
JAVIER MORALES HERNÁNDEZ
(Universidad Complutense de Madrid)

La Cumbre de Praga y las relaciones entre Rusia y la OTAN

I. Introducción. II. La OTAN en la política de seguridad rusa: A) La Doctrina Militar; B) El Concepto de Seguridad Nacional; C) El Concepto de Política Exterior. III. Las relaciones OTAN-Rusia: del 11-S a la Cumbre de Praga: A) Las consecuencias del 11 de septiembre de 2001; B) La Cumbre de Roma y el Consejo OTAN-Rusia; C) La Cumbre de Praga; D) La lucha contra el terrorismo como área de cooperación. IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Los interrogantes que se planteaban poco más de un año antes de la Cumbre de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Praga se centraban en la polémica sobre la ampliación, y en particular en la oposición de Rusia al posible ingreso en la Alianza de las Repúblicas Bálticas, antiguas integrantes de la Unión Soviética. Se temía una nueva era de hostilidad como la ocasionada por la guerra de Kosovo, en la que los contactos establecidos entre los antiguos enemigos de la Guerra Fría volvieran a quedar estancados.

La realidad de Praga no pudo ser más distinta. Aunque la ampliación tuvo un protagonismo central –Estonia, Letonia y Lituania, junto con Bulgaria, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia, fueron invitadas a convertirse en miembros de la organización¹– no sólo encontró la esperada reacción negativa por parte rusa, sino que su Ministro de Exteriores estuvo presente en Praga debatiendo con sus homólogos de los 19 aliados sobre una “nueva era” en la cooperación mutua.

En el presente artículo, analizaremos las relaciones entre Rusia y la OTAN desde finales de 2001 hasta la Cumbre de Praga de noviembre de 2002². Comenzaremos

¹ “Prague Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague”, Praga, 21 noviembre 2002. *On-line* en <http://www.nato.int>. La posición de Rusia era tanto más significativa cuanto que se había realizado la ampliación más numerosa, de entre las posibles opciones consideradas antes de la Cumbre.

² El trabajo que aquí se publica es una versión revisada de la comunicación efectivamente presentada en el III EEEEEO en noviembre de 2002 bajo el título “Rusia y la OTAN: cooperación y desafíos ante la Cumbre de Praga”. El hecho de que el Encuentro se celebrase en los días inmediatamente anteriores a la Cumbre –la cual tuvo lugar los días 21 y 22 de noviembre–, ha

explicando la consideración de la Alianza Atlántica en la política de seguridad rusa tras la llegada de Putin al poder. A continuación, trataremos los efectos del 11-S y la percepción de intereses comunes que comienza a surgir entre ambas, a partir de la colaboración rusa en la guerra contra los talibanes en Afganistán. Posteriormente, nos detendremos en las decisiones adoptadas en la Cumbre de Roma de mayo de 2002, y la evolución del nuevo foro de cooperación allí creado hasta la Cumbre de Praga, seis meses después. Por último, evaluaremos las posibilidades que ofrece el ámbito de la lucha antiterrorista para la cooperación de Rusia con la OTAN.

II. LA OTAN EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD RUSA

A) La Doctrina Militar

En el momento del acceso de V. Putin a la Presidencia rusa, la situación estratégica del país se caracterizaba, según la Doctrina Militar de 2000³, por una disminución de la probabilidad de guerra a gran escala: esta evaluación partía fundamentalmente de las nuevas relaciones con EE.UU. y la OTAN, los principales enemigos durante la Guerra Fría; así como del acercamiento a su antigua rival, China⁴. No obstante, como resultado de la guerra de Kosovo, se añade que este orden internacional –en principio más estable– podía desequilibrarse por los intentos de debilitar el sistema de seguridad de organizaciones multilaterales como Naciones Unidas (ONU) o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), así como de realizar intervenciones militares sin el mandato de éstas.

Por otra parte, en línea con esta visión más desconfiada hacia Occidente, se afirma que lo que ha garantizado la seguridad de Rusia no ha sido la buena voluntad de otros Estados, sino la decisión rusa de optar por una política “amante de la paz” combinada con el mantenimiento de la disuasión nuclear a un nivel adecuado. Así, en la enumeración de las principales amenazas aparecen en primer lugar las causadas por Occidente: ignorar los intereses rusos en los asuntos internacionales, no tener en cuenta su papel como “gran potencia”, ampliar los “bloques militares” o alianzas en detrimento de la seguridad de Rusia –clara referencia a la OTAN–, o modificar el “equilibrio de fuerzas” incrementando el potencial militar en los países fronterizos y zonas marítimas adyacentes⁵.

Aunque ya no se teme un ataque nuclear o convencional a gran escala, se intenta recurrir a los esquemas de la bipolaridad para hacer valer los intereses de Rusia. Sin embargo, la que ofrece Rusia es una imagen de debilidad, más que de fuerza: ya no

obligado a revisar algunos de los argumentos manejados en ese momento, aunque ya entonces fueran previsibles algunos de los resultados que comentaremos.

³ *Voyennaya doktrina Rossiyskoy Federatsii*, 21 abril 2000 [trad. inglesa: *Russia's Military Doctrine*, on-line en <http://www.armscontrol.org>].

⁴ Véase sobre esto Javier MORALES HERNÁNDEZ: “La ‘asociación estratégica’ ruso-china: desafíos, oportunidades e implicaciones para la seguridad regional”, *UNISCI Discussion Papers* n° 5 (mayo 2004), on-line en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

⁵ Esto se debía a los temores de que fuerzas de la OTAN se estacionaran en las Repúblicas Bálticas una vez éstas ingresaran en la organización. De ahí las reclamaciones rusas de que entrase en vigor el Tratado FACE adaptado para que Estonia, Letonia y Lituania pudieran adherirse a él, como explicaremos más adelante. Véase la nota 30.

puede competir con EE.UU. y sus aliados, pero tampoco es capaz de aceptar el hecho de no ser la “segunda superpotencia”. Prueba de ello es que recurra a la disuasión nuclear – única reminiscencia de su condición anterior de tal– para reivindicar unos intereses nacionales que en gran medida ya no son asuntos de seguridad militar; pero los cuales no puede hacer valer por otros medios.

