



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

**DOCUMENTOS
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

39



**EL FUTURO
DE LAS RELACIONES
OTAN-RUSIA**



MINISTERIO
DE DEFENSA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

EL FUTURO DE LAS RELACIONES OTAN-RUSIA

Febrero de 2011



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.publicacionesoficiales.boe.es>

Edita:



NIPO: 075-11-087-0 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-640-3

Depósito Legal: M-11369-2011

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 1.600 ejemplares

Fecha de edición: marzo 2011

NIPO: 075-11-088-6 (edición en línea)



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel libre de cloro obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN..... <i>Por Federico Yaniz Velasco</i>	7
LA POLÍTICA EXTERIOR DE RUSIA 1990-2010. ¿DE LAS «ESFERAS DE INFLUENCIA» AL «TRANSIMPERIALISMO»?..... <i>Por David García Cantalapiedra</i>	17
LUCES Y SOMBRAS DE LAS RELACIONES OTAN-RUSIA: DE LONDRES A ESTRASBURGO-KEHL..... <i>Por María Angustias Caracuel Raya</i>	41
UNA NAVEGACIÓN CON RUMBO INCIERTO..... <i>Por José Luis de Diego Jimena</i>	63
CONCLUSIONES..... <i>Por Federico Yaniz Velasco</i>	83
GLOSARIO DE ACRÓNIMOS.....	91
ANEXOS.....	93
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	115

INTRODUCCIÓN

¿Cuál será el futuro de las relaciones Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)-Rusia? La respuesta a esa pregunta no es fácil. Sin embargo, en este Documento de Seguridad y Defensa se ha tratado de descubrir las claves que ayuden a encontrar una respuesta razonable aunque encierre ciertos elementos de incertidumbre. Las relaciones institucionales entre la OTAN y Rusia comenzaron con la participación del gran país eslavo en la sesión inaugural del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte el 20 de diciembre de 1991. Durante dos años se desarrolló un verdadero noviazgo entre Rusia y la OTAN. El noviazgo no terminó en boda y las relaciones se enfriaron pese a la temprana firma por el entonces ministro de Asuntos Exteriores ruso, Andrei Kozyrev, del Documento-Marco de la Asociación para la Paz (APP), el 24 de junio de 1994. Con esa firma la Federación Rusa se convirtió en socio de la OTAN, circunstancia que con frecuencia se olvida y que Rusia ha preferido no resaltar.

A partir de entonces las relaciones entre el gigante eslavo y la Alianza Atlántica se han caracterizado por sus frecuentes cambios. En efecto, junto a periodos en que se puede decir que esas relaciones eran correctas e incluso positivas ha habido otros en que las relaciones han estado prácticamente congeladas. En todo caso, es conveniente precisar que aun en los periodos en que las relaciones han sido mejores, ha existido un sentimiento de desconfianza mutua que ha impedido que los acuerdos de colaboración acordados hayan sido verdaderamente fructíferos. Esa desconfianza siempre presente entre Rusia y la OTAN es fácil de entender.

En efecto, es aceptado por muchos analistas que la Alianza nació en el año 1949 para la defensa de Europa ante la amenaza que constituía la

INTRODUCCIÓN

Unión Soviética de la que Rusia es heredera directa. Por otra parte, las sucesivas ampliaciones de la OTAN han convertido en miembros a 12 países que estuvieron en el pasado bajo la influencia más o menos directa de la Unión Soviética. Muchos de esos nuevos miembros de la Alianza no olvidan el pasado y ven con recelo un acercamiento a Rusia que, por su parte, contribuye en ocasiones a presentar una imagen poco amigable.

La firma del Acta Fundacional de Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad entre la OTAN y la Federación Rusa el 27 de mayo de 1997, marcó el comienzo de unas nuevas relaciones y creó el Consejo Permanente Conjunto OTAN-Rusia¹. Con el inicio de esa nueva fase, parecía que se iba a conseguir que la colaboración entre Rusia y la OTAN llegase a alcanzar unos niveles aceptables y muy superiores a los que la Alianza mantenía con los socios de la APP. Sin embargo, el Consejo Conjunto Permanente OTAN-Rusia nunca se consolidó como un verdadero foro de consultas y aunque las relaciones avanzaron notablemente no se alcanzaron los niveles de entendimiento que la Alianza tenía con algunos socios de la APP. La Cumbre de Washington se celebró los días 24 y 25 de abril de 1999 y en ella participaron por primera vez en una cumbre como miembros de: Hungría, la República Checa y Polonia países que habían sido invitados en la Cumbre de Madrid a unirse a la Alianza. Esta primera ampliación de la Alianza tras el fin de la guerra fría supuso un fuerte enfriamiento en las vacilantes relaciones de la Alianza con Rusia. No obstante, el Consejo Permanente en su reunión de ministros de Exteriores del 13 de diciembre de 2001 condenó firmemente los ataques terroristas contra Estados Unidos.

La recuperación del enfriamiento se produjo el 28 de mayo de 2002 con la firma por los jefes de Estado y Gobierno de los países miembros y de Rusia en una Declaración sobre «Relaciones OTAN-Rusia: una nueva cualidad» que alumbró el actual Consejo OTAN-Rusia (COR o NRC). En ese nuevo COR sus miembros:

«Actuando en sus capacidades nacionales y de forma consistente con sus respectivos compromisos colectivos y obligaciones, tomarán decisiones conjuntas y tendrán la misma responsabilidad por su implementación»².

¹ Véase Anexo 1 «Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security Between NATO and the Russian Federation», 27 de mayo de 1997.

² Véase Anexo 2: «NATO-Russia Council, Rome Summit», 28 de mayo de 2002.

INTRODUCCIÓN

El nuevo carácter del COR, expresado en la anterior frase, marcaba una profunda diferencia con el anterior Consejo Permanente en el cual los aliados presentaban una posición común aliada en contraste con la de Rusia. En el COR los países actúan en sus propias capacidades lo que formalmente supone que el representante de Rusia se sienta entre sus colegas de la OTAN en el lugar que le corresponde según el orden alfabético en inglés de los nombres de los países miembros del Consejo. Recuerdo la brillantez del acto de la firma celebrado en la base aérea de Pratica di Mare y la sensación general de que con el nuevo Consejo se habría una etapa decisiva en las relaciones OTAN-Rusia. Un día antes de la cumbre, el almirante Venturoni, entonces presidente del Comité Militar había inaugurado la Misión Militar de Enlace de la OTAN en Moscú, encuadrada en la División de Cooperación y Seguridad Regional que yo mandaba como director adjunto del Estado Mayor Internacional (EMI) de la OTAN. La Oficina sirve desde entonces de enlace entre el EMI y el Ministerio de Defensa ruso.

Anteriormente se había abierto en 1997 en Moscú un Centro de Documentación OTAN y en el año 2001 una Oficina de Información de la Alianza en la capital rusa. El impulso del nuevo COR permitió superar la nueva crisis producida en las relaciones de la Alianza con Rusia a causa de la invitación, en la Cumbre de Praga de noviembre de 2002, a siete nuevos países: Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania a unirse a la Alianza. Con la creación de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CTSO)³ el 10 de octubre de 2002, Rusia se había adelantado a la ampliación del número de aliados.

No es muy conocida la intensa relación que se ha desarrollado entre la Federación Rusa y la Alianza en el marco del Documento firmado en Roma y bajo la guía del nuevo COR. Las reuniones de Consejo se celebran generalmente en el Cuartel General de Bruselas al menos una vez al mes. La primera reunión del COR en Moscú se celebró el 13 de mayo de 2003. Las actividades se multiplicaron tras el nacimiento del COR, sólo citaré algunos ejemplos. Del 3 al 7 de julio del 2004, tres buques de la Fuerza Naval Permanente del Mediterráneo visitaron el puerto de Novorossiysk en el mar Negro. El 9 de diciembre de 2004, los ministros de Asuntos Exteriores aprobaron en la reunión del COR un plan de acción global contra el terrorismo y decidieron iniciar una cooperación práctica en el campo

³ El CTSO fue firmado por: Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán.

INTRODUCCIÓN

de la protección contra agentes nucleares, biológicos y químicos; Rusia y la OTAN firmaron un intercambio de cartas fijando las modalidades de la contribución rusa a la operación Active Endeavour.

Los representantes militares de los países pertenecientes al COR se reunieron por primera vez en Moscú el día 15 de marzo de 2005 en un acto histórico que tuvo la ocasión de organizar. El 21 de abril de 2005, Rusia firmó el acuerdo sobre el estatus de fuerzas de la APP. El 14 de diciembre se celebró en Berlín una reunión informal de los ministros de Defensa en el COR. El ferry rápido del sur Pltivy fue el primer buque ruso que se desplegó en apoyo de la operación Active Endeavour, el 15 de septiembre de 2006. El 14 de junio de 2007, el nuevo ministro ruso de Defensa, Anatoly Serdyukov, confirmó la voluntad de Rusia de continuar la cooperación con la OTAN en temas tales como la lucha contra el terrorismo, ejercicios militares y la lucha contra el narcotráfico en Afganistán.

Durante todo el año 2007 se celebraron diversos actos para conmemorar el décimo aniversario del Acta Fundacional y el quinto del COR. En mayo se ratificó el acuerdo sobre el estatus de fuerzas de la APP. Todo lo anterior es sólo una muestra de la multitud de actividades de diversos tipos que se han realizado en el marco de las relaciones OTAN-Rusia. Los intercambios de puntos de vista sobre problemas de actualidad que se producían en las reuniones del COR han sido de gran valor y han permitido conocer las opiniones de todos los reunidos, especialmente la rusa, sobre los temas tratados.

La crisis de Georgia supuso la práctica congelación de las relaciones OTAN-Rusia. En efecto, la declaración del secretario general el 19 de agosto y las palabras del embajador adjunto de Rusia, Ivan Soltanosky, el día 27 del mismo mes dejaron las relaciones OTAN-Rusia en el punto más bajo de toda su historia. Rusia manifestó su sentimiento de haber sido demonizada por la OTAN, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, el G-7 y por las naciones que condenaron la falta de respeto de Moscú por la integridad territorial de Georgia y por el reconocimiento ruso de la independencia de Osetia del Sur y Abjasia.

El señor Soltanosky, señaló la falta de entendimiento de la OTAN sobre quién era el agresor y quién era la víctima, al anunciar en Bruselas la suspensión de la cooperación de Rusia con la Alianza. Entre los acuerdos y actividades que fueron suspendidos figuraban: los ejercicios conjuntos, las visitas a puertos, el acuerdo sobre el estatus de fuerzas y la participación rusa en el COR. En la larga lista hay muchos otros temas destacando

INTRODUCCIÓN

la paralización de las negociaciones para un borrador de acuerdo sobre el aumento del uso por la OTAN de los aviones Antonov An-124 para su despliegue global.

Durante meses las relaciones estuvieron bajo mínimos aunque continuó el tránsito de cargas no militares de la OTAN a través de Rusia hacia Afganistán así como una cooperación limitada en el campo de misiles defensivos de teatro. Sin embargo, ya en diciembre de 2008 comenzó un proceso de normalización que fue sancionado en la Cumbre de Estrasburgo-Kehl⁴ y que se materializó a partir de abril de 2009. El 19 y 20 de junio de 2009 se revisaron los planes y el progreso del proyecto del Consejo para el entrenamiento en la lucha contra narcóticos de personal de Afganistán y Asia Central en una reunión de alto nivel celebrado en Ankara (Turquía). Pocos días después, el 27 de junio, se celebró en la isla griega de Corfú⁵ la I Reunión Ministerial del Consejo en más de un año. Desde entonces las relaciones se han mantenido dentro de la normalidad como reflejan la reunión del secretario general con el ministro de Exteriores de Rusia en Naciones Unidas en septiembre de 2009 o la reunión de expertos de la OTAN y Rusia celebrada en Oslo los días 9 y 10 de noviembre de 2009 para tratar sobre doctrina y estrategia nuclear.

En la misma línea, resulta significativo que el primer discurso público del entonces nuevo secretario general, Rasmussen, se dedicara a analizar con detenimiento las relaciones entre la OTAN y Rusia. En su conferencia sobre «La OTAN y Rusia: un nuevo comienzo» de 18 de septiembre de 2009 en el Centro Carnegie Endowment, el secretario general, Rasmussen afirmó que era posible «un nuevo comienzo» para la OTAN y Rusia y propuso que trataran de reforzar su cooperación práctica en aquellas áreas en las que se enfrentan a los mismos riesgos y amenazas a la seguridad, que se rejuveneciese el COR para que pudiese ser usado como un foro de diálogo sobre todos los asuntos relativos a la paz y la estabilidad en Europa y que se rea-

⁴ El punto 33 de la Declaración de esa Cumbre señala los profundos desacuerdos registrados y urge a Rusia a cumplir sus compromisos con Georgia pero reafirma la importancia de Rusia para la Alianza como socio y vecino y que el diálogo y la cooperación entre la OTAN y Rusia son importantes para desarrollar la capacidad conjunta para enfrentarse efectivamente a las amenazas y retos comunes. Finalmente, se expresaba el deseo de reanudar las reuniones ministeriales del Consejo antes del verano de 2009, *NATO Official text. Strasbourg/Kehl Summit Declaration*, 4 de abril de 2009.

⁵ En esa reunión el secretario general describió el ambiente de la reunión como constructivo y añadió: «No one tried to paper over our differences in the meeting, on Georgia, for example. But we agreed, not to let those disagreements bring the whole NRC train to a halt.»

INTRODUCCIÓN

lizara una revisión conjunta de los nuevos retos a la seguridad en el siglo XXI que sirviese de base para la futura cooperación. La primera propuesta del secretario general se refiere al fortalecimiento de las relaciones prácticas de cooperación que se pueden abordar a corto plazo y destacó como áreas de interés común: la lucha contra el terrorismo, la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, la defensa contra misiles, la lucha contra la proliferación de la tecnología de misiles balísticos, la cooperación en relación con Afganistán, el entrenamiento en la lucha contra narcóticos y la seguridad marítima (la Alianza ha invitado a Rusia a renovar su participación en la operación Active Endeavour). Respecto a la segunda propuesta, el secretario general expresó su convencimiento de que el COR debe volver a ser el foro donde se puedan airear las diferencias de forma abierta y transparente y donde se puedan discutir las preocupaciones –incluyendo las rusas– de seguridad (se había invitado a la comunidad rusa de expertos en asuntos estratégicos a hacer oír su voz en el actual proceso de preparación del nuevo Concepto Estratégico). Para la tercera propuesta insistió en que debe realizarse una revisión de los retos y amenazas comunes para contar con una base analítica acordada conjuntamente para que se pueda abordar con éxito la cooperación práctica⁶.

El 4 de diciembre de 2009 se celebró la primera sesión formal del COR con asistencia de los ministros de Exteriores aliados y su colega ruso señor Lavrov. El secretario general abrió la sesión diciendo:

«Una relación fiable y productiva entre la OTAN y Rusia es importante no sólo para la seguridad europea sino también para la seguridad global.»

Los ministros debatieron en la reunión sobre asuntos de interés común, con particular atención a la situación en Afganistán cuya estabilidad es un objetivo para los 29 miembros del COR. Además, los ministros tomaron tres importantes decisiones dirigidas a revigorizar la relación OTAN-Rusia. La primera decisión fue acordar el Programa del Consejo OTAN-Rusia para el año 2010. La segunda fue aprobar una serie de medidas con objeto mejorar los métodos de trabajo del COR para conseguir una estructura aún más orientada en obtener resultados. Los ministros tomaron también la decisión de iniciar una revisión conjunta de los retos comunes a la seguridad en el siglo XXI. Esta revisión conjunta fue una idea expresada por

⁶ En: http://www.carnegieendowment.org/files/Event_Transcript.pdf

INTRODUCCIÓN

el secretario general en un discurso pronunciado en Bruselas en el mes de septiembre de 2009. El positivo ambiente de esa sesión del COR y las conversaciones que mantuvo el señor Rasmussen en Moscú los días 16 y 17 de diciembre de 2009 con el presidente, el primer ministro y otros líderes políticos rusos, son una prueba de que las relaciones entre la Alianza Atlántica y Rusia estaban volviendo a un periodo de normalización.

Para analizar el futuro de las complejas relaciones entre la OTAN y Rusia se constituyó en enero de 2010 un grupo de trabajo en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) que durante su actividad en el primer semestre del año 2010 tuvo la satisfacción de presidir. Tras la primera reunión del grupo el 28 de enero se decidió que para preparar el Documento de Seguridad y Defensa que se nos había encomendado sobre «Las relaciones OTAN-Rusia», era conveniente realizar los estudios cuyos autores y temas se indican a continuación.

El doctor David García Cantalapiedra es profesor titular interino del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense y profesor invitado de la St. Louis University (Madrid Campus). El doctor Cantalapiedra fue Premio Nacional Defensa 2001 e investigador sobre Relaciones Transatlánticas y Organizaciones Internacionales (2007-2009) en el Real Instituto Elcano. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: Perceptions and Policy in Transatlantic Relations, Routledge, 2009, pp. 113-135 y Spain. Burden-Sharing and NATO Deterrence Policy, Strategic Insights, Monterrey, California, septiembre de 2009. El doctor Cantalapiedra ha preparado para este Documento un análisis de la política exterior de Rusia desde 1990 a la actualidad titulado: «La política exterior de Rusia» 1990-2010. ¿De las «esferas de influencia» «al transimperialismo»?

Doña María Angustias Caracuel Raya es doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense, Magíster en Seguridad y Defensa Hemisférica por la Universidad del Salvador de Argentina y diplomada por el Colegio Interamericano de Defensa de Washington D.C. y por otros centros de estudios nacionales y extranjeros. Es autora de numerosas publicaciones y monografías en temas de seguridad y defensa, entre las que destaca el libro: Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría, editorial Tecnos, Madrid, 2004 (segunda edición). La doctora Caracuel ha sido investigadora en varias universidades y ha participado en el Programa Tempus. Actualmente, es consejera técnica en el Gabinete Técnico de

INTRODUCCIÓN

la Secretaría General de Política de Defensa del Ministerio de Defensa. La doctora Caracuel ha estudiado con detalle las relaciones OTAN-Rusia desde julio de 1990 hasta la Cumbre de 2009, en su colaboración: Luces y sombras de las relaciones OTAN-Rusia: de Londres a Estraburgo-Kehl.

El capitán de navío (R) don José Luis de Diego Jimena ha tenido una distinguida carrera en la Armada durante la cual ha navegado por muchos mares, ha mandado buques y ha ocupado puestos de responsabilidad. El capitán de navío De Diego ha seguido diversos cursos de especialización y se haya en posesión de numerosos diplomas entre los que destaca el de Guerra Naval. Tras obtener ese diploma tuvo diversos destinos de Estado Mayor entre los que destaca su paso por el Estado Mayor Conjunto (EMACON). El capitán de navío De Diego ha colaborado en la Revista General de la Armada, tiene un profundo conocimiento de la Alianza Atlántica y una dilatada experiencia como presidente del Naval Board de la Agencia de Normalización de la OTAN. Durante cuatro años dirigió la actividad de la rama naval de esa importante Agencia aliada y se relacionó profesionalmente con los países miembros y con los países socios, entre ellos Rusia, presidiendo las reuniones de alto nivel del Naval Board incluyendo una en San Petersburgo. De Diego ha analizado con detenimiento las relaciones de la Alianza con Rusia tras la Cumbre de Estrasburgo-Kehl en un capítulo titulado: «Una navegación con rumbo incierto» en este Documento. El futuro de las relaciones OTAN-Rusia.

El general de Aviación (R) y periodista, Federico Yaniz Velasco, pertenece a la XVII Promoción de la Academia General del Aire. Diplomado de Estado Mayor del Aire y de EMACON, se diplomó en Estadística (Grado Superior) en la Universidad Complutense y fue profesor de Logística y asuntos OTAN en la Escuela Superior del Aire. Experto en planeamiento de defensa en el EMACON, pasó como coronel al EMI y posteriormente mandó la Sección de Orgánica del EMACON. Ascendió a general en el año 1997 y fue nombrado jefe de la Segunda División del EMACON. Del año 2001 al 2005, como general de división (eventual), fue director adjunto del EMI de la OTAN y jefe de la División de Cooperación y Seguridad Regional. De vuelta España fue nombrado director del Museo del Aire. El general Yaniz es periodista titulado y está en posesión de otros títulos y diplomas. Ha dado conferencias en centros nacionales y extranjeros, entre ellos la Escuela de Defensa de la OTAN. Ha colaborado con el CESEDEN y ha contribuido en sus publicaciones. Analista de temas de seguridad y defensa, domina el inglés y ha publicado más de 200 artículos. Desde el año

INTRODUCCIÓN

1992 es responsable de la sección «Panorama de la OTAN» de la Revista de Aeronáutica y Astronáutica. Componente del XX Curso de Defensa Nacional, es miembro de la Junta Directiva de Diplomados de Altos Estudios de la Defensa, de la Asociación Atlántica Española y pertenece al Consejo Asesor del Instituto de Historia y Cultura Aeronáutica.

FEDERICO YANIZ VELASCO
General de Aviación (R) y periodista

LA POLÍTICA EXTERIOR DE RUSIA 1990-2010. ¿DE LAS «ESFERAS DE INFLUENCIA» AL «TRANSIMPERIALISMO»?

Introducción: Rusia, geopolítica y percepciones

El problema al que siempre se ha enfrentado Rusia ha sido su indefensión geográfica. Rusia no tiene ríos, océanos, pantanos, montañas y otros elementos naturales, que de verdad la proteja. Para compensar estas vulnerabilidades, Rusia históricamente ha tenido que hacer dos cosas: consolidar la organización interna del Estado mientras purgaba las influencias externas, y la expansión territorial, a fin de crear zonas de seguridad alrededor de sus fronteras. Sin embargo, Rusia sólo ha sido un país estable, y fuerte –a nivel regional y mundial– cuando había una zona de amortiguamiento que rodea su núcleo. El mejor ejemplo de ello fue la Unión Soviética, en la que Rusia se rodeó con una esfera de países bajo su control, desde Asia Central hasta el Cáucaso y Europa Oriental.

Pero este es un proceso que ya empezó desde la fundación de la Rusia moderna por Iván III (1462-1505), acabando finalmente con el dominio mongol, y que continuó con la expansión de Rusia bajo Iván IV hacia la actual Kazajistán y Astracán convertido un Estado de origen ruso y cristiano-ortodoxo en un Imperio, aunque rusificado, multiétnico y con un gran componente musulmán¹. En 70 años más, la expansión del Imperio había alcanzado Siberia y el océano Pacífico. Pero paradójicamente, las actuales

¹ En este sentido, véase MOCHAN, L. and ABRAMAM, R.: *The Making of Modern Russia*, Peguin, segunda edición, segunda reimpresión, Londres, 1990.

fronteras rusas son sorprendentemente similares a las de mediados del siglo XVII (presoviético y preimperial). A lo largo de los siglos XIX y XX.

Rusia compitió con otras grandes potencias por el control de los territorios que había entre ellos: Finlandia y los Estados Bálticos, Polonia y los Balcanes, el Cáucaso y Asia Central, Mongolia y Manchuria se repartieron o se convirtieron en cordones sanitarios. Para Rusia, el concepto de «esferas de influencia» ha sido históricamente muy útil. Estas esferas, que la separaba de sus rivales, fueron mecanismos de protección y a la vez en bases para avanzar más en una búsqueda interminable de poder y seguridad². En este sentido, la Unión Soviética representaba el punto culminante de esta concepción donde su expansión global le llevó a «absorber» parte de su esfera de influencia, sobre todo en Europa del Este, a través del Pacto de Varsovia y el Mercado Común Europeo.

¿Cómo Moscú se ha adaptado al contexto internacional de globalización sin embargo ha mantenido sus esferas de influencia? La respuesta parece ser es el «transimperialismo». Es la extensión del autoritarismo patrimonial de Rusia en un mundo globalizado. Rusia puede comerciar e invertir sin ser abierto, de forma selectiva a la integración de las redes transnacionales y la reproducción de las relaciones patrón-cliente de la energía, la dependencia y la búsqueda de rentas y la distribución a nivel transnacional.

Así, en primer lugar hay cuatro países en los que Rusia considera un deber reconsolidar plenamente su influencia: Bielorrusia, Kazajistán, Ucrania y Georgia. Estos países protegen a Rusia en Asia y Europa, y facilitan el acceso de Moscú a los mares Negro y Caspio. También son los puntos clave de integración con el corazón industrial y agrícola de Rusia. Sin los cuatro o con la falta de alguno de ellos, Rusia es esencialmente impotente. Hasta ahora, Rusia ha reconsolidado su poder en: Bielorrusia, Kazajistán y Ucrania, y parte de Georgia está ocupada militarmente. Los siguiente seis países en los que Moscú quiere consolidar de nuevo su influencia son: Estonia, Letonia, Lituania, Azerbaiyán, Turkmenistán y Uzbekistán. Rusia no necesita de estos países para seguir siendo fuerte, pero sin ellos Occidente está demasiado cerca del núcleo duro de Rusia. Estonia casi podría ser puesto en la primera categoría, ya que algunas fuerzas dentro de Moscú consideran que es más importante debido a la ubicación cerca de la segunda ciudad más grande de Rusia, San Petersburgo, y en el mar Báltico. Rusia tratará

² DIMITRI, D.: «Russia's Spheres of Interest, not Influence», *The Washington Quarterly*, volumen 32, número 4, pp. 5-6, octubre de 2009.

de hacer frente a estos países sólo después de que sus cuatro prioridades principales se cumplan.

El tercer grupo en la lista de Rusia consiste en países que no son críticos para el Kremlin, y podrían ser fácilmente controlados por su propia vulnerabilidad inherente. Estos países: Moldavia, Kirguizistán, Tayikistán y Armenia, no son geográfica, política o económicamente importantes y son tan inestables que Moscú podría consolidar su control sobre ellos con bastante rapidez. Algunos de estos países ya están bajo control de Rusia, pero su inestabilidad y debilidad física puede crear más problemas de lo que valen.

El último grupo en la lista de Rusia consiste en países que no son las antiguas repúblicas soviéticas o países que Rusia cree que pueden actuar en virtud de su influencia. Estos últimos países: Alemania, Turquía, Francia y Polonia, son potencias regionales en Eurasia que podrían complicar los esfuerzos de Rusia. Moscú considera que necesita para formar una relación fuerte, o al menos un entendimiento, con estos países sobre el dominio de Rusia en la esfera de la antigua Unión Soviética. Estos países son todos los miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y cada uno tiene su propia y compleja relación con Estados Unidos.

Rusia y el sistema internacional tras el fin de la guerra fría

Rusia, al acabar la guerra fría, se encontró en una situación internacional totalmente diferente a la de Unión Soviética o del Imperio ruso prerrevolucionario. En lugar del Imperio, fuera este comunista o zarista, surgieron 15 nuevos Estados independientes. Rusia era más pequeña que la Unión Soviética o el Imperio ruso a la época de la muerte de Pedro *el Grande* en el año 1725. Al desmembrarse el Pacto de Varsovia, Rusia perdió sus aliados en Europa Central y Oriental. La transición de una economía central y planificada, y de propiedad estatal a una economía de mercado fundada en la propiedad privada, inevitablemente trajo como resultado un grave menoscabo en la producción, una inflación alta y un abrupto descenso en las condiciones de vida de amplios sectores sociales. La transición de un imperio totalitario a la democracia creaba una situación política de poca fiabilidad y estabilidad. Debido a todo esto, la posición de Rusia en el mundo estaba seriamente debilitada. Al mismo tiempo, Rusia con su posición geoestratégica, sus Fuerzas Armadas y armas nucleares, su desarrollo científico y tecnológico, sus recursos naturales y su fuerza laboral altamente

preparada es, con toda posibilidad, una potencia global de primer orden. Y esta contradicción entre su debilidad y su potencial determinaba la posición de Rusia en el mundo de la posguerra fría.

Este sistema internacional había progresivamente cambiado, pero, aunque palpable en la estructura del sistema durante los años noventa, no fue percibido claramente hasta los ataques del 11 de septiembre de 2001 (11-S), sobre todo debido tres parámetros:

1. Sistema de gobernanza mundial: mantenimiento del sistema institucional y normativo de la guerra fría, basado en el sistema de Naciones Unidas y su pléyade de organismos y organizaciones.
2. Unipolaridad: la permanencia de Estados Unidos como única superpotencia que aseguraba esta inercia con un comportamiento de potencia hegemónica benigna.
3. La lenta cristalización de dinámicas de redistribución de poder, a pesar de la existencia de procesos de globalización y de interdependencia parcial o global, dependiendo de las áreas funcionales (económica, tecnológica, política, militar) o también las regiones geográficas.

Sin embargo, el actual sistema internacional es más anárquico con diferentes parámetros a los de la guerra fría, y a los de la posguerra fría. Una distribución diferente y asimétrica del poder y de las capacidades a nivel global que han transformado el sistema internacional, más que en un sistema no-polar³, en un sistema de polaridad compleja⁴: un tipo de «complejo de unipolaridad-multipolaridad»⁵, que ya era percibido tras los ataques del 11-S, pero que se afirmarán con total claridad tras la crisis de Irak del año 2003 y que se distingue por una serie de parámetros diferenciadores y determinantes del nuevo equilibrio de poder internacional:

- El centro de gravedad de los asuntos mundiales pasa del Atlántico a Asia-Pacífico.
- Aún se mantiene la unipolaridad de Estados Unidos.

³ Véase HASS, Richard: «The Age of Nonpolarity», *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2008.

⁴ Para esta concepción véase GARCÍA CANTALAPIEDRA, David: «Alliance Politics and Liberal Order: Polarity, Transatlantic Relations and the Alliance Security Dilemma», ponencia, Millenium Conference 2009, London School of Economics, Londres, 17-18 de octubre de 2009.

