

Anuario Internacional CIDOB 1997 edición 1998

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 1997

Ampliación de la OTAN: la perspectiva del Este.
Pierre Hassner

Ampliación de la OTAN: la perspectiva del Este

Pierre Hassner
Director de Investigación,
Centre d'Études et
de Recherches
Internationales, Paris

“No me interesa ingresar en ningún club que me admita como miembro”, decía Groucho Marx. “¡Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos!”, decía un estadista mexicano. ¿Por qué evocar estos dos comentarios, si ninguno se inspira en nuestro tema, la perspectiva de los países del Este europeo respecto a la ampliación de la OTAN en 1997? Porque queremos sugerir desde el principio la ambivalencia y la ambigüedad de las percepciones objetos de este estudio.

No cabe duda alguna de que la gran mayoría de las élites de los países ex comunistas europeos, a excepción de Rusia, desea unirse a la OTAN y que la gran mayoría de las élites rusas ve su ampliación como una amenaza. Pero, ¿cuál es la actitud de la población, muy poco movilizada (salvo contadas excepciones, como Polonia o Rumania) en uno u otro sentido? ¿Qué motivaciones hay para los fuertes sentimientos de unos y la indiferencia de otros? Es aquí donde el discurso en términos puramente estratégicos o diplomáticos debe ceder el paso a consideraciones más especulativas sobre la psicología de los pueblos y de los Gobiernos, sobre la percepción que éstos tienen de sus propias capacidades y de la situación que les han legado la historia y la geografía.

¿Quieren desempeñar un papel activo en la escena europea y mundial o es fundamentalmente su situación exterior la que les preocupa? ¿Cuál es su deseo principal: ver reconocida su identidad –occidental o europea–, reconocimiento del que creen haber sido injustamente privados, o bien llenar un déficit de seguridad ligado, para unos, a la proximidad del poderoso vecino potencialmente amenazador y al alejamiento del eventual protector y, para otros, al temor de quedar rodeados? ¿Se trata de corregir la historia o la geografía? Todo ello ciertamente se funde en una preocupación común: el rechazo a la exclusión; pero no deja de presentar unas diferenciaciones que no se reducen ni a la oposición entre los afortunados elegidos de Madrid, los candidatos postergados a una segunda ampliación y los relegados al día del juicio final, ni a la oposición entre los vecinos de Rusia y la misma Rusia.

Rusia y la OTAN

Y, sin embargo, por aquí es por donde se debe empezar. La percepción que Rusia tiene de sí misma y la que otros tienen de ella difieren fundamentalmente de la de los demás países del Este. El peso de Rusia, por sus dimensiones, su antiguo poder y su futuro incierto, es a la vez la principal causa y el principal obstáculo a la ampliación de la OTAN. Si los países de Europa Central y Oriental así como los países de aquello que los rusos llaman “el extranjero próximo”, es decir, las repúblicas ex soviéticas, desean formar parte de la OTAN, es ante todo

para prevenirse del renacimiento de una amenaza o una presión rusa. Las reacciones occidentales a esta aspiración están también dominadas por consideraciones relativas a Rusia. Para algunos, como Henry Kissinger, la ampliación de la OTAN consagra su victoria en la Guerra Fría y la refuerza, de manera clásica, frente a Rusia, haciendo retroceder su frontera del Elba al Bug. Para otros, igualmente inclinados a privilegiar el punto de vista militar, la ampliación de la OTAN, al disminuir la eficacia de su funcionamiento y la credibilidad de su garantía, la debilita frente a Rusia.

Pero las tomas de posición más importantes ponen el acento en el aspecto político y, aquí también, otorgan una importancia decisiva a las percepciones y reacciones rusas. El principal argumento de los adversarios occidentales a la ampliación de la OTAN, expuesto en concreto por George Kennan (Kennan, 1997) y Michael Mandelbaum (Mandelbaum, 1996), es el de su efecto desastroso sobre Rusia, que se sentirá excluida, sus nacionalistas alentados y sus demócratas traicionados. Inversamente, el principal esfuerzo de los partidarios gubernamentales de la ampliación ha consistido en responder a este argumento tranquilizando a Rusia y proponiéndole

“Polonia es con mucho el país donde la voluntad de adhesión a la OTAN es más constante, más unánime y más entusiasta”

un estatuto en el interior del nuevo Consejo OTAN-Rusia, creado en julio de 1997 en el marco del Acta Fundacional de la cumbre de Madrid sobre la ampliación de la OTAN. Este estatuto debía demostrar a Rusia que la ampliación no estaba dirigida contra ella y a garantizarle un importante derecho de supervisión (comportando o no, según las interpretaciones,

un derecho de veto) de la evolución de la seguridad europea. Desde entonces, como ha subrayado Max Jakobson (Jakobson, 1997), se ha rizado el rizo: la ampliación de la OTAN se convierte en un asunto completamente americano-ruso, en el que los europeos, occidentales u orientales, se convierten en espectadores, algo inquietos, preocupados y frustrados (Jakobson, 1997).

