

## El ingreso de Georgia en la OTAN: una decisión bajo la sombra de la guerra fría en el Cáucaso

*Federico Yaniz Velasco \**

**Tema:** Los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN deben evaluar en su reunión de diciembre de 2008 si Georgia y Ucrania entran o no en el Plan de Acción para ser miembros de la OTAN.

**Resumen:** Los jefes de Estado y Gobierno de la OTAN, reunidos el pasado 3 de abril en Bucarest, encargaron a los ministros de Asuntos Exteriores que hiciesen una primera evaluación del progreso realizado por Georgia y Ucrania para unirse al Plan de Acción para el Ingreso (*Membership Action Plan, MAP*). La evaluación está siendo objeto de especial atención por los medios de comunicación a causa de la crisis en Georgia del pasado agosto y debido a las consecuencias que la decisión de los ministros pudiera tener en las relaciones OTAN-Rusia.

Si Rusia ya criticó entonces tanto la solicitud de ingreso de los candidatos como la admisión a trámite de la OTAN en Bucarest, tras el conflicto de Georgia ha reforzado su oposición al ingreso mientras que la Alianza Atlántica ha congelado prácticamente sus relaciones con Rusia y ha creado una Comisión OTAN-Georgia.<sup>1</sup> Los titulares de los periódicos recordaban los tiempos de la guerra fría y pese a la distensión registrada tras la retirada de tropas rusas de territorio georgiano, todavía no se puede predecir cuál será la decisión final que el Consejo Atlántico tome sobre el estatus futuro de las relaciones de la Alianza con Georgia y con Ucrania.

**Análisis:** El 7 de agosto de 2009, tropas georgianas atacaron Tskinali, la capital de Osetia del Sur, iniciándose así una crisis cuyas consecuencias políticas son todavía difíciles de valorar pero cuyas consecuencias humanas comienzan a conocerse: unos 250 muertos, 1.500 heridos y 100.000 desplazados georgianos; 1.500 bajas entre las milicias surosetias y 20.000 refugiados en Rusia y Osetia del Norte; a los que hay que añadir unas decenas de soldados rusos muertos o heridos en los ataques georgianos sobre una base rusa y las fuerzas de pacificación allí estacionadas o en las posteriores operaciones.

---

\* *General de Aviación (en retiro) y ex director adjunto del Estado Mayor Internacional de la OTAN para Cooperación y Seguridad Regional (mayo 2001-junio 2005)*

<sup>1</sup> La presión rusa en aquel momento consiguió evitar la entrada en el MAP pero no consiguió que se rechazara la candidatura porque como recoge el punto 23 de la Declaración de Bucarest: "NATO welcomes Ukraine's and Georgia's Euro Atlantic aspirations for membership in NATO. We agree today that these countries will become members of NATO". Para los antecedentes y consecuencias de la decisión de Bucarest, véase F. del Pozo, "El Conflicto de Georgia y la OTAN", ARI n° 97/2008, Real Instituto Elcano).

Rusia solicitó una reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el día 8 de agosto pero, tras un acalorado intercambio de acusaciones entre Rusia y Georgia, no se llegó a ningún acuerdo. El Consejo de Seguridad se volvió a reunir a primeras horas del día 9 y otras dos veces el día 10 sin conseguir una declaración de alto el fuego. El día 10 de agosto, cuando las tropas rusas contaban ya con 10.000 efectivos en Osetia del Sur y avanzaban sobre territorio georgiano, los países europeos y EEUU condenaron con rotundidad la intervención rusa, pidieron la vuelta a la situación del día 6 de agosto y exigieron a Rusia que aceptase el alto el fuego propuesto por Bernard Kouchner, ministro de Asuntos Exteriores de Francia, que ejerce la Presidencia semestral de la UE. El alto el fuego contemplaba el cese inmediato de las hostilidades, la integridad territorial de Georgia y el retorno a la situación militar previa al ataque del día 7. Los rusos pusieron fin a las operaciones militares, salvo en defensa propia, el día 11 de agosto y el presidente francés, Nicolas Sarkozy, viajó a Moscú el día 12 con la propuesta europea de alto el fuego que ya habían aceptado los georgianos y consiguió que el presidente Medvédev lo aceptara, reservándose el derecho a responder a cualquier agresión. Los acontecimientos de agosto crearon un ambiente de confrontación verbal entre la OTAN y Rusia como no se había conocido en muchos años: mientras el presidente Medvédev decía el 19 de agosto que “no conseguirán empujarnos al aislamiento, al levantamiento de un nuevo Telón de Acero”, la secretaria de Estado de EEUU, Condoleezza Rice, recriminaba a Rusia un comportamiento “cada vez peor, cada vez más autoritario”.

