

**EL ACTA FUNDACIONAL O.T.A.N.-RUSIA:
¿UN NUEVO DESAFÍO PARA LA SEGURIDAD EUROPEA
EN EL SIGLO XXI?**

Por D. JUAN ANTONIO PAVÓN PÉREZ
*Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Extremadura*

SUMARIO

- I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS
- II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO BÁSICO DEL ACTA
- III. NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTA Y DE LAS DISPOSICIONES QUE CONTIENE
- IV. CONSIDERACIONES FINALES

«El Acta Fundacional protegerá a Europa y el mundo de una nueva confrontación, convirtiéndose en base de una asociación nueva, justa y estable donde se contemplen los intereses de seguridad de todos y cada uno de los signatarios del documento.»

BORIS YELTSIN
(París, 27 de mayo de 1997)

«La tarea que tenemos por delante está clara: dar vida a este documento aprovechando al máximo las oportunidades recién creadas. Por su parte, la Alianza está decidida a embarcarse en una ambiciosa asociación que nos ayudará a dejar atrás de una vez por todas las divisiones de Europa. No se trata sólo de un sueño; este documento constituirá una guía práctica que nos permitirá cruzar el umbral del siglo XXI.»

JAVIER SOLANA,
Secretario General de la O.T.A.N.
(París, 27 de mayo de 1997)

«Estamos decididos a crear un futuro en el que la seguridad europea no sea un juego de compensaciones: donde si gana la O.T.A.N., Rusia pierde y donde la fortaleza de Rusia es la debilidad de la Alianza. Estos son los planteamientos del pasado, y estamos en una nueva era. Juntos hemos de construir una Europa nueva en la que cada nación sea libre y donde todas las naciones libres se unan para fortalecer la paz y la estabilidad de todos.»

BILL CLINTON
(París, 27 de mayo de 1997)

«Al firmar el Acta Fundacional de una nueva organización de seguridad europea, en la que Rusia desempeñará plenamente su papel, hemos dejado atrás medio siglo de malentendidos, confrontación y división de nuestro continente.»

JACQUES CHIRAC
(París, 27 de mayo de 1997)

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

Como se sabe, el 27 de mayo de 1997 se firmó en París el Acta Fundacional¹ sobre las Relaciones, Cooperación y Seguridad Mutuas entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Federación Rusa², bien es cierto que tras la celebración de arduas y prolongadas negociaciones que posibilitaron finalmente su adopción³. Ni que decir tiene que tanto los Estados miembros de la Alianza Atlántica⁴ como Rusia⁵ se han apresurado a mostrar su satisfacción, sin ambages, por

¹ El Acta Fundacional puede consultarse íntegramente en la sección de documentación de la *Revista de O.T.A.N.*, n.º 4, julio-agosto 1997 o bien por Internet en la dirección: <http://www.nato.int/>.

² Sobre el Acta Fundacional O.T.A.N.-Rusia pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos doctrinales: Gautier, P., «Accord et engagement politique en droit des gens. À propos de l'Acte Fondateur sur les Relations, la Coopération et le Sécurité Mutuelles entre l'O.T.A.N. et la Fédération de Russie, signé à Paris le 27 mai 1997», *A.F.D.I.*, 1997, págs. 82-92; Brandenburg, U., «O.T.A.N. y Rusia: una asociación natural», *Revista de la O.T.A.N.*, n.º 4, julio-agosto 1997, págs. 17-21; Sergeev, Y., «Socios, no adversarios», *Revista de la O.T.A.N.*, n.º 1, primavera 1998, págs. 15-18; Klaiber, K. P., «Las relaciones O.T.A.N.-Rusia un año después del acuerdo de París», *Revista de la O.T.A.N.*, n.º 3, otoño 1998, págs. 16-19; Afanasievskii, N., «On the N.A.T.O.-Russia Founding Act», en *International Affairs* (Moscow), vol. 43, 1997, n.º 4, págs. 158-163; Joxe, A., «L'Acte fondateur O.T.A.N.-Russie, lecture», *Le Débat Stratégique*, n.º 32, mayo 1997, págs. 4 y ss.; Müllerson, R., «N.A.T.O. enlargement and the N.A.T.O.-Russian Founding Act: the interplay of law and politics», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 47, 1998, n.º 1, págs. 192-204; Delpech, T., «La question russe après l'accord avec l'O.T.A.N.», *Politique Étrangère*, 3/1997, págs. 279-289; Facon, I., «La Russie, l'O.T.A.N. et l'avenir de la sécurité en Europe», *Politique Étrangère*, 3/1997, págs. 291-305; Roubinski, Y., «La Russie et l'O.T.A.N.: une nouvelle étape?», *Politique Étrangère*, 4/1997, págs. 543-558; Nordquist, M. H., «The framework in the Founding Act for N.A.T.O.-Russia joint peacekeeping operations», en *The law of military operations*, Newport, R.I., 1998, págs. 129-156.

³ En este sentido, U. Brandenburg ha puesto de manifiesto con claridad como las negociaciones del Acta no fueron sencillas, y ello a pesar de que pareció imperar en ambas partes el compromiso común con la construcción de una nueva Europa cimentada en la cooperación. En palabras del citado autor «había que superar los errores de apreciación con que se contemplaba a la O.T.A.N. y sus intenciones, y aportar soluciones que preservaran la integridad de ambos lados y su capacidad para adoptar decisiones y asumir responsabilidades». Ciertamente, pese a la complejidad de tales negociaciones, éstas prosperaron a buen ritmo impulsadas por el interés mostrado por ambas partes, siendo así que ha sido su intensidad y franqueza la que ha propiciado mayores cotas de comprensión y respeto mutuos. (Brandenburg, U., «O.T.A.N. y Rusia: una asociación natural», *op. cit.*, pág. 18).

Asimismo, desde el punto de vista soviético, Y. Roubinski describe el proceso que condujo a la conclusión del Acta Fundacional entre Rusia y la O.T.A.N. sin olvidar la cuestión de la ampliación de la Alianza Atlántica hacia los países del Este y el rechazo ruso a la hora de contemplar tal posibilidad como telón de fondo.

⁴ Véanse como las afirmaciones vertidas por los máximos dirigentes aliados, y reproducidas algunas de ellas al inicio de este trabajo, son lo suficientemente ilustrativas al respecto.

⁵ En la dirección apuntada, se ha pronunciado I. Sergeev, ministro de Defensa de la Federación Rusa, al poner de manifiesto que «el acuerdo alcanzado sobre consultas y cooperación permanentes en el marco del Consejo Conjunto Permanente O.T.A.N.-Rusia puede proporcionar una base

la firma de dicho instrumento internacional, siendo así que han dejado de lado, siquiera por un instante, los recelos mutuos —sobre todo, los motivados por la espinosa cuestión de la ampliación de la O.T.A.N. a los países del Este, hecho éste que como no podía ser de otra manera no resulta del agrado de aquélla— que han guiado sus relaciones en el pasado más inmediato.

