

Las últimas propuestas de Rusia para cambiar el orden de seguridad europeo creado después de la Guerra Fría

Mira Milosevich-Juaristi | Investigadora principal, Real Instituto Elcano|
@MiraMilosevich1 

Tema

Las últimas propuestas de Rusia para cambiar el orden de seguridad europeo creado después de la Guerra Fría.

Resumen

Actualmente la seguridad en Europa es más precaria que en cualquier otro momento desde el final de la Guerra Fría. Aunque es obvio que el futuro del orden de seguridad europeo está en manos de la comunidad transatlántica, llama la atención que la UE haya sido excluida de las reuniones entre Rusia y EEUU, tanto en su formato bilateral – el 10 y 21 de enero en Ginebra– como en el multilateral del marco del Consejo Atlántico-Rusia, en Bruselas el 12 de enero (coincidiendo con la reunión de 30 jefes de Estado Mayor de la OTAN), y el 13 de enero en Viena, en el marco de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Con sus tropas a lo largo de la frontera oriental de Ucrania, aparentemente a punto de invadirla, el Kremlin está emitiendo tácitamente demandas para un nuevo enfoque de la seguridad europea. Estas no son nuevas: desde finales de los años 90, el Kremlin ha expresado su desacuerdo con la ampliación de la OTAN hacia sus fronteras occidentales, pero desde la guerra de Georgia en 2008 y, sobre todo, desde el [conflicto de Ucrania en 2014](#), las acciones de Rusia han mutado de un descontento pasivo al revisionismo activo.

La [anexión de Crimea](#) no ha sido la causa de la ruptura de las relaciones entre Rusia y Occidente. Asimismo, las actuales exigencias de Moscú acerca del cambio del orden de seguridad europeo no son solo consecuencia del apoyo occidental a Ucrania, país cuya soberanía el Kremlin no reconoce, sino del empeño ruso de socavar el papel de la OTAN y EEUU en el continente europeo, el mayor obstáculo para sus ambiciones revisionistas y la mayor amenaza para su seguridad nacional.

El “Occidente colectivo” (como denominan los rusos al conjunto de EEUU, UE y OTAN), reconociendo el legítimo derecho que asiste a Moscú de proteger su seguridad nacional, no debe ceder a la presión rusa para volver a una Europa de “zonas de influencia” análoga a las establecidas en los Acuerdos de Yalta en 1945. Debe prepararse para una larga confrontación con Rusia, en la que la UE debe tener un papel destacado, pero en coordinación con la OTAN y EEUU. Todos los acuerdos y desacuerdos occidentales con Rusia deben gozar de credibilidad militar.

Análisis

Introducción

El pasado 17 de diciembre, Karen Donfried, subsecretaria de Estado para Asuntos Europeos y Euroasiáticos de EEUU, recibió dos “proyectos de tratados” del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso en sendos documentos: un borrador de “Tratado entre los Estados Unidos y la Federación de Rusia sobre garantías de seguridad” y otro de “Acuerdo sobre medidas para garantizar la seguridad de la Federación de Rusia y los Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte”. El objetivo declarado de Moscú en estas propuestas es obtener “garantías de seguridad legal de los Estados Unidos y la OTAN”¹. Al llamarlas “proyectos de tratados”, el Kremlin insinúa que no se trata de un ultimátum, sino de una propuesta, solo un punto de partida de las conversaciones. Sin embargo, se trata un chantaje en toda regla por dos razones: primero, por la afirmación del Kremlin de que, si sus propuestas no se pudieran abordar diplomáticamente, Rusia tendría que recurrir a una solución “técnico-militar”. Las propuestas de Moscú son las siguientes: (1) cese formal de la ampliación oriental de la OTAN; (2) congelación permanente de la expansión de la infraestructura militar de la Alianza (bases y sistemas de armas) en antiguos territorios soviéticos; (3) fin de la asistencia militar occidental a Ucrania; y (4) prohibición de los misiles de alcance intermedio en Europa.² La segunda razón es el contexto en el que ha surgido la propuesta rusa. Desde mediados de noviembre de 2021, el Pentágono ha detectado movimientos de 70.000 efectivos en la frontera occidental de Rusia (los servicios de inteligencia de Ucrania elevan esta cifra a 92.000) y existe la convicción de la inteligencia estadounidense de que Rusia planea invadir Ucrania con unos 175.000 efectivos a comienzos de año. Aunque el objetivo de Rusia no es anexionar más territorios si no bloquear la ampliación de la OTAN,³ no hay que tomar a la ligera el agrupamiento de las tropas rusas, porque su ambición es desactivar la cada día más intensa relación entre Ucrania y el “Occidente Colectivo” y alcanzar una finalidad estratégica mucho más amplia. Al exigir garantías jurídicas de la no incorporación a la OTAN de Ucrania y Georgia, y de la retirada de las tropas de la OTAN estacionadas en la Europa del Este desde 1997, el Kremlin propone una revisión del orden de seguridad europeo creado después del final de la Guerra Fría, para recuperar así su papel central en el continente, que solo sería posible mediante una correlativa disminución de la influencia de EEUU y la relevancia de la OTAN.