⁵ Samuel H. Huntington usó este término en el año 1999, pero la polaridad compleja va más allá de esta concepción, véase HUNTINGTON, Samuel, H.: «The Lonely Superpower», *Foreign Affairs*, marzo-abril de 1999.

- Redistribución y consolidación de capacidades económicas, dado el ascenso también de los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica).
- Debilitamiento de la preeminencia normativa de Estados Unidos⁶.

En esta nueva dinámica internacional, Rusia se encuentra en una posición similar a la del Imperio zarista en el siglo XIX: una gran potencia demasiado débil para ser líder del sistema pero con capacidad para socavar la posición del líder del sistema internacional. Además, Rusia tiene una visión de un sistema internacional más anárquico, con una mayor percepción de incertidumbre y una nueva valoración de las amenazas y desafíos, con mayor probabilidad de conflictos armados en sus fronteras y aumento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Esta visión se cristaliza en una percepción de un sistema de Naciones Unidas débil con una predictibilidad baja del sistema internacional que crea tendencias hacia acciones unilaterales y al uso de la fuerza, sobre todo desde Estados Unidos y la OTAN. En este sentido también el terrorismo es visto de diferente manera que en Estados Unidos o Europa. Se considera una amenaza seria sobre todo en caso de las armas de destrucción masiva. En gran medida, esta visión de *realpolitik* clásica se debe a la pérdida de posición internacional, reforzada por las claras limitaciones presupuestarias y los problemas de modernización en su programa militar y de defensa. Así existe una búsqueda de mecanismos para crear la percepción de mantenimiento del status de gran potencia, sobre todo a través de la capacidad nuclear militar y de su asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Todos estos factores hacen que exista una tendencia a la «nuclearización» de la defensa en los niveles operacionales y tácticos de la defensa, aunque es muy cara a nivel estratégico con el desarrollo de nuevos sistemas estratégicos. En este sentido, en su posición *vis-à-vis* con Estados Unidos y la OTAN, le interesa mantener los tratados de desarme de armas nucleares estratégicas como START (*Strategic Arms Reduction Treaty*) y

⁶ Preeminencia normativa entendida como una de las tres preeminencias necesarias para considerara a un estado hegemónico junto con las preeminencias político-militar y económica. Esta preeminencia normativa se tratará de un entendimiento compartido sobre: valores, normas, reglas y formas de autoridad, distribución del estatus, prestigio, responsabilidad y privilegios, véase GARCÍA CANTALAPIEDRA, David: *Una estrategia de primacía: la administración Bush, las relaciones transatlánticas y la construcción de un Nuevo Orden Mundial 1989-1992*, UNISCI Papers, números 23-24, Madrid, 2002.

SORT (*Strategic Offensive Reductions Treaty*), pero no tanto el Tratado sobre Armas Nucleares Tácticas, INF (*Intermediate Nuclear Forces*) y el de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE)⁷, ya que aquí residen sus capacidades más importantes, esto es, en armas nucleares tácticas y en medios convencionales que se puedan desplazar a zonas vitales como el Cáucaso. Sin embargo, se desprende de su Concepto de Seguridad Nacional y su Doctrina Militar que Rusia tiene una planificación basada en las capacidades, no en las amenazas (*capabilities-based planning*), pero las fuerzas convencionales son insuficientes y tecnológicamente inadecuadas, lo que lleva a un apoyo en las armas nucleares que hace que no parezcan medios de último resorte en determinados conflictos, aunque no se contemplen la prevención y anticipación en esta concepción debido sobre todo a la insuficiente capacidad para ataques «quirúrgicos» limitados. La planificación basada en capacidades es claramente una respuesta a un sistema internacional más anárquico e incierto. Así incluso las potenciales amenazas están al mismo nivel que las amenazas inmediatas⁸.

Los objetivos de la política exterior de Rusia. 1992-2000: entre «Occidente» y el «Extranjero Próximo»

Rusia empezó a desarrollar una política exterior independiente algún tiempo antes de la caída de la Unión Soviética a finales del año 1991. Reconocido como Estado sucesor de la Unión Soviética después de su colapso, Rusia asumió sus activos y la mayor parte de sus obligaciones. En particular, Rusia se hizo cargo del asiento permanente de la Unión Soviética en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lo que le permitió mantenerse en la élite del poder con Gran Bretaña, China, Francia y Estados Unidos.

⁷ Rusia ha incumplido el Tratado FACE prácticamente desde su entrada en vigor en noviembre de 1995, véase CDI. *Russia and the CFE Treaty: The Limits of Coercion*. Center for Defense Information, 1 de diciembre de 2000. Para el Tratado FACE véase *Agreement on Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, Article II, en: www.osce.org/docs/english/1990-1999/cfe/cfeagree.html

⁸ Véase GARCÍA CANTALAPIEDRA, David: «Las relaciones Estados Unidos-Unión Europea-Rusia, la proliferación y la seguridad internacional», en BENEYTO, J. M. y POWELLI, C. (eds.): *Unión Europea y Rusia ¿Competencia o cooperación?*, pp. 109-110, Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo y Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.

EL CONCEPTO DE POLÍTICA EXTERIOR DEL AÑO 1993

A principios del año 1992, el ministro de asuntos exteriores, Andrey Kozyrev, anunció que la política exterior de Rusia diferiría de la política exterior de Gorbachov, el llamado «Nuevo pensamiento», por los principios democráticos que la impulsan. Kozyrev subrayó también que la base de la nueva política exterior serían los intereses nacionales de Rusia en lugar de los llamados intereses de la clase internacional, que en teoría subyace la política exterior soviética. Durante dos años (1992-1993), la política exterior de Rusia fue en general de perfil bajo y conciliador con Occidente, con muchos problemas internos urgentes como factor determinante de esta dirección. La política nacional ejerció una creciente presión sobre esta postura prooccidental y la actitud en general benigna. Estallaron luchas burocráticas en el Gobierno sobre los objetivos de política exterior y de los medios de su aplicación, estimulando un gran conflicto entre los poderes legislativo y ejecutivo. En este periodo, los conflictos y la confusión se agravaron, desencadenando problemas de política exterior con: Ucrania, Japón, y la antigua Yugoslavia.

La falta de claridad en muchos aspectos de la política exterior también se refleja puntos de vista opuestos sobre el lugar de Rusia en el mundo. Los debates públicos sobre si Rusia debía orientarse hacia el oeste o el este, si Rusia seguía siendo una superpotencia, y cuáles eran las intenciones de Occidente hacia Rusia, –reflejaban la búsqueda general de Rusia de una nueva identidad para reemplazar a las verdades aceptadas del marxismo-leninismo y la guerra fría. En el debate, los ultranacionalistas y comunistas criticaron duramente lo que consideran postura prooccidental y que las políticas de relaciones estrechas con Occidente constituía un peligro para la seguridad nacional de Rusia, porque Occidente permanecía como principal enemigo de Rusia. Ya en diciembre de 1990, el ministro de Exteriores soviético, Eduard Shevardnadze, había citado duras críticas de su posición conciliadora hacia Occidente como una de las principales razones de su renuncia.

Durante los años 1992-1993 se había producido un acalorado debate interno sobre cuál era el interés nacional en la Rusia posguerra fría, aunque la necesidad de tener relaciones estrechas con Occidente mantenía un lugar destacado. Pero empezaba a abrirse paso visiones que en algún caso se consideraban una versión rusa de la Doctrina Monroe⁹, el llamado «Extranjero

⁹ DIMITRI, T.: «Russia's Spheres of Interest, not Influence», *The Washington Quarterly*, volumen 32, número 4, p. 8, octubre de 2009.

Próximo» (*Near Abroad*): los nuevos Estados independientes debían de ser el objetivo de la política exterior rusa. En enero de 1993, el Ministerio de Relaciones Exteriores preparó otro proyecto, que también se reunió con la crítica sustancial. Por último, en abril de 1993, la recién creada Comisión Interdepartamental de Política Exterior del Consejo de Seguridad concluyó un concepto de política exterior que el Parlamento aprobó. Así en la primavera de 1993, el presidente Yeltsin y el propio Kozyrev pidieron formalmente a la Organización de Naciones Unidas (ONU) el reconocimiento de la «responsabilidad especial» de Rusia de mantener la paz en los múltiples conflictos étnicos en la antigua Unión Soviética, ya que éstos se detuvieron a través de las intervenciones del Ejército ruso.

De acuerdo con el concepto de política exterior del año 1993, Rusia es una gran potencia con varias prioridades de política exterior: garantizar la seguridad nacional a través de la diplomacia, la protección de la soberanía y la unidad del Estado, con especial énfasis en la estabilidad de las fronteras, la protección de los derechos de los rusos en el extranjero, el suministro de favorables condiciones externas para las reformas democráticas internas, la movilización de la asistencia internacional para el establecimiento de una economía de mercado de Rusia y ayudar a los exportadores de Rusia; promover la integración de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), buscando relaciones beneficiosas con otros Estados vecinos, extranjeros, incluidos los en Europa Central; seguir construyendo las relaciones con los países que han resuelto problemas similares a los que se enfrenta Rusia, y garantizar a Rusia un papel activo como una gran potencia¹⁰. El concepto también instó a mejorar los vínculos con los países asiáticos del Pacífico para equilibrar las relaciones con Occidente. A partir del año 1993, las declaraciones públicas sobre la política exterior pusieron mayor énfasis en la protección de los intereses vitales de Rusia y menos énfasis en las políticas abiertamente prooccidentales. A esos principios, se añadieron otros intereses generales para Rusia como:

- Creación de una atmósfera internacional favorable para poner en rigor reformas nacionales y el resurgimiento de Rusia.
- Evitar el aislamiento de Rusia en la política mundial.
- Realizar acciones vigorosas para evitar una mayor reducción de la influencia de Rusia en el ámbito de las relaciones internacionales.

¹⁰ Véase ARON, L. and JEENSE, K. (eds.): *The Emergent of Russian Foreign Policy*, USIP Press, Washington D.C., 1994.

La política exterior rusa entró entonces en transición, siendo orientada hacia el interés nacional. En la primavera y el otoño de 1993 aparecieron otros documentos en los que se formulaban las líneas básicas de esta nueva política exterior, haciendo énfasis en que la orientación basándose en el interés nacional no significaba el retorno a la política expansionista y de orientación ideológica. Por ejemplo, el general Pavel Grachev, ministro de Defensa, escribió en el verano de 1994 en un artículo titulado «La Doctrina Militar y de Seguridad Nacional de Rusia»:

«Por primera vez declaramos que no defenderemos la ideología sino los intereses vitales del país. Los intereses nacionales de Rusia no afectan, de ninguna forma, la seguridad de otros países y se desenvuelven dentro del marco de una relación mutuamente benéfica e igualitaria entre los Estados»¹¹.

En este sentido la Doctrina Militar de 1993¹² respondía directamente a estos principios: la exclusión de la solemne renuncia a ser los primeros en hacer uso de armas nucleares, la autorización al Ejército a participar en la resolución de conflictos internos y la declaración de intenciones respecto a la implicación activa en operaciones de mantenimiento de la paz en las regiones fronterizas con Rusia. En función de la situación internacional, consideraba muy poco probables el conflicto nuclear, o el conflicto convencional con otras grandes potencias, aunque sí las guerras de objetivos limitados, así como los conflictos armados dentro de las fronteras de Rusia. También enumeraba una serie de riesgos para la seguridad de la Federación Rusa: las armas nucleares de otras potencias orientadas contra Rusia y la proliferación de armamento nuclear; la política a largo plazo de las grandes potencias, cuyo objetivo es limitar la independencia de Rusia actuando desde dentro, mediante el fomento del terrorismo y de los conflictos internos o fronterizos; existencia de fuertes concentraciones militares en la proximidad de las fronteras rusas, incluyendo la ampliación de la OTAN¹³.

Así, la actitud generalmente benigna de Moscú hacia Occidente y Europa Central cambió bruscamente en el otoño de 1993. La posibilidad de la

¹¹ SHAMBERG, V.: «Rusia en busca de su destino en el mundo de la posguerra fría», *Air & Space Power Journal*, versión en español, primavera de 1996.

¹² Véase «The Basic Provisions of the Military Doctrine of the Russian Federation», 2 de noviembre de 1993, en: www.fas.org

¹³ PALACIOS, J. M. y ARANA, P.: «Doctrina militar rusa: herencia soviética, realidades possoviéticas, perspectiva europea», *Revista CIDOB d'Affairs Internacionals*, número 59, párrafo 92.

adhesión de Polonia y otros Estados de la zona a la OTAN produjo una tremenda oposición en el Ejército y la mayor parte de la clase política. No sólo se había rechazado su disolución tras la desaparición del Pacto de Varsovia y la adhesión de Rusia a la OTAN, sino que se argumentaba que durante las negociaciones sobre la reunificación alemana y el final de la división de Europa, los Gobiernos norteamericano, británico y alemán se habían comprometido a no ampliar la OTAN hacia el este de Europa.

Esta argumentación se ha probado falsa tras los últimos estudios de los archivos de la era soviética y en Europa del Este¹⁴. Sin embargo, esta postura ilustraba la concepción de las esferas de influencia como idea subyacente a la nueva política exterior de Rusia: la ampliación de la OTAN acabó con lo que los rusos habían esperado sería una de sus áreas de protección y área de influencia en Europa, circunstancia acrecentada por la desmembración de Yugoslavia y la progresiva penetración de Estados Unidos en otra de sus áreas de protección y esfera de influencia como era el «Extranjero Próximo», o lo que sería conocido como «Gran Oriente Medio» y posteriormente «Gran Asia Central»¹⁵.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE RUSIA AL FINAL DE LA ERA YELTSIN 1996-2000:
DE LA DOCTRINA PRIMAKOV A LAS «ESFERAS DE INTERÉS»

La sustitución, en febrero de 1996, de Andrei Kozyrev por Eugueni Primakov, significaba la victoria en la lucha interna en el Kremlin de los

¹⁴ Véase el artículo de KRAMER, M.: «The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia. The Washington Quarterly», volumen 32, número 2, pp. 39-61, abril de 2009. Mark Kramer es director del *Cold War Studies Project* en la Harvard University y Senior Fellow del Harvard's Davis Center for Russian and Eurasian Studies. Kramer concluye que: «Declassified records of the negotiations, along with many thousands of pages of other relevant documents, confirm that at no point during the “2+4” process did Gorbachev or any other Soviet official bring up the question of NATO expansion to East European countries beyond East Germany. Certainly no one in Moscow demanded or received an “assurance” that no additional Warsaw Pact countries would ever be allowed to join the Western alliance. Nor did anyone seek to link German reunification with this issue.»

¹⁵ Sobre el concepto de «Gran Oriente Medio» y la política de Estados Unidos en la zona desde 1991, véase GARCÍA CANTALAPIEDRA, David: «La política de Estados Unidos en el “Gran Mediterráneo-Asia Central”: diplomacia, petróleo y guerra al terrorismo», Congreso Nacional de Estudios de Seguridad, Universidad de Granada, 21-25 de octubre de 2002. También «Peace through Primacy». La administración Bush, la política exterior de Estados Unidos y las bases de una Primacía Imperial», UNISCI Paper, número 30, Madrid 2004. Sobre el concepto de «Gran Asia Central», véase GARCÍA CANTALAPIEDRA, David: «Estados Unidos, la OTAN y la necesidad de una nueva estrategia transatlántica en “el Gran Asia Central”», *ARI*, número 31, Real Instituto Elcano, marzo de 2008.

derzhavniki, defensores de la postura de las esferas de influencia en la política exterior rusa. Primakov intentó compensar la pérdida de las esferas de influencia y las zonas de protección de Rusia en Europa y Asia Central, reforzando su presencia en las principales instituciones de seguridad euroatlántica e internacionales, siguiendo una política de limitación de daños. Así se reflejaba en el Proyecto de Seguridad Nacional de 1997: los intereses nacionales de la Federación Rusa en el ámbito internacional requieren la implementación de un curso de política exterior activa, destinada a consolidar las posiciones Rusa como gran potencia, uno de los centros influyentes del mundo en desarrollo multipolar. Los componentes principales de este curso son:

- La formación sobre una base voluntaria de una asociación orientada a la integración de la CEI de los Estados miembros.
- El desarrollo de la asociación de igualdad con las otras grandes potencias, los centros de poder económico y militar.
- El desarrollo de la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia transnacional y el terrorismo.
- El fortalecimiento de los mecanismos de la gestión colectiva de los procesos político y económico mundial en la que Rusia desempeña un papel importante, y, sobre todo el fortalecimiento del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas¹⁶.

Sin embargo, lo que realmente se estaba creando era la que sería llamada Doctrina Primakov: facilitar la evolución del sistema internacional hacia un mundo multipolar a largo plazo y construir un contrapeso euroasiático a la Alianza Atlántica encabezada por Estados Unidos mediante el establecimiento de vínculos más estrechos entre Rusia, China y posiblemente Irán. Se trataba de impedir que esa presencia supusiera una limitación de la autonomía política de Rusia en el ámbito interno y de política exterior. A principios del año 1996, cuando Primakov, y su homólogo iraní, el ministro de Relaciones Exteriores, Ali Akbar Velayati, emitieron una declaración conjunta que describe la presencia militar extranjera en el golfo Pérsico como «totalmente inaceptable»¹⁷. Moscú y Pekín ya se han reunido en lo que sus líderes se refieren como una «asociación estratégica» al igual que Irán. El objetivo de la política de Primakov, obviamente, era debilitar la in-

¹⁶ «Russian Federation National Security Blueprint», 17 de diciembre de 1997, en: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/blueprint.html>

¹⁷ Véase BLANK, S.: «Russia's Return to the Middle East Policy», *Orbis*, p. 516, otoño de 1996.

fluencia de Estados Unidos en Oriente Medio y en Eurasia, estableciendo a Rusia en el Oriente Medio en una situación de equilibrio *vis-à-vis* Estados Unidos: el objetivo final debía ser excluir a Estados Unidos del área de influencia de la antigua Unión Soviética. En resumen, las relaciones de Rusia con Estados Unidos se convertían en un juego de suma cero.

Putin y el planteamiento de gran potencia para Rusia. 2000-2008: la democracia soberana y las «esferas de interés»

El 10 de enero de 2000, el presidente interino de Rusia, Vladimir Putin (más tarde elegido presidente en marzo de 2000), firmaba el nuevo Concepto de Seguridad Nacional de la Federación Rusa. Oficialmente, el nuevo Documento fue clasificado como una «revisión» del de el año 1997. El trabajo sobre la nueva versión del Concepto de Seguridad Nacional comenzó, al parecer, poco después de la designación de Putin como secretario del Consejo de Seguridad en el año 1999. Un proyecto anterior fue publicado el 5 de octubre de 1999. Putin continúa e intensifica los esfuerzos principales de la política exterior rusa desde los años 1992-1993: en primer lugar, para preservar la integridad de Rusia, y para restaurar la primacía de Rusia en una esfera exclusiva de influencia a través de la CEI, por lo tanto revisando el *status quo*. Putin diseña un programa de 12 pasos para alcanzar sus metas. El primer paso de Putin tras acceder al poder a finales del año 1999 fue el lanzamiento de una guerra total contra Chechenia¹⁸. La situación en Chechenia es fundamental para Rusia porque determinará no sólo los límites territoriales de Rusia, sino también qué tipo de país se mantendrá¹⁹.

El pensamiento del Kremlin se manifiesta en la Doctrina de la Nueva Política Exterior de la Federación Rusa, presentado por el ministro de Relaciones Exteriores, Igor Ivanov, el 10 de julio de 2000. El Plan Estratégico se veía como el proceso de reconfiguración de la noción de seguridad global de Rusia, en realidad una racionalización pragmática acorde a las capacidades reales de Rusia. Los cambios en la situación internacional demandaban de nuevos enfoques, aunque en la línea de la Doctrina Primakov: la inte-

¹⁸ Véase KRAMER, M.: «Guerrilla Warfare, Counterinsurgency and Terrorism in the North Caucasus: The Military Dimension of the Russian-Chechen Conflict», *Europe-Asia Studies*, volumen 57, número 2, pp. 209-290, marzo de 2005.

¹⁹ BLANK, S.: «Putin's Twelve-Step Program», *The Washington Quarterly*, pp. 147-160, invierno de 2002.

gración de Rusia en la economía mundial; el establecimiento de un mundo multipolar; ponerse a Estados Unidos en las denominadas «cuestiones de principios», incluida la ampliación de la OTAN, el bloqueo económico de Irak, y la intervención militar en Kosovo. Este último punto además influirá de forma decisiva en la Doctrina Militar de 2000: Rusia valoró como un peligroso precedente. De ahí que la primera de las tres grandes amenazas apuntadas en la Doctrina de 1993 (acciones contra la estabilidad interna del país) se contemplara como una hipótesis mucho más probable, y que dicha apreciación quedara reconocida de manera explícita en el Concepto de Política de Seguridad: «el nivel y la escala de las amenazas militares han aumentado».

Esto hizo que el fundamento de la defensa frente a agresiones externas lo constituirían las armas nucleares, sobre todo las armas nucleares tácticas, dada la inferioridad convencional rusa. Por ello, se mantiene prácticamente la posibilidad de utilizar armas nucleares incluso en primer lugar y contra países no nuclearizados. No obstante, se precisa más el contexto en que estas armas pueden emplearse: como respuesta al uso de armas nucleares contra Rusia o sus aliados, o bien para rechazar una agresión convencional a gran escala en situaciones críticas para la seguridad nacional de Rusia²⁰.

Pero se pensaba que los principios de la política de Primakov tenían defectos sustanciales: el aumento de la retórica antioccidental, combinada con la reducida influencia de Moscú en los asuntos mundiales, sirvió para aislar a Rusia. De ahí la necesidad urgente de introducir correctivos necesarios. Sin duda, la Doctrina Putin hereda algunas ideas importantes del pensamiento político de Primakov. La nueva declaración de política exterior abiertamente dice que Moscú resistirá «la estrategia de acciones unilaterales» y «fomentará la formación del sistema multipolar de relaciones internacionales».

El Documento aboga por la idea del «fortalecimiento de la función de la consolidación de la política mundial de Naciones Unidas» y critica duramente los intentos de construir políticas de seguridad en «las instituciones occidentales y el debilitamiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas», (donde Rusia tiene poder de veto). Pero también incluye problemas de seguridad tradicionales: el establecimiento de condiciones favorables al crecimiento económico de Rusia; la creación de un cinturón

²⁰ PALACIOS, J. M. y ARANA, P.: «Doctrina Militar rusa: herencia soviética, realidades possoviéticas, perspectiva europea», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, número 59, pp. 94-95.

de países amigos a lo largo del perímetro de Rusia; la protección integral de los derechos e intereses de los ciudadanos rusos en el extranjero. Define áreas de importancia vital para Rusia centradas principalmente en el territorio de la antigua Unión Soviética. En efecto, la Doctrina de Política Exterior pone las relaciones con los miembros de la CEI como prioridad. En Asia Central, esto puede significar una fórmula de protección y armas a cambio de alianza geopolítica como con Uzbekistán. Con respecto a los países en el Cáucaso, específicamente Azerbaiyán, sería favorecer las relaciones a cambio de la expansión de los intereses económicos de Rusia en primer lugar, el petróleo y en general la energía. Esto representaba, y se consolidaría ya en la Presidencia de Medvédev tras la invasión de Georgia en el año 2008, paradójicamente, un cambio cualitativo y cuantitativo en el significado de las esferas de influencia. Se convertirían en «esferas de interés»: los intereses son más específicos e identificables. Más que referirse a los Estados como un todo, se refiere a áreas políticas, económicas, financieras y militares dentro de ellos²¹.

Así los mecanismos que utilizará Rusia serán diversos según el carácter de sus intereses: el militar en los casos de seguridad como en Chechenia y Georgia. En general, evitar que Estados de la CEI entren en la OTAN y que ofrezcan bases a Estados Unidos en su territorio. En el terreno económico, el principal interés de Rusia en la CEI es paso expedito para su gas y petróleo a través de estos Estados y ganar el acceso a las fuentes de energía y otros recursos de estos Estados.

La consolidación del poder durante la etapa de Putin ha permitido centralizar la toma de decisiones en manos del presidente y su entorno inmediato, privando a los demás actores gubernamentales y a la oposición parlamentaria del protagonismo del que gozaban anteriormente. De este modo, el nacionalismo oficial articulado por medio de Rusia Unida se encuentra al servicio de los intereses del Kremlin permitiendo la capacidad de formular las políticas más adecuadas en cada momento²². En gran medida se trataba de impedir que la presencia occidental se tradujera en una limitación de la autonomía política de Rusia en el ámbito interno y de política exterior, sobre todo en sus esferas de influencia, cuya manifestación más extrema

²¹ TRENIN, D.: «Russia's Spheres of Interest, not Influence», *The Washington Quarterly*, volumen 32, número 4, pp. 3-22, octubre de 2009.

²² MORALES HERNÁNDEZ, J.: *El papel de Rusia en Eurasia: ¿pragmatismo o eurasiatismo?*, Universidad Carlos III de Madrid.

habría sido el impulso a una revolución ciudadana contra el Kremlin similar a la que había sucedido en Ucrania. Por tanto, la fecha clave en el enfriamiento de las relaciones con Occidente durante la Presidencia de Putin fue principalmente debido al apoyo de Estados Unidos y la Unión Europea a la «revolución naranja», en noviembre de 2004. Esto fue la razón subyacente de la creación de la ideología de la «democracia soberana»²³, en la que se define la soberanía en un sentido negativo, como ausencia de cualquier interferencia de otros Estados, como doctrina frente a una contestación social similar a la «revolución naranja» ucraniana, que pudiera poner en peligro la continuidad del régimen.

La culminación de la evolución en la política exterior rusa: ¿hacia el «transimperialismo»?

Desde su investidura como presidente en mayo de 2008, y a pesar de las expectativas de algún cambio en la trayectoria establecida por Vladimir Putin, Dimitri Medvédev ha continuado en la práctica la idea de democracia soberana, y el crecimiento económico de Rusia le ha permitido conseguir ese prestigio internacional como gran potencia y poner en marcha una política exterior realmente independiente. Esta independencia se entiende como la capacidad de mantener posiciones distintas a las de Occidente: por ejemplo, mantener buenas relaciones tanto con China, con los miembros de la CEI o con Irán. De esta forma, se continúa a grandes rasgos la Doctrina Primakov, para maximizar su capacidad de influir en los asuntos internacionales. En gran medida lo ha conseguido con su giro hacia el mecanismo de las «esferas de interés», pero sobre todo gracias al fortalecimiento del régimen a través de la economía.

Sin embargo, Rusia tendría que abrir su economía con el fin de beneficiarse totalmente del sistema económico globalizado. Esto sería coherente con los intereses nacionales de Rusia, pero no parece coherente con los intereses del actual régimen. El dilema para el Kremlin es que la lógica de su política interna requiere un sistema autoritario basado en la centralización, control y gobierno de una élite que no rinde cuentas a su sociedad, pero su sustento actual requiere la participación en la globalización, lo que socavaría el mismo sistema. Para evitar esto, posturas como el neoimperialismo o

²³ SMITH, Mark A.: «Sovereign Democracy: the ideology of Yedinaya Rossiya», Conflict Studies Research Centre Russian Series 6/37, Swindon: Defence Academy of the United Kingdom, 2006a.

el posimperialismo no serían de utilidad completa al Kremlin, dado la evolución hacia la democracia soberana. Aquí es donde aparece el «transimperialismo» como la extensión de ese autoritarismo patrimonial de Rusia en un mundo globalizado²⁴. Rusia puede comerciar e invertir sin ser abierto y permeable de forma selectiva a la integración en las redes transnacionales en el sistema económico internacional.

En este sentido, pero también por la incapacidad de Rusia para influir en las decisiones de la Alianza a través del Consejo OTAN-Rusia, Moscú ha buscado mecanismos alternativos de influencia a través del uso de la seguridad energética, la modernización de su poder militar y con el fortalecimiento de las organizaciones internacionales donde Rusia pueda desempeñar un papel influyente e independiente como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y en los BRICS. Además trata de reforzar una serie de organismos de integración regional como la Comunidad Económica Euroasiática (CEEAA), la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) y la Organización de Cooperación de Shanghai para reforzar su papel en Asia Central.

Esta visión se ha plasmado en gran medida en la Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa hasta 2020²⁵ y en la Nueva Doctrina Militar de 2010. La valoración de la situación internacional y los intereses de Rusia responde a una nueva situación interna de Rusia y a la idea de llevar a cabo esa idea transimperialista, aunque no sin contradicciones y obstáculos. La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia fue aprobada el 12 de mayo de 2009, en sustitución del Concepto de Seguridad Nacional de 2000. La primera gran diferencia entre esta Estrategia y el Concepto anterior es el punto de vista oficial sobre la posición de Rusia en el mundo. A principios del año 2000, la principal preocupación era detener el deterioro económico y militar del Estado, y no haber podido impedir la campaña de la OTAN en Kosovo, pero en términos generales, durante la era de Putin, Rusia había restablecido su posición como un actor global importante en el ámbito internacional.

²⁴ Para una explicación completa del autoritarismo patrimonial y el «transimperialismo», véase WALLANDER, Celeste: «Russian Transimperialism and Its Implications», *The Washington Quarterly*, volumen 30, número 2, pp. 117-118, primavera de 2007.

²⁵ Véase DE HAAS, M. and SCHRÖDER, H.: «Russia's National Security Strategy», *Russian Analytical Digest*, número 62, 18 de junio de 2009, y GILES, K.: «Russia's National Security Strategy to 2020», *NATO Defense College*, Research Division, junio de 2009.