En mi opinión, no creo que pueda resultar muy difícil adivinar, antes de todo, la importancia y trascendencia de dicho instrumento internacional, y ello a la luz, fundamentalmente, de los cambios operados en Europa desde el final de la guerra fría⁶, siendo así que el viejo continente parece emprender durante el siglo XXI un camino incierto, pero al mismo tiempo apasionante, en la configuración de la nueva arquitectura de seguridad europea para el próximo milenio. En semejantes términos parecen caminar las consideraciones efectuadas por la doctrina internacionalista una vez visto el caluroso acogimiento dispensado al compromiso alcanzado⁷.

En este sentido, como el propio instrumento deja bien sentado en la parte introductoria donde se define el objeto del Acta Fundacional, y que hace las veces de preámbulo, «*la O.T.A.N. y Rusia no se consideran adversarias*», sobre todo, en la medida en que comparten un objetivo común, esto es, «*eliminar los vestigios de la época de confrontación y rivalidad y fortalecer la confianza mutua y la cooperación*». Como se puede apreciar con nitidez, el contenido del Acta es lo suficientemente fascinante como para llamar poderosamente la atención de los internacionalistas preocupados por la seguridad continental y, por extensión, de la comunidad internacional en su conjunto.

A decir verdad, éste no ha sido el único motivo que ha despertado el interés de la doctrina por el Acta Fundacional, ya que la forma adoptada por este

favorable para extender la cooperación y alcanzar soluciones mutuamente aceptables para los problemas que existen entre Rusia y la O.T.A.N.» (Sergeyev, I., «Socios, no adversarios», *op. cit.*, pág. 17).

⁶ Vid. Caracuel Raya, M. A., *Los cambios de la O.T.A.N. tras el fin de la guerra fría*, Tecnos, Madrid, 1997.

⁷ De este modo, y a título meramente indicativo, T. Delpéch ha puesto de relieve que «si les dispositions diplomatiques et militaires de l'Acte fondateur sont exploitées, une ère d'authentique rapprochement entre les multiples composantes du continent européen peut en résulter, avec la participation de la Russie». Ahora bien, que duda cabe que ello queda condicionado según la autora a «la voluntad occidental de jouer pleinement le jeu de la consultation et de la coopération ainsi que de la perception qu'a la Russie de ses intérêts de sécurité à la fin de la guerre froide», Delpéch, T., *La question russe après l'accord avec l'O.T.A.N.*, *op. cit.*, pág. 280. En parecidos términos se ha pronunciado U. Brandenburg al considerar que el Acta Fundacional O.T.A.N.-Rusia «resulta importante por sí misma y constituye un éxito significativo de dos destacados contribuyentes a la seguridad europea. No se trata de compensar a Rusia por la ampliación de la Alianza; el hecho de que la O.T.A.N. y Rusia se reúnan con regularidad maximizará el potencial de cooperación en momentos de crisis, minimizando las posibilidades de que vuelvan a surgir nuevas confrontaciones», *op. cit.*, pág. 21. Por último, en opinión de I. Sergeyev, «se trata de un documento sumamente significativo a nivel internacional que, sin duda, jugará un papel importante en las relaciones europeas», *op. cit.*, pág. 15.

acuerdo internacional ha resultado igualmente interesante para los autores⁹. En este orden de ideas, como tendremos ocasión de examinar más adelante, el propio preámbulo parece adelantar, ya desde un primer momento, el carácter fundamentalmente «político» de los compromisos adquiridos por los signatarios del documento, sobre todo, cuando precisa que «*la asunción de este compromiso al nivel político más alto marca el inicio de una relación, fundamentalmente nueva, entre la O.T.A.N. y Rusia*».

Como quiera que sea, se impone como objetivo básico de este trabajo, una vez realizadas estas brevísimas consideraciones introductorias, la tarea de comentar y analizar con detalle la estructura y el contenido del Acta Fundacional O.T.A.N.-Rusia, así como averiguar su incierta naturaleza *jurídica y/o política*. Asimismo, nos concierne concluir con unas consideraciones finales en las que se pondrán de manifiesto, de manera primordial, los avatares más relevantes de la aplicación y puesta en marcha del documento examinado en sus dos años de existencia y las perspectivas de futuro de un instrumento internacional llamado a hacer las veces de vaso comunicante entre los Estados miembros de la O.T.A.N. y la Federación Rusa en todas aquellas cuestiones relacionadas con la seguridad europea.

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO BÁSICO DEL ACTA

La estructura general del Acta Fundacional consta de una primera parte en la que hallamos una serie de disposiciones introductorias que hacen las veces de Preámbulo, enunciándose de este modo, eso sí, muy genéricamente, el espíritu que inspiró la adopción del documento.

En concreto, el prólogo del acuerdo define el objeto del Acta, de tal manera que los Estados miembros de la O.T.A.N. y la Federación Rusa «*partiendo de un profundo compromiso político contraído al más alto nivel político, construirán juntas una paz duradera y abierta en el área euroatlántica, fundamentada en los principios de democracia y seguridad en la cooperación*», a la vez que la intención de ambas es desarrollar «*una asociación fuerte, estable y duradera sobre la base del interés común, la reciprocidad y la transparencia*». Más aún, el preámbulo insiste en la índole política de los compromisos asumidos al añadir que «*la asunción de este compromiso al nivel político más alto marca el inicio de una relación, fundamentalmente nueva, entre la O.T.A.N. y Rusia*». Asimismo, describe de forma sucinta las transformaciones operadas en el seno de la O.T.A.N. y Rusia.

Por lo demás, hallamos una última parte, referida a las disposiciones finales, en la que se ha de tener presente esencialmente una cláusula de entrada en vigor⁹ y dos cláusulas finales, una relativa al número de ejemplares auténticos y

⁸ Vid. Gautier, P., «Accord et engagement politique en droit de gens. À propos de l'Acte Fondateur...», *op. cit.*, págs. 82 y 83, y Müllerson, R., «N.A.T.O. enlargement and the N.A.T.O.-Russian Founding Act: the interplay of law and politics», *op. cit.*, págs. 192 y ss.

⁹ Ésta dispone que «La presente Acta entrará en vigor en la fecha de su firma», esto es, el 27 de mayo de 1997. Para ello, «La O.T.A.N. y Rusia adoptarán las medidas necesarias para asegurar su puesta en práctica conforme a su procedimientos.»

lenguas originales¹⁰ y otra concerniente a los mecanismos de publicidad previstos en ella¹¹.

