

Todo parece indicar que la actual tensión entre Ucrania y Rusia podría marcar un cambio en nuestro entorno estratégico

La OTAN y la CRISIS DE UCRAANIA

EL pasado 4 de abril se conmemoró el 65 aniversario de la firma del Tratado de Washington que estableció la OTAN. Ha sido un largo periodo de tiempo en el que esta organización ha demostrado sobradamente ser la alianza política y militar más sólida de la historia contemporánea. Una de las claves de este éxito ha sido su gran capacidad de adaptación a los cambios que se han venido produciendo en el contexto estratégico del área euro-atlántica desde 1949. Todo parece indicar que la actual crisis entre Ucrania y Rusia podría marcar otro de esos cambios en nuestro entorno de seguridad.

La creciente inestabilidad política en Ucrania en los últimos meses de 2013, en especial tras la decisión final del Presidente Yanukovich de rechazar la firma del Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la Unión Europea, que se venía negociando desde 2007 y que se esperaba firmar en la cumbre de la Asociación Oriental de la UE celebrada en Vilnius el 29 de noviembre de 2013, suscitaba la lógica preocupación entre los ministros de la OTAN. En su reunión del 3 de diciembre de 2013, condenaron el uso excesivo de la fuerza contra manifestantes pacíficos en Kiev al tiempo que urgían al Gobierno y a la oposición a que entablaran un diálogo e iniciaran un proceso de reformas. El progresivo deterioro de la situación en las siguientes semanas condujo a numerosos intentos de líderes occidentales de ayudar a encontrar unas bases de entendimiento entre el Gobierno y la oposición de Ucrania, que finalmente alcanzaron un principio de acuerdo el 21 de febrero, en presencia de los ministros de Asuntos Exteriores de Francia, Alemania y Polonia. Sin embargo, el uso desproporcionado de la violencia contra los manifestantes causó gravísimos acontecimientos que llevaron finalmente al presidente Yanukovich a abandonar el país y posteriormente ser sustituido por un Gobierno interino que convocó nuevas elecciones presidenciales a celebrar el 25 de mayo.

Fue en este nuevo contexto de transición de la autoridad política de Ucrania cuando grupos armados separatistas pro-rusos asumie-



Miguel Aguirre de Cárcer
Embajador
Representante
Permanente de
España
en el Consejo del
Atlántico Norte

ron el control efectivo de Crimea y decretaron la celebración de un referéndum, ilegal de conformidad con la Constitución de Ucrania, en un plazo de apenas 10 días, para confirmar la incorporación de Crimea a la Federación Rusa. Mientras tanto, Rusia reforzaba sus guarniciones militares en Crimea y llevaba a cabo ejercicios y despliegues de importantes formaciones de sus Fuerzas Armadas en las zonas próximas a las fronteras orientales de Ucrania. Todos estos acontecimientos han sometido a la OTAN a un nuevo reto al tener que hacer frente a la evolución de la crisis en Ucrania, que está poniendo en cuestión la estabilidad en Europa y la vigencia de los principios que tras la caída del muro de Berlín habían cimentado la seguridad en nuestro continente.

Desde los trascendentales cambios de 1989, la OTAN había desarrollado una política destinada a promover una consolidación de la estabilidad y la seguridad en Europa mediante la creación de nuevas estructuras de colaboración y asociación con todos los países del área euro-atlántica. Tras la creación del Consejo de Asociación Euro-Atlántico en 1994, la OTAN firmó sendos acuerdos de asociación con Rusia y con Ucrania en 1997. Ese mismo año, en la cumbre de Madrid, la OTAN decidió remitir invitaciones a Hungría, República Checa y Polonia para adherirse al Tratado de Washington, lo que efectivamente hicieron en 1999. Más tarde, en 2004 se adhirieron otros siete países de Europa central y finalmente en 2009 se integraron Croacia y Albania. De los 16 aliados que había en 1997, se ha pasado a los 28 actuales, atendiendo exclusivamente a la voluntad de estos países de integrarse en la OTAN y sin por ello modificar en modo alguno el carácter enteramente defensivo de la organización. Al mismo tiempo, en 2002, la OTAN y Rusia se reunieron en la cumbre de Roma para acordar una declaración estableciendo el Consejo OTAN-Rusia como reflejo de la reforzada calidad de socios estratégicos que habían decidido desarrollar. Por otra parte, Ucrania, que había expresado su interés en adherirse a la OTAN, formalmente renunció mediante una ley aprobada en 2010 a estas ambiciones. Todo este entramado, que se basaba a su vez en un pleno respeto de los principios sobre las relaciones



