

RUSIA Y SU NUEVA PROPUESTA

de seguridad para Europa

El Kremlin apuesta por un modelo euro atlántico que entierre definitivamente el legado de la Guerra Fría

Francisco J. Ruiz González

Capitán de Corbeta

Instituto Español de Estudios Estratégicos

El pasado 29 de noviembre de 2009 se hizo público, a través de la página web presidencial del Kremlin, un borrador de la propuesta para un nuevo Tratado sobre la Seguridad Europea, que viene a materializar la idea expuesta por primera vez el 5 de junio de 2008 en Berlín por el presidente ruso Dimitri Medvedev, a los pocos meses de asumir el cargo y en vísperas de la breve guerra que habría de enfrentar a la Federación con su vecina Georgia. El objetivo global de esta iniciativa, como se destaca en la introducción del borrador, es crear un espacio único de seguridad euro-atlántica, enterrando definitivamente el legado de la Guerra Fría, y tiene el doble mérito de desafiar el actual *statu-quo* (que crisis como las de Kosovo y Abjasia/Osetia del Sur han demostrado que es inadecuado) y de estar abierto a comentarios y diálogo con el resto de las naciones y organizaciones regionales de seguridad.

La propuesta puede considerarse la iniciativa de más alcance de la diplomacia rusa en los últimos años y la de mayor trascendencia desde que Vladimir Putin decidiera apoyar el despliegue militar norteamericano en el Asia Central tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, a la vez que representa un cambio cualitativo importante en la política exterior de la Federación Rusa tal y como se ha concebido desde 1992. En concreto, tres son los aspectos que se han modificado: el primero, el hecho de que el Kremlin haya tenido la iniciativa de formular y proponer un conjunto de ideas innovadoras, superando su habitual actitud reactiva. En lugar de adoptar políticas variables en respuesta a los desafíos del contexto externo, como ha sido la práctica habitual durante los mandatos de Boris Yeltsin y Vladimir Putin, el proyecto del presidente Medvedev representa un intento de la Federación rusa por aportar una visión propia e innovadora de la seguridad euro-atlántica.

El segundo, es que el mismo concepto de una nueva arquitectura de seguridad desafía el principio de que la influencia internacional rusa está basada en obstruir los intereses ajenos, en lugar de en formular una agenda positiva para alcanzar los propios. En cierto modo, esto refleja el deseo de los nuevos dirigentes de la Federación de jugar un nuevo papel de liderazgo, como un actor responsable y coherente, en los asuntos regionales y globales de seguridad.

El tercero, cuando Medvedev propuso esta nueva idea, se puso de manifiesto una nueva mentalidad. En el pasado, Rusia manifestó una creciente frustración al verse obligada *de facto* a aceptar cambios que consideraban contrarios a sus intereses. En ocasiones Rusia parecía a punto de reasumir un papel importante, como cuando se asoció sin ambages con los EEUU después del 11 de setiembre, pero enseguida cuestiones como la invasión de Irak, *las revoluciones de colores* en Georgia, Ucrania y Tayikistán, y los planes norteamericanos de despliegue del escudo anti-misiles balísticos en Europa, pusieron de nuevo de manifiesto su nulo peso real, reducida a un papel secundario en Europa, y totalmente ignorada en los asuntos globales.

ADAPTACIÓN A UN NUEVO MUNDO

Con respecto a las causas que han motivado esta actitud de reafirmación, se encuentran sobre todo en los cambios producidos en los últimos años, tanto internos como externos, que han jugado por lo general en favor de los intereses rusos, entre los que cabe citar: la progresiva pérdida de influencia global de los EE.UU. bajo la administración Bush; la constante subida de los precios de la energía; las crecientes divisiones de la UE entre *antiguos* y *nuevos* miembros (tras las ampliaciones de 2004 y 2007); la consolidación del poder interno de Putin y del partido *Rusia*



Carros de combate rusos durante la celebración el pasado mayo del 65 aniversario de su victoria en la Segunda Guerra Mundial.

Unida; y la falta de consenso con la Alianza Atlántica respecto a futuras ampliaciones (las relativas a repúblicas ex soviéticas).