En cualquier caso, lo que nos interesa destacar es el *corpus* del acuerdo que está formado por cuatro partes: I. Principios; II. Mecanismo de consultas y cooperación, el Consejo Conjunto Permanente O.T.A.N.-Rusia; III. Áreas de consultas y cooperación; IV. Cuestiones políticas y militares. Antes de llevar a cabo el examen, más o menos detallado, de cada una de estas partes queremos señalar finalmente que el contenido del Acta no se encuentra estructurado en artículos, tal y como suele suceder en cualquier tratado formal, sino en párrafos no numerados y divididos en las cuatro partes mencionadas.

- i) La primera parte, que alude a los *Principios*, establece como punto de partida el principio de que «*la seguridad de todos los Estados de la comunidad euroatlántica es indivisible*», para mostrar seguidamente la voluntad de la O.T.A.N. y de Rusia en el fortalecimiento de la O.S.C.E., «*única organización de seguridad paneuropea*», y en el desarrollo progresivo de «*su papel como instrumento fundamental en el ámbito de la diplomacia preventiva, prevención de conflictos, gestión de crisis, rehabilitación posterior a un conflicto y cooperación en materia de seguridad regional*».

No obstante, el Acta se cuida de clarificar suficientemente que no afectará a la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como tampoco influirá o dañará en el papel que debe desempeñar la O.S.C.E. como organización general y global de consultas, toma de decisiones y cooperación en su área de acción, y como acuerdo regional en los términos del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas¹².

En esta línea de argumentación, debemos hacer notar que, con el propósito de lograr los objetivos ahora mencionados, el Acta Fundacional enuncia los principios que presidirán las relaciones entre ambos signatarios. De este modo, junto a los principios clásicos, tales como la abstención del recurso a la amenaza o el empleo de la fuerza, el respeto de la soberanía de los Estados, etc., el texto recoge otros principios de creación más reciente como por ejemplo la «*transparencia mutua en la formulación y puesta en práctica de*

¹⁰ En concreto precisa que «La presente Acta se establece en dos ejemplares originales en lengua francesa, inglesa y rusa.»

¹¹ Según el Acta «El Secretario General de la O.T.A.N. y el Gobierno de la Federación Rusa remitirán al Secretario General de las Naciones Unidas y al Secretario General de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa el texto de la presente Acta, solicitando que la distribuya entre todos los miembros de sus organizaciones.»

¹² Cfr. Gautier, P., «Accord et engagement politique en droit des gens. À propos de l'Acte fondateur...», *op. cit.*, pág. 83. Asimismo, U. Brandenburg precisa abiertamente que el Acta Fundacional O.T.A.N.-Rusia «no subordina la O.T.A.N. a ninguna otra organización, no pudiendo en modo alguno reducir la efectividad política o militar de la Alianza, incluida su capacidad para asumir su compromiso de seguridad con los miembros actuales o futuros», *op. cit.*, pág. 21.

la política de defensa» o «el reconocimiento del papel fundamental que juegan en el desarrollo de la prosperidad común y la seguridad global, la democracia, el pluralismo político..., el respeto a los derechos humanos... y el desarrollo de libres economías de mercado».

- ii) La segunda parte del documento establece las reglas de funcionamiento del *mecanismo de consultas y cooperación política*¹⁹, creado sin otro propósito que hacer realidad las actividades y objetivos previstos en el Acta y desarrollar planteamientos comunes sobre seguridad europea y problemas políticos, siendo así que instituye el *Consejo Conjunto Permanente O.T.A.N.-Rusia* (C.C.P.).

El objetivo primordial de este órgano consultivo será, tal y como precisa el mismo Acta, «instaurar niveles crecientes de confianza, una unidad de propósito, y hábitos de consulta y cooperación entre la O.T.A.N. y Rusia, con el fin de fortalecer la seguridad de una y otra y de todos los países de la región euroatlántica, sin merma para la seguridad de ninguno». Más aún, «si surgiera algún desacuerdo, la O.T.A.N. y Rusia se esforzarán por resolverlo en un espíritu de buena voluntad y respeto mutuo, dentro de un marco de consultas políticas».

En la dirección apuntada, cabe indicar que el papel de este foro consultivo es bastante elemental en la medida en que pretende proporcionar «*un mecanismo de consultas, coordinación y, en la mayor medida posible, cuando convenga, de decisiones conjuntas y acciones conjuntas sobre cuestiones de seguridad de interés común*». Más concretamente, la estructura ideada debe operar como

¹⁹ En este sentido, nos concierne quizá poner de relieve la larga e inveterada «tradición» de los Estados miembros de la O.T.A.N. respecto a la celebración de «consultas políticas» en su seno como punto de arranque y referente válido del mecanismo de consultas y cooperación creado por el Acta Fundacional, si bien es verdad que no podemos obviar la inexistencia de un hábito de consultas políticas entre los miembros de la O.T.A.N. y Rusia. Ahora bien, tal y como ha puesto de relieve U. Brandenburg, «al establecer esquemas y hábitos de consulta y cooperación, el Acta puede hacer desaparecer errores de apreciación, pero, sobretudo, permitirá que se desarrolle la relación en interés de toda Europa en los próximos años y decenios», *op. cit.*, pág. 21. Cuestión aquélla que, por otra parte, ha sido objeto de especial consideración por parte de la doctrina internacionalista que se ha interesado por el tema y que quizá habría que tener presente, siendo así que, entre los trabajos existentes, cabe citar los siguientes: Bastid, S., «L'obligation de consultation politique pour les États parties au Traité de l'Atlantique Nord», *A.F.D.I.*, vol. I, 1955, págs. 464-470; Brossio, «Consultation and the Alliance», *Survival*, n.º 16, 1974, págs. 115 y ss.; Cleveland, H., «The Golden Rule of Consultation»; Hill, R., «Political Consultation in N.A.T.O.», 27 (6 Wellesley Papers 1978); del mismo autor, «Political Consultation in N.A.T.O.: Parliamentary and Policy Aspect», 79 (Canadian Dep't of Nat'l Defence O.R.A.E. Mem. n.º M72, 1975); Holmes, J. W., «Fearful Symmetry: The Dilemmas of Consultation and Coordination in the North Atlantic Treaty Organization», *International Organization*, n.º 22, 1968, págs. 821-840; N.E.F.F., «N.A.T.O. Political Consultation: Fact or Myth?», vol. 23, n.º 1, 1975, págs. 7 y ss.; Rose, C., «La consultation politique au sein de l'Alliance», *Revue de l'O.T.A.N.*, vol. 31, n.º 1, 1983, págs. 1-5; Kirgis, F. L., «N.A.T.O. Consultations as a Component of National Decision-Making», *A.J.I.L.*, vol. 73, 1979, págs. 372-406; del mismo autor, *Prior consultation in international law. A study of state practice*, Charlottesville, 1983, págs. 198-244; Saule, R. M., *N.A.T.O. and its Activities: A Political and Juridical Approach on Consultation*, New York, 1979.

un lugar privilegiado de concertación para que «una vez logrado el consenso en el curso de las consultas, tomar decisiones conjuntas y poner en marcha acciones conjuntas caso a caso, incluyendo la participación, sobre una base equitativa, en la planificación y preparación de operaciones conjuntas, y las operaciones de mantenimiento de la paz bajo autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o responsabilidad de la O.S.C.E.».