B) El Concepto de Seguridad Nacional

El “Concepto de Seguridad Nacional” continúa desarrollando esa visión, afirmando que las relaciones internacionales están dominadas por “dos tendencias mutuamente excluyentes”: por un lado, se refuerzan los mecanismos multilaterales, los procesos de integración y los factores económicos, políticos, científico-tecnológicos, medioambientales y de información, perdiendo importancia los factores militares; ésta es la posición defendida por Rusia. Por otro lado, Occidente trata de establecerse como centro dominante, mediante actuaciones unilaterales que incluyen el uso de la fuerza militar y la violación del Derecho Internacional, en una nueva alusión a la intervención en Kosovo.

“El nivel y la escala de las amenazas militares ha ido creciendo. La transición por parte de la OTAN hacia el uso de la fuerza (fuerza militar) más allá de su zona de responsabilidad y sin la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU –lo cual se ha elevado al nivel de doctrina estratégica– supone la desestabilización de la situación estratégica en el mundo.”⁶

En consecuencia, Rusia plantea como interés nacional el fortalecer su posición como “gran potencia”, como “uno de los centros de influencia del mundo multipolar”, para responder así a las amenazas que debe afrontar: los intentos de Estados y “asociaciones interestatales” –léase la OTAN– de reducir el papel de la ONU y la OSCE como garantes de la seguridad internacional; el fortalecimiento de los bloques militares, especialmente la ampliación de la Alianza Atlántica; y la posible aparición de bases militares y tropas extranjeras junto a las fronteras rusas ⁷.

C) El Concepto de Política Exterior

El “Concepto de Política Exterior” ⁸ es el último de los tres principales documentos que se publican en 2000 ⁹. En él se reafirman las posiciones sobre el riesgo

⁶ *Kontseptsiya natsionalnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii*, 10 enero 2000 [trad. inglesa: *Russia's National Security Concept*, on-line en <http://www.fas.org>]. Todas las citas de documentos originales en inglés están traducidas al castellano por el autor.

⁷ Véase la nota 5.

⁸ *Kontseptsiya vneshney politiki Rossiyskoy Federatsii*, 28 junio 2000 [trad. inglesa: *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, on-line en <http://www.fas.org>].

⁹ Existía la intención de elaborar otros “conceptos” para algunos ámbitos más específicos de la política de seguridad, entendida ésta en sentido amplio. Ejemplos de ello han sido los documentos sobre Cooperación Científico-Técnica Internacional, Seguridad de la Información, Cooperación Fronteriza, Medio Ambiente, Procesos Migratorios y la Doctrina Naval. Todos ellos

de un orden mundial unipolar bajo la dominación estadounidense, denunciando que se potencien “foros de composición limitada”¹⁰, como la OTAN, frente al Consejo de Seguridad de la ONU. Nuevas actuaciones unilaterales, se advierte, pueden “desestabilizar la situación internacional, provocar tensiones y carrera de armamentos, agravar contradicciones interestatales y enfrentamiento nacional y religioso”.

Vemos así que las perspectivas de un acercamiento de posiciones hacia la OTAN no eran muy halagüeñas al comienzo de la presidencia de Putin ¹¹. No obstante, el factor inesperado de los atentados contra EE.UU. el 11 de septiembre del año siguiente modificará esta situación.

III. LAS RELACIONES OTAN-RUSIA: DEL 11-S A LA CUMBRE DE PRAGA

A) Las consecuencias del 11 de septiembre de 2001

En un discurso pronunciado en Moscú dos meses después del 11-S, el Secretario General de la OTAN George Robertson, expuso la necesidad de mejorar las relaciones entre la Alianza y Rusia con el fin de colaborar en la lucha contra la amenaza común del terrorismo ¹². Pero además, reconoció implícitamente algo trascendental para Moscú: que las estructuras existentes –el Consejo Conjunto Permanente (CCP) creado por el *Acta Fundacional OTAN-Rusia* de 1997 ¹³– no habían cumplido adecuadamente su función: “Necesitamos algo más. Y lo necesitamos rápidamente”, diría ¹⁴.

El planteamiento que había detrás de esto era puramente pragmático: mayor eficacia en la lucha contra el terrorismo internacional. La realidad de la interdependencia –la seguridad no puede alcanzarse unilateralmente en un mundo cuyas principales amenazas son transnacionales y asimétricas, es decir, no estatales– crea un punto de unión entre los intereses de ambas partes. Otros temas más polémicos quedaban en suspenso, por la necesidad de cooperar en ese ámbito: tanto es así, que Occidente –en este caso, a través de la OTAN– reduciría sus críticas a los abusos cometidos por las tropas rusas en Chechenia, pasando a incluirla entre los focos mundiales de terrorismo como reclamaba Moscú desde años atrás ¹⁵.

están recogidos *on-line* en ruso, en <http://www.ln.mid.ru> (salvo la Doctrina Naval, en <http://www.scrf.gov.ru>).

¹⁰ Con esto no se refiere, naturalmente, al número de miembros –15 en el Consejo de Seguridad y 19 en la Alianza Atlántica–, sino a la inclusión o no de Rusia.

¹¹ Para los cálculos de Rusia respecto a su capacidad de presionar a la Alianza, y la importancia del “síndrome de Kosovo” en ellos, véase Oksana ANTONENKO: “Russia, NATO, and European Security after Kosovo”, *Survival* n° 41/4 (invierno 1999-2000), págs. 124 a 144.

¹² “A New Quality in the NATO-Russia Relationship (Speech by NATO Secretary General, Lord Robertson, at the Diplomatic Academy)”, Moscú, 22 noviembre 2001, *on-line* en <http://www.nato.int>.

¹³ “Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation”, París, 27 mayo 1997, *on-line* en <http://www.nato.int>.

¹⁴ “A New Quality in the NATO-Russia Relationship”, cit.

