluiría a los Países Bálticos. Solana y Primakov trabajaron intensamente durante los primeros meses de 1997 sentando las bases de un documento que, según insistían desde Moscú, Rusia debería firmar antes de que la OTAN invitara a la República Checa, Polonia y Hungría a convertirse en sus nuevos miembros, si acaso para hacer la primera ronda de ampliaciones algo más digerible.

³⁸ Joe BLACK: *Russia Faces NATO Expansion...*, cit., pág. 16.

³⁹ Javier Solana: “La Seguridad Europea”, *El País* de 7 de octubre de 1996, pág. 12.

Un importante precursor de lo que se convertiría en el Acta Fundacional entre Rusia y la OTAN fue la creación del Consejo Conjunto Permanente Rusia-OTAN, un foro de consulta permanente donde los Ministros de Defensa y Exteriores de la Alianza se reunirían con los rusos dos veces al año para tratar de cuestiones de incumbencia para ambas partes. Dentro del mismo marco, y con frecuencia mensual, un representante de cada miembro de la OTAN se reuniría, por turnos, con el embajador ruso en la Alianza. Rusia quería que este desarrollo quedara firmado como tratado, o como algún tipo de documento que fuera vinculante en Derecho internacional, y Washington por el contrario, ofrecía encumbrar el desarrollo del Consejo Conjunto Permanente en una carta. La solución fue intermedia: “El Acta Fundacional sobre relaciones, cooperación y seguridad entre la OTAN y la Federación Rusa” se firmó en París el 27 de mayo de 1997. Ambas partes publicitaron el documento como un gran éxito, pero las autoridades rusas tardaron algún tiempo en distribuirlo en la prensa. Cuando, semanas después de su firma, el Acta Fundacional fue por fin publicada, Lebed de nuevo resumió la reacción doméstica, declarando que Rusia había sido engañada y que el Acta constituía una “Yalta sin Rusia”⁴⁰. Yeltsin consiguió compensación: el G-7 invitó a Rusia a participar en su cumbre de Denver, aunque esta satisfacción también duraría poco. Durante la cumbre de la OTAN en julio de ese año, en la que se invitaba formalmente a Polonia, Hungría y la República Checa a incorporarse a la Alianza en 1999, Madeleine Albright sugirió que en muy poco tiempo los Países Bálticos seguirían la ruta de Visegrado. Por si fuera poco para Moscú, el Presidente ucraniano Leonid Kuchma firmó un acuerdo de Asociación Distintiva con la OTAN el 9 de julio, que incluía la creación del consejo OTAN-Ucrania, con el alejamiento hacia Occidente de la ex-República soviética.

Mientras que Moscú insistía en la recuperación de un marco de seguridad para Europa fundado en las bases de la OSCE para así poder jugar un papel de igual en sus deliberaciones, en sus planes de ampliación la OTAN solo concedió a Rusia su estatus de potencia nuclear el acta fundacional, que distaba mucho de investirla con poderes comparables a los de cualquier país miembro. A medida que avanzaba la década de los noventa, Rusia aceptó paulatinamente su falta de influencia en la construcción de la seguridad Europea y, como ha escrito Jaques Levesque antes de la primera ronda de ampliación:

“Al reivindicar su papel de superpotencia, Rusia no quiere dar la impresión de estar pidiendo la admisión en la OTAN, especialmente porque sabe el resultado sería negativo y que sufriría una doble humillación. A la vez, los dirigentes rusos saben que Rusia nunca será admitida en el futuro, una vez que países como Hungría, Polonia y la Republica Checa tengan derecho a veto.”⁴¹

Durante los meses siguientes, Rusia intentó impedir subsiguientes ampliaciones mientras participaba en las sesiones del recién creado Consejo Euro-Atlántico, foro diseñado por los miembros de la APP con vistas a fortalecer las conexiones y cooperación establecidas por el NACC. En otras palabras, Rusia se disponía a hacer de la necesidad virtud, completando su representación en Bruselas con 36 personas, de forma que el Consejo Permanente funcionara con fluidez. Rusia insistía en que una segunda ronda de ampliaciones sería inaceptable y que merecía un trato de igualdad con

⁴⁰ Joe BLACK: *Russia Faces NATO Expansion...*, cit., pág. 54.

