

## **CAPÍTULO CUARTO**

# **EL IMPACTO DEL NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN EN LAS RELACIONES ENTRE LA OTAN Y RUSIA**

## EL IMPACTO DEL NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN EN LAS RELACIONES ENTRE LA OTAN Y RUSIA

Por EVA DÍAZ PÉREZ

### INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre la Alianza y Rusia constituyen una de las cuestiones más complejas e impredecibles de la agenda de seguridad y defensa euro-atlántica de los próximos años.

Los respectivos nuevos conceptos —el nuevo concepto de seguridad ruso (enero de 2000) y el nuevo concepto estratégico de la OTAN (abril de 1999)— apuestan por visiones estratégicas del mundo opuestas entre sí —multipolaridad versus unipolaridad— y sus respectivos contenidos se han alejado, en mayor o menor grado, del espíritu de confianza y cooperación que hizo posible la firma del Acta Fundacional de Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad el 27 de mayo de 1997.

El Acta Fundacional (AF) representó entonces la culminación de los esfuerzos de las partes por iniciar una relación asentada sobre bases cualitativas nuevas que permitieran dejar atrás los esquemas de confrontación dominantes durante la guerra fría. El péndulo de la historia invirtió su sentido abriendo una oportunidad única en el proceso de reconciliación entre Rusia y Occidente; en el preámbulo del AF se podía leer que *la OTAN y Rusia no se consideran adversarias la una de la otra. Ambas comparten el objetivo de superar los vestigios de la confrontación y competición anterior y el refuerzo de la confianza mutua y la cooperación.*

Tres años después —primavera de 2000— la percepción rusa de este proceso es de absoluto fracaso. Ninguna de las expectativas puestas en él se han visto cumplidas, principalmente su aspiración de consolidar un estatus que le garantizara ser tratada en pie de igualdad, en la definición y gestión de los asuntos europeos de seguridad.

El principio de la desilusión con Occidente tuvo su origen a comienzo de la década de los noventa cuando Rusia comenzó a percibir, cada vez con mayor claridad, que la región de Europa Central y Oriental no permanecería como zona neutral (1) y que las demandas de sus países a favor de garantías de seguridad y participación en las instituciones de seguridad europeas (OTAN, WEU) comenzaban a obtener respuestas. Cuando en julio de 1997 la OTAN invitó formalmente a Polonia, Hungría y la República Checa a convertirse en los nuevos miembros de la Alianza el desencanto con Occidente aumentó significativamente. Para Rusia aquello significó el fracaso de la doctrina Kozyrev la cual, aunque no había prohibido explícitamente el ingreso de estos países en las instituciones europeas de seguridad, sí había aspirado a retrasar o debilitar en lo posible dicha integración.

La culminación del desencanto ruso con Occidente sobrevino de golpe en el escaso espacio de dos meses cuando Rusia asistió, primero, al ingreso efectivo de Polonia, Hungría y la República Checa en la Alianza, al inicio de la campaña aérea sobre Kosovo, doce días después (24 de marzo de 1999) y, finalmente, el 24 de abril, a la aprobación del Nuevo Concepto Estratégico (NCE) de la OTAN que, al incluir las misiones no artículo V, dotaba a la Alianza de un derecho de intervención, potencialmente global.

Estos tres acontecimientos fueron percibidos por la mayoría de la elite política rusa y su opinión pública como unidos por un mismo hilo conductor, dirigido a alterar el equilibrio de fuerzas en Europa y a usurpar el papel de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la estabilidad mundiales. Entre la OTAN y Rusia se abrió una brecha muy profunda que propició en Rusia un cambio radical de actitud hacia Occidente y la redefinición, por ende, de sus intereses estratégicos.

---

(1) Tras la desaparición de la URSS, Rusia intentó (doctrina Kvitsinsky) mantener como zona neutral la región de Europa Central y Oriental.

En la Europa post-Kosovo las relaciones entre la OTAN y Rusia entraron en punto muerto. Había que empezar desde cero. En el otoño de 1999 la OTAN comenzó a elaborar una estrategia que hiciera posible la reconstrucción de las relaciones con Rusia, sin que ello supusiera, bajo ningún concepto, expresión alguna de excusa por su actuación en la crisis de Kosovo.

Uno de los primeros pasos visibles de esta estrategia tuvo lugar con la organización de la visita de Lord Robertson, Secretario General de la OTAN, a Moscú el 16 de marzo del 2000. Esta visita representó el punto de partida en la búsqueda de un nuevo *modus vivendi* entre la OTAN y la Rusia post-Yeltsin.

Con la llegada a la presidencia de Rusia de Vladimir Putin el pasado 26 de marzo, la OTAN mantiene la vista puesta en las novedades de contenido y estilo que configurarán tanto la nueva política exterior y de defensa rusas (actualmente en proceso de gestación), como la política interior, ya que ésta influirá decisivamente en la elección de los intereses y objetivos rusos que ha de defender y obtener en el plano internacional, así como en el tipo de relación que Rusia quiera restablecer en el futuro con la OTAN y su NCE.

En todo caso, la OTAN tiene por delante el doble desafío de contener el impacto negativo de su NCE en las relaciones con Rusia y de procurar la viabilidad política y militar del NCE en lo referente a las operaciones no artículo V —de prevención y gestión de crisis— y al ingreso de nuevos países en la Alianza. Esto último, no depende sólo de la voluntad de los miembros de la Alianza y del estado de sus opiniones públicas llegado el momento, sino también de la variable rusa. En este sentido, la OTAN se enfrentará a un cálculo de riesgo fundamental cuyo resultado determinará la sostenibilidad del NCE a medio y largo plazo. Se trata de valorar la capacidad real de Rusia para imponer límites prácticos o impedir la realización del NCE en los dos casos citados arriba. Un error de cálculo de la OTAN al respecto podría degenerar en una sobre-reacción rusa (si se dieran una serie de circunstancias adicionales que en su momento expon-dremos) y en un conflicto abierto entre las partes. En definitiva, la OTAN tendrá que sopesar si la implementación futura de su NCE, tras el punto de inflexión marcado por su intervención en Kosovo sin una resolución previa del Consejo de Seguridad de las NNUU, puede realizarse a costa de causar de nuevo una suspensión, o incluso la ruptura, de las relaciones con Rusia.

Nuestra introducción pone de relieve hasta qué punto la adopción por la Alianza de un NCE y la reacción rusa al mismo constituyen una dialéctica abierta y evolutiva. Por esta razón, y para abordar el estudio más detallado de la cuestión, hemos marcado la existencia de tres etapas que se corresponden con las sucesivas reacciones rusas en el tiempo pasado y presente, y con las posibles reacciones futuras (análisis prospectivo) frente al Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, y su impacto en los intereses de Rusia y en las relaciones entre ésta y la OTAN.

## LA RESPUESTA REACTIVA DE RUSIA

La primera de las consecuencias del nuevo concepto estratégico de la OTAN en las relaciones OTAN-Rusia tuvo lugar cuando aquel no estaba ni siquiera aprobado, sino en fase final de elaboración y discusión. El capítulo dedicado a la prevención y gestión de crisis, donde se incluyen las operaciones de respuesta a crisis, se consolidó *de hecho* antes del 24 de marzo de 1999, cuando la OTAN comenzó la campaña aérea sobre Kosovo.

Esta campaña —denominada operación Fuerza Aliada— (2) marcó un punto de inflexión en las relaciones entre la OTAN y Rusia. En Rusia, los bombardeos sobre los territorios de Kosovo y de Serbia produjeron el desbordamiento final de los resentimientos acumulados hacia la OTAN. Los intereses rusos se ignoraban, la cooperación en pie de igualdad con Occidente quedaba reducida a un mero eslogan. En suma, la historia se estaba escribiendo sin la participación de Rusia en ella.

A partir de ese momento, lo políticamente correcto en Moscú, independientemente de la oposición que uno ocupara dentro del abanico de los partidos políticos, era ser anti-OTAN. Nadie podía contrarrestar esto abiertamente. La lucha de poder dentro del Kremlin y en su torno en un año electoral (3) y, abierta ya la carrera hacia la sucesión de Yeltsin, no impidió que las mismas fuerzas enfrentadas en ella ofrecieran una posi-

---

(2) La utilización del término campaña o de otros tales como operación, etc, tuvo mucho que ver con la intención de evitar el término guerra por su mayor impacto psicológico sobre la opinión pública.

(3) En esa época, las elecciones a la Duma estaban previstas para el 19 de diciembre y las elecciones presidenciales para junio de 2000, siendo estas últimas finalmente adelantadas al 26 de marzo de ese mismo año, tras la dimisión del presidente Yeltsin el 31 de diciembre de 1999.

ción cohesionada respecto a la condena de la acción de la OTAN. Igualmente, la información de los medios de comunicación sobre la actuación de la OTAN fue muy agresiva y hostil desde el principio y a lo largo del conflicto, contribuyendo a crear un clima nacional en el que la OTAN, y en particular los Estados Unidos, personificaban, de nuevo, la rivalidad estratégica con Occidente y la fuente de humillación y exclusión de los intereses rusos. Detrás del conflicto de Kosovo, Rusia vio el objetivo de los Estados Unidos de establecer una influencia permanente de Occidente sobre los Balcanes a expensas de Rusia.

Incluso los sectores más jóvenes, los que potencialmente tenían más acceso a fuentes occidentales de información y a Internet, se unieron a esta corriente de sentimiento anti-occidental, lo que entonces nos permitió constatar, tal y como ha quedado demostrado con la elección de Vladimir Putin como nuevo presidente de Rusia, que el nacionalismo no se limitaba ya a los extremos del espectro político, tanto de izquierdas (partido comunista) como de derechas (los liberales de V. Zirinovsky), sino que se trataba de un sentimiento que calaba en la sociedad en general. A principios de mayo las encuestas de opinión en Rusia mostraban que un 95% de los ciudadanos condenaba los bombardeos de la OTAN.

El 2 de mayo, el Washington Post (4) publicaba un artículo del historiador ruso Roy A. Medvedev que describía claramente cómo, desde la perspectiva de Rusia, se interpretaban los bombardeos de la OTAN y las razones de la indignación rusa. Así el autor exponía como tales las siguientes: a) “the strong strike the weak. (...) It is unacceptable to the Russian understanding of justice. The participation of Turkey and Germany — whose historic guilt before the Serbian people, not only in this century but before, is far from forgotten — adds to the anger”; b) “The armed strike the unarmed (...) There are hundreds of dead and wounded on the Serbian side (...) But there is not a single dead or wounded NATO soldier. From the point of view of Russian people, this unequal conflict isn't even war, it's a massacre”; c) “A Slav, Orthodox country is being destroyed (...) In all European wars of the past 300 years, Serbia has been Russia's ally”; d) “Serbia is being beaten to humiliate and teach Russia a lesson (...) Many Russians believe that the destruction of Serbia was conceived as a demonstration of the West's strength and invincibility. It was intended to break Russia's

---

(4) MEDVEDEV, ROY A. “*The talk of Moscow. Why they say Nyet*”. Washington Post, 2 de Mayo de 1999. Pg. B1.

will, to put a stop to the integration process of Slav peoples”; e) “The West deceived and robbed Russia (...) trying to turn it into a source of raw materials. Russia was being squeezed not only out of international politics but also out of the international economy”.

En consecuencia, dada la reacción suscitada por los bombardeos de la OTAN, los círculos de opinión que antes del estallido del conflicto se habían mostrado más pro-occidentales en Rusia (y ya muy debilitados desde la crisis financiera del 17 de agosto de 1998), quedaron deslegitimados moralmente al perder el argumento de mayor peso con el que seguir justificando una actitud cooperativa, o al menos tolerante, con la OTAN: ya no podían sostener el carácter estrictamente defensivo de la Alianza. Esta percepción de la realidad es la que sugerían las palabras del ministro de Asuntos Exteriores ruso, Igor Ivanov, en un discurso en la Duma el 27 de marzo de 1999: “Habiendo acabado de incorporar tres nuevos miembros, la OTAN ha demostrado automáticamente su naturaleza agresiva”.