Las diferentes posiciones

Pero esta frustración difiere, evidentemente, según los grupos de países. Se pueden distinguir cinco categorías. En primer lugar, los europeos occidentales constatan que la decisión del líder

vale más que la de una mayoría de sus aliados y temen que el unilateralismo americano o el bilateralismo americano-ruso acabe prevaleciendo sobre el multilateralismo atlántico. La segunda categoría son los países centroeuropeos del grupo de Visegrado, cuya seguridad no está directamente amenazada por Rusia, al menos durante la presente generación, pero que se niegan, en el futuro, a convertirse nuevamente en una zonatapón, un cordón sanitario o por lo menos una zona neutralizada, objeto más que sujeto de la política internacional, y que están prácticamente seguros de acceder a la OTAN. En tercer lugar, se encuentran los europeos sudorientales amenazados sobre todo por sus propios conflictos y su inestabilidad interior, pero vulnerables también a eventuales presiones rusas, e inciertos respecto a su eventual acceso a las organizaciones occidentales. Los países bálticos constituyen una cuarta categoría aparte. Su acceso a la OTAN es objeto de un veto ruso al cual los Estados Unidos afirman no querer plegarse. De momento, sin embargo, no han sido invitados a acceder a la OTAN y los occidentales, con la relativa excepción de los americanos, los suecos y los alemanes, no tienen ninguna prisa en mostrarles su solidaridad. Quedan, en quinto lugar, los otros antiguos miembros de la Unión Soviética, para quienes el acceso a la OTAN (y, por añadidura, a la Unión Europea), parece un sueño prohibido por el deseo occidental de no aislar Rusia.

Retomaremos estas diferentes categorías, excepto la primera, puesto que la de los europeos occidentales, como tales, es objeto de otro un estudio aparte en esta misma edición. Examinaremos sucesivamente las percepciones y objetivos de las élites políticas y de sus poblaciones, tal como las presentan los sondeos; sus estrategias de acceso o de reacción ante el rechazo, -provisional o definitivo-, y, en fin, las medidas que piensan tomar para adaptarse a su nueva situación. Volveremos, para finalizar, a la incógnita rusa.

Europa Central

El primer grupo, el de los países de Europa central, en particular la República Checa y Polonia, es también el primer autor de la idea misma de ampliación de la OTAN. Según un artículo del antiguo consejero de seguridad del presidente Clinton, Anthony Lake, y del antiguo consejero de seguridad del presidente Carter, Zbigniew Brzezinski, son los presidentes Havel y

Walesa quienes, después de la inauguración del Museo del Holocausto en Nueva York, en noviembre de 1993, han convencido al presidente americano de la necesidad política, y sobre todo moral, de proceder a esta ampliación, para evitar abandonar otra vez esta región a los peligros del totalitarismo y de la guerra (Brzezinski y Lake, 1997). Poco tiempo antes, durante una visita de Borís Yeltsin a Varsovia en agosto de 1993, Walesa había conseguido arrancarle una declaración según la cual Rusia no tenía objeción alguna a la entrada de Polonia a la OTAN, concesión rápidamente desmentida por una carta oficial de octubre de 1993, que enumeraba estas objeciones y que no hizo sino acrecentar las inquietudes de Polonia y su deseo de protección por parte de la OTAN.

La creación de la Asociación para la Paz (1994) no calmó sino a medias a los europeos del Centro-Este, ya que podía aparecer como un sustituto al acceso que reclamaban o, como mínimo, como una forma de calmar su impaciencia sin comprometerse realmente a satisfacerla. La primera promesa clara del presidente Clinton y de los otros jefes de Estado atlánticos data de este mismo año, durante la cumbre de Bruselas.

Por tanto, el impulso viene en principio del Este y es en sí mismo relativamente reciente. Se puede decir que ha tomado cuerpo y madurado entre 1991 y 1993. En principio, la aspiración de los Gobiernos de Checoslovaquia, de Hungría y de Polonia tendían, en particular en los dos primeros casos, a la disolución de las alianzas y a la creación de un sistema de seguridad colectiva fundado sobre la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). El presidente Havel, en particular, había articulado esta visión de una Europa sin barreras y sin bloques, es decir, sin armas nucleares, que data de su diálogo con el movimiento pacifista occidental y que expresa el deseo, muy compartido en la región, de no cambiar la sumisión al collar del Pacto de Varsovia por un nuevo alineamiento.

El deseo de ligarse culturalmente a Occidente y de ser reconocidos como plenamente europeos no está menos presente, pero se expresa menos en términos de seguridad que en el deseo de adherirse a la Unión Europea.

