

# Los dilemas de la Europa poscomunista frente a la expansión de la OTAN\*

DANIELA SPENSER\*\*

## Resumen

En este artículo, la autora analiza con detalle lo que ha sido la expansión de la OTAN hacia el este de Europa después del fin de la Guerra Fría. Este análisis se hace a la luz de cuatro tipos de consideraciones: *a)* los intereses de la política norteamericana; *b)* la posición rusa; *c)* la posición de los países que han solicitado su ingreso a la OTAN y *d)* la postura de los países excluidos de esta organización. La autora concluye destacando los intereses de la política norteamericana en pro de la expansión de la OTAN, la actitud reticente de la Federación Rusa al respecto y los debates que se han generado en pro y en contra de la expansión de este importante organismo, proceso que, entre tanto, sigue su curso.

## Abstract

This article analyses in detail what has been the expansion of NATO towards Eastern Europe after the cold War. The analysis takes place in the light of four types of considerations: *a)* the interests of the North American politics; *b)* the Russian position; *c)* the position of those countries which have applied to become members; and *d)* the position of countries excluded from this organization. The author concludes highlighting the interests of Americans who support the expansion of the NATO, the reticent attitude of the Russian Federation in this respect and the debates generated in favour and against the expansion of this important body, a process which nevertheless continues.

---

## Introducción

**M**ientras que el temor al contragolpe soviético retrocedía después de la caída del muro de Berlín en 1989 y los gobiernos poscomunistas se consolidaban, los países de Europa central y orien-

\* Agradezco a los lectores/lectoras sus comentarios sobre la versión anterior del trabajo. Sus críticas me permitieron mejorar el artículo.

\*\* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

---

tal se apresuraron a salir del Pacto de Varsovia para acercarse a Europa occidental. Era evidente que la entrada de los países del este y centro en la otra Europa se daría a través de su integración en la Unión Europea (UE) y a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Desde la perspectiva de los países de Europa central y oriental la incorporación a las estructuras económicas, políticas y de seguridad colectiva occidentales significaba el disfrute de los beneficios y protección que la pertenencia a ellas aseguraba a sus miembros. Fue así que a fines de 1991, la UE firmó con los países del antiguo bloque soviético una serie de acuerdos de cooperación económica y compromisos de restructuración de sus sistemas económico y político como condiciones previas para comenzar la discusión de su integración en el bloque de los países occidentales. Los países de Europa central y oriental consideraban la ampliación de la UE sobre todo el continente como un imperativo para fortalecerse económica y políticamente y por extensión para fortalecer su seguridad colectiva.<sup>1</sup>

En 1991 también la OTAN se acercó a los países de Europa central y oriental. En las reuniones que tuvieron lugar entre los jefes de Estado de ambos lados se abordaban asuntos políticos y de seguridad, como la no proliferación nuclear, conflictos regionales, relaciones civiles-militares y el papel de las fuerzas armadas en estados democráticos, tanteando el terreno de opiniones y posiciones compartidas por los países que durante casi medio siglo no tenían comunicación alguna sobre estos temas. En enero de 1994 los jefes de los gobiernos pertenecientes a la OTAN se pronunciaron en favor de la ampliación de la alianza militar a otros países europeos, incluyendo a aquellos que habían formado parte del Pacto de Varsovia. Para 1996 eran ya 26 países los que participaban en los programas de cooperación militar de la OTAN, incluyendo Rusia, los estados independientes de la extinta Unión Soviética, los Países Bálticos y los de Europa central, oriental y sur. Participaban también Austria, Finlandia y Suecia, países tradicionalmente neutrales, que llegaron entonces a formar parte de la Unión Europea.

<sup>1</sup> Carlos Tirado Zavala, "La integración de los países de Europa Central y del Este a la Unión Europea", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, México, invierno, 1995-1996, p. 55.

La inclusión formal de los países de Europa central y oriental en la OTAN dependería del compromiso y avance de la democratización de cada país solicitante, de su capacidad económica y disposición de renovar sus fuerzas armadas, mando y equipo militares con el fin de compatibilizarlos con los de la OTAN.<sup>2</sup> Los primeros tres países que la alianza reconoció como candidatos para ingresar en ella, debido a que cumplían o prometían cumplir aquellas condiciones, eran Polonia, la República Checa y Hungría. Pero antes de extenderles la invitación a los tres países mencionados, a lo largo de 1996 la jefatura de la OTAN se dedicó a establecer relaciones diplomático-militares con Rusia, de tal manera que la antigua superpotencia no resintiera la expansión de la OTAN a su antigua esfera de influencia. Era importante, por el contrario, que Rusia se asumiera como un invitado de honor en los empeños europeos por la preservación de la seguridad colectiva en el continente después del colapso del bloque soviético y la disolución de la Unión Soviética.

A continuación examinaré la expansión de la OTAN desde cuatro ángulos que han estado en el centro del debate y han servido como base a partir de la cual los diferentes sujetos políticos han actuado: 1) las posiciones y políticas de Estados Unidos; 2) la posición de Rusia y las que han surgido en torno a ella; 3) las posiciones de Hungría, Polonia y la República Checa, países que solicitaron ingreso en la OTAN; y 4) la posición de los países que no fueron invitados a ingresar en la OTAN.

Si bien es cierto que el secretario y los miembros de la OTAN defienden la expansión de la alianza como el mejor camino hacia "la nueva arquitectura de seguridad europea" y hacia una Europa sin líneas divisorias en un ambiente internacional multipolar,<sup>3</sup> existe una corriente de opinión contraria a esta perspectiva optimista. De acuerdo con ella, después de terminar la guerra fría, la paz y la seguridad mundial se deberían fortalecer con la disolución no sólo del Pacto de Varsovia sino también de la OTAN. De acuerdo con sus críticos, la ampliación de la OTAN encubre la perpetuación de la divi-

---

<sup>2</sup> Alejandro García Moreno, "Hacia una nueva arquitectura de seguridad europea", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, México, invierno, 1995-1996, pp. 82-83.