Además de esta reacción del pueblo y de la clase política rusa, entre el sentimiento y la lógica política, hay que subrayar que la decisión de la Alianza de intervenir en Kosovo supuso la violación del espíritu y de la letra del Acta Fundacional (AF) firmada entre la OTAN y Rusia en París, en mayo de 1997. En este sentido, los argumentos dignos de considerar son los siguientes:

- La decisión de los países miembros de la OTAN de utilizar el uso de la fuerza contra un país soberano que, en ningún caso, había atacado el territorio de algún aliado iba en contra de lo acordado en el AF (5): “To achieve the aims of this Act, NATO and Russia will base their relations on a shared commitment to the following principles (...) refraining from the threat of use of force against each other as well as against any other state, its sovereignty, territorial integrity or political independence in any manner inconsistent with the United Nations Charter and with the Declarations of Principles Guiding Relations Between Participating States contained in the Helsinki Final Act”. Por tanto, la operación Fuerza Aliada de la OTAN despertó en Rusia ansiedades profundas y la firme creencia entre muchos de que, la próxima vez, las bombas de la OTAN podrían

---

(5) Reproducimos la versión en inglés oficial del Acta Fundacional al no disponer de una traducción oficial en español de dicho documento.

caer sobre territorio de la Federación Rusa (en el Caúcaso, por ejemplo).

- La OTAN empleó el uso de la fuerza sin la autorización previa de una resolución del Consejo de Seguridad, lo que también infringía el principio del AF que establecía “the prevention of conflicts and settlement of disputes by peaceful means in accordance with UN and OSCE principles”. También se obviaba la parte del AF que establece que “This Acta does not affect, and cannot be regarded as affecting, the primary responsibility of the UN Security Council for maintaining international peace and security (...)”. En suma, para Rusia se había producido una inversión unilateral, inaceptable, de algunos de los pilares básicos del Derecho Internacional acordados por la Comunidad Internacional tras la II Guerra Mundial y que debían seguir regulando las relaciones internacionales dentro de un sistema mundial en fase unipolar.

Frente a esta realidad, la OTAN defendió, de principio a fin, el argumento de la defensa de los derechos humanos y de los valores sobre los cuales se construye la nueva Europa para justificar el uso de la fuerza contra el régimen de Milosevic y su campaña de limpieza étnica y expulsión masiva de los albanokosovares asentados en Kosovo. Recalcando la idea de que la operación no era una guerra dirigida contra el pueblo de Serbia, la OTAN consideró que, a pesar de la ausencia de una resolución del Consejo de Seguridad dando luz verde a su intervención, sí existía base legal suficiente para actuar. Un año después del inicio de la operación Fuerza Aliada, la OTAN publicó y distribuyó entre los medios de comunicación un documento de reflexión del nuevo secretario general de la OTAN, Lord Robertson de Port Ellen. En este documento de 27 páginas titulado “*Kosovo one year on. Achievement and Challenge*” y en su apartado titulado “*Could it have been done better?*” puede leerse que los Aliados fueron muy sensibles en la consideración del asunto de la existencia o no de una base legal para actuar y que, finalmente, el Consejo del Atlántico Norte resolvió que existía base legal suficiente apoyándose en los argumentos siguientes: a) “the Yugoslav government’s non compliance with earlier UN Security Council resolutions (6); b) the warnings from the UN Secretary General about the dangers of a humanitarian disaster in Kosovo;

---

(6) El Consejo de Seguridad en la resolución 1199, de 23 de septiembre de 1998, determinó la existencia de una amenaza para la paz, pero no autorizó el uso de la fuerza.



c) the risk of such a catastrophe in the light of Yugoslav's failure to seek a peaceful resolution of the crisis; d) the unlikelihood that a further UN Security Council resolution would be passed in the near future; e) The threat to peace and security in the region" (7). Además de lo anterior, en ocasiones la OTAN se apoyó también en el artículo 51 de la Carta de las NNUU (8) y en el hecho de que, concluida la operación en Kosovo, la resolución 1244 de 10 de junio de 1999 (aprobada con la sola abstención de China) le otorgó implícitamente una legitimación a posteriori.

En lo que afecta a las relaciones OTAN-Rusia el tercero de los argumentos citados (la improbabilidad de que una resolución del Consejo de Seguridad fuese a ser aprobada en el futuro cercano) es el de mayor calado, porque sobreentiende que Rusia hubiera ejercido el derecho de veto en el Consejo de Seguridad y que las acciones necesarias para poner fin a la crisis humanitaria hubieran sido imposibles de adoptar. La urgencia de la situación creada por el éxodo de refugiados fue un factor de presión determinante para la Alianza, y tanto entonces, como hoy, resulta muy difícil entrar a valorar si se hubiera podido lograr el apoyo de Rusia (y de China) para obtener un mandato del Consejo de Seguridad *a tiempo*. La OTAN tuvo que elegir entre actuar en Kosovo y asumir el alto riesgo que ello suponía para la preservación de sus relaciones con Rusia, o bien asumir el coste de no actuar. La OTAN estimó mayor el segundo. Rusia recibió la decisión como una bofetada, no perdonando que, en aras de los derechos humanos, (argumento, por otro lado, al que nunca otorgaron credibilidad alguna) la OTAN sacrificara sus relaciones con Rusia y que ésta viera acentuada en el mundo entero la debilidad de su influencia en la defensa de sus intereses.

Por lo tanto, la cuestión de la legitimidad de la intervención fue uno de los factores que más influyó, y sigue influyendo, en el deterioro de las

---

(7) En la página 10 del documento citado, "*Kosovo one year on*", puede también leerse que "Nato had given to President Milosevic clear warning of what would happen if the demands of the international community were ignored. The essence of coercive diplomacy is that a threat of force, to be credible, must be backed by real force if necessary. NATO was not bluffing".

(8) El artículo 51 de la Carta de las NNUU establece que "ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de la Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales (...)".

relaciones entre la OTAN y Rusia. Para las democracias occidentales la consolidación del principio de injerencia humanitaria como nueva norma de Derecho Internacional significa un avance cualitativo en la defensa efectiva de los derechos humanos y, por ende, la supeditación de la conducta de los Estados a nuevos valores. La razón de estado, entendida en términos de poder, más que supeditar los intereses del Estado a ciertos valores morales, hace de estos un interés de Estado. Para Rusia esta postura es una fuente de inseguridad que amenaza su integridad territorial, ya que bajo su punto de vista, la razón de estado, entendida en términos de poder, es en sí misma el más alto estándar moral en los asuntos internacionales. Por lo tanto, donde Occidente habla de valores, Rusia sigue hablando de intereses. Esta es la nueva línea divisoria.

Las diferencias entre la OTAN y Rusia en este debate, que el conflicto de Kosovo llevó a cotas muy altas, reflejan tanto la oposición que puede nacer entre los conceptos de derecho y de justicia, como las tensiones propias de un sistema y un derecho internacionales en transición. Mientras que parte de la comunidad internacional (CI), principalmente aquella que representa a las sociedades industriales avanzadas, se inclina por ir creando, a través de la práctica, una nueva norma de derecho internacional que contemple tanto el derecho como el deber de injerencia humanitaria, otra parte de la comunidad internacional —Rusia incluida— se aferra a la supervivencia del derecho vigente que consagra el principio de no interferencia en los asuntos internos de los Estados. El principio de no interferencia pertenece a la categoría de las normas de *ius cogens*. Estas normas son reconocidas y aceptadas por la CI de los Estados como normas que no admiten acuerdo en contrario y que sólo pueden ser modificadas por una norma ulterior de Derecho internacional que tenga el mismo carácter. Por lo tanto, para sustituir el principio de no interferencia por una norma que admitiera la interferencia en los asuntos internos de los estados por razones humanitarias, y sobre la que basar intervenciones como las de la OTAN en Kosovo, sería necesario el acuerdo unánime de la CI. Sin embargo, en el momento actual, la CI opta por apoyarse en principios distintos en la búsqueda de soluciones para los conflictos de alto riesgo humanitario, lo que en suma corresponde a la existencia de visiones opuestas del mundo (9). Cabe añadir que, sin duda alguna, uno de los

---

(9) Consecuentemente con lo expuesto, reiteramos la idea de que, de momento, sólo cabe afirmar la existencia de una práctica de injerencia humanitaria, cada vez más generalizada, pero no de un derecho de injerencia.

obstáculos que impiden la emergencia del consenso necesario para convertir la práctica de la injerencia humanitaria en un derecho tal es el doble rasero con que dicha práctica se lleva a cabo y que determina que muchos estados, entre ellos Rusia, se opongan a ella.

En estrecha relación con lo anterior, no puede olvidarse que el inicio de la operación Fuerza Aliada se produjo cuando, sin estar aprobado el nuevo concepto estratégico de la Alianza, se especulaba sobre el tipo de base legal con que la OTAN respaldaría sus futuras nuevas misiones fuera del área de sus miembros. El precedente que Kosovo asentó apuntaba a que la OTAN podría, en adelante, considerar deseable, pero no indispensable, la obtención de un mandato de las NNUU para sus nuevas misiones.

La redacción final del NCE, una vez aprobado, recogía la determinación de la Alianza de continuar buscando la resolución pacífica de los conflictos conforme a la Carta de las NNUU y la de llevar a cabo sus nuevas misiones de prevención y gestión de crisis bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las NNUU (10). Sin embargo, Rusia no otorgó, ni otorga, credibilidad a dicha afirmación, como veremos al estudiar después el espíritu y la letra de la nueva doctrina militar rusa y el nuevo concepto de seguridad ruso. Desde la óptica rusa la OTAN trata de reemplazar el papel de las NNUU en el mantenimiento de la paz y de seguridad internacionales. A esta percepción rusa, contribuye el que el NCE en este punto pueda ser objeto, llegado el momento, de interpretaciones distintas, lo que en definitiva refleja, a pesar del consenso alcanzado para aprobar el NCE, la existencia de opiniones muy distintas entre los miembros de la Alianza sobre este asunto. La Alianza no expresa un sometimiento exclusivo e indispensable a la carta de las NNUU, con lo cual, en el futuro, la ejecución, con o sin mandato de las NNUU, de una misión fuera de área en apoyo de la seguridad colectiva va a depender, además de la voluntad de sus miembros en el caso concreto, del comportamiento de diversos fac-

---

(10) En el preámbulo del nuevo concepto estratégico de la OTAN puede leerse que "In fulfilling its purpose and fundamental security tasks, the Alliance will continue to respect the legitimate security interests of others, and seek the peaceful resolution of disputes as set out in the Charter of the United Nations". Además, en el apartado titulado "conflict prevention and crisis management" se establece que "(...) Nato recalls its offer, made in Brussels 1994, to support on a case-by-case basis in accordance with its own procedures, peacekeeping and other operations under the authority of the UN Security Council or the responsibility of the OSCE, including by making available Alliance resources and expertise".

tores, entre ellos, el respaldo o no de Rusia (y de China) a la misión en cuestión. La oposición sistemática al ejercicio de la Alianza de alguna de sus nuevas misiones, unida al ejercicio del veto en el Consejo de Seguridad, incrementaría las posibilidades de que la Alianza volviera a considerar la repetición del precedente asentado por Kosovo, siempre y cuando la valoración de la reacción rusa no sobrepasara un nivel de riesgo asumible. De ahí que la evolución futura de las relaciones entre la OTAN y Rusia constituya un elemento primordial en la inclinación de la Alianza hacia una interpretación u otra de su propio concepto estratégico en este punto concreto.

Retomando la idea inicial de este capítulo —el impacto en las relaciones OTAN/Rusia de la primera operación no artículo V de la OTAN— pasamos a citar el conjunto de medidas *reactivas* que el gobierno ruso adoptó frente a la OTAN nada más iniciar ésta su operación en Kosovo.

- \* Retirada del jefe de la representación militar ante la OTAN, el teniente general Viktor ZAVARZIN, el 24 de marzo.
- \* Expulsión de los oficiales de información de la OTAN en Moscú (11).
- \* Retirada del representante ruso ante SHAPE, el general Anatolii Kripolapov, el 29 de marzo.
- \* Sin embargo, el representante permanente ante la OTAN, Sergei Kisl-yak, no fue llamado a retirarse.
- \* Las relaciones con la OTAN fueron suspendidas y el Consejo Permanente Conjunto (CPC), principal foro de consultas establecido por el Acta Fundacional para ser utilizado en momentos de crisis, quedó inoperante al retirarse de él los rusos. Los efectos de esta decisión fueron muy negativos para ambas partes, pero especialmente para Rusia, ya que se negó a sí misma la posibilidad de ejercer influencia alguna en los acontecimientos mediante el diálogo en este foro. En el seno de la OTAN esta reacción rusa sentó muy mal y dio lugar a que la OTAN, durante las semanas posteriores al final del conflicto, fuera muy reacia a dar el primer paso de acercamiento hacia Rusia para activar el CPC de nuevo, al subrayar que siendo los rusos los que se retiraron, a ellos correspondía la iniciativa de volver. En ningún caso la OTAN estaba dispuesta a ser vista como demandante de cooperación o a que su acción de acercamiento, dentro de su idea de elabo-

---

(11) Los oficiales de información de la OTAN en Moscú eran el diplomático francés Alex Shakhtakhtinsky y el coronel alemán Manfred Diehl.

rar una nueva estrategia para reconstruir las relaciones con Rusia, fuera valorada como un premio a los rusos por su salida con portazo del CPC.