¹⁵ En el citado discurso, Robertson mencionó a Chechenia como centro de terrorismo junto con Afganistán, Somalia, Filipinas y los Balcanes. Aunque criticó los abusos contra la población civil por parte de las tropas rusas, reconoció que el 11-S había cambiado su opinión respecto a ese

La percepción de intereses comunes tras el 11-S hizo posible un incremento de la colaboración entre la Alianza y Rusia ¹⁶, ya que potenciando la cooperación antiterrorista se esperaba obtener también un efecto positivo en las relaciones políticas entre ambas ¹⁷. Así, menos de un mes después de los atentados contra EE.UU., Putin se reunió en Bruselas con Lord Robertson, el cual a su vez visitó Moscú en noviembre ¹⁸. Fue en ese momento cuando el Primer Ministro británico Tony Blair propuso la creación de un nuevo organismo que reemplazara al CCP, con el fin de potenciar las relaciones OTAN-Rusia.

Otra consecuencia de estas conversaciones fueron los contactos para explorar una posible colaboración en el ámbito antiterrorista. En febrero de 2002 se celebró en el Colegio de Defensa de la OTAN, en Roma, una conferencia ruso-aliada sobre el *Papel de las Fuerzas Armadas en la Lucha contra el Terrorismo*, en la que Lord Robertson propuso como posibles áreas de trabajo las siguientes: el incremento de la coordinación entre servicios de inteligencia civiles y militares; la protección y vigilancia de instalaciones civiles; la participación en la gestión de las consecuencias de un atentado; y el empleo de la fuerza militar contra elementos terroristas, como se hizo contra Al Qaeda en Afganistán.

Rusia acogió el cambio de actitud de la Alianza Atlántica aprovechando la oportunidad para rentabilizar políticamente esta nueva situación. En primer lugar, recordaba que ella había advertido desde mucho antes del 11-S sobre la amenaza del

conflicto: “Podemos no estar de acuerdo en los medios que Rusia ha escogido para gestionar ese conflicto, y aquí debo decirles que los Aliados de la OTAN continúan preocupados por sus efectos en civiles inocentes. Pero ciertamente hemos llegado a ver con distintos ojos el auge del terrorismo en Chechenia”. Véase “A New Quality in the NATO-Russia Relationship”, cit. Pocos meses después, el Secretario General omitió incluso esta referencia, lamentando en cambio “la trágica pérdida de incontables vidas civiles y militares a manos de los terroristas en la pasada década”. Así, no dudó en equiparar las dos guerras de Chechenia a una mera “operación antiterrorista”, en línea con la versión oficial sostenida por Moscú. Véase “NATO-Russia Cooperation in Combating Terrorism: A Good Idea Whose Time Has Come (Key note address by NATO Secretary General, Lord Robertson, at the NATO-Russia Conference on the Military Role in Combating Terrorism)”, Roma, 4 febrero 2002, *on-line* en <http://www.nato.int>. Para un relato independiente de la situación de la población civil en Chechenia, véanse las obras de la periodista rusa Anna POLITKOVSKAYA, tres de ellas publicadas recientemente en castellano: *Terror en Chechenia* (Ediciones del Bronce, Barcelona, 2003), *Una guerra sucia* (RBA, Barcelona, 2003) y *La deshonra rusa* (RBA, Barcelona, 2004).

¹⁶ Según el ministro de Defensa ruso, Sergei Ivanov, “la principal característica distintiva de la nueva situación internacional es una convergencia de intereses absolutamente obvia entre países individuales y organizaciones internacionales, basada en el enfrentamiento al mismo enemigo. El enemigo es el terrorismo actual”. Véase “Role of the Military in Combating Terrorism (Introductory Word by the Defence Minister of the Russian Federation at the NATO-Russia Conference on the Military Role in Combating Terrorism)”, Roma, 4 febrero 2002, *on-line* en <http://www.nato.int>.

¹⁷ “Esto [la cooperación antiterrorista] es un objetivo ambicioso que requerirá mucho trabajo. Pero tiene el potencial de elevar las relaciones OTAN-Rusia a un nivel cualitativamente nuevo, y no sólo en la lucha contra el terrorismo. Podría generar un nuevo impulso político en todos los ámbitos de nuestra cooperación”. Véase “NATO-Russia Cooperation in Combating Terrorism”, cit.

¹⁸ “NATO-Russia Relations”, *NATO Fact Sheets* de 11 de junio de 2002, *on-line* en <http://www.nato.int>.

terrorismo internacional –personificado para ellos en Chechenia–, como se reflejaba en su Concepto de Seguridad Nacional y su Doctrina Militar, que hemos analizado previamente. En segundo lugar, Moscú se encontraba además con una situación imprevista, y notablemente más favorable para ella: su colaboración con la guerra de EE.UU. en Afganistán había sido muy importante, con lo que –por primera vez desde la llegada al poder de la Administración Bush– Rusia pasaba a ser un socio central. Esto tendría su reflejo en una acogida más favorable a sus reclamaciones anteriores, que si bien no iban a ser aceptadas plenamente ni condicionarían la actuación occidental, al menos sí conseguirían arrancar determinadas concesiones que de otra forma no se habrían producido. En suma, la nueva voluntad de cooperación por parte de la OTAN en el marco de la “guerra contra el terrorismo”, satisfacía las demandas rusas de un trato más acorde con su estatus de “gran potencia”.

Rusia podía así permitirse demostrar una firmeza que en otras circunstancias habría sido contraproducente, destinada en gran medida a la opinión pública interna, pero motivada también por la permanencia entre sectores como las Fuerzas Armadas de la desconfianza hacia su antiguo bloque enemigo. A esto se añadía la incertidumbre para el Kremlin acerca de cuánto se prolongaría su nuevo estatus, el cual parecía tanto más precario cuanto que se debía a una situación coyuntural como la invasión estadounidense de Afganistán; otros factores, como su debilidad económica, acabarían lógicamente por imponerse a largo plazo, una vez la colaboración prestada dejara de ser necesaria. Esta inseguridad llevaría al Ministro de Defensa Sergei Ivanov a pedir mayores seguridades por parte de la Alianza, amenazando veladamente con volver a los enfrentamientos anteriores si la OTAN dejaba de respaldar su actuación en Chechenia. Era, advertía el Ministro, un acercamiento condicionado: si se continuaba recibiendo a los representantes “terroristas” chechenos en las capitales occidentales, la unidad y solidaridad entre Rusia y la Alianza quedarían como “palabras vacías”¹⁹.

