

Arturo García-Vaquero Pradal

General de división del Ejército de Tierra (retirado). Investigador en formación en la EID-UNED. Doctorando en el programa de doctorado de Seguridad Internacional de IUGM-UNED

Correo: agarciava6@alumno.uned.es

Acerca de los intentos de encaje de Rusia en Europa

The attempts to fit Russia into Europe

Resumen

Desde el final de la Guerra Fría, se han producido intentos para encajar a Rusia en una arquitectura de seguridad europea y su integración en Occidente. La extensión de la OTAN y de la UE ha ido frustrando las pretensiones rusas en un escenario de redistribución de poder. Las actuaciones han sido protagonizadas en el ámbito de la seguridad por los EE. UU. y sus aliados de la OTAN, mientras que la UE lo hacía en el comercial y económico. El resultado ha sido un fracaso; se ha pasado de la cooperación a la ruptura y al enfrentamiento.

Se recogen aquí las distintas etapas en las relaciones ruso-occidentales desde 1989 hasta 2022. Resulta interesante examinar las actitudes rusas y el carácter de sus iniciativas a la par de las decisiones y las propuestas occidentales para entender mejor la situación actual.

Rusia se esfuerza en recuperar su estatus de gran potencia; su percepción de inseguridad interactúa con una postura occidental excluyente y torpe. Ha vencido la falta mutua de confianza y la incompreensión occidental. Occidente se ha ajustado a sus intereses dentro las normas internacionales y una Rusia recuperada no ha podido escapar a su cultura estratégica.

Palabras clave

Cooperación, Integración, Seguridad europea, Ampliación, Ruptura.

Abstract

Since the end of the Cold War, there have been attempts to fit Russia into a European security architecture and its integration into the West. The enlargement of NATO and the EU has been frustrating Russian aspirations in a scenario of redistribution of power. The US and NATO allies have played a leading role in the security field, while the EU has engaged in the commercial and economic areas. The result has been a failure, from cooperation to rupture and confrontation.

The different stages in Russian-Western relations from 1989 to 2022 are presented here. It is interesting to look into Russian attitudes and the nature of its initiatives alongside Western decisions and proposals to understand the current situation.

Russia is striving to recover its great power status. Its perception of insecurity interacts with an exclusionary and clumsy Western posture. The mutual lack of trust and Western misunderstanding have won. The West has behaved along its interests within international norms, and a stronger Russia has not been able to escape its strategic culture.

Keywords

Cooperation, Integration, European Security, Enlargement, Rupture

Citar este artículo:

García-Vaquero Pradal, A. (2025). Acerca de los intentos de encaje de Rusia en Europa». Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, n.º 25, pp. 65-88.

I De 1989 a 1994: la ventana de oportunidad

La profunda crisis dentro del bloque comunista –los cambios políticos en Polonia, Hungría, Checoslovaquia y Bulgaria– y la retirada soviética de Afganistán, llevaron a Gorbachov a renunciar a intervenir por la fuerza ante las crisis políticas en los países del Pacto de Varsovia¹ en el contexto de las reformas emprendidas desde 1986².

Los acontecimientos de 1989³ en la Alemania Oriental determinaron la posibilidad de una Alemania unida (Sarotte, 2021: 33). Cuando se inician los primeros contactos entre las potencias ocupantes y la Alemania Occidental, Gorbachov planteó sus condiciones a Kohl para la reunificación alemana: la salida de la OTAN –la neutralidad– y de la Comunidades Europeas (CCEE) (Sarotte, 2021: 35-36). Unas condiciones propuestas en su día por Stalin⁴ a las potencias occidentales, una Alemania unida y neutral que «tendría sus propias fuerzas armadas nacionales» para la defensa del país (Kershaw, 2017: 97) y unas elecciones libres, después.

Surge de nuevo una «cuestión alemana» por las reticencias franco-británicas y sus temores al peso de una Alemania unida, y asoma la solución de anclar a Alemania en la Europa Occidental, es decir, integrarla política y económicamente⁵ en las CC. EE. y militarmente en la OTAN. La cuestión se resolvió entre H. W. Bush y Gorbachov⁶ en su reunión de Malta y se precisó en el Consejo Europeo de Estrasburgo (UE, 1989), que impulsó la unidad del pueblo alemán en el contexto de la cooperación este-oeste.