- \* El 25 de marzo el gobierno ruso reiteró su compromiso con el cumplimiento de la resolución de las NNUU 1160 que prohibía el envío de material de guerra a la República Federal de Yugoslavia. Si bien la detención en abril, territorio húngaro, de un convoy humanitario procedente de Rusia, en el que se halló material sospecho de poder ser utilizado en el conflicto, evidenció un intento frustrado de erosión de este principio (12).
- \* Rusia no retiró a su contingente de soldados en Bosnia-Hezergovina, pero se les ordenó seguir las órdenes del Jefe de Estado Mayor ruso, en vez de las provenientes de SACEUR (el superior de A. Kripolapov).
- \* El 14 de abril Viktor Chernomyrdin fue nombrado representante especial del Presidente Yeltsin para la labor de mediación diplomática en el conflicto.
- \* Hacia finales de marzo las declaraciones procedentes tanto del gobierno ruso como del Jefe de Estado Mayor, Anatoliy Kvashnin, aseguraban que Rusia no consideraba el envío de asesores militares a la zona. El 24 de abril Chernomyrdin afirmó que no habría armas rusas en Yugoslavia ni que más barcos serían enviados al Adriático. Las informaciones sobre el reclutamiento y el envío de voluntarios eran contradictorias.
- \* No obstante, a finales de abril, el primer jefe adjunto del Estado Mayor ruso, Valeriy Manilov, declaraba que Rusia podría revisar su decisión de no enviar asistencia técnica-militar a Yugoslavia si la OTAN decidiera desplegar sus tropas en el terreno.

En conjunto, las decisiones llevadas a cabo por Rusia en la fase inicial del conflicto fueron reactivas (retirada de representantes y del CPC), pero la posición mantenida a lo largo del conflicto ha sido calificada de realista y oportunista por expertos como James Sherr y Steven Main, quienes la resumen de esta forma: "Russia has been pursuing a policy of realism and opportunism. Thus far, it has avoided scoring own goals in its diplomacy

---

(12) El convoy contenía, según la información proporcionada por el embajador húngaro en Moscú, Ernoe Keskeny, cinco vehículos armados, 31 camiones de doble uso, y otros ocho camiones cargados con cantidades de combustible no necesario para el viaje de dicho convoy.

and has adhered to its stated course of *balance and responsible* action (...) It has avoided steps that could *draw it into conflict*. Yet whilst its immediate aim is to halt the conflict, its broader aim is to undermine NATO. Chernomyrdin is seeking to make Russia indispensable to the West (through bilateral channels, as well as the G-8) whilst side-lining the Alliance" (13).

La dura retórica anti-OTAN del gobierno ruso para el consumo interno de su opinión pública no podía respaldarse con acciones más allá de las diplomáticas, no ya sólo por el estado ruinoso de la economía y del ejército, sino porque esa postura fue la que resultó más conveniente en función de la lucha de poder que se estaba librando en el Kremlin en torno a sucesión de Yeltsin.

En definitiva, situación inevitable para algunos, error estratégico para otros, lo cierto es que el uso de la fuerza como parte de la búsqueda de una solución al conflicto de Kosovo hizo que las relaciones OTAN-Rusia volvieran a estar presas en algunas de las inercias de la guerra fría. Cuando el 10 de junio de 1999 terminó oficialmente la operación Fuerza Aliada, la OTAN y Rusia, si bien no se percibían como enemigas en los términos clásicos de la guerra fría, si se contemplaban como rivales, en los nuevos términos de una paz muy fría.

## **LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE LA OTAN Y RUSIA**

A lo largo de toda la segunda parte del año 1999, la OTAN concentró sus esfuerzos en la elaboración de una estrategia para la reconstrucción de las relaciones con Rusia y en la superación de los numerosos obstáculos que dificultaban este objetivo.

El primero de los obstáculos residía en lograr que Rusia, a pesar de considerar que la operación Fuerza Aliada en Kosovo había violado el Acta Fundacional (AF), consintiera en reanudar las relaciones con la OTAN

---

(13) SHERR, JAMES y MAIN, DR STEVEN. "*Russian and Ukrainian perceptions of events in Yugoslavia*". The Conflict Studies Research Centre. Royal Military Academy Sandhurst. England.

Esta política, por otro lado, coincide con lo expresado por Yeltsin en su discurso a la nación del día 30 de marzo de 1999; en este discurso manifestó que Rusia había realizado una elección y que ésta era la de no dejarse arrastrar al conflicto.

sobre la base de dicho documento, sin necesidad de negociar uno nuevo. Para Rusia el AF —documento principal en torno al cual se había intentado articular la cooperación OTAN-Rusia desde mayo de 1997— había fallado al no haber impedido el uso de la fuerza por la OTAN. La estimación de que, tal vez, la cooperación con la OTAN había alcanzado su techo estaba muy presente en algunos de los círculos del poder.

En el periodo de tiempo anterior a la intervención de la OTAN en Kosovo, la implementación del AF y el funcionamiento del Consejo Conjunto Permanente (CPC) no habían sido realmente satisfactorias. La cooperación con Rusia no era tan constructiva como pudiera parecer desde fuera y la falta de confianza entre las partes persistía (14). Expertos de la talla de Henry Kissinger escribieron en su momento duras críticas contra el AF y las posibilidades reales de cooperación que podía facilitar entre la OTAN y Rusia: “The Founding Act seeks to graft a system of collective security on top of an alliance system. This has never worked no matter how cleverly legal points are argued” (15).

También es cierto que dentro de OTAN existían y existen comentarios muy críticos acerca del AF (16). Estos comentarios subrayan que el AF se presta a interpretaciones muy divergentes, lo que repercute muy negativamente en su implementación; añaden, por otro lado, que el AF se firmó en un clima de gran presión en el que las partes, cada una por motivos distintos, consideró esta firma un imperativo. El tiempo ha puesto de manifiesto que tanto la OTAN como Rusia tenían intenciones y expectativas distintas sobre los niveles de cooperación a alcanzar en el marco ofrecido por el AF. En su preámbulo se establecía que “The Act defines the goals and mechanisms of consultation, cooperation, joint

---

(14) El eminente profesor norteamericano, David Yost, recoge en su reciente y excelente libro “*NATO Transformed*” (pg.145) una cita de Kissinger en “The dilution of NATO” en la que puede leerse que en mayo de 1998 se informó de que el Consejo Permanente Conjunto “had made little headway because of procedural confusion and Moscow’s persistent distrust of an organization that it long considered its enemy. Senior NATO diplomats say that unless the council starts to show progress, it could soon wither into insignificance and ultimately push Russia into a more isolated posture. Russia has refused to approve a security agreement to facilitate the exchange of information, backed away from establishing military liaison missions and balked at signing up for a military cooperation agenda under NATO’s Partnership for Peace program that includes all other states of the former Soviet Union (...)”:

(15) Cita también recogida por David Yost en su libro “*NATO Transformed*” (pg. 292).

(16) Algunos oficiales de la OTAN han llegado a calificar el Acta Fundacional de documento nefasto.

decision making and joint action that will constitute the core of mutual relations between NATO and Russia". En este sentido, la OTAN no tenía intención de alcanzar un nivel de cooperación en el que ella y Rusia adoptaran decisiones conjuntas o llevaran a cabo acciones conjuntas; antes bien, la aspiración de Rusia apuntaba a todo lo contrario ya que su objetivo a largo plazo era y es conseguir formar parte del mecanismo de adopción de decisiones en condiciones de igualdad real. En suma, no es exagerado afirmar que el tiempo y los hechos han dejado al descubierto que tanto la OTAN como Rusia tenían respectivamente su segunda agenda de intenciones.

No obstante, es justo tener en cuenta que el CPC fue puesto a prueba cuando ni siquiera había transcurrido el tiempo suficiente para que las partes superaran muchas de las inercias de la guerra fría y compartieran un nivel real y aceptable de confianza para avanzar en su cooperación. Entre la firma del AF y el comienzo de la operación de la OTAN en Kosovo sólo transcurrieron 22 meses, un tiempo relativamente corto, de ahí que, a pesar de las críticas expuestas, el AF y su espina dorsal, el CPC, fueran mecanismos que murieron casi nada más nacer; su desarrollo se frustró el 24 de marzo de 1999. No obstante, y contemplando las cosas desde otro punto de vista, podría afirmarse igualmente que precisamente la fragilidad de la cooperación y el diálogo establecidos hasta la fecha impidieron que el CPC sobreviviera a su primera crisis.

Durante los últimos seis meses de 1999 no estuvo claro si los rusos optarían o no finalmente en favor del AF como documento válido sobre el que volver a construir la cooperación y el diálogo con la OTAN. Algunos altos oficiales del ejército ruso, como V. Manilov, (17) declararon que descartaban la continuación del AF y que Rusia exigiría establecer bases cualitativas nuevas cuya esencia debía consistir en: a) una participación real y completa de Rusia en la evaluación sistemática de la situación estratégica militar, incluidas las situaciones de crisis que requieren la atención de la comunidad internacional; b) en una participación en condiciones de igualdad en el proceso de decisión relativo a la gestión de crisis y a la implementación de las medidas adoptadas para su resolución. Por otro lado, algunos funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso opinaban que Rusia exigiría de la OTAN reafirmar su compromiso con el AF

---

(17) Declaraciones de Valeri Manilov el 20 de octubre de 1999 en el Centro de Información ruso en Moscú.



(que bajo ningún concepto se repitiera lo ocurrido en Kosovo), además de una suspensión indefinida de su futura ampliación (Rusia ofrecería a cambio garantías de seguridad a los países en espera de ingresar en la Alianza).

Evidentemente algunas de estas exigencias resultaban inaceptables para la OTAN ya que iban en contra de su nuevo concepto estratégico, el cual incluía tanto las nuevas operaciones de respuesta a crisis —operaciones no artículo V— como el compromiso de permanecer abierta a la entrada de nuevos miembros.

En el marco de las circunstancias descritas, los contactos entre Rusia y la OTAN en el CPC en los meses que siguieron a la finalización de la operación Fuerza Aliada se limitaron estrictamente al tema de Kosovo (todo lo relativo al cumplimiento de la resolución 1244 y los problemas al respecto sobre el terreno). Aunque la OTAN era consciente de la importancia decisiva de lograr una cooperación satisfactoria en este asunto para avanzar en la reconstrucción de las relaciones con Rusia, lo cierto es que las reuniones del CPC fueron muy desalentadoras (18); el CPC entró en una dinámica que lo expuso a un vacío de eficacia y de sentido y a incrementar el riesgo que suponía una nueva retirada de la parte rusa del mismo, si ésta terminaba por percibir que no era posible discusión o defensa alguna de sus intereses en dicho foro.

Otro elemento que entorpecía el futuro de las relaciones entre la OTAN y Rusia era la inestabilidad política dominante en la fase final de la era Yeltsin. La dimisión del Presidente Yeltsin el 31 de diciembre de 1999 y la aparición de la figura de Vladimir Putin como nuevo presidente en funciones parecían aconsejar a la OTAN esperar para avanzar en su estrategia, hasta conocerse los resultados de las elecciones presidenciales en Rusia el 26 de marzo del 2000 y las nuevas líneas de la política rusa.

Sin embargo, desde principios de año los esfuerzos de la OTAN se dirigieron a hacer posible una visita del Secretario General de la OTAN a Moscú. El establecimiento entre las partes de la agenda y el acuerdo sobre el contenido del comunicado conjunto que se daría a la prensa fueron muy difíciles de acordar hasta el último momento. Igualmente, no fal-

---

(18) Ver artículo de la autora sobre los problemas en el CPC en el otoño de 1999. Eva Díaz "OTAN-RUSIA: relaciones en punto muerto". Revista Ejército. Madrid. Diciembre de 1999. Nº 706.

taron los temores dentro de OTAN a que la visita pudiera fracasar de ser manipulada por V. Putin con fines electorales (19) o si la cuestión de los derechos humanos y la segunda guerra de Chechenia tomaba demasiado protagonismo. Finalmente, Lord Robertson llegó a Moscú la noche del 15 de febrero para entrevistarse al día siguiente con Putin.