Pepe Díaz

entre los países europeos consagrados en el Acta Final de Helsinki de 1975, había propiciado unos elevados niveles de estabilidad y de seguridad en Europa y había promovido una amplia cooperación internacional, muy especialmente en el objetivo compartido de la lucha contra el terrorismo tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. La crisis de Georgia del verano de 2008, que llevó a la segregación de los territorios de Abjasia y Osetia del Sur de dicho país, supuso una primera quiebra de esos principios, aunque la realidad es que en la actualidad solo cuatro países en el mundo, además de Rusia, reconocen la supuesta independencia de esas regiones georgianas.

Las decisiones adoptadas hasta la fecha por la OTAN para encarar los nuevos retos de seguridad que se presentan en el cambiante nuevo contexto estratégico europeo se identifican mediante tres objetivos básicos: en primer lugar, asegurar la defensa colectiva de todos los países miembros de la Alianza Atlántica; en segundo, prestar apoyo a Ucrania en el marco de la asociación que mantiene con la OTAN desde 1997; y, finalmente, responder adecuadamente a las posiciones de Rusia en esta nueva crisis.

La defensa colectiva de los Aliados, El Concepto Estratégico de la OTAN, aprobado en la cumbre de Lisboa de 2010, señala taxativamente que la más importante responsabilidad de la Alianza es proteger y defender nuestros territorios y nuestras poblaciones y que, para ello, aseguraremos que la OTAN dispone de todas las capacidades necesarias para disuadir y defender frente a cualquier amenaza a la

Desde 1989, la OTAN promueve una política de estabilidad y colaboración

seguridad de nuestras poblaciones. Ésta ha sido claramente la prioridad más destacada de la OTAN desde que el pasado 3 de marzo Polonia solicitase una reunión urgente del Consejo del Atlántico Norte en virtud del Artículo 4 del Tratado de Washington, que dispone que «las Partes se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las partes fuese amenazada». No ha sido la primera vez que un Aliado ha invocado dicho Artículo 4 pero se trata sin duda de un acontecimiento excepcional.

Lo cierto es que los desarrollos posteriores, en particular en relación con la continuada presencia de numerosas unidades militares rusas en proximidad de sus fronteras con Ucrania y la actuación violenta de grupos de milicianos bien pertrechados en las ciudades de las regiones sudorientales de Ucrania, no han hecho sino acrecentar esa preocupación por la creciente inseguridad en dichas regiones de Ucrania y su potencial para escalar a una crisis militar de mayor envergadura que pudiese incidir ya directamente en la seguridad de los aliados. Por ello, los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN, en su reunión del 1 de abril, encargaron a las autoridades militares aliadas que preparasen un programa de medidas destinadas a mostrar visiblemente la cohesión y solidaridad en la defensa colectiva de todos los aliados. Apenas 15 días más tarde, el Consejo del Atlántico Norte aprobaba un primer paquete de medidas para su aplicación inmediata. Algunas ya estaban en vigor y se reforzaron, como los vuelos de

aviones de vigilancia aérea AWACS o el aumento de la Policía Aérea sobre los países Bálticos, y otras iban destinadas a incrementar el despliegue marítimo de la OTAN, preparar ejercicios en las zonas orientales de la Alianza y actualizar los planes de contingencia de defensa de esas zonas aliadas.

El apoyo a Ucrania. En coherencia con el objetivo compartido de promover una solución política y diplomática para la crisis de Ucrania, desde un primer momento, la OTAN reafirmó su apoyo a la soberanía, independencia y estabilidad de Ucrania. Más importante todavía, cuando se produjo la anexión *de facto* de Crimea a la Federación Rusa, la OTAN dejó claramente sentado que el referéndum celebrado el 16 de marzo, que había violado la Constitución de Ucrania, era ilegal e ilegítimo y que los Aliados no reconocerían sus resultados. Además, en el marco del acuerdo de asociación existente entre la OTAN y Ucrania desde que se firmó en Madrid el 9 de julio de 1997 su Carta fundacional, la OTAN intensificó sus consultas con las autoridades ucranianas y acordó un programa de asistencia y asesoramiento, poniendo así de manifiesto nuestro compromiso con la soberanía e integridad territorial de dicho país. Este apoyo respondía a los requerimientos de esas autoridades para disponer muy particularmente de asesoramiento en el desarrollo de las necesarias reformas que requiere su sector de seguridad y defensa y en la preparación para la protección de infraestructuras civiles críticas y otros riesgos de protección civil. La OTAN también comprometió su apoyo a las acciones que se llevaban a cabo en el marco de la OSCE y de la UE para reforzar el despliegue de observadores internacionales en Ucrania.

