

## RELACIONES ENTRE RUSIA Y LA OTAN: LA CUMBRE DE LISBOA (\*)

### RELATIONS BETWEEN RUSSIA AND NATO: LISBON SUMMIT

*José Antonio de Yturriaga Barberán (\*)*

**Resumen:** En la Declaración de Lisboa de noviembre de 2010, la Alianza expresó su intención de explorar las posibilidades de cooperación con Rusia en materia de defensa contra misiles y de vincular los sistemas existentes o que se establecieran en el futuro. Sin embargo, existen divergencias entre las partes interesadas. La Alianza propone articular dos canales independientes y autónomos, que funcionen de forma coordinada y conecten capacidades en materia de defensa contra misiles. Rusia, en cambio, insiste en la necesidad de establecer un sistema europeo único, que unifique el proceso de toma de decisiones y las capacidades antimisiles de ambas partes.

**Palabras clave:** Cumbre de Lisboa - Nuevo Concepto Estratégico - Federación Rusa - OTAN.

**Abstract:** In the Lisbon Declaration of November 2010, the Alliance expressed its intention to explore possibilities of cooperation with Russia on missile defense and to link existing systems or the establishment of one in the future. However, there are differences between the parties concerned. The Alliance proposes developing two systems independent and autonomous, operating in a coordinated way to connect capabilities in missile defense. Russia, however, stresses the need to establish a single European system, which unifies the process of decision making and missile capabilities of both parties.

**Keywords:** Lisbon Summit - New Strategic Concept - Russia - NATO.

---

(\*\*) Doctorado en Derecho por la Universidad de Granada-España, ingresó en la Carrera Diplomática. Ha estado destinado en las representaciones diplomáticas españolas en Monrovia, Düsseldorf y Lisboa. Ha sido subdirector general de Cooperación Terrestre, Marítima y Aérea, jefe de la Asesoría Jurídica Internacional y secretario general técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores. Desde 1983 ha sido, sucesivamente, embajador de España en Irak, Irlanda, Oficina de Organización de las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales, con sede en Viena, y en Rusia. De 2001 a 2002 fue embajador de España en Misión Especial para el Derecho del Mar.

(\*) Ponencia presentada en el Curso de verano de la Universidad de Sevilla sobre "España, Europa y la OTAN", celebrado en Osuna en septiembre de 2011.

**Sumario:** I. Relaciones antes de la Cumbre de Lisboa. 1. Presidencia de Gorbachov. 2. Presidencia de Yeltsin. 3. Presidencia de Putin. 4. Presidencia de Medvedev. II. La Cumbre de Lisboa. 1. Resoluciones sobre Rusia. 2. Resoluciones sobre el entorno de Rusia. 3. Declaración Conjunta del Consejo OTAN-Rusia. III. Relaciones después de la Cumbre de Lisboa. 1. Universalización de la OTAN. 2. Ampliación de la OTAN. 3. Sistemas de defensa antimisiles.

## **I. Relaciones antes de la cumbre de Lisboa**

Tanto la Federación de Rusia como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) han sufrido considerables transformaciones en los últimos años. Según Mario Laborie, la Alianza no ha sido ajena al paso del tiempo y al tránsito del predecible mundo bipolar de la guerra fría al actual, que propone nuevos poderes, así como inciertos riesgos y amenazas para la seguridad internacional. Tras el fin de la guerra fría se hizo evidente que los límites de actuación geográfica del artículo 6 del Tratado de Washington no se ajustaban al papel que la OTAN pretendía jugar en la seguridad internacional (1). Acabado este período, la Alianza no tuvo más remedio que modificar su “Concepto Estratégico” para tomar en consideración los cambios producidos. Tuvo que evaluar los riesgos y amenazas residuales tras desaparecer la amenaza fija del Pacto de Varsovia, y se vio en la necesidad de justificar su propia existencia una vez desaparecida la URSS (2). Como señaló en Octubre de 2010 el Secretario General Anders Rasmussen, la primera fase fue una alianza puramente defensiva, la OTAN-1. Con la caída del muro de Berlín y el final de la guerra fría surgió la OTAN-2, hasta hoy. Ambas funcionaron bien, pero ha llegado la hora de la OTAN-3, una alianza que pueda defender a 900 millones de ciudadanos de las amenazas de la próxima década.

Rusia, por su parte, ha pasado en pocos años de la Unión Soviética a la Federación Rusa. Las modificaciones prácticas de la Política Exterior y de Seguridad de la Federación Rusa han sido provocadas por los cambios en los factores del contexto externo y del contexto interno que ha sufrido la nación. Estos cambios -de gran intensidad desde la disolución del Pacto de Varsovia y la desintegración de la URSS- van a condicionar las relaciones entre Rusia y la OTAN. Así, durante las presidencias de Mijaíl Gorbachov y de Boris Yeltsin, la desastrosa situación interna y la desfavorable coyuntura exterior debilitaron a la Federación y la colocaron en una posición de inferioridad con respecto a la Alianza. Mejorada la situación en los frentes internos y externos, Putin y Medvedev pudieron hablar en un plano de igualdad con la OTAN y colaborar con ella desde una posición de fortaleza (3).

---

(1) LABORIE, Mario A., “La Alianza tras la Cumbre de Lisboa”, *Revista Española de Defensa*, N° 268. Noviembre, 2010, p. 62.

(2) ARTEAGA, Félix, “El nuevo concepto estratégico de la OTAN” *ARI*, n° 2/2010, Enero, 2010, p. 3.

(3) RUIZ GONZÁLEZ, Francisco, “Las claves de la política exterior y de seguridad de la Federación Rusa”, *Fundación Ciudadanía y Valores*, diciembre 2010, pp. 20-21.

## 1. Presidencia de Gorbachov

El 9 de noviembre de 1989 cayó el muro de Berlín y la R.F.de Alemania absorbió a la República Democrática Alemana. En un breve plazo de dos años, se produjeron la disolución del Pacto de Varsovia -formalmente consumada el 1 de Julio de 1991-, la retirada de las tropas rusas de Europa Oriental y el proceso de democratización de las antiguas repúblicas socialistas. Esto suponía el éxito de la OTAN y el reconocimiento de su superioridad militar. En contrapartida, Mijail Gorbachov recibió, al parecer, garantías -no plasmadas en documento formal alguno- de que la Alianza mantendría los límites de su espacio geográfico de actuación y no trataría de extenderse a las zonas hasta entonces sometidas a la influencia de la fenecida alianza militar comunista.

En este período, el Gobierno de Gorbachov se vio sometido a una doble presión: la del nacionalismo secesionista de las Repúblicas de Rusia, Ucrania y Bielorrusia y la de los irreductibles miembros del PCUS, que se oponían a la liberalización iniciada con su política de “perestroika” y “glasnost”. En julio de 1991 tuvo lugar el golpe de estado pro-comunista, que -aunque no triunfó- dejó sumamente maltrecho al debilitado Gorbachov, y en diciembre se produjeron la caída de su Gobierno, el desmembramiento de la URSS y la aparición de 15 nuevos Estados, pese a la renuencia de buena parte de las repúblicas integrantes de la Unión. Entre ellos figuraba la Federación de Rusia -presidida por Boris Yeltsin-, que asumió la mayor parte de los derechos y obligaciones de la extinta URSS, incluida la condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. Rusia trató de colmar el vacío provocado y alentó la creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), pero esta organización tuvo, y sigue teniendo, escasa efectividad.

La propia OTAN se vio sorprendida por la celeridad del proceso de desintegración de la URSS y del Pacto de Varsovia, y se quedó sin referencia, “à la recherche de l’énemi perdu”. En la Cumbre de Roma (noviembre de 1991), la Alianza tuvo que adoptar otro “Concepto Estratégico”, en el que asumía nuevas funciones, como la cooperación y el diálogo político, que se unían a su tarea básica de defensa colectiva. Pero lo más significativo fue que Rusia -al ver reducido de forma sensible su protagonismo político y militar-, quedaba excluida del principal ámbito de discusión de la seguridad euro-atlántica. La OTAN empezó a contemplar a Rusia no ya como el enemigo a abatir, sino como un potencial aliado. El marco formal de la cooperación entre la OTAN y los antiguos miembros del Pacto de Varsovia fue el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, creado en diciembre de 1991, y al que se incorporaron todos los socios de la CEI.