Moscú estaba ejerciendo una vez más la clásica *realpolitik* con el fin de disminuir la influencia occidental en la antigua Unión Soviética. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2009 ofrece una Rusia adaptada a la realidad del siglo XXI, abordando las cuestiones de *soft* y *hard-power* y en la necesidad de la cooperación internacional y desarrollo económico. Desde el punto de vista de las amenazas, las principales fuentes de preocupación para Moscú son los Sistemas de Defensa de Misiles Balísticos en Europa del Este y los conflictos locales en su «Extranjero Próximo». En este sentido, Rusia necesita la presencia de fuerzas militares a lo largo de sus fronteras e incluso mantener fuerzas y bases en sus esferas de interés como ocurre en Asia Central. A nivel global y regional, la importancia de mantener su estatus de potencia nuclear y su recurso a las armas nucleares muestran su búsqueda de posicionamiento global pero también su debilidad militar convencional. Así, la paridad nuclear estratégica con Estados Unidos ha empujado a la modernización, pero sobre todo a la reducción de su arsenal nuclear estratégico, aunque no el de armas nucleares tácticas. En términos militares, la Estrategia de Seguridad Nacional no aclara qué tipo de cambios se producirá sobre la transformación de la defensa, aunque ya se había producido este proceso desde la era Putin, que van a tener su culminación en la Doctrina Militar de 2010. Antes de su publicación, se subrayaba la necesidad de mejorar la organización y estructura de las Fuerzas Armadas, sobre todo en términos de racionalización, reducción, profesionalización y modernización.

Esto produjo un movimiento de resistencia entre la alta oficialidad del Ejército ruso, ya que veían así unas Fuerzas Armadas demasiado pequeñas para combatir una guerra a gran escala en un posible conflicto OTAN. Además, se había producido un impacto tremendo por la victoria pírrica en términos militares en Georgia, ya que durante el otoño de 2008, el Estado Mayor General de Rusia, el Ministerio de Defensa y otras Agencias del Gobierno llegaron a comprender que las fuerzas actualmente a disposición del Estado no estaban en condiciones de librar una guerra moderna²⁶.

²⁶ En términos de equipos y armas utilizadas y su rendimiento operativo, el equipo y armamento es anticuado, junto con un mando peligrosamente ineficaz incluyendo, la falta de comunicación y coordinación de servicios, así como deficiencias de apoyo de inteligencia, el fracaso de Glonass y un mayor número de bajas rusas mayor de lo esperado debido en parte a problemas en una adecuada identificación de amigo-enemigo. Por ejemplo, en noviembre de 2008, Nezavisimoye Voennoye Obozreniye señalaba que el 60%-75% de los carros de combate del Ejército desplegadas en el teatro de operaciones eran de hecho los antiguos T-62, T-72M y T-72BM, ninguno de los cuales podrían soportar los sistemas antitanque de Georgia.

Es también importante subrayar que la Doctrina Militar de 2010 no hace referencia a la República Popular China, aunque se tenía en mente la amenaza creciente que representa China²⁷: durante los últimos ejercicios militares llevadas a cabo por el Ejército Popular de Liberación (PLA) de China, se han ensayado operaciones a gran escala contra Rusia, y una tendencia en el PLA a ensayar intervenciones militares en Asia Central y Rusia²⁸.

El otro aspecto básico en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2009 es el control de los recursos naturales, y concretamente la seguridad energética, por lo tanto, cualquier tipo de política que tiene por objeto alterar el *status quo*, contra la voluntad de Rusia, en regiones estratégicas como en el Ártico, el mar Caspio y Siberia se considera una amenaza que en ciertas circunstancias podrían llevar a respuestas militares. La seguridad energética es básica para Moscú. Las cuestiones relacionadas con la energía y regiones se destacan en la visión hacia el año 2020. La preocupación mundial por el agotamiento de las reservas naturales y la creciente demanda de gas y petróleo permite a Rusia jugar un papel básico que sirve para sus objetivos económicos y políticos.

La energía domina las relaciones de Rusia con casi todos los países importantes o de Eurasia: en la CEI, Europa, China e Irán. Es menos dominante en las relaciones con Estados Unidos, lo que refleja un programa más amplio que incluye terrorismo y la proliferación de las armas de destrucción masiva. Como exportador líder de energía, el principal interés económico de Rusia en el espacio de la CEI es asegurar la fluidez de tránsito de su gas y petróleo en todo el territorio de los nuevos Estados, y para tener acceso a su propia energía y otros recursos importantes. Moscú considera que los países de tránsito son esencialmente poco fiables y ha tratado en algunos casos de circunvenirlos. En el año 2005, Rusia lanzó el proyecto *North Stream* para suministrar gas directamente a Alemania a través del mar Báltico.

²⁷ Véase GILES, K.: «Russia's National Security Strategy to 2020», *NATO Defense College*, p. 4, Research Division, junio de 2009. También «Russian Military Doctrine Looks East», *Eurasia Daily Monitor*, volumen 7, número 36, 23 de febrero de 2010, en: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=36076

²⁸ Las próximas maniobras de las Fuerzas Armadas rusas *Vostok 2010* parecen dirigidas directamente a China. Comprenderán diversos ejercicios con armas combinadas con unidades de los distritos militares de Siberia, Urales-Volga, y el Extremo Oriente, así como de las Fuerzas Aéreas, la Flota del Pacífico, y tropas aerotransportadas. Hay que recordar que la población china al sur del río Amur es varias veces superior a la rusa y se ha producido alta inmigración china a las regiones de la zona como a la Región de Javárovsk y la Región de Amur.

El llamado *South Stream*, piensa transportar gas a través del mar Negro al sur de Europa e Italia, aunque le resulta cada vez más difícil competir con el proyecto de la Unión Europea, Nabucco, diseñado para transportar el gas del mar Caspio y de Irak por Turquía a través de Europa. Lo que está en juego en esta rivalidad es, por Gazprom, su participación en el mercado de la Unión Europea, y para la Unión Europea (y Estados Unidos que apoya el proyecto Nabucco), el grado de su dependencia del gas ruso. Azerbaiyán, Kazajistán, Turkmenistán y Uzbekistán tratan de reducir su dependencia de Rusia buscando otras salidas al mercado mundial.

El esfuerzo de Rusia se centra también ahora sobre la CEEA, que incluye a: Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán, con Uzbekistán en una especie de *opting-out*. También consiguió en junio de 2009 unirse a la Organización Mundial del Comercio. Al igual que la OTSC, la CEEA es otra plataforma para Rusia, esta vez en el campo económico. A partir del año 2007, el Kremlin comenzó a establecer la idea de que el rublo fuera moneda de reserva regional y Medvédev la propuso en el Foro Económico Mundial en San Petersburgo en el año 2008. Esta zona del rublo podría llenar el espacio entre la zona del euro y China, y en la práctica, avanzar hacia una unión monetaria con: Bielorrusia y Kazajistán. Moscú ha concluido que la actual crisis económica es el momento correcto para ampliar su influencia en las regiones possoviéticas.

Paradójicamente, y aunque las relaciones con la Unión Europea no se habían visto en Rusia como problemáticas durante la posguerra fría, existe recientemente la creencia de que la Unión Europea, sobre todo tras la ampliación, es una barrera que excluye a Rusia de su histórica área de influencia. Tras la caída del muro de Berlín y la posterior desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la Unión Europea desarrolló relaciones con los Estados del antiguo bloque soviético, en particular con Rusia. Así, existen con Rusia el Acuerdo sobre el Acero (en vigor desde 2002) o el Programa TACIS del que Rusia se beneficia desde el año 1991. La Unión Europea es el mayor proveedor de asistencia económica y técnica a Rusia, tanto mediante este programa como en virtud de la Iniciativa Europea para la Democracia y los derechos humanos. El Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC) del año 1997 define el marco de las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa, en los ámbitos más variados: cooperación en materia comercial y económica, energía, medio ambiente, ciencia y tecnología y otros sectores de orden civil, en materia de democracia y derechos humanos; diálogo en materia de Justicia e Interior

(lucha contra el crimen organizado). Pero tras 10 años de relaciones y que la Cumbre de Helsinki de 2006 estableciera el debate sobre el futuro de los recursos energéticos de Europa, el presidente ruso Vladimir Putin evitó dar las garantías escritas que le pedían los europeos sobre el futuro de las inversiones extranjeras en el sector energético, aunque se mostró dispuesto a «encontrar enfoques comunes».

La Unión Europea, que importa de Rusia el 25% de su consumo de gas y de petróleo, se ha mostrado disconforme con las recientes amenazas a la seguridad de los recursos, como la de enero de 2006, cuando Rusia redujo la presión de los gasoductos hacia Europa, debido a su disputa con Ucrania, a la que Gazprom, monopolio público ruso del sector gasístico, acusaba de robarse de los gasoductos que atraviesan el país parte del fluido destinado a los clientes europeos, tras serle cortado el suministro a raíz de un de-sacuerdo de precios (por la negativa de Ucrania a pagar el gas a precios de mercado), y su incapacidad de comerciar libremente con Rusia. Putin volvió a rechazar la posibilidad de que Rusia ratificase la Carta de la Energía, Tratado Internacional que contiene el marco jurídico y las obligaciones para el comercio energético entre el oeste y el este de Europa. Ello para disgusto de la Unión Europea, que, por su parte, aspiraba a establecer con Rusia determinadas bases para su relación: la seguridad jurídica, la apertura recíproca, la no discriminación y la libre competencia. La crisis de Georgia en agosto de 2008, no ha hecho sino profundizar la realidad de la falta de un debate estratégico acerca de las relaciones Unión Europea-Rusia. Desde el punto de vista de la relación trilateral, los problemas en la seguridad energética, la independencia de Kosovo y la crisis con Georgia no han hecho sino profundizar esta carencia y mostrar los problemas en el ámbito estratégico y de seguridad. En este sentido, las divisiones intraeuropeas y con Estados Unidos no hacen sino favorecer la posición rusa en estas áreas²⁹.

Conclusiones

La evolución de la política exterior rusa ha seguido unos patrones basados en la Doctrina Primakov y los mecanismos de las «esferas de influen-

²⁹ «Las relaciones Estados Unidos-Unión Europea-Rusia, la proliferación y la seguridad internacional», en BENEITO, J. M. y POWELL, C. (eds.): *Unión Europea y Rusia ¿competencia o cooperación?*, p. 115, Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo y Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.

cia», que han desembocado en la democracia soberana y el «transimperialismo». La política exterior de Rusia es cada vez más la creación de redes transnacionales para la creación de oportunidades en la economía internacional. Moscú funciona como árbitro y controla la interacción de Rusia con la economía exterior, para garantizar que no está expuesto a los efectos de la liberalización, la competencia y la diversificación de los intereses y la acción de la sociedad civil. Si eso llegara a suceder, el sistema político que mantiene la actual dirección en el poder estaría en riesgo de fracasar. En este sentido, la globalización es una amenaza, no a los intereses nacionales rusos, sino a los intereses de la dirección política de Rusia.

Moscú ha estado consolidando y seguirá fortaleciendo su dominio sobre los Estados de su esfera de interés más importante y cercano: Bielorrusia, Kazajistán, Ucrania y Georgia. En Europa Occidental, Rusia ha conseguido, siguiendo su idea de evitar que potencias regionales en Eurasia pudieran complicar su política en la esfera de la antigua URSS, crear una relación fuerte, o al menos un entendimiento con ellos. En este sentido, una bilateralización de las relaciones de Rusia con Alemania y Francia, socava la Unión Europea como una fuerza unificada y la eliminación de todas las ventajas que los Estados europeos podrían haber tenido en su insistencia en un enfoque multilateral en su asociación estratégica, política, y las relaciones económicas con Rusia. Esto tiene un impacto en España como miembro de la Unión Europea, pudiendo empujar también al Gobierno de la nación hacia esa tendencia a la bilateralización, con el impacto que ello tendría, como parte de la Unión Europea y miembro de la OTAN.

Bibliografía

- ARON, L. and JENSEN, K. (eds.): *The Emergent of Russian Foreign Policy*, USIP Press, Washington D.C., 1994.
- BLANK, S.: «Putin's Twelve-Step Program», *The Washington Quarterly*, pp. 147-160, invierno de 2002.
- «Russia's Energy Weapon and European Security», *Strategic Studies Institute*, US Army War College, September 2009. Paper Presented to the NATO One Year after Georgia: National Perspectives Conference, Washington, D.C., 8 de octubre de 2009.
- BZREZINSKI, Zbigniew: «Puntin's Choice», *The Washington Quarterly*. primavera de 2008.
- DE HAAS, M. and SCHRÖDER, H.: «Russia's National Security Strategy», *Russian Analytical Digest*, número 62, 18 de junio de 2009.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE RUSIA 1990-2010...

- GADDY, Clifford and KUCHINS, A.: «Putin's Plan», *The Washington Quarterly*, primavera de 2008.
- GARCÍA CANATALPIEDRA, David: «Una estrategia de primacía: la administración Bush, las relaciones transatlánticas y la construcción de un nuevo orden mundial 1989-1992», *UNISCI Paper*, números 23-24, Madrid, 2002.
- «Las relaciones Estados Unidos-Unión Europea-Rusia, la proliferación y la seguridad internacional», en BENEYTO, J. M. y POWELL, C. (eds.): *Unión Europa y Rusia ¿competencia o cooperación?*, pp. 109-130, Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo y Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.
- «Estados Unidos y las prioridades en la política exterior de administración Obama», *Documento de Trabajo*, número 16, Real Instituto Elcano, 26 de marzo de 2009.
- «Alliance Politics and Liberal Order: Polarity, Transatlantic Relations and the Alliance Security Dilemma», ponencia, *Millenium Conference 2009*, London School of Economics, Londres, 17-18 de octubre de 2009.
- HASS, Richard: «The Age of Nonpolarity», *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2008.
- HUNTINGTON, Samuel, H.: «The Lonely Superpower», *Foreign Affairs*, marzo-abril de 1999.
- GILES, K.: «Russia's National Security Strategy to 2020», *NATO Defense College*, Research Division, junio de 2009.
- KOZYREV, Andrei: «The Lagging Partnership», *Foreign Affairs*, mayo-junio de 1994.
- KRAMER, Mark: «Guerrilla Warfare, Counterinsurgency and Terrorism in the North Caucasus: The Military Dimension of the Russian-Chechen Conflict», *Europe-Asia Studies*, volumen 57, número 2, pp. 209-290, marzo de 2005.
- «The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia», *The Washington Quarterly*, volumen 32, número 2, pp. 39-61, abril de 2009.
- MORALES HERNÁNDEZ, Javier: *La política de seguridad de Rusia. De Yeltsin a Putin, 1996-2004*, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Madrid, 2009.
- PALACIOS, J. M. y ARANA, P.: «Doctrina militar rusa: herencia soviética, realidades pos-soviéticas, perspectiva europea», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, número 59, pp. 81-103.
- PRIMAKOV, E.: «International Relations on the Eve of XXI Century: Problems and Prospects», *International Affairs*, número 10, pp. 3-13, 1996.
- PRIEGO, A.: *El Cáucaso: del fin de la URSS a la Revolución de la Rosa*. UNISCI, Madrid, 2009.
- TRENIN, D.: «Russia's Spheres of Interest, not Influence», *The Washington Quarterly*, volumen 32, número 4, pp. 3-22, octubre de 2009.
- SHAMBERG, Vladimir: «Rusia en busca de su destino en el mundo de la posguerra fría», *Air & Space Power Journal*, versión en español, primavera de 1996.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE RUSIA 1990-2010...

WALLENDER, Celeste: «Russian Transimperialism and Its Implications», *The Washington Quarterly*, volumen 30, número 2, pp. 107-122, primavera de 2007.

Otras fuentes electrónicas

Agreement on Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Article II, en: www.osce.org/docs/english/1990-1999/cfe/cfeagree.html

CFR. EDWARDS, John and KEMP, Jack: «Russia's Wrong Direction: What the United States Can and Should Do», *Independent Task Force Report*, número, 57, Council on Foreign Relations, marzo de 2006.

CSRC. SMITH, Mark A.: «Sovereign Democracy: the ideology of Yedinaya Rossiya», *Conflict Studies Research Centre Russian Series* 6/37, Swindon: Defence Academy of the United Kingdom, 2006a.

«Russian Military Doctrine Looks East», *Eurasia Daily Monitor*, volumen 7, número 36, 23 de febrero de 2010, en: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=36076

US. Congress. «July 6-8, 2009 Moscow Summit», Testimony of Dr. Celeste A. Wallander, Deputy Assistant Secretary of Defense for Russia, Ukraine, and Eurasia Policy Department of Defense, 28 de julio de 2009, House Foreign Affairs Subcommittee on Europe.

DAVID GARCÍA CANTALAPIEDRA

Profesor titular interino del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad Complutense

LUCES Y SOMBRAS DE LAS RELACIONES OTAN-RUSIA: DE LONDRES A ESTRASBURGO-KEHL

Introducción

Las relaciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)-Rusia se aproximan a celebrar su vigésimo aniversario. Durante estas dos décadas, la evolución en las relaciones entre ambos actores internacionales ha venido marcada por numerosos encuentros y desencuentros. Esta dinámica se ha reflejado en los diversos comunicados que han emitido las sucesivas cumbres aliadas, desde la celebrada en Londres de julio de 1990 hasta simbólica Cumbre de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009; conmemorativa del sexagésimo aniversario de la creación de la única Alianza que ha sido capaz de sobrevivir a los cambios producidos tras el fin de la guerra fría en el año 1989.

Desde entonces, la OTAN, la Unión Soviética y su principal heredera, Rusia, han estado trabajando por el establecimiento de un nuevo marco de relaciones entre ellas, al mismo tiempo que han tenido que sortear individualmente numerosos desafíos. En particular, la OTAN inició una importante transformación interna y externa de sus estructuras para preservar su razón de ser y, al mismo tiempo, adaptarse al nuevo entorno de seguridad surgido con la posguerra fría. Mientras, Rusia iniciaba también su propio camino de reformas democráticas para avanzar no sólo en la consolidación de un Estado de Derecho y en el establecimiento de una economía de mercado moderna sino también en la recuperación de un estatus de potencia internacional, que nunca dio por perdido.

En este contexto, las relaciones entre Rusia y la OTAN han sido también difíciles de dissociar de los lazos mantenidos, por un lado, entre Rusia

y Estados Unidos, como única potencia hegemónica heredera del periodo bipolar; por otro, entre Rusia y la Unión Europea, como incipiente actor estratégico en materia de seguridad y defensa y, por último, entre todos sus países miembros en el seno de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Es más, todos estos organismos internacionales han venido reconociendo el indudable peso específico que tiene Rusia para la seguridad europea, euroatlántica o paneuropea. De ahí que hayan apostado a lo largo de estos años por tratar de reforzar la confianza y la cooperación entre sus instituciones, sus Estados miembros y Rusia en numerosos campos, procurando eliminar cualquier vestigio de confrontación y desacuerdos propios de épocas pasadas, pero aún no del todo superadas.

En el caso de la OTAN, la Declaración de la Seguridad Aliada, aprobada en la Cumbre de Estrasburgo-Kehl, especifica que la mejor contribución que se puede realizar a la seguridad euroatlántica es una fuerte asociación cooperativa entre la OTAN y Rusia. Y añade:

«Estamos (los aliados) preparados para trabajar con Rusia para abordar los retos comunes a los que nos enfrentamos.»

De igual forma, los dirigentes rusos se han manifestado recientemente a favor de transformar las relaciones Rusia-OTAN en una verdadera asociación estratégica. Las preguntas que surgen, pues, son varias: ¿Cómo se ha gestionado esa asociación cooperativa entre la OTAN y Rusia? ¿Qué factores han motivado la necesidad de iniciar una nueva fase de asociación estratégica en sus relaciones? ¿Qué instrumentos deben servir de cimiento para fortalecerlas y, más aún, consolidarlas? Examinando los orígenes y las desafiantes fases que han atravesado las relaciones OTAN-Rusia en los últimos años será posible apreciar su enorme alcance y potencial, fundamentales para preservar un orden de paz y estabilidad en Europa, y para abordar conjuntamente los desafíos comunes en el campo más amplio de seguridad global.

El nacimiento de las relaciones OTAN-Rusia

Uno de los cambios más radicales experimentados en el seno de la OTAN en estas dos últimas décadas ha sido el tratamiento que ha otorgado a la Federación Rusa como Estado independiente y como heredera de gran

parte del legado de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)¹.

Sin duda, son muy numerosas las monografías que relacionan el origen de la Alianza Atlántica con la contención de las ambiciones expansionistas de la URSS, el potencial enemigo público número uno después de terminada la Segunda Guerra Mundial². Sin embargo, el gran cambio comenzó a producirse cuando Mijaíl Gorbachov asumió el poder en el año 1985 y defendió su idea de una «casa común europea»³. Lo cierto fue que su combinación de *glásnost* y *perestroika* pusieron a la URSS en un viaje sin retorno de irreversibles consecuencias para el Estado soviético y las instituciones sobre las que ejercía su influencia en su *glacis* oriental del continente europeo⁴.

De hecho, la caída del muro de Berlín en el año 1989 vino a simbolizar la implosión de un sistema político, económico y militar, cuyos efectos se dejaron sentir en Alemania y posteriormente en todo el continente, desde el mar Báltico al mar Negro y la propia URSS. Aunque en junio de 1990 comenzaron a darse los primeros pasos para reformar el Pacto de Varsovia, la institución fue incapaz de sobreponerse a los cambios. Por el contrario, la OTAN se preparaba para celebrar la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en Londres tras la caída del muro. En su Declaración sobre una Alianza Transformada, la OTAN manifestó su decisión de acabar con décadas de sospechas y, por ello, decidió invitar a Gorbachov a asistir a una reunión del Consejo del Atlántico Norte (CAN) e incluso propuso a los miembros del Pacto de Varsovia una declaración solemne que afirmara que sus países miembros habían dejado de ser «adversarios». Sin embargo, tal hecho nunca llegó a producirse, pues la estructura política y militar de la Organización fue extinguida finalmente en Praga el 1 de julio del año siguiente. A partir de entonces, la URSS no sólo tuvo que redefinir su papel

¹ TAIBO, Carlos: *La disolución de la URSS. Una introducción a la crisis terminal del Estado soviético*, editorial Ronsel, Barcelona, 1994.

² BALENBOIS, Anne Marie: *Tell me about... NATO*, p. 10, Nouvelle Arche de Noé Editions, France, junio de 2003.

³ Angel Viñas la define como una especie de arreglo económico, político y militar que acercase el Este y el Oeste y asegurase el desarrollo tecnológico, pero también político y social de la URSS. Véase «El derrumbamiento del muro de Berlín 20 años después: reflexiones», *Tiempo de Paz*, número 95, p. 10, invierno de 2009.

⁴ TAIBO, Carlos: «Los jerarcas soviéticos: de Lenin a Gorbachov», *Cuadernos de Historia*, pp. 51-60, Madrid, 1996.

en la Europa poscomunista sino también hacer frente a enormes problemas de inestabilidad interna, como reflejó el intento de golpe de Estado del 18 de agosto, del cual Boris Yeltsin emergió como la gran figura política de una decadente Unión Soviética⁵.

La Cumbre de Roma, celebrada en noviembre de 1991, produjo dos claros resultados. Por un lado, la Declaración sobre Paz y Cooperación dedicaba un apartado especial a las relaciones con la Unión Soviética y otros países de Europa Central y Oriental: un paso adelante cualitativo⁶. En ella, la OTAN abogaba por desarrollar unas relaciones institucionales, basadas en las consultas y la cooperación en temas políticos y de seguridad, y ponía de plazo el mes de diciembre para acordar una declaración conjunta con estos países para lanzar esta «nueva era de asociación», fundamentada en un conjunto de medidas concretas. Ésta era la mejor contribución que la Alianza podía realizar para reforzar los objetivos de la Carta de París para una Nueva Europa, que la Conferencia para la Cooperación y Seguridad en Europa (CSCE), en proceso de institucionalización en Organización, había acordado un año antes.

Por otra parte, la Cumbre de Roma dio como resultado el primer Concepto Estratégico aliado de carácter público de la historia de la organización. En él, la OTAN volvió a referirse a la URSS en una variedad de apartados. Por ejemplo, en el análisis del contexto estratégico, el Concepto Estratégico mencionaba la importancia de que el país soviético llevara a cabo la retirada de todas sus fuerzas militares de Europa Central y Oriental, así como la aplicación del Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (CFE, en sus siglas en inglés), que había sido acordado por los países OTAN y Pacto de Varsovia un año antes. Es más, defendía la necesidad de adaptarlo una vez desaparecido el Pacto⁷. Por otra parte, el Concepto Estratégico consideraba que la nueva situación en Europa había multiplicado las oportunidades para el diálogo de la Alianza con la Unión Soviética y otros países de Europa Central y Oriental. Se trataba, sin duda, de una oportunidad que ambas partes debían aprovechar.

Siguiendo esta nueva política, la OTAN se preparaba para inaugurar el 20 de diciembre un nuevo Foro, denominado Consejo de Cooperación del

⁵ MORRISON, John: *Boris Yeltsin, From Bolshevik to Democrat*, pp. 19 y siguientes, Dutton (Estados Unidos), 1991.

⁶ Press Communiqué S-1 (91) 86: *Rome Declaration on Peace and Cooperation*, párrafos 9-14, 8 de noviembre de 1991.

⁷ Párrafo 6. Así se produjo en el año 1999.

Atlántico Norte (CCAN), que estuvo marcado por los sobresaltos provocados por una moribunda URSS⁸, disuelta oficialmente cinco días más tarde. Aún así, la declaración final remarcaba el objetivo común de los Estados de contribuir a la seguridad europea, promoviendo la estabilidad en Europa Central y Oriental y avanzando desde las consultas hacia la cooperación práctica en una amplia gama de materias⁹.

Los primeros contactos institucionales entre la Alianza y la nueva Rusia en el seno del CCAN fueron muy bienvenidos por ambas partes. En realidad, las relaciones entre ellas fueron fluidas y estuvieron exentas de disputas entre los años 1991 y 1993, como refleja el hecho de que el presidente Yeltsin solicitara sin éxito la incorporación de su país a la OTAN y de que incluso comenzara a aceptar la plena libertad de movimientos para las nuevas democracias de: Polonia, Hungría y la República Checa¹⁰.

En cambio, la Cumbre de Bruselas de enero de 1994 va a tener para los rusos un sabor agridulce. Por un lado, el lanzamiento de la Asociación para la Paz (APP) se vio como una oportunidad para ir más allá del diálogo y la cooperación, y avanzar en la constitución de una auténtica asociación. El nuevo instrumento de la OTAN estaría abierto no sólo a los países del CCAN sino también a los de la CSCE, incluidos los países neutrales del continente, que desearan trabajar con los aliados en una amplia gama de materias, tanto políticas como militares. Se abrió así el camino para realizar ejercicios en el campo del mantenimiento de la paz y la designación de oficiales de enlace de los países participantes en el Cuartel General de la OTAN. Una Célula de Coordinación en Mons (Bélgica) se encargaría de llevar a cabo el planeamiento militar necesario para implementar los programas de la nueva Asociación, a la que se sumó Rusia ese mismo año¹¹.

Por otro lado, el anuncio de la OTAN de permanecer abierta a la adhesión de nuevos Estados europeos no fue visto con agrado por Moscú, pues percibía

⁸ El Tratado de Belovesh, firmado el 8 de diciembre, disolvió *de facto* a la Unión Soviética, separándose finalmente: Ucrania, Rusia y Bielorrusia. Nació posteriormente la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

⁹ CARACUEL RAYA, María Angustias: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, p. 127, editorial Tecnos, Madrid, 2004.

¹⁰ TAIBO, Carlos: «Rusia y la OTAN», *Política Exterior*, número 57, p. 22, mayo-junio de 1997.

¹¹ Press Communique M-1, (94) 3: *Declaration of the Heads of States and Government*, Bruselas, 10-11 de enero de 1994, párrafo 15. La OTAN manifestó también su apoyo a las reformas políticas y económicas que se sucedían en Rusia y, sobre todo, dio la bienvenida a la adopción de la nueva Constitución de la Federación.

la «extensión»¹² de la Alianza como una oportunidad de los aliados para aprovecharse de una momentánea debilidad de Rusia, que presentaba importantes problemas internos en Chechenia, así como un notable deterioro de su situación militar, entre otros aspectos. Las elecciones legislativas, celebradas en Rusia el mes anterior, habían contribuido a reforzar el papel de los nacionalistas y el Gobierno ruso decidió, en consecuencia, dar un giro en sus relaciones exteriores, en general, y con la Alianza, en particular, como demostraron sus reticencias a ratificar el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START II)¹³, las diferencias manifiestas sobre el conflicto en la antigua Yugoslavia o el problema de las minorías étnicas rusas, especialmente en el mar Báltico¹⁴.

A pesar de estas discrepancias, también hubo espacios para el encuentro entre la OTAN y Rusia, según constata el Documento *Áreas for Pursuance of a Broad, Enhanced, NATO/Russia Dialogue and Cooperation*, acordado en junio de 1995. De esta manera, comenzaron a fraguarse las primeras reuniones 16+1 entre la Alianza y Rusia¹⁵ para tratar aspectos relacionados con la situación en la antigua Yugoslavia, la proliferación de armas de destrucción masiva y el Tratado CFE.

Con estas premisas, se avanzaba lentamente hacia la construcción de una asociación fuerte, estable y duradera¹⁶ entre la OTAN y Rusia. El resultado práctico de esta relación alcanzó su grado más elevado a partir del compromiso ruso de contribuir al mantenimiento de la paz en Bosnia-Herzegovina en el seno de una fuerza multinacional, liderada por la OTAN. Entonces, la guerra estaba a punto de llegar a su fin y, tras la firma del Acuerdo de París en el mes de diciembre, tropas rusas y norteamericanas se desplegaron por primera vez juntas en la División Multinacional Norte de la nueva Fuerza de Implementación (IFOR), creada bajo mandato de Naciones Unidas¹⁷.