<sup>3</sup> Véase Javier Solana, "Do We Need New Allies? Yes, to Enhance Everyone's Security", *Wall Street Journal*, 12 de marzo de 1998.

---

sión internacional en bloques y la colocación de Estados Unidos por encima de ellos como la potencia sin rival. Otros argumentan que la expansión de la OTAN es necesaria, pero no en la forma como se piensa llevar a cabo, puesto que se les exigirá a los países solicitantes adaptarse a las estructuras de la alianza sin que éstas se modifiquen en un mundo radicalmente diferente de aquél que en 1949 motivó la creación de la organización.<sup>4</sup> Es evidente que las posiciones que favorecen la ampliación de la OTAN son las que representan al *establishment* tanto de la OTAN como de los gobiernos involucrados. A la expansión de la OTAN se oponen Rusia, diferentes analistas y observadores independientes dentro y fuera de la academia y los partidos políticos de izquierda.

## Estados Unidos y la OTAN

El presidente Clinton hizo de la ampliación de la OTAN uno de los puntos cruciales de su política europea. Vista desde Estados Unidos, y sobre todo desde el Departamento de Estado y de Defensa, la expansión de la OTAN ha sido considerada la etapa más importante en la construcción del futuro sistema de la seguridad colectiva en el viejo continente después de la guerra fría. Los norteamericanos que han abogado por la integración de la antigua Europa central y oriental en la OTAN han argumentado que la inestabilidad en la región se debe al vacío en el sistema de las relaciones internacionales provocado por el fin de la guerra fría. Aducen que después de desaparecer el sistema comunista, se terminó también el sistema creado en Versalles en 1919 y en Yalta en 1945 basados en la división de Europa en esferas de influencia y en el control de una Alemania derrotada. Este sistema se acabó con el derrumbamiento del muro de Berlín y con la unificación de Alemania federal con la Alemania oriental. El razonamiento en favor de la expansión de la OTAN prosigue con el argumento que para evitar la recreación de las esferas de influencia, de los conflictos regionales y los antagonismos entre las naciones, se requiere la integración de los países europeos en el sistema de insti-

<sup>4</sup> Petr Robejsek, "Nové cesty k bezpečnosti. Plaidoyer pro 'sametové' rozšíření NATO", *Politická Revue*, núm. 1, año 3, 1997.

tuciones internacionales. La OTAN y la Unión Europea son vistas precisamente como los medios para fortalecer la seguridad europea y la cooperación entre Europa y Estados Unidos y con ello la apertura de nuevas posibilidades económicas como resultado de la disminución de las tensiones entre los países.

Para llevar a cabo aquella política en los términos propuestos por Estados Unidos, los colaboradores del presidente en el Departamento de Estado, en el Departamento de Defensa y en el Congreso construyeron un discurso de persuasión de carácter tanto histórico como moral a la vez que militar. El secretario de Defensa, William Cohen, por ejemplo, compareció en abril de 1997 ante el Comité de Servicios Armados (Armed Services Committee) del Senado y en octubre ante el Comité de Apropiación (Appropriation Committee) para defender la expansión de la OTAN sobre la base de que una alianza más grande tendría capacidades defensivas y políticas mayores porque contaría con una mayor fuerza humana, capacidad militar y apoyo político. Los costos de la expansión serían “modestos en comparación [...] con los costos y riesgos de no hacerlo”. Haciendo referencia a la política del aislamiento de los gobiernos norteamericanos después de la primera guerra mundial, Cohen argumentó que Estados Unidos carecía entonces de una política europea para impedir el estallido de la segunda guerra mundial. Pero después de la guerra, la política norteamericana cambió: en 1947 el presidente Truman llevó a la práctica el Plan Marshall para la reconstrucción económica de Europa, seguido por la constitución de la alianza militar en 1949. Stalin, continuó el secretario, negó a Europa central y oriental los beneficios del Plan Marshall y separó la región del Occidente por una cortina de hierro. Hoy en día existe la oportunidad de “completar la visión de George Marshall”.<sup>5</sup> Una OTAN más grande sería no sólo una OTAN más fuerte sino un medio para difundir los valores norteamericanos en Europa.

Ante los temores de que una OTAN ampliada por nuevos miembros diluiría su capacidad militar, el secretario aseguró que el solo deseo de ingresar en la OTAN no era suficiente; se requería cumplir con las siguientes condiciones: la democracia y el gobierno de dere-

---

<sup>5</sup> David Johnson, “Defense Secretary Cohen on NATO Enlargement Attributes”, *Europe-Changes*, Internet, 22 de octubre de 1997.

---

---

cho; un abierto sistema económico de mercado, control civil constitucional sobre las fuerzas militares; la resolución pacífica de los conflictos con los vecinos; respeto a los derechos humanos y el desarrollo gradual de las capacidades militares “interoperables con la OTAN”; finalmente, se necesitaba la aprobación del Senado norteamericano.<sup>6</sup>

Este discurso, que considera la expansión de la OTAN como un problema de la seguridad nacional norteamericana, la presenta, al mismo tiempo, como la respuesta norteamericana a la disposición de los países de Europa central y oriental de ingresar en la OTAN. Siguiendo la misma lógica, si Estados Unidos no hubiera respondido a esa inquietud, sería una señal de que la división en Europa continuaba.