## 2. Presidencia de Yeltsin

Reafirmada en su superioridad, la OTAN trató de atraer a su ámbito de influencia a los países de la antigua URSS y del Pacto de Varsovia, incluida la propia Federación Rusa. En la Cumbre de Bruselas -enero de 1994-, la OTAN creó el programa “Asociación para la Paz” con el fin de facilitar la cooperación militar con los países que quisieran participar en la seguridad internacional o, en su caso, ingresar como miembros de pleno derecho de la Alianza. Rusia era partidaria de abordar estos temas en el ámbito de la OSCE, pero la OTAN prefería tratarlos en su ámbito, y el Gobierno ruso tuvo que ceder y participó en la Asociación a partir de junio.

El tema de la ampliación no figuraba en la agenda de la OTAN al fin de la guerra fría, mas Estados Unidos –consciente de la situación de inferioridad de la Federación Rusa– decidió impulsar la expansión de la Alianza. Como dijo Bill Clinton, la cuestión no era ya si la Organización debería admitir a nuevos miembros, sino *cuando y cómo* se realizaría la ampliación. Los planes de expansión de la Alianza hacia Oriente continuaron su avance sin que Rusia pudiera hacer nada para impedirlo, e incluso participó en las Fuerzas de la OTAN en Yugoslavia (IFOR), tras los Acuerdos de Dayton de diciembre de 1995, así como en la SFOR y la KFOR (4).

La Federación Rusa atravesaba una situación de debilidad en los ámbitos político, económico y militar. En el plano interno, Yeltsin contaba con la activa oposición de los comunistas radicales, quienes en 1993 habían intentado un nuevo golpe de Estado y ocupado la Duma. La insurrección fue sofocada tras el bombardeo del Parlamento. Yeltsin que consiguió imponer una Constitución a su medida– obtuvo una victoria pírrica en las elecciones de 1996, pues en el curso de la campaña sufrió un infarto y el implante de cinco “by passes”, por lo que estuvo varios meses apartado del poder. La situación económica era desastrosa y desembocó en la devaluación del rublo y el empobrecimiento de la población. En el ámbito militar las condiciones eran asimismo desfavorables. Tras los fiascos de Afganistán y Chechenia, las fuerzas armadas –muchas de cuyas unidades debieron retirarse de forma poco honrosa de Europa Oriental– se hallaban desmoralizadas. El Ejército tuvo que reducir sus efectivos en 500.000 unidades y el Estado no contaba con los medios financieros necesarios para proceder a la requerida reestructuración.

En estas condiciones poco propicias hubo Rusia de hacer frente, en la primera mitad de 1997, a las negociaciones con la Alianza, hábilmente dirigidas por el Secretario General Miguel Solana. El 27 de mayo de 1997 se firmó el Acta Fundacional sobre las Relaciones de Cooperación y Seguridad Mutuas entre la OTAN y la Federación Rusa. En ella se afirmaba que la OTAN y Rusia no se consideraban adversarias y que tenían como objetivo eliminar los vestigios de la época de confrontación y rivalidad, y fortalecer la confianza mutua. Se comprometían a construir juntos una paz duradera y abierta en el área euro-atlántica, “basada en los principios de democracia, seguridad y cooperación”, y a desarrollar una asociación fuerte, estable y duradera “sobre la base del interés común, la reciprocidad y la transparencia”. La asunción de este compromiso al más alto nivel político marcaba “el inicio de una relación fundamentalmente nueva entre la OTAN y Rusia” (5), partiendo del principio de que la seguridad de los Estados de la comunidad euro-atlántica era indivisible, se creó un Consejo Conjunto Permanente (CCP) para celebrar consultas entre los Estados interesados en materia de seguridad.

Como señaló el Presidente Clinton, estamos dispuestos a crear un futuro en el que la seguridad europea no sea un juego de compensaciones donde si gana la OTAN pierde Rusia y donde la fortaleza de Rusia es la debilidad de la OTAN. Estos son planteamientos

---

(4) RUIZ GONZÁLEZ, Francisco, “Las relaciones OTAN-Rusia desde la caída del muro de Berlín: La Cumbre de Lisboa”, *Documento de Análisis del IIEE*, nº 16/2010, diciembre, 2010, p. 2.

(5) Preámbulo del Acta Fundacional sobre las Relaciones de Cooperación y Seguridad Mutuas entre la OTAN y Rusia. París, 22 de mayo de 1997.

del pasado y entramos en una nueva era en la que juntos hemos de construir una Europa de naciones libres. Yeltsin, por su parte, afirmó que el Acta Fundacional protegería a Europa y al mundo de una confrontación, y se convertiría en la base de una asociación nueva, justa y estable, donde se contemplan los intereses de seguridad de todos y cada uno de sus signatarios. Javier Solana, concluyó afirmando lo siguiente: la Alianza está decidida a embarcarse en una ambiciosa asociación que nos ayudará a dejar atrás, de una vez por todas, la división de Europa.

A Rusia le preocupaba sobremanera la integración en la OTAN de países de su entorno, y este malestar se puso de manifiesto en la conversación de Yeltsin con el Rey Juan Carlos durante la visita que éste hizo a Moscú en mayo de 1997, y a la que tuve el honor de asistir. “Yeltsin entró como un ciclón en el tema de la ampliación de la OTAN, que era su principal *punctus dolens*. Dijo que –tras haber acabado la tensión entre los bloques y mejoradas las relaciones entre Rusia y Occidente- la ampliación de la OTAN, con la inclusión de antiguos aliados del Pacto de Varsovia e incluso de Estados que habían formado parte de la URSS, era una provocación para Rusia. Señaló que los europeos estaban haciendo el juego a Estados Unidos y cometían con ello un inmenso error histórico. Pidió explicaciones sobre las intenciones de la OTAN e información sobre la Conferencia en la Cumbre que iba a celebrarse en Madrid, para la ampliación de la Alianza y su reforma interna. Don Juan Carlos desarmó a Yeltsin con su sencillez, sinceridad y muestras de amistad, haciéndole ver que ni España ni la OTAN querían minusvalorar a Rusia. Antes al contrario, la seguridad de Rusia era indispensable para la seguridad de Europa. Rusia era una nación muy importante de Europa –de la que formaba parte integral- y debía integrarse cada vez más en ella. Concluyó su intervención con una invitación a Yeltsin para que visitara España y –de forma especial- para que asistiera en Madrid a la Conferencia de la OTAN... El Rey remachó el clavo añadiendo que la invitación suponía reconocer a Rusia el rango de gran potencia mundial y permitiría mostrar al mundo que la ampliación de la OTAN no se hacía contra ella, sino en su presencia y con su participación... Yeltsin quedó un tanto desconcertado por la inesperada propuesta, pero no tuvo una reacción del todo negativa. Expresó a Don Juan Carlos su agradecimiento y contestó que aceptaba la invitación para visitar España, y que estudiaría con la debida atención su asistencia a la Conferencia de la OTAN” (6).

Yeltsin no asistió a la Cumbre de la Alianza que se celebró en Madrid en julio de 1997 y en la que se invitó formalmente a Hungría, a Polonia y a la República Checa a incorporarse a la OTAN. Pese a ello, a partir de ese momento las relaciones mejoraron considerablemente y una y otros colaboraron a través del CCP. La situación, sin embargo, cambió tras el bombardeo de Kosovo por fuerzas aliadas, que tuvo lugar el 24 de marzo de 1999, sin contar con la anuencia del Consejo de Seguridad. Unos días antes se había producido curiosamente la incorporación a la Alianza de los tres aspirantes de Europa Oriental. Rusia –tradicional aliado de Yugoslavia- reaccionó de forma vehemente acusando a la OTAN de violar el Derecho Internacional y tratar de sustituir a la ONU en sus funciones de velar por la paz y la seguridad internacionales, y se retiró del CCP.