La idea de fondo que subyace en el concepto de seguridad formulado por Medvedev es que hay que redefinir Europa de modo que se integre definitivamente en ella a Rusia, ya que ésta se ha sentido apartada de los principales foros de decisión desde la finalización de la Guerra Fría. En los años noventa, durante la presidencia de Yeltsin, la combinación de inestabilidad política, crisis socio-económica, y reducción radical de la influencia en el exterior, hicieron que la Federación pasase directamente

la OTAN ha hecho lo mismo en las esferas de seguridad y militar. Al no pertenecer como miembro a ninguna de las dos organizaciones, Rusia no ha podido asumir una identidad europea moderna.

Los mecanismos formales de cooperación, como han sido el *Acuerdo de Cooperación y Asociación* de 1997 con la UE o el *Consejo OTAN-Rusia* de 2002, aunque han supuesto un reconocimiento formal de la importancia de Rusia, no han servido a ese objetivo de integrarla en el nuevo concepto de Europa. En resumen, los procesos de integración europea de las últimas dos décadas han relegado a Rusia a la exclusión, in-

La idea de fondo que subyace en el concepto formulado por Medvedev es que hay que redefinir a Europa e integrar definitivamente a Rusia en ella

de un estatus de súper-potencia mundial al de una potencia media a nivel regional, incluso teniendo en cuenta su arsenal atómico.

Más tarde, conforme mejoraba la situación interna y externa del país con Putin, su influencia fue aumentando, pero generando a la vez un creciente enfrentamiento con el resto de las potencias. La guerra en Georgia en agosto de 2008 supuso el cénit de ambas tendencias, la del resurgimiento ruso y la de la su alienación con respecto a Europa.

Todo esto ha ocurrido como reacción rusa a la progresiva identificación de las instituciones euro-atlánticas con la totalidad de la Europa post-Guerra Fría. La UE ha asumido el monopolio de qué significa ser europeo en términos normativos, políticos y económicos, mientras que

cluso más que a países como Turquía, que al menos ha sido miembro de la Alianza Atlántica desde el año 1952.

Fue precisamente la Cumbre de Bucarest de la OTAN en abril de 2008, y las fisuras entre aliados puestas de manifiesto en la misma, las que hicieron posible que el nuevo presidente ruso formulara su innovadora propuesta en junio de ese mismo año en Berlín. Algunas naciones, como Alemania y Francia, manifestaron abiertamente que Occidente había llevado demasiado lejos su presión a Rusia, y que la ampliación de la OTAN había alcanzado su límite, en términos de lógica y seguridad, al menos a medio plazo. Tras esta postura subyace la intención de algunos de los principales países del continente de restaurar unas relaciones es-

tables con Moscú, sin someterse a los designios al respecto de la administración norteamericana, cuyos intereses no siempre coinciden con los europeos, y mucho menos de los miembros orientales de la UE.

La propuesta original de Medvedev en Berlín no encontró un gran eco en Europa. No fue hasta la presentación de una versión más desarrollada de la misma en Evian (Francia) el 8 de octubre de 2008, cuando este proyecto comenzó a despertar un interés mayor, aunque en ese momento las relaciones de Rusia con Occidente (y en particular con los EE.UU.) habían alcanzado su punto más bajo en 20 años, tras la guerra de Georgia de agosto que, en los primeros momentos, revivió fantasmas del pasado.

La mayor diferencia entre Berlín y Evian fue un cambio en el ámbito geográfico de la propuesta, de meramente europeo a euro-atlántico, ante la asunción de que Washington no podía ni debía ser excluido de la revisión de la arquitectura de seguridad. Además, el enfoque se hizo más global, al incluir cuestiones que se expanden más allá del ámbito meramente regional, como la proliferación de armas de destrucción masiva y el terrorismo internacional islamista.

También es importante el hecho de que Medvedev invitara en Evian a todas las «organizaciones euro-atlánticas clave» a tomar parte en una futura conferencia sobre la seguridad europea, mientras que en Berlín afirmaba que las naciones deberían asistir a dicha conferencia a título individual, para evitar la formación de bloques.

En este cambio de postura sin duda debieron influir las afirmaciones del presidente francés Nicolás Sarkozy, en el sentido de que «no se debe contemplar la conclusión de un nuevo tratado que nos lleve a sustituir las organizaciones existentes con otras nuevas. Las organizaciones que ya existen deben participar en la redacción del nuevo tratado».