Cuando también en octubre de 1997, Strobe Talbott, el subsecretario de Estado, se dirigió al World Affairs Council (uno de los *think-tanks* sobre relaciones exteriores de Estados Unidos) en Boston, hizo las mismas referencias históricas que Cohen, pero añadió que fue en Europa en donde había iniciado la guerra fría. Para ayudar a los países devastados por la guerra y evitar que el comunismo fuera una opción atractiva para su población, Estados Unidos otorgó a los países europeos ayuda económica con un costo de más de trece millones de dólares. Desde esa perspectiva la expansión de la OTAN es clave para asegurar que el siglo XXI no sea una repetición del siglo XX. Traducido al lenguaje crítico: que no sean los enemigos de los valores euronorteamericanos los buitres que se alimenten de la descomposición social, política y económica de la región después de la devastación causada por el régimen comunista. El costo de la expansión de la OTAN y de la integración de Europa excomunista al Occidente es una buena inversión en el futuro de Estados Unidos.

Según los abogados de la ampliación de la OTAN, la propuesta ha tenido un efecto saludable sobre la política de Rusia. Talbott mencionó en su discurso que el presidente Yeltsin había hecho un gran avance para conciliar las diferencias entre Rusia y Ucrania. Aceptó las resoluciones del Consejo Europeo de respetar los derechos humanos, de abolir la pena capital, de luchar contra el racismo, la tortura y de proteger las minorías nacionales. Los rusos y los norteamer-

<sup>6</sup> *Idem.*

ricanos llegaron a participar juntos en las fuerzas militares de la OTAN en Bosnia. Su deseo de buscar la aceptación en Europa como igual entre pares obligó a Yeltsin a firmar un acuerdo con los Países Bálticos, sobre todo Letonia, que reconocía las fronteras entre estos países y Rusia que la URSS había violado en 1940 a consecuencia del tratado Molotov-Ribbentrop suscrito en 1939. Con la promesa de integrarse a la OTAN se podía esperar también que los checos, los polacos y los húngaros contribuirían a que la OTAN y Rusia profundizaran los lazos de cooperación.<sup>7</sup>

Mientras que el secretario de Defensa y el subsecretario de Estado persuadían a la élite política y a la opinión pública temerosa del efecto que la expansión de la OTAN ocasionaría en la oposición política a Yeltsin y preocupada por el costo para el gobierno, el mismo octubre de 1997, Warren Christopher, secretario de Estado entre 1993 y 1997, y William J. Perry, secretario de Defensa entre 1994 y 1997, apoyaron el esfuerzo de sus colegas por medio de la prensa. Los exsecretarios argumentaron que la cooperación entre la OTAN y Rusia era posible y ya había dado sus primeros frutos en Bosnia en donde los soldados rusos combatían al lado de los soldados norteamericanos en las fuerzas militares de la OTAN.<sup>8</sup>

La difusión orquestada de la posición norteamericana en favor de la ampliación de la OTAN fue recibida con cierto escepticismo fuera del medio militar y gubernamental. ¿Por qué arriesgar a través de un arreglo de guerra fría lo que el Occidente ya consiguió: a saber, que Rusia dejara de ser una amenaza para los países que yacen al occidente de sus fronteras? Si los sistemas políticos y económicos dejaron de dividir a Europa ¿por qué debe persistir la línea divisoria militar?<sup>9</sup> ¿Por qué expandir la OTAN cuando hasta el director de la CIA, George Tenet, puso la pobreza, la contaminación, los movimientos de refugiados, el narcotráfico, los conflictos étnicos, la escasez de agua, de tierra cultivable y la proliferación de armas como los peligros principales que amenazan la seguridad del mundo? Al señalar

---

<sup>7</sup> Strobe Talbott, "A New NATO, a New Europe, a New Russia", 16 de octubre de 1997, Internet.

<sup>8</sup> Warren Christopher y William J. Perry, "NATO's True Mission", *The New York Times*, 21 de octubre de 1997.

<sup>9</sup> Ronald Steel, "Instead of NATO", *The New York Review of Books*, núm. 1, vol. XLV, 15 de enero de 1998, p. 21.

---

que Rusia sigue siendo un enemigo en potencia, ¿no pone en peligro la expansión de la OTAN las negociaciones sobre la reducción de las cabezas nucleares entre Rusia y Estados Unidos?<sup>10</sup>

Las razones por las que la expansión de la OTAN prosiguió su curso esperado en 1997, en Madrid, y fue ratificada por el Senado norteamericano en abril de 1998 a pesar de las preguntas incómodas de los pesimistas y de la oposición, se deben además de a la preocupante inestabilidad política, económica y de seguridad en Rusia, a que los países de Europa central y oriental siguen temiendo a Rusia sin ocultar que buscaban en la OTAN un ala protectora en caso de una agresión del este.

Por otra parte, la ampliación de la OTAN ha tenido en Estados Unidos el apoyo público suficiente debido a que detrás del aparente optimismo sobre los beneficios que traerá, la élite política norteamericana oculta su preocupación no sólo por la caótica situación de una Rusia armada, sino por su deseo de manipular las palancas del control político y militar europeo en caso de tener que frenar tanto la posible belicidad proveniente de Rusia como de Alemania. En diciembre de 1997 el ex asesor de la seguridad nacional, Zbigniew Brzezinski, dejó entrever en una reunión de la OTAN en Varsovia que el poder de Alemania sigue siendo uno de los problemas centrales de la seguridad europea en el siglo XX.<sup>11</sup>

## La OTAN y Rusia

Los defensores de la ampliación de la OTAN no lo dicen abiertamente, pero consideran a Rusia un poderío militar que amenaza la paz mundial, y sobre todo la europea, gracias a la lenta y contradictoria consolidación del estado democrático y de reglas nuevas y claras del desarrollo económico. Este hecho hace imperativa la perpetuación y la expansión de la alianza para crear un contrapeso a la caótica y volátil situación rusa, país en el que se dice domina la ley de Kalashnikov a falta de un sistema judicial confiable.<sup>12</sup> Pero también

<sup>10</sup> "NATO Wins, We Lose", *The Nation*, edición del Internet, mayo de 1998.

<sup>11</sup> Jane Perlez, "Blunt Reason for Enlarging NATO: Curbs on Germany", *The New York Times*, 7 de diciembre de 1997, citado en Steel, "Instead of NATO", pp. 21 y 23.