La visita permitió salir tibiamente del estancamiento en el que la recuperación de las relaciones se encontraba desde hacía meses. "I think we have moved from permafrost into slightly softer ground", dijo Lord Robertson a los periodistas en Moscú. "We consider each other as important strategic partners in guaranteeing security in Europe and the world" manifestó por su parte el ministro de asuntos exteriores ruso, Igor Ivanov. También quedaron despejadas las dudas sobre la pervivencia del AF: "They affirm (NATO and Russia) that they will observe in good faith their obligations under international law, including the UN Charter, (...) They will promote the strengthening of security in the Euro-Atlantic area on the basis of the Founding Act and through cooperation within the Permanent Joint Council" (20). La OTAN conseguía, pues, mantener a flote el documento que su operación Fuerza Aliada había violado.

La actitud de Putin contribuyó al éxito de la visita y fue, a decir verdad, un elemento de sorpresa que hizo reflexionar a la OTAN sobre el posible inicio de una nueva estrategia del presidente en funciones con la que conducir en el futuro sus relaciones con la OTAN. El politólogo Dmitri Trénine escribía el 17 de febrero "nous sommes dans une situation où le message politique est plus important à ce stade que les détails concrets de la coopération. Poutine estime qu'il doit améliorer les relations avec l'Occident" (21).

---

(19) En el seno de la OTAN se temía que V. Putin pudiera aprovechar la visita del Secretario General de la OTAN para emplear la retórica anti-OTAN y ganar votos entre un electorado nacionalista en el que los sentimientos anti-OTAN y anti-Occidente estaban muy acentuados desde la intervención de la OTAN en Kosovo.

Por otro lado, la visita causó sus más y sus menos entre el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso y el Ministerio de Defensa ruso, este último contrario a que la visita del SG de la OTAN tuviera lugar.

En el periódico ruso Sedgonya del día 16 de febrero de 2000, Oleg Odnokolenko escribía: "confrontation with NATO at present is objectively to the advantage only of the military and the generals of the military-industrial complex who without such a weight adversary as NATO will automatically lose their posts and a substantial slice of the budget cake".

(20) Citamos un extracto del comunicado de prensa conjunto que fue emitido tras la visita de Lord Robertson a Moscú.

(21) "Nos encontramos en una situación en la que el mensaje político es más importante a estas alturas que los detalles de la cooperación. Putin estima que debe mejorar las relaciones con Occidente". Dmitri Trénine. La Libre Belgique, 17 de febrero de 2000.

Sin embargo, a pesar de las consideraciones anteriores y de las declaraciones diplomáticas de las partes, la realidad de fondo sólo permitía hablar, en ese momento, de un restablecimiento del contacto y del diálogo entre la OTAN y Rusia, pero no de la cooperación en el seno del CPC, con el fin de ampliar las discusiones en dicho foro más allá del tema de Kosovo. Un extracto de un comentario emitido el día 17 de febrero por Interfax refleja esto muy bien —“what is the net outcome of the dialogue between Russia and NATO which took place in Moscow? If you leave aside the exchange of pleasantries, one can say that the parties have not given up their former positions and assessments with the exception of the main thing: they have agreed to resume cooperation in despite of their assessments”—. También en la televisión rusa se comentaba que “Russia and NATO are re-establishing relations after the serious cooling of relations over the Balkans crisis and the Chechen war. But the two sides are unlikely to make concessions on the main issues...However, judging by everything, Moscow and Brussels prefer a good quarrel than a bad peace” (22).

En consecuencia, el compromiso de las partes de intensificar el diálogo en el CPC para que abarcara un amplio abanico de temas de seguridad empezó a concretarse el día 15 de marzo, cuando en el cuartel general de la OTAN las partes se reunieron para hablar de diversos temas (23), incluidos el nuevo concepto estratégico de la OTAN, el nuevo concepto de seguridad ruso y el nuevo proyecto de doctrina militar rusa. Además, el interés de la OTAN de poder enviar de nuevo a Moscú oficiales de información obtuvo una acogida inesperada por parte rusa ya que ésta incluso sugirió la posibilidad de aceptar el que el estatus de éstos fuera el de oficiales de enlace. Por otro lado, la OTAN y Rusia anunciaron que sus expertos militares iniciaban consultas dirigidas a la preparación de las reuniones futuras del Consejo Permanente Conjunto en los niveles de ministros de defensa y de asuntos exteriores.

Ahora bien, hay que subrayar con especial énfasis que en la reconstrucción de las relaciones entre la OTAN y Rusia la ausencia de consenso entre los miembros de la Alianza acerca de la estrategia a seguir en este

---

(22) Extracto de un comentario realizado en la televisión NTV International el 16 de febrero de 2000.

(23) Los temas en discusión abarcaron también la no proliferación nuclear, el control de armas de destrucción masiva y los esfuerzos de reducción de armas convencionales en Europa.

proceso y el ritmo conveniente de la misma representan un problema de primer orden dentro de la organización. Un coronel de la OTAN experto en Rusia lo reconocía abiertamente al exclamar *“nosotros (la OTAN) no sabemos lo que queremos, pero los rusos si saben lo que quieren”* (24).

Entre los diecinueve miembros de la OTAN existen visiones distintas sobre el techo que puede o debe alcanzar la cooperación con Rusia. No resultaría exagerado afirmar que será muy difícil consensuar una línea de acción común frente a Rusia y que, quizás en el futuro, sin ánimo de ser pesimistas, tengamos que escribir no sobre la estrategia de la OTAN para construir sus relaciones con Rusia, sino sobre la inexistencia auténtica de la misma o el fracaso en los esfuerzos por crearla. A lo anterior se añade la duda de cómo utilizar positivamente los contactos y los progresos que, de forma bilateral, realicen ciertos países con Rusia, sin que ésta pueda aprovechar la ocasión para crear o explotar divisiones en la Alianza, para sobrepasarla o para enfrentarla con la Unión Europea, la cual cuenta con su propia estrategia para Rusia (25).

Parece absolutamente necesario que, si la OTAN quiere alcanzar con Rusia un nivel de cooperación significativo, tendrá que identificar una serie de temas y ámbitos de trabajo en los que incluir la adopción conjunta de decisiones y el establecimiento de mecanismos para llevar a cabo acciones conjuntas; esto podría considerarse en algunas de las esferas en las que Rusia muestra un gran interés por cooperar con la OTAN, como por ejemplo en el combate del terrorismo internacional, control y desarme, etc. En este sentido, el AF establece: *“the Joint Permanent Council will provide mechanisms for consultation, coordination and, to the maximum extent possible, where appropriate, for joint decisions and joint action with respect to security issues of common concern”*. En definitiva, se trata de acordar una interpretación homogénea de este párrafo (ya mencionamos las ambigüedades interpretativas a que este documento se prestaba)

---

(24) Por respeto al anonimato de la fuente de información, como autora de este artículo prefiero omitir el nombre del coronel que hizo esta observación en el contexto de un intercambio personal de impresiones sobre la evolución de las relaciones entre la OTAN y Rusia.

(25) Esta última posibilidad queda contrarrestada por el hecho de que la mayoría de los miembros de la Unión Europea lo son también de la OTAN y no se prestarían, en principio, a fomentar la rivalidad UE-OTAN, salvo que el proceso de formación de la IESD (Identidad Europea de Seguridad y Defensa) llegara a debilitar peligrosamente el vínculo transatlántico.

para, a continuación, determinar entre los 19 países de la Alianza, primero, y luego entre éstos y Rusia, hasta qué punto las posibilidades que encierra pueden utilizarse y cómo hacerlo. Tanto la primera parte (el acuerdo a 19) como la segunda (el acuerdo a 19+1) se revelan por igual muy difíciles, pero el avance en esta dirección es lo único que puede revitalizar el CPC *de verdad* y evitar que el AF se convierta en un documento muerto en la práctica.

En suma, Acta Fundacional, a pesar de sus defectos, permite alcanzar unos niveles de diálogo y de cooperación lo suficientemente amplios como para hacer posible el objetivo de una relación constructiva entre la OTAN y Rusia. Si los rusos han accedido a mantener el AF como base sobre la que reconstruir las relaciones con la OTAN es porque esperan que, *esta vez*, se implemente en la dirección del cumplimiento de sus expectativas, que no son otras que el convertirse en socios de igual a igual y, a largo plazo, formar parte del mecanismo de decisiones en condiciones reales de igualdad. La OTAN no puede ignorar esta realidad, so pena de querer conformarse con una relación con Rusia al estilo y con la agenda propia de la guerra fría.

En la persecución del objetivo de revitalizar el CPC estamos sin duda ante un proceso gradual en el que procede combinar asuntos de menor relieve, pero que contribuyen a la confianza entre las partes (como los intercambios de visitas, la diseminación de información a través del centro de la OTAN en Moscú, la colaboración entre expertos y académicos, las publicaciones de artículos en periódicos influyentes en Rusia sobre las actividades y la política de la OTAN, el reciclaje de oficiales retirados, la planificación civil en situaciones de emergencia o desastres naturales, la cooperación científica, etc) con la persecución de objetivos más ambiciosos, como los expuestos, a fin de mejorar sustancialmente los niveles de cooperación previos a la suspensión de relaciones en marzo de 1999.

Estados Unidos, Polonia y la República Checa son los países que, de momento, mantienen una *línea dura* dentro de la Alianza en todo lo relacionado con el restablecimiento de las relaciones con Rusia y, por ende, son los más reacios a elevar el techo de la cooperación hacia los niveles que ésta demanda. Otros países, como Alemania, se han mostrado más abiertos al respecto, considerando en algún momento utilizar la posibilidad que el AF ofrece para realizar operaciones conjuntas con Rusia, en concreto operaciones de paz, sobre la base del caso-por-

caso, y bajo la autoridad del Consejo de las NNUU o bajo la responsabilidad de la OSCE (26).

Pensamos que esta vía de cooperación merece ser objeto de mayor exploración por parte de los miembros de la Alianza. Teniendo en cuenta que el nuevo concepto estratégico de la OTAN ha incluido entre sus nuevas misiones las operaciones de paz (como operaciones no artículo V) algunos analistas sugieren que podría estudiarse la elaboración de una doctrina conjunta de actuación en estos casos, que especificara los requisitos legales y humanitarios mínimos que pueden justificar este tipo de operaciones. Puesto que el nuevo concepto estratégico de la OTAN ha eliminado la dependencia exclusiva del mandato de las NNUU como fuente de legalidad de las nuevas misiones, es imprescindible contar con una fuente de legitimidad que permita actuar en situaciones en las que atenerse estrictamente a la legalidad puede dañar gravemente y sin reparo la defensa efectiva de los derechos humanos y la justicia en general.

La distinción entre legalidad y legitimidad es de gran relevancia en este debate; así el investigador Martín Ortega (en referencia a Kosovo) señala que una acción ilegal puede ser legítima si es justa o si, en otras palabras, se dirige a alcanzar principios fundamentales del Derecho Internacional, aunque para ello se salte el curso de acción indicado por ciertas normas del mismo (27). Ahora bien, la necesidad de recurrir a estas distinciones para explicar la conducta de algunos estados y el constatar que, de nuevo, se recurre a la noción de guerra justa e injusta (el mismo nuevo proyecto de doctrina militar rusa utiliza estas nociones) es la más clara advertencia de la crisis profunda por la que atraviesa el Derecho Internacional en este ámbito.

En el futuro, la determinación de los miembros de la Alianza para ejecutar las nuevas misiones sin arriesgar el grado de cohesión entre sus

---

(26) Al respecto, el Acta Fundacional establece la cooperación en el área de "joint operations, including peacekeeping operations, on a case-by-case basis, under the authority of the UN Council or the responsibility of the OSCE, and if Combined Joint Task Forces (CJTF) are used in such cases, participation in them at an early stage".