¹² CARACUEL, RAYA, María Angustias, *opus citada*, p. 179, en GEBHARD, Paul: «NATO Enlargement Eastwards and NATO/Russia Relations», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, números 38-39, . p. 49, 1997.

¹³ LARA FERNÁNDEZ, Belén: «La política de seguridad nuclear de Estados Unidos: opciones del presidente Obama», *Boletín de Información* del CESEDEN, número 310, p. 52, Madrid, 2009.

¹⁴ MUIZNIEKS, Nils: *Latvian-Russian Relations. Domestic and International Dimensions*, pp. 119-130, Latvijas Universitate, 2006.

¹⁵ «Áreas para establecer el diálogo y la cooperación entre la OTAN y Rusia», *Revista de la OTAN*, número 4, p. 35, julio de 1995.

¹⁶ Press Communiqué M-NAC-1 (96) 63: *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council in Berlin*, párrafo 16.3, de junio de 1996.

¹⁷ NATO Office of Information and Press: *NATO and Russia: Partners in peacekeeping*, Bélgica, febrero de 2001.

Por su parte, la OTAN comenzó a beneficiarse de la experiencia rusa en el campo del planeamiento civil de emergencias, gracias a la firma de un Memorando de Entendimiento, el 20 de marzo, entre la Alianza y el Ministerio de la Federación Rusa de Defensa Civil, emergencias y eliminación de las consecuencias de desastres naturales.

Con este nuevo esquema de cooperación comenzó a desarrollarse una novedosa capacidad de actuación conjunta en respuesta a situaciones de emergencias ante terremotos e inundaciones, así como en la coordinación de los mecanismos de prevención y detección de desastres antes de que éstos se produzcan¹⁸. Se trataba de un *quid pro quo* del que saldrán favorecidas ambas partes.

No obstante, aún quedaba pendiente de perfilar una nueva propuesta de la OTAN para alcanzar un acuerdo político con Rusia, que establecería los principios básicos de su cooperación en materia de seguridad y, lo que era más importante, los mecanismos institucionales permanentes de consultas en este campo.

El diálogo diferenciado OTAN-Rusia

Un paso decisivo en la construcción del nuevo esquema de cooperación entre la OTAN y Rusia tuvo lugar con la firma en París, el 27 de mayo de 1997, del Acta Fundacional de Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad entre la OTAN y la Federación de Rusia. Además de una declaración de principios, el Documento contenía una parte estática y otra más dinámica. La primera establecía tres compromisos «negativos» claros –los llamados tres *noes*– de la OTAN hacia Rusia, a saber: que los aliados *no* tenían intenciones *ni* planes *ni* razones para desplegar armas nucleares en el territorio de los nuevos miembros¹⁹. Asimismo, la OTAN reiteraba su compromiso de llevar a cabo sus misiones, fomentando la interoperabilidad entre sus fuerzas más que estacionando fuerzas de combate permanentes «sustan-

¹⁸ El Centro de Coordinación Euroatlántico de Respuestas ante Desastres se creó finalmente en el año 1998.

¹⁹ «The Member States of NATO reiterate that they have no intention, no plan, no reason to deploy nuclear weapons on the territory of new members», véase NATO Office of Information and Press: *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between the North Atlantic Treaty and the Russian Federation*, p. 8, Bélgica, 1998.

ciales» en áreas sensibles²⁰. La parte más dinámica identificaba hasta 19 áreas de cooperación, que reflejaban el compromiso conjunto de trabajar decididamente por la paz, la seguridad y la estabilidad en la región euroatlántica²¹. Desde un punto de vista institucional, lo novedoso del acuerdo fue el establecimiento de un Consejo Permanente Conjunto (CPC), que representaría el marco para las consultas sobre esa amplia gama de materias. Como consecuencia de ello, Rusia, a diferencia de otros países de la APP, fue invitada a establecer una misión ante el Cuartel General de la OTAN en Bruselas. Ahora bien, los presidentes Yeltsin y Clinton interpretaron el acuerdo de forma muy diferente. Mientras el primero afirmó que el nuevo CPC adoptaría las decisiones por consenso, el segundo matizó que Rusia tendría voz pero no veto en los asuntos de la Alianza²².

Con todo, la declaración aliada, acordada en la Cumbre de Madrid el 8 de julio de 1997, consideró este avance como histórico al abrir:

«Una nueva era en las relaciones de seguridad en Europa y una era de cooperación entre la OTAN y Rusia»²³.

Máxime si se tiene en cuenta que el Consejo Atlántico de Sintra²⁴ del mes de mayo había acordado reemplazar el CCAN por el nuevo Consejo de Asociación Euroatlántico (CAEA) como foro multilateral sobre cuestiones políticas y de seguridad, en el que también participa Rusia.

Sin embargo, el nuevo clima de cooperación iba a durar poco tiempo. Las relaciones entre la OTAN y Moscú fueron enturbiándose debido a dos motivos fundamentales: la invitación de la Alianza a la adhesión de: Polonia, Hungría y la República Checa, y el deterioro de la situación en la provincia serbia de Kosovo. Aunque Yeltsin terminó finalmente aceptando la primera ronda de la ampliación a estos países²⁵, también advirtió a la OTAN

²⁰ ANDREYCHUCK, Raynell: «Resetting Relations with Russia», *NATO Parliamentary Assembly*, p. 1, General Report, Political Committee, noviembre de 2009.

²¹ Véase Anexo 1.

²² STRAUS, Ira L.: «The evolution of the discussion on NATO-Russia Relations», en: <http://www.fas.org/man/nato/ceern/introduction.htm>

²³ «Declaración de Madrid sobre seguridad y cooperación euroatlántica», *Revista de la OTAN*, párrafo 11, julio-agosto 1997.

²⁴ Press Communiqué M-NAC (97) 65: *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council in Sintra*, párrafo 2, Portugal, 29 de mayo de 1997.

²⁵ MORALES HERNÁNDEZ, Javier: *La política de seguridad de Rusia. De Yeltsin a Putin, 1996-2004*, pp. 233-271, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Madrid, 2009.

en el primer encuentro del CPC de las consecuencias que podría tener una actuación aliada en Kosovo sin mandato expreso del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Cuando la intervención se produjo finalmente el 24 de marzo de 1999, la inmediata reacción de Rusia fue suspender su participación en este nuevo Foro y retirar a sus representantes de Bruselas²⁶.

A partir de entonces, el tono de las conversaciones entre Rusia y la OTAN cambió radicalmente. Las críticas a la actuación aliada se hicieron constantes y la propia Alianza reconoció el difícil estado de sus relaciones con Rusia en la Cumbre de Washington, organizada en el mes de abril para celebrar el quincuagésimo aniversario de su creación y conmemorativa de la primera ampliación hacia los tres Estados centroeuropeos.

En los tres Documentos resultados de esta Cumbre se puede apreciar la importancia que sigue mereciendo Rusia para la OTAN a fin de crear definitivamente un verdadero orden de seguridad en Europa. En primer lugar, el comunicado final «Una Alianza para el siglo XXI» reconoció que «las consultas y el diálogo son más importantes en tiempos de crisis»²⁷ y que tanto la OTAN como Rusia compartían los mismos objetivos de la comunidad internacional en relación a la provincia serbia de Kosovo, como eran parar la violencia, evitar una catástrofe humanitaria y crear las condiciones para una solución política definitiva. En segundo lugar, la Declaración sobre Kosovo enfatizó la responsabilidad de Rusia en la búsqueda de una solución al conflicto en el marco de Naciones Unidas. Por último, el nuevo Concepto Estratégico, aprobado en esta Cumbre contempla el papel único que juega Rusia para la seguridad europea. Así, sobre la base de los principios de democracia y seguridad cooperativa que ambos actores comparten, el nuevo Concepto Estratégico recuerda el compromiso de la OTAN y Rusia de desarrollar sus relaciones en áreas de interés común sobre la base de reciprocidad y transparencia, como contempla el Acta Fundacional sobre sus Relaciones Mutuas.

El eco de estos mensajes se expandió en los meses siguientes. De hecho, una vez firmado el Acuerdo Técnico Militar entre la OTAN y la República Federal de Yugoslavia en Kumanovo (antigua República Yugoslava de Macedonia), respaldado por la resolución 1244 del Consejo de Seguridad, la actitud de Rusia cambió sorprendentemente, comenzando a jugar un papel más

²⁶ SMITH, Julianne: *The NATO-Russia Relationship. Defining Moment or Déjà Vu?*, p. 4, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., noviembre de 2008.

²⁷ Press Communiqué NAC-S (99) 64: *An Alliance for the 21st Century*, párrafo 26.

positivo en la construcción de la paz en los Balcanes²⁸. Gracias a la diplomacia de Victor Chernomyrdin, un nuevo acuerdo con la OTAN permitió a Rusia desplegar uno de los mayores contingentes militares de la nueva Fuerza de Kosovo (KFOR), liderada por la Alianza en la provincia, concretamente en la Brigada Este Multinacional, dirigida de nuevo por Estados Unidos²⁹.

Finalmente, este turbulento año culminó con la dimisión de Boris Yeltsin y la designación de Vladimir Putin como presidente de Rusia. Nada más llegar al poder, el nuevo líder ruso defendió la necesidad de relanzar las relaciones entre Rusia y la OTAN con un «espíritu de pragmatismo». Pero no fue hasta marzo de 2000 cuando anunció, una vez elegido oficialmente presidente, el retorno de Rusia al CPC, llegando incluso a plantear en una entrevista concedida a la BBC la posibilidad de que algún día Rusia sea miembro de la OTAN³⁰. De esta manera, las relaciones Rusia-OTAN iniciaron una nueva fase bajo su mandato³¹.

La renovación de la asociación

Un nuevo punto de inflexión en las relaciones entre la Alianza y Rusia se produjo a raíz de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, que dieron lugar a la invocación del artículo 5 del Tratado de Washington por primera vez en la historia de la OTAN³².

Desde el mismo momento en que el presidente Putin manifestó su apoyo al presidente Bush en la lucha contra el terrorismo, hubo un debate muy intenso en la opinión pública rusa y en su clase dirigente y política sobre la forma y el significado que adquiriría tal cooperación. Sin embargo, como el líder ruso manifestó en esos momentos, el nuevo acercamiento de su país hacia Occidente no era resultado de una nueva opción estratégica, pues

²⁸ La presencia rusa en KFOR fue hasta junio de 2002 y en Kosovo hasta julio de 2003, véase YANIZ VELASCO, Federico: «Las Iniciativas de Cooperación de la OTAN ante el nuevo Concepto Estratégico», *Documento de Trabajo*, Real Instituto Elcano, Madrid, 27 de enero de 2010.

²⁹ Los efectivos rusos eran de 3.150 de los 40.000 inicialmente desplegados en KFOR.

³⁰ SMITH, Julianne: *opus citada*, p. 5.

³¹ La guerra de Chechenia seguía desafiando la estabilidad en el Cáucaso y el accidente del submarino nuclear *Kursk* en agosto de 2000, puso de manifiesto la importancia de colaborar con Occidente ante este tipo de desastres. Por otro lado, el 20 de febrero de 2001 se inauguró la Oficina de Información de la OTAN en Moscú.

³² El 4 de octubre, el CAN adoptó ocho medidas concretas, véase CARACUEL RAYA, María Angustias: *opus citada*, p. 367.

entendía que ésta se había iniciado mucho tiempo antes. Lo que pretendía era abrir una nueva etapa en las relaciones con Estados Unidos para superar el distanciamiento y el recelo mutuo aún existentes hasta la fecha³³. En este contexto, la decisión rusa de apoyar a los aliados en Afganistán y de cerrar la base de inteligencia de Lourdes en Cuba y la base naval de Cam Ranh Bay en Vietnam se vio como ejemplos significativos de esta nueva voluntad.

En el ámbito de la OTAN, este acercamiento se materializó con un nuevo acuerdo el 28 de mayo de 2002 en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno OTAN-Rusia de Roma. Tras cinco largos meses de negociaciones, la Declaración sobre «Relaciones OTAN-Rusia: una nueva calidad»³⁴ dio origen al Consejo OTAN-Rusia (COR), cuyo principal valor fue incorporar la fórmula «a 20» en lugar de la «19+1», que exigía acuerdos previos entre los entonces 19 miembros de la Alianza –propios del CPC– en asuntos de interés común³⁵.

Poco tiempo después, la Cumbre de la OTAN celebrada en Praga el 21 de noviembre de 2002 reconoció el potencial del COR y resaltó que los países miembros de la OTAN y Rusia estaban trabajando en su seno como «socios iguales» (*equal partners*) en las áreas de mantenimiento de la paz, la reforma de la defensa, la proliferación de armas de destrucción masiva y en materias de búsqueda y rescate, planeamiento civil de emergencias, defensa de misiles de teatro y lucha contra el terrorismo³⁶. Una vez más, la OTAN manifestó su aspiración de seguir intensificando y ampliando su cooperación con Rusia³⁷.

Sin embargo, el hecho de que la OTAN anunciara en esta Cumbre su intención de iniciar las conversaciones de adhesión con: Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia causó enorme preocupación a Rusia, pues la nueva ola de la ampliación llevaría los límites de la

³³ CLAUDÍN, Carmen: «Putin en Occidente. ¿una apuesta estratégica?», *Política Exterior*, número 85, p. 13, enero/febrero 2002, véase también GOLDMAN, Stuart D.: *Russian National Security Policy After September 11*, pp. 8 y siguientes, CRS Report RL 31543, 20 de agosto de 2002.

³⁴ Véase Anexo 2.

³⁵ SANZ ROLDÁN, Félix: «Relaciones OTAN-Rusia: un paso al frente», *Revista Española de Defensa*, pp. 42-43, junio de 2002. La idea de crear este nuevo marco de relaciones fue del primer ministro británico Tony Blair.

³⁶ Debe recordarse que, en el marco del CAEA, se desarrolla un nuevo Plan de Acción de la Asociación contra el Terrorismo (*Partnership Action Plan Against Terrorism*), Fact Sheet on NATO-Russia Practical Cooperation, en: http://www.nato-russia-council.info/html/EN/news_41.shtml

³⁷ Press Release 127: *Prague Summit Declaration*, párrafo 8, 21 de noviembre de 2002.

Alianza a sus propias fronteras. Además, la decisión de Estados Unidos de utilizar instalaciones militares de: Rumania, Bulgaria y Asia Central para apoyar sus operaciones en Afganistán fue vista en algunos sectores de Moscú como un intento por parte del país norteamericano y de la propia OTAN de rodear a Rusia, en la medida en que, como estima Oksana Antonenko, el país eslavo sigue concibiendo su seguridad en términos geográficos y de *realpolitik*³⁸. De hecho, la creación en el año 2002 de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO), liderada por Rusia e integrada también por: Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán, demuestra el interés de Moscú de seguir manteniendo su influencia en «áreas privilegiadas de interés»³⁹ alrededor de sus fronteras.

Estas divergencias se acentuaron aún más con la intervención de Estados Unidos en Irak en marzo de 2003, que evidenció no sólo una fractura entre los aliados⁴⁰ sino también una aproximación entre la postura de algunos de ellos –Alemania y Francia primordialmente– y la propia Rusia⁴¹, creando una crisis sin precedentes en la propia OTAN, cuyo impacto se dejó sentir también en el seno del COR.

Entonces, Rusia comenzaba a recuperarse de la crisis económica y financiera que había sufrido los años precedentes, creciendo en un promedio del 6,7% anual⁴². Ante esta nueva coyuntura, su presidente Putin, reelegido de nuevo en marzo de 2004, se mostraba confiado en hacer valer el peso específico del país en el sistema de seguridad internacional⁴³. Muestra de

³⁸ ANTONENKO, Oksana and GIEGERICH, Bastian: «Rebooting NATO-Russia Relations», *Survival*, volumen 51, número 2, abril-mayo de 2009, pp. 13-21. Los líderes rusos han mostrado su preocupación por la influencia que ejercen actores externos en lo que consideran «espacio de seguridad de Rusia» y perciben esos asuntos como un juego de suma cero.

³⁹ Esta expresión ha sustituido a la anterior «esferas de influencia», House of Commons: *Russia: a new confrontation?*, p. 6, Defence Committee, United Kingdom, 30 de junio de 2009. Sobre el potencial del CSTO, véase GEGELASHVILI, Nana: *The Caspian Sea Basin and the «Resetting of Russian-American Relations*, en: [Http://www.journal-neo.com/php/content.php?id=966](http://www.journal-neo.com/php/content.php?id=966)

⁴⁰ CARACUEL, M. A: «La OTAN en su papel de vertebración del vínculo transatlántico», en VILANOVA TRIAS, Pere y BAQUÉS, Josep (coords.): *La crisis del vínculo transatlántico, coyuntural o estructural*, p. 141, Thomson-Aranzadi e Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», 2008.

⁴¹ ASIMOV, Isaac: *Historia y cronología del Mundo*, p. 1.022, editorial Ariel, 2006.

⁴² *Ibidem*, p. 1.023.

⁴³ La política energética rusa juega un papel clave en este sentido, teniendo en cuenta la dependencia europea de estos recursos (el 80 % de las importaciones de gas en Europa proceden de este país). Los cortes de suministros de Rusia en los años 2006 y 2009 pusieron de relieve la necesidad por parte de los países europeos de diversificar estos suministros a fin de garantizar su seguridad energética; asunto de especial preocupación a partir de entonces.

ello fueron sus críticas a ciertas decisiones aliadas acordadas en los meses previos a la Cumbre de Estambul del 28 de junio.

En particular, Rusia manifestó su rechazo a la integración de los siete nuevos miembros en la OTAN, incluidas las Repúblicas Bálticas, donde posteriormente comenzaron a patrullar en su espacio aéreo los primeros F-16 aliados en una misión de policía aérea, que no fue bienvenida por Moscú⁴⁴. Asimismo, llegó a manifestar su preocupación por la influencia que ejercía Occidente en las revoluciones de colores que se estaban produciendo en esa época, como la Rosa de Georgia a finales del año 2003, la naranja de Ucrania un año más tarde o la revolución tulipán en Kirguizistán en el año 2005.

Por su parte, la OTAN lamentó en el Comunicado de Estambul que no hubiera progreso en la retirada de fuerzas rusas de Moldavia en cumplimiento del Tratado CFE al igual que nuevos avances en la resolución del conflicto entre Georgia y Rusia en cumplimiento de la Declaración conjunta de Estambul de noviembre de 1999, que debía haber llevado a las partes a celebrar nuevas rondas de negociaciones para avanzar en la resolución de este contencioso.

Esta letanía de quejas continuó en la Cumbre de Riga del 29 de noviembre de 2006. En su comunicado final, los aliados reconocieron que las relaciones OTAN-Rusia no habían alcanzado todo el potencial de la Declaración de Roma de 2002. Por ejemplo, consideraba necesario que Rusia ratificara el Estatuto de Fuerzas de la APP, SOFA (*Status of Forces Agreement*) para facilitar la intensificación de la cooperación práctica militar-militar en proyectos comunes. Por otra parte, la declaración lamentaba que Rusia no hubiera llegado a un acuerdo con Moldavia, similar al alcanzado con Georgia el 31 de marzo de 2006, sobre la retirada de las fuerzas rusas de aquel país, por lo que hizo de nuevo un llamamiento a Rusia para que las retirara lo antes posible.

⁴⁴ Esta misión finalizará en el año 2014. Sobre este tema y otros con él relacionados, véase VASALEK, Tomás: *opus citada*, p. 14. Recuérdese que en este mismo comunicado, la OTAN reafirmó en esta Cumbre su política de puertas abiertas hacia: Albania, Croacia y la antigua República Yugoslava de Macedonia con la intención de continuar ampliando la zona de paz y prosperidad en Europa, entendida como un beneficio común para todo el continente y no como una amenaza para Rusia. Este autor también analiza el problema del ciberataque a Estonia en el año 2007 y la decisión de la OTAN de establecer un centro de investigación en este país y una autoridad para la gestión de la ciberdefensa en 2008, *Ibidem*, pp. 6 y 36.

Pero no todo fueron críticas hacia Moscú. En el mismo Comunicado de Riga, la OTAN también valoró la contribución de Rusia a la operación *Active Endeavour*, desarrollada en el marco del artículo 5, y su cooperación práctica en la lucha contra el narcotráfico en Afganistán y Asia Central⁴⁵, donde la OTAN lidera desde el año 2003 la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF). Por último, la Alianza mostró su disposición a seguir estudiando las implicaciones políticas y militares de la defensa antimisiles, como recogía la *Guía Política General*, acordada en esa misma Cumbre y que tanto seguía disgustando a Rusia.

Estos mismos temas fueron recurrentes en el Comunicado de la Cumbre de Bucarest del 3 de abril de 2008. Efectivamente, la declaración de bienvenida a la ratificación del Acuerdo SOFA por parte de Rusia, pero muestra la preocupación aliada por la decisión de suspender su participación en el Tratado CFE que se había producido un año antes⁴⁶. Y es que mientras Moscú criticaba la ralentización de los procesos de ratificación de los países aliados del este Tratado, la Alianza seguía culpando en cierto sentido a Rusia del incumplimiento de sus compromisos de retirar las fuerzas de Georgia y Moldavia. Por otra parte, Moscú manifestó también su contrariedad por la decisión de la Alianza de que algún día Ucrania y Georgia se conviertan en miembros de la OTAN⁴⁷. Pero, sobre todo, se mostró totalmente opuesta a la declaración unilateral de independencia por parte de Kosovo, reconocida por numerosos países aliados y su principal valedor, Estados Unidos, poniendo, además, en una difícil tesitura a otros países aliados contrarios a tal declaración, como fue el caso de España, que aún mantenían presencia en KFOR.

Poco tiempo antes, había nacido una nueva etapa política en Rusia con la llegada de Dimitri Medvédev a la Presidencia de la Federación y del nombramiento de Vladimir Putin como su primer ministro. De hecho, varios acontecimientos vinieron a apaciguar, hasta cierto punto, las preocupaciones de seguridad entre Rusia y un conjunto de países de miembros de la OTAN, y a fracturar después sus relaciones con la Alianza en su conjunto.

En efecto, la Declaración de Ilulissat, adoptada en la Conferencia sobre el Océano Ártico en Groenlandia a finales del mes de mayo, representó un

⁴⁵ Press Release (2006), 150: *Riga Summit Declaration*, párrafo 40, 29 de noviembre de 2006.

⁴⁶ Decreto del presidente Putin del 14 de julio de 2007. Sobre las motivaciones de esta decisión, véase el Memorandum de James Sherr en «Russia: a new confrontation?, *opus citada*, p. 138.

⁴⁷ Press Release 049: *Bucharest Summit Declaration*, párrafo 23, 3 de abril de 2008.

importante acuerdo entre: Canadá, Dinamarca, Noruega, Rusia y Estados Unidos para respetar esta región como zona de paz y cooperación, y alejarla de posibles disputas territoriales⁴⁸. En cambio, la tensión entre Rusia y la OTAN alcanzó su nivel más gélido el 7 de agosto como consecuencia de la guerra de Georgia. Sin duda, la independencia de Kosovo había hecho cumplir la profecía rusa sobre la apertura de una «nueva caja de pandora» pero, en esta ocasión, en el Cáucaso. Como consecuencia de ello, el COR suspendió sus actividades y la APP dejó de contar con la participación rusa. En cambio, la cooperación entre la OTAN y Rusia en Afganistán se mantuvo⁴⁹.

Ante este nuevo panorama, la recomposición de las relaciones OTAN-Rusia se presumía ardua y difícil. Nuevos esfuerzos por ambas partes serán, pues, necesarios para lograr un acercamiento, que debe resultar definitivo entre ellas.

Hacia la necesaria revitalización de la asociación

Un primer paso en la búsqueda de este nuevo entendimiento tuvo lugar en el Foro de Política Mundial, celebrado en Evian (Francia) en octubre de 2008. Fue entonces cuando el presidente Medvédev desarrolló la iniciativa planteada en junio en Berlín sobre una nueva arquitectura de seguridad europea⁵⁰, fundamentada en un nuevo tratado legalmente vinculante para la seguridad en Europa. En su proyecto, consideró que la OTAN, la Unión Europea e incluso China serían invitadas a participar en la Conferencia que se celebraría en Moscú para debatir esta propuesta⁵¹. En este contexto, el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso defendió también la idea de establecer una mayor coordinación entre las cinco organizaciones internacionales que

⁴⁸ Sobre este tema y sus implicaciones, véanse los artículos de NOLIN, Pierre Claude: «Climate Change and global security», *Science and Technology Committee*, p. 6, NATO Parliamentary Assembly, noviembre de 2009 y FATA Daniel: «Russia's new European security architecture proposal: the wrong blueprint», 3 de diciembre de 2009, en: <http://www.cohegroup.net/news/currentnews/news120309.cfm>. Sobre el interés de la OTAN por el «Alto Norte» (*High North*), en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_49745.htm

⁴⁹ HAAS, Marcel de: «NATO-Russia Relations after the Georgian Conflict», *Atlantisch Perspectief*, pp. 4-9, noviembre de 2009, en: <http://www.clingendael.nl/staff/publications.html?id=325>

⁵⁰ Véase Anexo 3.

⁵¹ VAN HERPEN, Marcel H.: «Medvedev's Proposal for a Pan-European Security Pact», *Research Institute for European and American Studies*, en: <http://www.rieas.gr/images/Medvedev.pdf>

operan en la región euroatlántica (la OSCE, la OTAN, la Unión Europea, la CEI y la CSTO), proponiendo un encuentro pentilateral entre ellas⁵².

Una nueva ocasión para intercambiar puntos de vista sobre esta iniciativa y las relaciones OTAN-Rusia tuvo lugar en la Conferencia de Seguridad de Munich de febrero de 2009. El mensaje de la nueva administración Obama, representada por su vicepresidente Joseph Biden, fue claro y rotundo:

«It is time to press the reset button and to revisit the many areas where we can and should work together»⁵³.

Y es que, como afirmó Javier Solana en esta Conferencia, la propuesta Medvédev era una clara señal de que Rusia no se encontraba cómoda en el orden de seguridad paneuropeo diseñado en las dos últimas décadas sobre la base de tres pilares: Estados Unidos, Europa y la propia Rusia. En consecuencia, entendía que era necesario analizar su iniciativa para lograr definitivamente que estos tres pilares trabajen juntos de la mejor manera posible en el futuro⁵⁴.

Aunque finalmente la propuesta Medvédev seguirá su curso en el llamado Proceso de Corfú⁵⁵ de la OSCE, el nuevo lenguaje empleado por estos altos mandatarios hará que las relaciones OTAN-Rusia entren en una nueva fase, como se pudo apreciar en el comunicado de la nueva Cumbre de Estrasburgo-Kehl, celebrada en abril en la frontera franco-alemana.

En concreto, la declaración reconoce los «profundos desencuentros» que ha habido en las relaciones OTAN-Rusia en una gran variedad de temas, pero subraya la importancia que siguen teniendo el diálogo y la cooperación para afrontar amenazas y desafíos comunes de seguridad. Por otro

⁵² Sobre la opinión de Estados Unidos y la Unión Europea de esta propuesta, véase LUKYANOV, Fyodor: «Russia and the World: Medvedev's European Security Treaty Proposal», What Does Russia Think?, European Council on Foreign Relations, en: http://ecfr.3cdn.net/578c6da80e7f242659_6fm6b0ltd.pdf. La traducción completa de esta obra al castellano está editada por KRÁSTEV, Ivan; LEONARD, Marc y WILSON, Andrew: «¿Qué piensa Rusia?», CIDOB y European Council on Foreign Relations, 2009.

⁵³ KUCHINS, Andrew C.: «The Obama Administration's reset button for Russia», en VASCONCELOS, Álvaro de (ed.): *The Obama moment*, pp. 187-200, European Union Institute for Security Studies, 2009.

⁵⁴ Speech at the 45th Munich Security Conference: 2 de julio de 2009, en: <http://www.securityconference.de/Konferenz-2009.206+M53db17c337d.0.html?&L=1>

⁵⁵ Este tema se desarrolla con detalle en el capítulo siguiente. Véase la intervención del ministro de Asuntos Exteriores, Sergey Lavron en Corfú, 28 de junio de 2009, *OSCE Magazine*, número 3, p. 10, 2009.

lado, la Alianza se muestra firme en condenar a Rusia por su reconocimiento de Osetia del Sur y Abjasia al considerar que no sólo contravino los principios del COR y los de la OSCE, sino también las resoluciones de Naciones Unidas sobre la integridad territorial de Georgia. Sin embargo, el comunicado reconoce la importancia de Rusia como país socio y vecino de la Alianza, por lo que ésta se muestra dispuesta a explotar todo el potencial del COR, celebrando encuentros incluso a nivel ministerial, como foro de diálogo político sobre todos los temas *where we agree and disagree*. Por último, la Declaración de Seguridad Aliada⁵⁶ dedica también un párrafo a la relación de la OTAN-Rusia y manifiesta que la OTAN está preparada para trabajar con este país para abordar los desafíos comunes a los que se enfrentan. A partir de entonces, dará comienzo una Revisión Estratégica Conjunta con el objetivo de llevar a cabo una evaluación común de las amenazas que afectan tanto a la OTAN como a la propia Rusia⁵⁷. Como señalaría posteriormente el nuevo secretario general de la Alianza, Anders Fogh Rasmussen, la Cumbre de Estrasburgo-Kehl había reiniciado (*restart*) las relaciones OTAN-Rusia sin la necesidad de regresar al *status quo* de la década de los años noventa.