¹ “Соглашение о мерах обеспечения безопасности Российской Федерации и государств-членов Организации Североатлантического договора”, https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/.

² Dmitri Trenin, “What Putin really wants in Ukraine?”, *Foreign Affairs*, December 28, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2021-12-28/what-putin-really-wants-ukraine>.

³ La situación actual en la frontera entre Ucrania y Rusia es semejante a la del abril pasado. Véase Mira Milosevich-Juaristi (2021), “Tropas rusas en la frontera ucraniana: ¿intimidación táctica o inminente ofensiva militar?”, ARI nº 45/21, Real Instituto Elcano, 9/IV/2021, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/tropas-rusas-en-la-frontera-ucraniana-intimidacion-tactica-o-inminente-ofensiva-militar/>.

También en: Mira Milosevich, “¿Se dispone Rusia a invadir Ucrania?”, *ABC*, 15/XI/2021, https://www.abc.es/opinion/abci-mira-milosevich-dispone-rusia-invadir-ucrania-202112150228_noticia.html.

La obsesión de Moscú con la OTAN es muy antigua. Data de la Guerra Fría, aunque se convirtió en una política activa revisionista a partir de 2008. Ese año, en la cumbre en Bucarest de la Alianza Atlántica, los países miembros tomaron la decisión de prometer a Ucrania y Georgia la entrada en la Alianza, pero se negaron a aprobar sus solicitudes de un Plan de Mecanismo de Acción (MAP, en sus siglas en inglés) para la Adhesión. El compromiso dejó a todos insatisfechos. EEUU no logró asegurar un MAP para Georgia y Ucrania. Alemania y Francia se opusieron a su posible incorporación. Georgia y Ucrania se quedaron solo con la promesa de ser miembros, pero sin agenda para llegar allí ni el compromiso de seguridad que implicaba su membresía. Y Rusia se enfrentó a una declaración de la OTAN que amenazaba con incorporar a Ucrania y Georgia. Este último punto proporcionó una estrategia a Vladimir Putin: evitar dicha incorporación se convertiría en fuerza impulsora de la política de Rusia contra ambos países y proporcionaría la excusa acostumbrada cada vez que Putin quisiera aumentar la presión sobre ellos y sobre Occidente⁴. De ahí que las intervenciones militares de Moscú en Georgia y Ucrania han bloqueado *de facto* la ampliación de la OTAN, toda vez que la Alianza no puede incorporar los países que no controlan su integridad territorial.