En Malta, se discutieron las condiciones soviéticas para la reunificación alemana, desnuclearización, neutralidad y salida de la OTAN. Prevaleció la idea de Bush de mantener a la Alemania unida en la OTAN y de extender el artículo 5 a su parte oriental (Sarotte, 2021: 44) en unas condiciones que fueran aceptables para la URSS. Con un Pacto de Varsovia prácticamente desarticulado, Gorbachov no tuvo capacidad para oponerse y propuso en algún momento que «ambas alianzas deben formar parte de la estructura de seguridad europea común» (Sarotte, 2021: 51), respetando el derecho a la libre elección de alianza según los principios de Helsinki (1975).

1 En los casos de Polonia y de Alemania Oriental, Gorbachov comunicó en junio de 1989 a Jaruzelski que no apoyaría una represión militar contra el nuevo Gobierno no comunista de solidaridad; y más tarde a Honecker en octubre de 1989. (Kershaw, 2017: 491-497).

2 El Nuevo Pensamiento Político, la Glásnost y la Perestroika (Milosevich, 2024: 68-73).

3 La avalancha de refugiados alemanes orientales, la apertura de fronteras entre Hungría y Austria (marzo de 1989) y la caída del muro de Berlín (9 de noviembre de 1989), entre otros.

4 El 10 de marzo de 1952.

5 Mitterrand quiso vincular Alemania a la unión monetaria europea y Kohl estuvo dispuesto a sacrificar el marco alemán. (Kershaw, 2017: 513).

6 El 2-3 de diciembre de 1989.

El éxito de las negociaciones multilaterales del Tratado «Dos más Cuatro»⁷ para la reunificación tuvo dos claves de signo diferente. Una fue el comentario del secretario de Estado norteamericano Baker al ministro de Exteriores soviético Schevardnadze ofreciendo como alternativa preferible una Alemania unida ligada a la OTAN junto con la garantía de que la OTAN «no se movería ni una pulgada hacia el Este desde su posición»⁸ (Sarotte, 2021: 55), *Not One Inch*. La otra clave fue el compromiso alemán de seguir en la OTAN y de aceptar la permanencia de las tropas norteamericanas. Es posible que Bush trasladara antes a Kohl⁹ su negativa a una neutralidad alemana y la alternativa de encadenar reunificación alemana y expansión aliada –para la seguridad de Alemania–, sumando su adhesión a una futura OTAN extendida más allá de la línea separadora de las dos Alemanias (Sarotte, 2021: 71-75).

Not One Inch es considerado por la parte rusa como un acuerdo –no escrito– que ha sido incumplido y una primera demostración de engaño y de la doblez occidental en el contexto de las ampliaciones posteriores de la OTAN hacia el este. La parte norteamericana argumenta que, si se planteó *Not One Inch*, fue como una opción, una más, pero es un punto que los líderes rusos siguen condenando como un engaño. Según su enfoque, las negociaciones garantizaban al Gobierno soviético que la OTAN no acogería a ningún país del antiguo bloque oriental, salvo la República Democrática de Alemania (RDA).

La estrategia de incentivos económicos de los EE. UU. y de la República Federal Alemana (RFA) para paliar las desastrosas circunstancias económicas soviéticas¹⁰ y las declaraciones aliadas sobre el futuro de la Alianza Atlántica en la Cumbre de Londres consiguieron hacer más aceptable la reunificación alemana para Rusia (OTAN, 1990); todo ello se produjo unos meses antes de la disolución de la URSS.

La firma del Tratado «Dos más Cuatro» (EE. UU., 1990) el 12 de septiembre de 1990, significó la renuncia de la URSS a sus derechos en Alemania como potencia vencedora y el inicio de la retirada de las tropas soviéticas de la RDA con la entrada posterior, a discreción del Gobierno alemán, de fuerzas militares alemanas de la OTAN¹¹.