---

(6) DE YTURRIAGA, José Antonio, *Portugal, Irak y Rusia. Semblanzas diplomáticas de unas misiones sensibles*, Burgos, 2007, pp. 197-198.

Para justificar su actuación, la OTAN había tenido que modificar una vez más su “Concepto Estratégico”, de manera que le permitiera realizar intervenciones de carácter humanitario y labores de gestión de crisis fuera del ámbito geográfico del Tratado de Washington. Así, pasó de actuar en el espacio europeo al espacio euro-atlántico (7).

### 3. Presidencia de Putin

Las relaciones entre Rusia y la OTAN se iniciaron en la presidencia de Vladimir Putin con el déficit de desconfianza mutua causado por la guerra de Kosovo y la primera ampliación de la Organización. De ahí que la Federación, en su “Concepto Estratégico” de 1999, volviera a considerar a la Alianza como una amenaza contra la seguridad de la nación. No obstante, Putin decidió hacer frente a la Alianza desde una posición de fortaleza e hizo todo lo posible para que Rusia recuperara el “status” de gran potencia. La Federación pretendía situarse de nuevo como rival de Occidente desde un planteamiento no ideológico, sino fuertemente nacionalista.

En el ámbito político, Putin consiguió fortalecer el Estado central -contrarrestando las fuerzas centrífugas de los líderes regionales-, controló la oposición y los medios de comunicación, y fomentó el nacionalismo. En lo económico, aprovechó el incremento del precio del petróleo para aumentar los ingresos y fortalecer la economía rusa, y no dudó en utilizar la situación privilegiada de Rusia como principal suministrador energético de Europa para ejercer presión sobre varios países miembros de la Alianza. En lo militar, puso fin al conflicto de Chechenia y reforzó las fuerzas armadas.

La voluntad de cooperación en plan de igualdad con la OTAN expresada por Putin desde el comienzo de su mandato y el pragmatismo y pro-occidentalismo de su Ministro de Asuntos Exteriores, Igor Ivanov, hicieron posible a una etapa de relativa armonía con la Alianza. La culminación de esta fase fue la sustitución de CCP por un Consejo OTAN-Rusia (COR), que proporcionaba un mecanismo de consultas, cooperación y adopción de decisiones y acciones conjuntas, en un amplio espectro de asuntos de seguridad en la región euro-atlántica. La Federación ofreció su colaboración a la Alianza en Afganistán.

Las relaciones, sin embargo, se deterioraron considerablemente a partir de 2003-2004, debido especialmente a la intención de la OTAN de integrar en su seno, no sólo a los países bálticos, sino también a Ucrania y Georgia, y a la voluntad de Estados Unidos de instalar un sistema de defensa antimisiles en Europa Oriental. Rusia empezó a sufrir un sentimiento de cerco y acoso, lo que Rafael Calduch ha calificado de “telón de acero a la inversa”. En 2003, la Federación retiró sus tropas de la SFOR y de la KFOR, y creó la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), junto con Armenia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán. Se trataba de un pacto de alianza y defensa colectiva, -a imitación de la OTAN- para garantizar la paz y la seguridad en la zona. El tratado contenía asimismo disposiciones tendentes a combatir el terrorismo y el narcotráfico, y a facilitar la colaboración en casos de emergencias (8).

---

(7) ARTEAGA, Félix, op. cit., nota 2, p. 5.

(8) DE LA CÁMARA, Manuel, “La política exterior de Rusia”, *Boletín del Real Instituto Elcano*, nº 129/2010, 28 de octubre de 2010.

La entrada en la OTAN, en marzo de 2004, de las tres Repúblicas Bálticas -con las que Rusia mantenía diversos contenciosos- y los deseos expresados por las autoridades ucranianas y georgianas -que accedieron al poder tras sus respectivas “revoluciones de colores”- de incorporarse a la Alianza encendieron todas las alarmas en Rusia. En el caso de Ucrania por los vínculos históricos entre ambas naciones y la existencia de bases rusas en Crimea, y en el caso de Georgia por la situación de Abjazia y Osetia del Sur. El nuevo Ministro de Asuntos Exteriores, Serguei Lavrov -menos contemporizador que su predecesor Ivanov- dejó bien claro que una nueva expansión de la OTAN hacia las fronteras rusas retrotraería las relaciones a los tiempos de la guerra fría y sólo serviría para aumentar el antagonismo. Añadió que no había justificación para una nueva ampliación, ya que no conducía a la creación de un espacio de seguridad común, y advirtió a las antiguas repúblicas soviéticas que su incorporación a la Alianza dañaría sus lazos con Rusia.

Alemania y otros miembros de la Alianza habían empezado a cuestionar la conveniencia de la integración de Ucrania y Georgia en base a que la iniciativa no contaba con el total respaldo de las respectivas poblaciones y a que ambos países tenían importantes problemas de seguridad interna, que los inhabilitaban para pertenecer a la Organización. Estas divisiones internas evitaron que prosperara la propuesta norteamericana de inmediata incorporación de los dos candidatos (9).

En efecto, el Consejo de la OTAN celebrado en abril de 2008 en Bucarest, aunque acordó en principio que Georgia y Ucrania podrían convertirse en Miembros de la Alianza, impuso para ello una serie de condiciones que aplazaban su incorporación *ad calendas grecas*. Como afirmó el Ministro germano de Asuntos Exteriores, Frank Steinmeyer, en la integración de Georgia y Ucrania no había por el momento razones para ir más allá de la promesa genérica de la ampliación a dichos países, que, en cualquier caso, debería pasar por el procedimiento formal del Plan de Acción. En la reunión se puso, por otra parte, de manifiesto la división existente entre viejos y nuevos miembros de la Alianza sobre las relaciones con la Federación Rusa, de modo que las reticencias de los Estados ex-socialistas impidieron la creación de una plataforma global de entendimiento con Rusia (10).

#### 4. Presidencia de Medvedev

En junio de 2008 se inició la presidencia de Dimitri Medvedev, quien nombró a Putin Primer Ministro. Hay quien mantiene que éste sigue conservando el poder y que hay una distribución de funciones entre Dr. Jekyll y Mr. Hyde. En cualquier caso, resulta evidente que -al menos en los aspectos formales- Medvedev se ha mostrado bien diferente de su predecesor. El nuevo Presidente ha dado máxima prioridad a su proyecto de modernización de la Federación Rusa, dejando en segundo plano consideraciones de tipo ideológico. Para ello, precisaba fortalecer la colaboración con la UE con y Estados Unidos, y reducir el nivel de confrontación política con la OTAN, y ha preferido utilizar la política exterior como instrumento para avanzar en ese proceso. En consecuencia, ha

---

(9) RUIZ GONZÁLEZ, Francisco, op. cit., nota 4, p. 4.

(10) TREVIÑO, José María, “El futuro de la OTAN después de la Cumbre de la OTAN de 2010”, *ARI*, nº 164/2010, 18 de noviembre de 2010.

reducido las tensiones con Estados Unidos y con la OTAN, y adoptado una actitud de firmeza frente a Irán (11).

En julio lanzó su sugerencia de adoptar una nueva arquitectura europea de seguridad, un nuevo sistema de seguridad colectiva que eliminara en Europa las líneas divisorias creadas por la ampliación de la OTAN y el avance de las estructuras aliadas hacia Rusia. Meses más tarde, concretó esta idea con la propuesta de un Tratado de Seguridad Colectiva para Europa, que consagraba el compromiso de no recurrir a la fuerza sin consulta previa entre los Estados Partes, y establecía un mecanismo para la realización de tales consultas. Medvedev dejó claro que el objetivo de su política exterior era lograr en la comunidad internacional las posiciones firmes de autoridad en que mejor se adaptaran a los intereses de la Federación Rusa como uno de los polos de influencia en el mundo moderno (12).