La nueva vieja propuesta

“Los proyectos de tratados” entregados a Karen Donfried mantienen la misma idea que el memorándum que presentó Vyacheslav Molotov en la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de Berlín, en febrero de 1954: expulsar a EEUU de la arquitectura de la seguridad europea y socavar el papel de la OTAN. En la Conferencia de Berlín, Molotov propuso, como alternativa soviética a los planes occidentales para una Comunidad Europea de Defensa (EDC, por sus siglas en inglés) que implicaban la participación de una Alemania Occidental rearmada, la conclusión de un tratado paneuropeo de seguridad colectiva. Esta propuesta estaba vinculada a otro conjunto de propuestas soviéticas sobre la cuestión alemana, incluida la reunificación y neutralización de Alemania en la Guerra Fría. La propuesta de seguridad colectiva de Molotov fue rechazada por los representantes occidentales por dos motivos. En primer lugar, porque EEUU era excluido del tratado propuesto y relegado, junto con la China comunista, a la condición de observador. En segundo lugar, porque la propuesta soviética tenía como objetivo, como se alegó, perturbar a la OTAN y detener la formación de la EDC. Molotov respondió a estas críticas arguyendo que la propuesta soviética podría enmendarse y que estaba abierto a que se le intentase persuadir del valor de la OTAN como organización puramente defensiva⁵.

Que EEUU y la OTAN son el mayor obstáculo para el revisionismo ruso consta en los documentos oficiales de la Federación de Rusia,⁶ donde se les considera las principales

⁴ Ivo H. Daalder & James M. Goldeger (2022), “Europe, strong and safe”, *Foreign Affairs*, 5/1/2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2022-01-05/europe-strong-and-safe>.

⁵ Molotov's Proposal that the USSR Join NATO, March 1954, <https://www.wilsoncenter.org/publication/molotovs-proposal-the-ussr-join-nato-march-1954>.

⁶ La nueva Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de Rusia de 2021, considera la OTAN y EEUU (igual que las ESN anteriores) como la mayor amenaza para la seguridad nacional rusa (la palabra OTAN aparece en casi cada una de las 44 páginas del documento). Véase: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001>.

amenazas para su seguridad y defensa. Durante los primeros años de la Guerra Fría, Moscú favoreció la idea de una sola arquitectura europea que se extendiera desde el Atlántico hasta los Urales o más allá. Este enfoque siempre implicó una Europa “para europeos”, con EEUU apartado. En abril de 1987, Mijaíl Gorbachov pidió “un hogar común europeo”. En 1996, Yevgeny Primakov, (entonces primer ministro y ministro de Asuntos Exteriores) favoreció la construcción de un nuevo marco para la seguridad europea sobre la base de la OSCE. En 2008, Dimitri Medvedev (entonces presidente de Rusia) propuso la iniciativa de un nuevo tratado sobre seguridad europea que también incluiría a Rusia y del que Moscú participaría en la redacción⁷. Estas propuestas nunca tuvieron éxito, por la simple razón de que tanto EEUU como los aliados europeos vieron en ellas un intento de limitar la influencia de EEUU en Europa, atar a la OTAN y garantizar a Rusia la capacidad de vetar las decisiones sobre el uso de la fuerza militar de la Alianza.

Rusia y la OTAN: del descontento pasivo al revisionismo activo

La ruptura de las relaciones entre Rusia y Occidente no fue consecuencia sino causa de la anexión de Crimea y del apoyo ruso a los rebeldes en la región de Donbas. Asimismo, las actuales exigencias de Moscú del cambio del orden de seguridad europeo no son solo la consecuencia del apoyo occidental a Ucrania, país cuya soberanía el Kremlin no reconoce, sino del empeño de Rusia de reconfigurar el orden de seguridad europeo. Las principales causas de la evolución de la postura rusa del descontento pasivo al revisionismo activo son varias. Aunque se ha insistido mucho en la supuesta “promesa” de Occidente de que la OTAN no se va a ampliar hacia el este, destacan especialmente tres causas de esta evolución:

(1) El papel “periférico” de Rusia en el orden de la seguridad europea

En 1989, los Estados de Europa Central y Oriental recuperaron su soberanía, pero Rusia perdió un imperio. En este proceso, la propia Rusia pasó de estar en el centro de su propio bloque geopolítico (Pacto de Varsovia) a la periferia del bloque creado por sus rivales. En tal sentido, el desafío ruso al orden de seguridad europeo tiene mucho que ver con la percepción dominante entre la élite política y de seguridad de Rusia de que las reglas e instituciones que rigen la seguridad en Europa son ilegítimas debido al papel periférico que asignan a la propia Rusia. Tales quejas se remontan a los primeros años de la era posterior a la Guerra Fría, una época en la que Rusia todavía parecía ir camino de la democratización y estar aplicando en gran medida una política exterior que enfatizaba la cooperación con Occidente. Sin embargo, ahora Rusia está en condiciones de desafiar directamente esos acuerdos.