Conclusiones

En los últimos 20 años, las relaciones entre la OTAN-Rusia han tenido numerosos vaivenes, con sus progresos y retrocesos. Desde un punto de vista político y militar, son indudables los avances logrados hasta la fecha, que han permitido avanzar en la satisfacción de una aspiración mutua: la participación de los aliados y de Rusia en unas estructuras de seguridad euroatlánticas comunes y, al mismo tiempo, diferenciadas. Esta evolución se ha materializado a través del CCAN y de su sucesor, el CAEA, de la APP y del CPC y el COR, siguiendo los principios del Acta Fundacional de las Relaciones OTAN-Rusia de 1997, renovada en la Cumbre de Roma de 2002.

Empero, estos nuevos mecanismos han demostrado no ser perfectos. En teoría, el COR funciona como un organismo entre 29 iguales, pero lo cierto es que Rusia sigue percibiendo que actúa bajo el formato 28+1 o incluso 28

⁵⁶ Véase Anexo 5.

⁵⁷ KORSKI, Daniel: «Shaping a New NATO-Russia Partnership», Center for Transatlantic Relations, en: http://transatlantic.sais-jhu.edu/bin/q/s/korski_Shaping_a_New_NATO-Russia_Partnership.pdf

contra uno, lo que ha generado unas relaciones tumultuosas en su seno⁵⁸, así como numerosas tensiones y frustraciones.

Y es que el fondo del problema en la agenda de las relaciones OTAN-Rusia es doble. Por un lado, la OTAN rechaza cualquier derecho de veto de Rusia a sus decisiones, mientras ésta reclama una voz propia en la Alianza acorde con su peso específico en los asuntos de seguridad europeos. Por otro lado, los aliados continúan teniendo percepciones distintas sobre Rusia. Algunos, especialmente los países bálticos y otros países centroeuropeos, siguen viendo a este país como una potencial amenaza para su seguridad, mientras otros aliados consideran que Rusia es un socio con el que es necesario contar para afrontar los nuevos problemas de seguridad.

A pesar de estas diferencias, tanto Rusia como la OTAN y sus aliados se han constituido en estos últimos años en verdaderos polos de atracción no sólo para el diálogo y la cooperación entre sí en una amplia gama de materias sino también con otros socios con los que desean cultivar su influencia⁵⁹. Y es que los desafíos globales en el campo de la seguridad⁶⁰ que a todos les afectan van más allá de su capacidad individual para afrontarlos, por lo que resulta fundamental incentivar aún más la cooperación entre ellos a todos los niveles.

En definitiva, la afirmación del primer secretario general de la Alianza, lord Ismay (1952-1957) en relación al objetivo de la OTAN de:

«To keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down»⁶¹.

⁵⁸ Intervención de Alexander Kuznetsov, embajador de la Federación de Rusia en el seminario «Anticipando el Nuevo Concepto Estratégico», Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, Madrid, 27 de enero de 2010. En su opinión: «Todo el entramado de la cooperación entre la OTAN y Rusia puede venirse abajo, como un castillo de naipes, por falta de entendimiento sobre cuestiones esenciales.» Con todo, es posible restablecer la confianza entre Rusia y la OTAN en intereses coincidentes, como la lucha contra el terrorismo, Afganistán y otros desafíos globales, donde no sólo pueden ser socios sino también aliados.

⁵⁹ SERFARTY, Simon: «An Oportune Moment for a Shared Euro-Atlantic Security Strategy», *Center for Straegic and International Studies*, p. 8, mayo de 2009.

⁶⁰ ISCHINGER, Wolfgang; IVAVOV, Igor and NUNN, Sam: «Toward a Stronger European Security», *The Moscow Times*, 8 de diciembre de 2009, en: <http://www.canergieendowment.org>. véase también la intervención de GRAHAM, Thomas: «Transatlantic Security in the 21st Century, Do New Threats Require New Approaches?», *House Committee on Foreign Affairs*, 17 de marzo de 2010, en: http://www.internationalrelations.house.gov/hearing_notice.asp?id=1164

⁶¹ Lord ISMAY: *NATO: The First Five Years*, París, 1954 y REYNOLDS, David: *The origins of the Cold War in Europe. International perspectives*, p. 13, 1994.

Ha quedado totalmente obsoleta. Pero, teniendo en cuenta el carácter cíclico de las relaciones OTAN-Rusia, continuará habiendo en el futuro nuevos dilemas, que estarán provocados tanto por cuestiones domésticas como por ciertas influencias externas. Por tanto, resulta imperativo seguir trabajando por encontrar la mejor la fórmula para alcanzar el mejor *modus vivendi et modus operandi* entre ellas⁶². Al fin y al cabo, se trata de actores claves de un mundo multipolar cada vez más interdependiente a escala global, que requiere de la máxima cooperación internacional para abordar los enormes desafíos comunes en materia de seguridad⁶³.

Bibliografía

- ANDREYCHUCK, Raynell: «Resetting Relations with Russia», NATO Parliamentary Assembly, *General Report*, Political Committee, noviembre de 2009.
- ANTONENKO, Oksana and GIEGERICH Bastian: «Rebooting NATO-Russia Relations», *Survival*, volumen 51, número 2, pp. 13-21, abril-mayo de 2009.
- ASIMOV, Isaac: *Historia y cronología del mundo*, editorial Hurope, S. L., Barcelona, 2006
- CARACUEL RAYA, María Angustias: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, editorial Tecnos, Madrid, 2004.
- CLAUDÍN URONDO, Carmen: «La sociedad de Rusia: entre el cambio y la continuidad», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, número 59, pp. 7-11.
— «Putin en Occidente: ¿Una apuesta estratégica?», *Política Exterior*, número 85, pp. 14-20, enero-febrero 2002.
- DEL POZO, Fernando: «El nuevo Imperio ruso», *Panorama Estratégico 2008-2009*, Ministerio de Defensa y Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.
- GEGELASHVILI, Nana: *The Caspian Sea Basin and the «Resetting of Russian-American Relations»*, en: [Http://www.journal-neo.com/php/content.php?id=966](http://www.journal-neo.com/php/content.php?id=966)
- GNESSOTO, Nicole and GIOVANNI, Grevi: *The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025?*, The Institute for Security Studies, París, 2006.

⁶² Destacan las propuestas de VOLKER, Rühle; NAUMANN, Klaus; ELBE, Frank and WEISER, Ulrich: «It is time to invite Russia to Join NATO», en: <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,682287,00.html> así como la del representante permanente de Rusia en la OTAN, Dmitry Rogozin, que sugiere reemplazar el COR por una Alianza OTAN-Rusia: «NATO Wise Men Group to Talk in Duma on relations with RF», 11 de febrero de 2010, en: <http://www.itar-tass.com/eng>. otras ideas las desarrolla GOLDGEIER, James M.: «The future of NATO», Council on Foreign Relations, *Special Report*, número 51, pp. 12-13, febrero de 2010, en: www.cfr.org/content/publications/attachments/NATO_CSR51.pdf

⁶³ Una visión rusa de este concepto aparece en KRASSTEV, LEONARD and WILSON, *opus citada*, p. 19.

LUCES Y SOMBRAS DE LAS RELACIONES OTAN-RUSIA...

- GOLDGEIER, James: «The Future of NATO», *Special Report*, número 51, Council on Foreign Relations, febrero de 2010.
- GREENE, Samuel A. and TRENIN, Dimitri: *Engaging Russia in an Era of Uncertainty*, Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief 86, diciembre de 2009.
- HOUSE OF COMMONS: *Russia: a new confrontation?*, *Defence Committee*, Reino Unido, 30 de junio de 2009.
- KORSKI, Daniel: *Shaping a New NATO-Russia Partnership*, Center for Transatlantic Relations, 2009.
- KRASTEV, Iván; LEONARD, Marc and WILSON, Andrew: *¿Qué piensa Rusia?*, CIDOB, European Council on Foreign Relations, 2010.
- LARA FERNÁNDEZ, Belén: «La política de seguridad nuclear de Estados Unidos: opciones del presidente Obama», *Boletín de Información del CESEDEN*, número 310, pp. 43-46, Madrid, 2009.
- MONAGHAN, Andrew: «The indivisibility of Security: Russia and Euro-Atlantic Security», *NATO Defense College, Forum Paper*, número 13, enero de 2010.
- MORALES HERNÁNDEZ, Javier: *La política de seguridad de Rusia. De Yeltsin a Putin, 1996-2004*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Madrid, 2009.
- NATO: *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between the North Atlantic Treaty and the Russian Federation*, Office of Information and Press, Bélgica, 1997.
- *NATO and Russia: Partners in Peacekeeping*, Office of Information and Press, febrero de 2001.
- *NATO-Russia: A Pragmatic Partnership*, NATO Public Diplomacy Division, Bruselas, 2007.
- NICHOLS, Jim (coord.): *Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests*, Congressional Research Service, Washington D.C., 15 de octubre de 2009.
- MINISTERIO DE DEFENSA: «Influencia rusa en su entorno geopolítico», *Monografías del CESEDEN*, número 51, marzo de 2002.
- ORTEGA, Jorge: «Los desafíos de Rasmussen», *Atenea*, número 11, segundo año, pp. 10-15.
- OTAN: *Manual*, Office of Information and Press, Bélgica, 2001.
- SANZ ROLDÁN, Félix: «Relaciones OTAN-Rusia: un paso al frente», *Revista Española de Defensa*, pp. 42-43, junio de 2002.
- SMITH, Julianne: *The NATO-Russia Relationship. Defining Moment or Déjà Vu?*, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., noviembre de 2008.
- TAIBO, Carlos: *La disolución de la URSS. Una introducción a la crisis terminal del Estado soviético*, editorial Ronsel, Barcelona, 1994.
- «Los jerarcas soviéticos: de Lenin a Gorbachov», *Cuadernos de Historia*, Madrid, 1996.
- «Rusia y la OTAN», *Política Exterior*, volumen 57, pp. 21-34, mayo-junio de 1997.

LUCES Y SOMBRAS DE LAS RELACIONES OTAN-RUSIA...

VALASEK, Tomas: *NATO, Russia and European Security, Working Paper*, Centre for European Reform, en: [Http://www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)

VILANOVA TRIAS, Pere y BAQUÉS, Josep (coord.): *La crisis del vínculo transatlántico, coyuntural o estructural*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, 2008.

VIÑAS, Ángel: «El derrumbamiento del muro de Berlín 20 años después: reflexiones», *Tiempo de Paz*, número 95, pp. 3-13, invierno 2009.

YANIZ VELASCO, Federico: «Las iniciativas de cooperación de la OTAN ante el nuevo Concepto Estratégico», *Documento de Trabajo*, Real Instituto Elcano, Madrid, 27 de enero de 2010.

Otras fuentes electrónicas

Comunicados oficiales de las Cumbres de la OTAN, en: www.nato.int

Fact Sheet on NATO-Russia Practical Cooperation: en: http://www.nato-russia-council.info/htm/EN/news_41.shtml

NATO-Russia Council Official web, en: <http://www.nato-russia-council.info/htm/EN/index.shtml>

MARÍA ANGIUSTIAS CARACUEL RAYA
*Doctora en Ciencias Políticas y Sociología
por la Universidad Complutense*

UNA NAVEGACIÓN CON RUMBO INCIERTO

Panorama 2010

La expresión «paz fría»¹ utilizada para describir el estado de las relaciones de Rusia con Occidente en la era possoviética, no ha tenido la misma profusión o éxito que la locución guerra fría en la era anterior, no obstante también se le debe reconocer una significativa capacidad expresiva. Uno de sus últimos utilizadores ha sido el embajador ruso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Dimitri Rogozin², cuando al terminar la reunión de embajadores del Consejo OTAN-Rusia (NRC) de 30 de abril de 2009, dijo:

«Se impone la “paz fría” donde antes hubo guerra fría.»

Esta sentencia puede parecer una conjetura aventurada de un diplomático poco convencional, pero también pudiera ser la expresión de un sentimiento pesimista de alguien que conoce a fondo unas relaciones muy necesarias aunque complicadas y no muy placenteras. La realidad es que la Rusia del

¹ Apareció por primera vez en el año 1952 cuando fue citada por la revista *Time* en el artículo «Communist: Cold War and Cold Peace». Desde entonces ha sido usada por diferentes analistas, entre ellos el equipo asesor del antiguo ministro de Exteriores alemán, Stein Meier, con anterioridad a la crisis de Georgia de agosto de 2008, para definir un eventual escenario en el que una Rusia marcadamente nacionalista, reconocía la independencia de Abjasia y Osetia del Sur.

² El corresponsal del *New York Times* en Moscú, Michael Schwartz, en su artículo de 12 de febrero de 2010, se refiere a que Rogozin en su miniblog de la red (*Twitter*) escribió: «¿Quieren los americanos y sus aliados merodear otra vez por la guarida del oso ruso? Hay que recordarles que eso es peligroso porque el oso saldrá y les dará un puntapié donde ellos saben.» Añade el corresponsal que en dos años en Bruselas, Rogozin, que al llegar colgó un retrato de Stalin en su despacho, no ha destacado por sus sutilezas y ha comparado a la OTAN con un peligroso rinoceronte ciego.

año 2010 parece lejos de la hipótesis planteada por el presidente Vladimir Putin al inicio de su mandato como jefe de Estado en el año 2000, cuando a pregunta de un periodista respondió que Rusia podría incorporarse algún día a la OTAN. En la década transcurrida desde entonces ambas partes han recorrido largas singladuras con rumbos variables y a veces divergentes ¿Hacia dónde? ¿Hacia la «paz fría»?

Unos días antes del citado NRC, se celebró la Cumbre de Estrasburgo-Kelh. En ella los jefes de Estado y de Gobierno aliados ratificaron su intención de restablecer la plena actividad del NRC, interrumpida en agosto de 2008 a consecuencia de la participación de fuerzas militares rusas a favor de los independentistas, en el conflicto armado entre Georgia y Osetia del Sur. Los jefes de Estado y Gobierno reconocieron además, que el NRC es un foro de diálogo insustituible y que el buen entendimiento OTAN-Rusia es un elemento estratégico para la seguridad en la zona euro atlántica. Lo acordado en la Cumbre aliada hizo posible que dos meses más tarde, transcurridos casi 12 meses desde la crisis de Georgia y Osetia del Sur, se celebrase en la isla griega de Corfú la primera *reunión del NRC a nivel ministerial*. En Corfú³ los ministros de Exteriores de la Alianza más el canciller ruso, Valeri Lavrov, acordaron la reanudación del programa normal de actividades del NRC, incluida la cooperación militar⁴.

En la misma línea de renovado entendimiento, el recién nombrado secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, en su primer discurso público de septiembre de 2009, hizo un análisis de las relaciones entre la OTAN y Rusia. En la conferencia «La OTAN y Rusia: un nuevo comienzo», el secretario general propuso que ambas partes trataran de reforzar su cooperación en aquellas áreas de seguridad en las que se enfrentan a los mismos riesgos y amenazas. También manifestó que el NRC debía convertirse en un foro de diálogo para la paz y estabilidad en Europa y que ambas partes deberían realizar una revisión conjunta de los nuevos retos a la seguridad en el siglo XXI, que sirviese de base para la futura cooperación. Para el fortalecimiento práctico de las relaciones destacó como áreas de

³ El día 27 de junio de 2009 se reunió el NRC y al día siguiente en el mismo lugar se reunió el Consejo Ministerial de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) donde fue lanzado el «Corfu Process» del que también se habla en este trabajo.

⁴ El NRC en su modalidad de jefes de Estado Mayor de la Defensa se reunió el día 26 del pasado mes de enero llegando a acordar la redacción de un convenio-marco de cooperación militar que fue aprobado por *Times* en la reunión del 6 de mayo de 2010. Previamente se reunió el presidente del Comité Militar de la OTAN con el jefe del Estado Mayor de Defensa ruso.

interés común: la lucha contra el terrorismo, la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, la defensa contra misiles, la lucha contra la proliferación de la tecnología de misiles balísticos y la cooperación en relación con Afganistán.

Cabe destacar que la mención del terrorismo en primer lugar expresa la preocupación de ambas partes por dicha área de colaboración. El presidente Dimitri Medvédev tras el reciente atentado del metro de Moscú del pasado 29 de marzo que ha causado 38 muertos, manifestó que la lucha contra el terrorismo en Rusia continuará sin vacilación, para ello piensa darle un impulso añadido a esta cooperación en el ámbito internacional.

Dentro de la normalidad deseada, el pasado 4 de diciembre de 2009 se celebró la siguiente y por ahora última reunión del NRC a nivel de ministros de Exteriores. La abrió el secretario general diciendo que es importante una relación OTAN-Rusia fiable y productiva, no sólo para la seguridad europea sino también para la seguridad global. En este Consejo, los ministros tomaron tres importantes decisiones dirigidas a relanzar las relaciones entre ambas partes. La primera fue acordar el programa del NRC para el año 2010. La segunda fue aprobar unas mejoras para dotar al NRC de una estructura más adecuada a la consecución de resultados y finalmente, en línea con la anterior propuesta del secretario general, tomaron la decisión de iniciar una Revisión Conjunta de los Retos Comunes a la Seguridad en el siglo XXI.

Impulso a las relaciones

Tras el restablecimiento de la actividad normal del NRC a todos los niveles, el esfuerzo para mejorar las relaciones ruso aliadas ha continuado. En este sentido, el pasado mes de septiembre, el presidente de Estados Unidos, en una especie de ratificación de su liderazgo aliado, comunicó su decisión de interrumpir el programa del «escudo de defensa de misiles balísticos» en lo que respecta a los elementos europeos del sistema. En nuestro continente se contemplaba la instalación de una batería de 10 lanzadores en Polonia y de los correspondientes radares de seguimiento en la República Checa. Bien recibida inicialmente por Rusia, esta decisión era consecuencia de las nuevas estimaciones de inteligencia estadounidenses⁵, según las cuales, Irán se está concentrando en el desarrollo de capacidades

⁵ La última NIE (*Nacional Intelligence Estimate*) conocida, data de diciembre de 2007. Realmente el presidente dispone de frecuentes estimaciones de inteligencia sobre Irán y se especula con

de corto y medio alcance en lugar de los misiles balísticos de largo alcance. Pero el anuncio del presidente Obama, no consistía en una interrupción absoluta del sistema de protección europeo, sino que se trataba de introducir modificaciones en el mismo, con la intención de desarrollar en la práctica otro sistema con el que responder de forma proporcionada a las capacidades que realmente están desarrollando los iraníes.

El inicial buen recibimiento ruso de la interrupción del sistema antimisil, se ha visto desvirtuado cuando se ha conocido el acuerdo de Estados Unidos con Polonia para la instalación en este territorio de un segmento del nuevo sistema, que consistiría en una serie de lanzadores de misiles *Patriot* en la frontera de dicho país y a unos 100 kilómetros del enclave ruso de Kaliningrado. A este acuerdo con Polonia, habría que añadir otros parecidos con Rumania y Bulgaria para ubicar ciertos elementos del nuevo sistema en estos territorios. La percepción rusa de todo esto, es que dichas instalaciones en Europa Central representan una amenaza contra su territorio, lo que ciertamente es un argumento que Moscú puede esgrimir en cualquier tipo de negociación entre ambas partes.

Por otra parte, durante la Cumbre del Cambio Climático celebrada en Copenhague el pasado mes de diciembre, los presidentes de Estados Unidos y Rusia aprovecharon su encuentro para ultimar los detalles del nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START). Este Tratado, firmado en Praga el día 8 de abril de 2010, sustituye al firmado en el año 1991 cuya vigencia finalizó el pasado mes de diciembre. El nuevo Tratado es considerado por Washington como el primer paso de un ambicioso plan de desarme que trata de conseguir un panorama mundial radicalmente distinto en cuanto a la amenaza nuclear. La intención es continuar la negociación con nuevos tratados para la limitación de unos tipos de armamentos que nunca fueron considerados en las anteriores negociaciones, como sería el número de cabezas nucleares almacenadas o el de armas atómicas tácticas, parte de las cuales están desplegadas en territorio europeo y en Turquía. El acuerdo conseguido entre los presidentes de Estados Unidos y Rusia representa una nueva relación de confianza que también ha de tener una beneficiosa repercusión en las relaciones de Moscú con la Alianza.

En el contexto actual de fomento de relaciones, el pasado 17 de diciembre el secretario general de la OTAN daba por finalizada su visita oficial a

que en el presente en el año 2010, se le va a entregar una nueva NIE sobre las intenciones de Irán, que será secreta y no tendrá versión sin clasificar como la hubo en el año 2007.

UNA NAVEGACIÓN CON RUMBO INCIERTO

Moscú con un discurso en el Instituto de Relaciones Internacionales de la capital. En su discurso dijo:

«Como secretario general de la OTAN, permítanme decir una cosa muy claramente: la OTAN nunca atacará a Rusia. Nunca. Y tampoco pienso que Rusia vaya a atacar a la OTAN. Nosotros hemos dejado de preocuparnos por eso y Rusia también debería dejar de preocuparse.»

Con esta expresión el secretario general no sólo estaba aportando una sólida referencia sobre la que basar las futuras relaciones entre ambas partes, sino que en cierta forma también estaba ratificando la voluntad de continuidad de OTAN como una estructura de seguridad de carácter permanente y vocación de futuro.

En esta su primera visita oficial a Rusia, sólo cuatro meses después de su toma de posesión como secretario general, el señor Rasmussen, quiso aprovechar para incidir en que la colaboración entre ambas partes debe producirse partiendo de la plena aceptación del:

«Carácter inamovible de los principios recogidos en la Declaración de Roma, incluido el de indivisibilidad de la seguridad en el espacio euroatlántico»⁶.

Sentado lo anterior, el secretario general y el presidente ruso valoraron positivamente los resultados de la reunión del NRC del 4 de diciembre, incluida la aprobación de los Documentos antes citados que mejorarán las relaciones en el futuro próximo. Según manifestó el canciller Lavrov, ambas partes pueden reconocer divergencias en ciertas cuestiones pero a diferencia de reuniones anteriores, en las que sólo se destacaban las divergencias, el nuevo secretario general de la OTAN parece dispuesto a analizar y comprender la posición mantenida por la otra parte, lo que ha de contribuir a acercar las posiciones.

Otro elemento impulsor de las relaciones es el nuevo Concepto Estratégico aliado actualmente en proceso de elaboración. Este Documento parece llamado a tomar en consideración algunas ideas tendentes a suavizar las diferencias sobre seguridad manifestadas por Rusia y en consecuencia puede ser un buen instrumento para elevar el nivel de relaciones. Entre otros aspectos, el nuevo Concepto Estratégico debe definir si la vocación de la OTAN es mantenerse como una organización de naturaleza regional o si ha

⁶ Cita del canciller Lavrov en declaraciones a la Agencia Novosti, 16 de diciembre de 2009.

de ir tomando un carácter global, lo que está íntimamente relacionado con la apertura aliada a la adhesión de nuevos miembros. Igualmente debe retomar y en su caso actualizar la interpretación del compromiso de defensa colectiva del artículo 5 del Tratado de Washington, el papel de Naciones Unidas y de la OTAN en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y finalmente la cooperación con la Federación Rusa.

Llegados a este punto, conviene recordar que Estados Unidos considera que la OTAN sigue siendo el principal instrumento de seguridad de la comunidad transatlántica así como la expresión de unos valores democráticos compartidos. Además en Estados Unidos se piensa que por medio de la OTAN su seguridad y la de Europa están unidas permanentemente y que la ampliación de la Alianza es la forma de promover el objetivo estadounidense de una Europa unida, libre y en paz. Por su parte, para la mayoría de los Estados europeos, la OTAN es la piedra angular de las relaciones bilaterales con Estados Unidos o dicho en otras palabras, la Alianza es la depositaria del vínculo trasatlántico y en cierta forma responsable de su mantenimiento. Por todo ello, parece evidente que el nuevo Concepto Estratégico aliado vaya a contemplar la necesidad de una OTAN fuerte y bien cohesionada, sin olvidar la necesidad de la mejor armonía con Rusia.

A la vista de lo expuesto se constata la voluntad por ambas partes de fomentar y elevar el nivel de relaciones, si bien existe un elemento frecuentemente invocado por Rusia, que, como analizaremos inmediatamente, lentifica esos deseos.

El supuesto lastre de las ampliaciones

Desde el primer contacto formal entre la OTAN y Rusia en diciembre de 1991 hasta la actualidad⁷, la Alianza se ha ampliado con 12 nuevos ingresos de antiguos miembros o regiones⁸ del desaparecido Pacto de Varsovia. Pero la ampliación aún no ha finalizado: Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Macedonia, Georgia y Ucrania están en proceso de preparación para su eventual incorporación, si bien hay que introducir una matización respecto

⁷ Rusia fue uno de los 25 países que participaron en la sesión inaugural del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte el 20 de diciembre de 1991.

⁸ En el periodo citado de los años 1997 a 2002 se produjeron los ingresos de: Hungría, Polonia y República Chequia. Desde el año 2002 hasta el año 2009 se han producido los de: Albania, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania.

UNA NAVEGACIÓN CON RUMBO INCIERTO

al último país citado. En Ucrania, después de las recientes elecciones presidenciales, se está produciendo un cambio en la política de acercamiento a Occidente que previamente había mantenido. El nuevo presidente Victor Yanukóvich defiende para su país el mantenimiento de una equidistancia entre Rusia y Occidente y aunque no ha retirado la solicitud de ingreso en la OTAN formulada con anterioridad, no parece que a medio plazo vaya a adoptar iniciativas para impulsar su ingreso. La equidistancia o quizá aproximación a Rusia, defendida por el presidente Yanukóvich, empieza a materializarse con el acuerdo firmado por ambos países para la utilización por parte rusa de las bases navales del mar Negro durante otros 25 años. El Acuerdo ha sido ratificado simultáneamente por ambos Parlamentos nacionales el día 27 de abril de 2010, provocando en la Cámara de Ucrania una tumultuosa sesión parlamentaria que incluyó el lanzamiento de bombas de humo contra la presidencia con el resultado de algún herido.

La política aliada de ampliaciones la basan los responsables en que a lo largo del camino recorrido por los Estados que abandonaron el sistema político comunista, han experimentado el deseo de vivir con independencia y en democracia, y en consecuencia quieren vincularse a la comunidad de valores y de seguridad que las representa. Aunque se reconoce que Rusia tiene pleno derecho a defender sus intereses en Europa y en todo el espacio possoviético, también se cree en la colaboración europea con Estados Unidos y en el rechazo de conceptos tales como áreas de influencia. Para los dirigentes europeos la única forma de conseguir una paz completa y duradera en el continente, es fomentar la interdependencia y la integración de las distintas naciones. Por lo tanto Rusia debe asumir que en esta nueva situación, las naciones soberanas y democráticas tienen derecho a mantener sus propias relaciones internacionales.

En pleno contexto de nuevas incorporaciones a la Alianza, recién inaugurado su mandato, el presidente ruso Medvédev en su primera intervención internacional en Berlín el 5 abril de 2008, efectuó una propuesta de revisión en profundidad de la «arquitectura de seguridad europea». El presidente consideraba anticuadas y superadas las organizaciones de seguridad surgidas de la guerra fría. Había que poner fin a las actuales líneas divisorias que, según Rusia, no ofrecían una seguridad equitativa a todos los países de la zona sino que más bien consagraban áreas exclusivas de influencia. Para ello proponía la elaboración de un tratado en el que se estableciera un nuevo sistema de seguridad colectiva que estaría llamado a neutralizar la fuerza sinérgica que representa el bloque unido de las nacio-

nes OTAN. Se trataba de disgregar el citado bloque para repartirlo como componentes unitarios en una nueva estructura de seguridad, lo que en el fondo era poner freno a la política aliada de nuevas incorporaciones, que para Rusia sigue siendo paradigma de las áreas de influencia y una seria amenaza a su seguridad.

Tanto Europa como Estados Unidos respondieron con cautela a estas propuestas, si bien, siguiendo la lógica de mejorar el entendimiento y las relaciones, manifestaron que estaban abiertos a debatir sobre los elementos mejorables de los acuerdos existentes. No obstante, los aliados han dejado bien claro que la OTAN no representa una amenaza para Rusia y que deben de mantenerse las estructuras, organizaciones y acuerdos establecidos durante el periodo posterior a la guerra fría, siendo el vínculo trasatlántico el elemento esencial de la seguridad europea.

La ofensiva internacional de Rusia para conseguir avanzar con el nuevo tratado propuesto por el presidente Medvédev, empezó inmediatamente después de lanzar la idea en Munich. Los movimientos para buscar apoyos fueron dirigidos especialmente a cuatro de los Estados miembros de la Unión Europea que considera más amigables: Alemania, Francia, Italia y España. En los meses siguientes, los líderes de los países citados fueron invitados a Rusia y tras realizar sus visitas, todos manifestaron su apoyo al plan ruso de establecer un nuevo Tratado de Seguridad para Europa. El mayor apoyo lo recibió del presidente francés⁹, a la sazón presidente de la Unión Europea, quien abogó para que la propuesta rusa fuese incluida en la agenda del Consejo Ministerial de la OSCE de Atenas de diciembre de 2009, como así ha sido. La elección francesa de la OSCE es coincidente con la idea rusa del papel de dicha organización en esta iniciativa.