Rusia mantuvo los principios básicos de su doctrina militar. Seguía contemplando como un peligro para la seguridad nacional la aproximación de la OTAN a las fronteras rusas y la pretensión atlantista de asumir funciones globales, y rechazaba explícitamente los planes para incorporar Ucrania y Georgia a la Alianza. Asimismo, el Gobierno ruso se oponía firmemente a la intención de Estados Unidos de instalar un sistema de escudos antimisiles en Polonia y en la República Checa. En estas circunstancias, se produjo el 7 de agosto el ataque de las tropas georgianas contra su provincia de Osetia del Sur y la fulminante respuesta –obviamente preparada de antemano– de la invasión de Georgia por tropas rusas. Tras la mediación de Nicolas Sarkozy en nombre de la UE, se produjo un acuerdo sobre alto el fuego, retirada de tropa y presencia de observadores.

La comunidad internacional fue bastante crítica con la intervención rusa. El Presidente norteamericano Georges Bush acusó a Rusia de violación de la Carta de la ONU, y vinculó la liberación de Irak y Afganistán con la de Tiflis y Kiev. Especialmente virulenta fue la reacción de los candidatos a las elecciones presidenciales, a la sazón en campaña electoral. El republicano John McCain culpó a Rusia de cometer una agresión contra Georgia, llegando a decir que se había convertido en “una nación impulsada por petrodólares con un gobierno dirigido por *apparatchik* de la KGB”, y afirmó que las naciones occidentales debían dejar claro que la solidaridad de la OTAN -del Báltico al Mar Negro- era indivisible, y que las puertas de la Organización permanecerían abiertas a todas las naciones comprometidas con la defensa de la libertad. La posición de Barak Obama, fue más matizada. Dijo que, a la luz de los últimos acontecimientos, habría que re-evaluar el enfoque general sobre Rusia, ya que una nación resurgente y muy agresiva era una amenaza para la paz y la estabilidad en la región, Añadió que Georgia y Ucrania eran libres de unirse a la OTAN si cumplían las condiciones requeridas, pero que no cabía volver a las posturas de la guerra fría, ya que existían áreas de interés común con Rusia. Sarkozy advirtió ante la Asamblea General de la ONU que Europa quería mantener vínculos de solidaridad con Rusia y forjar con ella un futuro común, pero no podía transigir con el

---

(11) DE LA CÁMARA, José María, op. cit., nota 8.

(12) RUIZ GONZÁLEZ, Francisco, op.cit., nota 3, p. 17.



principio de seguridad e independencia de los Estados, con su integridad territorial y con el incumplimiento del Derecho Internacional.

Un mes antes del incidente georgiano, Estados Unidos había firmado con la República Checa un acuerdo para la instalación de un sistema de escudo antimisiles y, unos días después, firmó un acuerdo similar con Polonia. Rusia protestó por estos tratados y amenazó con represalias a la Alianza y a los Estados de la antigua URSS que pretendieran incorporarse a ella. Decidió retirarse del COR y reconocer a Abjazia y a Osetia del Sur como Estados soberanos.

Ganó las elecciones Obama, que había manifestado repetidamente su intención de reiniciar con Rusia una nueva etapa de relaciones, al entender que dicho país debía ser un actor esencial para garantizar la seguridad internacional (13). De ahí que se iniciara una nueva fase en las relaciones con la Federación, que el Vicepresidente Joe Biden calificó de “puesta a cero” (“reset”). Ya en el Consejo celebrado en Bruselas en diciembre de 2008, la OTAN había decidido relanzar las relaciones con Rusia. Como declaró su Secretario General, Jaap de Hoop Scheffer, que tengamos posiciones divergentes sobre Abjazia y Osetia del Sur no debe impedirnos tener relaciones a través del Consejo OTAN-Rusia. Hay muchas cosas en las que estamos en desacuerdo, pero la OTAN necesita a Rusia y Rusia necesita a la OTAN, por lo que vamos a centrarnos en las que estamos de acuerdo. El Consejo decidió replantearse la incorporación de Ucrania y de Georgia a la Alianza.

Otro de los temas conflictivos, la instalación en Europa Oriental de un escudo antimisiles, fue asimismo sometido a reconsideración por Estados Unidos. El periodista norteamericano Farid Zakaria se preguntaba: ¿Cómo podemos dar lecciones de democracia a los rusos, instalar misiles en Polonia, meter a Ucrania y a Georgia en la OTAN, y esperar que Moscú coopere con nosotros al 100% para meter a Irán en vereda? A principios de 2009, Obama envió a Medvedev una carta, en la que le explicaba que el sistema de interceptación de misiles no iba dirigido contra Rusia sino contra Irán, y que el principal objetivo de Estados Unidos era contrarrestar la amenaza que suponía el desarrollo de armas nucleares y misiles balísticos de largo alcance por parte iraní (14). Tras recibir una respuesta positiva de Medvedev, Obama decidió congelar su controvertido programa.

Pese a la mejora de las relaciones con Estados Unidos y la OTAN, Rusia no bajó la guardia. En febrero de 2009, la OTSC decidió crear una fuerza colectiva de reacción rápida -compuesta de 10.000 efectivos- con el objetivo de rechazar cualquier ataque contra los países miembros. Como señaló el propio Medvedev en la reunión de Moscú en la que se adoptó esta decisión, serían unas fuerzas eficaces dotadas de armamento moderno, que no tendrían que envidiar en nada a las fuerzas de la Alianza Atlántica. Por otra parte, Rusia estableció bases militares en Kirguistán y Tayikistán, en el marco de la Organización (15).

---

(13) LABORIE, Mario A., op.cit., nota 1, p. 64.

(14) Carta de Barak Obama a Dimitri Medvedev, de 3 de marzo de 2009.

(15) PÉREZ DEL POZO, María José. “La política de seguridad y defensa de Medvedev: ¿Renovación o continuidad?”, *Boletín de Información del CESEDEN*, nº 315, noviembre 2010, pp. 101-102.

En abril en Berlín y en septiembre en Nueva York, Medvedev volvió a insistir en su propuesta de Tratado de Seguridad Colectiva para Europa, por estimar que el esquema euro-atlántico existente no respondía a un sistema de seguridad colectiva democrático y abierto. En este nuevo sistema deberían integrarse no sólo los Estados de las áreas euro-atlántica y euro-asiática, sino también organizaciones como la OTAN, la UE, la CEI, la OTSC, o la OCSE. Los miembros de la Alianza se mostraron renuentes a la propuesta del Presidente porque suponía la creación de una nueva Organización excesivamente fluida y poco efectiva, y –sobre todo- porque diluía la OTAN e imposibilitaba su eventual ampliación y fortalecimiento. Medvedev no cejó en su empeño y planteó su sugerencia ante la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebró en diciembre de 2010 en Astana (Kazajstán), y sus ideas quedaron parcialmente recogidas en la Declaración Conmemorativa. En efecto, los Estados participantes se comprometieron con la idea (“visión”) de una comunidad de seguridad euro-atlántica y euro-asiática libre, democrática, común e indivisible, que se extendiera de Vancouver a Vladivostok y que estuviera enraizada en principios, compromisos y objetivos comunes (16).

En enero de 2010, el candidato pro-ruso Victor Yanukovich ganó las elecciones presidenciales en Ucrania y, unos meses después, canceló la Comisión creada por su predecesor para supervisar la incorporación del país a la OTAN. A finales de abril, la Duma ucraniana autorizó la permanencia de la flota rusa en sus bases de Crimea hasta el año 2042, y unos días más tarde, se firmó el correspondiente tratado entre Ucrania y la Federación Rusa. Con ello se ponía término a las veleidades pro-atlantistas de Ucrania y se solucionaba uno de los temas más conflictivos en las relaciones entre Rusia y la OTAN.

En este ambiente más distendido se adoptó la Nueva Doctrina Militar Rusa, en la que la OTAN pasaba de ser una amenaza –como reconocía la Doctrina del año 2000- a constituir un riesgo. Y no todos los aspectos de la Alianza eran considerados un peligro, sino tan sólo la atribución a sus fuerzas de funciones globales, el acercamiento de las infraestructuras militares de sus miembros a las fronteras rusas y los planes de ampliación a Ucrania y Georgia. En consonancia con las declaraciones de Medvedev sobre la capacidad militar de la OTSC como contrapoder de la OTAN, la Doctrina recogía el compromiso de la Federación con la Organización -cualquier ataque contra uno de sus miembros sería considerado como un ataque contra Rusia- y el valor de sus resoluciones para desplegar fuerzas militares y realizar operaciones para el mantenimiento de la paz. El documento mencionaba otros peligros externos como el despliegue de tropas extranjeras en Estados vecinos, las reclamaciones territoriales contra Rusia, el escudo antimisiles, la proliferación de armas de destrucción masiva, la emergencia de tensiones interétnicas o la actividad de grupos radicales armados en áreas adyacentes a la frontera estatal. Como ha observado María José Pérez del Pozo, parecía que las fuerzas armadas rusas debían estar más preparadas para intervenir en conflictos en el “extranjero próximo” de la Federación que para enfrentarse a la OTAN (17).