A las declaraciones de condena de la invasión siguieron las condenas por el reconocimiento ruso de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur el 26 de agosto y las acusaciones por la permanencia de fuerzas rusas en territorio georgiano incumpliendo el acuerdo suscrito con la UE. Las tropas rusas se retiraron de forma escalonada del territorio ocupado excepto unas zonas de seguridad guarnecidas por las “fuerzas de paz” rusas alrededor de los límites de Abjasia y Osetia del Sur. Pero cuando el presidente Medvédev anunció el día 10 de octubre que sus tropas se habían retirado de las zonas de seguridad antes de la fecha prevista, el Gobierno georgiano y el ministro francés Kouchner sólo confirmaron una retirada parcial. Posteriormente, fuentes rusas confirmaron que la localidad de Aljagori y las gargantas de Kodori no volverían a manos georgianas y anunciaron el envío de 7.000 efectivos adicionales, la mitad para desplegarse en Osetia del Sur y la otra mitad en Abjasia.

Frente a las quejas y recriminaciones occidentales, Rusia reiteró la lista de agravios que venía denunciando antes de la cumbre de Bucarest por la ampliación de la OTAN, el despliegue de misiles y radares estadounidenses en Polonia y la República Checa y la injerencia en su entorno inmediato del Cáucaso y añadió algunas amenazas adicionales sobre la posibilidad de desplegar misiles rusos en Kaliningrado o de retirarlos (opción cero) si se producía una moratoria en el despliegue del escudo antimisiles norteamericano. Por su parte, el Gobierno georgiano se aprovechó de la escalada verbal entre Rusia y los aliados para hacer olvidar su responsabilidad en el inicio del conflicto y ha llevado a cabo una campaña mediática y diplomática muy agresiva para conseguir que su derrota militar se convirtiera en una victoria diplomática sobre las tesis rusas.

#### *La OTAN ante la crisis en Georgia*

A diferencia de la UE, que reaccionó con gran rapidez ante la crisis, la OTAN reaccionó unos días más tarde apoyando al presidente Saakashvili. Tras la declaración inicial del secretario general de la OTAN pidiendo el cese inmediato de las hostilidades y reafirmando su apoyo a la integridad territorial de Georgia, se celebró una reunión OTAN-Georgia en Bruselas el día 12 de agosto en la que surgió la propuesta de crear una comisión bilateral permanente. En la reunión extraordinaria del Consejo Atlántico del 19

de agosto de 2008, los ministros de Asuntos Exteriores abordaron la situación en Georgia y sus implicaciones para la estabilidad y seguridad euro-atlánticas. Los reunidos fueron informados por el presidente en ejercicio de la OSCE, el finlandés Stubb, y por el de la UE, el francés Kouchner, de los esfuerzos realizados por ambas organizaciones. El Consejo del Atlántico Norte (CAN) se felicitó por el acuerdo de alto el fuego firmado por Rusia y Georgia pero resaltó la urgencia de una rápida y completa implementación del acuerdo. Los ministros reafirmaron su apoyo a la soberanía, independencia e integridad territorial de Georgia y acordaron una serie de ayudas para la población civil afectada por el conflicto. Los aliados decidieron apoyar el reestablecimiento del tráfico aéreo civil y acordaron otras medidas para ayudar al gobierno de Georgia.

Otra decisión muy importante del CAN fue la de aprobar la creación de una Comisión OTAN-Georgia para supervisar el estado de las relaciones bilaterales y la implementación de las decisiones tomadas en Bucarest sobre esas relaciones. El CAN requirió también a Rusia para que retirase a sus tropas inmediatamente del área y el secretario general, Jaap de Hoop Scheffer, en rueda de prensa posterior al Consejo señaló que las reuniones del Consejo OTAN-Rusia serían pospuestas hasta que Rusia se adhiciese al alto el fuego porque las relaciones OTAN-Rusia no podían continuar como si no hubiese ocurrido nada y hasta que Rusia no se comprometiese a seguir los principios sobre los que se acordó esa relación. Tanto la declaración del secretario general del 19 de agosto como la respuesta del embajador adjunto de Rusia en la OTAN del 27 del mismo mes dejaron las relaciones bilaterales en estado de congelación.