En cualquier caso, estas disposiciones presuponen la concesión de ciertas garantías a Rusia respecto al papel que ha de desempeñar en la nueva arquitectura de seguridad europea, toda vez que no podemos olvidar como ésta se sintió en cierta medida marginada en la última fase de las crisis bosnia¹⁴. No obstante, no hay que olvidar que ambas partes se aprestan a aclarar de inmediato que tales consultas no versarán sobre las cuestiones internas de la O.T.A.N., los Estados miembros de la O.T.A.N. o Rusia.

Ahora bien, las disposiciones siguientes se encargan de precisar con rotundidad que «las disposiciones de la presente Acta no otorgan ni a la O.T.A.N. ni a Rusia, en modo alguno, derecho a vetar las acciones de la otra parte, como tampoco se entrometen ni restringen el derecho de la O.T.A.N. y de Rusia a adoptar decisiones o llevar a cabo acciones libremente. No pueden utilizarse como medio para perjudicar los intereses de otros Estados». De esta manera, parece quedar bastante patente el deseo de excluir cualquier posibilidad de que Rusia pueda bloquear las acciones y decisiones de la O.T.A.N. —sobre todo, claro está, en lo referido a la ampliación de aquélla y a la gestión de ciertas crisis—, a la vez que la Alianza tampoco se inmiscuirá en aquellas acciones rusas que no fuesen de su agrado¹⁵.

En cualquier caso, como se ha señalado, no sin acierto, «aún cuando las consultas en el seno del C.C.P. no siempre desemboquen en posiciones comunes, sí reducen al mínimo los malentendidos y posiciones contradictorias que pueden aparecer en una crisis. Sobre todo estas consultas demuestran que la O.T.A.N. y Rusia no han sucumbido a la lógica fatalista de señalarse mutuamente como eternos adversarios»¹⁶.

Asimismo, las actividades a realizar por el Consejo Conjunto Permanente descansarán en los principios de reciprocidad y transparencia. Para ello, en el transcurso de tales consultas ambas partes procederán al intercambio

¹⁴ Roubinsky, Y., *op. cit.*, pág. 554.

¹⁵ Roubinsky, Y., *op. cit.*, pág. 554, y Brandenburg, U., *op. cit.*, pág. 21. No obstante, como ha señalado abiertamente I. Facon, ciertos países de Europa central y oriental y algunos Estados occidentales han expresado su inquietud respecto al margen de maniobra que el Acta Fundacional otorga a Rusia a pesar de las disposiciones ahora comentadas; Facon, I., «La Russie, l'O.T.A.N. et l'avenir de la sécurité en Europe», *op. cit.*, págs. 302 y 303, sobre todo, si la O.T.A.N. pudiese perder capacidad para actuar con independencia. Sin embargo, en palabras de U. Brandenburg «los elementos del Acta Fundacional no resultan ni restrictivos ni lesivos para ninguna de las partes a la hora de adoptar decisiones o llevar a cabo acciones de forma independiente», *Ibidem.*, pág. 21.

¹⁶ Rühle, M., «El papel de la O.T.A.N. en la seguridad europea», *Revista de la O.T.A.N.*, n.º 4, invierno 1998, págs. 20-23, pág. 22.

mutuo de información a cerca de los retos de seguridad con los que se enfrentan y de las medidas que tienen intención de adoptar para hacerles frente.

Respecto al funcionamiento del Consejo Conjunto Permanente, se ha de poner de manifiesto, eso sí muy básicamente, que éste se reunirá a diferentes niveles y bajo formas distintas de conformidad con las cuestiones objeto de tratamiento y los deseos de ambas partes. De este modo, las reuniones se convocarán dos veces al año a nivel de ministros de Asuntos Exteriores y a nivel de Ministros de Defensa, y mensualmente a nivel de embajadores y/o representantes permanentes ante el Consejo del Atlántico Norte. Es más, se contempla también la posibilidad, cuando se estime conveniente y llegado el caso, de reunirse a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno.

- iii) Acto seguido, en la tercera parte del documento se especifican con profusión las áreas concretas de consultas y cooperación entre ambas partes, todas ellas ligadas, como no, a la seguridad y estabilidad en la región euroatlántica, o bien relacionadas con crisis concretas, incluida la contribución de ambas a tal cometido. Así, al construir sus relaciones, la O.T.A.N. y Rusia concentrarán su atención en áreas específicas de interés común, tales como prevención y resolución de conflictos y gestión de crisis, operaciones conjuntas de mantenimiento de la paz, intercambio recíproco de informaciones, cuestiones de control de armamentos, cuestiones de seguridad nuclear, lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas, etc.¹⁷. No obstante, el Acta Fundacional hace la salvedad de que, como no podía ser de otra manera, únicamente podrán contemplarse nuevas áreas de consulta de común acuerdo entre ambas partes.
- iv) La sección cuarta del compromiso ésta dedicada a un tema sumamente delicado, esto es, al tratamiento de las «*cuestiones políticas y militares*». De este modo, el texto no duda en hacerse eco de uno de los temas más sensibles para Rusia íntimamente ligado a la ampliación de la O.T.A.N. a los países del Este, esto es, la cuestión nuclear:

¹⁷ Asimismo, entre las materias que serán objeto de consideración el Acta no silencia, entre otras, la prevención de la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas, y sus medios de lanzamiento, lucha contra el tráfico de material nuclear y el fortalecimiento de la cooperación en áreas específicas de control de armamentos, incluidos los aspectos políticos y de defensa de la proliferación; mejora de la circulación aérea a escala regional, incremento de la capacidad de circulación aérea e intercambios mutuos, cuando convenga, para fomentar la confianza mediante el aumento de las medidas de transparencia e intercambio de información con relación a la defensa aérea, y aspectos relacionados de la gestión/control del tráfico aéreo; incremento de la transparencia, capacidad de predicción y confianza mutua con respecto al tamaño y papeles de las fuerzas convencionales de los Estados miembros de la O.T.A.N. y Rusia; puesta apunto de proyectos de cooperación, decididos de común acuerdo, sobre cuestiones económicas, medioambientales y científicas relacionadas con la defensa; conducción de actividades y ejercicios conjuntos para la preparación en caso de emergencias civiles y auxilio en desastres.