⁴¹ Charles Phillippe DAVID y Jacques LEVESQUE (eds.): *The Future of NATO. Enlargement, Russia and European Security*, McGill-Queen's University Press, Nueva York, 1999.

la Alianza, mientras que comenzaba a cobijar la efímera esperanza de que la OTAN no iría más allá de la participación en misiones de paz, conectando las acciones de la APP con las de la OSCE y absteniéndose de tratar la seguridad regional en detalle. Salido en 1997, el documento oficial con la nueva doctrina de seguridad de la Federación Rusa daba particular mención a la OTAN:

“La influencia rusa ha menguado considerablemente en cuestiones internacionales que afectan nuestros intereses. En estas circunstancias, el deseo de muchas naciones de erosionar la posición rusa en la esfera política, económica y militar ha crecido. El escenario de la ampliación de la OTAN es inaceptable para Rusia, porque representa una amenaza a su seguridad nacional.”⁴²

Confirmando la retórica oficial rusa, en julio de 1998 se produjeron dos eventos de gran importancia simbólica: el Senado americano ratificó la ampliación de la OTAN declarando que la Alianza Atlántica era una manera de mantener los intereses vitales de EE.UU., y el Congreso americano impuso sanciones económicas a Rusia por tratar en armas con Irán. En cuestión de meses, sin embargo, llegaría un hecho de importancia sobre el terreno: en vista del deterioro humanitario en Kosovo, la OTAN lanzó un ultimátum a Belgrado bajo amenaza de ataques aéreos. Las amenazas aliadas tenían dos consecuencias cruciales para el Kremlin. Por un lado, si la OTAN hacía suya la defensa de los derechos humanos, muchos temían la interferencia occidental en Rusia a raíz de la crisis de Chechenia. Por otro lado, las acciones de la OTAN en Kosovo anunciaban que la Alianza podría intervenir en Europa sin que el poder de veto ruso en el consejo de seguridad de la ONU pudiera hacer nada por impedirlo.

En marzo de 1999, mientras la OTAN recibía a sus tres nuevos miembros de manera oficial, los esfuerzos diplomáticos en Rambouillet fracasaban a la hora de poner fin a la crisis en Kosovo, y el 24 de marzo, vencido el plazo concedido por la Alianza, comenzaban los bombardeos sobre Belgrado. Primakov, nombrado recientemente Primer Ministro ruso, y en ese momento de camino a Washington, giró en pleno vuelo, tomando el camino de vuelta a Moscú, y Rusia canceló sus contactos con la OTAN a todos los niveles. El representante de la OTAN en Moscú fue expulsado del país mientras que Yeltsin amenazaba el 10 de abril: “le he advertido a la OTAN, los americanos y los alemanes que no nos empujen a tomar medidas militares: de otra forma, habrá una guerra europea, quizá mundial”⁴³. En mayo, Chernomirdin reanudaba los contactos con la OTAN para negociar la participación en la KFOR. En uno de los momentos de popularidad más baja de Yeltsin, y mientras la *Duma* intentaba forzar su dimisión por la vía de la moción de censura, el Presidente ruso reaccionó destituyendo a todo el Gobierno por sorpresa. Sergei Stepashin, sustituto de Primakov, fue también destituido en breve y reemplazado por un total desconocido, de nombre Vladimir Putin. A finales de 1999 Rusia y Bielorrusia firmaban un tratado donde acordaban enfrentarse a la ampliación de la OTAN. Yeltsin, en una declaración algo sarcástica, quizá devolviendo algo de la retórica de la ampliación, explicaba que ese tratado no estaba dirigido contra nadie, “ni siquiera contra Clinton”⁴⁴. En diciembre de 1999, Yeltsin

⁴² *Ibid.*

⁴³ Luis Matías LÓPEZ: “Yeltsin amenaza con entrar en Guerra”, *El País* de 10 de abril de 1999, pág. 2.

⁴⁴ Rodrigo FERNÁNDEZ: “Rusia y Bielorrusia se acercan”, *El País* de 9 de diciembre de 1999, pág. 3.

dimitió, y Putin se convirtió en Presidente en funciones, siendo elegido para el cargo en marzo del 2000.