Sin embargo, las cosas iban tenían que cambiar a partir de 1991, bajo la influencia de varios factores. Ya en 1991, la euforia de la posguerra fría empezaba a disiparse, bajo la impre-

sión causada por el inicio de la guerra en la ex Yugoslavia y del intento de golpe en Moscú. La confianza en la Unión Europea declinó también ante las divisiones y la impotencia de ésta frente a la guerra en Croacia, en otoño de 1991, -que debían verse confirmadas de forma manifiesta a partir de 1992 en Bosnia-, y ante la evidente ausencia de entusiasmo en acoger a la Europa del Este, como ponía de manifiesto, en 1992, la propuesta de Mitterrand de formar una confederación en 1992. Ésta se percibía como un sustituto a la Unión Europea y a la OTAN, sustituto aún menos atractivo cuanto que dicha confederación suponía incluir a Rusia y excluir a los Estados Unidos. Sin embargo, los temores de unos y las esperanzas de otros se verían reforzados en 1993. Por un lado, el endurecimiento de la política rusa, simbolizado por la marcha de Andréi Kóozyrinev y por la confrontación armada entre Borís Yeltsin y el Parlamento ruso, resucita el temor al Gran Vecino. Por otro lado, los americanos empiezan a aparecer como los únicos dispuestos a emplear la fuerza en la ex Yugoslavia o a ayudar a los bosnios a defenderse, impresión confirmada en 1995 por los bombardeos de la OTAN y por los acuerdos de Dayton.

Cuatro años una triple impresión ha tomado cuerpo en Europa del Este en general y entre los Estados de la Europa del Centro-Este en particular: en primer lugar, el problema de la seguridad no está resuelto, en particular a causa de lo incierto del futuro de Rusia. En segundo lugar, la adhesión a la Unión Europea resulta lejana e incierta, tanto por las reticencias de los europeos occidentales, generadas por sus intereses económicos y su política interior, y también generada por el largo camino que deben recorrer las economías del Este. En tercer lugar, en materia militar, sólo los Estados Unidos están en condiciones de actuar. Conclusión: el deseo simultáneo de seguridad y de ser acogidos dentro de una verdadera organización occidental conducen en dirección a la OTAN, al estar la CSCE paralizada y la Unión Europea poco accesible en el plano económico y poco fiable en el de la seguridad.

Si esta evolución es común a Polonia, la República Checa y Hungría, los matices no dejan de aparecer tanto en el contenido de sus respectivas aspiraciones como en el grado de unanimidad y entusiasmo a que dan lugar en el seno de las élites políticas y de sus respectivas poblaciones.

Polonia

Polonia es con mucho el país donde la voluntad de adhesión a la OTAN es más constante, más unánime y más entusiasta. Es también el Estado que tiene una mayor necesidad de ser verse reafirmado desde el punto de vista de su identidad occidental (a causa de sus estructuras, que se remontan en parte al Antiguo Régimen, y de su destino, en parte compartido con los pueblos del antiguo imperio ruso) y de su seguridad; en principio frente a Rusia, pero también frente a Alemania, con la que prefiere encontrarse en una estructura multilateral que en un cara a cara. Si la adhesión a la Unión Europea suscita la hostilidad por parte de algunos sectores de la población, la OTAN consigue la unanimidad de los partidos políticos, incluyendo a los ex comunistas que participan en el nuevo Gobierno liderado por *Solidaridad*. Según los sondeos (USIA, 1997), en primavera de 1997, el 83 % de la población apoya la adhesión a la OTAN (cifra incluso superior al 81% de 1995; aunque ese 81% sufrió en 1996 una ligera disminución y se quedó en el 72%) frente a un 9% que se opone. Lo que es más notable, aún, es que los polacos están también a la cabeza en el grado de voluntad de asumir un papel activo en el interior de la OTAN, lo que implicando gastos y riesgos, un 70% frente a un 23% está de acuerdo apoya el envío de tropas, un 54% frente a una 37% acepta el sobrevuelo de Polonia por los aviones de la OTAN, un 70% frente a un 23% acepta las maniobras de la OTAN, un 55% frente a un 35% valora

“La no admisión de Eslovaquia muestra que no es suficiente ser católico y heredero del imperio austrohúngaro para ser admitido en la OTAN”

positivamente la presencia de tropas de la OTAN en su territorio.

Más allá de las declaraciones o de los sentimientos revelados por los sondeos, Polonia demuestra en la práctica que concede, desde ahora mismo y por sus acciones específicas, una mayor prioridad a su propia transformación y a la de sus relaciones con su marco regional, una transformación destinada a preparar su participación en la OTAN. La reforma de sus estructuras de dirección en el sentido de la primacía del poder civil, las maniobras bilaterales o trilaterales con miembros de la OTAN, como Francia y Alemania o Alemania y Dinamarca, son una buena muestra de ello.

Por otra parte, lejos de querer cerrar la puer-

ta tras de sí mirando exclusivamente hacia occidente, Polonia se esfuerza por promover el acercamiento de Ucrania y de los Estados bálticos a Occidente en el marco de una política regional de buena vecindad que se preocupa por buscar el equilibrio con Rusia, pero sobre todo por crear un entorno regional estable en vez de una zona de incertidumbre y de conflictos potenciales.