La URSS interpretó el tratado (Sarotte, 2021: 252)¹² simplificando notablemente la cuestión al extender las condiciones acordadas para el territorio de Alemania Oriental a todo el espacio de Europa Central y Oriental: la Alianza Atlántica no ocuparía espacios

7 La reunificación alemana pasaba necesariamente por algún tipo de acuerdo entre las cuatro grandes potencias ocupantes y vencedoras en la Segunda Guerra Mundial.

8 Ambas citas son una traducción del autor.

9 En el encuentro Bush-Köhl en Camp David, el 24-25 de febrero de 1990.

10 La URSS necesitaba las líneas de crédito occidentales para resolver su grave crisis económica y evitar un desastre; «sobornos» según Robert Gates. La RFA se comprometió en ese momento a pagar 12 000 millones de marcos en concepto de «gastos de estacionamiento» de las tropas soviéticas, además de 3000 millones de marcos en créditos sin intereses.

11 Adendum final del tratado.

12 Los EE. UU. replicaron que el tratado se refería exclusivamente a Alemania.

vacíos cuando el ejército soviético se replegase de los países del Pacto de Varsovia¹³. Este fue un aspecto que, si bien se pudo desprender de conversaciones a alto nivel, no se reflejó por escrito en un tratado que realmente se limitaba a Alemania. En cualquier caso, esta interpretación errónea justificaba internamente a Gorbachov.

Poco después en diciembre de 1991, se produce el primer gesto de acercamiento de la OTAN, fruto de la cumbre de Londres de 1990, que fue aceptado por la URSS y que consistió en el establecimiento del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) (OTAN, 2022) como foro de diálogo y de cooperación con todos los antiguos adversarios del Pacto de Varsovia, recién disuelto en marzo de 1991. Curiosamente, la primera sesión, el 20 de diciembre, sirvió para el anuncio sorprendente de la disolución de la URSS por su embajador, quien pasó a representar a Rusia. Así fue el ritmo y el alcance de los cambios en Europa en aquellos momentos.

Tras la dimisión de Gorbachov, Yeltsin, elegido presidente de Rusia en junio, mantuvo una buena relación, muy abierta, con H. W. Bush (Sarotte, 2021: 130-131) y se esforzó en consolidar un trato de igual a igual entre ambas potencias. En su confianza –e ingenuidad–, Yeltsin llegó a mostrarse dispuesto a compartir los procedimientos de empleo del arma nuclear, además de sugerir el ingreso de Rusia en la OTAN (Sarotte, 2021: 132-133). El encuentro de ambos líderes en Camp David (1 de febrero de 1992) selló el fin de la Guerra Fría y se puede considerar a 1992 como el año de la oportunidad para una cooperación provechosa entre ambas potencias. En realidad, Rusia necesitaba todo el apoyo occidental para salir de una situación económica pésima (Sarotte, 2021: 140)¹⁴.

Clinton y Yeltsin desarrollaron también una buena sintonía personal en sus primeras presidencias; Clinton buscó impulsar el control de las armas nucleares de la antigua URSS, calmar las ansiedades de seguridad de los países del grupo de Visegrado¹⁵ y sus prisas por ingresar en la OTAN y desde luego, asegurarse la colaboración de Rusia (Sarotte, 2021: 154)¹⁶.

Entre los años 1993 y 1994, Rusia se encontraba en una crisis multiforme; se enfrentaba simultáneamente a tres transiciones, una política del autoritarismo comunista a la democracia, otra económica de una economía dirigida a otra de mercado, y otra estructural para pasar de un imperio multiétnico a «algo» mucho más reducido. Rusia empezaba también a sentirse decepcionada por los resultados económicos y sociales¹⁷ después de

13 El repliegue afectó a unos 590 000 efectivos y a sus familias; 388 000 solo en la RDA, según estimaciones.

14 Rusia recibió en 1992 una importante ayuda económica bilateral de Alemania y de los EE. UU. (1 billón de dólares de los EE. UU.) y del FMI (12 billones del FMI).

15 Chequia, Eslovaquia, Hungría y Polonia (1991).

16 Yeltsin había recalcado para entonces que el Tratado «Dos Más Cuatro» suponía una prohibición a la extensión de la OTAN.