B) La Cumbre de Roma y el Consejo OTAN-Rusia

La Cumbre de Roma, celebrada seis meses antes de la de Praga, supuso un gesto de la OTAN hacia Rusia que de no haber sido por el 11-S posiblemente no se habría producido ²⁰. El objetivo era ofrecer garantías a Rusia respecto de la disposición favorable de la Alianza, a la vez que se la recompensaba en cierta forma por su colaboración en la guerra de Afganistán. Un marco bilateral OTAN-Rusia que situara a

¹⁹ Ivanov mencionaba la visita de enviados del presidente independentista Aslan Masjadov –calificado por Rusia como “terrorista”– a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en Estrasburgo, y a su reunión con funcionarios del *Foreign Office* británico en Londres. Véase “Role of the Military in Combating Terrorism”, cit.

²⁰ Recordemos, no obstante, que previamente a la anterior ampliación de la Alianza a la República Checa, Polonia y Hungría se firmó el Acta Fundacional con Rusia, lo que supuso un intento –fallido, por la guerra de Kosovo y las limitaciones del propio documento– de institucionalizar la relación creando un foro, el Consejo Conjunto Permanente (CCP), en el que Rusia pudiera formular sus reclamaciones. Es claro el paralelismo con la creación del Consejo OTAN-Rusia antes de la nueva ampliación; sin embargo, en este último caso era menos probable por la actitud de la Administración estadounidense, reacia a cualquier concesión juzgada por ellos innecesaria. El 11-S modificará esta postura, al percibir a Rusia como un aliado útil contra el terrorismo.

esta última en pie de igualdad con los aliados, superando los obstáculos del anterior CCP, era precisamente lo que Moscú reclamaba desde años atrás.

En Roma se habló de construir “una relación cualitativamente nueva” entre ambas. Para superar el bloqueo anterior, se suprimió el CCP y se sustituyó por un nuevo foro: el Consejo OTAN-Rusia (COR), formado por todos los países miembros más Rusia, y presidido por el Secretario General de la Alianza. Se reunirá como mínimo una vez al mes a nivel de embajadores, y otra a nivel de representantes militares. Además, dos veces al año se celebrarán sendas reuniones de Ministros de Exteriores, de Ministros de Defensa y de jefes de Estado Mayor ²¹.

El objetivo del COR será “trabajar como socios iguales en áreas de interés común”, en las cuales se podrán realizar consultas, tratar de alcanzar un consenso, tomar decisiones conjuntas e incluso llevar a cabo acciones conjuntas. Las áreas mencionadas serán las mismas que establece el apartado III del Acta Fundacional de 1997 ²², la cual sigue vigente. A saber:

- Asuntos de interés común relacionados con la seguridad y la estabilidad en el área euroatlántica.
- Prevención de conflictos: diplomacia preventiva, gestión de crisis y resolución de conflictos.
- Operaciones conjuntas, incluidas operaciones de mantenimiento de la paz.
- Participación rusa en el Consejo de Asociación Euroatlántico (CAEA) y en el programa “Asociación para la Paz” (APP).
- Intercambio de información y consultas sobre estrategia, política de defensa, doctrinas militares, presupuestos e infraestructuras.
- Control de armamentos.
- Seguridad nuclear.
- Prevención de la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas, y de sus vectores de lanzamiento.
- Posible cooperación en Defensa contra Misiles de Teatro (TMD).
- Potenciación de la seguridad del tráfico aéreo.
- Mayor transparencia y confianza mutua en cuanto al tamaño y papel de las respectivas fuerzas convencionales.
- Intercambios sobre armas nucleares, incluyendo doctrinas y estrategia.
- Cooperación entre fuerzas armadas.
- Posible cooperación en materia de armamentos, asociando a Rusia a la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento (CNAD).
- Conversión de industrias de Defensa.
- Cooperación en proyectos económicos, medioambientales y científicos relacionados con la Defensa.
- Iniciativas y ejercicios conjuntos sobre emergencias civiles y respuesta a catástrofes.
- Lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas.

²¹ “NATO-Russia Relations: A New Quality (Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation)”, Roma, 28 mayo 2002, *online* en <http://www.nato.int>.

²² “Founding Act on Mutual Relations...”, cit.

- Mejora de la comprensión entre los ciudadanos de las relaciones OTAN-Rusia, incluyendo el establecimiento de un centro de documentación de la Alianza en Moscú.
- Otras áreas decididas por mutuo acuerdo.

Sin embargo, cinco años después de que se establecieran estas áreas, tanto la OTAN como Rusia comprendían –como había demostrado la inoperancia del CCP– que no podía plantearse ninguna cooperación si no se resolvían previamente otras cuestiones. Las más importantes, a nuestro juicio, eran dos: en primer lugar, clarificar el papel de Rusia en el diseño institucional de una Alianza que estaba sufriendo profundas transformaciones, y en segundo lugar, reducir la desconfianza aún existente entre ambas.

El primer problema se afrontó elevando el estatus de Rusia en su relación con la OTAN: ya no se reuniría con ella en un formato de “19+1”, como en el CCP –que para Rusia estaba más cerca de ser “19 contra 1”, ya que todas las posiciones de los aliados habían sido previamente concertadas entre ellos–, sino que se trataría de un órgano “a 20”, el COR, en el que Rusia tendría teóricamente las mismas posibilidades de plantear temas que cualquiera de los países miembros. Por otra parte, para aprovechar el interés común en el tema de la lucha antiterrorista, se incluyó ésta dentro de una selección de áreas prioritarias de entre las mencionadas anteriormente, que se convirtieron en los objetivos iniciales del COR, de forma menos ambiciosa pero también más realista que lo que se había hecho en 1997. A continuación indicamos las actuaciones propuestas inicialmente para cada una de estas áreas prioritarias ²³:

- 1.– Lucha contra el terrorismo: evaluaciones conjuntas de la amenaza terrorista, para situaciones concretas. La primera de ellas estudiaría la posibilidad de ataques contra las fuerzas de mantenimiento de la paz de la OTAN, países socios y Rusia en los Balcanes.
- 2.– Gestión de crisis: intercambio de opiniones e información sobre operaciones de mantenimiento de la paz, promoviendo la interoperabilidad entre los respectivos contingentes, y desarrollando una concepción común para estas misiones.
- 3.– No proliferación: intercambio de opiniones que conduzca a una evaluación conjunta de las tendencias globales en la proliferación de agentes nucleares, biológicos y químicos, e intercambio de experiencias sobre la protección contra ellos, explorando las oportunidades de intensificar la cooperación.
- 4.– Control de armamentos y medidas de confianza: trabajar para la ratificación por todos los Estados partes y entrada en vigor de la adaptación del Tratado sobre

²³ “NATO-Russia Relations: A New Quality”, cit. Lord Robertson habla de la lucha antiterrorista como prioridad central del COR en “Speech by NATO Secretary General, Lord Robertson, at the Conference on ‘International Security and the Fight against Terrorism’”. Viena, 14 junio 2002, *on-line* en <http://www.nato.int>; “Tackling Terror: NATO’s New Mission (Speech by NATO Secretary General, Lord Robertson, at the American Enterprise Institute)”, Washington, 20 de junio de 2002, *on-line* en <http://www.nato.int>.

Reducción de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE). Continuar las consultas sobre los Tratados FACE y de Cielos Abiertos, así como las realizadas entre expertos nucleares.

5.– Defensa contra Misiles de Teatro (TMD): reforzar las consultas sobre conceptos, terminología, sistemas y capacidades, analizando y evaluando los posibles niveles de interoperabilidad entre los respectivos sistemas TMD, y explorando las oportunidades de intensificar la cooperación, incluyendo entrenamientos y ejercicios conjuntos.

6.– Búsqueda y salvamento marítimos: supervisar la implementación del Documento Marco OTAN-Rusia sobre Rescate de Tripulaciones de Submarinos, así como promover la cooperación, transparencia y confianza en este ámbito.

7.– Cooperación entre fuerzas armadas y reforma militar: potenciar los entrenamientos, ejercicios, pruebas y demostraciones conjuntos. Explorar la posibilidad de establecer un centro integrado de formación para afrontar “los desafíos del siglo XXI”. Reforzar la cooperación sobre reforma militar y sus aspectos económicos, incluyendo la conversión de industrias de Defensa para la producción civil.

8.– Emergencias civiles: Intercambio de información sobre catástrofes recientes y sobre los planes de gestión de consecuencias tras una emergencia nuclear, biológica o química.

9.– Nuevas amenazas y desafíos: explorar las posibilidades de afrontar conjuntamente los desafíos y amenazas medioambientales, dentro de las actividades del Comité de la OTAN sobre Desafíos a la Sociedad Moderna (CCMS). Comenzar la cooperación en el ámbito de los controles aeroespaciales civiles y militares, así como en el ámbito científico.

C) La Cumbre de Praga

Los avances conseguidos en Roma permitieron que no se cumplieran las predicciones de una nueva ruptura en las relaciones OTAN-Rusia durante la Cumbre de Praga; al contrario, la imagen ofrecida fue precisamente la de normalidad ²⁴. Paralelamente a la Cumbre, se celebró una nueva reunión del COR –la primera a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores– con la asistencia del ruso Igor Ivanov, lo cual simbolizaba la resignación de su país a la nueva ampliación de la Alianza que constituía el principal objeto de Praga: pese a que el día anterior se había decidido invitar a Estonia, Letonia, Lituania y otros cuatro países a ingresar en la OTAN, Ivanov se sentó junto a los ministros de los 19 países aliados para evaluar las actividades realizadas por el COR en los seis meses transcurridos desde Roma. Quedaban así superados los enfrentamientos anteriores sobre la cuestión de las Repúblicas Bálticas, que

²⁴ Dmitri TRENIN: “Silence of the Bear”, *NATO Review* n° 50/1 (primavera 2002), *on-line* en <http://www.nato.int>.

abandonaban definitivamente la “esfera de influencia” rusa al obtener garantías de seguridad occidentales.

No obstante, esta participación rusa no suponía una aprobación implícita de la ampliación: Moscú continuaba rechazándola, e incluso Putin insinuaba días antes de la Cumbre, reunido con Lord Robertson en Bruselas, que sus Fuerzas Armadas percibirían negativamente un despliegue de efectivos de la OTAN en el territorio de los nuevos miembros²⁵. Putin decidió también no acudir a Praga, donde estaba invitado con motivo de la reunión del CAEA celebrada paralelamente a la Cumbre, y delegar la representación rusa en el ministro Ivanov.

Esta ambigüedad podría obedecer a varias razones. En primer lugar, la Alianza Atlántica continuaba siendo percibida negativamente entre gran parte de las elites rusas, especialmente la cúpula militar: aún estaban recientes los sucesos de la guerra de Kosovo, en la que los generales habían presionado para endurecer la posición de su país frente a los aliados²⁶. En segundo lugar, la opinión pública recelaba aún de la cooperación con Occidente, por el recuerdo de las graves consecuencias para su nivel de vida de las medidas aceleradas de transición al capitalismo, percibidas como una imposición de los EE.UU. y de las instituciones financieras internacionales.

Pero el factor decisivo, a nuestro modo de ver, era el propio Putin, principal responsable de la política exterior de su país y autor de una notable concentración del poder desde su llegada a la Presidencia. Aunque las opiniones de los sectores contrarios a la OTAN estuvieron sin duda presentes en las consideraciones de Putin, frenando el acercamiento a la Alianza, esto servía también a su estrategia negociadora: el Presidente ruso podía mantener de entrada una actitud dialogante, para plantear después sus objeciones en determinados puntos concretos, utilizando el argumento de la desconfianza de los sectores mencionados. El resultado final era mucho más beneficioso para Rusia de lo que habría sido mostrando una oposición frontal e inflexible; lo cual habría dado lugar a que la OTAN continuara igualmente con sus planes, pero sin contar con la opinión de Moscú²⁷. Además, el hecho de que Putin acudiera a Bruselas en los días previos a la Cumbre era en sí un gesto de su voluntad de continuar el diálogo, pese al contenido aparentemente duro de declaraciones como la citada.