(27) Respecto a la distinción entre legalidad y legitimidad, Martín Ortega añade que la legitimidad es una noción multifacética conectada no sólo con el derecho internacional, sino también con la política internacional, la ética internacional, la opinión pública y la idea de justicia. Estas declaraciones están recogidas en su presentación del Seminario The legitimacy of the Crisis Response Military Operations, organizado por el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea Occidental, en mayo de 1999, en París y al cual la autora fue invitada a participar.

miembros y sin tener de frente a Rusia va a depender de cómo se resuelva esta cuestión. No obstante, este es un debate que va más allá de las tensiones que suscita entre la OTAN y Rusia y que se enlaza con lo que ocurre en torno a la reforma pendiente del Consejo de Seguridad (28) y del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para incluir en él, de obtenerse el apoyo suficiente, una cláusula que limite la soberanía de los estados (permitiendo la interferencia en sus asuntos internos) si se produjera un caso de genocidio en el interior de sus fronteras.

Por otro lado, no queremos dejar de reflejar aquí la opinión de aquellos otros analistas que advierten de una creciente instrumentalización de los refugiados y de la ayuda humanitaria en el contexto de conflictos tanto civiles como internacionales, así como de los riesgos inherentes a la conducción por los estados de políticas exteriores inspiradas en su propia *legalidad moral* (29). Algunos incluso señalan que la insistencia de Occidente sobre los derechos humanos puede provocar una nueva guerra fría con Rusia (30).

## **LA COMPATIBILIDAD DEL NUEVO CONCEPTO ESTRATEGICO DE LA OTAN (NCE) CON LA ESTRATEGIA DE RECONSTRUCCIÓN DE LAS RELACIONES CON RUSIA**

Al analizar la compatibilidad del NCE de la OTAN y la estrategia de ésta para reconstruir las relaciones con Rusia varios escenarios de futuro son

- 
- (28) MAMOU, JACKY presidente de Médicos del Mundo, en un artículo publicado en *Le Monde*, el 5 de enero de 2000, sugirió la idea de crear una Oficina Internacional Humanitaria como órgano subsidiario del Consejo de Seguridad de las NNUU, así como la necesidad de elaborar criterios objetivos de evaluación de la vulnerabilidad de los pueblos.
- (29) Mr. Weisbrode (investigador en el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres) en un artículo del día 23 de noviembre de 1999 en *The Wall Street Journal* escribió lo siguiente: "When George Kennan made his last appearance before the U.S. Congress in 1991, he announced that the era of Wilson had finally arrived, by which he probably meant self-determination on a global basis. But we should not forget that this same Mr. Kennan warned us sternly many years before about *the read skein of legalism-moralism that Wilsonianism represents*".
- (30) Opinión recabada del analista belga Joris Van Bladel, experto en temas rusos, y bien conocedor del estado de ánimo actual de la clase política y militar rusa en lo concerniente a los derechos humanos.
- Cabe mencionar también que en Abril de 2000, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa decidió suspender el derecho de voto a sus 18 parlamentarios rusos y solicitar al Comité de Ministros el inicio del procedimiento para la expulsión de Rusia de esta organización. Las razones para ello se deben principalmente a las violaciones de los derechos humanos cometidas por miembros del ejército ruso durante la segunda guerra de Chechenia.

posibles: a) Las diecinueve naciones integrantes de la Alianza respaldan una estrategia de la OTAN que, a medio plazo, mejora sustancialmente la confianza entre las partes, al satisfacer algunas de las aspiraciones rusas (como la adopción conjunta de decisiones y la ejecución de acciones conjuntas, en algunos casos); Rusia presenta una postura más acomodaticia hacia algunas misiones no artículo 5 y hacia una segunda ampliación de la OTAN (31); b) la estrategia de la OTAN cae bajo el dominio de los países más inflexibles frente a las aspiraciones rusas; las relaciones OTAN-Rusia no se recuperan sustancialmente y Rusia amenaza con *cualquier* tipo de respuesta si la OTAN lleva a cabo de nuevo una misión no art.5 sin mandato de las NNUU o si efectúa una segunda ola de ampliación. La implementación del NCE implica un riesgo considerable y su viabilidad política y militar quedan reducidas; c) La OTAN persigue la viabilidad política y militar del NCE *a toda costa* y las relaciones entre la OTAN y Rusia se desploman de nuevo y arrastran al fracaso la estrategia para su recuperación; d) no todos los miembros de la Alianza respaldan esta última opción; la cohesión de la Alianza se resiente y el NCE de la OTAN queda desplazado *de hecho* por la formación y actuación de las coaliciones voluntarias —*coalitions of willing*—.

Este conjunto de escenarios (la lista no pretende agotar la posibilidad de algún otro) pone de relieve la existencia de una relación simbiótica entre el futuro de las relaciones OTAN/Rusia y el futuro del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN en términos de viabilidad política y militar.

Envolviendo esta relación simbiótica está el globo de aire que representan los acontecimientos, altamente impredecibles, ligados a la futura evolución de la situación interna en toda la Federación Rusa (FR). La incidencia de este factor sobre el resto es fundamental porque de él depende, más que de ningún otro, la percepción rusa de las relaciones internacionales y su posición en el sistema internacional y, por ende, el tipo de reacción o sobre-reacción (32) que en ella podrían suscitar las decisiones de la Alianza.

Dicho lo anterior, el lector puede hacerse una idea de cuántos factores influirían en la respuesta a la pregunta de cómo reaccionaría Rusia si la

---

(31) Siempre y cuando dicha ampliación no incluya a los países Bálticos, tal vez ni siquiera a Bulgaria y Rumania; es decir, se trataría de una segunda ola de ampliación reducida exclusivamente a Eslovenia.

(32) En inglés, *overreaction*.



OTAN, en congruencia con su NCE, realiza, si lo estima de nuevo necesario, una operación similar a la Operación Fuerza Aliada o cualquier otra que entrara dentro de la categoría de las llamadas *crisis response operations*; o si procediera a la segunda y tercera fases de ampliación.

La evaluación rusa de cuáles serían sus alternativas estratégicas frente a la aceptación o el rechazo de estas posibilidades dependería del *tiempo* en que éstas surgieran, y de cómo en ese momento preciso Rusia pudiera evaluar su capacidad de respuesta en términos de influencia político diplomática, fuerza militar, recuperación económico-social y el carácter hostil o amigo de su entorno geopolítico, principalmente dentro de la propia Federación Rusa (en el Caucaso, en el lejano Oriente) y en los nuevos países de Asia Central. Esto último es de particular importancia.

Mientras que son pocos los que creen que la ex Unión Soviética pueda reaparecer como tal, la mayoría sí consideran que si alguna vez cabe hablar de la re-emergencia de Rusia, esto tendrá su origen en un afianzamiento de los lazos con los nuevos estados de Asia Central, en el seno de una Comunidad de Estados Independientes renovada y plenamente integrada. Sin embargo, este objetivo que para Rusia es vital tropieza con el obstáculo del acercamiento cada vez mayor de algunos de estos estados a la OTAN (en especial, de aquellos que integran el llamado Grupo GUUAM) (33) a través, principalmente, del Programa reforzado para la Paz. Este Programa, dice el NCE, es el principal mecanismo para forjar lazos *prácticos de seguridad* entre la Alianza y sus socios. Si bien el compromiso de defensa mutua que recoge el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte sigue marcando una diferencia esencial entre los miembros y los socios de la Alianza, lo cierto es que el contenido del nuevo Programa para la Paz desdibuja la línea de separación entre éstos en otros ámbitos. Rusia valora negativamente para sus intereses esta evolución, que contempla la posibilidad futura de que en el marco de este programa sus miembros participen en operaciones (PfP), lideradas por la OTAN, porque ello no excluye que éstas pudieran tener lugar algún día en uno de los estados de Asia Central, otrora pertenecientes a la Ex Unión Soviética.

---

(33) El grupo GUUAM lo forman Georgia, Ucrania, Uzbekistan, Azerbayán y Moldova. Este grupo es considerado como "disidente" dentro de la CEI al aspirar sus miembros a un nivel de acercamiento a OTAN inaceptable para Rusia. Las declaraciones de algunos de ellos, como Georgia, manifestando su interés por pertenecer a la OTAN han causado un empeoramiento de las relaciones con Rusia.

La evolución de Ucrania es también una cuestión de primer orden estratégico y psicológico. La cooperación entre la OTAN y Ucrania (34) se desenvuelve a un ritmo muy positivo y el gobierno del presidente Kuchma mantiene su política bi-vectorial de integración con las instituciones europeas y de cooperación con Rusia (esta última es indispensable por motivos económicos y de dependencia energética). La clase política ucraniana en el poder e importantes miembros de su elite intelectual opinan abiertamente que el objetivo de pertenencia a la OTAN existe en el largo plazo, pero que su sociedad no está preparada para apoyarlo en este momento. Consideran que plantear ahora esta cuestión de forma abierta en Ucrania iría en contra de la consecución de “la causa” a largo plazo. Lo cierto es que en Ucrania la percepción de las relaciones con Occidente presenta diferencias sustanciales según se hable del este o del oeste de Ucrania. Esta fisura, junto con otras (la cuestión de Crimea, por ejemplo) es la que Rusia podría tratar de agudizar, más aún si la unión entre Rusia y Bielorrusia fuera completa y efectiva en todos los órdenes a lo largo de la próxima década (35). Además, Rusia percibe con creciente preocupación el ritmo con el que avanza la relación entre la OTAN y Ucrania, en el contexto de la cual tuvo lugar, por primera vez, la reunión de la Comisión OTAN-Ucrania en Kiev a principios de 2000. Igualmente disgusta la creciente cooperación entre Ucrania y Polonia, y entre ésta y los países Bálticos.

En el AF Rusia aceptó implícitamente la ampliación de la Alianza al acordar que las relaciones con la OTAN se basarían en una serie de principios entre los que figuraba el respeto a que todos los estados pudieran elegir los medios que garantizaran su seguridad (36). Rusia albergaba aún

---

(34) Aunque el conflicto de Kosovo tuvo también un impacto muy negativo sobre la opinión pública en Ucrania y la RADA condenó la intervención en la OTAN, el gobierno fue el primero en presentar un plan de paz para la resolución del conflicto.

(35) Sin duda alguna, tanto la cuestión ucraniana, como la situación en Bielorrusia, son temas de una envergadura suficiente como para requerir un estudio aparte de los mismos que nosotros no podemos abordar ahora por limitaciones obvias de espacio y por el enfoque de este trabajo.

Rusia y Bielorrusia firmaron en diciembre de 1999 un tratado que prevé para el año 2005 la armonización de sus legislaciones, impuestos, políticas de defensa y de fronteras y una moneda única. Pero de momento ambas naciones siguen siendo entidades distintas en los organismos internacionales; el tratado también prevé un parlamento conjunto con un Cámara de Representantes elegida directamente y una Cámara de la Unión compuesta por delegados de los dos parlamentos nacionales.

(36) “To achieve the aims of this Act, NATO and Russia will base their relations on a shared commitment to the following principles: (...) The respect for the sovereignty, independence and territorial integrity of all states and their inherent right to choose the means to ensure their own security, the inviolability of borders and peoples’ right of self-determination as enshrined in the Helsinki Final Act and other OSCE documents”.

la esperanza de que la OTAN reconsiderara su decisión; sin embargo, no ocurrió así, la primera ampliación se produjo y la OTAN reiteró en su NCE que permanece abierta a la entrada de nuevos miembros. Entre las condiciones que se establecen para la entrada de un nuevo miembro figura el que ello refuerce la seguridad y estabilidad de Europa en su conjunto.

De ahí que analistas como Irina Isakova piensen que la OTAN debería tener muy en cuenta la evolución de los intereses vitales de Rusia en esta zona, antes de proceder a una segunda y tercera ampliación; la doctora Isakova llama la atención sobre el hecho de que para la Federación Rusa el periodo más difícil será el comprendido entre los años 2005 y 2010. En esos años se estima un aumento de la dependencia de Rusia de las reservas naturales de los países de la CEI y también el auge de las tensiones en el flanco sudeste de la FR (en torno a la lucha por el control de los recursos naturales de la región del mar Caspio y de los corredores energéticos que atraviesan el Cáucaso), así como en las regiones del lejano Oriente. Algunas de las regiones del lejano Oriente como Krasnoyarsk (en el este de Siberia) son críticas para Rusia por sus recursos. Su secesión produciría la división de la Federación en dos (La Rusia europea y la Rusia del Lejano Oriente). Aunque no podemos entrar en los detalles de las teorías actuales sobre la desintegración o no de la FR o la relación entre el centro y las regiones, sí queremos insistir en que si Rusia percibe un entorno en descomposición, ello influirá, sin ninguna duda, en su reacción frente a las acciones de la OTAN.