«Los Estados miembros de la O.T.A.N. reiteran que no tienen ninguna intención, proyecto ni razón para desplegar armas nucleares en territorio de los nuevos miembros, como tampoco ninguna necesidad de alterar el despliegue nuclear de la O.T.A.N. o su política nuclear, ni tampoco prevén ninguna necesidad futura de hacerlo. Esto incluye el hecho de que la O.T.A.N. ha decidido que no tiene ninguna intención, proyecto ni razón para establecer depósitos de armamento nuclear en territorio de dichos miembros, ni mediante la nueva construcción de nuevas instalaciones destinadas al almacenamiento, ni mediante la adaptación de viejas instalaciones dedicadas al almacenamiento nuclear».

En cualquier caso, cierto es que la doctrina rusa se ha apresurado a señalar que estas disposiciones, que como sabemos constituían uno de los principales objetivos rusos en la negociación del Acta Fundacional, conlleva ciertos *déficit normativos* de acuerdo con sus pretensiones. Más concretamente, o dicho de otra manera, Rusia hubiese deseado llevar a cabo la formulación de la disposición reproducida como una obligación jurídico-internacional formal, y no únicamente como una mera declaración de intención, en la medida en que, de este modo, cabría siempre la posibilidad de ser revisada unilateralmente en cualquier momento en función de las circunstancias imperantes en un futuro más o menos próximo¹⁸.

Asimismo, el documento contempla en esta parte una serie de compromisos, llamémosles *«precontractuales»*, en el marco de las negociaciones concernientes a la adaptación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales (F.A.C.E.), de 19 de noviembre de 1990, siendo así que los Estados miembros de la O.T.A.N. y Rusia se comprometen a concluir un acuerdo en este sentido¹⁹. Para ello, el Acta Fundacional precisa los objetivos y los parámetros²⁰ que deben guiar la adap-

¹⁸ Roubinski, Y., *op. cit.*, pág. 555. En esta misma dirección, I. Facon ha indicado que «si l'Acte fondateur propose au Kremlin des compensations politiques et des concessions militaires, il n'est pas juridiquement contraignant; formulé de manière très vague, il peut faire l'objet d'une remise en cause» (Facon, I., «La Russie, l'O.T.A.N. et l'avenir de la sécurité en Europe», *op. cit.*, pág. 303). Por otra parte, respecto al no convencional... T. Delpech ha apuntado sin recelos que «Non seulement l'Acte fondateur entre l'O.T.A.N. et la Russie reprend les engagements unilatéraux de l'Alliance atlantique selon lesquels il n'y ni intention, ni plan, ni besoin de déployer des armes nucléaires sur les nouveaux territoires, mais ces trois non ont été complétés par un quatrième, aux conséquences plus importantes, sur les infrastructures (non déploiement d'infrastructures destinées aux armes nucléaires). Certes, il en s'agit pas d'un engagement contraignant sur le plan juridique, mais portée politique est telle qu'il faudrait un changement drastique de la politique de Moscou pour justifier un revirement de l'O.T.A.N. sur ces points» (Delpech, T., «La question russe après l'accord avec l'O.T.A.N.», *op. cit.*, pág. 287).

¹⁹ Ello se hará, a ser posible, «lo más urgentemente que se pueda y, como primer paso de este proceso buscarán, junto a los demás Estados Partes del Tratado F.A.C.E., la conclusión, lo más pronto posible, de un acuerdo marco que establezca los elementos básicos» de un Tratado F.A.C.E. adaptado.

²⁰ Un objetivo primordial de la adaptación del Tratado F.A.C.E. para ambas partes debería ser la reducción significativa, y de manera compatible con los imperativos de defensa legítimos de cada uno de los Estados Partes, de la cantidad total de Equipo Limitado por el Tratado que se permite dentro del área de aplicación de dicho Tratado. Por tanto, la O.T.A.N. y Rusia no dudan en alentar a los Estados Partes del Tratado F.A.C.E. a estudiar las posibilidades de introducir reducciones en su derecho a disponer de material F.A.C.E., y ello en el marco de un esfuerzo global por lograniveles de equipamiento inferiores, coherentes con la transformación del entorno de seguridad en Europa.

tación del Tratado F.A.C.E., sin olvidar en modo alguno la conducta que deberán tener presente ambas partes en el transcurso del período de negociación²¹.

A su vez, hay que apuntar, con carácter general, que ambas partes trabajarán unidas en la configuración de un modelo de seguridad común y global para la Europa del siglo XXI. En este sentido, el texto establece de manera primordial que *«Los Estados miembros de la O.T.A.N. y Rusia parten del principio de que la adaptación del tratado F.A.C.E. contribuirá a garantizar el mismo grado de seguridad para todos los Estados Partes, independientemente de su pertenencia a una alianza político-militar, a la vez que preserva y fortalece la estabilidad y continúa impidiendo que se produzca un incremento de fuerzas, desestabilizador en las distintas regiones de Europa y en el continente europeo en su conjunto»*²².

III. NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTA Y DE LAS DISPOSICIONES QUE CONTIENE

Como se sabe, cuando se pretende determinar la naturaleza jurídica o política de un acuerdo internacional la regla básica que debe operar no es otra que

Es más, la O.T.A.N. y Rusia proponen a los demás Estados Partes proceder a la adaptación del Tratado F.A.C.E. sin otra determinación que permitir a los Estados Partes alcanzar, eso sí, mediante un proceso transparente y de cooperación, conclusiones relativas a las reducciones que estén dispuestos a llevar a efecto y a los techos nacionales resultantes de Equipo Limitado por el Tratado. De esta manera, estos serán entonces codificados como límites obligatorios del Tratado adaptado, que será aprobado por consenso entre todos los Estados Partes, y revisado en el año 2001 y, en adelante, cada cinco años. Es precisamente en este contexto en el que los Estados Partes tomarán en consideración todos los niveles de Equipo Limitado por el Tratado, establecidos por el Tratado F.A.C.E. original para todo el área comprendida entre el Atlántico y los Urales, las reducciones sustanciales acometidas desde entonces, los cambios experimentados por la situación de Europa y la necesidad de garantizar que no sufra merma alguna la seguridad de ningún Estado.

²¹ El texto dispone concretamente que «Los Estados miembros de la O.T.A.N. y Rusia se comprometen a ejercer la moderación durante el período de negociación, tal como prevé el Documento sobre Ámbito y Parámetros, con relación a los despliegues y capacidades actuales de sus fuerzas armadas convencionales y en particular a los niveles de fuerzas y despliegues dentro del área de aplicación del tratado, de manera que se evite cualquier evolución de la situación en materia de seguridad en Europea que reduzca la seguridad de alguno de los Estados Partes». Ahora bien, el Acta pone de manifiesto enseguida que dicho compromiso no perjudica las posibles decisiones voluntarias de los distintos Estados Partes de reducir sus niveles de fuerzas o sus despliegues, o sus intereses legítimos de seguridad.