Con ese nuevo enfoque, los avances más importantes se lograrían mediante la reforma de las organizaciones existentes, con una OTAN más abierta a los intereses rusos, una OSCE más efectiva, la puesta en marcha después de 11 años del *Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa* (FACE) modificado, el reconocimiento del papel de las organizaciones lideradas por Rusia, como la CSTO, en las estructuras actuales, y la actualización a las realidades del siglo XXI de la Carta de Helsinki de 1975.

El modelo propuesto por Rusia para la nueva arquitectura de seguridad europea se basa en los siguientes principios generales, incluidos en el discurso de Medvedev en Evian: el respeto por la soberanía, la integri-

milares que amenazarían la seguridad de los Estados-parte; el reconocimiento de que ningún Estado u organización, incluida Rusia, tiene derechos exclusivos en el mantenimiento de la paz y la seguridad en Europa; la revitalización de los tratados de limitación de armamentos, como el FACE modificado, y la creación de mecanismos de coordinación en áreas como la contra-proliferación, el terrorismo y el crimen transnacional.

La primera conclusión es que la puesta en práctica de este modelo demandaría el fortalecimiento de la OSCE como marco en el que debatir y definir la nueva arquitectura de seguridad, y la reconversión radical de la OTAN, considerada por los rusos el mayor vestigio de la Guerra Fría y de la política de bloques.

De acuerdo con el contenido del borrador de noviembre de 2009, el prólogo del Tratado (que se pretende sea legalmente vinculante) menciona como guías de las relaciones de seguridad en Europa la Carta de las Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki de la CSCE de 1975, la Declaración de Manila sobre Resolución Pacífica de las Disputas Internacionales de 1982, y la Carta de la Seguridad Europea de la OSCE de 1999 (cabe destacar que no se mencione la Carta de París para una nueva Europa de 1991, considerado el documento fundacional de un nuevo orden mundial tras la finalización de la Guerra Fría).



La puesta en práctica de este modelo demandaría el fortalecimiento de la OSCE como marco para debatir y definir la nueva arquitectura europea

dad territorial y la independencia política de los Estados del área euro-atlántica, así como de cualquier otro principio de los incluidos en la Carta de las Naciones Unidas; la inadmisibilidad del uso o amenaza de uso de la fuerza en las relaciones internacionales, unificando los criterios para la prevención y resolución pacífica de los conflictos; la inclusión de todas las naciones en el sistema, con el concepto de los tres «nos»: no asegurar la seguridad propia a cuenta de otros, no permitir actos que minen la unidad del espacio de seguridad común, y no desarrollar alianzas

Por lo que respecta al articulado, destacan los principios básicos de una seguridad indivisible e igual para todos los países (art.1), que las decisiones que las naciones adopten en el marco de las alianzas, coaliciones u organizaciones a las que pertenezcan no afecten significativamente la seguridad de otros firmantes del Tratado (art.2), que en caso de ataque armado a una de las partes firmantes el resto de las partes deben considerarlo un ataque contra sí mismas, proporcionando la necesaria asistencia (incluyendo la militar, art. 7), y que la nación agredida puede convo-



El presidente ruso, Dumitry Medvedev, quien reivindica el papel que debe jugar Rusia como pieza fundamental en la construcción del nuevo esquema euro-atlántico, posa junto a un grupo de veteranos de la guerra europea.

car una Conferencia Extraordinaria de las Partes para decidir las posibles medidas colectivas (art.8). Se establecen también los diversos procedimientos para adoptar decisiones según los casos, que pueden ir desde el consenso hasta mayoría cualificadas de dos tercios o cuatro quintos.

Por último, se dice en el artículo 10 que la firma del Tratado estaría abierta no tan sólo a todos los estados del espacio euro-atlántico y euroasiático (de Vancouver a Vladivostok), sino también a las diversas organizaciones multinacionales (se citan la UE, OSCE, CSTO, OSCE y CEI), reconociendo así su importante papel en el nuevo escenario estratégico post-westfaliano, en el que el peso de las naciones-estado soberanas como actores únicos del escenario internacional ha ido reduciéndose progresivamente con la aparición de nuevos fenómenos como el de los denominados *Estados fallidos*.