En esta línea, la doctora Isakova estima que en la decisión sobre futuras ampliaciones, la OTAN debería considerar “the (the Russian) nation’s capabilities to answer to the perceived threat. According to Russian military experts, the Russian military will have to go through a major rearmament process in 2005-2010. Only five per cent of modern weapons systems would be in use by the Russian Armed Forces by the year 2005 (...) The degradation of the space monitoring components of the strategic weapons systems is expected by 2000-2010. The last fact —the loss of effectiveness of the space monitoring of the tactical theatre— might become decisive in producing Russian exaggerated counter reaction, especially if the crisis are in close proximity to the Russian borders” (37).

---

(37) ISAKOVA, IRINA. “*The Nato-Russian relationship one year after: next steps after first enlargement?*”. Rusi Journal October 1998. Pp.17-18.

En consecuencia, si la OTAN ignora los intereses de Rusia y la forma en que ésta percibe las amenazas de su entorno, no se podría descartar que tuviera que hacer frente a una sobre-reacción de Rusia. El que este país posea armas nucleares hace de tal posibilidad un riesgo no asumible. Además, el posible uso de Rusia de armas nucleares tácticas para mantener la integridad de la Federación Rusa es una opción que ha dejado de ser *inexistente o poco probable*.

Contrariamente a las opiniones dominantes que sostienen que poner un límite geográfico a la ampliación serviría a crear *nuevas líneas de división* en Europa, otros empiezan a defender con insistencia lo contrario: el establecimiento de límites geográficos claros contribuiría a calmar las ansiedades rusas y traería mayor estabilidad a Europa. Sugieren que la OTAN debería declarar que los países de Asia Central no son candidatos a ser miembros de la Alianza; algunos incluso sugieren que lo mismo se haga respecto de los países Bálticos cuya entrada en la OTAN Rusia califica de "casus belli" (38). A lo anterior no faltan las advertencias sobre el riesgo de que los países de Europa Central y Oriental candidatos a la entrada en la Alianza persigan implícitamente, una vez miembros de ella, una agenda anti-rusa (ya hemos mencionado el calificativo de nuevos "hard-liners" que reciben Polonia y la República Checa).

Frente a esta postura, no están ausentes los que señalan que esta última posibilidad conlleva más riesgos y que las sucesivas ampliaciones tienen que tener lugar *cuanto antes*. Si la Alianza da marcha atrás con algunos países en su declarada política de puertas abiertas, éstos podrían volver a mirar hacia Moscú y la Alianza perdería irremediablemente su credibilidad frente a ellos. En cualquier caso, en un sentido u otro, el proceso de expansión tendrá que ser revisado, no más tarde del 2002, en el marco de una nueva Cumbre; para los países que continuarán esperando a las puertas de la OTAN para ingresar en ésta, la Alianza tendrá que recurrir a una gran dosis de imaginación para estirar con nuevos contenidos o fórmulas el Programa para la Paz.

---

(38) Tampoco procede infravalorar la reacción rusa ante el posible ingreso en la OTAN de Bulgaria y de Rumania, dos países con vínculos culturales con Rusia y con una situación geo-económica muy importante al servir de enlace entre Europa y el sur del Cáucaso y Asia Central. Además, dada la inestable situación en los Balcanes, el ingreso de estos dos países en la Alianza (y eventualmente el ingreso también de Moldova) deterioraría, si cabe aún más, la influencia de la política rusa en los Balcanes.

Rusia mantiene una postura contradictoria ante una nueva Alianza de naturaleza híbrida que combina la función que le otorga su razón de ser inicial —la defensa colectiva de sus miembros— con las nuevas misiones que han facilitado su renovación y continuidad tras el final de la guerra fría — las ligadas a la seguridad colectiva—. Por un lado, Rusia rechaza las nuevas misiones de la OTAN en las que ve un instrumento de los EEUU para afianzar un sistema mundial unipolar caracterizado por el uso unilateral de la fuerza. Lo que la OTAN se plantea como una nueva necesidad —la consideración de la seguridad en su sentido muy amplio (*global approach to security*)— para Rusia no es más que una excusa de la OTAN para dotarse de una capacidad de intervención global, lo que demuestra el carácter ofensivo más que defensivo de la Alianza y acentúa las ansiedades rusas. Sin embargo, por el contrario, Rusia estima que la nueva naturaleza de la OTAN le beneficia en el sentido de que permite una evolución de la Alianza en la que el peso de la seguridad colectiva puede llegar a desplazar al de la defensa colectiva terminando por diluir ésta, escenario al que Rusia podría contribuir con su ingreso en la Alianza y con sus planes, según algunos observadores, de subordinación de la OTAN a la OSCE a largo plazo (39). Así pudieran interpretarse las declaraciones de Vladimir Putin al corresponsal de la BBC el 5 de marzo de 2000 en las que aludió a la posibilidad de que Rusia ingresara en la OTAN siempre y cuando lo hiciera en condiciones de igualdad con el resto de los miembros. Con este tipo de retórica Putin siembra las semillas de la discordia entre los países de la Alianza, recoge beneficios entre los escasos partidarios de colaborar con la OTAN al mostrarles que es la Alianza la que con su no al ingreso de Rusia rechaza la cooperación con ella y, finalmente, no arriesga a perder apoyos entre los nacionalistas que no creen en la seriedad de la propuesta (40).

Sobre este tema Henry Kissinger opinó en su momento que dicha proposición confunde a todas las partes. “For Russia is in, but not of, Europe; it borders Asia, Central Asia, and the Middle East, and it pursues policies along these borders that are difficult to reconcile with NATO objectives. Russian membership would dilute the Alliance to the point of irrelevance” (41). Además de introducir el riesgo de renacionalización de las políticas de defensa de algunos miembros de la Alianza.

---

(39) OSCE: Organización de Seguridad y Cooperación en Europa.

(40) Stratfor Intelligence Analysis, Russia and NATO: Putin's Diplomatic Judo. 8 de marzo del 2000.

(41) Nota extraída del libro de Yost, David, NATO Transformed, United States Institute of Peace, Washington D.C, 1998, pp.151.

Aunque se pueda argumentar que la inclusión de las operaciones de respuesta a crisis en el NCE sirve para contener los conflictos evitando su extensión y la aparición de contingencias propias del artículo 5, lo cierto es que también puede producirse lo contrario. En todo caso, coincidimos con la opinión del profesor D. Yost cuando, con relación a este tema, sostiene en su excelente libro, *NATO Transformed*, que el principal desafío consiste en contener el impacto de las nuevas funciones de la OTAN sobre el propósito fundamental de la Alianza —la defensa colectiva— dentro de unos límites manejables (42). Si de alguna forma puede lograrse esto, sugiere el Dr. Yost, es sobre la base de una selección rigurosa de las operaciones en apoyo de la seguridad colectiva; y, en este mismo sentido, considera acertada la opinión de James Goodby cuando señala que los límites de la política internacional significan que la ejecución de acciones en apoyo de la seguridad colectiva se realice probablemente sólo de acuerdo con unas bases o criterios selectivos y que tales esfuerzos tendrán que “coexistir con las políticas nacionales dirigidas a mantener un equilibrio de poder”.

La introducción de unos criterios de selección permitiría a Rusia percibir la acción de la Alianza como más predecible y limitada en este ámbito. Igualmente, el reconocimiento en el NCE de que Rusia desempeña un papel único en la seguridad Euro-Atlántica necesariamente ha de venir respaldado por una consideración más sensible de los intereses rusos. Todo ello podría redundar en beneficio de las relaciones OTAN/Rusia y también en la propia viabilidad del concepto estratégico de la OTAN, el cual, en su implementación, necesita encontrar un equilibrio práctico entre sus antiguas y sus nuevas funciones. La Alianza no ha encontrado aún este equilibrio, aunque su intervención en Kosovo ha introducido nuevos elementos en el debate. En el trasfondo de la cuestión subyace lo que Inis Claude denomina la distinción entre un *sistema* de seguridad colectiva y una *ideología* de seguridad colectiva. Como Yost también explica al respecto: “Instead of undertaking the construction of a Wilsonian-style collective security system, the Allies have accepted the potent influence of the general ideology; rhetorically, at least, they have endorsed many of its principles, such as the idea that security is indivisible” (43).

---

(42) Yost, David. “In short, the central challenge is containing the impact of NATO’s new roles on the Alliance’s central purpose—collective defense—within manageable bounds”.

(43) Yost, David. *Idem*, pp. 293.

En otro orden de cosas, pero también en relación con el NCE y su impacto en las relaciones entre la OTAN y Rusia, no queremos dejar de mencionar la influencia indirecta, pero importante, que a la larga puede ejercer en éstas la evolución del proceso de construcción de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (el NCE apoya su creación *dentro* de la Alianza) y la ampliación de la Unión Europea. Hasta ahora ambos procesos han sido contemplados desde Moscú sin una especial preocupación, es más, la UE ha sido considerada “la buena” de Occidente y la OTAN como “la mala” (44). La UE y Rusia firmaron el 24 de junio de 1994 un Acuerdo de Partenariado y Cooperación que entró en vigor el 1 de Diciembre de 1997. Ese mismo año, Rusia acogió favorablemente la decisión del Consejo Europeo de Luxemburgo de iniciar las negociaciones de adhesión con cinco países, entre ellos Estonia; sin embargo, esta actitud positiva de Rusia hacia ambos procesos puede invertirse a medio, e incluso, corto plazo cuando Rusia los perciba y evalúe en profundidad y con detenimiento. Es interesante recordar lo que el anterior Embajador de Finlandia ante las NNUU escribía el 21 de enero en *Le Monde*: “pocos rusos parecen haber asimilado las profundas consecuencias del proceso de integración de la Unión Europea”. Sin embargo, tarde o temprano esto ocurrirá, probablemente a medida que se vaya acercando la fecha de ingreso de los nuevos países (cuando ésta sea fijada). Aun así, los primeros síntomas de un cambio de actitud pueden notarse ya a través de algunos comentarios de preocupación expresados en reuniones como la celebrada en febrero de 2000 para la constitución del Foro de Política Exterior y de Seguridad de la UE y Rusia (45). Por otro lado, a medida que la IESD vaya concretándose (independientemente del tipo de encaje final que tenga con la OTAN), Rusia podría ver en ello un nuevo elemento de hostilidad, dirigido a aumentar más aún su debilitamiento y aislamiento. No obstante, esta evolución negativa de los hechos puede evitarse adoptando los mecanismos necesarios para que Rusia pueda beneficiarse, sobre todo económicamente, en una Europa ampliada hasta sus fronteras (46).

---

(44) Expresión que adopto de mi maestro en temas rusos, el soviólogo Chris Donnelly, actualmente Asesor Especial del Secretario General de la OTAN para los Asuntos de Europa Central y Oriental.

(45) El Foro de Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea y Rusia se constituyó en la Sociedad Alemana de Política Exterior, en Berlín.

(46) Ello puede implicar una redefinición en el futuro de las relaciones entre la Unión Europea y Rusia.

## LA RESPUESTA CALCULADA DE RUSIA: LA NUEVA DOCTRINA MILITAR RUSA (NDRM) Y EL NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD RUSO (CSR)

En el estudio del impacto del NCE de la OTAN en las relaciones OTAN/Rusia, hasta ahora hemos visto la respuesta *reactiva* de Rusia (medidas adoptadas durante el conflicto de Kosovo) y la *compatibilidad* del NCE de la OTAN con la estrategia de recuperación de las relaciones con Rusia, a la luz de múltiples variables que pueden producirse o no en los próximos años y que incidirán en la viabilidad político-militar del Concepto. A continuación, la última parte de nuestro análisis se concentrará en lo que llamamos la respuesta *calculada* de Rusia al NCE de la OTAN, que tiene su reflejo en las novedades de contenido de su nuevo concepto de seguridad y de su nueva doctrina militar. Hablamos de respuesta calculada porque ambos documentos son producto de la reflexión que, en medios políticos y militares, ha originado la transformación del pensamiento ruso y la redefinición de los intereses de Rusia.