<sup>12</sup> David Remnick, "Can Russia Change?", *Foreign Affairs*, enero-febrero, 1997, p. 36.

están convencidos de que la seguridad europea y mundial no puede llevarse a cabo sin incorporar a Rusia en las estructuras de la OTAN como un socio. Sin Rusia, Europa no sería más, sino menos, estable.

Los lazos entre Rusia y los antiguos miembros del Pacto de Varsovia fueron disueltos totalmente en 1993 cuando los antiguos aliados rusos manifestaron su intención de ingresar en la OTAN. El presidente Yeltsin se negó a considerar la expansión de la alianza hacia el este, en parte por las presiones ejercidas por los militares y los políticos del viejo cuño de cuyo apoyo Yeltsin dependía para mantenerse en el poder en una situación interna inestable. La oposición ultranacionalista a Yeltsin utilizaba la expansión de la OTAN como agua para su molino electoral.

En respuesta a aquellos pronunciamientos sobre la supuesta amenaza a la seguridad rusa si la OTAN se ampliaba, y en señal de no dejar a los países de Europa central y oriental en la estocada, William Clinton introdujo en 1994 la política de "Partnership for Peace" (Asociación para la Paz). Mediante este programa los países del antiguo bloque adverso, incluyendo a Rusia, podían participar en los ejercicios de la OTAN y en operaciones conjuntas para ayudar a sofocar la guerra en Bosnia.<sup>13</sup>

La medida funcionó temporalmente. En 1995 tanto el presidente Yeltsin, como los demás partidos rusos, hicieron nuevamente su caballo de Troya de la oposición a la expansión de la OTAN para ganar votos en las elecciones parlamentarias de diciembre y presidenciales de 1996. Yeltsin, quien ganó las elecciones y de esta forma legitimó su posición de estadista,<sup>14</sup> obligó a la OTAN a tomar en cuenta los intereses reales e imaginarios de Rusia. De no ser así, se temía, Rusia podría compensar su pérdida de participación en la política europea con el reforzamiento de su influencia en Asia central y en el Lejano Oriente. Así, después del programa de Asociación para la Paz, la OTAN firmó en mayo de 1997 el Acta fundacional entre la OTAN y Rusia, la cual comprometía a ambas partes a la colaboración en la preservación de la seguridad europea. Ese mismo mes se creó el Con-

---

<sup>13</sup> Leslie Holmes, *Post-Communism. An Introduction*, Durham, Duke University Press, 1997, pp. 310-311; Javier Solana, "Europa está atravesando un periodo crucial", *Revista Española de Defensa*, marzo, 1997, NATO World Wide Web Interface.

<sup>14</sup> Vladimir Votapek, "Prezidentské volby-Rusko 1996", *Politologická Revue*, núm. 2, diciembre, 1996, p. 50.

---

---

sejo Euroatlántico de Asociación (Euro-Atlantic Partnership Council) en el que incluyó a los miembros de los países no alineados, a los Países Bálticos y a los estados de la comunidad independiente con el propósito de borrar las líneas divisorias que la confirmación de la ampliación de la OTAN creaba.

Si bien la OTAN se comprometió a no dar un paso sin antes consultar a Rusia, el presidente Yeltsin ha seguido oponiéndose a la expansión de la OTAN porque sabe que la razón tácita de su ampliación sigue siendo la defensa europea contra la posible agresión rusa y un recordatorio de que Rusia se ha convertido en un país de segundo orden. La asociación de Rusia y la OTAN no puede cambiar la realidad de que su influencia en Europa central y oriental disminuyó radicalmente.

Si frente a Rusia la OTAN combina la cautela con la firme determinación de no retroceder es porque hasta ahora Rusia no ha desarrollado una estructura coherente de gobierno que permitiera entrever su política de defensa. La fragmentación evidente del mando de las fuerzas militares llevada a cabo por Yeltsin con el objetivo de restarle poder al ejército como conjunto aumenta la posibilidad de un ataque nuclear por accidente.<sup>15</sup> Según uno de los analistas cercanos a las instituciones militares norteamericanas, Stephen Blank, la democracia en Rusia no está amenazada por la expansión de la OTAN, sino por la falta de demócratas en su seno. Según esta lógica, una OTAN más poderosa es necesaria para poder defenderse mejor en caso de que Rusia fuera gobernada por los extremistas que tendrían cuidado antes de invadir a los antiguos aliados, ahora miembros de la OTAN. Pero es sobre todo lo imprevisible de la situación rusa en la que se visualizan varios escenarios posibles lo que explica por qué los países de Europa central y oriental están tan deseosos de ingresar en la OTAN.<sup>16</sup>

Otros expertos en el estudio de la capacidad militar rusa actual y del estado de su economía excluyen la posibilidad de una amenaza militar inmediata para los países de Europa central y oriental, aunque admiten que hay quien quisiera emprender una aventura de

<sup>15</sup> Stephen Black, "Russia's Armed Forces: Issues and Trends", *Perspectives*, núm. 9, invierno, 1997-1998, pp. 11-22.

<sup>16</sup> Leslie Holmes, *op. cit.*, p. 315.

ese tipo. La incapacidad que el ejército demostró en el conflicto de Chechnya, en donde fue finalmente derrotado, y el estado crítico en el que se encuentran las fuerzas militares rusas, apoyan esta perspectiva.<sup>17</sup> Aunado a lo anterior, se argumenta que Rusia hoy ya no es un país imperialista, y que desde 1991 ha habido rupturas radicales con el pasado soviético. El país que era extremadamente centralizado dejó de ser controlado desde Moscú al grado que el gobierno publica decretos que las autoridades locales, afines o antagónicas al centro, adoptan o ignoran. En el mismo sentido se ha observado que una de las diferencias fundamentales entre la Rusia de hoy y la Unión Soviética es el rechazo de sus ciudadanos de regresar al maximalismo comunista y a adoptar la xenofobia de los nacionalistas duros.<sup>18</sup> ¿Puede ser que el trágico legado de la historia soviética no ha permitido a los países occidentales, Estados Unidos sobre todo, a pensar en Rusia a partir de otros términos que no fueran los concebidos por los ideólogos de la guerra fría?