El 26 de agosto, el secretario general rechazó en un comunicado la decisión rusa de reconocer la independencia de Osetia del Sur y Abjasia, considerándola una violación directa de diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. En el plano militar, la OTAN desplegó los buques de su Grupo Marítimo Permanente I de la OTAN (SNMG I) por el Mar Negro entre el 21 de agosto y el 10 de septiembre de 2008, de acuerdo con los planes previstos anteriormente al conflicto y que incluían la visita a puertos rumanos y búlgaros. Pese a ser una visita programada, Rusia acusó a la OTAN de acumular fuerzas navales en la parte occidental del mar Negro.

La visita del Consejo del Atlántico Norte a Georgia los días 15 y 16 de septiembre es una prueba de la atención que la OTAN ha prestado a la crisis. El secretario general y los representantes permanentes de los Estados miembros mantuvieron un intercambio de puntos de vista con el presidente Saakashvili sobre las reformas en marcha en el marco de la asociación del país con la OTAN y sobre la situación tras el conflicto de agosto. Los visitantes tuvieron la oportunidad de reunirse con miembros del parlamento y altos funcionarios de la administración georgiana así como con representantes de la sociedad civil. El secretario general mantuvo también una entrevista bilateral con el presidente Saakashvili esa misma tarde. Sin embargo, la primera reunión de la Comisión OTAN-Georgia fue el acto central del día. En esa ocasión y en el marco del Diálogo Intensificado del país caucásico con la OTAN, se produjo un animado intercambio de impresiones sobre las reformas en marcha y sobre las aspiraciones de Georgia de pasar a ser miembro de la Alianza. Los representantes aliados, por su parte, reiteraron su apoyo a la integridad territorial y a las aspiraciones euro-atlánticas de Georgia. El martes 16, los miembros del CAN visitaron la ciudad de Gori para obtener información de primera mano sobre el impacto del conflicto y los retos que tiene que afrontar Georgia para reconstruir algunas infraestructuras. Tras visitar las instalaciones de la 1ª Brigada de Infantería donde pudieron apreciar diversos daños, se trasladaron a un campo de la Alta Comisión de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) que acoge unos 2.000 desplazados por los combates.

Durante la posterior reunión informal de los ministros de Defensa aliados celebrada en Londres los días 18 y 19 de septiembre, se evacuaron consultas sobre los recientes acontecimientos en el área euro-atlántica que afectan intereses vitales de seguridad de los Estados miembros. Los días 9 y 10 de octubre los ministros de Defensa mantuvieron otro encuentro informal en Budapest en la que se reunió la Comisión OTAN-Georgia en la que se estudió la posible ayuda aliada a la recuperación de Georgia. Los ministros aliados discutieron también con su colega georgiano la coordinación de la cooperación en seguridad y defensa, en la reforma del sector de la seguridad y en la gestión del espacio aéreo. Los ministros de la Alianza reiteraron su apoyo a la integridad territorial de Georgia y su compromiso de seguir supervisando el proceso establecido en la Cumbre de Bucarest con vista a las aspiraciones euro-atlánticas de Georgia.

#### *Ampliaciones con sentido*

Las iniciativas de cooperación de la OTAN han sido uno de los mayores éxitos de la Alianza tras el fin de la Guerra Fría. La Asociación para la Paz (*Partnership for Peace*, APP) creada en la Cumbre de Bruselas en 1992 fue una mano tendida hacia los países que querían mantener una relación reglada con la Alianza Atlántica. Muchos de los socios pretendían convertirse en miembros y otros simplemente tener la oportunidad de participar en las actividades abiertas a ellos. La República Checa, Hungría y Polonia fueron los primeros socios de la Asociación que pasaron a ser miembros por decisión tomada en Madrid el año 1997. El año 2004, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania se unieron a la OTAN. Por último, Albania y Croacia fueron invitadas en Bucarest a iniciar las conversaciones para unirse a la Alianza. Contando con estos dos países los miembros serán 28 y los socios 22 con la incorporación de Malta.