A la vez, pues, en el interior y en el exterior de la zona de la OTAN, Polonia se esfuerza por mostrar, incluso antes de su acceso, que no quiere contentarse con un papel pasivo, el de un país consumidor de seguridad; sino que quiere contribuir, con una política de participación activa, a la obra de la alianza en materia de seguridad. Según la formulación del ministro de Defensa Onuszkiewicz, recordando a la audiencia americana la participación polaca en la guerra del Golfo, en Haití o en Bosnia, “ciertamente no somos una superpotencia, pero iremos adónde se nos pida” (Ludwig, 1997). Siguiendo la misma lógica, Polonia no es favorable a una transformación de la OTAN en organización de seguridad colectiva según el modelo de la OSCE, porque perjudicaría a la credibilidad de sus intervenciones.

Hungría y la República Checa

Los otros dos invitados al encuentro de Madrid, Hungría y la República Checa, comparten la mayoría de estas actitudes pero sin la unanimidad, el entusiasmo y el compromiso de los polacos.

En estos dos países ningún partido importante se opone a la adhesión a la OTAN. Pero en Hungría, una coalición formada por dos pequeños partidos, uno de extrema derecha y otro de extrema izquierda, y organizaciones pacifistas, como *Alba Kor*, se oponen activamente, así como una minoría de personalidades y de periodistas independientes. Por otra parte, el procedimiento del referendo, fruto de una promesa electoral de los socialistas, ha estado a punto de crear problemas, porque la oposición de derechas, que quería añadir en el mismo escrutinio sobre la adhesión, una cuestión sobre el derecho de los extranjeros a adquirir tierra húngara, lo cual habría podido cristalizar en una oposición nacionalista. El Tribunal Constitucional descartó esta eventualidad y el referendo fue ganado con una espectacular mayoría del un 85,33% a favor, frente a un 14,67% en contra, pero contando con una participación mucho menos impresionante, tan solo el 49,3%. El Gobierno había llevado a cabo una campaña activa y costosa que se inspiraba en

métodos publicitarios pero que en la práctica guardaba silencio respecto a los costes y las obligaciones ligadas a la adhesión, una campaña que seguía a un largo período de pasividad y aparente indiferencia. Una situación análoga puede producirse en la República Checa, donde ninguna fuerza política se opone a la entrada en la OTAN (aunque los socialistas, en la oposición, hayan reclamado, sin demasiada energía por otra parte, un referendo de incierta idoneidad), pero donde el Gobierno Klaus no ha hecho ningún esfuerzo para educar a la opinión pública, como lo ha subrayado, para reprochárselo después, tras su derrota, el presidente Havel (*Le Monde*, 11.12.97). “Ahora debemos esforzarnos en convencer a nuestros ciudadanos de que no obtendremos garantías de seguridad sino es a condición de comprometernos a asumir nuestra parte de responsabilidad en Europa y el mundo, y de persuadir a la OTAN de que somos conscientes de esta situación”.

Pero es más la actitud anterior, relativamente reticente, pasiva y conservadora, la que corresponde, en ambos países, al tono general de la opinión pública, tal como lo indican los sondeos. En los dos países la población parece ciertamente favorable a una confirmación más explícita de su identidad occidental y de su seguridad; (en el caso húngaro, por otra parte, el análisis de los resultados electorales parece indicar que la primera consideración ha pesado más que la segunda, puesto que las regiones más occidentales han votado a favor de la adhesión, mientras que las regiones vecinas a países inestables o potencialmente hostiles, como Yugoslavia, Rumania o Eslovaquia, se han manifestado en contra. Pero en ambos casos la opinión pública considera a su identidad y su seguridad como fundamentalmente adquiridos y no merecedores de sacrificios financieros, de nuevos riesgos o de nuevas coacciones, poco tiempo después de que hayan desaparecido los sacrificios, riesgos y coacciones del Pacto de Varsovia.

En otoño de 1997, los sondeos indicaban que un 65% de los húngaros, frente a un 27%, y un 59% de los checos, frente a un 29%, eran favorables al ingreso de su país a en la OTAN. Pero sólo un checo sobre de cada dos (50% frente a 46%) se declaraba favorable a aceptar maniobras de la OTAN en su país; en el caso de los húngaros, este apoyo era minoritario (44% frente a 53%). Y un número aún menor de húngaros (40% frente a 56%) sería favorable al envío de tropas de su país.

A la misma pregunta un 55% de los checos, frente a un 40%, responde positivamente. En cambio, sólo una minoría de checos se muestra favorable a que la aviación de la OTAN sobrevuele su país (38% frente a 57%), mientras que una mínima mayoría de húngaros (51% frente a 46%) lo aceptaría. En los dos países una mayoría (más fuerte en la República Checa -61% frente 33%- que en Hungría -52% frente a 44%) estaría dispuesta a que sus tropas participaran en misiones de mantenimiento de la paz, pero una mayoría (igualmente más fuerte en la República Checa, 63% frente a 33%, que en Hungría, 52% frente al 42%, se opondría al estacionamiento de fuerzas de la OTAN en su país. En los dos casos existe oposición (también más fuerte en la República Checa, con un 63% frente a un 30%, que en Hungría, con un 60% frente a un 36%, a un aumento de los gastos militares debido al ingreso en la OTAN.