### Los países incluidos en la OTAN

A principios de 1991, Checoslovaquia, Polonia y Hungría anunciaron su intención de salirse del Pacto de Varsovia el siguiente julio. Hungría fue todavía más lejos y aceptó el ofrecimiento de la OTAN de ser un miembro asociado (sin derecho a voto). Los acontecimientos se precipitaron y en julio el Pacto fue disuelto. Ante la creciente inestabilidad poscomunista en la región y ante el históricamente condicionado temor a la tradicional expansión imperial rusa, los gobiernos de los tres países de Europa central fueron enfáticos en su decisión de acercarse al Occidente vía la OTAN como la garantía de su seguridad.

En 1997 los presidentes de la República Checa, Václav Havel, de Hungría, Árpád Göncz, y de Polonia, Aleksander Kwasniewski, fueron entrevistados por la prensa. Se les pidió que manifestaran su posición sobre la expansión de la OTAN como si estuvieran debatiendo

---

<sup>17</sup> Václav Kotyk, "Vnitropolitický vývoj Ruska a jeho vztah k Polsku", Vladimír Leska *et al.*, *Rusko, Polsko, střední Evropa: dedictví minulosti a současnost*, Praga, Ústav Mezinárodních Vztahů, p. 104.

<sup>18</sup> David Remnick, *op. cit.*, p. 46.

---

---

do ante el Senado norteamericano. Havel, sobre todo, aprovechó la oportunidad para criticar a los que se oponían a la ampliación de la OTAN a la luz de la guerra en la antigua Yugoslavia y de otros conflictos nacionalistas en Europa poscomunista. Havel recurrió a los ejemplos históricos y a su conocida retórica moralizante en apoyo de sus argumentos. El presidente checo —notorio crítico del egoísmo de los países poderosos frente a los débiles, del consumismo de algunas sociedades y su falta de solidaridad con aquellas que carecen de lo más elemental para la subsistencia, de la voracidad y corrupción de los nuevos ricos en los países poscomunistas— tampoco dejó a Estados Unidos a salvo de su censura. La ampliación de la OTAN debía verse como la garantía para la expansión de la paz y de la estabilidad y no como la continuación de la política de las superpotencias que subyacía a la división del mundo en esferas de influencia.<sup>19</sup> Sin embargo, el lado contrario de la política de dominación no era la del aislamiento. Estados Unidos concentraba lo mejor y lo peor de la civilización moderna: instituciones democráticas, inmenso desarrollo científico y tecnológico, pero también una ciega veneración del perpetuo crecimiento y consumo sin miramientos del impacto destructivo sobre el medio ambiente, del estímulo a la uniformidad y a la banalidad promovidas por la televisión y los anuncios comerciales. Por estas razones, la forma en que Estados Unidos asume la responsabilidad por el mundo contribuirá a la civilización global con estos o aquellos valores.<sup>20</sup>

En defensa de la expansión de la OTAN frente a sus oponentes, Göncz adujo que a Hungría no le motivaba el miedo de alguna agresión sino la búsqueda de seguridad y estabilidad. La guerra en Yugoslavia demostró que por sí solos los europeos eran incapaces de resolver una crisis de tal envergadura. Contradiciendo su primera aseveración, el presidente húngaro afirmó: "Hungría es un país pequeño con fronteras de difícil resguardo, rodeada por siete países, y no quiere jugar el papel de defensa en la periferia de Europa".<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Václav Havel, "Nesmíme promarnit jedinecnou sancí", *Nová Přítomnost*, diciembre, 1997, pp. 2-4.

<sup>20</sup> Václav Havel, "The Charms of NATO", *The New York Review of Books*, núm. 1, vol. XLV, 15 de enero de 1998, p. 24.

<sup>21</sup> Árpád Göncz, "Nejlevnější cesta k zajištění stability", *Nová Přítomnost*, diciembre, 1997, p. 5.

Hungría es vecino de un país en guerra y de países como Rumania y Eslovaquia que tienen minorías húngaras constantemente atemorizadas y manipuladas. Hungría trata de reducir su estado de vulnerabilidad con la integración a la OTAN, pues en los países como ella la seguridad tiene que ser colectiva a falta de su capacidad de defenderse sola.<sup>22</sup> En el referéndum que se llevó a cabo en noviembre de 1997, 85% de los húngaros dio el sí a la incorporación de su país en la OTAN.

Históricamente Polonia ha sido encerrada entre dos potencias, Alemania y Rusia, y en repetidas ocasiones su soberanía fue violada por ambas. Es por ello que Polonia ha buscado a otros países en quién apoyarse para resguardar su seguridad nacional y, de esta manera, balancear su posición ineludible entre Berlín y Moscú. Polonia espera de su integración en la OTAN que Estados Unidos sea el garante de su seguridad. No fue sorprendente, entonces, que de los tres presidentes entrevistados Kwasniewski fue el que más abiertamente se expresó en favor de la idea euroatlántica, misma que le otorgaba a Estados Unidos un papel prominente en la política de la seguridad europea. Sin ambages, Kwasniewski asumió el compromiso de participar económicamente en el presupuesto de la OTAN, inclusive invirtiendo en la defensa un porcentaje superior al del crecimiento económico nacional. Más aún, Kwasniewski propuso la colaboración de Polonia para que países como Rumania, Eslovenia y los Países Bálticos pudieran tener acceso a la membresía en la OTAN: "Solamente de esta manera podemos rellenar las trincheras de la guerra fría".<sup>23</sup> ¿Tiene Polonia miedo a Rusia? "No", respondió Kwasniewski, "no tendremos miedo a nuestro vecino, siempre y cuando continúe por el camino del desarrollo democrático para evitar la descomposición que es el origen de las peores revoluciones".<sup>24</sup> Dicho de otra manera, a medida que la estabilidad política no es un hecho en Rusia —y a todas luces no lo es—, Polonia no está segura de que su soberanía será respetada.