Además, en el transcurso de tales negociaciones los Estados miembros de la O.T.A.N. y Rusia, junto a los demás Estados Partes «buscarán el fortalecimiento de la estabilidad desarrollando aún más las medidas encaminadas a prevenir cualquier concentración de fuerzas convencionales en las regiones acordadas de Europa, incluida Europa Central y Oriental, que pueda plantear una potencial amenaza». En esta dirección, el Acta Fundacional deja constancia de la aclaración de las intenciones de ambas partes respecto a sus posturas de fuerza convencional en el nuevo entorno de seguridad de Europa y de su disposición para celebrar consultas sobre la evolución de las mencionadas posturas en el marco del Consejo Conjunto Permanente.

²² Por consiguiente, el Tratado F.A.C.E. adaptado «fortalecerá aún más la transparencia militar mediante el incremento del intercambio de información y la verificación, permitiendo el eventual ingreso de nuevos Estados Partes».

la búsqueda de la voluntad de los sujetos que le han dado la vida. Desde este punto de vista, que duda cabe que dicho cometido interpretativo sólo es posible si se procede a examinar con minuciosidad las características del instrumento analizado y el contexto en el que se ha producido su alumbramiento. En esta dirección, cabe recordar que la Corte Internacional de Justicia, cuando hubo de pronunciarse acerca de la naturaleza de ciertos textos informales en el marco de los asuntos de los ensayos nucleares (declaraciones francesas) y de la plataforma continental del mar Egeo (comunicado conjunto greco-turco), tomó en consideración fundamentalmente el contenido del texto concernido²³, así como los términos empleados y las circunstancias que habían precedido a su adopción²⁴.

Pues bien, tal y como avanzamos ya en las consideraciones introductorias al referirnos al preámbulo, y a las que ahora nos remitimos, de un examen pausado del Acta Fundacional O.T.A.N.-Rusia cabe inferir que los Estados firmantes del documento han proyectado concluir un acuerdo político. En cualquier caso, llegar a semejante conclusión es el corolario de toda una serie de operaciones interpretativas, no exentas de ciertas dificultades, que tienen como principal propósito bucear en el contenido, en la forma y denominación del texto, así como en la conducta seguida por los propios Estados partes.

- i) Desde el punto de vista del contenido, se puede apreciar, bien es cierto que sin excesiva dificultad, los recelos del Acta a la hora de mencionar la expresión «obligaciones», sean éstas calificadas de jurídicas o políticas, a lo largo de todo el texto analizado. Valga de ejemplo de lo afirmado las disposiciones relativas a la creación y funcionamiento del Consejo Conjunto Permanente O.T.A.N.-Rusia²⁵.

Sea como fuere, y a pesar de constituir un compromiso político, no podemos sino reconocer que el Acta posee un contenido obligacional mínimo. En cualquier caso, si bien es verdad que el preámbulo del Acta Fundacional precisa que la O.T.A.N. y Rusia parten «*de un profundo compromiso político contraído al más alto nivel político*», expresión esta que por otra parte no permite por sí sola confirmar sin cierta ambigüedad el alcance puramente político del Acta, quizá hubiese sido preferible disipar cualquier duda posible introduciendo expresamente la calificación política de este instrumento en su título o en una de sus cláusulas²⁶.

- ii) Respecto a la forma, parece lógico pensar que es ésta y la concreta redacción y gradación de sus disposiciones la que hace posible distinguir el Acta

²³ *Essais nucléaires (Australie c./France)*, arrêt, C.I.J. Rec. 1974, pág. 270, & 51.

²⁴ *Plateau continental de la mer Egée*, arrêt C.I.J. Rec. 1978, pág. 39, & 95.

²⁵ Ahora bien, en palabras de P. Gautier «*les engagements souscrits restent sans doute limités mais il en demeure pas moins vrai que l'Acte possède un contenu obligatoire minimal, qui n'est nullement inférieur à celui des nombreux accords de coopération que les Etats concluent fréquemment en recourant à la forme d'un traité classique*», *op. cit.*, pág. 85.

²⁶ Gautier, P., *op. cit.*, pág. 85.

Fundacional de 1997 de un acuerdo jurídico-internacional, y ello es así por muy sorprendente que pueda parecer realizar tal afirmación en un ordenamiento internacional tan poco formalista como el que tenemos.

En este sentido, la creciente proliferación de acuerdos políticos entre Estados, o mejor dicho de acuerdos informales, y el interés mostrado por la doctrina²⁷ puede revelar, a lo mejor, una cierta inclinación o propensión respecto al criterio formal en tanto que indicio de calificación de los instrumentos internacionales. Como se sabe, los acuerdos informales poseen un perfil bastante singular en la medida en que adoptan formas muy semejantes a las de los tratados aunque «tout en cultivant un certaine déviance par rapport au traité classique, ce qui est censé refléter la volonté politique de leurs auteurs»²⁸.

Así, un ejemplo paradigmático de acuerdo internacional político o no vinculante jurídicamente lo constituye sin duda alguna el Acta Final de Helsinki de 1975²⁹ donde se pueden hallar no pocas cláusulas de estilo habituales en los tratados —tales como mención de lenguas oficiales, ejemplares auténticos, firma, etc.—. Sin embargo, los autores que han examinado su naturaleza jurídica han acudido frecuentemente al criterio formal para demostrar la intención de los Estados participantes de concluir un *acuerdo entre caballeros*. De este modo, el apelativo «acta final» viene referido normalmente a un simple proceso verbal de una conferencia que no está destinada de antemano como tal a producir efectos de derecho. En cualquier caso, la terminología no es un elemento determinante como carácter propio de un acuerdo o un compromiso internacional, siendo así que un instrumento así denominado puede constituir perfectamente un acuerdo jurídico si esa es la voluntad de sus autores.

²⁷ Vid. sobre este particular, entre otros, los siguientes trabajos: Eisemann, P., «Le gentlemen's agreements comme source du droit international», *J.D.I.*, 1979, págs. 326 y ss.; Lauterpacht, E., «Gentlemen's Agreements», Fest. F. A. Mann, Múnich, 1977, págs. 381 y ss.; Wessels, B., *Gentlemen's Agreements*, Arhem, 1984; Aust, A., «The theory and practice of informal international instruments», *I.C.L.Q.*, 1986, págs. 787 y ss.; Schachter, O., «The twilight existence of non binding internationale agreements», *A.J.I.L.*, 1977, págs. 296 y ss.; Munch, F., «Non-Binding Agreements», *ZaoRV*, 1969, págs. 1 y ss.; del mismo autor, «Non-Binding Agreement», *E.P.I.L.*, vol. 7, 1984, págs. 353 y ss.; Bothe, M., «Legal and non legal norms—a meaningful distinction in international relations?», *N.Y.I.L.*, 1980, págs. 65 y ss.; Virally, M., «La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique», *A.I.D.I.*, 1983, págs. 206 y ss.