REACCIÓN

Una de las primeras reacciones después de que el Kremlin hiciese público el borrador fue la del Secretario General de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, que tras la reunión del Consejo OTAN-Rusia del pasado 4 de diciembre de 2009 se apresuró a declarar que no ve la necesidad de un nuevo Tratado, y que las organizaciones existentes garantizan suficientemente la seguridad del área euro-atlántica. En la misma línea se ha manifestado el grupo de expertos que, bajo la dirección de la ex Secreta-

ria de Estado norteamericana Madeleine Albright, ha elaborado una propuesta para la elaboración del *Nuevo Concepto Estratégico* de la OTAN, que se previsiblemente se aprobará a finales de 2010. En el informe se recoge la afirmación de que «Rusia ha enviado señales contradictorias sobre su disponibilidad a cooperar con la OTAN en el futuro, y sus propuestas para un orden de seguridad alternativo en Europa parecen diseñadas, en parte, para constreñir las actividades de la Alianza Atlántica».

Tras esta postura de la OTAN subyace la impresión, alimentada por los que rechazan frontalmente la iniciativa rusa, de que el verdadero motivo de fondo de la misma es el buscar la definitiva disolución de la Alianza, algo que Rusia no comprende que no se produjese tras la desaparición en 1991 del Pacto de Varsovia y de la Unión Soviética, o al menos que el Tratado de Washington de 1949 que dio origen a la OTAN quede jurídicamente subordinado a este nuevo Tratado paneuropeo,

en función del ya mencionado artículo 2 del borrador.

Sin embargo, la propuesta de Medvedev ha encontrado un eco mucho mayor en los países, parafraseando a Donald Rumsfeld, de la «vieja Europa», en especial en la canciller alemana Merkel y el presidente francés Sarkozy, que a diferencia de sus antecesores Schroeder y Chirac no se ven lastrados por el abierto enfrentamiento con los EE.UU. escenificado en las vísperas de la invasión de Irak de 2003. Estos dirigentes son contrarios a ampliar la OTAN al Este, han entendido la guerra en Georgia de 2008 y el corte de los suministros de gas ruso en 2009 como pruebas de la necesidad de intensificar las relaciones con la Federación, y ven en la cooperación con Rusia un modo de acelerar la salida de la crisis económica mundial. Son muy significativas al respecto las siguientes declaraciones de Sarkozy en la, tantas veces, citada conferencia de Evian: «Debemos tomar la palabra al Presidente Medvedev. Preguntarle qué quiere decir con su concepto de seguridad paneuropea y discutirlo juntos ya que un día Rusia, como la UE y los EEUU, puede estar amenazada con misiles desde un estado terrorista. Es de nuestro pleno interés construir juntos, después de un área económica común, un área de seguridad... La propuesta del presidente Medvedev responde a una necesidad real. Entonces, ¿por qué no empezar de cero, todos juntos, países e instituciones, todo lo que concierne a la seguridad de nuestro continente, para modernizar pensamientos y reflejos que datan de la Guerra Fría?».

JOIN FORCES



En servicio activo en seis naciones.

El Eurofighter Typhoon es el avión de combate multimisión más avanzado del mundo. Su capacidad de adaptación es legendaria y ya presta servicio en las Fuerzas Aéreas de Alemania, Italia, España, Reino Unido, Austria y Arabia Saudita. Algo más que un avión, su desarrollo impulsa la economía mediante la creación de puestos de trabajo de alta tecnología y una mayor capacidad tecnológica gracias a una auténtica colaboración industrial. Con un dominio del aire sin par, el Eurofighter Typhoon es la solución para que las fuerzas aéreas afronten los desafíos el siglo XXI.

www.eurofighter.com



**Eurofighter
Typhoon**

nothing comes close

Washington apuesta por cooperar con Mosú en cuestiones concretas y no tanto en definir un nuevo modelo en su conjunto

Por lo que respecta a los EE.UU., las intenciones de la administración del presidente Barack Obama de «poner a cero» las relaciones con la Federación Rusa están más orientadas a lograr su cooperación en cuestiones vitales, como la reducción de los arsenales nucleares y la firma del nuevo *START*, el programa nuclear iraní, o las operaciones en Afganistán, que a comenzar discusiones conceptuales sobre cómo debería articularse la arquitectura de seguridad euro-atlántica. Esto es una realidad evidente, y mientras Rusia consiga que los EEUU respeten por fin sus intereses vitales, con concesiones como la paralización del escudo antimisiles o la suspensión *sine die* de las intenciones de Bush para hacer miembros de la OTAN a Ucrania y Georgia, es posible que Medvedev no insista demasiado a los americanos para que consideren en serio su proyecto.