---

(16) Apartado 1 de la Declaración Conmemorativa de la OSCE “*Towards a Security Community*”. Doc.AS10EW01, Astana, 2 de diciembre de 2010.

(17) PÉREZ DEL POZO, María José, op. cit., nota 15, pp. 107-108.

Obama estaba decidido a normalizar las relaciones entre la Federación y la Alianza, e invitó a Medvedev a que asistiera al Consejo OTAN-Rusia, que se celebraría en noviembre en Lisboa, coincidiendo con la reunión del Consejo Atlántico. El Presidente ruso aceptó la invitación y participó en la reunión del Consejo.

## II. La cumbre de Lisboa

La reunión en la cumbre del Consejo Atlántico se celebró en Lisboa los días 19 y 20 de noviembre de 2010. En ella, la Alianza adoptó un Nuevo Concepto Estratégico y aprobó una Declaración, que contenía resoluciones relativas a la Federación Rusa y a otros países de su entorno como Ucrania y Georgia. Al mismo tiempo tuvo lugar la reunión al más alto nivel del COR, que asimismo adoptó a su término una Declaración Conjunta.

### 1. Resoluciones sobre Rusia

Partiendo de la base de que la cooperación con Rusia era de importancia estratégica, los Jefes de Estado y de Gobierno invitaron a este país a profundizar la cooperación con la OTAN en áreas de interés común (18). “A la luz de los intereses de seguridad comunes, estamos decididos a construir una paz duradera y global junto con la Federación Rusa en la zona euro-atlántica. Tenemos que compartir la responsabilidad de hacer frente a retos comunes”. Por tanto, se mostraron dispuestos a lograr una verdadera asociación estratégica entre Rusia y la OTAN y a actuar en consecuencia, con la expectativa de reciprocidad por parte de Rusia. Señalaron que el COR era un foro para el diálogo político “en todo momento y sobre todos los temas”, y sugirieron que en el Consejo se discutieran temas como Afganistán, la aplicación de los principios de la OSCE o los despliegues militares que pudieran ser percibidos como una amenaza (19).

Las ofertas de colaboración se centraron en temas de desarme, tanto convencional como nuclear. Así, los declarantes expresaron su disposición a continuar explorando las oportunidades de cooperación para la defensa contra misiles, en un espíritu de reciprocidad, máxima transparencia y confianza mutua, y reafirmaron su intención de invitar a Rusia a explorar conjuntamente la posibilidad de vincular los sistemas de misiles de defensa existentes y los que en el futuro se crearan, de manera mutuamente beneficiosa (20). Expresaron su apoyo al Tratado sobre las Fuerzas Convencionales en Europa y afirmaron que, con base en el Tratado FACE de 1990, el Acuerdo de Adaptación de 1999 y los compromisos políticos, su objetivo era dar un paso importante para asegurar la viabilidad del control de armas convencionales en Europa y reforzar la seguridad común (21). Acogieron favorablemente la firma del nuevo START por parte de Rusia y Estados Unidos, y expresaron su confianza en una pronta ratificación y entrada en vigor

---

(18) Párrafo 3 de la Declaración de la Cumbre de la OTAN, *Comunicado de Prensa de la OTAN*, nº 155/2010, Lisboa, 20 de Noviembre de 2010.

(19) Párrafo 23 de la Declaración de Lisboa, op. cit. en la nota 18.

(20) Párrafo 38 de la Declaración de Lisboa, op. cit. en la nota 18.

(21) Párrafo 32 de la Declaración de Lisboa, op. cit. en la nota 18.

del tratado. Asimismo mostraron su disposición a crear las condiciones favorables para realizar nuevas reducciones de armas nucleares en el futuro (22).

## 2. Resoluciones sobre el entorno de Rusia

El Consejo Atlántico mantuvo el principio general del carácter abierto de la Alianza al afirmar que, de conformidad con el artículo 10 del Tratado de Washington, la puerta de la OTAN seguiría abierta a todas las democracias europeas que compartieran los valores de la Alianza, que fueran capaces de, y estuvieran dispuestas a, asumir las responsabilidades y obligaciones de la adhesión, que estuvieran en condiciones de seguir los principios del tratado, y cuyas inclusión pudiera contribuir a la seguridad en la zona del Atlántico Norte (23). En consecuencia, expresó su intención de continuar y desarrollar la colaboración con Georgia y Ucrania, teniendo en cuenta las aspiraciones euro-atlánticas y la orientación de cada uno de estos países (24).

Una vez sentado el principio, vino la OTAN con la rebaja. En el caso de Ucrania era fácil, dado el cambio producido en las intenciones de sus dirigentes. Los Jefes de Estado y de Gobierno se limitaron a acoger con beneplácito el compromiso del Gobierno ucraniano de seguir llevando a cabo la asociación con la Alianza, incluido el diálogo político de alto nivel en la Comisión OTAN-Ucrania y la cooperación práctica (25).

En el caso de Georgia la cuestión era más problemática debido a las convicciones proatlantistas de su Presidente. Los declarantes recordaron que en la Cumbre de Bucarest se había acordado que Georgia se convirtiera en miembro de la OTAN y reafirmaron los elementos de dicha decisión. Sin embargo, tan sólo se comprometieron a fomentar el *diálogo político* y la *cooperación práctica* con el país a través de la Comisión OTAN-Georgia, y a apoyar activamente la realización de *todas las reformas necesarias, en particular* la democrática, electoral y judicial, así como en el sector de la defensa, con el fin de que avanzara en sus aspiraciones euro-atlánticas. Donde sí se mantuvo firme la Alianza fue en reiterar su apoyo a la integridad territorial y soberanía de Georgia dentro de las fronteras internacionalmente reconocidas, y en pedir a Rusia que revocara su reconocimiento de Osetia del Sur y de Abjazia -regiones de Georgia- como Estados independientes (26).

También expresó la OTAN su preocupación por la persistencia de prolongados conflictos regionales en el Sur del Cáucaso y en Moldavia, e instó a todas las partes a participar de forma constructiva en la solución pacífica de dichos conflictos, respetando las negociaciones en curso. A este respecto, reiteró su apoyo a la integridad territorial, la independencia y la soberanía de Armenia, Azerbaiyán y la República de Moldavia (27), lo

---

(22) Párrafo 31 de la Declaración de Lisboa, op. cit. en la nota 18.

(23) Párrafo 13 de la Declaración de Lisboa, op. cit. en la nota 18.

(24) Párrafo 20 de la Declaración de Lisboa, op. cit. en la nota 18.

(25) Párrafo 22 de la Declaración de Lisboa, op. cit. en la nota 18.

(26) Párrafo 21 de la Declaración de Lisboa, op. cit. en la nota 18.

(27) Párrafo 35 de la Declaración de Lisboa, op. cit. en la nota 18.

que suponía una cierta crítica a la Federación, especialmente en relación con su política hacia el Transdniester moldavo.

### **3. Declaración Conjunta del Consejo OTAN-Rusia**

Aprovechando la celebración de la Cumbre de la OTAN, el COR se reunió al más alto nivel en Lisboa el 20 de noviembre de 2010, con la participación del Presidente ruso Dimitri Medvedev. Al término de la reunión se adoptó una Declaración Conjunta, que consagró la reconciliación entre Rusia y la OTAN. La Declaración recogió algunas de las sugerencias incluidas en las resoluciones de la Cumbre de la Alianza.