²⁸ Gautier, P., *op. cit.*, pág. 86.

²⁹ Para un estudio detallado de la naturaleza jurídico-política del Acta Final de Helsinki pueden consultarse los siguientes trabajos doctrinales: Mariño Menéndez, F., «Seguridad y Cooperación en Europa: El Acta Final de Helsinki», *R.I.E.*, vol. 2, n.º 3, 1975, págs. 639-659; Ghebalí, V. Y., «L'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et les Nations Unies», *A.F.D.I.*, 1975, págs. 73-127; Prevost, J. F., «Observations sur la nature juridique de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe», *A.F.D.I.*, 1975, págs. 129-153; Fawcett, J., «The Helsinki Act and International Law», *RBDI*, 1977, págs. 5 y ss.; Nincic, N., «Les implications générales juridiques et historiques de la déclaration d'Helsinki», *R.C.A.D.I.*, 1977, I, págs. 49 y ss.

En esta línea de razonamiento, cabe sostener la existencia de bastantes semejanzas con el texto del Acta Fundacional O.T.A.N.-Rusia de 1997, tales como la utilización exclusiva del término «compromiso» para describir las obligaciones creadas, el empleo en lengua inglesa del término *will* y no de *shall*—utilizado éste último en el marco de los acuerdos jurídicos—, la ausencia de artículos, etcétera.

Por el contrario, a diferencia del Acta final de Helsinki, el Acta Fundacional no contiene cláusula de registro, siendo así que parecería que sus autores hubiesen pretendido mantener la ambigüedad respecto a su naturaleza no jurídica. Asimismo, otra diferencia notable entre ambos instrumentos internacionales es la referida a la presencia de una cláusula de entrada en vigor en el Acta Fundacional, aunque en realidad el Acta prevé no que entre en vigor, sino más bien que despliegue sus efectos en la fecha de su firma. Por tanto, según A. Aust, la utilización de los términos «shall, agree, enter into force» implicaría la intención de concluir un tratado mientras que las expresiones «will, come into effect...» supondrían la voluntad «to create something less than a treaty»³⁰.

- iii) Finalmente, hemos de referirnos, siquiera escuetamente, a la conducta mantenida por parte de los Estados participantes, siendo así que el tratamiento dispensado al Acta Fundacional en el derecho interno de los Estados partes puede ser una muestra más de la naturaleza política del instrumento examinado. En efecto, el Acta Fundacional O.T.A.N.-Rusia no queda sometido a las formalidades previstas para la recepción en el orden interno de las disposiciones convencionales, lo que «atteste la volonté de ses auteurs de ne pas le considérer comme un accord juridiquement contraignant»³¹.

Ahora bien, pese a lo afirmado hasta el momento, no puede negarse *a priori* la eventualidad de que las disposiciones del Acta puedan desplegar cuando menos ciertas expectativas normativas o efectos jurídicos³², por muy vagas y laxas que éstas puedan ser, amén, claro está, de estar preñadas de una considerable relevancia jurídico-internacional por la materia que aquéllas abordan.

En definitiva, cabe concluir con P. Gautier que el Acta Fundacional O.T.A.N.-Rusia constituye un nuevo ejemplo de *gentleman's agreements* teniendo presente que, como se ha visto ya, cuando se emprende la delicada tarea de identificar

³⁰ Aust, A., *op. cit.*, pág. 800.

³¹ Gautier, P., *op. cit.*, pág. 87. Parece oportuno recordar que el Acta únicamente dispone que «La O.T.A.N. y Rusia adoptarán las medidas necesarias para asegurar su puesta en práctica conforme a sus procedimientos».

³² Véase al respecto el trabajo de Wengler, W., «Efectos de los acuerdos no jurídicos entre Estados», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. VIII, 1985, págs. 17-37.

la naturaleza política de tales acuerdos, el criterio formal juega un papel nada desdeñable aunque ciertamente no decisivo³³.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Visto el contenido y la naturaleza jurídica del Acta se impone finalmente hacer un balance de la labor realizada, además de aventurar cuáles pueden ser las perspectivas de futuro del acuerdo alcanzado. En esta línea de razonamiento, cabría señalar a primera vista que, tras dos años y medio de existencia, las sensaciones o sentimientos originados en ambas partes respecto a la puesta en marcha y aplicación cotidiana del Acta Fundacional O.T.A.N.-Rusia se nos antojan un tanto encontrados.

De hecho, en sus primeros pasos se ha podido constatar una intensa actividad consultiva en el seno del Consejo Conjunto Permanente (C.C.P.) en todas aquellas cuestiones internacionales que más lo requieren de conformidad, claro está, con el ámbito material al que deben circunscribirse dichas consultas políticas³⁴.

Así, desde la óptica de los Estados miembros de la O.T.A.N. se ha puesto de relieve su interés por maximizar el potencial del Acta Fundacional³⁵, toda vez

³³ En esta línea de razonamiento el citado autor pone de manifiesto que «Malgré le nombre élevé de ces instruments et l'importance de leur contenu, ceux-ci ont, par la volonté de leurs acteurs, une nature politique et il paraît vain de vouloir les intégrer de force dans le droit en leur attribuant quelque effet juridique hypothétique». Ahora bien, es cierto que «La liberté des Etats connaît cependant certaines limites et des conséquences juridiques sont susceptibles de découler de tels actes, soit lorsque cela est prévu par des règles convenues (accord interprétatif par exemple), soit par un recours au consentement implicite ou à la sanction d'un comportement». En consecuencia, conviene simplemente aceptar, a su juicio, que las fuentes del derecho internacional son múltiples y «ne se résument pas à la seule expression d'une volonté des Etats», ya que conceptos tales como consentimiento implícito, aquiescencia, *estoppel* o buena fe ofrecen al derecho sin duda alguna la posibilidad de sancionar el comportamiento de los sujetos internacionales, Gautier, P., *op. cit.*, pág. 92.

³⁴ Durante el intercambio de opiniones que se produjo en la primera reunión del Consejo Conjunto Permanente O.T.A.N.-Rusia a nivel de ministros de Defensa, celebrada en diciembre de 1997, se esbozaron un conjunto de propuestas concretas para llevar a la práctica el Acta Fundacional.