El borrador del Tratado propuesto ha sido elaborado por el Kremlin y vio la luz a finales del pasado mes de noviembre, siendo enviado inmediatamente para su estudio a los jefes de Estado y Gobierno y jefes de organizaciones internacionales. El Documento contiene entre otros, dos preceptos fundamentales. En primer lugar establece que cualquier

⁹ Sin necesidad de consultar con sus aliados, el presidente francés ha autorizado recientemente, la venta a Rusia de una moderna unidad naval de asalto anfibio de la clase *Mistral* y está negociando para construir otras tres unidades en astilleros rusos. Esta primera venta a Rusia de una unidad naval por parte de un país OTAN, no ha gustado en la Alianza, pero Francia dice que no afectará a la seguridad de los vecinos de Rusia tanto del mar Báltico como del mar Negro. Para la adquisición de los buques anfibios, Rusia había promovido un concurso internacional al que entre otros países también se presentó España.

medida de seguridad adoptada por un país firmante del Tratado, de forma individual o junto con otros miembros de este Tratado, incluso en el marco de una organización internacional, alianza o coalición militar, debe implementarse respetando la seguridad del resto de países firmantes. En segundo lugar contempla que en el caso de un ataque militar contra uno de los países firmantes del Tratado, el resto puede considerarlo como un ataque contra su propio país y en consecuencia pueden prestar la ayuda militar necesaria. Algunos analistas consideran que el precepto mencionado en primer lugar se refiere a la ampliación de la OTAN hacia los países del este, y en cuanto al segundo, se preguntan sobre la diferencia de lo que ahora está proponiendo Rusia con lo considerado en el artículo 5 del Tratado de la OTAN.

Para entender el tono del debate que plantea Rusia sobre la seguridad en el continente europeo, se debe analizar, además del Tratado propuesto por el presidente ruso, un segundo Documento redactado por el Consejo de Seguridad del Kremlin, que no es otro que la Doctrina Militar del 2010. A comienzos del pasado mes de febrero, el presidente Medvédev ha aprobado la nueva versión de esta Doctrina y como novedad ha señalado la existencia de otro nuevo Documento, denominado «Bases de la política estatal en el campo de la contención nuclear hasta 2020», que por su carácter secreto no ha sido publicado. El Documento publicado no confirma la filosofía anunciada por el secretario del Consejo de Seguridad, Nikolai Patrushev, del «golpe nuclear preventivo», que consistiría que:

«No excluir el ataque nuclear –incluido el preventivo– contra el agresor, para situaciones críticas de la seguridad nacional.»

Queda pues la duda de que el anuncio del secretario Patrushev finalmente esté incluido en el Documento secreto.

A pesar de la ambigüedad, la posibilidad de uso de las armas atómicas, no es sino una nueva señal del Kremlin, que en la citada Doctrina vuelve a repetir que la arquitectura global de seguridad existente es desequilibrada y no garantiza una misma respuesta para todas las naciones. En opinión de Moscú, la asimetría anterior se materializa en que Rusia y no otro país, está afrontando unos retos y amenazas que en primer lugar, tal como recoge la nueva Doctrina Militar, vienen representados por la política de la OTAN de ir extendiéndose hacia las fronteras rusas, pero también por el desarrollo y despliegue de sistemas de defensa de misiles y de armas estratégicas de precisión de carácter convencional y en general de contingentes militares

en la vecindad de sus fronteras. En este sentido, algunos analistas auguran que la política de *reset* (reinicio) del presidente de Estados Unidos respecto a Rusia, va a tener que afrontar problemas a largo plazo, especialmente en cuanto a la expansión de la OTAN hacia el este. Quiere ello decir que o la nueva Doctrina Militar termina siendo un ejercicio de propaganda para consumo doméstico o caso contrario la OTAN tendrá que verse en la tesitura de reconsiderar el compromiso de ingreso que dio a Georgia y Ucrania durante la Cumbre de abril de 2008 en Bucarest.

Se puede concluir que el hecho consumado del reconocimiento ruso de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur, junto a las conclusiones que se obtienen de los dos Documentos analizados y por otra parte, la expansión de la OTAN hacia el este y su voluntad de permanecer como una organización indivisible, son obstáculos que por el momento parecen insalvables, lo que se puede resumir diciendo que por ahora, en sus singladuras internacionales, la OTAN y Rusia navegan a rumbos divergentes y nunca fondean con la misma ancla¹⁰.

Escenarios previsibles

Visto lo anterior, resulta evidente que tanto Rusia como la OTAN no paran de adoptar iniciativas orientadas a mejorar o reconvertir sus relaciones. La dinámica aliada tiene el claro objetivo de incorporar plenamente a Rusia en la Alianza, mientras las iniciativas rusas se orientan más bien a neutralizar la preponderancia aliada, con la intención de elevar su propio papel en la arquitectura de seguridad continental.

ESCENARIO ACTUAL

La política aliada de apertura a nuevos miembros procedentes del antiguo bloque soviético, que se incorporan con desconfianza sobre Rusia, y los deseos de ésta de no quedarse aislada y recobrar el papel de gran potencia que mantuvo durante la guerra fría, son los dos elementos que básicamente delimitan el escenario actual de relaciones y que de alguna forma nos impide olvidar el conflicto entre bloques de la segunda mitad del siglo pasado. La guerra fría fue una guerra librada en los terrenos polí-

¹⁰ En su *Discurso de la Corona*, Demóstenes comparaba su actitud proactiva en defensa de Atenas con la de Esquines que era bastante tibia, diciendo que ambos no fondeaban con la misma ancla.

UNA NAVEGACIÓN CON RUMBO INCIERTO

tico, económico y propagandístico, que incluía movimientos amenazantes de ejércitos y exhibiciones de poderosos armamentos. Estaba caracterizada por un permanente conflicto en el campo dialéctico con tensiones que podían llegar a muy alto nivel, si bien fue una guerra que nunca llegó a ser «caliente» porque no hubo lanzamiento de armas ni enfrentamiento armado entre ambos bloques. La «coexistencia pacífica» que se instaló fue propiciada en buena medida por la existencia del arma nuclear en ambos bandos y el reconocimiento mutuo del significado y del resultado fatal de su uso.

La situación actual ha superado claramente la «coexistencia pacífica», pero mantiene algunas de aquellas características aunque con tensiones y niveles muy diferentes. Finalizó la guerra fría sin un acuerdo expreso entre los bloques, de ahí que al escenario actual merezca la denominación de «paz fría». En este escenario, los actores están tratando de fomentar las relaciones mutuas, pero no parece una tarea fácil conseguir. Es cierto que una vez superada la crisis de Georgia y Osetia del Sur, se han retomado las relaciones ruso aliadas aunque constreñidas a las que con carácter formal se mantienen en el seno del NRC. La cooperación entre ambas partes se limita a las áreas anteriormente relacionadas y aunque los avances pueden llegar a ser notables en ciertos momentos, es verdad que, al menos por ahora, no responden a un plan de fondo con ambiciosos objetivos alcanzables. Aquellos hielos nos han traído las frías aguas actuales.

Para que se pueda experimentar un mayor avance en este escenario, cada parte debe esforzarse cuando menos en evitar caer en el hábito de dar interpretaciones contrarias al mismo hecho y debe evitar atribuir intenciones ocultas a la otra parte. La OTAN debe hacer todo lo posible para hacer comprender a Rusia que la expansión de la primera no tiene como objetivo debilitar y aislar a Moscú. Igualmente, debe quedar claro que la Alianza no va por el mundo solicitando el ingreso a nuevas naciones, sino que acepta los ingresos cuando los solicitantes cumplen determinados requisitos.

ESCENARIO ALTERNATIVO

Descrito el escenario actual de relaciones, es evidente que hay factores en plena evolución que a medio y largo plazo pueden modificarlo. El desarrollo y resultado final de las conversaciones sobre reducción de armamentos, la eventual modificación de la política de expansión de la OTAN y el Concepto Estratégico aliado son algunos de los factores que pueden introducir modificaciones en el escenario descrito. Pero además de los

mencionados, se identifican otros dos factores en desarrollo cuyos síntomas animan a hacer un pronóstico; son dos factores que estando en plena evolución, tienen potencial para generar cambios de fondo en el escenario descrito o quizá dar a luz un nuevo escenario. El primer factor identificado es la evolución y resultado de la actuación aliada en Afganistán que se desenvuelve en el terreno operativo; el segundo factor es el Proceso de Corfú que se desarrolla en los despachos y sobre el que la evolución del primero puede tener una influencia decisiva.

Por lo que respecta a las operaciones en Afganistán, hay que recordar que la OTAN tomó el mando de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) en el año 2003, con la misión de proporcionar seguridad a la ciudad de Kabul y alrededores. Por su parte Estados Unidos estaba ejecutando la operación *Enduring Freedom*, encargada de las operaciones de combate contra la insurgencia en el resto del país. Posteriormente, por mandato de Naciones Unidas, estas operaciones se han visto sometidas a un programa desarrollado por fases, dirigido a la expansión de la ISAF a la totalidad del territorio afgano. En octubre de 2006 la ISAF completó dicho programa y se ha expandido sobre las cuatro áreas en que se ha dividido el territorio afgano. Queda por lo tanto la OTAN como responsable de las operaciones en Afganistán. Como dichas áreas siguen salpicadas de numerosos y fuertemente arraigados núcleos de insurgencia que provocan continuos enfrentamientos armados, se ha especulado con la eventualidad de que un fracaso aliado puede representar un golpe mortal para la Alianza.

Pero no parece que se vaya a producir el fracaso especulado. Bajo el paraguas de la OTAN, la fuerza aliada, de la que un 80% y su mando son estadounidenses, están llevando a cabo un plan de operaciones en Afganistán anclado a la realidad y en íntima conexión con el fin deseado. Con el objetivo de llegar al pleno control de las regiones que hasta ahora están total o parcialmente bajo la insurgencia, se están realizando una serie de ofensivas en distintas áreas del país con resultados muy prometedores. Un buen ejemplo es la ofensiva de Marjah, que ha finalizado en los últimos días del pasado mes de febrero con el resultado de la expulsión de los talibanes de la provincia de Helmand. Una vez terminada dicha ofensiva, el plan es evitar su regreso a la provincia, para ello la operación incluye la llegada de un elevado número de policías afganos que con apoyo de fuerzas militares afganas y un núcleo de administradores civiles, van a iniciar las tareas de gobierno y reconstrucción.

UNA NAVEGACIÓN CON RUMBO INCIERTO

Las operaciones han continuado en otras zonas, y en los últimos días del pasado mes de marzo ha comenzado una nueva ofensiva a nivel de estrategia de contrainsurgencia sobre la ciudad de Kandahar y sus distritos urbanos de Zhari, Panjwai y Arghandal. En estos lugares se están desarrollando actividades no armadas entre la población que aprovechan las lecciones aprendidas en Marjah. En su reciente visita a Kandahar, centro espiritual de los talibanes y segunda ciudad de Afganistán tras Kabul, el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor estadounidense, ha calificado a la ciudad como el «centro de gravedad» de las operaciones en el país. A estas primeras acciones no armadas de contrainsurgencia, le seguirán las operaciones puramente militares que darán comienzo el próximo mes de junio y el pleno control aliado sobre la ciudad y alrededores está previsto para finales del próximo verano. Después vendrán otras operaciones de la misma naturaleza, ejecutadas ya por el Ejército afgano, con el objetivo de arrebatarse el control de otras provincias que siguen bajo control de la insurgencia, y que continúan produciendo y exportando heroína en grandes cantidades. Todo ello compatible con el comienzo en julio de 2011 de la retirada de las fuerzas de Estados Unidos y de las aliadas que por entonces permanezcan en el país.

A pesar de que las operaciones progresan en la forma conveniente, en paralelo se ha producido un acontecimiento que trasciende el terreno operativo y que deriva del escaso apoyo político a las operaciones por parte de algunas de las naciones coaligadas. La caída del Gobierno holandés el pasado 19 de febrero, ha sido debida a la negativa de una parte del mismo a acceder a la petición de la Alianza para prolongar la misión de los 1.600 soldados holandeses en Afganistán. Este incidente en el seno de la Alianza, aparte de que representa una seria llamada de atención para la misma, está en contra de la declaración final de la reciente Conferencia de Londres, como se verá a continuación.

Siendo Holanda como es, un miembro del núcleo más proaliado de la Organización y una nación muy interesada en la actividad general de la OTAN, esta contrariedad es ciertamente un indicador del que debe tomar nota la Alianza. En cuanto a Rusia, nada más producirse los acontecimientos de La Haya, ha manifestado que su colaboración con las operaciones en Afganistán, nunca contemplará el envío de fuerzas militares a la zona, si bien se mantiene el acuerdo existente de paso por territorio y espacio aéreo rusos de fuerzas y armamento aliado con destino Afganistán.

En la Conferencia de Londres sobre Afganistán celebrada el 28 de enero de 2010, la comunidad internacional adquirió el compromiso de ayudar al

país a labrarse su futuro. Enfatizaron que se está entrando en una nueva fase orientada al pleno control afgano de la situación y que todos juntos se comprometían a hacer los esfuerzos necesarios para asegurar que el Gobierno afgano va teniendo capacidad para desarrollar sus propias instituciones. Además decidieron que a la Conferencia de Londres le seguiría este mismo año, otra en Kabul con el objetivo de preparar un plan de transición por fases que garantice para finales del año 2010 o principios del año 2011 el traspaso de un cierto número de provincias de los mandos aliados a las autoridades afganas. Para conseguir esto, los participantes en la Conferencia confirmaron que harían un esfuerzo significativo en su contribución de fuerzas, ya que la ejecución del plan de operaciones en marcha exige un mínimo de 135.000 soldados. El incremento de Estados Unidos será de 30.000 hombres, y el del resto de los participantes de 9.000 en total.

El segundo factor identificado con potencial en la introducción de cambios es el Proceso de Corfú. Este Proceso fue lanzado por la OSCE, con el objetivo de definir la estructura de seguridad de Europa desde Vancouver a Vladivostok¹¹. Como se ha aceptado en el seno de ESTA Organización, parte de este Proceso va a estar dedicado al estudio de la propuesta rusa del nuevo Tratado de Seguridad. El interés de la OTAN en el Proceso de Corfú está asegurado ya que de alguna forma todas las miradas se van a concentrar en los debates sobre el futuro de la Organización aliada.

En el Consejo Ministerial de la OSCE en Atenas el pasado mes de diciembre, el ministro español de Asuntos Exteriores y de Cooperación manifestó que dicha Organización ha sentado las bases para una reflexión de gran alcance sobre el modelo de seguridad en nuestro continente. Igualmente manifestó que el Proceso de Corfú, tiene el propósito de crear un espacio de diálogo sobre seguridad en Europa en el que sea posible restaurar la confianza. Para ello, se debe trabajar con voluntad política y determinación en pro de ese objetivo, dejando atrás un periodo de «paz fría»¹² para lograr de esta forma una región euroatlántica más segura, estable y unida, en la que hay que contar cada vez más con los socios de Cooperación Mediterráneos y Asiáticos. Finalmente consideraba el ministro que el Proceso de Corfú es el marco propicio para estudiar y debatir la reciente propuesta

¹¹ Estas dos ciudades se citan expresamente en varios comunicados de la OSCE para expresar la zona que debe abarcar el sistema de seguridad en estudio.

¹² El ministro español en su intervención en el citado Consejo de la OSCE, explicitó que el periodo que actualmente vivimos en las relaciones con Rusia es de «paz fría» y que entre ambas partes hay falta de confianza.

rusa de un nuevo Tratado de Seguridad Europeo. En términos análogos se pronunció el ministro español en su intervención en la Conferencia de Seguridad de 2010 de Munich¹³

En la declaración final del Consejo Ministerial, se indica que la OSCE sigue comprometida con el Proceso de Corfú y que desea darle un fuerte impulso político. Igualmente manifiesta que en 2010 la OSCE se reunirá al nivel que corresponda, según el avance que experimente el Proceso, para evaluar resultados.

¿Cuál será la evolución de las operaciones en Afganistán? ¿Cómo va a progresar el Proceso de Corfú? La tesis o pronóstico que pone fin a este trabajo es que las respuestas que se pueden esperar de esas dos cuestiones van a definir ciertamente las relaciones OTAN-Rusia en el futuro a medio y largo plazo.

Como se ha comentado, se estima que las operaciones de la OTAN en Afganistán, finalizarán con la retirada ordenada de los aliados y la consiguiente toma de control de todo el país por parte de las autoridades afganas. La numerosa coalición de 46 naciones que opera en el país no va a aceptar otro resultado que no sea el deseado. Hay que tener en cuenta que lo contrario sería que Afganistán volviese a las férreas manos del régimen talibán con lo que ello significa de exportación de actividades terroristas. Cabe esperar que durante la transición y una vez los poderes institucionales sean ejercidos por ciudadanos afganos, puedan seguir produciéndose ataques de los insurgentes, aunque de una forma limitada y con resultados manejables por dichas autoridades nacionales. Tal tipo de salida al conflicto de Afganistán significará un éxito de la OTAN y su fortalecimiento en el ámbito internacional. Por lo tanto se considera que la decisión de la OTAN al asumir el mando del teatro de Afganistán fue acertada y que este proceso operativo vendrá a reforzar la salud de la OTAN a medio y largo plazo.

Por su parte, en el Proceso de Corfú se producirá un amplio debate sobre la seguridad europea entre las 56 naciones pertenecientes. En el supuesto de que tomase vigor el criterio de Moscú, podría conducir a la desaparición de la fuerza sinérgica que representa la OTAN y su disolución en una nueva estructura de seguridad. No obstante esta eventualidad parece muy poco pro-

¹³ En Munich durante su intervención el día 6 de febrero de 2010, Miguel Ángel Moratinos volvió a dar la bienvenida a la propuesta del presidente ruso para mejorar la seguridad paneuropea y a los debates al respecto que se han emprendido en el marco del Proceso de Corfú dentro de la OSCE.

bable y sólo tiene visos de ser apoyada por la propia Rusia y posiblemente por algún país afín del antiguo bloque soviético. El limitado apoyo esperado junto al éxito previsible en Afganistán debe conducir a que la OSCE confirme que la estructura de seguridad buscada desde Vancouver a Vladivostk, no puede basarse en otra sino en la ya existente que se denomina OTAN.

¿Cuál será la postura rusa ante los resultados pronosticados? Rusia, dentro de sus pretensiones de mantener un estatus de gran potencia, puede considerar que su integración en la OTAN la relegaría a un papel secundario respecto al liderazgo que ejerce Estados Unidos dentro de la Alianza, en consecuencia a medio plazo se mantendría el escenario existente de «paz fría».

Una segunda posibilidad es que la OTAN, echando mano de su mejor inteligencia negociadora e integradora, sea capaz de perfilar para Rusia una posición especial de aliado, similar a la que dicho país puede aspirar en la nueva estructura de seguridad que propone. En este caso las autoridades rusas tendrían un poderoso argumento ante su opinión pública para incorporarse a la OTAN ejerciendo un papel singular dentro de la misma. Estaríamos entonces ante un nuevo escenario de relaciones que felizmente habría superado el de «paz fría».

Bibliografía

- COMMUNIQUE: «Afghanistan: the London Conference», enero de 2010.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (USA): *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*, 3 de diciembre de 2009.
- DE LA CÁMARA, Manuel: «La seguridad europea y las relaciones Unión Europea-Rusia», *ARI*, número 76, Real Instituto Elcano, Madrid, 24 de julio de 2009.
- GILES, Keir: «The Military Doctrine of the Russian Federation 2010», *Research Review*, NATO Defense College, febrero de 2010.
- JONES, James: *Remarks to the Munich Security Conference*, 8 de febrero de 2009.
- KUPCHAN, Charles A.: *NATO: A Strategic Concept for Transatlantic Security*, Foreign Relations Comité United States Senate, 22 de octubre de 2009.
- MEDVÉDEV, Dimitri: *Draft European Security Treaty*, Official portal of President of Russia, en: <http://eng.kremlin.ru/text/news/2009/11/223078.shtml>.
- *Speech of President Medvedev in Munich*, 5 de junio de 2008, Official portal of President of Russia, en: http://eng.kremlin.ru/speeches/2008/06/05/2203_type82912ty-pe82914type84779_202153.shtml
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL: *Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*, National Intelligence Estimate, noviembre de 2007.

UNA NAVEGACIÓN CON RUMBO INCIERTO

- NATO, BRUSSELS: *Strasbourg-Kehl Summit Declaration*, 4 de abril de 2009.
- NUNN, Sam: *Memorandum for the NATO Group of Experts: NATO's Nuclear Strategy*, Munich Security Conference, 6 de marzo de 2010.
- RASMUSSEN, Anders Fogh: *NATO and Russia: A New Beginning. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Carnegie Endowment*, Bruselas, 18 de septiembre de 2009.
- RUBIO PLO, Antonio: «Rusia y la OTAN: una relación formalista y de limitadas perspectivas», *ARI*, número 164, Real Instituto Elcano, Madrid, 3 de diciembre de 2009.
- SERRA MASSANSALVADOR, Francesc: «El triángulo septentrional: las relaciones entre Estados Unidos, la Unión Europea y Rusia», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, número 69, pp. 21 a 38, mayo de 2005.
- TRENIN, Dimitri: «NATO's New Strategic Concept. A few Thoughts Related to Russia», *NATO HQs*, 7 de julio de 2009.
- VAN HERPEN, Marcel H.: *Medvedev's Proposal for a Paneuropean Security Pact. Director of the Cicero Foundation, an Independent pro-EU and pro-Atlantic Think Tank*, París/Maastricht, octubre de 2008.
- YANIZ VELASCO, Federico: «Las iniciativas de cooperación de la OTAN ante el nuevo Concepto Estratégico», *Documento de Trabajo*, número 4, Real Instituto Elcano, Madrid, 27 de enero de 2010.
- ZEVELEV, Igor: *NATO's Enlargement and Russian Perceptions of Eurasian*, George Marshall European Center Security Studies. Garmisch-Partenkirchen, Alemania, 2009.

Otras fuentes electrónicas

- Allies React to U.S. Missile U-Turn, en: <http://online.wsj.com/article/SB125317801774419047.html>
- An Upgrade for NATO, en: <http://www.eu-russiacentre.org/our-publications/column/upgrade-nato.html>
- Athens Ministerial Council begins with call for unity on European security dialogue, en: <http://www.osce.org/item/41670.html>
- Bluster on Twitter, and Off It, Too, From Russia's NATO Envoy, en: <http://www.nytimes.com/2010/02/13/world/europe/13moscow.html>
- Clinton Rejects Russia on New Europe Security Treaty, en: <http://www.businessweek.com/news/2010-01-29/clinton-rejects-russia-s-call-for-new-europe-security-treaties.html>
- Coming soon: a new Iran NIE?, The Cable, en: http://thecable.foreignpolicy.com/pos/ts/2010/02/26/coming_soon_a_new_iran_nie
- Communists: Cold War & Cold Peace, en: <http://www.time.com/time/printout/0,8816,817112,00.html>

UNA NAVEGACIÓN CON RUMBO INCIERTO

- «Corfu Process» launched to take European security dialogue forward, says OSCE Chairperson, en: http://www.osce.org/cio/item_1_38493.html
- 46th Munich Security Conference 2010, Moratinos Speech, en: <http://www.securityconference.de/Moratinos-Miguel.455.0.html?&L=1>
- Embajador ruso ante OTAN constata advenimiento de «paz fría», en: http://sp.rian.ru/neighbor_relations/20090430/
- Europe's Missile Shield: NIE Casualty, en: <http://www.time.com/time/printout/0,8816,1691699,00.html>
- Estados Unidos desplegará sus misiles *Patriot* en Polonia en segunda mitad de este año, en: <http://www.publico.es/293329/euu/desplegara/misiles/patriot/polonia/segunda/mitad/ano>
- Francia será el primer país de la OTAN en vender portahelicópteros a Rusia, en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Francia/sera/primer/pais/OTAN/vender/portahelicopteros/Rusia/elpepuint/20100301elpepuint_14/Tes
- Iran: Nuclear Intentions and Capabilities, NIE, en: http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf
- Jones's Remarks to the Munich Security Conference, en: http://www.realclearpolitics.com/articles/2009/02/jones_munich_conference.html
- Las Iniciativas de Cooperación de la OTAN ante el nuevo Concepto Estratégico, en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt4-2010
- La seguridad europea y las relaciones Unión Europea-Rusia, en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/756474804f0196ef9e58fe3170baead1/ARI76-2009_de_la_Camara_UE_Rusia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=756474804f0196ef9e58fe3170baead1
- Memorandum for the Memorandum for the NATO Group of Experts: Sam Nunn on NATO's Nuclear, en: <http://www.securityconference.de/Article-Details.57+M5e03a1abddd.0.html?&L=1>
- Missile Defense in Romania and Bulgaria: an End to the «Reset?», en: http://www.cepa.org/ced/view.aspx?record_id=223&printview=1
- Move over NATO: Russia pushes new security treaty for Europe, en: <http://www.csmonitor.com/layout/set/print/content/view/print/269993>
- NATO and Rusia a New Beginning, en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_57640.htm
- NATO and Russia, partners for the future, en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_60223.htm
- NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance, en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/71867.pdf>

UNA NAVEGACIÓN CON RUMBO INCIERTO

- NATO-Russia Council foreign ministers meet in Corfu, junio de 2009, en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_55985.htm
- NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen after the NATO Russia Council (NRC), en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_59971.htm
- NATO Strategic Concept, en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56626.htm
- NATO Enlargement, en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm
- NATO's Enlargement and Russian Perceptions of Eurasian Political Frontiers, en: <http://www.nato.int/acad/fellow/98-00/zevelev.pdf>
- NATO's New Strategic Concept: A few thoughts related to Russia, en: http://www.carnegie.ru/ru/pubs/media/12167trenin_strategic_concept_memo.pdf
- Nuevo Concepto Estratégico para la OTAN a finales de 2010, en: http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_1174_ESP.asp
- Nueva Doctrina Militar rusa, en: http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_1595_ESP.asp
- New Russian Military Doctrine Opposes NATO Enlargement, en: http://georgiandaily.com/index2.php?option=com_content&task=view&id=16964&po
- Obama y Medvédev sientan las bases del acuerdo sobre desarme nuclear, en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Obama/Medvedev/sientan/bases/acuerdo/desarme/nuclear/elpepiint/20091219elpepiint_3/Tes
- Obama Shelves U.S. Missile Shield: The Winners and Losers, en: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1924455,00.html>
- Remarks at the NATO Strategic Concept Seminal, en: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/02/137118.htm> Speech of the President Medvedev in Berlin on 5th June 2008, en: http://eng.kremlin.ru/text/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml.
- Rusia y la OTAN acuerdan cooperar, en: <http://sp.rian.ru/analysis/20100203/124956534.html>
- Rusia y la OTAN: una relación formalista y de limitadas perspectivas, en: <http://www.al-mendron.com/tribuna/28170/rusia-y-la-otan-una-relacion-formalista-y-de-limitadas-perspectivas/>
- Rusia ve a la OTAN como el principal «peligro militar», en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Rusia/ve/OTAN/principal/peligro/militar/elpepuint/20100214elpepuint_10/Tes.
- Russia and the West: The Cold Peace, en: <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,575581,00.html>
- Russia Cool to U.S. Plan for Missiles in Romania, en: <http://www.nytimes.com/2010/02/06/world/europe/06romania.html>

UNA NAVEGACIÓN CON RUMBO INCIERTO

- Russia Finds NATO Global Reach Plan «Disturbing», en: http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2010/2/19/worldupdates/2010-02-18T224832Z_01_NOOTR_RTRMD_NC_0_-462830-1&sec=Worldupdates
- Russia's European Security Treaty, en: http://cria-online.org/CU_-_file_-_article_-_sid_-_77.html
- Russia's Military Doctrine: New Dangers Appear, en: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=36073&tx_ttnews%5BbackPid%5D=7&cHash=be6c3aeeb0
- Spain says Russia's European security initiative «timely», en: http://news.xinhuanet.com/english/2010-01/13/content_12798812.htm
- Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen, en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62143.htm
- Strasbourg-Kehl Summit Declaration, en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease
- The Globalization of Military Power: NATO Expansion, en: <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=5677>
- The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia, en: http://www.twq.com/09april/docs/09apr_Kramer.pdf
- Treaty between the United States of America and the Russian Federation on measures for the further reduction and limitation of strategic offensive arms, en: <http://www.voltairenet.org/article164862.html>,
- The Military Doctrine of the Russian Federation. Approved by Russian Federation Presidential Edict on 5 de febrero de 2010, en: http://www.sras.org/military_doctrine_russian_federation_2010
- Vladimir Putin's interview with the BBC (David Frost), 13 de marzo de 2000, en: http://www.gazeta.ru/2001/02/28/putin_i_bbc.shtml
- USA Department of State. The North Atlantic Treaty Organization, en: <http://www.state.gov/p/eur/rt/nato/>
- U.S. forces set sights on Taliban bastion of Kandahar, en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/30/AR2010033004090.html>
- White House Scraps Bush's Approach to Missile Shield, en: <http://www.nytimes.com/2009/09/18/world/europe/18shield.html>
- Yanukovych Promises Russia-West Balancing Act, en: <http://www.themoscowtimes.com/news/article/yanukovych-promises-russia-west-balancing-act/400455.html>

JOSÉ LUIS DE DIEGO JIMENA
Capitán de navío (R)

CONCLUSIONES

Las relaciones entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Federación Rusa han sido y son muy complejas. Su futuro desarrollo tendrá una influencia notable en la estabilidad en Europa, en Asia Central y de algún modo en todo el mundo. En todo caso, la orientación estratégica de la Alianza que será definida en el nuevo Concepto Estratégico marcará el futuro de esas relaciones. En los análisis realizados por los expertos que han participado en la elaboración de este *Documento de Seguridad y Defensa* se puede constatar la existencia de dificultades objetivas para un desarrollo positivo de unas relaciones entre Rusia y la Alianza que, pese a su relativamente corta historia, han pasado ya por distintas fases.