17 La política impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por EE. UU, una terapia de choque brutal y desordenada, supuso un hundimiento económico y una catástrofe social (Teurtrie, 2024: 193).

aplicar unas reformas radicales (González Márquez *et al.*, 2023: 44) siguiendo los consejos de los expertos norteamericanos (EE. UU., 2009)¹⁸.

En este contexto, Yeltsin disolvió una Duma contestaria y dio un golpe de Estado (el «octubre negro» de 1993) en un escenario conflictivo y complejo: la retirada de las fuerzas exsoviéticas de Europa Occidental, las tensiones con Ucrania por las armas nucleares y por el control de la flota ex soviética en el mar Negro¹⁹, y el conflicto en la antigua Yugoslavia.

En los EE. UU. se comienza a pensar en sustituir la doctrina de contención por una estrategia de ampliación (Lake, 1993) frente a alguna opinión contraria como la de Kennan (1997), que afirmaba que era un error fatídico por sus costes para la relación con Rusia, puesto que dispararía su sentimiento nacionalista y antioccidental por afectar a su prestigio y a sus intereses de seguridad²⁰. Los círculos políticos norteamericanos venían apreciando que la ampliación de la OTAN evitaría la aparición de nuevos instrumentos regionales de seguridad perjudiciales para el vínculo transatlántico y que consolidaría la estabilidad europea y la credibilidad de la Alianza. A pesar de sus costes geopolíticos, la ampliación era una herramienta de influencia, indispensable para impulsar la globalización económica²¹ en Europa y el desarrollo de la economía norteamericana (Horowitz y Götz, 2020). La opinión de algunos analistas²² enlazaba las finalidades políticas y económicas de los EE. UU. en Europa, seguridad y prosperidad.

Mientras, los países de la Europa central y oriental (PECOS) buscaban su sitio en la arquitectura de seguridad europea y adelantaron sus propias iniciativas (Sarotte, 2021: 164)²³. Es entonces cuando se arbitra, como solución temporal y flexible, la Asociación por la Paz (ApP) de la OTAN, presentada el 22 de octubre a Yeltsin (Sarotte, 2021: 178). La ApP buscaba crear hábitos de interoperabilidad y de cooperación militar para todos los países de la antigua esfera soviética, en condiciones de igualdad y sin la intención de momento de añadir nuevos miembros. Yeltsin aceptó y la consideró entonces una gran idea²⁴, definida por ser pausada y por la igualdad de condiciones para los candidatos.

¹⁸ En septiembre de 1990, una misión económica norteamericana viajó a Moscú, y en julio de 1993, el G7 acordó destacar un *Support Implementation Group*.

¹⁹ Cuestiones resueltas más tarde: la entrega de las armas nucleares en el *Trilateral Process* (14 enero 1994) y el Memorando de Budapest (5 de diciembre de 1994), y el reparto de la Flota del mar Negro y el uso de la base de Sebastopol por un tratado bilateral (31 mayo 1997).

²⁰ En opinión de Sarotte, los EE. UU. tenían en ese momento dos posibilidades, bien facilitar que los países de la órbita ex soviética pudieran decidir libremente su futuro o bien promover la cooperación con la nueva y reciente democracia rusa, y se eligió la primera, cuando la respuesta correcta hubiera sido desarrollar ambas. El dilema geopolítico, se traducía en elegir entre los antiguos satélites de la URSS y Rusia.

²¹ Globalización económica entendida como la integración de mercados nacionales a través del incremento del comercio, las inversiones y el movimiento de capitales.

²² Shiffrinson, Horowitz y Götz.

²³ Lech Walesa convenció a Yeltsin que aceptara el ingreso de Polonia en la OTAN el 1 de septiembre de 1993.

²⁴ Condiciones que se le presentaron sobre la ApP: no admisión de nuevos miembros en la OTAN, no criterios determinados, no fechas ajustadas a un calendario.