¿Cuántos candidatos más serán invitados a unirse a la OTAN en el futuro? El punto 18 de la Declaración de la Cumbre de Bucarest afirma que el proceso de ampliación en marcha ha sido un éxito histórico en el progreso de la estabilidad y la cooperación para aproximarnos al objetivo común de una Europa completa y libre, por lo que las puertas de la OTAN permanecerán abiertas a las democracias europeas dispuestas y capaces de asumir las responsabilidades y obligaciones inherentes a la pertenencia a la Organización, de acuerdo con el artículo 10 del Tratado de Washington. Por último se reitera en ese punto que las decisiones sobre la ampliación sólo pueden ser tomadas por la OTAN. Algunos analistas han considerado la ampliación como un proceso artificial que tiene como objetivo preservar la existencia de la Alianza. La mayoría de los países del centro y este de Europa tienen una percepción muy distinta. Para esos países, con un pasado de sangrientas guerras entre vecinos y muchos años de alejamiento político de Europa Occidental, convertirse en miembros de la OTAN ha sido un objetivo nacional logrado gracias a los diferentes planes y programas de la Asociación, especialmente el Plan de Acción para el Ingreso (*Membership Action Plan*, MAP).

Georgia se unió al Consejo de Cooperación del Atlántico Norte el año 1992 y el año 1994 a la APP. El año 2002 manifestó su aspiración de convertirse en miembro de la Alianza. Georgia fue el primer país en acordar un Plan Individual de Asociación con la Alianza en el año 2003. Al año siguiente, Georgia y la OTAN firmaron un acuerdo que permitía el tránsito de tropas y suministros de los aliados hacia Afganistán. La OTAN ofreció a Georgia en el año 2006 participar en un Diálogo Intensificado. En el año 2007 Georgia acogió el ejercicio aéreo OTAN/APP *Cooperative Archer*. Georgia ha usado ampliamente los instrumentos de planeamiento de la APP, ha participado en numerosos ejercicios y ha contribuido con tropas en las operaciones lideradas por la Alianza (850 efectivos en la

---

operación *Iraki Freedom* y 150 en la operación *Joint Enterprise* durante 2007, un número muy elevado para unos 11.000 efectivos totales).

#### *Una apuesta muy alta*

La próxima reunión de diciembre de los ministros de Asuntos Exteriores aliados ha adquirido una relevancia muy especial. En efecto, los ministros tienen que dar cumplimiento al mandato recibido de los jefes de Estado y Gobierno reunidos en Bucarest el pasado mes de abril de hacer una primera evaluación de los esfuerzos realizados por Ucrania y Georgia y decidir sobre sus peticiones de unirse al MAP. Ser llamado a participar en el MAP no asegura el ingreso en la OTAN ni la fecha de ese ingreso, pero se considera una señal evidente de un acercamiento formal cuyo fin natural es ser miembro de la Alianza.

Mientras la OTAN insiste en que las decisiones sobre la ampliación sólo pueden ser tomadas libremente por sus miembros, existen circunstancias que condicionan esa decisión de diciembre. En primer lugar, las peculiaridades de la región en que se encuentra Georgia y que ya condicionaron la decisión de Bucarest. En segundo lugar, la decisión ha de tomarse a los pocos meses de un conflicto que no ha resuelto ningún problema y que ha abierto nuevas heridas con el reconocimiento por Rusia de la independencia de Osetia del Sur y Abjasia. El recuerdo de Kosovo es un tercer elemento de confusión. Aunque el caso de la provincia serbia y el de las repúblicas secesionistas de Georgia son distintos por muchas razones, en ambos casos se ha conculcado la legalidad internacional y algunos países, como Rusia, han empleado argumentos contradictorios para defender posturas fuera de esa legalidad. En cuarto lugar, cualquier decisión que se tome afectará a las relaciones OTAN-Rusia que han ido creciendo a lo largo de los años y han favorecido la estabilidad en Europa, por lo que su paralización afecta al progreso en esas relaciones aunque persistan los contactos informales a niveles subalternos y continúe la cooperación logística rusa con ISAF en Afganistán (tránsito por territorio ruso de cargas no militares de la Alianza y el uso de aviones de transporte estratégico Antonov An-124).