IV. LO QUE PUEDE CAMBIAR PUTIN (1999-?)

El 10 de enero del 2000, Putin introdujo una serie de enmiendas en el Concepto de Seguridad Nacional, oponiéndose a la idea de una comunidad internacional unipolar dominada por EE.UU. y denunciando el desdén con que la OTAN trató al Consejo de Seguridad de la ONU durante la crisis de Kosovo. Una línea similar es la que sigue el “Concepto de Política Exterior”, aprobado por el nuevo Presidente en agosto de ese año:

“Los intentos de introducir conceptos como ‘intervencionismo humanitario’ o ‘soberanía limitada’ en la jerga internacional con vistas a justificar acciones de poder unilaterales que excluyen al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no son aceptables [...] Las líneas de acción políticas y militares actualmente no coinciden con nuestros intereses en materia de seguridad y ocasionalmente los oponen. Esto concierne principalmente a las provisiones del nuevo concepto estratégico de la OTAN, que no excluye llevar a cabo operaciones con el uso de la fuerza de la zona de ampliación del Tratado de Washington sin el permiso del Consejo de Seguridad de la ONU.”⁴⁵

La oposición a la OTAN ha continuado aun después de Yeltsin, pero Putin en los últimos años ha jugado sus cartas de una manera mucho más pragmática y con un discurso claramente más consistente. Hasta la Cumbre de Praga, en noviembre del 2002, en la que fueron oficialmente invitados a ser parte de la Alianza Atlántica los países bálticos, Putin, su ministro de exteriores, Ivanov, y su ministro de defensa, Sergueyev han asegurado una cooperación fluida en los Balcanes, a través de la SFOR y KFOR. En marzo del 2001, hablando desde la capital lituana sobre la posibilidad de una segunda ronda de ampliación, declaró que “a pesar de que los recientes hechos en los Balcanes demuestran que la OTAN no contribuye a incrementar la seguridad europea, cada país debe definir sus propias prioridades nacionales”⁴⁶, a la que acompañó otro pronunciamiento sugiriendo que ningún país era libre de escoger sus prioridades nacionales a expensas de otro. Aunque las turbulentas reacciones de la administración Yelstin parecen haber terminado, y a pesar de que los rusos parecen agradecer esta vuelta a una diplomacia más normal y estable, el juego geopolítico sigue en boga, y uno de los mejores ejemplos sigue dándolo la relación entre Rusia y la OTAN, y en cómo la Alianza Atlántica sigue percibiéndose desde Moscú. En palabras de Bobo Lo:

“Aun cuando la posición del Kremlin se ha suavizado considerablemente desde que Putin llegó al poder, Moscú sigue estando convencido de que la ampliación está dirigida principalmente contra Rusia, y no, como se insiste desde Bruselas, en la promoción de la estabilidad y la democracia en Europa Oriental.”⁴⁷

⁴⁵ “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation”, *on-line* en <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>, 2000.

⁴⁶ “Putin suaviza su actitud respecto a la OTAN”, *El País* de 31 de marzo de 2001, pág. 8.

⁴⁷ Bobo LO: *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Blackwell, Oxford, 2003, pág. 72.

Habíamos comenzado con una cita de Gorbachov, y terminaremos citando la respuesta del actual Presidente ruso a la pregunta de si Rusia formará algún día parte de la OTAN:

“Depende de la OTAN de la que estemos hablando; si hablamos de una Alianza genuinamente transformada que conceda a Rusia una participación igual y plena entonces sí; si por el contrario hablamos de la OTAN que tomó las armas en Kosovo, en flagrante violación de las decisiones de la ONU, entonces no estamos interesados a hablar del tema, ni siquiera en teoría.”⁴⁸

La realidad geopolítica que subyace a las declaraciones oficiales entre Rusia y la OTAN durante los noventa, y que en parte hemos intentado desentrañar aquí, continúan vigentes y pueden leerse entre las líneas de la respuesta de Putin. Porque la ampliación de la OTAN a 26 miembros, culminada este año, y las tensiones notoriamente abiertas en el Consejo Euroatlántico a raíz del unilateralismo bélico desplegado por EE.UU. y sus aliados en Irak, abren paso a la posibilidad de que la Alianza Atlántica pierda su filo militar en los próximos años y vaya transformándose en una organización política sin capacidad de intervención como la demostrada en Kosovo. Si acertamos, y si la Unión Europea va consolidando una estructura de defensa propia (lo que quizás sea más difícil), entonces no debe rechazarse, al menos en teoría, la eventual entrada de Rusia en una OTAN que le ofrezca “una participación igual y plena” como la que demanda Putin...aunque en términos de *realpolitik*, eso le sirva de poco. Como en todo, el futuro trae más preguntas que respuestas.

⁴⁸ Joanna GRANVILLE: “The Effect of NATO expansion...”, cit., pág. 69.