En la reunión del COR celebrada en Praga se evaluaron los progresos alcanzados desde Roma. Según Lord Robertson, había razones para el optimismo, ya que se estaban superando incluso las expectativas²⁸; en cada una de las áreas prioritarias de cooperación se habían realizado las siguientes actividades²⁹:

²⁵ “Press Point by NATO Secretary General, Lord Robertson, and Vladimir Putin, President of the Russian Federation”, Bruselas, 11 noviembre 2002, *on-line* en <http://www.nato.int>.

²⁶ Recordemos la toma del aeropuerto de Prishtina por tropas rusas al terminar la guerra de Kosovo, adelantándose a la entrada de tropas de la OTAN. Este incidente parece que se debió a las presiones de algunos generales como Anatoli Kvashnin, jefe del Estado Mayor General, y Leonid Ivashov, responsable de Cooperación Militar Internacional, sobre el Ministro de Defensa Igor Sergueyev, quien incluso pudo haber desconocido la maniobra hasta que ésta ya estaba en curso. Véase el relato del Vicesecretario de Estado en la Administración Clinton Strobe TALBOTT en *The Russia Hand: A Memoir of Presidential Diplomacy*, Random House, Nueva York, NY, 2002, págs. 332 a 344.

²⁷ En esto, Putin había aprendido de los errores de la estrategia negociadora de Yeltsin. Véase Dmitri TRENIN: “Silence of the Bear”, cit.

²⁸ “Press Conference by NATO Secretary General, Lord Robertson, and Igor Ivanov, Minister of Foreign Affairs for the Russian Federation, following the meeting of the NATO-

- 1.- Lucha contra el terrorismo: trabajo en varias evaluaciones conjuntas de la amenaza terrorista para regiones concretas, sin haberse alcanzado todavía, al parecer, conclusiones definitivas. Rusia estaba dispuesta a organizar en Moscú un segundo seminario sobre el papel de la Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo, continuación del celebrado meses atrás en Roma.
- 2.- Gestión de crisis: acuerdo sobre un marco político para considerar posibles operaciones de paz conjuntas; así como sobre la seguridad fronteriza en los Balcanes.
- 3.- No proliferación: trabajo en una evaluación conjunta de las tendencias globales en la proliferación de los agentes nucleares, biológicos y químicos, y de sus vectores de lanzamiento.
- 4.- Control de armamentos y medidas de confianza: continuación de las negociaciones para la ratificación por todos los Estados partes y entrada en vigor del Tratado FACE adaptado, el cual permitiría la entrada en él de otros Estados.³⁰
- 5.- Defensa contra Misiles de Teatro (TMD): elaboración de un plan de trabajo para avanzar hacia la interoperabilidad de los sistemas de la OTAN y Rusia.
- 6.- Búsqueda y salvamento marítimos: no se mencionaban avances.
- 7.- Cooperación entre fuerzas armadas y reforma militar: celebración de un seminario en Roma en octubre de 2002.
- 8.- Emergencias civiles: organización de un ejercicio por parte de Rusia en septiembre de 2002.
- 9.- Nuevas amenazas y desafíos: no se mencionaban avances.

Desde una perspectiva más realista que la de las declaraciones oficiales, podemos ver que el principal progreso alcanzado era la continuación del diálogo y su extensión a la mayor parte de las áreas consideradas prioritarias, a pesar del breve periodo de tiempo transcurrido desde la creación del COR. Comparando los resultados con las expectativas, vemos que la proximidad de la Cumbre de Praga no había afectado negativamente a la participación rusa, sino que ésta se había mantenido e incluso había

Russia Council at the Level of Foreign Ministers”, Praga, 22 de noviembre de 2002, *on-line* en <http://www.nato.int>.

²⁹ “Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, in his capacity as Chairman of the NATO-Russia Council, at the NATO-Russia Council Meeting at the level of Foreign Ministers”, Praga, 22 noviembre 2002, *on-line* en <http://www.nato.int>.

³⁰ La importancia de esta cuestión era que Rusia reclamaba que los Países Bálticos formaran parte del tratado, el cual establece unos límites a los niveles de armamento convencional. De esta forma, se aseguraría de que la OTAN no podría concentrar su potencial militar en el territorio de Estonia, Letonia o Lituania cuando éstas ingresaran en la Alianza, con posibles intenciones agresivas contra Rusia.

comenzado a organizar actividades conjuntas, como el ejercicio de simulación de una emergencia civil o el seminario sobre lucha antiterrorista previsto para diciembre.

No debemos restar importancia al beneficio que Rusia obtenía de esta nueva relación. Frente a una Alianza que declaraba su intención de ampliarse independientemente de las opiniones de Moscú, y cuyo principal miembro, EE.UU., le concedía una relevancia mucho menor desde la llegada de la administración Bush, sólo parecía caber en el futuro un incremento de la rivalidad y la pervivencia entre las elites rusas del “síndrome de Kosovo”. Pero la oportunidad que supuso la guerra de Afganistán, bien aprovechada por Putin, le convirtió de nuevo en un socio necesario para Occidente ³¹. Así, estas actividades en el marco del COR se convirtieron en un escaparate para el Presidente ruso, el cual podía ofrecer ante sus ciudadanos la imagen de una OTAN respetuosa de su país; además, se trataba de un foro desde el que defender sus posiciones en temas como la guerra de Chechenia. Esto no se habría conseguido, probablemente, de no haberse producido el 11-S.

Sin embargo, la duración de esta nueva etapa dependerá de las posibilidades reales que ofrezca la cooperación entre Rusia y la OTAN, especialmente en la lucha contra el terrorismo internacional. A continuación, vamos a analizar más detenidamente este ámbito.