Los ministros aliados, autorizados en una medida poco habitual a decidir sobre las peticiones de acceso al MAP de Georgia y Ucrania, deberán hacerlo a principios de diciembre en una primera evaluación del progreso de ambos países. El abanico de posibles decisiones que los ministros podrían tomar es teóricamente muy amplio, pero algunas de esas opciones y de sus consecuencias serían:

- Evaluar positivamente el esfuerzo realizado por ambos países e invitar a Georgia y a Ucrania para iniciar el MAP. Dada la falta de un apoyo suficiente de la opinión pública al estrechamiento de las relaciones con la Alianza, sería necesaria una fuerte campaña de concienciación para superar las reticencias de la población ucraniana. Sin embargo, la casi seguridad de que no se celebraran elecciones anticipadas es un factor positivo.
- Evaluar positivamente el esfuerzo de ambos países pero invitar sólo a Georgia alegando cuestiones técnicas. En este caso otras naciones transcaucásicas reiterarían sus peticiones de participar inmediatamente en el MAP con el objetivo de convertirse en futuros miembros. El presidente ucraniano y los partidos que apoyan la integración en la OTAN quedarían políticamente desprestigiados y su posición política pro-occidental sería muy difícil.
- Evaluar positivamente el esfuerzo de ambos países pero invitar sólo a Georgia a iniciar el MAP con la condición de arreglar previamente con Rusia sus contenciosos bilaterales. Esta opción debería ir acompañada de un llamamiento solemne a Rusia

para que reconsiderase su posición respecto a la independencia de Osetia del Sur y Abjasia y de una indicación a Georgia para que aceptase una autonomía muy amplia a esos territorios. La nueva situación debería ser garantizada por una fuerza de pacificación de la ONU, de la UE o mixta OTAN-Rusia. Para Ucrania la situación sería la misma que en el caso anterior.

- Evaluar positivamente el esfuerzo de ambos países e invitar a Georgia y a Ucrania a iniciar el MAP. Simultáneamente y tras una adecuada preparación diplomática ofrecer a Rusia una nueva fórmula de relación muy estrecha con la Alianza que podría dar lugar a su posible integración en la OTAN tras un período de transición de duración semejante al MAP de Ucrania y Georgia.
- Felicitar a Ucrania y a Georgia por los esfuerzos en la dirección correcta para ser invitados y exhortarles a seguir trabajando para que puedan ser llamados a iniciar el MAP en la próxima Cumbre del 60 aniversario el año próximo. Esta alternativa parece la preferida por algunos analistas pues, aunque defraudaría a Georgia y a Ucrania, daría unos meses para clarificar la situación en el Cáucaso y para que la nueva Administración norteamericana defina sus líneas de acción en política internacional. Por otra parte, en los meses que faltan hasta la Cumbre podrían despejarse las dudas existentes sobre unas posibles elecciones anticipadas en Ucrania y podría conocerse si la oposición política en Georgia consigue forzar al presidente Saakashvili a convocar elecciones anticipadas tras la desastrosa guerra de agosto con Rusia.

**Conclusiones:** A medida que el tiempo transcurre hacia el Consejo Atlántico de diciembre se van enfriando los sentimientos desatados por el conflicto y disminuyendo la agresividad de las declaraciones. La llegada de una Administración demócrata a la Casa Blanca y la atención dedicada a la crisis económica mundial parecen amortiguar los efectos de la decisión a tomar sobre la ampliación del MAP. No obstante, la apuesta es muy alta pues la decisión que se tome repercutirá en la estabilidad del Cáucaso, Oriente Próximo y Europa. Por un lado, la decisión pondrá a prueba el futuro de la relación OTAN-Rusia, una relación que se ha desarrollado con vigor durante los pasados 11 años y de la que se han beneficiado todas las partes. También pondrá a prueba la capacidad de la OTAN para proporcionar seguridad en una de las zonas más inestables del planeta si amplía su garantía de seguridad a Georgia como miembro de pleno derecho.

Del mismo modo, los aliados deben calcular el efecto de su decisión dentro de un contexto complejo con amenazas terroristas, con una crítica situación económica mundial unida a la escasez de energía y al deterioro del entorno natural donde cualquier fricción internacional puede poner en marcha un proceso incontrolado de interacciones.

*Federico Yaniz Velasco*

*General de Aviación (en retiro) y ex director adjunto del Estado Mayor Internacional de la OTAN para Cooperación y Seguridad Regional (mayo 2001-junio 2005)*