La ApP, lanzada en la cumbre de Bruselas de 1994 (Yaniz, 2009), revitalizaba la OTAN, soslayaba el enfrentamiento con Rusia y tranquilizaba las inquietudes y temores de los PECOS con suficiente ambigüedad. Representaba una sala de espera para ingresar en la OTAN en la perspectiva de una posible ampliación, a través de una estrategia de asociación de seguridad incremental y gradual a negociar con Rusia y desde luego asumida por ella.

Sin embargo, la ApP no cuajó como solución para la seguridad europea, ni como fórmula para una arquitectura de seguridad en Europa basada en la OTAN, ni para calmar aspiraciones de ingreso sin enfadar a unos, ni levantar las suspicacias de otros. Para unos era poco lo que les aportaba y para otros, la solución suponía demasiado y estaba mal orientada.

Si bien la presencia de las tropas rusas terminó en Alemania y en los países bálticos²⁵, se desnuclearizó Ucrania y Yeltsin y Clinton progresaron en el control y reducción de armas nucleares con la firma de los Tratados de Reducción de Armas Estratégicas (START por sus siglas en inglés), la bonanza de las relaciones con Rusia se estropeó a finales de 1994. Así pues, se comenzó a perder la gran oportunidad.

2 De 1994 a 1999: De la ventana de oportunidad al estancamiento en las relaciones

El enfriamiento de las relaciones arrancó a partir del golpe de Estado de Yeltsin de agosto de 1993 y se continuó con la primera guerra chechena²⁶. Para Occidente²⁷ fueron la prueba de la persistencia rusa en el empleo de la fuerza y de su recaída en actuaciones violentas y antidemocráticas²⁸. Por otro lado, los recelos rusos hacia la OTAN²⁹ despertaron con las tensiones producidas por las intervenciones aéreas aliadas en apoyo de la ONU contra los serbobosnios en Bosnia³⁰.

El detonante definitivo será el comunicado de la reunión ministerial de la OTAN³¹ del 1 de diciembre de 1994 sobre la futura expansión de la OTAN. Una declaración de intenciones clara a favor de la ampliación, a pesar de los tres «noes» pronunciados por

25 Los hitos del fin de la presencia de tropas soviéticas: 21 junio 1991 (Checoslovaquia), 1 diciembre 1991 (Hungría), 16 septiembre 1993 (Polonia), 31 septiembre 1993 (Lituania), 31 abril 1994 (Letonia), 26 julio 1994 (Estonia), 31 julio 1994 (Alemania),

26 La guerra duró del 11 de diciembre de 1994 al 31 de agosto de 1996.

27 El término genérico «Occidente» en este trabajo abarca al bloque de los países aliados y socios de la Alianza Atlántica con regímenes democráticos liberales.

28 Yeltsin trasladó a Occidente la imagen de un personaje peligroso, poco fiable e impredecible.

29 El carácter de la OTAN pasa de ser una alianza defensiva a ser una organización ofensiva (Teurtrie, 2024: 195)

30 La Operación OTAN *Deny Flight* (1993-1995).

31 Ya no era cuestión de «como» sino de «hasta dónde»: «[...] *We expect and would welcome NATO enlargement that would reach to democratic states to our East, [...]*» (OTAN, 1994).

Clinton en la cumbre EE. UU.-Rusia del 27 septiembre: no sorpresas, no prisas, no exclusión de ningún Estado en una Alianza ampliada³². Yeltsin acusó, enfadado, a Clinton de engañarle y de empezar una «paz fría» (Sarotte, 2021: 204)³³.

El modo de ampliación de la OTAN cambió de ser un proceso gradual y progresivo para muchos al ingreso rápido de un pequeño bloque de Estados (Polonia, Chequia y Hungría): se planteaba una frontera entre la Europa OTAN y la no OTAN, una línea de separación y una zona gris dónde quedaba el resto (Sarotte, 2021: 4). En este contexto, el ambiente de cooperación desapareció.

La decisión de Yeltsin de intervenir en Chechenia en diciembre de 1994 supuso un nuevo obstáculo para la posible adhesión de Rusia a la OTAN con unas condiciones particulares³⁴. En los países de Europa central y oriental, el temor a la amenaza rusa reapareció por el brusco giro de la actitud rusa.