Asimismo, en la tercera reunión a nivel ministerial del C.C.P., celebrada el 28 de mayo de 1998 en Luxemburgo, se puso de manifiesto el valor de las consultas regulares celebradas respecto a la cooperación militar O.T.A.N.-Rusia en la SFOR, así como la importancia de las consultas O.T.A.N.-Rusia sobre modos de estabilizar la situación de Kosovo. Además, al revisar la puesta en práctica del Programa de Trabajo del C.C.P. para 1998, se indicó la celebración de consultas sobre mantenimiento de la paz, temas relacionados con la no proliferación, terrorismo, cuestiones nucleares y programas de desarrollo de infraestructura. Finalmente, hemos de referirnos a la Declaración sobre las pruebas nucleares de Pakistán y la India emitida por el C.C.P. O.T.A.N.-Rusia el 28 de mayo de 1998 en la medida en que los Aliados expresaron claramente su posición a los dos gobiernos en las consultas y contactos directos que mantuvieron con ellos, a la vez que la O.T.A.N. y Rusia mostraron su determinación, de acuerdo con el compromiso adquirido en el Acta Fundacional, para continuar celebrando consultas y cooperando juntas en un esfuerzo por prevenir la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas y sus sistemas de lanzamiento (*Vid.* sección de Documentación de la *Revista de la O.T.A.N.*, n.º 3, otoño 1993, D6 y D7).

³⁵ En palabras de U. Brandenburg «una simple firma de un documento, por detallado y avanzado que sea, no hará que se establezca una asociación estable y duradera entre Rusia y la O.T.A.N.

que los resultados logrados en el primer año han sido ciertamente esperanzadores³⁶. Por su parte, desde el punto de vista ruso se ha hecho hincapié con verdadera determinación en el enorme reto que supone dar vida al documento creado³⁷.

No obstante, que duda cabe que la normal aplicación del Acta Fundacional ha encontrado un serio obstáculo como consecuencia de la intervención armada de la Alianza Atlántica en la crisis de Kosovo sin el consentimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo que condujo a la suspensión de las reuniones del Consejo Conjunto Permanente (CCP) durante varios meses a iniciativa de la Federación Rusa. En la actualidad, se han constatado ya diversos intentos de reanudar las actividades y el normal funcionamiento del C.C.P., aunque es verdad que en un clima de absoluta desconfianza.

En todo caso, será el futuro quien nos habrá de ir revelando el alcance real de este acuerdo internacional para la seguridad del continente europeo. En esta línea de razonamiento, que duda cabe que la crisis de Kosovo ha constituido una seria y dura prueba a la vez que una llamada de atención respecto a la correcta aplicación del Acta Fundacional.

La asociación sólo se desarrollará si empleamos a fondo los nuevos mecanismos que aporta. La tarea que tenemos por delante está bien clara: dar vida a este documento utilizando al máximo las oportunidades recién creadas», *op. cit.*, pág. 21.

³⁶ En este sentido, se ha expresado también K. P. Klaiber. En definitiva, el citado autor concluye con optimismo que «tenemos fe en que el Acta Fundacional O.T.A.N.-Rusia nos ayudará a lograr estos objetivos. Si ya nos ha permitido elevar las relaciones O.T.A.N.-Rusia a un nivel cualitativamente nuevo, nuestra tarea será, en el futuro, perfeccionar los mecanismos de cooperación que hemos creado. En este sentido, y como sugiere su nombre, el Consejo Conjunto Permanente es más que un foro consultivo. Su característica esencial de organismo permanente contribuirá a aportar continuidad a nuestras relaciones. Estoy convencido de que avanzamos en la dirección correcta. Con el tiempo, nuestras relaciones crecerán en contenido y profundidad, afianzando la seguridad y estabilidad compartidas en todo el continente» (Klaiber, K. P., «Las relaciones O.T.A.N.-Rusia un año después del acuerdo de París», *Revista de la O.T.A.N.*, n.º 3, otoño 1998, pág. 16).

³⁷ Según I. Sergeyev, durante el intercambio de opiniones que se produjo en la primera reunión del C.C.P. O.T.A.N.-Rusia a nivel de ministros de Defensa se esbozaron ya un conjunto de propuestas concretas para llevar a la práctica el Acta Fundacional, aunque quizá «resulta prematuro hablar de unanimidad total en todas las cuestiones, y no debemos ser tan ingenuos como para esperar resultados asombrosos. No obstante, sí es obvio que tenemos un interés común por suscitar un diálogo abierto y que se han dado ya los pasos para establecer una asociación justa y equitativa» (*op. cit.*, pág. 15). Más adelante, precisa que, en su opinión, «existen dudas respecto a que estas disposiciones lleguen a implementarse plenamente, temores que quedarían justificados si el papel de Rusia en el Consejo Conjunto Permanente se viera restringido de manera arbitraria». No obstante, «estoy plenamente convencido de que a pesar de los problemas que existen, el Acta Fundacional O.T.A.N.-Rusia proporciona mayores oportunidades para el establecimiento de un clima de confianza. Esto puede facilitar la solución de las diferencias que existen en nuestras relaciones y establecer una maquinaria eficiente y productiva para la cooperación entre las instituciones militares de Rusia y de los Estados miembros de la O.T.A.N., *op. cit.*, págs. 17 y 18. Cfr., asimismo, Afanasievskii, N., «On the N.A.T.O.-Russia Founding Act», *International Affairs* (Moscow), vol. 43, 1997, n.º 4, págs. 158 y ss.

Ahora bien, ello no nos impedirá, a nuestro juicio, poner de manifiesto con optimismo las posibles virtudes del instrumento internacional analizado, avistadas éstas por la doctrina internacionalista que se ha interesado por él, y centradas fundamentalmente en la progresiva implantación de un intenso hábito de consultas políticas³⁸ entre socios, y no adversarios, una vez dejada atrás la guerra fría, que posibilite un verdadero entorno de mutuo entendimiento en el marco de una asociación estable y duradera para el próximo milenio³⁹.

³⁸ Como ha apuntado U. Brandenburg, «al establecer esquemas y hábitos de consulta y cooperación, el Acta puede hacer desaparecer errores de apreciación, pero, sobretodo, permitirá que se desarrolle la relación en interés de toda Europa en los próximos años y decenios», *op. cit.*, pág. 21.

³⁹ Al respecto la doctrina ha incidido, desde la perspectiva occidental, entre otros de la mano de T. Delpech, en la necesidad de «refoncer le partenariat et diminuer le part d'imprévu. Toutes les possibilités de consultation, de coopération et d'actions communes doivent donc être exploitées, parce qu'il est essentiel d'avoir avec la Russie des relations plus nourries et plus opérationnelles», siendo así que será necesario asimismo «multiplier les mécanismes de transparence et de vérification pour accroître la confiance réciproque, qui a encore bien des progrès à faire. Coopération sous surveillance et transparence armée répondent sans doute le mieux aux ambiguïtés de l'heure. Le prochain siècle dira s'il est possible d'aller plus loin», Delpech, T., *op. cit.*, pág. 289.