En julio de 1997 los jefes de gobiernos de los países miembros de la OTAN se reunieron en Madrid para invitar a los tres países arriba

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> Aleksander Kwasniewski, "Amerika musí v Evrope zustat", *Nová Prítomnost*, diciembre, 1997, p. 6.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 7.

---

mencionados a ingresar en la alianza. Su incorporación formal se llevará a cabo en abril de 1999 en ocasión del cincuenta aniversario de la fundación de la OTAN.<sup>25</sup>

La seguridad colectiva es, sin duda alguna, el objetivo buscado por los tres países aceptados en la primera ronda de la ampliación de la OTAN. Estos países no hablan sino de los beneficios que significará su ingreso en la alianza. Los críticos de la expansión, sin embargo, nos recuerdan que una OTAN sin cambios estructurales internos parece limitarse a mover sus fronteras hacia el este sin tomar en cuenta los problemas específicos y los intereses nacionales de cada uno de los nuevos miembros, quienes no tendrán las mismas prerrogativas a la hora de tomar decisiones sobre las acciones militares y las garantías con ellas asociadas que los miembros fundadores. Los nuevos miembros tendrán un papel subordinado a los primeros.<sup>26</sup>

El secretario y los consejeros de la OTAN hablan de cambios efectuados al interior de la organización en cuanto a su misión, estructura y organización. Sin embargo, la integración militar de los nuevos miembros parece que seguirá el patrón tradicional de fomentar costosos ejércitos nacionales de cada uno en lugar de promover unidades multinacionales financiadas colectivamente. La condición de su ingreso en la OTAN es la imitación de la organización y del entrenamiento de los ejércitos nacionales y de su equipamiento militar tal como los de los miembros de la OTAN.<sup>27</sup> Su costo ineludiblemente afectará los de por sí escasos recursos para el desarrollo económico que es la condición de primer orden para alcanzar la estabilidad social como la mejor arma defensiva de la seguridad interna. Adicionalmente, este patrón de integración en la OTAN perpetuará la dependencia de los nuevos miembros de sus "mentores" occidentales.

## Los países excluidos de la OTAN

Las condiciones *sine qua non* para tener acceso a la OTAN son el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la transformación

<sup>25</sup> Dobroslav Matejka (ed.), *Madridský summit NATO*, Praga, Česká atlantická komise, 1997.

<sup>26</sup> Petr Robejsek, "Nové cesty k bezpečnosti. Plaidoyer pro 'sametové' rozšíření NATO", *Politická Revue*, núm. 1, año 3, 1997, p. 149.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 150.

de la economía dirigida por el estado a una dirigida por el mercado y la consolidación de la solvencia económica porque la integración en la alianza será costosa y, en teoría al menos, correrá a cargo de cada país. Según el criterio de Estados Unidos, la mayoría de los países del este y sur de Europa no cumplen alguno o todos los requisitos para poder incorporarse a la alianza. Éstos son: Eslovaquia, Eslovenia, Croacia, Yugoslavia, Bulgaria, Rumania y Estonia, Letonia y Latvia. Sin embargo, en la lógica de los arquitectos de la OTAN ampliada, el deseo de estos países de pertenecer a la alianza los motivará a redoblar esfuerzos para homologar sus estructuras políticas y económicas con las estructuras occidentales y a superar los obstáculos del pasado comunista que yacen en el camino para lograrlo. En todas sus declaraciones la OTAN es enfática en que sus puertas están abiertas a todos aquellos países que desean ingresar en la alianza siempre y cuando se comprometan a compartir los valores políticos y económicos del Occidente.

Los dos países que también querían ser postulados como candidatos a miembros de la OTAN eran Eslovenia y Rumania.<sup>28</sup> Tras las bambalinas no fueron aceptados por la presión norteamericana. De la declaración oficial firmada por los jefes de los estados miembros de la OTAN se desprenden los criterios que determinaron su exclusión.<sup>29</sup> Además de argüir que se trata de democracias no consolidadas, su exclusión parece reflejar más bien la consideración del costo económico de la ampliación de la alianza y de la inevitable perturbación política en la región dominada anteriormente por Rusia y Yugoslavia. A la luz de la exclusión de Rumania y Eslovenia de la primera ronda de la expansión de la OTAN se pone de manifiesto que la alianza procede midiendo y mitigando los efectos negativos que la acompañan y que en lugar de otorgar la seguridad buscada podría desestabilizar aún más la región de Europa central, sur y oriental.

No es por demás señalar que al día siguiente de firmarse la declaración final de invitación a Polonia, Hungría y República Checa para ingresar en la OTAN, el 9 de julio de 1997, la alianza dio un paso

---

<sup>28</sup> Kveta Subrtová, "Madridsky summit: jak sly dny a hodiny", *Madridsky summit NATO*, op. cit., p. 74.

<sup>29</sup> "Madridská deklarace o euroatlantické bezpečnosti a spolupráci přijatá nejvyššími představiteli států a vlád zúčastněnými na zasedání Severoatlantické rady v Madridu 8. cervence 1997", *Madridsky summit NATO*, op. cit., pp. 13-24.