En todo caso, de momento la propuesta rusa no ha caído en saco roto, y está siendo discutida en el marco de la OSCE bajo el llamado *proceso de Corfú*, lanzado el 29 de junio de 2009, aunque el limitado peso de esta Organización en la actual arquitectura de seguridad europea hace dudar que se puedan lograr avances significativos. Habrá que comprobar si la presidencia kazaja de la OSCE en 2010 es capaz de impulsar el proceso, para lo que sería importante que la Organización consiguiera reunirse, por primera vez desde 1999, a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, opción respaldada por España. Con respecto a la OSCE, Medvedev no hace sino continuar los esfuerzos diplomáticos rusos por consolidarla, como reflejan sus declaraciones al respecto: «Una Organización como la OSCE podría encarnar el encuentro de la recién descubierta unidad de la civilización europea, pero se le impide hacerlo y convertirse en una organización regional en toda regla».

CONCLUSIONES

La propuesta del presidente Medvedev de crear una nueva estructura de seguridad europea, se puede considerar el mayor intento ruso de ofrecer una visión coherente de su política exterior en los 18 años de existencia de la Federación. Tras la caída de la Unión Soviética, prevaleció la idea de que Rusia simplemente se uniría a la comunidad de las democracias occidentales y por tanto compartiría su visión, por lo que no era necesari-

rio conceptualizar su papel en mundo posterior a la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín.

Sin embargo, eso no se ha producido, y desde entonces la política exterior rusa ha consistido básicamente en una reacción, más o menos exitosa, frente a los desafíos externos. Desde 1994 tanto la Alianza Atlántica como la Unión Europea han ido ampliando su influencia hacia el Este, y el modelo de relación de Rusia con ambas organizaciones, o bien ha probado ser de limitado alcance y eficacia (como en el caso del *Acuerdo de Asociación y Colaboración con la UE* de 1994), o con el tiempo han agotado su potencial (como el *Acta Fundacional* de 1997 y el *Consejo OTAN-Rusia* de 2002).

En consecuencia, la actual arquitectura de seguridad europea no ha servido para evitar las diversas crisis que han ido surgiendo en el continente, entre las que destacan la de Kosovo en 1999 y la de Georgia en 2008, así como las *guerras del gas* de 2006 y 2009. Tampoco se ha logrado avanzar en la resolución de *conflictos congelados* como los del Transdniéster en Moldavia o Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán. Esto ha generado un creciente antagonismo entre Rusia y Occidente, que se contemplan mutuamente cada vez más a través del prisma de la Guerra Fría, y han dificultado la cooperación a la hora de afrontar los retos comunes para la seguridad del área euro-atlántica.

Por todo ello, la propuesta de tratado hecha pública por el Kremlin puede que no sea la panacea para resolver todas estas

cuestiones, pero en ningún caso debería ser ignorada, por lo que supone de desafío constructivo al actual *statu-quo* para avanzar en la construcción de un espacio de seguridad único que abarque por fin «de Vancouver a Vladivostok», tras más de 20 años de la caída del Muro de Berlín.

Ahora bien, y en un ejercicio de realismo, en los intentos por perseguir un *nuevo Helsinki* Rusia debe asumir que las instituciones actualmente existentes difícilmente van a renunciar a su papel en la seguridad europea, y mucho menos a desaparecer, por lo que los esfuerzos del *proceso de Corfú* deberían enfocarse en dar respuesta a los nuevos retos y a buscar un reconocimiento del papel que deben jugar nuevas iniciativas, como la CSTO, mediante una mayor coordinación por parte de Moscú de sus actuaciones en el ámbito regional.



Maxim Shipentov/EFE

El primer ministro ruso, Vladimir Putin, recibe el pasado diciembre en Moscú al secretario general de la OTAN, Anders Rasmussen.