En el periodo 1995-1999, la desconfianza rusa fue aumentando, cosechándose el resultado de la etapa anterior y sumando diversas contradicciones que incrementaron las fricciones entre Rusia y Occidente, siempre con los EE. UU. como interlocutor principal. Clinton decidió impulsar la ampliación de la OTAN enfocándola a la Europa Central y Oriental, sin renunciar a reconstruir una relación con Rusia, pero sin tenerla en cuenta demasiado como en el conflicto de Bosnia.

Rusia no se encontraba en condiciones de impedir la extensión de la OTAN, protestó fuerte y continuamente y dejó de adelantar iniciativas para un acercamiento; se circunscribió a resolver sus problemas internos, políticos y económicos y la guerra en Chechenia, y reiteró el sentimiento de haber sido engañada y rechazada, no considerada y menospreciada, obligada a aceptar finalmente las condiciones de Occidente. Se estaba reconfigurando un espacio europeo contrario a sus intereses. Este periodo correspondió a una «paz fría» o más bien a un proceso de sedimentación de los avatares (negativos) anteriores.

Los argumentos de Yeltsin, redundantes desde entonces por parte rusa, serán que es ineludible y necesaria una visión común de la seguridad paneuropea y del papel de la OTAN: un sistema de seguridad de Europa como un todo y la existencia de la OTAN son realidades antónimas. No tenía sentido que un bloque defensivo continuara cuando el otro, el Pacto de Varsovia, ya se había disuelto³⁵. Clinton responderá que los EE. UU.

32 Testimonio de Andrei Kozyrev, en sus memorias, Kozyrev, Andrei. *The Firebird, a Memoir* 2019, p. 269. (Sarotte, 2021).

33 En la cumbre de Budapest de la Conferencia de Seguridad en Europa (CSCE) el 5 de diciembre de 1994, Clinton afirmó en su discurso que la OTAN seguía siendo la base de la seguridad en Europa y que ningún país no aliado podía vetar su expansión. En su respuesta Yeltsin le acusó de arriesgarse a una «paz fría».

34 Según testimonios de esos momentos, Rusia hubiera querido unas condiciones de integración particulares similares a las de Francia, España o Noruega (Sarotte, 2021: 154).

35 Yeltsin lo expuso en un encuentro bilateral con Clinton en el 5º aniversario del final de la II GM, el 10 de mayo de 1995 (Sarotte, 2021: 231).

necesitan su propia relación de seguridad con Europa además de la relación política y económica y que la cuestión planteada era cómo mantenerla y ampliar la Alianza de tal forma que Rusia se integrara en Europa para desarrollar su papel como potencia europea³⁶. Como contrapartida, Clinton se comprometió a apoyar la entrada de Rusia en diversas organizaciones internacionales. Un proceso que se fue realizando con el tiempo³⁷.

Es evidente que las visiones «aliada» y «rusa» se mostraron radicalmente opuestas y que las garantías y la alternativa ofrecidas a Rusia para su relación con la OTAN en el Acta Fundacional (OTAN, 1997)³⁸ no eran del todo satisfactorias (Laurent, 2023: 12-13); suponían solo una coordinación, es decir una subordinación al liderazgo occidental. Rusia reclamaba de los EE. UU. —y de Occidente— ser tratada como igual y tener voz en las discusiones sobre la seguridad en Europa; en definitiva, ser reconocida como gran potencia. Conviene aquí reiterar que todas las negociaciones y contactos eran —y son— entre Rusia y los EE. UU. y siempre vinculados a la seguridad; tanto la OTAN como la UE eran marcos y algunos miembros europeos, actores secundarios (Francia, Alemania o Reino Unido) pero no interlocutores principales de estas evoluciones.

La participación de Rusia en las operaciones militares aliadas en Bosnia y en Kosovo en el marco ApP fue un escenario para las contradicciones y también una fuente de fricciones. Si bien Rusia contribuyó a las operaciones de la *Implementation Force* (IFOR) y de la *Stabilisation Force* (SFOR) desde finales de 1995 hasta finales de 2004, y a la *Kosovo Force* (KFOR) desde 1999 hasta 2003, bajo acuerdos de mando y control particulares (OTAN, 2001), nunca participó en el proceso de decisiones del nivel político estratégico de tal forma, por ejemplo, que las intervenciones aliadas como la campaña aérea sobre objetivos serbobosnios de agosto de 1995 eran comunicadas a la parte rusa con regularidad, pero nunca con antelación.