Las discrepancias surgidas entre la OTAN y Rusia por consideraciones estratégicas y la permanencia de sentimientos históricos de desconfianza hacia la Federación Rusa en muchos de los nuevos miembros de la Alianza son sólo algunas de esas dificultades. En todo caso resulta muy difícil predecir cuál será el porvenir de unas relaciones marcadas por un lado por la duda y la desconfianza y por otro por la conveniencia de un entendimiento mutuo ante amenazas muchas veces comunes. Los trabajos presentados en este *Documento* muestran la importancia y complejidad de unas relaciones que dependen de múltiples factores algunos de los cuales se resumen a continuación.

La evolución de la política exterior rusa desde el año 1990 desembocó en el desarrollo a partir del año 1996 de la llamada Doctrina Primakov¹. En ella se abogaba por facilitar la evolución del sistema internacional hacia un mundo multipolar y por la construcción de un contrapeso euroasiático

¹ Político ruso, ministro de Asuntos Exteriores y primer ministro de Rusia, septiembre 1998-mayo 1999.

CONCLUSIONES

a la OTAN mediante el establecimiento de lazos estrechos entre Rusia y China y otros países del área. Asimismo se propugnaba el fortalecimiento de los mecanismos de gestión colectiva de la política y las economías mundiales en los que Rusia desempeña un papel importante y en especial el fortalecimiento del papel del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La Doctrina Primakov, más o menos matizada, ha inspirado los documentos oficiales sobre seguridad y política exterior de la era Putin². Por otra parte, la puesta en práctica por el presidente Vladimir Putin del concepto de «democracia soberana» en la que se da a la soberanía un sentido negativo (ausencia de cualquier interferencia de otros Estados) y el crecimiento económico ruso en los años de su Presidencia han permitido que Rusia haya recuperado parte del prestigio de gran potencia que heredó de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

El presidente Dimitri Medvédev ha continuado desde su investidura en mayo de 2008 con la idea de la «democracia soberana» y ha puesto en práctica una política exterior independiente con estilo de gran potencia. Pese a la imagen negativa del llamado «transimperialismo» ruso, Rusia ha conseguido crear una relación fuerte –algunos analistas hablan de entendimiento duradero– con los países de Asia Central y otros de la antigua URSS con excepción de Georgia y Ucrania. En el caso de Georgia la tensión no parece que vaya a disminuir en un futuro próximo. Respecto a Ucrania, todo parece indicar que la nueva dirección política de este país evitará en lo posible la confrontación con Rusia. Poco después del comienzo de su mandato, el presidente Medvédev pidió en un discurso pronunciado en Berlín el 5 de junio de 2008, la convocatoria de una cumbre europea. Esa cumbre serviría para iniciar conversaciones que deberían conducir a la firma de un Tratado de Seguridad Europea.

La necesidad de ese nuevo Tratado vendría dada por la carencia de una verdadera arquitectura de seguridad que cubriese todo el área euroatlántica de Vancouver a Vladivostok. Esa carencia había hecho posible, según los rusos, el desmembramiento de alguno de los Estados participantes en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la situación en Moldavia, la ampliación de la OTAN y la iniciativa de defensa antimisiles. Desde entonces los líderes rusos no han perdido oportunidad de

² El Concepto de Seguridad Nacional de la Federación Rusa firmado por el presidente Putin, el 10 de enero de 2000 y la política exterior de la Federación Rusa presentado por el ministro de Asuntos Exteriores, Ivanov, el 10 de junio de 2000.

CONCLUSIONES

reiterar la propuesta tanto en sus relaciones bilaterales como en organismos internacionales. Los rusos han denunciado que la crisis producida en Georgia en agosto de 2008 y los conflictos sin resolver en Nagorni Karabaj y en Moldavia son prueba evidente de la necesidad de un nuevo tratado de seguridad. Aunque por parte de la OTAN no hubo respuesta inicial a la propuesta de Medvédev, la crisis de Georgia y el conflicto sobre el gas en Ucrania aumentó la percepción general de que no todo iba bien en el Viejo Continente. El Consejo del Atlántico Norte en su reunión de ministros de Asuntos Exteriores del 3 de diciembre de 2008 se mostró favorable al diálogo dentro de la OSCE sobre seguridad y sobre cómo responder a las nuevas amenazas³.

Sin entrar en los detalles de cómo se llegó a su convocatoria, la reunión informal de ministros de Exteriores de la OSCE que tuvo lugar en Corfú⁴ los días 27 y 28 de junio de 2009 contó con la presencia de 44 ministros y cinco viceministros de Exteriores de los países de la OSCE así como de representantes de la OTAN, la Unión Europea, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI). El ministro griego de Exteriores, Bakoyannis, que presidió la reunión, declaró a su final que se había lanzado el Proceso de Corfú, que el Proceso se desarrollaría dentro de la OSCE y que se tendrían en cuenta las contribuciones de todas las organizaciones de seguridad.

El ministro Moratinos manifestó tras el Consejo Ministerial de la OSCE celebrado en Atenas el pasado mes de diciembre de 2009, que dicha Organización había sentado las bases para una reflexión de gran alcance sobre el modelo de seguridad en nuestro continente y que el Proceso de Corfú, tiene el propósito de crear un espacio de diálogo sobre seguridad en Europa que haga posible restaurar la confianza dejando atrás un periodo de «paz fría». El señor Moratinos consideraba también que el Proceso de Corfú era el marco propicio para estudiar y debatir la reciente propuesta rusa de un nuevo Tratado de Seguridad Europeo.

Durante su intervención el día 6 de febrero en la pasada Conferencia de Seguridad de Munich, el ministro de Exteriores español volvió a congra-

³ «We underscore that the existing structures –NATO, the EU, the OSCE and the Council of Europe– based on common values, continue to provide every opportunity for countries to engage substantively on Euro- Atlantic security with a broad *acquis*,... Within these framework, Allies are opened to dialog within the OSCE on security perceptions and how to respond to new threats...»

⁴ La reunión de la OSCE comenzó con una cena que se celebró poco después de la terminación de la I Reunión Ministerial de COR tras la crisis de Georgia que tuvo lugar en Corfú el mismo día 27 de junio.

CONCLUSIONES

tularse de la propuesta del presidente ruso para mejorar la seguridad paneuropea y de los debates al respecto que se han emprendido en el marco del Proceso de Corfú dentro de la OSCE. En la declaración final del mencionado Consejo Ministerial, se indica que la OSCE sigue comprometida con el Proceso de Corfú y que desea darle un fuerte impulso político. El ministro de Exteriores español también manifestó que la OSCE se reunirá en el año 2010 al nivel que corresponda según vaya avanzando el Proceso.

Durante los primeros cinco meses del año 2010, los miembros del grupo que ha elaborado este *Documento de Seguridad y Defensa* han seguido con gran interés los acontecimientos que pueden tener una influencia más o menos directa en las relaciones entre la OTAN y Rusia o dar indicaciones sobre su futuro. Algunos de esos acontecimientos se comentan de forma breve a continuación. En la sesión ministerial del Consejo OTAN-Rusia (COR) celebrado en diciembre de 2009 se decidió revitalizar la cooperación militar entre la OTAN y Rusia. De acuerdo con esa decisión, los jefes de Estado Mayor de la Defensa de los países miembros de la OTAN más el general Makarov, su colega ruso, se reunieron en Bruselas el 26 de enero de 2010.

Las 29 autoridades militares reunidas en el COR representantes militares intercambiaron puntos de vista sobre la cooperación militar. También estudiaron cómo avanzar en la cooperación práctica en campos tales como la logística, el combate contra el terrorismo, el salvamento y rescate marítimo y la lucha contra la piratería. Tras un intercambio de opiniones entre los presentes se acordó el Documento-Marco del COR representantes militares para la cooperación militar OTAN-Rusia que será la guía para un plan de trabajo de actividades militares cooperativas. En contraste con la cooperación estudiada en la reunión de los jefes de Estado Mayor, pocos días después –el 5 de febrero– la Federación de Rusia publicó su Doctrina Militar actualizada aprobada por un decreto del presidente Medvédev.

En ella se considera la potencial expansión⁵ de la OTAN como un peligro⁶ militar para la seguridad del país. La nueva Doctrina señala con preocupación el crecimiento de la Alianza, su percibida transición hacia un organismo con «funciones globales» así como el potencial traslado de su

⁵ Los rusos siempre emplean la palabra expansión cuando se refieren a al ampliación del número de miembros de la Alianza.

⁶ Algunas traducciones indican que: «La OTAN constituye una amenaza militar». Sin embargo, en el léxico militar ruso un «peligro» es una situación con el potencial de convertirse en ciertas condiciones en una amenaza militar inmediata.

CONCLUSIONES

infraestructura militar a Estados miembros cercanos a Rusia. En la nueva Doctrina se alude también de forma negativa al despliegue de sistemas estratégicos de defensa de misiles y declara que Rusia mantendrá su arsenal nuclear «a un nivel suficiente». La Doctrina reivindica también el derecho a usar las Fuerzas Armadas rusas más allá de las fronteras «con el propósito de proteger los intereses de la Federación Rusa y sus ciudadanos, así como para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales».

Al logro que significó para Rusia el lanzamiento del Proceso de Corfú, hay que añadir en estos meses otro notable éxito de la diplomacia rusa: la bilateralización de las relaciones económicas y políticas rusas con Francia y Alemania, países miembros de la OTAN y la Unión Europea. El fortalecimiento de esas relaciones bilaterales ha supuesto un triunfo para el presidente Medvédev y han debilitado el papel de la Unión Europea como interlocutor en las relaciones con la Federación Rusa. Las «relaciones privilegiadas» entre Francia y Rusia fueron puestas de relieve durante la visita del presidente ruso a Francia a comienzos de marzo de 2010. Los titulares de prensa hablaban de un intercambio de buques de guerra *Mistral* por gas ruso.

Las dimensiones energéticas y militares de las relaciones franco-rusas han creado tensiones tanto en Estado Unidos como en varios países de la Unión Europea que consideran la aptitud francesa poco respetuosa con las relaciones trasatlánticas y con la construcción de Europa. Sin embargo, no ha sido ésta la única ocasión en que Rusia ha acaparado los titulares de la prensa mundial durante los primeros meses del año 2010. Los atentados en dos estaciones del metro, Lubianka y Park Kultury, en pleno centro de Moscú el 29 de marzo pasado volvieron a exponer las debilidades del gigante ruso.

Los analistas aprovecharon la ocasión para resaltar que la difícil situación económica, la alta tasa de desempleo, la corrupción y la inseguridad ciudadana han mermado la confianza en el presidente Medvédev cuyas reformas son presentadas por algunos como un obstáculo a las medidas contundentes antiterroristas que parece propugnar el primer ministro Putin. Por otro lado, la plaga terrorista en los territorios del norte del Cáucaso es una amenaza que de algún modo acerca Rusia a una OTAN que ha hecho de la lucha antiterrorista una de sus principales tareas. El secretario general de la Alianza condenó con firmeza los ataques terroristas en Moscú expresando sus condolencias a las familias de los que habían perdido sus vidas. El señor Rasmussen también señaló que la OTAN continuaba comprometida a cooperar con Rusia en la lucha contra el terrorismo internacional.

CONCLUSIONES

En contraste con la difícil situación interior rusa, la firma en Praga el 8 de abril pasado del nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START) entre Estados Unidos y Rusia nos recuerda que ésta tiene la condición de gran potencia nuclear. El nuevo Tratado reducirá en un 30% el número de cabezas nucleares estratégicas que se permite desplegar a Estados Unidos y a Rusia. Hillary Rodham Clinton⁷, secretaria de Estado de Estados Unidos, ha afirmado:

«Esta reducción verificable por parte de las dos mayores potencias nucleares del mundo refleja nuestro compromiso con el pacto básico del Tratado de No-Proliferación Nuclear; todos los países tienen derecho a utilizar la energía nuclear de manera pacífica, pero todos ellos tienen también la responsabilidad de evitar la proliferación nuclear. Por su parte, los países que posean estas armas deben trabajar a favor del desarme.»

El secretario general de la OTAN declaró que daba la bienvenida al acuerdo entre Estados Unidos y Rusia para reducir sustancialmente el número de cabezas nucleares en sus respectivos arsenales. El señor Rasmussen señaló además que el acuerdo era una importante contribución al control de armamentos y una inspiración para avanzar en ese camino.

La Cumbre de Seguridad Nuclear se celebró en Washington entre los días 13 y 14 de abril con asistencia de representantes de 47 países. En esa ocasión se comprobó que la postura rusa sobre la no-proliferación de armamento nuclear está muy próxima a la de los miembros de la OTAN aunque sigue habiendo algunas diferencias respecto a Irán. Por otra parte, la forma en que las autoridades rusas trataron las consecuencias del terrible accidente aéreo ocurrido en su territorio ha sorprendido a todos. La rapidez y claridad con que se dio la noticia, la presencia del primer ministro Putin para acompañar los restos del presidente polaco hasta el avión que los repatrió a Varsovia y la declaración de un día de luto oficial en Rusia, han hecho llevado a muchos polacos a considerar la actitud rusa como muy solidaria y positiva.

Paradójicamente la terrible tragedia parece que acercará a Rusia y Polonia y no hay que olvidar la importancia de la postura polaca en el seno de la Alianza. El comienzo de la fase de pruebas de un sistema de coordinación de tráfico aéreo el 29 de abril pasado, es el resultado tangible de la

⁷ Véase «La Tercera» del diario ABC del 13 de abril de 2010.

CONCLUSIONES

Iniciativa Cooperativa del Espacio Aéreo del COR. El nuevo sistema que se espera este operativo el año 2011, tendrá dos centros de coordinación –uno en Varsovia y otro en Moscú– y está orientado principalmente a la lucha contra el terrorismo. La OTAN y Rusia aúnan así sus esfuerzos para luchar contra el terrorismo aéreo en el marco del programa de trabajo del COR para el año 2010.

En las colaboraciones reunidas en este *Documento* hemos podido conocer algunas posiciones, en casos contradictorias, de Rusia con respecto a la OTAN. Sin embargo, nadie puede dudar de la existencia de unas relaciones cada día más amplias pese a haber sido reanudadas sólo hace unos meses tras casi un año de congelación con motivo de la crisis de Georgia de agosto de 2008. Del 9 al 12 de febrero el grupo de expertos que ha trabajado en la preparación de recomendaciones sobre el nuevo Concepto Estratégico, visitó Moscú invitado por la Federación Rusa. Esta visita y las conversaciones que tuvieron allí lugar indican el interés ruso por el futuro de la Alianza y la consideración que se tiene en ésta a las relaciones con Rusia. En el Documento *Nato 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*⁸, se recoge el análisis y las recomendaciones del grupo de expertos sobre un nuevo Concepto Estratégico para la OTAN. Respecto a las relaciones con Rusia se indica en ese Documento entre otras cosas que:

«Consistente con el Acta Fundacional OTAN-Rusia, el nuevo Concepto Estratégico debería reafirmar el deseo de la OTAN de ayudar a crear un orden cooperativo euroatlántico de seguridad que incluya la cooperación con Rusia. Teniendo en cuenta este principio, la OTAN debería seguir una política de interacción con Rusia mientras que se confirma a todos los aliados que su seguridad y sus intereses serán defendidos. Para lograrlo, la Alianza demostrará su compromiso con el funcionamiento del COR (invitando a Rusia a hacer lo mismo) concentrándose en las oportunidades de cooperación pragmática para la consecución de metas comunes en la no-proliferación nuclear, el control de armamentos, la defensa contra misiles, la gestión efectiva de crisis, las operaciones de paz, la seguridad marítima y la lucha contra el tráfico ilegal de drogas.»

El futuro de las relaciones OTAN-Rusia está íntimamente ligado al futuro de la Alianza y al futuro de la Federación Rusa. Unas buenas relaciones

⁸ El Documento se hizo público el 17 de mayo de 2010.

CONCLUSIONES

favorecerán tanto a los países aliados como a Rusia al crear un clima de confianza que haga posible el desarrollo de la cooperación ya existente. El día 27 de marzo pasado, el secretario general de la OTAN⁹ al hablar de la defensa contra misiles dijo:

«Necesitamos un sistema de defensa contra misiles que incluya no sólo a todos los países de la OTAN, sino también a Rusia. Una cobertura de seguridad, que construyamos juntos, que sostengamos juntos y que operemos juntos. Una cobertura de seguridad que nos proteja a todos.»

Creo no se puede dar una indicación más clara de que la Alianza está abierta a continuar y mejorar la cooperación con Rusia. En opinión de algunos analistas, existe una corriente de opinión en el gran país eslavo que también desea esa cooperación pese a los nostálgicos del pasado y al lenguaje desafortunado de ciertos documentos. Sin embargo, si se quiere que crezcan en Rusia las tendencias favorables al acercamiento a la OTAN es preciso no olvidar los sentimientos patrióticos del pueblo ruso y la realidad estratégica del país más grande de nuestro planeta. Un país con graves dificultades pero con un gran potencial económico, con el arsenal de cabezas nucleares más grande del mundo y con poderosas fuerzas convencionales. En los meses pasados del año 2010, la Federación Rusa ha visto revalorizado su papel como actor en la escena mundial y eso puede influir positivamente en las relaciones con la Alianza como lo puede hacer el progreso en el Proceso de Corfú. En todo caso, las relaciones OTAN-Rusia seguirán siendo complicadas a medio plazo, existiendo incluso la posibilidad de nuevas fases de cierta tensión.

FEDERICO YANIZ VELASCO
General de Aviación (R) y periodista

⁹ Discurso pronunciado en el Foro de Bruselas organizado por la Fundación Marshall.

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

Castellano

APP: Asociación para la Paz.
ACC: Acuerdo de Colaboración y Cooperación.
BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica.
CAEA: Consejo de Asociación Euroatlántico.
CAN: Consejo del Atlántico Norte.
CEEA: Comunidad Económica Euroasiática.
CEI: Comunidad de Estados Independientes.
CCAN: Consejo de Cooperación del Atlántico Norte.
CSCE: Conferencia para la Cooperación y Seguridad en Europa.
CESEDEN: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.
COR: Consejo OTAN-Rusia.
CPC: Consejo Permanente Conjunto.
CSTO*: Organización del Tratado de Seguridad Colectiva.
EMI: Estado Mayor Internacional.

FACE: Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa.

Inglés

PfP: *Partnership for Peace.*

EAPC: *Euro-Atlantic Partnership Council.*

NAC: *North Atlantic Council.*

CIS: *Commonwealth of Independent States.*

NACC: *North Atlantic Cooperation Council.*

NRC: *NATO-Russia Council.*

JPC: *Joint Permanent Council.*

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

CSTO: *Collective Security Treaty Organization.*
IMS: *International Military Staff.*
CFE: *Conventional Forces in Europe.*

Castellano

FIAS*: Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad.
IFOR*: Fuerza de Implementación.
KFOR*: Fuerza de Kosovo.
NIE*: Nacional Estimación de Inteligencia.
ONU: Organización de Naciones Unidas.
OSCE: Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.
OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.
PLA: Ejército Popular de Liberación.
SOFA*: Acuerdo sobre el Estatuto de Fuerzas.
START*: Tratado de Reducción de Armas Estratégicas.

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Inglés

ISAF: *International Security Assistance Force.*
IFOR: *Implementation Force.*
KFOR: *Kosovo Force.*
NIE: *National Intelligence Estimate.*

OSCE: *Organization on Security and Cooperation in Europe.*

SOFA: *Status of Forces Agreement.*

SORT: *Strategic Offensive Reductions Treaty.*
START: *Strategic Arms Reduction Treaty.*

* Se mantiene la abreviatura inglesa por usarse también en español.

ANEXOS

Anexo I

FOUNDING ACT ON MUTUAL RELATIONS

NATO-Official text: Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France, 27 May. 1997

The North Atlantic Treaty Organization and its member States, on the one hand, and the Russian Federation, on the other hand, hereinafter referred to as NATO and Russia, based on an enduring political commitment undertaken at the highest political level, will build together a lasting and inclusive peace in the Euro-Atlantic area on the principles of democracy and cooperative security. NATO and Russia do not consider each other as adversaries. They share the goal of overcoming the vestiges of earlier confrontation and competition and of strengthening mutual trust and cooperation. The present Act reaffirms the determination of NATO and Russia to give concrete substance to their shared commitment to build a stable, peaceful and undivided Europe, whole and free, to the benefit of all its peoples. Making this commitment at the highest political level marks the beginning of a fundamentally new relationship between NATO and Russia. They intend to develop, on the basis of common interest, reciprocity and transparency a strong, stable and enduring partnership.

This Act defines the goals and mechanism of consultation, cooperation, joint decision-making and joint action that will constitute the core of the mutual relations between NATO and Russia. NATO has undertaken a histo-

ANEXOS

ric transformation –a process that will continue. In 1991 the Alliance revised its strategic doctrine to take account of the new security environment in Europe. Accordingly, NATO has radically reduced and continues the adaptation of its conventional and nuclear forces. While preserving the capability to meet the commitments undertaken in the Washington Treaty, NATO has expanded and will continue to expand its political functions, and taken on new missions of peacekeeping and crisis management in support of the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), such as in Bosnia and Herzegovina, to address new security challenges in close association with other countries and international organizations.

NATO is in the process of developing the European Security and Defence Identity (ESDI) within the Alliance. It will continue to develop a broad and dynamic pattern of cooperation with OSCE participating States in particular through the Partnership for Peace and is working with Partner countries on the initiative to establish a Euro-Atlantic Partnership Council. NATO member States have decided to examine NATO's Strategic Concept to ensure that it is fully consistent with Europe's new security situation and challenges.

Russia is continuing the building of a democratic society and the realization of its political and economic transformation. It is developing the concept of its national security and revising its military doctrine to ensure that they are fully consistent with new security realities. Russia has carried out deep reductions in its armed forces, has withdrawn its forces on an unprecedented scale from the countries of Central and Eastern Europe and the Baltic countries and withdrawn all its nuclear weapons back to its own national territory. Russia is committed to further reducing its conventional and nuclear forces. It is actively participating in peacekeeping operations in support of the United Nations and the OSCE, as well as in crisis management in different areas of the world. Russia is contributing to the multinational forces in Bosnia and Herzegovina.

PRINCIPLES

Proceeding from the principle that the security of all states in the Euro-Atlantic community is indivisible, NATO and Russia will work together to contribute to the establishment in Europe of common and comprehensive security based on the allegiance to shared values, commitments and norms of behavior in the interests of all states. NATO and Russia will help to

ANEXOS

strengthen the Organization for Security and Cooperation in Europe, including developing further its role as a primary instrument in preventive diplomacy, conflict prevention, crisis management, post-conflict rehabilitation and regional security cooperation, as well as in enhancing its operational capabilities to carry out these tasks. The OSCE, as the only pan-European security organization, has a key role in European peace and stability. In strengthening the OSCE, NATO and Russia will cooperate to prevent any possibility of returning to a Europe of division and confrontation, or the isolation of any state. Consistent with the OSCE's work on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century, and taking into account the decisions of the Lisbon Summit concerning a Charter on European security, NATO and Russia will seek the widest possible cooperation among participating States of the OSCE with the aim of creating in Europe a common space of security and stability, without dividing lines or spheres of influence limiting the sovereignty of any state.

NATO and Russia start from the premise that the shared objective of strengthening security and stability in the Euro-Atlantic area for the benefit of all countries requires a response to new risks and challenges, such as aggressive nationalism, proliferation of nuclear, biological and chemical weapons, terrorism, persistent abuse of human rights and of the rights of persons belonging to national minorities and unresolved territorial disputes, which pose a threat to common peace, prosperity and stability.

This Act does not affect, and cannot be regarded as affecting, the primary responsibility of the United Nations Security Council for maintaining international peace and security, or the role of the OSCE as the inclusive and comprehensive organization for consultation, decision-making and cooperation in its area and as a regional arrangement under Chapter VIII of the United Nations Charter. In implementing the provisions in this Act, NATO and Russia will observe in good faith their obligations under international law and international instruments, including the obligations of the United Nations Charter and the provisions of the Universal Declaration on Human Rights as well as their commitments under the Helsinki Final Act and subsequent OSCE documents, including the Charter of Paris and the documents adopted at the Lisbon OSCE Summit.

To achieve the aims of this Act, NATO and Russia will base their relations on a shared commitment to the following principles: development, on the basis of transparency, of a strong, stable, enduring and equal partnership and of cooperation to strengthen security and stability in the Euro-

ANEXOS

Atlantic area; acknowledgement of the vital role that democracy, political pluralism, the rule of law, and respect for human rights and civil liberties and the development of free market economies play in the development of common prosperity and comprehensive security; refraining from the threat or 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 Declaration of Principles Guiding Relations Between Participating States contained in the Helsinki Final Act; respect for 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; mutual transparency in creating and implementing defense policy and military doctrines; prevention of conflicts and settlement of disputes by peaceful means in accordance with UN and OSCE principles; support, on a case-by-case basis, of peacekeeping operations carried out under the authority of the UN Security Council or the responsibility of the OSCE.

MECHANISM FOR CONSULTATION AND COOPERATION, THE NATO-RUSSIA PERMANENT JOINT COUNCIL

To carry out the activities and aims provided for by this Act and to develop common approaches to European security and to political problems, NATO and Russia will create the NATO-Russia Permanent Joint Council. The central objective of this Permanent Joint Council will be to build increasing levels of trust, unity of purpose and habits of consultation and cooperation between NATO and Russia, in order to enhance each other's security and that of all nations in the Euro-Atlantic area and diminish the security of none. If disagreements arise, NATO and Russia will endeavor to settle them on the basis of goodwill and mutual respect within the framework of political consultations. The Permanent Joint Council will provide a mechanism for consultations, coordination and, to the maximum extent possible, where appropriate, for joint decisions and joint action with respect to security issues of common concern. The consultations will not extend to internal matters of either NATO, NATO member States or Russia.

The shared objective of NATO and Russia is to identify and pursue as many opportunities for joint action as possible. As the relationship develops, they expect that additional opportunities for joint action will emerge.

ANEXOS

The Permanent Joint Council will be the principal venue of consultation between NATO and Russia in times of crisis or for any other situation affecting peace and stability. Extraordinary meetings of the Council will take place in addition to its regular meetings to allow for prompt consultations in case of emergencies. In this context, NATO and Russia will promptly consult within the Permanent Joint Council in case one of the Council members perceives a threat to its territorial integrity, political independence or security.

The activities of the Permanent Joint Council will be built upon the principles of reciprocity and transparency. In the course of their consultations and cooperation, NATO and Russia will inform each other regarding the respective security-related challenges they face and the measures that each intends to take to address them. Provisions of this Act do not provide NATO or Russia, in any way, with a right of veto over the actions of the other nor do they infringe upon or restrict the rights of NATO or Russia to independent decision-making and action. They cannot be used as a means to disadvantage the interests of other states.

The Permanent Joint Council will meet at various levels and in different forms, according to the subject matter and the wishes of NATO and Russia. The Permanent Joint Council will meet at the level of Foreign Ministers and at the level of Defense Ministers twice annually, and also monthly at the level of ambassadors/permanent representatives to the North Atlantic Council. The Permanent Joint Council may also meet, as appropriate, at the level of Heads of State and Government. The Permanent Joint Council may establish committees or working groups for individual subjects or areas of cooperation on an ad hoc or permanent basis, as appropriate.

Under the auspices of the Permanent Joint Council, military representatives and Chiefs of Staff will also meet; meetings of Chiefs of Staff will take place no less than twice a year, and also monthly at military representatives level. Meetings of military experts may be convened, as appropriate. The Permanent Joint Council will be chaired jointly by the Secretary General of NATO, a representative of one of the NATO member States on a rotation basis, and a representative of Russia. To support the work of the Permanent Joint Council, NATO and Russia will establish the necessary administrative structures. Russia will establish a Mission to NATO headed by a representative at the rank of Ambassador.

A senior military representative and his staff will be part of this Mission for the purposes of the military cooperation. NATO retains the possibili-

ANEXOS

ty of establishing an appropriate presence in Moscow, the modalities of which remain to be determined. The agenda for regular sessions will be established jointly. Organizational arrangements and rules of procedure for the Permanent Joint Council will be worked out. These arrangements will be in place for the inaugural meeting of the Permanent Joint Council which will be held no later than four months after the signature of this Act.

The Permanent Joint Council will engage in three distinct activities: consulting on the topics in Section III of this Act and on any other political or security issue determined by mutual consent; on the basis of these consultations, developing joint initiatives on which NATO and Russia would agree to speak or act in parallel; once consensus has been reached in the course of consultation, making joint decisions and taking joint action on a case-by-case basis, including participation, on an equitable basis, in the planning and preparation of joint operations, including peacekeeping operations under the authority of the UN Security Council or the responsibility of the OSCE.

Any actions undertaken by NATO or Russia, together or separately, must be consistent with the United Nations Charter and the OSCE's governing principles. Recognizing the importance of deepening contacts between the legislative bodies of the participating States to this Act, NATO and Russia will also encourage expanded dialogue and cooperation between the North Atlantic Assembly and the Federal Assembly of the Russian Federation.

AREAS FOR CONSULTATION AND COOPERATION

In building their relationship, NATO and Russia will focus on specific areas of mutual interest. They will consult and strive to cooperate to the broadest possible degree in the following areas: issues of common interest related to security and stability in the Euro-Atlantic area or to concrete crises, including the contribution of NATO and Russia to security and stability in this area; conflict prevention, including preventive diplomacy, crisis management and conflict resolution taking into account the role and responsibility of the United Nations and the OSCE and the work of these organizations in these fields; joint operations, including peacekeeping operations, on a case-by-case basis, under the authority of the United Nations Security 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; participation of Russia in the Euro-Atlantic Partnership Council and the Partnership for Peace; exchange of information and consultation on

ANEXOS

strategy, defense policy, the military doctrines of NATO and Russia, and budgets and infrastructure development programmes; arms control issues; nuclear safety issues, across their full spectrum; preventing the proliferation of nuclear, biological and chemical weapons, and their delivery means, combating nuclear trafficking and strengthening cooperation in specific arms control areas, including political and defense aspects of proliferation; possible cooperation in Theatre Missile Defense; enhanced regional air traffic safety, increased air traffic capacity and reciprocal exchanges, as appropriate, to promote confidence through increased measures of transparency and exchanges of information in relation to air defense and related aspects of airspace management/control.