⁷ Jeffrey Mankoff (2016), “Russia’s Challenge to the European Security Order”, *Washington: The German Marshall Fund of the United States*, 2016/ N0.39, <https://www.gmfus.org/publications/russias-challenge-european-security-order>.

Vale la pena recordar que la Europa posterior a la Guerra Fría comprende esencialmente una extensión de las reglas e instituciones ideadas por y para los Estados no comunistas de Europa mientras la Guerra Fría aún estaba en curso. Como Mary Elise Sarotte ha demostrado, los diplomáticos estadounidenses y europeos tomaron la decisión consciente de utilizar las instituciones heredadas de la Guerra Fría como base del nuevo orden posterior a la misma, rechazando otras opciones en el proceso⁸. Tenían buenas razones políticas y estratégicas para hacerlo, pero una consecuencia de esa decisión fue que la “Cuestión de Rusia” –donde la Federación de Rusia debería encajar en la nueva arquitectura de seguridad europea–, seguía sin resolverse. La expansión para incluir a Rusia en la OTAN no fue realista, pero la expansión sin Rusia dejó a Europa todavía más bifurcada y se convirtió en una fuente de tensión una vez que Rusia se recuperó del colapso soviético⁹. La percepción del Kremlin de que hay una nueva línea divisoria a lo largo de la frontera occidental de Rusia, entre la Europa liberal, que sigue comprometida con el orden liberal internacional, y la Europa iliberal y “euroasiática”, donde se encuentran Rusia y los países de su esfera de influencia, es la base del revisionismo activo del Kremlin.

(2) Recuperación económica de Rusia en los años 2000 y la política revisionista de Vladimir Putin

En los años 90, sobre todo después del bombardeo de la OTAN sobre Serbia en 1999, Rusia ha reiterado en varias ocasiones que estaba en contra de la ampliación de la OTAN. En dicha época, Rusia estaba muy debilitada, económica y políticamente, pero a partir de la llegada al poder de Vladimir Putin en 2000 y gracias, sobre todo, a la subida de los precios de los hidrocarburos, la recuperación económica de Rusia se tradujo en la ambición (geo)política de *recuperar el estatus de gran potencia*. El Kremlin comenzó a cambiar su actitud desde un descontento pasivo al revisionismo activo, a través de diversas tácticas que permiten a Moscú influir en la soberanía política de sus vecinos mediante la fuerza, la coacción o la colaboración y cooptación de sus élites políticas¹⁰. Los países que están geográficamente ubicados entre Rusia y la UE –Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania– se convirtieron en el nuevo escenario de la rivalidad estratégica entre Occidente y Rusia. *La guerra de Georgia en 2008 marcó el comienzo del “revisionismo activo” ruso, así como del declive de muchos principios que supuestamente habían inspirado la seguridad europea y euroatlántica, y que ya no podían mantenerse cuando Rusia estaba de nuevo dispuesta a usar la fuerza militar para mantener sus zonas de “interés privilegiado”.*

⁸ Mary Elise Sarotte (2011), *1989: The Struggle to Create Post-Cold War Europe*, Princeton.

⁹ Hannes Adomeit (2007), “Inside or Outside? Russia’s Policies Towards NATO”, *Stiftung Wissenschaft und Politik Working Paper*, 01/1/2007, https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/NATO_Oslo_ks.pdf.

¹⁰ Mira Milosevich (2021), “Russia’s Westpolitik and the European Union”, CSIS, <https://www.csis.org/analysis/russias-westpolitik-and-european-union>.