Los Jefes de Estado y de Gobierno del COR comenzaron por afirmar que se habían embarcado en una nueva etapa de cooperación con miras a una asociación estratégica. Reconocieron que la seguridad de todos los Estados de la comunidad euro-atlántica era indivisible y que la seguridad de la OTAN y Rusia estaba interconectada. Se comprometieron a esforzarse por lograr una asociación estratégica y modernizada, basada en los principios de confianza recíproca, transparencia y previsibilidad, con el fin de contribuir a la creación de un espacio común de paz, seguridad y estabilidad en la zona euro-atlántica. Los miembros del Consejo se abstendrían de la amenaza o del uso de la fuerza entre ellos o contra terceros Estados, su soberanía, integridad territorial o independencia política, en violación de la Carta de la ONU y de la Declaración de Principios contenida en el Acta de Helsinki. Consideraron al COR como un foro de diálogo político en todo momento y sobre cualquier tema, incluso cuando estuvieran en desacuerdo, y se mostraron dispuestos a utilizar los mecanismos del Consejo para las consultas, la elaboración de consensos, la cooperación, y la decisión y acción conjuntas en una amplia gama de cuestiones de seguridad en la región euro-atlántica.

Una vez sentados los principios generales básicos de la colaboración mutua, se centraron en las cuestiones de desarme. Así, apoyaron la revitalización y modernización del régimen de control de armas convencionales en Europa, y expresaron su disposición a seguir dialogando sobre este tema, el desarme y las cuestiones de no proliferación. Acogieron con agrado la firma del nuevo Tratado START, se mostraron propicios a su ratificación y pronta entrada en vigor, y se pronunciaron por la creación de las condiciones favorables para un mundo desprovisto de armas nucleares, de conformidad con los objetivos del TNP. Asimismo acordaron continuar la cooperación en materia de defensa contra misiles y realizar una evaluación conjunta de las amenazas causadas por los misiles balísticos. A estos efectos, encomendaron al Consejo que reasumiera la cooperación sobre misiles de defensa y elaborara un análisis conjunto y comprensivo del futuro marco para dicha colaboración.

La principal novedad de la Declaración radica en la asunción de una serie compromisos concretos en materia de cooperación en el ámbito de la defensa. A saber:

- a) Afganistán: Necesidad de apoyar al Gobierno afgano a promover la paz y la estabilidad en la región. Creación de un Fondo del COR para el Mantenimiento de Helicópteros, con el fin de formar de manera adecuada a los pilotos afganos. Rusia

autorizó el tránsito ferroviario por su territorio de material no letal con destino a las tropas de la ISAF.

- b) Narcotráfico: Admisión de Pakistán -junto a Afganistán y las cinco repúblicas ex-soviéticas del Asia Central- en el Proyecto del Consejo de Formación de Expertos en Estupefacientes en la región y ampliación de su mandato para permitir la asistencia directa.
- c) Terrorismo: Fortalecimiento de la cooperación antiterrorista, incluidos el desarrollo de tecnología para detectar explosivos, la lucha contra las amenazas terroristas a la aviación civil, y el intercambio de información sobre terrorismo. Rusia decidió sumarse a la operación de la OTAN "Active Endeavour" en el Mar Mediterráneo.
- d) Piratería marítima: Compromiso de ampliar el actual nivel táctico de colaboración en la lucha contra la piratería y el robo a mano armado en el mar, incluidos la formación y la realización de ejercicios conjuntos.

Los signatarios concluyeron su Declaración afirmando su resolución de ampliar y profundizar el diálogo y la cooperación práctica entre la OTAN y Rusia, y de potenciar una asociación que mejora la seguridad para todos en la región euro-atlántica y más allá de la misma (28).

La Cumbre de Lisboa ha supuesto -en opinión de Francisco Ruiz- un importante paso adelante en la superación de los recelos mutuos, ya que se han explicitado los intereses comunes que deben llevar a una cooperación intensificada en las áreas detalladas en la Declaración Conjunta. La reunión ha venido además a plasmar la definitiva aceptación rusa de que la OTAN "está aquí para quedarse", que tiene un papel que jugar en el espacio de seguridad euro-atlántico, y que las propuestas de modificación del sistema de seguridad heredado de la Guerra Fría -que en la actualidad se discute en el marco del "Proceso de Corfú" de la OSCE- deben tener en cuenta la función de las organizaciones regionales de seguridad existentes y no tan sólo la de los Estados soberanos, como se contemplaba en la propuestas inicial de Medvedev (29).

### III. Relaciones después de la cumbre de Lisboa

Aparte de los temas expresamente mencionados en la Declaración del COR, hay muchos otros en los que la OTAN y Rusia tienen intereses comunes sobre los que cabe intensificar la colaboración mutua, tales como la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, la crisis económica mundial, la reforma y potenciación de la ONU, la política energética, el conflicto de Palestina, la contención de Irán y Corea del Norte, la estabilización en Irak y otros países del Medio Oriente, el control del integrista islámico o la efervescencia del mundo árabe. Superada en gran medida la ancestral desconfianza

---

(28) "NATO-Russia Joint Statement", *Comunicado de Prensa de la OTAN*, Lisboa, 20 de noviembre de 2010.

(29) RUIZ GONZÁLEZ, Francisco, op. cit., nota 4, p. 6.

y establecido un mecanismo efectivo de consulta y toma de decisiones, se ha abierto una esperanzadora vía de cooperación entre Rusia y la OTAN.

El camino no será siempre fácil, porque subsisten serias divergencias en temas como la universalización y la ampliación de la Alianza, o los sistemas de defensa contra misiles.

### 1. Universalización de la OTAN

La globalización de la OTAN no tiene una base explícita en el Tratado de Washington, que crea una organización regional con un ámbito de actuación reducido a la zona del Atlántico Norte, en Europa y América del Norte (30), pero ha ido progresando por la vía implícita de asociar la defensa colectiva a cualquier situación que ponga en peligro la seguridad del área trasatlántica. Según Félix Arteaga, esta vía expansiva y controvertida permite ahora a la Alianza intervenir en cualquier situación y lugar donde el Consejo Atlántico considere que esté en riesgo su seguridad. La antigua organización de defensa regional, mutando hacia un régimen de seguridad global, podrá actuar sin restricciones funcionales o geográficas, y abordar cualquier asunto que acuerden sus miembros (31).

Este tránsito de la regionalización a la globalización o universalización ha seguido un proceso evolutivo. A fin de cubrir su intervención en Kosovo en 1999, la OTAN tuvo que modificar su concepto estratégico para poder realizar gestiones de crisis en el espacio euro-atlántico situado más allá de su ámbito de actuación geográfica, aunque adyacente al mismo. Como ha observado Arteaga, se trata de una intervención “algo más que regional, pero algo menos que global” (32).

La Guía Política General de 2006 dio un paso más al afirmar que la Alianza debería afrontar los riesgos provenientes de “donde quiera que vengan” (33). El giro hacia la universalización no se consumó por las reticencias de algunos Estados miembros a abandonar el carácter regional de la Organización. El paso definitivo se ha dado en la Cumbre de Lisboa, aunque el Consejo no se haya atrevido a enmendar el artículo 6 del Tratado. Los Jefes de Estado y de Gobierno afirmaron en la Declaración Final: “Hemos adoptado un nuevo concepto estratégico que establece nuestra visión de la Alianza para la próxima década y la posibilidad de defender a sus miembros contra todo tipo de amenazas” (34). Según este nuevo Concepto Estratégico, la OTAN deberá estar dispuesta “a desplegar fuerzas militares potentes *dónde y cuándo* sea requerido por nuestra seguridad, y a ayudar a promover la seguridad común de nuestros socios alrededor del globo”. Así pues, la Alianza no ha limitado su ámbito de actuación y ha estimado que debe disponer de

---

(30) Artículos 5 y 6 del Tratado del Atlántico Norte, Washington, 4 de abril de 1949, en FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio. “*Derecho Internacional Público: Casos y Materiales*”, Valencia, 1991, p. 547.

(31) ARTEAGA, Félix, “La Alianza tras la Cumbre de Lisboa: nuevo concepto, ¿nueva OTAN?”, *ARI*, nº 9/2011, 19 de enero de 2011.