Recordemos, sin embargo, que ambos países han participado en misiones colectivas, en Bosnia o en el Golfo, y sobre todo que Hungría ha servido y sirve aún de base a las tropas americanas de la Fuerza de Aplicación (IFOR) y de la Fuerza de Estabilización (SFOR), lo que le da un estatuto de miembro de facto de la OTAN y de vínculo entre Europa central y los Balcanes.

Los Balcanes

Este apartado nos lleva a las percepciones del tercer grupo que antes hemos distinguido y a sus relaciones con los del anterior. Tradicionalmente, los centroeuropeos son particularmente cuidadosos en no ser identificados con los habitantes del sudeste de Europa: el término “Europa central” es considerado positivo, mientras que el de “Balcanes” resulta negativo. De ahí la aversión de Hungría por Rumania, de Eslovenia por Croacia, y en particular por participar en las empresas de cooperación balcánica o del sudeste de Europa. La cuestión de la adhesión a la OTAN está inevitablemente ligada a estas voluntades de diferenciación cultural y regional. Es inevitable, para los afortunados elegidos, la tentación de cerrar la puerta tras sí y de sentirse tanto más admitidos en el paraíso atlántico cuanto que sus vecinos del este y del sur queden excluidos. Como Polonia, de cuya política de apertura hacia Lituania y Ucrania hemos hablado antes; Hungría ha vencido esta tentación y ha comprendido que era interesante no nutrir el

resentimiento de rumanos y eslovacos. Se ha convertido en el abogado para la admisión de Rumania y de la presencia de la OTAN en la ex Yugoslavia. Pero, desde la óptica de Rumania y Eslovenia, su no inclusión en la primera ola, en Madrid, corría inevitablemente en el riesgo de parecer un rechazo cultural, un no reconocimiento de su pertinencia a la civilización occidental. Planteaba inevitablemente, de forma más general, la cuestión de saber si la Alianza Atlántica constituye una comunidad religiosa o cultural, de la que quedarían excluidos los ortodoxos y los musulmanes; o si el criterio de admisión es exclusivamente político y estratégico. En todo caso, la no admisión de Eslovaquia muestra que no es suficiente ser católico y heredero del imperio austro-húngaro para formar parte del club. Pero las razones políticas que se oponían a su entrada no eran igualmente válidas para Eslovenia y ni siquiera para Rumania.

En el grupo de los candidatos admisibles pero no admitidos, Rumania desempeña el papel de Polonia en el grupo precedente. El Gobierno rumano ha situado su candidatura a la OTAN y a la Unión Europea en el centro de su política extranjera. Durante la presidencia de Iliescu, la firma del tratado con Hungría estaba inspirada por el deseo de aumentar su aceptabilidad en occidente y, más concretamente, por las presiones americanas. A este tratado le siguió, durante la presidencia de Constantinescu, la firma del tratado con Ucrania por el que renunció a sus reivindicaciones territoriales tradicionales.

Pero, sobre todo, Rumania ha presentado a la OTAN como la solución de todos los problemas del país, incluyendo los económicos. Como en el caso de Polonia, el entusiasmo casi unánime por la OTAN, salvo en las formaciones de extrema derecha y de extrema izquierda, se ha expresado en los sondeos con la cifra global de un 85% frente a un 7% en la primavera de 1997 (a comparar con el 65% frente a 26% en Eslovenia, al 57% frente al 23% en Bulgaria, al 54% frente a 36% en Eslovaquia) y se extiende a una concepción activa de su eventual participación. Un 58% de los rumanos, frente a un 38%, apoyaría el envío de tropas (mientras la relación es inversa en Bulgaria, 41% frente a 47%, en

Eslovaquia, 42% frente a 50%, y en Eslovenia, 41% frente a 53%). Respecto al sobrevuelo de su territorio por los aviones de la OTAN, los rumanos siguen siendo los únicos favorables (54% frente a 41%) en oposición a los eslovenos (38% frente a 57%) y, sobre todo, a los eslovacos (26% frente a 66%). Ante la posibilidad de acoger maniobras de la OTAN en su territorio nacional, los rumanos parecen afirmar su disponibilidad con entusiasmo (60% frente a 25%), mientras que para entre los búlgaros (44% frente a 42%) y los eslovenos (46% frente a 47%), la aceptación y el rechazo parecen equilibrarse, y predomina este último sentimiento entre los eslovacos (59% frente a 35% de respuesta positivas). Una mayoría del público rumano se declara incluso de acuerdo con un aumento del presupuesto militar ligado debido al ingreso en la OTAN (55% frente a 39%), un aumento rechazado por todos los otros demás candidatos de la misma categoría, por ejemplo por el 71% de los eslovacos frente al 21%, y el 55% de los búlgaros frente al 28%; pero también por los checos (63% frente a 29%), los húngaros (60% frente al 36%) y todos los países europeos ya miembros (teniendo Alemania el récord lo tiene Alemania con un 77% de rechazo frente a un 11% de aceptación).