D) La lucha contra el terrorismo como área de cooperación

La cooperación militar en el ámbito antiterrorista parte de una limitación fundamental: las fuerzas armadas, en principio, y a diferencia de los cuerpos de policía y los servicios de información e inteligencia, no están diseñadas para la lucha antiterrorista. Así pues, el elemento militar parte de una posición auxiliar –por ejemplo, poniendo determinados medios tecnológicos a disposición de otros organismos, o ejerciendo labores de vigilancia– en la lucha contra las redes terroristas internacionales. La amenaza que suponen éstas se caracteriza por ser transnacional –no identificada con un Estado o territorio concretos–, asimétrica –ya que emplea todos los medios a su alcance, y no sólo el armamento convencional– y difusa, al estar sus integrantes camuflados entre la población civil. Esta es la razón de que la OTAN, en cuanto que alianza militar de defensa colectiva, pueda ejercer solamente un papel limitado contra el terrorismo ³². Por otra parte, la Alianza Atlántica es también un foro político en el que los países miembros pueden concertar sus posiciones para conseguir una mayor eficacia en la lucha antiterrorista; en este caso, existen menos dificultades para la cooperación, si bien se corre el riesgo de limitarse a declaraciones políticas sin consecuencias prácticas.

³¹ Sobre la decisión de Putin de apoyar la guerra de EE.UU. en Afganistán, véase Oksana ANTONENKO: “Putin’s Gamble”, *Survival* n° 43/4 (invierno 2001-2002), págs. 49 a 60. Antonenko cita una encuesta según la cual el 44% de los rusos creía que el principal motivo para esa decisión habían sido las expectativas de que Occidente rebajara el tono de sus críticas a la guerra de Chechenia.

³² La OTAN contaba ya, sin embargo, con un órgano preparado para el intercambio de información sobre la lucha antiterrorista entre los países miembros. Se trata del “Comité Especial”, formado por los directores de los respectivos servicios de inteligencia, que asesora al Consejo del Atlántico Norte en “asuntos de espionaje y amenazas terroristas o relacionadas, que puedan afectar a la Alianza”. Véase *NATO Handbook*, NATO Office of Information and Press, Bruselas, 2001, pág. 298.

En Praga, los jefes de Estado y de Gobierno manifestaron su conformidad con los principios recogidos en el *Concepto Militar para la Defensa contra el Terrorismo*, aprobado por el Consejo Atlántico el mes anterior. La evaluación que se realizaba en este documento consideraba que el terrorismo motivado por el extremismo religioso era el más peligroso para los países de la OTAN, aunque sin descartar otras variedades. Se afirmaba que había decrecido el apoyo por parte de Estados a las redes terroristas, pero que “circunstancias políticas” podían hacer que esto cambiara. Por último, se esperaba que los terroristas intentaran conseguir armas nucleares, biológicas o químicas para utilizar en sus atentados ³³.

En cuanto a su papel contra esta amenaza, la OTAN consideraba cuatro funciones principales: antiterrorismo, gestión de consecuencias, contraterrorismo y cooperación militar ³⁴. Todas ellas partían del concepto de “protección de la fuerza” (*force protection*), lo que implicaba mantener un equilibrio entre los objetivos de cada misión y los riesgos que ésta supondría para las tropas, reduciendo estos al mínimo ³⁵.

1.- Antiterrorismo

Se define como “el uso de medidas defensivas para reducir la vulnerabilidad de las fuerzas, individuos y propiedades ante el terrorismo”. Aunque la responsabilidad de ello continúa siendo principalmente de los Estados, la OTAN podría colaborar intercambiando inteligencia, estandarizando los procedimientos de alerta y defensa, ayudando en la protección aérea y marítima ³⁶, y ayudando a un país que necesite evacuar a sus ciudadanos de una zona amenazada con ataques terroristas.

2.- Gestión de consecuencias

Es “el uso de medidas reactivas para mitigar los efectos destructivos del terrorismo” tras un atentado. También es competencia de las autoridades nacionales, pero la OTAN puede participar en tareas de apoyo mejorando sus procedimientos de planificación y generación de fuerzas, para identificar y desplegar rápidamente los efectivos necesarios para ayudar al país atacado; creando un registro de capacidades de la OTAN que puedan movilizarse en respuesta a un ataque terrorista; organizando una estructura de coordinación para realizar entrenamientos y ejercicios multinacionales; y por medio de la Célula de Coordinación Euroatlántica para la Respuesta a Catástrofes, como órgano de coordinación entre la Alianza y los países afectados.

³³ “NATO’s Threat Assessment on Terrorism”, cit. en *NATO’s Military Concept for Defence against Terrorism*, octubre de 2002, on-line en <http://www.nato.int>.

³⁴ *NATO’s Military Concept for Defence against Terrorism*, cit.

³⁵ *NATO’s Military Concept for Defence against Terrorism*, cit.

³⁶ Éste es el caso, por ejemplo, de la colaboración prestada a España durante la celebración de la boda de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 22 de mayo de 2004. La Alianza aportó un avión dotado con el Sistema Aerotransportado de Alerta y Control (*Airborne Warning and Control System*, AWACS) para ayudar a la vigilancia de nuestro espacio aéreo.

3.- Contrterrorismo

Es la “acción militar ofensiva orientada a reducir las capacidades de los terroristas”. La OTAN puede actuar dirigiendo estas operaciones, o bien apoyando las que sean organizadas por otras organizaciones o Estados.

Las operaciones contraterroristas lideradas por la Alianza serían una variante de las operaciones militares conjuntas tradicionales: aunque requerirían también un nivel de fuerza y preparación adecuados, en ellas cobrarían mayor importancia aspectos como la rapidez de la reacción, la precisión del armamento, la especialización de las unidades para estas tareas, y la eficacia del sistema de mando, control e inteligencia (C2I).

Además, el Consejo del Atlántico Norte podría autorizar para casos concretos la puesta de los medios de la OTAN a disposición de operaciones contraterroristas dirigidas por organizaciones internacionales –como la Unión Europea– o coaliciones en las que participaran Estados miembros.