Durante el conflicto de Kosovo, el Ministro de Defensa ruso, mariscal Igor Sergeev, anunció que Rusia procedería a revisar su doctrina militar para tener en cuenta los resultados de la campaña aérea de la OTAN contra las fuerzas de Serbia. El 20 de octubre de 1999, el General Valeri Manilov declaraba al Rosinformtsentr (Centro de Información ruso) que *el nuevo concepto estratégico de la OTAN había sido completa y sistemáticamente analizado (...) y que las conclusiones de dicho análisis se reflejan en la doctrina militar rusa.*

El punto de partida o *antecedente* de esta respuesta de Rusia reside en la acción rusa que condujo a la toma del aeropuerto de Slatina, en Prístina, el 11 de junio de 1999. Esta acción mostraba el convencimiento que existía en ciertos centros de poder rusos de que Rusia no sería tomada en cuenta si no actuaba con fuerza calculada. Con dicha acción, el ejército ruso, que obtuvo el apoyo abrumador de la opinión pública rusa, marcó el punto de arranque para la reconstrucción de su legitimidad y de su moral, al tiempo que ponía de manifiesto la influencia creciente del "lobby" militar en el proceso político en Rusia. Para algunos expertos en temas rusos, como el eminente Chris Donnelly, aquello significaba un desplazamiento del poder hacia el campo del Ministerio de Defensa y de los servicios secretos, en detrimento de otros ministerios, en medio de la lucha feroz en torno a la sucesión de Yeltsin. Para otros tenía que ver con el deseo del pueblo ruso de asistir a un restablecimiento del orden y de la autoridad.



Sin faltar los que defendieron la idea de la existencia de un golpe de estado indirecto y, por ende, más difícil de detener y de evaluar en sus últimas consecuencias.

Esta tendencia ha tenido su continuación: a) en la forma en que se ha conducido y sigue conduciéndose la segunda guerra de Chechenia; b) en el papel que ésta guerra y la utilización política del ejército han desempeñado en la carrera de Vladimir Putin hacia la presidencia de Rusia; y c) en la permeabilidad de la opinión pública frente a los argumentos nacionalistas (47).

El pensamiento estratégico ruso dominante en la actualidad sigue manteniendo una percepción de las relaciones internacionales en términos de “equilibrio de poderes” (balance of power) factores geopolíticos y juegos de suma cero. Ello demuestra la contradicción en la que Rusia sigue atrapada al glorificar un pasado que, al mismo tiempo, se reconoce como fracasado (48).

Rusia evalúa su profunda crisis política, económica y social como algo provisional; de ahí su empeño en seguir reclamando un estatus de gran potencia porque considera que conserva el potencial necesario para recuperarlo, dado que su situación geoestratégica única y sus recursos así se lo garantizan. Esta es una firme creencia que se refleja en el preámbulo del nuevo concepto de seguridad ruso y que para muchos expertos significa una evaluación errónea de Rusia sobre la dimensión y duración de su declive, así como sobre la certeza de su recuperación. El llamado por algunos autores “consenso patriótico” percibe el final de la Unión soviética como algo antinatural en términos históricos y proclama el carácter único e independiente de la civilización rusa. La distancia que esto induce a marcar con Occidente no significa un rechazo general de los valores occidentales o la confrontación con el mismo; sin embargo, sí supone una disociación creciente con Occidente, reflejo de que la fase de apertura hacia éste se acerca a su final cíclico, como siempre ha ocurrido en ese histórico oscilar ruso entre Occidente y Oriente (49).

---

(47) Un análisis más detallado de este tema puede leerse en mi artículo OTAN-Rusia: relaciones en punto muerto. Revista *Ejército*. Diciembre, 1999; pp. 12-14.

(48) SIMON, GERHARD. “Russia’s Identity and International Politics”, *Aussenpolitik III/97*, vol.43, nº43, pp. 246.

(49) Reflexiones que recoge también Simon, Gerhard, *idem*.

Descendiendo, primero, a un análisis general (50) de la nueva doctrina militar rusa (NDRM) subrayaremos, a priori, que: a) el nuevo proyecto de la nueva doctrina fue hecho público con anterioridad a la aprobación del nuevo concepto de seguridad ruso, lo que se interpretó como la aspiración de sus redactores —el Centro para la Investigación Estratégica del Estado Mayor ruso— de influir en el contenido del futuro concepto de seguridad y, a su vez, como el intento del Ministerio de Defensa de obtener un presupuesto de defensa mayor (51); b) el hecho mismo de la publicación del proyecto el 9 de octubre en la *Estrella Roja*, puesto que esto lo abría al debate de la opinión pública; y c) el que fuera el resultado negociado de un conjunto de actores —Ministerios de Defensa, Interior y Exteriores, FSB (antiguo KGB) y FAPSI (Agencia Federal de Comunicaciones e Información del Gobierno)—. Esta colaboración entre poderes que habitualmente compiten entre sí hizo pensar en la existencia de un acuerdo dirigido a preservar cotas de poder, cualquiera que fuera el resultado de las elecciones presidenciales.

La NDRM, aprobada finalmente el 24 de abril de 2000, se divide en una introducción y tres secciones dedicadas, respectivamente, a los principios militares-políticos, militares estratégicos y económico-militares.

En su introducción expresa una visión de panorama internacional en un *estado dinámico de transición* en el que dos sistemas excluyentes tratan de prevalecer el uno sobre el otro: de un lado, el sistema unipolar que se percibe como una imposición de los Estados Unidos; de otro lado, un sistema multipolar en el que la Federación Rusa se sitúa como uno de sus centros de influencia. La teoría de la “multipolaridad” fue introducida e impulsada inicialmente por E. Primakov cuando en 1996 sustituyó a A. Kozyrev al frente del Ministerio ruso de Asuntos Exteriores e intentaba compatibilizar, desde el punto de vista ruso, la idea del equilibrio de poderes con el fenómeno de la globalización. Pero su aplicación práctica degeneró contraponiendo el “polo” ruso y el “polo” norteamericano, incidiendo en la rivalidad en vez de en la cooperación (52).

---

(50) Tanto el proyecto de nueva doctrina militar rusa, como el aprobado nuevo concepto de seguridad ruso son documentos de una extensión considerable cuyo estudio exhaustivo no podemos realizar aquí por obvias razones de espacio; nos limitaremos a exponer las novedades más destacables para el enfoque dado al tema de este trabajo.

(51) Referencia al análisis de la doctrina realizado por el experto Chris Donnelly a finales de octubre de 1999.

(52) KULAGIN, VLADIMIR. “*The World between Hobbes and Kant: A View from Russia, Contemporary Security Policy*”. Vol. 20, nº 22. Agosto, 1999.

La filosofía de política de exterior y de seguridad que subyace en este documento (y también en el nuevo concepto de seguridad ruso) está muy próxima a la línea de pensamiento encabezada por el primer ministro E. Primakov y sus seguidores (que aún hoy mantienen una notable influencia dentro del sistema político ruso). Primakov es un admirador de Aleksandr M. Gorchakov, Ministro de Asuntos Exteriores ruso durante treinta años, tras la derrota de Rusia en la Guerra de Crimea, y cuya política permitió a Rusia, a pesar de las dificultades externas e internas, mantenerse como potencia influyente en el escenario internacional. Así, en una conferencia de Primakov para conmemorar el 200 aniversario del nacimiento de Gorchakov citó las lecciones que, a su juicio, la Rusia de hoy podía extraer y aplicar de este brillante diplomático del siglo XIX, quien aconsejaba al Emperador Alejandro II que se concentrara en el desarrollo interno de Rusia, y que la totalidad de la política exterior se subordinase a este objetivo principal. La protección de los intereses nacionales rusos tenía que ser el objetivo primordial a perseguir y la política exterior rusa tenía que ser activa en este sentido, porque sin ella Rusia no podría realizar los cambios internos que necesitaba ni tampoco preservar su integridad territorial. En la configuración de sus aliados y enemigos Rusia debería mantenerse flexible y aprovechar las diferencias entre los países europeos, así como desplegar una política multidireccional, puesto que sin la diversificación de contactos Rusia no se mantendría como gran potencia.

La manifestación actual de esta forma de pensar reside en la idea de que Rusia considera como interés vital su recuperación económica (en el nuevo concepto de seguridad este es el interés vital número uno, de ahí que algunos comentarios hayan hablado de doctrina de seguridad económica), y para ello necesita concentrarse en sí misma y en la consecución de sus propios intereses y objetivos. De ahí también que entre sus objetivos se incluyan crear divisiones entre los aliados occidentales y formar alianzas anti-occidentales con países como China, India, Irak e Irán, con los cuales, además, no se da ninguna batalla en torno a los derechos humanos.

Aunque se define como defensiva, la NDMR contempla también una postura ofensiva que incluye la posibilidad del uso del arma nuclear, no sólo en respuesta a un ataque previo, sino también en respuesta: a) a una invasión o cualquier otro ataque a su territorio, sus fuerzas armadas u otras tropas, sus aliados o a un estado con el que haya contraído una obligación de seguridad; b) a una agresión con armas convencionales que produjera una situación crítica para la seguridad de la FR o de sus aliados; y c) a una situación de *escalada* de un conflicto (regional o local).

Es de notar que el empleo de expresiones vagas como *cualquier otro ataque o situación crítica* y la referencia a las armas nucleares rusas como elemento de disuasión del que se puede beneficiar la seguridad militar de sus aliados (sin mencionar quiénes son estos) sitúa el listón del umbral nuclear en un sensible descenso. El concepto de seguridad ruso complementa lo expuesto en la NDMR, al establecer que considera vital para la FR el mantenimiento de su capacidad de disuasión con el interés de impedir agresión alguna de *cualquier escala*; las armas nucleares podrán ser utilizadas si ello resulta necesario para repeler la agresión armada, si otros medios para resolver la crisis han sido agotados o no han resultado efectivos. La OTAN no ha modificado su política nuclear en su NCE (a pesar de que algunos países, entre ellos Alemania, habían sugerido la introducción de algunos cambios) manteniendo el llamado *right to first-use*.

El término “aliado” mencionado en 29 ocasiones es de una vaguedad preocupante porque la doctrina no sólo proclama la defensa de los intereses de la Federación Rusa, sino también la de sus aliados.

La NDMR emite una valoración manipulada al establecer, por un lado, un nexo de unión entre el mundo unipolar (refiriéndose al dominio de los EEUU, sin citar a este país expresamente) y el uso unilateral de la fuerza en la resolución de los conflictos; y por otro lado, al identificar el mundo multipolar con el respeto a las normas de Derecho Internacional. Particularmente interesante es la clasificación de las guerras modernas en justas e injustas y la utilización de tal división para abrir paso a la posibilidad de un ataque preventivo *justo* frente a un agresor *injusto*.

En la larga lista de factores (se enumeran 6) que pueden contribuir a la desestabilización de la situación político-militar, se mencionan, en primer lugar, el apoyo a los extremismos etno-nacionalistas, al separatismo religioso y a los movimientos, organizaciones y estructuras terroristas; y en segundo lugar se cita el uso de la información (y de otras tecnologías) para lograr objetivos político-militares destructivos. La tercera posición la ocupa la referencia a la disminución de la efectividad de los mecanismos actuales para garantizar la seguridad internacional, principalmente los de las NNUU y la OSCE. El cuarto factor desestabilizador es el uso de la fuerza militar sin la sanción del Consejo de Seguridad (lo que supone una referencia obvia a la acción de la OTAN en Kosovo).

Entre las catorce amenazas de origen externo enumeradas figuran, en primera posición, las reclamaciones territoriales sobre del territorio de la

FR, siguiéndole la mención de la amenaza que supone la intervención en los asuntos internos de la Federación. En ambos casos se recoge la preocupación de Rusia por la integridad territorial de la FR, amenazada por conflictos como el checheno, así como por una acción de la OTAN sobre su territorio similar a la operación Fuerza Aliada, respaldada en su NCE. La tercera de las amenazas de origen externo la constituyen los intentos de ignorar o infringir los intereses de la FR en la solución de los problemas de seguridad internacional y la oposición a que la FR sea uno de los centros de influencia de un mundo multipolar.

Las amenazas de origen interno que se citan son seis: la primera se refiere a los intentos violentos de derrocar el orden constitucional, y la segunda expresa la preocupación por el ejercicio de actividades ilegales de grupos extremistas de origen étnico, religioso, separatista o de movimientos terroristas, dirigidos a desestabilizar la situación interna de la FR.