Dos medidas son la excepción a esta curva general: por un lado, todos los países apoyan la participación en misiones de mantenimiento de la paz, en este punto los rumanos son los más entusiastas (65% frente al 31%), pero seguidos de cerca por los demás países, con la excepción de Eslovenia donde las respuestas a favor (46%) y en contra (47%) se equilibran. Por otro lado, todos los países, a excepción de Polonia, se muestran hostiles a la presencia de tropas de la OTAN en su territorio, con Eslovaquia a la cabeza (24% frente a 70%), mientras la opinión pública rumana muestra un equilibrio con el 47% a favor y el 47% en contra.

Ante tanta determinación por ser el alumno modélico de la OTAN, se puede pensar que el rechazo expuesto por los Estados Unidos en Madrid (en un momento en que 9 nueve países europeos eran favorables a la inclusión de Rumania y Eslovenia) tomaría forma de traición y que la decepción se traduciría en una ola de antiamericanismo y de nacionalismo. Nada indica que esta reacción se haya producido en Rumania, donde la llegada del presidente Clinton, en julio de 1997, días después de visitar Madrid, parece haber sido un éxito, y sus declaraciones de buena voluntad y de apertura para el futuro fueron unánimemente aceptadas. En Eslovenia, la reacción fue más viva,

“En efecto, son los países bálticos los que tienen más razones para sentirse decepcionados e inquietos por el proceso de ampliación”

puesto que el fracaso conllevó una crisis y el cambio del ministro de Asuntos Exteriores; pero, unos meses después, el asunto parece casi olvidado. En cualquier caso, en todos los países *rechazados* el apoyo a la adhesión no ha bajado más que 2 o 3 puntos de la primavera al otoño de 1997. A la pregunta “¿Por qué vuestro país no ha sido invitado a convertirse en miembro de la OTAN?”, una mayoría de cada opinión pública (desde un 60% en Rumania a un 50% en Bulgaria) responde: “Porque no cumplía las condiciones” y sólo una minoría, del 29% en Eslovenia al 24% en Eslovaquia, responde: “Porque no nos quieren”.

En conjunto, las diferencias de actitudes y de estrategias aparecen muy claramente sin ser decisivas. Rumania ha escogido el compromiso sin reservas en favor de la OTAN y se esfuerza al máximo para merecer su inclusión; Eslovenia también es favorable a la adhesión, pero considera que el suyo es un derecho que viene a confirmar su carácter democrático y centroeuropeo, que no tiene por qué hacer esfuerzos particulares para merecerlo, y, sobre todo que no debe, después de haber conseguido mantenerse al margen, pasado el verano de 1991, de la guerra en la ex Yugoslavia, correr riesgos de orden militar a causa de la OTAN. Eslovaquia es el país menos espontáneamente inclinado hacia la OTAN y esto no significa que la población sea hostil a la adhesión, sino que existen en la opinión pública eslovaca diversas tendencias. El Gobierno Meciar ha manifestado su falta de entusiasmo y se ha esforzado a la vez en aumentar su poder de negociación y en enmascarar su despecho por la no inclusión, evocando la posibilidad de un referendo con preguntas sesgadas a favor del rechazo a la OTAN y esbozando una política de recambio, nacionalista u orientada hacia Rusia. Parece claro que esta política puede apoyarse en las tendencias existentes en la opinión pública.

Finalmente, Bulgaria, que bajo el Gobierno socialista dio algunos pasos tímidos en esta última dirección (sin dejar nunca de afirmar su aspiración a convertirse en miembro de la OTAN), ha vuelto a una política análoga a la de Rumania, centrada en la adhesión a los valores y a las organizaciones occidentales, pero con una población más pasiva y menos informada del problema.

La ex Yugoslavia y el Báltico

No hemos hablado de los demás países balcánicos tanto por falta de datos sobre su opinión pública, como por la aún menor actualidad de su

perspectivas de adhesión. Pero Macedonia, miembro de la Asociación por la Paz y, sobre todo, con tropas americanas en su suelo sin que ello le cause problemas, ha afirmado oficialmente sus aspiraciones atlánticas. Albania se beneficia también de lazos militares bilaterales con Estados Unidos, lo cual parecía destinarla, antes de su hundimiento, a entrar en la OTAN. Se convertiría de nuevo en una candidata posible si su situación interna se normalizara.