(32) ARTEAGA, Félix, op. cit., nota 2, p.5.

(33) LABORIE, Mario A., op. cit., nota 1, p.63.

(34) Párrafo 2 de la Declaración de Lisboa, op. cit., nota 18.

capacidad para actuar globalmente, cerrándose de forma implícita la discusión acerca de su carácter regional o universal (35).

Rusia ha criticado y se ha opuesto a la globalización de la OTAN, y ha pretendido encomendar a la OSCE, o a la nueva organización prevista en el Tratado de Seguridad Colectiva para Europa propuesto por Medvedev, la función de velar por la seguridad común en el espacio euro-atlántico. En su campaña en contra de la universalización de la Alianza, la Federación consiguió que los Jefes de Estado y de Gobierno de la OSCE, reunidos en Astana en diciembre de 2010, afirmaran que, dentro de la OSCE, ningún Estado o grupo de Estados u organización puede tener ninguna responsabilidad preeminente para mantener la paz y la estabilidad en la zona de la OSCE, ni considerar una parte de dicha zona como su esfera de influencia (36).

Para Félix Arteaga, la tendencia de la OTAN hacia la universalización cuestiona -sin decirlo- el monopolio del Consejo de la Seguridad de la ONU porque acabará creando una alternativa al mismo con menos legitimidad, pero probablemente con más eficacia. De momento la Alianza ha demostrado mayor capacidad de adaptación a la seguridad global que la ONU y, en la medida en que consiga demostrar su eficacia frente a las nuevas amenazas, podrá acabar ganando la partida al Consejo de Seguridad (37).

No comparto esta opinión, pues la legalidad no puede ser sustituida por la efectividad. La OTAN -en el caso de Kosovo- y algunos de sus miembros -en el caso de Irak- intervinieron fuera del ámbito regional de la Alianza sin la autorización de Naciones Unidas y los resultados han dejado bastante que desear. La OTAN parece haber aprendido la lección de estos fiascos y, en el reciente caso de Libia, se ha negado a intervenir hasta contar con la anuencia del Consejo de Seguridad. La Alianza (eficacia) podrá gestionar situaciones de crisis fuera de su ámbito geográfico siempre que cuente con el mandato del Consejo de Seguridad (legitimidad), y por delegación del mismo.

Así, en su resolución 1973 (2011), el Consejo autorizó a los Estados miembros de la ONU que lo hubieran comunicado al Secretario General -actuando a título nacional o *a través de organizaciones y acuerdos regionales*- a tomar todas las medidas necesarias para proteger a los civiles bajo amenaza de ataque por la aviación libia, y para imponer el cumplimiento de la prohibición de vuelos (38). Una vez más se pusieron de manifiesto las discrepancias entre la OTAN y la Federación Rusa sobre la intervención de aquella en Libia. Rusia se abstuvo en la adopción de la resolución por el Consejo y ha prodigado sus críticas a la operación de la Alianza. La más dura de ellas la expresó Vladimir Putin al afirmar, el 21 de marzo de 2011, que le recordaba a un llamamiento medieval, a una cruzada. Que el régimen de Gadafi no fuera democrático no significaba que cualquiera

---

(35) Preámbulo del Concepto Estratégico. NATO. "Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization", Bruselas, 2010. Ver Mario A LABORIE, op.cit., nota 1, p.63.

(36) Apartado 3 de la Declaración de Astana, 2 de diciembre de 2010, op.cit., nota 16.

(37) ARTEAGA, Félix, op. cit., nota 31.

(38) Apartados 4 y 8 de la resolución del Consejo de Seguridad 1973 (2011), de 17 de marzo de 2011.



podiera intervenir en la política interna del país, incluso en un conflicto armado, apoyando a uno de los bandos. El Presidente Dimitri Medvedev se creyó obligado a salir a la palestra para desautorizar las declaraciones de su Primer Ministro, señalando que había que ser extremadamente cuidadosos en las apreciaciones y, en ningún caso, utilizar expresiones del tipo de “cruzada”, que en esencia, conduzcan a un choque de civilizaciones.

En una declaración conjunta de 15 de abril, Barak Obama, Nicolás Sarkozy y David Cameron declararon que, mientras Gadafi continuara en el poder, la OTAN y sus socios en la coalición mantendrían las operaciones en Libia para proteger a los civiles y aumentar la presión sobre el régimen libio. A esto replicó el Ministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguei Lavrov, que la ofensiva de la OTAN iba más allá del mandato de la ONU, y que era urgente pasar a la vía política para resolver el conflicto. La polémica no obedecía tanto a una cuestión de fondo -en la que las posturas no estaban tan distanciadas como parecía-, como a una cuestión formal de objeción de principio a la actuación de la Alianza fuera de su ámbito estrictamente regional.

## **2. Ampliación de la OTAN**

El Tratado de Washington consideraba a la OTAN como una organización abierta a cualquier Estado democrático de Europa y Norte-América ubicado en la zona del Atlántico Norte que compartiera sus valores y, en consecuencia, la Organización fue admitiendo nuevos miembros durante el período de la Guerra Fría. Una vez disuelto el Pacto de Varsovia y desintegrada la URSS, la OTAN se quedó sin adversario y tuvo que replantearse su razón de ser. Aunque se optó por el mantenimiento de la Organización, hubo que reformular sus objetivos, y no parecía que fuera necesario continuar con su expansión. Según la versión rusa, los líderes atlantistas prometieron a Mijail Gorvachov que la OTAN no se abriría a las repúblicas ex-socialistas, ni mucho menos a los nuevos Estados escindidos de la Unión Soviética.

El Consejo de Bruselas creó en 1994 la “Asociación para la Paz”, a través de la cual se canalizó la cooperación militar entre la OTAN y los Estados que habían estado en la órbita soviética y la propia Rusia. Sin embargo, Estados Unidos no estimó del todo satisfactoria esta situación e impuso su tesis sobre la conveniencia de expandir los límites de la Alianza hacia el Este de Europa. Durante las negociaciones que llevaron a la firma en 1997 del “Acta Fundacional”, la Federación -alegando las promesas de los aliados- trató de que la OTAN renunciara a sus planes de expansión, al menos en relación con Estados que había formado parte integrante de la URSS, pero no tuvo éxito. Ese mismo año fueron invitadas Hungría, Polonia y la República Checa, quienes se unieron a la Alianza en 1999. Con la incorporación en 2004 de Estonia, Letonia y Lituania -antiguos miembros de la Unión Soviética-, y la intención expresada en el Consejo de Bucarest de 2008 de acoger a Ucrania y Georgia, la OTAN cruzó la línea roja marcada por Rusia.

El Presidente Vladimir Putin se opuso firmemente a la entrada de Ucrania y Georgia en la Alianza, y su Ministro de Asuntos Exteriores, Sergei Lavrov, afirmó que una nueva expansión de la OTAN hasta las fronteras rusas retrotraería las relaciones a los tiempos de la guerra fría. Algunos miembros de la Organización -especialmente Alemania- estimaron que se estaba yendo demasiado lejos y demasiado deprisa en el tema de estas

conflictivas ampliaciones, pusieron sordina a las ansias expansionistas de Estados Unidos, y -sin renunciar al principio fundacional de aperturismo de la Organización- lograron congelar las previstas ampliaciones.

Los cambios políticos producidos en Ucrania en las elecciones presidenciales de 2010 solucionaron el problema relativo a este país, por lo que sólo permanece el planteado por Georgia, agravado tras la intervención militar rusa en 2008 por el conflicto de Osetia del Sur. En la Cumbre de Lisboa, la Alianza ha adoptado una actitud razonable y prudente. Ha reafirmado que las puertas de la OTAN siguen abiertas para Georgia, pero ha supeditado su ingreso a una serie de requisitos tan exigentes, que equivalen a un aplazamiento *sine die*. Mas, una cosa es dar largas a la incorporación de Georgia y otra bien distinta condonar la actuación de Rusia contra este país. Por eso, la OTAN ha reiterado su apoyo permanente a la integridad territorial y a la soberanía de Georgia, dentro de las fronteras internacionalmente reconocidas, y ha instado a Rusia a que revoque el reconocimiento como Estados independientes de Abjazia y Osetia del Sur, que son regiones georgianas (39).