---

más al firmar la Carta sobre la asociación especial entre la OTAN y Ucrania. En la misma, las dos partes se comprometen a la colaboración de Ucrania en las iniciativas militares de la OTAN; a su vez, la OTAN se compromete a cooperar en la preservación de la seguridad de Ucrania después de que ésta renuncie a su armamento nuclear.<sup>30</sup>

Desde la perspectiva de los excluidos la exclusión no se justifica, pues a consecuencia del colapso del bloque soviético, y terminada la guerra fría, se cayó el sistema internacional creado en Versalles en 1919 y confirmado en Yalta en 1945. Al desintegrarse ese orden mundial, basado en el balance de poder y la división en esferas de influencia, quedó un vacío de poder. Los estados que se habían creado sobre las ruinas de los antiguos regímenes, como Yugoslavia, y que no se han podido integrar en las estructuras europeas, sufren una involución y regreso a las enemistades originales entre las naciones que las caracterizaron mientras formaban parte de los imperios otomano y austro-húngaro. Para evitar que las instituciones ilegítimas y la mafia llenen el vacío de poder en el sistema internacional, las instituciones europeas deben integrar a los países poscomunistas en sus estructuras existentes, sin dilación y condiciones. En realidad, son los países ex comunistas los que han reafirmado la razón de ser de la OTAN al buscar su ingreso en la alianza como el único modo de evitar los riesgos de seguridad de la era poscomunista en toda Europa.<sup>31</sup>

Los países poscomunistas que mayor intervención han requerido por parte de la OTAN han sido Yugoslavia y los estados de la antigua federación, y son al mismo tiempo los países que menos cumplen las condiciones de ingreso en la alianza. A raíz de la guerra que se desató en 1991, sus economías sufrieron desarticulaciones que solamente la inversión extranjera puede ayudar a reparar. Si bien ésta ha llegado desde que la guerra se detuvo a fines de 1995 y las economías de Croacia y Yugoslavia empezaron a crecer, los problemas de su política exterior sin solución y la lenta privatización de sus empresas industriales han impedido que se les considerara como miembros potenciales de la OTAN. Paradójicamente, la solución que

<sup>30</sup> "Charta o zvláštním partnerství mezi Organizací severoatlantické smlouvy a Ukrajinou", *Madridský summit NATO, op. cit.*, pp. 27-33.

<sup>31</sup> Ognan Mincev, "Rozšíření Nato, Rusko a Balkán", *Nová Pritomnost*, núm. 7, 1997, pp. 17-20.

la OTAN y las Naciones Unidas han dado a la crisis yugoslava en 1995, a través de los Acuerdos de Dayton, no garantiza que no se renueve. Se prevé que la división de la antigua federación, según las diferencias étnicas, en lugar de propiciar una división en territorios multiculturales y multinacionales será una fuente de futuros conflictos.

El dilema de la seguridad que enfrenta Europa en los Balcanes no se reduce a Yugoslavia. El fin de la guerra fría creó un desbalance militar en la región entre los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, Rumania y Bulgaria, y los miembros de la OTAN, Turquía y Grecia. Mientras que los primeros dos sufrieron una merma en su capacidad defensiva al desintegrarse el bloque soviético, los otros dos países cuentan con los armamentos modernos de la alianza de la que son miembros. Además, las dificultades económicas, políticas y sociales inherentes a la transformación estructural de Bulgaria y Rumania han debilitado aún más su capacidad de defensa. Su integración en la OTAN no sólo proporcionaría un sistema de control y de superación de la desigualdad militar en la región, sino que podría fungir como intermediario legítimo en el conflicto turco-griego.<sup>32</sup>

Eslovaquia no ha sido elegida como candidato a miembro de la OTAN porque se le considera como el país que menos reformas económicas y políticas ha estado dispuesto a emprender y que más se parece al antiguo régimen centralista, nacionalista y xenófobo. Su relación conflictiva con Hungría en torno a la minoría húngara hace cuestionable su transformación y compromiso democráticos. Por ejemplo, su gobierno suprimió el uso del húngaro en el trato oficial entre esa minoría y el gobierno eslovaco.

Aunado a lo anterior, la misma población eslovaca está dividida en torno al ingreso en la OTAN. En el referéndum que se llevó a cabo a fines de 1997, el primer ministro Vladimir Meciar ejerció presión para que fueran excluidas las preguntas sobre la membresía en la OTAN y sobre la elección directa del presidente pese a que los partidos políticos de oposición abogaban porque la opinión pública fuera consultada.<sup>33</sup>

Controlado por el primer ministro, el referéndum fue además una muestra del problema de la identidad nacional, que ha ido acom-

---

<sup>32</sup> *Idem*, pp. 19-20.

<sup>33</sup> Marián Lesko, "Slovensko v postreferendovej ére", *Nová Prítomnosť*, julio, 1997, pp. 26-27; Miroslav Kusy, "Slovakia '97", *Perspectives*, núm. 9, invierno, 1997-1998, pp. 45-51.

---

pañando la transformación eslovaca del régimen comunista al régimen democrático. La integración a la OTAN, todavía más que la integración a la UE, significa la subordinación a los mandos militares de la alianza y la cesión de la soberanía nacional a las estructuras transnacionales. Si Eslovaquia decidió separarse de Bohemia y Moravia a partir de 1993 fue precisamente porque en la antigua Federación checoslovaca era considerada como un país de segundo orden. Por otra parte, el gobierno actual de Eslovaquia, más que el de la República Checa, toma precauciones en su relación con Rusia, pues la membresía en la OTAN implica la obligación de defender a cualquier país-miembro atacado por uno que no lo es.<sup>34</sup>

Los países del Báltico han respondido a la condición de la OTAN de cumplir con la democracia en lo político y con la apertura al exterior en lo económico para poder ser sus miembros, haciendo precisamente eso. Pero además, los tres países se dedicaron a construir puentes diplomáticos hacia Rusia para que sus alianzas con el Occidente fueran posibles e irreversibles. Como una condición previa para armonizar sus relaciones con Rusia, los tres países del Báltico exigieron que su vecino reconociera las fronteras anteriores a 1940, mientras que Rusia pidió que las minorías rusas en los tres países fueran tratadas con equidad. Ambas partes dieron pasos en esa dirección con el fin de estrechar relaciones con los socios occidentales.<sup>35</sup>

## Conclusiones

Refiriéndose a Europa, el primer secretario general de la alianza, Lord Hastings Ismay, dijo lapidariamente que la OTAN fue creada para que “los norteamericanos estén adentro, los rusos afuera y los alemanes abajo”. Esta retórica de la guerra fría está hoy fuera de lugar, pero no cabe duda de que la expansión de la OTAN le da una renovada oportunidad a Estados Unidos para penetrar en los espacios políticos y económicos dejados por la Unión Soviética. Para ello

<sup>34</sup> Ivo Samson, “Deklamativnosť, deklarativnosť y reálnopolitická rovina v súčasnej slovenskej integracnej politike”, *Mezinárodní vztahy*, núm. 3, 1996, pp. 30-39.