Quedan tres Estados protagonistas de la guerra en la ex Yugoslavia, Serbia, Croacia y Bosnia-Herzegovina, cuyas posibilidades son nulas mientras una paz verdadera y un orden democrático no queden instalados, lo que es tanto como decir que no tendrán ninguna opción en los años. Pero, a la inversa y paradójicamente, la credibilidad de la OTAN y de su ampliación, incluso ante los nuevos miembros actuales y potenciales, depende en gran parte de la particular manera en que la Alianza sabrá cumplir con su papel en los Balcanes, en particular en Bosnia-Herzegovina y, eventualmente, en el sur de la península. Pero puede ocurrir, como ha escrito un especialista del Departamento de Estado de Estados Unidos, Ronald Asmus, citado por la *Neue Zürcher Zeitung* (21.11.97), el último test del éxito o del fracaso de la ampliación de la OTAN se juegue en la política americana en el Báltico. Son en efecto los países bálticos los que tienen más razones para sentirse decepcionados e inquietos por la forma en que se ha desarrollado, hasta la fecha, el proceso de ampliación. Son ellos los que, desde el doble punto de vista de la identidad y la seguridad, pueden con mayor legitimidad aspirar a la adhesión. De cultura protestante o católica, próxima tanto a los países escandinavos como a la de Polonia, son sobre todo lo más expuestos a la dominación rusa de la que acaban de escapar. Vista su dimensión, sólo pueden contar con un apoyo exterior para hacerle frente: si hay países que no pueden amenazar a nadie pero que están realmente amenazados en las declaraciones explícitas de las autoridades rusas (prontas en recordarles su impotencia militar a la vez que su importancia estratégica), éstos son los países bálticos. Pero por esta misma razón Rusia se opone a su adhesión a la OTAN, un veto aún más categórico que para los países de Europa Central y de los Balcanes -llegando incluso a hablar de *casus belli*, equiparándolos a la otras repúblicas de la ex Unión Soviética. ¿Es admisible este derecho de veto sobre el “extranjero cercano”? Y si así fuera ¿pueden los países bálticos ser

considerados repúblicas soviéticas como las demás o países independientes ocupados en su día por el Ejército Rojo? Se comprende que estos interrogantes agiten al máximo Gobiernos, élites y poblaciones bálticas.

Entre las potencias atlánticas, Alemania y sobre todo Estados Unidos se esfuerzan en responder a estas preocupaciones, ante todo manteniendo el principio según el cual el veto ruso es inaceptable y los Estados bálticos tienen el derecho a pedir su adhesión a la OTAN. La declaración de Madrid menciona explícitamente esta perspectiva y añade que sus progresos en esta dirección son esperanzadores. Pero el hecho es que estos países no forman parte de la primera ola de admisiones y ni siquiera se encuentran al mismo nivel que Rumania y Eslovenia, a los que prácticamente se ha prometido la admisión para la segunda. En revancha, Estados Unidos ha multiplicado las iniciativas para ofrecerles garantías de seguridad y estabilizar su entorno, a la espera de su eventual acceso. Se trata, ante todo, de una carta americano-báltica que debía de ser firmada en diciembre de 1997, de una cooperación nórdica ampliada, con Rusia incluida, y, sobre todo, de presionar a la europeos para que admitan

“La población rusa se siente mucho más amenazada por la inseguridad económica y social que por un peligro exterior”

a los países bálticos en la Unión Europea. Esta diplomacia activa de los Estados Unidos debería contribuir efectivamente a rebajar la impresión de un *tête à tête* entre los países bálticos y su poderoso vecino, lo que implicaría el aislamiento de unos y la impunidad del otro. Pero ¿constituye esto una etapa previa a la entrada de la OTAN o un sustitutivo de ésta? Es la misma pregunta que se plantea respecto a

la Asociación por la Paz y a otras iniciativas del mismo género. Sin llegar a creer, como algunos, en un pacto por el que Rusia aceptaría la entrada de la Europa central a cambio de tener las manos libres en los Estados bálticos, la mayoría de los ciudadanos de estos países temen que el rechazo del veto ruso sólo sea teórico y que ellos mismos se vean condenados a aceptar provisionalmente una solución de sustitución como un mal menor que, sin embargo, no les satisface.

Los estados europeos de la ex URSS

En todo caso, esta medidas de sustitución son la únicas concebibles para las repúblicas

europeas de la ex URSS propiamente dichas, empezando por Ucrania, cuya importancia -especialmente a ojos de Estados Unidos, Alemania y Polonia- no ha dejado de crecer. El Gobierno ucranio se ha esforzado, muy habilmente, en adoptar una posición flexible y realista, no escondiendo sus aspiraciones a la adhesión a largo plazo, pero evitando ante todo apostar exclusivamente sobre esta hipótesis poco realista y provocar inútilmente a Rusia. De momento lo ha conseguido, ya que, pocos días después de la firma de su acuerdo con la OTAN, Yeltsin se desplazó a Kíev y firmó un acuerdo que reconocía las fronteras de Ucrania (Pond, 1997). La reivindicación inmediata de Ucrania ha consistido en pedir tener una relación con la OTAN que sea como mínimo del mismo tipo que la de Rusia. Un objetivo que en principio ha conseguido con la firma de la carta OTAN-Ucrania. Aunque ésta no sea equivalente al Consejo OTAN-Rusia, reconoce a Ucrania un cierto estatuto de no alineado inclinado hacia Occidente y establece la creación en Kíev de una misión de la OTAN y, en Bruselas, de una oficina de enlace militar de Ucrania ante la Alianza. Se puede hablar, sobre todo, de un verdadero partenariado estratégico con Estados Unidos y se habla de ampliar a Ucrania “el triángulo de Weimar” que incluye a Alemania, Francia y Polonia. El sentimiento de inseguridad que ésta pueda seguir experimentando radica más en su fragilidad y dependencia económica respecto a Rusia que en el terreno de la seguridad militar. Los nuevos vínculos con la OTAN han suscitado una oposición más viva que prevista en algunos medios (comunistas, miembros de la minoría rusa, antiguos combatientes), los cuales, en agosto, organizaron manifestaciones en Crimea para protestar contra las maniobras navales de la OTAN. Entre la población, un sondeo, realizado conjuntamente por el instituto ucranio Socio-Gallup, el Instituto Prospectivo de Zurich y la Universidad Humbolt de Berlín, sólo un 30% de las personas interrogadas frente a un 20% se declara favorable a la entrada de Ucrania en la OTAN, mientras que un 55% apoya la adhesión a la Unión Europea. El sentimiento pro ruso parece bastante extendido: un 47% de las personas interrogadas apoya la reunificación con Rusia y un 80% desea una colaboración más estrecha con los Estados de la CEI. Esto se explica, probablemente, por razones ante todo económicas. De todos modos, se observa una diferencia muy clara entre la opinión del gran público y la de las élites