(3) Para Vladimir Putin “Ucrania es la última apuesta”

Porque Rusia ha presenciado ya cinco oleadas de ampliación de la OTAN y los acuerdos que sostuvieron el equilibrio estratégico entre EEUU y la URSS –el Tratado ABM (sobre Misiles Anti-Balísticos) y el Tratado INF (sobre fuerzas nucleares de rango intermedio) – se han roto. Tanto EEUU como Rusia han salido del Tratado de Cielos Abiertos (creado en 2002 y actualmente formado por 34 países) que permite el reconocimiento aéreo con aviones desarmados en los países firmantes.

Las actuales exigencias del Kremlin reflejan la ambición de reconfigurar el orden de seguridad europeo para conservar sus zonas de influencia, pero también son consecuencia de sus preocupaciones –la ineficacia de los Acuerdos de Minsk II (2015), la pérdida de influencia rusa en las exrepúblicas soviéticas, el apoyo de los países de la OTAN y EEUU a estos países, la actividad de la OTAN en el Mar Negro, el enésimo bloqueo a la puesta en marcha del gasoducto Nord Stream 2, la conferencia de las democracias organizada por la Administración Biden que divide el mundo entre democracias y autocracias–, así como del oportunismo del Kremlin para aprovecharse de las vulnerabilidades y crisis internas de los países occidentales y afianzar su relación con China, y de su convicción de que Occidente no defenderá militarmente a los países no pertenecientes a la Alianza Atlántica.

Conclusiones

Las exigencias de Moscú usan la amenaza a Ucrania para expresar su ambición de expulsar a EEUU del tablero europeo y socavar el papel de la OTAN. Rusia reclama conservar sus zonas de influencia a través del derecho de veto sobre el principio de autodeterminación de otros Estados. Contradice, no solo el Acta Final de Helsinki (1975), sino también la Carta de la OSCE de París (1990), según la cual todos los Estados pueden determinar su propio destino. Moscú firmó ambas normas internacionales. Cualquier negociación entre Occidente y Moscú debe basarse en estos dos documentos.

La ampliación de la OTAN hacia el este es un hecho irreversible. Si fue correcta o no para las relaciones entre Occidente y Rusia es una cuestión académica y no estratégica. La Alianza Atlántica tiene la responsabilidad y el deber de defender a todos sus países miembros. EEUU, aunque sea el miembro más poderoso de la OTAN, no tiene derecho a decidir el futuro de otros países miembros (o candidatos a serlo) de la Alianza. También es un hecho, aunque no irreversible, que Rusia ha bloqueado la ampliación de la Alianza en Ucrania y Georgia con sus intervenciones militares.

Es muy positivo que EEUU y Rusia hayan vuelto a la mesa de diálogo, pero ninguno de los dos países es optimista sobre los resultados finales de estas reuniones. El pasado 7 de enero, los ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros de la OTAN han declarado que las exigencias de Moscú son inaceptables y que, en el caso de una agresión rusa a Ucrania, administrará el apoyo político y práctico a Kiev.¹¹ EEUU está

¹¹ NATO Foreign Ministers address Russia’s military build-up in and around Ukraine, https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_190516.htm.

dispuesto negociar las medidas de transparencia militar y reducción de riesgos entre la OTAN y los contingentes rusos, pero este diálogo, aunque pueda disminuir las tensiones militares, no será suficiente para disminuir las tensiones estratégicas entre Rusia y Occidente.

El Kremlin es consciente de que sus exigencias son inaceptables, por lo que su principal objetivo es sembrar la división entre los aliados y abrir la cuestión de hasta qué punto la OTAN está dispuesta a defender militarmente a los países que no son miembros de la Alianza, sobre todo aquellos en los que Rusia tiene una ventaja estratégica.

Para sostener el orden de la seguridad europea creado después de la Guerra Fría, es necesario un consenso y visión común sobre cómo lidiar con una Rusia revisionista, así como la voluntad de defender militarmente estas posiciones. Una diplomacia capaz de crear nuevos acuerdos e instituciones que incluyan explícitamente a Rusia no será creíble sin la disposición militar de sostenerla.