La sección militar-económica de la NDMR pone especial énfasis, entre otras cosas, en la necesidad de incrementar los recursos necesarios para el sostenimiento de la organización militar y la movilidad y capacidad de combate de sus fuerzas armadas y otras tropas; en la cooperación técnico-militar mutuamente ventajosa, de forma prioritaria en aquella que pueda tener lugar en el seno de la CEI; y en el mantenimiento en un nivel necesario de la capacidad del país para la exportación de armas convencionales y de equipo militar.

El nuevo concepto de seguridad ruso (CSR) (53), fue aprobado por decreto presidencial (Ukaz) el 10 de enero de 2000 (la aprobación del Consejo de Seguridad la obtuvo el 5 de octubre de 1999) y posteriormente publicado el día 18 del mismo mes en *Rossiyskaya Gazeta* (publicación oficial del gobierno ruso). El concepto se describe como “un sistema de puntos de vista”, abandonando la anterior definición de “documento político”. Este documento coincide con algunos de los contenidos e ideas de la NDMR, en algunos casos introduciendo matices interesantes, en otros limando el tono de aquella e introduciendo una visión más realista sobre las circunstancias actuales por las que atraviesa Rusia. Sin embargo, la idea de que Rusia sigue *objetivamente* desempeñando un papel importante en los asuntos mundiales se mantiene y se justifica sobre la base de su considerable potencial económico, científico, técnico y militar.

---

(53) El anterior concepto de seguridad ruso es de 1997. La anterior doctrina rusa, en vigor hasta la aprobación del proyecto de la nueva doctrina militar rusa, es de 1993.

El CSR aporta un análisis bastante equilibrado que se concentra ante todo en los problemas domésticos que afectan a Rusia, con un marcado énfasis en los asuntos económicos. El estado de la economía se percibe como la primera de las amenazas para la seguridad nacional, de ahí que los asuntos económicos sean calificados como de interés crucial para Rusia; la realización de los intereses nacionales rusos depende del conseguir o no una base económica estable. Además, el CSR considera a los problemas económicos como la raíz de las aspiraciones separatistas dentro de la FR. Por otro lado, dicha situación requiere reforzar el papel interventor y regulador del Estado en la esfera económica.

En la lista de amenazas a la seguridad nacional de Rusia también ocupan un lugar destacado el terrorismo (también citado entre las principales amenazas externas), la criminalización de las relaciones sociales y la corrupción (que se relaciona con los errores de cálculo cometidos en la etapa inicial de las reformas), el debilitamiento del potencial científico y tecnológico, la fuga de cerebros y la dependencia tecnológica de otros países, la tensión creciente entre el centro y las regiones, los extremismos de toda índole, la erosión de la unidad legal, la profunda división social entre ricos y pobres, la caída espectacular de la esperanza de vida y la crisis espiritual y de valores, resaltándose finalmente que el agravamiento mayor de todo ello puede conducir a la pérdida de los logros democráticos alcanzados.

El CSR menciona a la OTAN de forma expresa en dos ocasiones: a) al hablar de las amenazas provenientes del ámbito internacional (algunas muy similares a las que contiene la NDMR) e incluir, en tercer lugar, el fortalecimiento de alianzas y bloques político-militares, sobre todo la ampliación de la OTAN hacia el Este; y b) en el apartado de las amenazas de carácter militar, al mencionar, en primer lugar, que *el recurso de la OTAN a la práctica de usar la fuerza militar fuera de su área de responsabilidad sin mandato de las NNUU, lo que ahora se eleva al rango de doctrina estratégica, amenaza con desestabilizar por completo la situación estratégica global.*

Al igual que la NDMR, cuyas referencias al término cooperación eran muy pocas, el NCS refleja también una pérdida de confianza importante hacia Occidente que se puede observar, simplemente, en el hecho de que el término “partnership” no aparece mencionado ni una sola vez, haciéndose hincapié en el interés de Rusia por mantener *relaciones mutuamente ventajosas y en condiciones de igualdad.* El mismo espíritu de desconfianza es el que impregna la introducción del CSR cuando afirma que la

*formación de las relaciones internacionales implica competición, así como los esfuerzos de un número de países por incrementar su influencia en la política mundial, incluso mediante la producción de armas de destrucción masiva. La fuerza militar continúa siendo importante en las relaciones internacionales.*

El CSR incluye entre sus objetivos estratégicos para garantizar la seguridad militar de la FR la cooperación con los países de la CEI. El hecho de que el debilitamiento del proceso de integración en la CEI aparezca entre la lista de amenazas de origen externo hace pensar que Rusia percibe como tal el acercamiento progresivo de algunos de los miembros esta organización a la OTAN, como ya comentamos en nuestro capítulo anterior.

Llama la atención que tanto la NDMR como el CSR incluyan respectivamente el concepto de seguridad en la información y la necesidad de garantizar la seguridad informativa en Rusia lo que exige contrarrestar la amenaza de confrontación en el campo de la información; se manifiesta la preocupación por el desarrollo del concepto de guerra de la información en algunos países, el cual provee los medios para actuar sobre los sectores de información de otros países. Estos apartados no dejan de estar relacionados, probablemente, con las lecciones extraídas de las estrategias de información de la OTAN durante la operación Fuerza Aliada (54).

Finalmente, en la tarea de garantizar la seguridad nacional de la FR se incluye el desarrollo de la Federación Rusa como un estado federal democrático y multiétnico. Resaltando la novedosa referencia a que la FR considera posible el uso de la fuerza militar para intervenir *en el interior* de la Federación si la integridad de ésta se ve amenazada (55).

En suma, esta disección general de la NDMR y del CSR permite observar que Rusia no aboga por una vuelta a la confrontación o a la enemistad con la OTAN y con Occidente en general, sino que, probablemente, perseguirá un tipo de cooperación sobre bases muy selectivas, pragmáticas y racionales, que satisfagan en todo caso los intereses nacionales

---

(54) En la esfera de la información, el gobierno ruso creó durante el verano de 1999 un Centro de Información y Prensa, a semejanza del creado por la OTAN durante el conflicto de Kosovo; Rusia parece haber asimilado de golpe, en el contexto del conflicto checheno, la importancia estratégica del manejo adecuado de la información para tener bajo control la percepción que la opinión pública tiene del mismo.

(55) La extensión del Concepto de Seguridad Ruso no nos permite aquí exponer el análisis de otras cuestiones mencionadas en el mismo.

rusos *del momento*. En este sentido, las relaciones entre la OTAN y Rusia oscilarán entre la rivalidad y una cooperación muy limitada. También en ambos documentos predomina la desconfianza, sentimiento que ha incidido directamente en transformación de la actitud de Rusia hacia la OTAN y que se ha visto reforzado y justificado tras los acontecimientos acaecidos en torno a la crisis de Kosovo y la aprobación del NCE de la Alianza.

## CONCLUSIÓN

La capacidad actual de influencia de la OTAN, y de Occidente en general, sobre Rusia es prácticamente inexistente. Rusia se ha vuelto impermeable en este sentido. El que Rusia vuelva a considerar a la OTAN un socio fiable y necesario para la consecución de sus intereses es un desafío a largo plazo condicionado por demasiadas variables, más o menos impredecibles. Entre estas variables sobresalen: a) lo que la OTAN estará realmente dispuesta a ofrecer finalmente a Rusia en términos de cooperación en pie de igualdad en materia de seguridad; al respecto hemos visto como las discrepancias en el seno de la Alianza han condicionado, y seguirán haciéndolo, el contenido y la efectividad de la estrategia de reconstrucción de las relaciones OTAN-Rusia en la Europa pos-Kosovo; b) La forma en que evolucione la situación general interna en Rusia, así como las relaciones OTAN-Rusia durante la presidencia de Vladimir Putin constituyen la segunda y tercera de las variables; además, éstas marcarán en términos prácticos la viabilidad política y militar del nuevo concepto estratégico de la OTAN en lo que se refiere a las operaciones de respuesta a crisis y al futuro del proceso de ampliación de la Alianza hacia el Este con la incorporación de nuevos países. En consecuencia, la política interior, exterior y de seguridad que desarrollará Vladimir Putin, la dosis de nacionalismo que pondrá en cada una de estas políticas y, si con ellas, Rusia entrará en una fase de recuperación *global* o si, por el contrario, precipitarán el último de los capítulos hacia el colapso *total* del sistema ruso (56), todo ello graduará el nivel de hostilidad o de adaptación de Rusia frente al NCE de la OTAN; y c) La cuarta de las variables nos recuerda que la viabilidad del NCE y el futuro de las relaciones OTAN-Rusia no se circunscribe a lo que ocurra entre estas dos

---

(56) En este sentido es muy interesante la lectura del Discurso (Manifiesto) "*Russia at the turn of the Millennium*" de V.Putin donde éste expresa sus puntos de vista. Puede leerse en Internet ([www.government.ru](http://www.government.ru)).



partes, sino que por igual está supeditada a los cambios que experimenten las relaciones directas entre los Estados Unidos y Rusia, así como al desenvolvimiento futuro del triángulo OTAN-Rusia-Unión Europea. En cuanto a lo primero, de aprobarse finalmente por el actual presidente de los Estados Unidos (o por el siguiente presidente que sea elegido en las próximas elecciones a la Casa Blanca) el despliegue de un sistema nacional de defensa contra misiles (NMD), entraríamos, con toda probabilidad, en una crisis con Rusia, si bien de consecuencias distintas a las que produjo la operación Fuerza Aliada en Kosovo, sí con un nivel de riesgo global (no estrictamente euroatlántico) y con repercusiones en el sistema internacional mucho más difíciles de limitar y gestionar. El NCE de la OTAN encontraría mucha mayor oposición de Rusia si su sentimiento de vulnerabilidad en el sistema internacional se incrementa hasta un límite insostenible, como podría ser el caso si Rusia y los Estados Unidos no alcanzan un acuerdo en torno a este proyecto (NMD) y los cambios que, de una forma u de otra, haya que ir introduciéndose en los tratados de desarme y control firmados durante las cuatro últimas décadas. En este mismo contexto, y en relación con el triángulo OTAN-Rusia-UE, la política de la UE hacia Rusia estará sometida a las fuertes presiones que se derivarán de la necesidad de preservar el vínculo transatlántico y, al mismo tiempo, defender una línea de actuación propia cuando los intereses europeos así lo exijan; aunque varios estados europeos han valorado negativamente el proyecto de NMD, no es improbable que, si éste se realiza finalmente, acaben sumándose al mismo, si razones políticas o/y estrictamente de defensa les aconsejan o fuerzan a hacerlo; en este caso, el eje UE-Rusia dejaría de jugar como factor de equilibrio. Lo mismo podría suceder si Rusia llegara a percibir el proceso de ampliación de la UE hacia los países de Europa Central y Oriental más como una amenaza que como una oportunidad.

Junto a lo anterior, no cabe olvidar que el nuevo concepto estratégico de la OTAN nació bajo la influencia de una determinada combinación de circunstancias internacionales e intereses políticos y estratégicos de difícil repetición; de ahí que, al margen de su acertada o errónea visión del nuevo papel de la Alianza en el sistema internacional, el valor de este documento, así como la viabilidad política y militar de algunos de sus contenidos dependan de la transformación que experimente dicha combinación de circunstancias e intereses con el tiempo; en este sentido, mientras que entre los gobiernos de los países miembros de la OTAN se percibe un interés en descenso por emprender de nuevo una operación similar a la

de Kosovo o por acelerar la incorporación de nuevos países (57), en Rusia se percibe una voluntad en ascenso para defender con mayor firmeza sus intereses y su posición en el sistema internacional.

En cualquier caso, el futuro de la Alianza y de su NCE no puede encontrar ningún beneficio real en la existencia de una Rusia debilitada y humillada. Por el contrario, cabe desear y esperar que el nuevo presidente de Rusia, Vladimir Putin, sepa hacia qué puerto quiere dirigir la navegación de Rusia, para que tal vez algún viento le sea favorable (58). Y es que para la OTAN, a pesar del peso de los recuerdos de la Guerra Fría, una Rusia fuerte siempre será mejor que un mundo sin Rusia.

---

(57) Algunas fuentes consultadas opinan que, de tener lugar una segunda fase de ampliación de la OTAN, ésta no se producirá con anterioridad a la ampliación primero de la Unión Europea hacia el Este.

(58) Comentario final que realizamos en memoria del filósofo español Séneca quien en sus *Cartas a Lucilio* escribió que "ningún viento te será favorable si no sabes hacia que puerto te encaminas".