This will include exploring possible cooperation on appropriate air defense related matters; increasing transparency, predictability and mutual confidence regarding the size and roles of the conventional forces of member States of NATO and Russia; reciprocal exchanges, as appropriate, on nuclear weapons issues, including doctrines and strategy of NATO and Russia; coordinating a programme of expanded cooperation between respective military establishments, as further detailed below; pursuing possible armaments-related cooperation through association of Russia with NATO's Conference of National Armaments Directors; conversion of defense industries; developing mutually agreed cooperative projects in defense-related economic, environmental and scientific fields; conducting joint initiatives and exercises in civil emergency preparedness and disaster relief; combating terrorism and drug trafficking; improving public understanding of evolving relations between NATO and Russia, including the establishment of a NATO documentation centre or information office in Moscow. Other areas can be added by mutual agreement.

POLITICAL-MILITARY MATTERS

NATO and Russia affirm their shared desire to achieve greater stability and security in the Euro-Atlantic area. The member States of NATO reiterate that they have no intention, no plan and no reason to deploy nuclear weapons on the territory of new members, nor any need to change any aspect of NATO's nuclear posture or nuclear policy –and do not foresee any future need to do so. This subsumes the fact that NATO has decided that it has no intention, no plan, and no reason to establish nuclear weapon storage sites on the territory of those members, whether through the construction of new

ANEXOS

nuclear storage facilities or the adaptation of old nuclear storage facilities. Nuclear storage sites are understood to be facilities specifically designed for the stationing of nuclear weapons, and include all types of hardened above or below ground facilities (storage bunkers or vaults) designed for storing nuclear weapons.

Recognizing the importance of the adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE) for the broader context of security in the OSCE area and the work on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century, the member States of NATO and Russia will work together in Vienna with the other States Parties to adapt the CFE Treaty to enhance its viability and effectiveness, taking into account Europe's changing security environment and the legitimate security interests of all OSCE participating States. They share the objective of concluding an adaptation agreement as expeditiously as possible and, as a first step in this process, they will, together with other States Parties to the CFE Treaty, seek to conclude as soon as possible a framework agreement setting forth the basic elements of an adapted CFE Treaty, consistent with the objectives and principles of the Document on Scope and Parameters agreed at Lisbon in December 1996.

NATO and Russia believe that an important goal of CFE Treaty adaptation should be a significant lowering in the total amount of Treaty-Limited Equipment permitted in the Treaty's area of application compatible with the legitimate defense requirements of each State Party. NATO and Russia encourage all States Parties to the CFE Treaty to consider reductions in their CFE equipment entitlements, as part of an overall effort to achieve lower equipment levels that are consistent with the transformation of Europe's security environment. The member States of NATO and Russia commit themselves to exercise restraint during the period of negotiations, as foreseen in the Document on Scope and Parameters, in relation to the current postures and capabilities of their conventional armed forces—in particular with respect to their levels of forces and deployments—in the Treaty's area of application, in order to avoid developments in the security situation in Europe diminishing the security of any State Party. This commitment is without prejudice to possible voluntary decisions by the individual States Parties to reduce their force levels or deployments, or to their legitimate security interests.

The member States of NATO and Russia proceed on the basis that adaptation of the CFE Treaty should help to ensure equal security for all Sta-

ANEXOS

tes Parties irrespective of their membership of a politico-military alliance, both to preserve and strengthen stability and continue to prevent any destabilizing increase of forces in various regions of Europe and in Europe as a whole. An adapted CFE Treaty should also further enhance military transparency by extended information exchange and verification, and permit the possible accession by new States Parties. The member States of NATO and Russia propose to other CFE States Parties to carry out such adaptation of the CFE Treaty so as to enable States Parties to reach, through a transparent and cooperative process, conclusions regarding reductions they might be prepared to take and resulting national Treaty-Limited Equipment ceilings. These will then be codified as binding limits in the adapted Treaty to be agreed by consensus of all States Parties, and reviewed in 2001 and at five-year intervals thereafter. In doing so, the States Parties will take into account all the levels of Treaty-Limited Equipment established for the Atlantic-to-the-Urals area by the original CFE Treaty, the substantial reductions that have been carried out since then, the changes to the situation in Europe and the need to ensure that the security of no state is diminished.

The member States of NATO and Russia reaffirm that States Parties to the CFE Treaty should maintain only such military capabilities, individually or in conjunction with others, as are commensurate with individual or collective legitimate security needs, taking into account their international obligations, including the CFE Treaty. Each State-Party will base its agreement to the provisions of the adapted Treaty on all national ceilings of the States Parties, on its projections of the current and future security situation in Europe.

In addition, in the negotiations on the adaptation of the CFE Treaty, the member States of NATO and Russia will, together with other States Parties, seek to strengthen stability by further developing measures to prevent any potentially threatening build-up of conventional forces in agreed regions of Europe, to include Central and Eastern Europe.

NATO and Russia have clarified their intentions with regard to their conventional force postures in Europe's new security environment and are prepared to consult on the evolution of these postures in the framework of the Permanent Joint Council.

NATO reiterates that in the current and foreseeable security environment, the Alliance will carry out its collective defense and other missions by ensuring the necessary interoperability, integration, and capability for reinforcement rather than by additional permanent stationing of substantial combat forces. Accordingly, it will have to rely on adequate infras-

ANEXOS

structure commensurate with the above tasks. In this context, reinforcement may take place, when necessary, in the event of defense against a threat of aggression and missions in support of peace consistent with the United Nations Charter and the OSCE governing principles, as well as for exercises consistent with the adapted CFE Treaty, the provisions of the Vienna Document 1994 and mutually agreed transparency measures. Russia will exercise similar restraint in its conventional force deployments in Europe.

The member States of NATO and Russia will strive for greater transparency, predictability and mutual confidence with regard to their armed forces. They will comply fully with their obligations under the Vienna Document 1994 and develop cooperation with the other OSCE participating States, including negotiations in the appropriate format, inter alia within the OSCE to promote confidence and security.

The member States of NATO and Russia will use and improve existing arms control regimes and confidence-building measures to create security relations based on peaceful cooperation. NATO and Russia, in order to develop cooperation between their military establishments, will expand political-military consultations and cooperation through the Permanent Joint Council with an enhanced dialogue between the senior military authorities of NATO and its member States and of Russia. They will implement a programme of significantly expanded military activities and practical cooperation between NATO and Russia at all levels. Consistent with the tenets of the Permanent Joint Council, this enhanced military-to-military dialogue will be built upon the principle that neither party views the other as a threat nor seeks to disadvantage the other's security. This enhanced military-to-military dialogue will include regularly-scheduled reciprocal briefings on NATO and Russian military doctrine, strategy and resultant force posture and will include the broad possibilities for joint exercises and training.

To support this enhanced dialogue and the military components of the Permanent Joint Council, NATO and Russia will establish military liaison missions at various levels on the basis of reciprocity and further mutual arrangements. To enhance their partnership and ensure this partnership is grounded to the greatest extent possible in practical activities and direct cooperation, NATO's and Russia's respective military authorities will explore the further development of a concept for joint NATO-Russia peacekeeping operations. This initiative should build upon the

ANEXOS

positive experience of working together in Bosnia and Herzegovina, and the lessons learned there will be used in the establishment of Combined Joint Task Forces. The present Act takes effect upon the date of its signature.

NATO and Russia will take the proper steps to ensure its implementation in accordance with their procedures. The present Act is established in two originals in the French, English and Russian language.

The Secretary General of NATO and the Government of the Russian Federation will provide the Secretary General of the United Nations and the Secretary General of the OSCE with the text of this Act with the request to circulate it to all members of their Organizations. Last updated: 21 December 2009 09:30 select language French German Russian Ukrainian Topics Russia-NATO relations-portal.

Anexo II

NATO-RUSSIA RELATIONS: A NEW QUALITY

NATO-Official text: NATO-Russia Relations: A New Quality-Declaration by Heads of State and Government, 28-May.-2002. NATO-Russia Relations: A New Quality Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation.

At the start of the 21st century we live in a new, closely interrelated world, in which unprecedented new threats and challenges demand increasingly united responses. Consequently, we, the member states of the North Atlantic Treaty Organization and the Russian Federation are today opening a new page in our relations, aimed at enhancing our ability to work together in areas of common interest and to stand together against common threats and risks to our security. As participants of the Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security, we reaffirm the goals, principles and commitments set forth therein, in particular our determination to build together a lasting and inclusive peace in the Euro-Atlantic area on the principles of democracy and cooperative security and the principle that the security of all states in the Euro-Atlantic community is indivisible. We are convinced that a qualitatively new relationship between NATO and the Russian Federation will constitute an essential contribution in achieving

ANEXOS

this goal. In this context, we will observe in good faith our obligations under international law, including the United Nations Charter, provisions and principles contained in the Helsinki Final Act and the OSCE Charter for European Security.

Building on the Founding Act and taking into account the initiative taken by our Foreign Ministers, as reflected in their statement of 7 December 2001, to bring together NATO member states and Russia to identify and pursue opportunities for joint action at twenty, we hereby establish the NATO-Russia Council. In the framework of the NATO-Russia Council, NATO member states and Russia will work as equal partners in areas of common interest. The NATO-Russia Council will provide a mechanism for consultation, consensus-building, cooperation, joint decision, and joint action for the member states of NATO and Russia on a wide spectrum of security issues in the Euro-Atlantic region.

The NATO-Russia Council will serve as the principal structure and venue for advancing the relationship between NATO and Russia. It will operate on the principle of consensus. It will work on the basis of a continuous political dialogue on security issues among its members with a view to early identification of emerging problems, determination of optimal common approaches and the conduct of joint actions, as appropriate. The members of the NATO-Russia Council, acting in their national capacities and in a manner consistent with their respective collective commitments and obligations, will take joint decisions and will bear equal responsibility, individually and jointly, for their implementation.

Each member may raise in the NATO-Russia Council issues related to the implementation of joint decisions. The NATO-Russia Council will be chaired by the Secretary General of NATO. It will meet at the level of Foreign Ministers and at the level of Defense Ministers twice annually, and at the level of Heads of State and Government as appropriate. Meetings of the Council at Ambassadorial level will be held at least once a month, with the possibility of more frequent meetings as needed, including extraordinary meetings, which will take place at the request of any Member or the NATO Secretary General.

To support and prepare the meetings of the Council a Preparatory Committee is established, at the level of the NATO Political Committee, with Russian representation at the appropriate level. The Preparatory Committee will meet twice monthly, or more often if necessary. The NATO-Russia Council may also establish committees or working groups for individual

ANEXOS

subjects or areas of cooperation on an ad hoc or permanent basis, as appropriate. Such committees and working groups will draw upon the resources of existing NATO committees.

Under the auspices of the Council, military representatives and Chiefs of Staff will also meet. Meetings of Chiefs of Staff will take place no less than twice a year, meetings at military representatives level at least once a month, with the possibility of more frequent meetings as needed. Meetings of military experts may be convened as appropriate.

The NATO-Russia Council, replacing the NATO-Russia Permanent Joint Council, will focus on all areas of mutual interest identified in Section III of the Founding Act, including the provision to add other areas by mutual agreement. The work programmes for 2002 agreed in December 2001 for the PJC and its subordinate bodies will continue to be implemented under the auspices and rules of the NATO-Russia Council. NATO member states and Russia will continue to intensify their cooperation in areas including the struggle against terrorism, crisis management, non-proliferation, arms control and confidence-building measures, theatre missile defense, search and rescue at sea, military-to-military cooperation, and civil emergencies. This cooperation may complement cooperation in other fora. As initial steps in this regard, we have today agreed to pursue the following cooperative efforts: Struggle Against Terrorism: strengthen cooperation through a multi-faceted approach, including joint assessments of the terrorist threat to the Euro-Atlantic area, focused on specific threats, for example, to Russian and NATO forces, to civilian aircraft, or to critical infrastructure; an initial step will be a joint assessment of the terrorist threat to NATO, Russia and Partner peacekeeping forces in the Balkans. Crisis Management: strengthen cooperation, including through: regular exchanges of views and information on peacekeeping operations, including continuing cooperation and consultations on the situation in the Balkans; promoting interoperability between national peacekeeping contingents, including through joint or coordinated training initiatives; and further development of a generic concept for joint NATO-Russia peacekeeping operations. Non-Proliferation: broaden and strengthen cooperation against the proliferation of weapons of mass destruction (WMD) and the means of their delivery, and contribute to strengthening existing non-proliferation arrangements through: a structured exchange of views, leading to a joint assessment of global trends in proliferation of nuclear, biological and chemical agents; and exchange of experience with

ANEXOS

the goal of exploring opportunities for intensified practical cooperation on protection from nuclear, biological and chemical agents. Arms Control and Confidence-Building Measures: recalling the contributions of arms control and confidence –and securit–building measures (CSBMs) to stability in the Euro-Atlantic area and reaffirming adherence to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE) as a cornerstone of European security, work cooperatively toward ratification by all the States Parties and entry into force of the Agreement on Adaptation of the CFE Treaty, which would permit accession by non-CFE states; continue consultations on the CFE and Open Skies Treaties; and continue the NATO-Russia nuclear experts consultations.

Theatre Missile Defense: enhance consultations on theatre missile defense (TMD), in particular on TMD concepts, terminology, systems and system capabilities, to analyze and evaluate possible levels of interoperability among respective TMD systems, and explore opportunities for intensified practical cooperation, including joint training and exercises. Search and Rescue at Sea: monitor the implementation of the NATO-Russia Framework Document on Submarine Crew Rescue, and continue to promote cooperation, transparency and confidence between NATO and Russia in the area of search and rescue at sea.

Military-to-Military Cooperation and Defense Reform: pursue enhanced military-to-military cooperation and interoperability through enhanced joint training and exercises and the conduct of joint demonstrations and tests; explore the possibility of establishing an integrated NATO-Russia military training centre for missions to address the challenges of the 21st century; enhance cooperation on defense reform and its economic aspects, including conversion. Civil Emergencies: pursue enhanced mechanisms for future NATO-Russia cooperation in responding to civil emergencies. Initial steps will include the exchange of information on recent disasters and the exchange of WMD consequence management information. New Threats and Challenges: In addition to the areas enumerated above, explore possibilities for confronting new challenges and threats to the Euro-Atlantic area in the framework of the activities of the NATO Committee on Challenges to Modern Society (CCMS); initiate cooperation in the field of civil and military airspace controls; and pursue enhanced scientific cooperation. The members of the NATO-Russia Council will work with a view to identifying further areas of cooperation. Last updated: 23 October 2009 14:48.

Anexo III

EUROPEAN SECURITY TREATY

The Parties to this Treaty. Desiring to promote their relations in the spirit of friendship and cooperation in conformity with international law, guided by the principles set forth in the Charter of the United Nations, Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations (1970), Helsinki Final Act of the Conference for Security and Cooperation in Europe (1975), as well as provisions of the Manila Declaration on the Peaceful Settlement of International Disputes (1982) and Charter for European Security (1999).

Reminding that the use of force or the threat of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other way inconsistent with the goals and principles of the Charter of the United Nations is inadmissible in their mutual relations, as well as international relations in general.

Acknowledging and supporting the role of the United Nations Security Council, which bears the primary responsibility for maintaining international peace and security.

Recognizing the need to join efforts in order to respond effectively to present-day security challenges and threats in the globalized and interdependent world.

Intending to build effective cooperation mechanisms that could be promptly activated with a view to solving issues or differences that might arise, addressing concerns and adequately responding to challenges and threats in the security sphere. Have agreed as follows:

ARTICLE I

According to the Treaty, the Parties shall cooperate with each other on the basis of the principles of indivisible, equal and undiminished security. Any security measures taken by a Party to the Treaty individually or together with other Parties, including in the framework of any international organization, military alliance or coalition, shall be implemented with due regard to security interests of all other Parties. The Parties shall act in ac-

ANEXOS

cordance with the Treaty in order to give effect to these principles and to strengthen security of each other.

ARTICLE 2

1. A Party to the Treaty shall not undertake, participate in or support any actions or activities affecting significantly security of any other Party or Parties to the Treaty.

2. A Party to the Treaty which is a member of military alliances, coalitions or organizations shall seek to ensure that such alliances, coalitions or organizations observe principles set forth in the Charter of the United Nations, Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, Helsinki Final Act, Charter for European Security and other documents adopted by the Organization for Security and Cooperation in Europe, as well as in Article 1 of this Treaty, and that decisions taken in the framework of such alliances, coalitions or organizations do not affect significantly security of any Party or Parties to the Treaty.

3. A Party to the Treaty shall not allow the use of its territory and shall not use the territory of any other Party with the purpose of preparing or carrying out an armed attack against any other Party or Parties to the Treaty or any other actions affecting significantly security of any other Party or Parties to the Treaty.

ARTICLE 3

1. A Party to the Treaty shall be entitled to request, through diplomatic channels or the Depositary, any other Party to provide information on any significant legislative, administrative or organizational measures taken by that other Party, which, in the opinion of the Requesting Party, might affect its security.

2. Parties shall inform the Depositary of any requests under para. 1 of this Article and of responses to them. The Depositary shall bring that information to the attention of the other Parties.

3. Nothing in this Article prevents the Parties from undertaking any other actions to ensure transparency and mutual trust in their relations.

ANEXOS

ARTICLE 4

The following mechanism shall be established to address issues related to the substance of this Treaty, and to settle differences or disputes that might arise between the Parties in connection with its interpretation or application:

- a) Consultations among the Parties.
- b) Conference of the Parties.
- c) Extraordinary Conference of the Parties.

ARTICLE 5

1. Should a Party to the Treaty determine that there exists a violation or a threat of violation of the Treaty by any other Party or Parties, or should it wish to raise with any other Party or Parties any issue relating to the substance of the Treaty and requiring, in its opinion, to be considered jointly, it may request consultations on the issue with the Party or Parties which, in its opinion, might be interested in such consultations. Information regarding such a request shall be brought by the Requesting Party to the attention of the Depository which shall inform accordingly all other Parties.

2. Such consultations shall be held as soon as possible, but not later than (...) days from the date of receipt of the request by the relevant Party unless a later date is indicated in the request.

3. Any Party not invited to take part in the consultations shall be entitled to participate on its own initiative.

ARTICLE 6

1. Any participant to consultations held under Article 5 of this Treaty shall be entitled, after having held the consultations, to propose the Depository to convene the Conference of the Parties to consider the issue that was the subject of the consultations.

2. The Depository shall convene the Conference of the Parties, provided that the relevant proposal is supported by not less than (two) Parties to the Treaty, within (...) days from the date of receipt of the relevant request.

3. The Conference of the Parties shall be effective if it is attended by at least two thirds of the Parties to the Treaty. Decisions of the Conference shall be taken by consensus and shall be binding.

ANEXOS

4. The Conference of the Parties shall adopt its own rules of procedure.

ARTICLE 7

1. In case of an armed attack or a threat of such attack against a Party to the Treaty, immediate actions shall be undertaken in accordance with Article 8(1) of the Treaty.

2. Without prejudice to the provisions of Article 8 of the Treaty, every Party shall be entitled to consider an armed attack against any other Party an armed attack against itself. In exercising its right of self-defense under Article 51 of the Charter of the United Nations, it shall be entitled to render the attacked Party, subject to its consent, the necessary assistance, including the military one, until the UN Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Information on measures taken by Parties to the Treaty in exercise of their right of self-defense shall be immediately reported to the UN Security Council.

ARTICLE 8

1. In cases provided for by Article 7 of this Treaty, the Party which has been attacked or threatened with an armed attack shall bring that to the attention of the Depositary which shall immediately convene an Extraordinary Conference of the Parties to decide on necessary collective measures.

2. If the Party which became subject to an armed attack is not able to bring that to the attention of the Depositary, any other Party shall be entitled to request the Depositary to convene an Extraordinary Conference of the Parties, in which case the procedure provided for in Para. 1 of this Article shall be applied.

3. The Extraordinary Conference of the Parties may decide to invite third states, international organizations or other concerned parties to take part in it.

4. The Extraordinary Conference of the Parties shall be effective if it is attended by at least four fifths of the Parties to the Treaty. Decisions of the Extraordinary Conference of the Parties shall be taken by unanimous vote and shall be binding. If an armed attack is carried out by, or a threat of such attack originates from a Party to the Treaty, the vote of that Party shall not be included in the total number of votes of the Parties in adopting a decision.

ANEXOS

The Extraordinary Conference of the Parties shall adopt its own rules of procedure.

ARTICLE 9

1. This Treaty shall not affect and shall not be interpreted as affecting the primary responsibility of the UN Security Council for maintaining international peace and security, as well as rights and obligations of the Parties under the Charter of the United Nations.

2. The Parties to the Treaty reaffirm that their obligations under other international agreements in the area of security, which are in effect on the date of signing of this Treaty are not incompatible with the Treaty.

3. The Parties to the Treaty shall not assume international obligations incompatible with the Treaty.

4. This Treaty shall not affect the right of any Party to neutrality.

ARTICLE 10

This Treaty shall be open for signature by all States of the Euro-Atlantic and Eurasian space from Vancouver to Vladivostok as well as by the following international organizations: the European Union, Organization for Security and Cooperation in Europe, Collective Security Treaty Organization, North Atlantic Treaty Organization and Community of Independent States in ... from ... to

ARTICLE 11

1. This Treaty shall be subject to ratification by the signatory States and to approval or adoption by the signatory international organizations. The relevant notifications shall be deposited with the government of ... which shall be the Depositary.

2. In its notification of the adoption or approval of this Treaty, an international organization shall outline its sphere of competence regarding issues covered by the Treaty.

It shall immediately inform the Depositary of any relevant changes in its sphere of competence:

1. States mentioned in Article 10 of this Treaty which did not sign the Treaty during the period indicated in that Article may accede to this Treaty by depositing the relevant notification with the Depositary.

ANEXOS

ARTICLE 12

This Treaty shall enter into force *ten* days after the deposit of the *twenty fifth* notification with the Depositary in accordance with Article 11 of the Treaty.

For each State or international organization which ratifies, adopts or approves this Treaty or accedes to it after the deposit of the *twenty fifth* notification of ratification, adoption, approval or accession with the Depositary, the Treaty shall enter into force on the *tenth* day after the deposit by such State or organization of the relevant notification with the Depositary.

ARTICLE 13

Any State or international organization may accede to this Treaty after its entry into force, subject to the consent of all Parties to this Treaty, by depositing the relevant notification with the Depositary.

For an acceding State or international organization, this Treaty shall enter into force *180* days after the deposit of the instrument of accession with the Depositary, provided that during the said period no Party notifies the Depositary in writing of its objections against such accession.

ARTICLE 14

Each Party shall have the right to withdraw from this Treaty should it determine that extraordinary circumstances pertaining to the substance of the Treaty have endangered its supreme interests. The Party intending to withdraw from the Treaty shall notify the Depositary of such intention at least (...) days in advance of the planned withdrawal. The notification shall include a statement of extraordinary circumstances endangering, in the opinion of that Party, its supreme interests.

Anexo IV

DECLARATION ON ALLIANCE SECURITY

*ISSUED BY THE HEADS OF STATE AND GOVERNMENT PARTICIPATING
IN THE MEETING OF THE NORTH ATLANTIC COUNCIL IN STRASBOURG-KEHL
ON 4 APRIL 2009*

ANEXOS

We, the Heads of State and Government of the North Atlantic Treaty Organization, met today in Strasbourg and Kehl to celebrate the 60th anniversary of our Alliance. We have reaffirmed the values, objectives and obligations of the Washington Treaty which unite Europe with the United States and Canada, and have provided our transatlantic community with an unprecedented era of peace and stability. We have also reaffirmed our adherence to the purposes and principles of the Charter of the United Nations.

NATO continues to be the essential transatlantic forum for security consultations among Allies. Article 5 of the Washington Treaty and collective defence, based on the indivisibility of Allied security, are, and will remain, the cornerstone of our Alliance. Deterrence, based on an appropriate mix of nuclear and conventional capabilities, remains a core element of our overall strategy. NATO will continue to play its part in reinforcing arms control and promoting nuclear and conventional disarmament in accordance with the Nuclear Non-Proliferation Treaty, as well as non-proliferation efforts.

NATO's enlargement has been an historic success in bringing us closer to our vision of a Europe whole and free. NATO's door will remain open to all European democracies which share the values of our Alliance, which are willing and able to assume the responsibilities and obligations of membership, and whose inclusion can contribute to common security and stability.

Today, our nations and the world are facing new, increasingly global threats, such as terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, their means of delivery and cyber attacks. Other challenges such as energy security, climate change, as well as instability emanating from fragile and failed states, may also have a negative impact on Allied and international security. Our security is increasingly tied to that of other regions.

We will improve our ability to meet the security challenges we face that impact directly on Alliance territory, emerge at strategic distance or closer to home. Allies must share risks and responsibilities equitably. We must make our capabilities more flexible and deployable so we can respond quickly and effectively, wherever needed, as new crises emerge. We must also reform the NATO structures to create a leaner and more cost-effective organization. We will strengthen NATO's capacity to play an important role in crisis management and conflict resolution where our interests are involved.

We aim to strengthen our cooperation with other international actors, including the United Nations, European Union, Organization for Security and Cooperation in Europe and African Union, in order to improve our ability to deliver a comprehensive approach to meeting these new challenges,

ANEXOS

combining civilian and military capabilities more effectively. In our operations today in Afghanistan and the Western Balkans, our armed forces are working alongside many other nations and organisations. In Afghanistan, our key priority, we are committed to helping the Afghan Government and its people to build a democratic, secure and stable country that will never again harbour terrorists who threaten Afghan and international security.

NATO recognizes the importance of a stronger and more capable European defence and welcomes the European Union's efforts to strengthen its capabilities and its capacity to address common security challenges. Non-EU Allies make a significant contribution to these efforts in which their fullest involvement possible is important, as agreed. We are determined to ensure that the NATO-Europe Union relationship is a truly functioning strategic partnership as agreed by NATO and by the Europe Union. Our efforts should be mutually reinforcing and complementary.

We will develop our relationships with all our partners, both in our neighbourhood and beyond, with whom we have a joint commitment to cooperative security. Our partners are key in enabling us to implement our vision of a community of shared values and responsibilities. We value the support that many of our partners bring to our operations and missions.

A strong, cooperative partnership between NATO and Russia, based on respect for all the principles of the 1997 NATO-Russia Founding Act and the 2002 Rome Declaration, best serves security in the Euro-Atlantic area. We stand ready to work with Russia to address the common challenges we face.

We are committed to renovating our Alliance to better address today's threats and to anticipate tomorrow's risks. United by this common vision of our future, we task the Secretary General to convene and lead a broad-based group of qualified experts, who in close consultation with all Allies will lay the ground for the Secretary General to develop a new Strategic Concept and submit proposals for its implementation for approval at our next summit. The Secretary General will keep the Council in permanent session involved throughout the process.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. FEDERICO YANIZ VELASCO

General de Aviación (R) y periodista.

Secretario: D. EMMANUEL FERNÁNDEZ ANDRÉS

Coronel del Ejército del Aire

y profesor de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa.

Vocales: D. DAVID GARCÍA CANTALAPIEDRA

Profesor titular interino del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad Complutense y profesor invitado de la St. Louis University (Madrid Campus).

D.^a MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense, Magíster en Seguridad y Defensa Hemisférica por la Universidad del Salvador de Argentina y diplomada por el Colegio Interamericano de Defensa de Washington D.C.

D. JOSÉ LUIS DE DIEGO JIMENA

Capitán de navío (R), diplomado en Guerra Naval y ha sido durante cuatro años presidente del Naval Board de la Agencia de Normalización de la OTAN.

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación

DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

1. Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa.
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España.
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz.
4. El futuro de la OTAN después de Riga.
5. La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial.
6. El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación.
7. Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN.
8. Modelo español de Seguridad y Defensa.
9. Posibles escenarios de los *battlegroups* de la Unión Europea.
10. Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España.
11. La aportación de las Fuerzas Armadas a la Economía Nacional.
12. Reflexiones sobre la evaluación del conflicto de Irlanda del Norte.
13. Fuerzas Armadas y medio ambiente
14. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de Seguridad y Defensa.
15. Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación.
16. España y el conflicto del Líbano.
17. La aproximación estratégica a la Europa del Este.
18. La crisis energética y su repercusión en la economía. Seguridad y Defensa Nacional.
19. Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea.
20. La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofe.
21. Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea.

- 22.** Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria.
- 23.** Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos.
- 24.** Iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la Seguridad Internacional.
- 25.** Hacia una estrategia de Seguridad Nacional para España.
- 26.** Cambio climático y su repercusión en la Economía, la Seguridad y la Defensa.
- 27.** Respuesta al reto de la proliferación.
- 28.** La seguridad frente a artefactos explosivos.
- 29.** La creación de UNASUR en el marco de la Seguridad y la Defensa.
- 30.** El laberinto paquistaní.
- 31.** Las nuevas tecnologías en la seguridad transfronteriza.
- 32.** La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional.
- 33.** El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa.
- 34.** Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera profesional y sistema de responsabilidades.
- 35.** Irán como pivote geopolítico.
- 36.** La tercera revolución energética y su repercusión en la Seguridad y Defensa.
- 37.** De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas
- 38.** El liderazgo motor del cambio.