Las divergencias subsisten y se pusieron de manifiesto en la Cumbre de la OSCE en Astana, cuando el Vice-primer Ministro británico, Nick Clegg, pidió a Rusia que respetara la integridad territorial de Georgia y retirara sus tropas del país. El Ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Lavrov, le replicó que no cabía hablar de integridad territorial de Georgia en sus antiguas fronteras. La posición de Rusia en el tema de Georgia es bastante débil en el plano diplomático. De un lado, es inconsecuente con sus propios intereses, pues se encuentra en su interior con problemas similares de secesionismo, como en Chechenia y otras regiones del Cáucaso. De otro, porque la comunidad internacional no ha seguido su iniciativa, ya que tan sólo Nicaragua, Venezuela y Naurú se han sumado al reconocimiento de Abjazia y Osetia del Sur.

Otro punto de fricción existente es el del apoyo de la federación al Gobierno secesionista de Transdníester. Ya en la Declaración de la Cumbre de Lisboa, la Alianza -sin mencionar explícitamente este territorio- lanzó una crítica indirecta a Rusia, al expresar su gran preocupación por la persistencia de prolongados conflictos en Moldavia, respaldar la integridad territorial, independencia y soberanía de este país, e instar a *todas las partes* a participar de forma constructiva en la solución pacífica del conflicto (40).

En la reunión de Astana de la OSCE, la Secretaria de Estado norteamericana, Hillary Clinton, instó a la Federación Rusa a que contribuyera a resolver los conflictos de Nagorno-Karabaj y Transdníester, mediante el cumplimiento del alto el fuego, el respeto de la integridad territorial, el restablecimiento de la presencia de la OSCE y la aplicación de las medidas de confianza de la Organización. Precisamente, una de las razones alegadas por algunos países miembros de la OTAN para no aceptar el Acuerdo de adaptación de la FACE de 1999 era el incumplimiento del mismo por parte de Rusia, ya que -si bien el Acuerdo prevé que los Estados soberanos pueden decidir bajo qué condiciones albergar

---

(39) Párrafo 21 de la Declaración de Lisboa *in fine*, op. cit., nota 18.

(40) Párrafo 35 de la Declaración de Lisboa, op. cit. en la nota 18.

fuerzas militares extranjeras en su territorio- la Federación no respetaba este requisito ni en Transdniester ni en Georgia (41).

### 3. Sistema de defensa antimisiles

Estados Unidos estaba preocupado por el desarrollo de la tecnología misilística por parte de Irán y Corea del Norte, que habían conseguido lanzar con éxito misiles de medio y largo alcance. Los países de Europa Oriental miembros de la OTAN, por su parte, seguían desconfiando de la potencia militar de la Federación Rusa. Este cruce de intereses llevó al inicio de negociaciones entre Estados Unidos, de un lado, y Polonia y la República Checa, de otro, con miras a la instalación de un sistema de escudo antimisiles. Rusia estimó que semejante proyecto iba dirigido contra ella y protestó a Estados Unidos por la iniciativa, alegando que si, lo que realmente quería era interceptar misiles procedentes de países poco fiables, podía contar con la colaboración de sus sistemas de defensa antimisiles.

Estados Unidos hizo caso omiso de las advertencias rusas y siguió con las negociaciones. El 8 de julio de 2008 -justo el día siguiente a que el Gobierno de Georgia iniciara sus ataques contra la región secesionista de Osetia del Sur, que provocó la invasión del país por parte de Rusia- firmó con la República Checa un Acuerdo para la instalación de los radares requeridos para el sistema de defensa antimisiles. El 28 de agosto de ese año, el Gobierno norteamericano cerraba el ciclo con la firma de un Acuerdo similar con Polonia para el establecimiento de diez interceptores. La Federación Rusa protestó por la firma de estos acuerdos y amenazó con instalar un sistema de defensa contra misiles en Kaliningrado -la antigua Königsberg prusiana-, situado dentro del espacio estratégico de la OTAN.

El a la sazón recién elegido Presidente Barak Obama había manifestado en varias ocasiones la conveniencia de colaborar con la Federación Rusa. Como declaró su Secretario de Defensa, Robert Gates, Estados Unidos pretendía mejorar sus relaciones con Moscú y, si bien tenía en mucha estima las relaciones con Polonia y la República Checa, también pensaba en las relaciones con Rusia, por lo que era conveniente reflexionar. Fruto de esta reflexión fue, sin duda, la carta que Obama escribió el 3 de marzo de 2009 a su colega Dimitri Medvedev, en la que le explicaba que el escudo antimisiles no iba dirigido contra la Federación Rusa sino contra Irán, y que Estados Unidos no necesitaría construir un multimillonario sistema de intercepción en la periferia de Rusia si fuera posible detener los esfuerzos de Irán para desarrollar armas nucleares y misiles balísticos de largo alcance. Existía, por tanto, la posibilidad de detener el desarrollo de su programa de defensa antimisiles en Europa Oriental si se conseguía contrarrestar la amenaza iraní. Medvedev se mostró receptivo a estas alegaciones y endureció su postura hacia Irán, llegando a paralizar la entrega de un sistema de misiles tierra-aire S-300 (42). Obama decidió congelar su controvertido programa y buscar la colaboración con la Federación a través del Consejo OTAN-Rusia.

---

(41) RUIZ GONZÁLEZ, Francisco, "La Cumbre de la OSCE en Astana", Documento Info del IEEE, nº 26/2010, diciembre, 2010.

(42) DE LA CÁMARA, Manuel, op. cit., nota 8.

En la Declaración de Lisboa, la Alianza expresó su intención de explorar las posibilidades de cooperación con Rusia en materia de defensa contra misiles y de vincular los sistemas existentes o que se establecieran en el futuro. El COR aceptó esta sugerencia y encomendó que se realizara un análisis conjunto del futuro marco de colaboración en la materia.

Existen, sin embargo, divergencias sobre la creación de un sistema conjunto de defensa antimisiles. La Alianza propone articular dos sistemas independientes y autónomos, que funcionen de forma coordinada. Como ha afirmado el Secretario General, Anders Rasmussen, no estamos hablando de crear un sistema, sino de conectar nuestras capacidades en materia de defensa contra misiles. Rusia, en cambio, insiste en la necesidad de establecer un sistema europeo único, que unifique el proceso de toma de decisiones y las capacidades antimisiles de ambas partes. El Presidente Dimitri Medvedev ha afirmado que no descarta la posibilidad de crear un sistema de defensa exclusivamente ruso, en caso de que la Alianza se mantenga firme en sus posiciones. Serguei Lavrov, ha declarado lo siguiente: "Si las negociaciones entre la OTAN y la Federación Rusa son usadas para encubrir un sistema de defensa misilística de la OTAN y de Estados Unidos que ignore los intereses rusos, no nos quedará más opción que tomar las medidas adecuadas para protegernos" (43). Dadas las diferencias existentes en las posturas de las partes, no es de extrañar que la negociación continúe estancada.

Sigue habiendo otras diferencias de criterio entre Rusia y la OTAN sobre cuestiones como el trato dado a las importantes minorías ruso-parlantes en los Estados Bálticos, o el control de las armas convencionales en Europa y la aplicación del Tratado FASE, pero son de menor entidad. Los temas de interés común para las dos partes superan las divergencias que aún existen. Una y otra han llegado a la conclusión de que han dejado de ser una amenaza respectiva, y que deben formar un frente común contra amenazas y riesgos tales como la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo, el radicalismo islámico, los ataques cibernéticos, el calentamiento global o la crisis económica mundial. Pese a que aún persista un cierto grado de desconfianza y se mantengan diferencias de opinión sobre determinados temas, la Alianza y la Federación están obligadas a entenderse y a seguir la senda de la cooperación en beneficio mutuo. ◆

---

(43) NASANOVSKY, Nadia, "Se debate la creación de un sistema de defensa OTAN-Rusia", *OTAN-Rusia*, 4 de febrero de 2011.