4.- Cooperación militar

La Alianza Atlántica reconoce que para hacer frente a la amenaza del terrorismo internacional son necesarios el diálogo y la cooperación con otras organizaciones y Estados, por medio de contactos con la ONU, la OSCE o la UE, y de las asociaciones con Rusia, Ucrania y los países del Mediterráneo. Sin embargo, es en éste ámbito donde las medidas concretas son más difíciles de precisar: el *Concepto Militar para la Defensa contra el Terrorismo* no menciona ninguna, a diferencia de las recogidas para los otros tres ámbitos. Esto se debe a las distintas competencias –desde la seguridad cooperativa en la OSCE a la defensa colectiva en la OTAN, pasando por el sistema de seguridad colectiva representado por el Consejo de Seguridad de la ONU– y áreas geográficas de responsabilidad de cada una de dichas organizaciones; así como a las diferentes concepciones acerca del terrorismo y los medios más adecuados para combatirlo.

Podemos comprobar la importancia de este último problema al comparar la posición de Rusia con el *Concepto* de la Alianza Atlántica que acabamos de analizar. Mientras que la OTAN considera el empleo directo de la fuerza militar contra elementos terroristas, o “contraterrorismo”, como solamente una de las posibles funciones de los ejércitos aliados en la lucha contra esta amenaza, Rusia parece centrarse casi exclusivamente en ella en sus declaraciones públicas, refiriéndose siempre a la guerra en Chechenia como ejemplo ³⁷.

³⁷ Según el ministro de Defensa Sergei Ivanov: “[...] históricamente la fuerza militar [...] ha contenido siempre al agresor en cualquier guerra. [...] Actualmente, dado que Rusia ha estado combatiendo a los terroristas internacionales atrincherados en el Cáucaso norte durante más de ocho años, tenemos una cierta experiencia que compartir con nuestros colegas extranjeros [...]”. Véase “Joining Efforts in Combating New Global Threat (Report by Sergei Ivanov, Defence Minister of the Russian Federation)”, *Military News Bulletin [Vestnik voyennoy informatsii]* n° 133 (enero 2003), págs. 4 y 5, en pág. 4.

Las posiciones de la cúpula militar rusa son aún más claras: “Rusia fue uno de los primeros objetivos del terrorismo internacional y ha luchado una guerra contra sus elementos agresivos, sobre todo en el Cáucaso norte, durante mucho tiempo. Es allí donde las Fuerzas Armadas rusas han ganado una experiencia sólida y seria de la lucha contraterrorista [...] no tenemos otra opción que emplear las Fuerzas Armadas en la lucha contra cualquier forma de terrorismo”. Véase “The Russian Military Have a Wealth of Experience in Fighting Terrorism

De aquí podemos concluir que para Moscú la cooperación con la OTAN tiene un papel subordinado a sus necesidades en dicho conflicto: principalmente, por el respaldo político que supone para su campaña militar en la república caucásica. En cambio, la participación de Rusia en operaciones contraterroristas lideradas por la OTAN sería poco probable, tanto por las reticencias rusas a actuar bajo mando de la Alianza – puestas de manifiesto en Bosnia-Herzegovina y Kosovo–, como por los diferentes procedimientos y capacidades militares de ambas; así como por el historial de violaciones de derechos humanos de las tropas rusas en la llamada “operación antiterrorista” de Chechenia, inaceptable para las opiniones públicas occidentales³⁸.

IV. CONCLUSIONES

Las relaciones entre Rusia y la OTAN se han intensificado desde 2001 debido a la percepción de un interés común en la lucha contra el terrorismo internacional. Gracias a ello, Moscú consiguió elevar su estatus por medio del nuevo COR; y la ampliación de la Alianza decidida en la cumbre de Praga no supuso un obstáculo para la cooperación.

No obstante, la evolución de los acontecimientos obliga a moderar las esperanzas de una progresiva integración rusa en la organización, como ya han defendido algunas interpretaciones³⁹. Las operaciones lideradas por EE.UU. desde el 11-S no se han realizado a través de la OTAN, sino por medio de coaliciones *ad hoc* como las empleadas en Afganistán e Irak; lo cual relega inevitablemente a la Alianza a un segundo plano de mero foro político, y vacía de contenido sus preparativos para convertirse en un instrumento de lucha antiterrorista.

En segundo lugar, no sólo existen divergencias entre las concepciones de la OTAN y Rusia, sino también entre los aliados europeos de Washington respecto a los objetivos de la “guerra contra el terrorismo” –como ha quedado de manifiesto con la intervención estadounidense contra el régimen de Saddam Hussein.

Por último, la reciente guerra de Irak ha dado lugar, precisamente, al enfrentamiento con Moscú que la Cumbre de Praga no había ocasionado; resucitando en las elites rusas esa misma retórica antioccidental que la cooperación con la Alianza Atlántica, con todas sus dificultades y limitaciones, estaba contribuyendo a enterrar.

(Report by Colonel Marat Skovorodnikov, Deputy Head of the Main Directorate for Operations of the General Staff of the Russian Armed Forces), *Military News Bulletin [Vestnik voyennoy informatsii]* n° 133 (enero 2003), págs. 9 a 11 en pág. 9. “[...] Rusia fue el primer país en luchar a solas una guerra contra el terrorismo antes incluso de la tragedia de septiembre de 2001 en EE.UU. Por eso fue la primera en apoyar los esfuerzos de EE.UU. y otros países para acabar con el terrorismo”. Véase “Operation in Chechnya: Lessons and Conclusions (Report by Colonel-General Valery Baranov, First Deputy Commander-in Chief of the Interior Troops, Ministry of the Interior of the Russian Federation)”, *Military News Bulletin [Vestnik voyennoy informatsii]* n° 133 (enero 2003), págs. 26 a 28, en pág. 26.

³⁸ Una acertada crítica a las diferentes perspectivas de la OTAN y Rusia, así como a la actitud interesada –y profundamente desconfiada en el fondo– de ésta última, es la de Pavel FELGENHAUER en “NATO All Talk, No Trousers”, *The Moscow Times* de 30 de mayo de 2002, *on-line* en <http://www.themoscowtimes.com>.

³⁹ Entre ellas, las del ex-secretario de Estado de EE.UU. James BAKER en “Russia in NATO?”, *The Washington Quarterly* n° 25/1 (invierno 2002), págs. 95 a 103.