(más de un 50% de la cual se declara favorable a la adhesión a la OTAN, aun considerándola irreal) y entre regiones, Ucrania occidental se muestra más atlántica y Ucrania oriental más reticente y más vuelta hacia Rusia. El nuevo centro de información de la OTAN en Kíev se esfuerza para vencer estas oposiciones y estas diferencias (*Neu Zürcher Zeitung*, 03.09.97)

En cuanto a las demás repúblicas, la idea misma de adhesión a la OTAN es, como dijo un dirigente moldavo (Garnett, 1997), un problema para el siglo XXI. No obstante, las maniobras militares llevadas a cabo en Kazajstan con americanos y canadienses, en el marco de la Asociación por la Paz, y el interés creciente manifestado por Estados Unidos por Uzbekistán y Azerbaidzhán indican que el petróleo puede conducir a muchos equivalente funcionales de la OTAN.

Y esto nos devuelve al punto de partida, las reacciones rusas. ¿Se trata de la voluntad de reestablecer la hegemonía de Moscú, un objetivo que la ampliación de la OTAN vendría a contrarrestar? ¿O bien es la consecuencia de sentirse rodeado y hostigado por la superpotencia americana hasta en sus intereses más tradicionales (como Ucrania) y más vitales (como el petróleo del Caspio)? Resulta difícil decidir, tanto más cuanto que, tradicionalmente, los aspirantes a la hegemonía, y más particularmente el imperio ruso en vías de formación, se concebían a sí mismos como rodeados y defensivos. Lo que se puede afirmar es que, por un lado, la población rusa se siente, hoy en día, mucho más amenazada por la inseguridad económica y social que por un peligro exterior. También se sabe que está muy poco informada del problema de la ampliación de la OTAN (según USIA, el 78% de los rusos declara no saber nada o casi de la OTAN y de su ampliación, un 4% declara estar bien informado y el 18% estar bastante informado sobre este asunto), pero que de haber reacción, ésta será sobre todo negativa (3% frene al 12% en abril de 1997). La élite rusa, por su parte, está mucho más informada y es claramente más hostil (54 a 20% en abril de 1996). En el interior de esta élite encontramos dos sectores, la élite moscovita y el Ejército (el cual siempre ha concebido la OTAN como una alianza militar agresiva) son particu-

larmente hostiles, con raras excepciones, como el general Lébed. Resulta difícil discernir en estas reacciones lo que es táctico, destinado a intimidar a occidente o a obtener compensaciones, tales como un derecho de control sobre las decisiones de la OTAN, y lo que representa una profunda decepción en relación con occidente y un temor de quedar rodeado. En todo caso, sean cuales sean los esfuerzos justificados, del lado atlántico, para tranquilizar y conciliar a todo el mundo, el dilema que constituye la clave de la ampliación, de su percepción en el este y de la estrategia deseable para occidente, sigue intacto: ¿a qué hay que dar más importancia, a los temores y a las frustraciones de Rusia o a las de sus vecinos?

Referencias bibliográficas

- Brzezinski, Z. and Lake, A. (1997) "The Moral and Strategic Imperative of NATO Enlargement", *International Herald Tribune*, 1 de julio.
- Garnett, S. (1997) "The Security Environment of Belarus, Ukraine and Moldova", *Post-Soviet Prospects*, 6:3.
- Jakobson, M. (1997) "America and Russia above a Different Europe", *International Herald Tribune*, 6 de junio.
- Kennan, G. (1997) "NATO Expansion Would Be a Fateful Blunder", *International Herald Tribune*, 6 de febrero.
- Ludwig, M. (1997) "Glückliches Ende eines langes Albtraums", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9 de diciembre.
- Mandelbaum, M. (1996) "Don't Expand NATO", *Newsweek*, 23. Diciembre.
- Pond, E. (1997) "Die Erweiterung nutzt bereits – Nato: Ruslan lenkte ein Streit mit der Ukraine ein" *Die Zeit* 29, 11 de julio.
- USIA (1997) *NATO Enlargement: The Public Opinion Dimension*. Research Report. Office of Research and Media Reaction. Washington, octubre.