<sup>35</sup> Paul Goble, “Drawing Borders Geographic and Political”, OMRI, Internet, 20 de octubre de 1997.

cuenta con la aprobación sin reserva de los países que desean integrarse en la alianza.

Rusia ha estado temporalmente satisfecha con las iniciativas de la OTAN para incluirla en sus decisiones sobre la seguridad europea, pero sus protestas contra la ampliación de la OTAN no han cesado. Rusia teme caer en el aislamiento a medida que continúan las negociaciones de los países de Europa central y oriental para integrarse en la OTAN y en las fuerzas militares regionales multinacionales (como la alianza entre Polonia, Alemania y Dinamarca con sede en Szczecin, Polonia y en el Triángulo de Weimar entre Alemania, Francia y Polonia), y a medida que los Países Bálticos busquen cada vez más estrecha cooperación con Estados Unidos como paso previo a su integración en las estructuras europeas.

Las protestas de Rusia contra la expansión de la OTAN hacia el este tienen también fines de política interior. En la cámara baja del parlamento ruso, la Duma, el presidente Yeltsin enfrenta una fuerte oposición que demanda inclusive su dimisión. Sus adversarios utilizan la ampliación de la OTAN como prueba de su ineptitud no sólo para conducir la política económica del país sino también la exterior. La expansión de la OTAN hacia el este probablemente no significa una amenaza militar para Rusia, pero sí busca someterla a las reglas políticas, económicas y militares dictadas por el Occidente, y para mantenerla políticamente en jaque en caso de suscitarse situaciones militares imprevistas.

La expansión de la OTAN ha despertado un debate a favor y en contra. Se teme que en lugar de unificar a Europa la OTAN puede fortalecer la perpetuación de la división en el continente. Los que temen la ampliación selectiva de la OTAN y la UE aducen que se puede contribuir a ensanchar la diferencia entre los países ricos que prosperarán adentro y los pobres que quedarán afuera; que si bien desaparecerán las fronteras entre el este y el oeste, se crearán otras entre los miembros y los no miembros y que esta separación puede ser a la larga tan peligrosa como la separación impuesta por la cortina de hierro.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Stephen Heinz, "Nové jistoty, nové hrozby. Evropa por první vlne rozšiřování NATO", *Nová Přítomnost*, núm. 7, 1997, pp. 16-17.

---

Aunado al costo político, la integración en la OTAN tendrá un costo económico como consecuencia de la restructuración militar de los nuevos miembros para que sus ejércitos y capacidades militares sean compatibles con los demás miembros y para poder defenderse a sí mismos y a los otros socios. La restructuración incluye cambios en los sistemas de mando, tácticas militares y participación en el presupuesto de la OTAN. Pero se ha reconocido que hoy en día existe una diferencia en la concepción de las economías europeas y la norteamericana; que el modelo socioeconómico europeo va a la zaga del norteamericano debido a que es menos ágil, regula más la actividad económica y gasta más en el sector social. Los países como Francia y Suecia decidieron regresar al modelo de gobierno socialdemócrata para hacer frente a los retos de la globalización, la restructuración de la planta productiva y del mercado de trabajo. Los gastos destinados a sufragar los costos de la ampliación de la OTAN mermarán las inversiones en las economías nacionales. Este problema será más agudo en los países de los así llamados mercados emergentes.

Si bien los tres países elegidos para obtener la membresía de la OTAN habían recibido dos terceras partes de toda la inversión en Europa central y oriental en los primeros años de la década de los noventa, para 1996 tanto la República Checa como Hungría recibieron menos inversión que en 1995. La inversión total disminuyó de 14 mil millones de dólares en 1995 a 12 mil millones. Polonia fue el único país que en el mismo lapso incrementó su inversión de 3 700 a 5 200 millones de dólares. Eso se debió a la política de privatización más sensata y transparente en Polonia que en los otros dos países en donde las bancarrotas llegaron a ser frecuentes y escandalosas. En la República Checa, por ejemplo, el gobierno tuvo que dimitir cuando a fines de 1997 perdió la credibilidad de la nación a raíz de fraudes financieros que se le habían descubierto al partido gobernante. La pregunta que se impone es si los nuevos aspirantes a la membresía de la OTAN podrán pagar el costo de la integración sin ser a costa de su desarrollo armónico, gradual y sostenido.

Se ha dicho ya que la seguridad de cada país, en el este, centro y occidente de Europa, depende menos de una hipotética invasión del ejército ruso y tal vez más del alejamiento de las subversiones causadas por las bancarrotas, las migraciones, la discriminación racial, el crimen organizado y la corrupción. Tanto los miembros de

la OTAN, como los aspirantes a serlo, reconocen que la inversión extranjera dependerá de la estabilidad en esos países y que ésta será el muro de contención contra las amenazas no militares y las bélicas. La expansión de la OTAN prosigue su curso aunque las economías de los países aceptados en la membresía de la OTAN no crecen según fue previsto e inclusive enfrentan problemas de estabilidad política interna. ¿En estas condiciones, será Estados Unidos quien pagará el costo de su integración como una inversión en su propio futuro?