La relación con Rusia. Las posiciones y acciones tomadas por Rusia en relación con la crisis de Ucrania durante los últimos meses han generado una crisis de confianza muy importante entre la OTAN y Rusia. El mismo Concepto Estratégico de la OTAN de 2010 expresaba que queríamos desarrollar una auténtica asociación estratégica entre la OTAN y Rusia porque así contribuiríamos a crear un espacio común de paz, estabilidad y seguridad. La clara amenaza del uso de la fuerza contra la soberanía, independencia e integridad territorial de Ucrania que supuso la aprobación por el Parlamento ruso de una autorización para utilizar las Fuerzas Armadas rusas en el territorio de Ucrania, el incumplimiento de los compromisos asumidos por Rusia de respeto a la integridad territorial e independencia política de Ucrania mediante la firma del Memorandum de Budapest de 1994 que formalizó la renuncia de Ucrania a su armamento nuclear, o el apoyo político y militar de Rusia a las fuerzas separatistas de Crimea que promovieron el ilegal referéndum del



Pepe Díaz

16 de marzo para la secesión de dicha península y su anexión a Rusia, son quizás los ejemplos más patentes e incontrovertibles de que Rusia no ha respetado los principios que desde la firma del Acta Final de Helsinki en 1975, y reafirmados en la Carta de París de Noviembre de 1990 que daría nacimiento a la OSCE, han regido las relaciones entre los Estados en la zona euro-atlántica y que tanto habían contribuido a consolidar ese largo periodo de estabilidad. En su reunión del pasado 1 de abril, los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN recordaban que habían trabajado de forma constante para desarrollar una mayor cooperación con Rusia y, sin embargo, Rusia había quebrado la confianza en la que necesariamente debe basarse. La OTAN canceló la cooperación práctica que se estaba desarrollando con Rusia aunque mantuvo abiertos los canales de comunicación de alto nivel para dejar la puerta abierta a un diálogo diplomático que pudiese contribuir a una solución pacífica de la crisis. El futuro de esta relación entre la OTAN y Rusia queda ahora sometido a una consideración política más profunda. Ciertamente, no es la OTAN quien rechaza restablecer esa confianza y cooperación que tanto puede beneficiar a la seguridad común de Europa pero será necesario constatar mediante acciones concretas que Rusia está dispuesta a respetar los principios básicos que deben regir las relaciones entre Estados.

Los próximos 4 y 5 de septiembre, en Gales (Reino Unido), la OTAN celebrará una nueva reunión de sus jefes de Estado y de Gobierno. Existía el convencimiento de que esta nueva cumbre de la OTAN simbolizaría el final de la que ha sido hasta ahora la mayor operación militar de la Alianza, la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (ISAF), cuyo mandato concluye el próximo 31 de diciembre, y que serviría para diseñar un futuro de la OTAN en el que nuestras fuerzas estarían menos desplegadas más allá de nuestras fronteras pero continuarían estando siempre entrenadas y dispuestas para intervenir en ámbitos de crisis que pudieran surgir, contando con el apoyo de los países socios de la OTAN. La crisis de Ucrania no ha cancelado estas expectativas pero indudablemente nos plantea la necesidad de prestar mayor atención al actual escenario estratégico europeo. El nuevo reto de la OTAN, que le ha venido impuesto, es seguir asegurando que podemos cumplir el compromiso que asumieron sus jefes de Estado y de Gobierno en la cumbre de Lisboa de 2010 de continuar renovando la Alianza de modo que se encuentre plenamente capacitada para atender sus tres tareas esenciales (la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa), y así enfrentarse a los retos de seguridad del siglo XXI con el mismo grado de éxito con que lo ha hecho en los últimos 65 años. ■