Entre el verano de 1998 y finales de 1999, se configuró un tiempo de rápidos cambios en el contexto europeo. Varios desarrollos relevantes se combinaron e incidieron directamente en el futuro de las relaciones ruso-occidentales. Se sucedieron el colapso financiero de Rusia de 1998 y la pugna interna por la sucesión de Yeltsin, la destitución del presidente Clinton (19 de diciembre de 1998), el ingreso en la OTAN de Polonia, Hungría y Chequia (marzo de 1999), el conflicto de Kosovo (marzo-junio de 1999), el desencadenamiento de la segunda guerra chechena (octubre de 1999), la llegada de Putin al Kremlin tras la decisión de Yeltsin de dimitir y de designarle como sucesor (31 de diciembre de 1999). Esta concatenación de hechos, de desarrollos complejos, redujeron las posibilidades de llegar a un nuevo «orden posguerra fría» y favorecieron el estancamiento de las relaciones.

36 El enfoque de Clinton consistía en ampliar la OTAN y desarrollar en paralelo una relación de seguridad entre la Alianza y Rusia. Una cuestión muy difícil de lograr.

37 Rusia entró en el G7 en 1998 e ingresó en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2012.

38 Dos declaraciones importantes en el Acta Fundacional OTAN-Rusia 1997) fueron: *NATO and Russia do not consider each other as adversaries* y *The member States of NATO reiterate that they have no intention, no plan and no reason to deploy nuclear weapons on the territory of new members.*

La crisis de Kosovo confirmó a Rusia la voluntad norteamericana de intervenir militarmente con la OTAN o en solitario³⁹, sin contar con ella y sin la aprobación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para evitar un veto. El empeño norteamericano indujo actuaciones peligrosas como la intervención rusa en plena crisis para ocupar por sorpresa desde Bosnia el aeropuerto de Pristina en junio de 1999. La irritación rusa supuso su abandono temporal⁴⁰ del Consejo Conjunto Permanente OTAN-Rusia (PJC, por sus siglas en inglés) hasta el fin de la campaña aérea contra Serbia el 11 de junio, solucionado directamente entre Clinton y Yeltsin en una conversación telefónica (Sarotte, 2021: 122). Si la debilidad de Rusia resultó patente en Kosovo, el incidente de Pristina generó serias dudas sobre su fiabilidad, así como una prueba más de su asertividad y de su tendencia al empleo de la fuerza, corroboradas con el desencadenamiento de la segunda guerra chechena en octubre de 1999.

Las negociaciones sobre el control y la limitación de armamentos, un ámbito donde se habían hecho grandes progresos, comenzaron a sufrir parones por parte rusa hasta terminar en la actual carencia de garantías y de controles, algo que se puede considerar una consecuencia de la inseguridad reactivada de Rusia por la expansión de la OTAN y de su desconfianza. En general se puede concluir que el sistema de control y de limitación de armas empezó a quedar muy perjudicado por el mal estado de las relaciones.

En este periodo, la UE siguió desarrollando su relación con Rusia en una esfera completamente distinta, centrada en la cooperación económica social financiera y cultural para beneficio mutuo que se basó en el acuerdo de colaboración y cooperación (ACC) de junio de 1994 y que se fue renovando año tras año hasta 2014. Rusia se benefició desde 1991 del programa de asistencia técnica a la comunidad de Estados independientes (TACIS, por sus siglas en inglés) que convertía a la UE en el mayor proveedor de asistencia económica y técnica a Rusia para su reforma económica.

Y si la expansión de la OTAN hacia el Este fue rápida, la ampliación de la UE le siguió más lentamente; la UE descartó, primero en privado (Laurent, 2023: 11)⁴¹, el ingreso de Rusia y priorizó en la década de los noventa el ingreso de los países «ricos» (Austria, Finlandia y Suecia) sobre los candidatos más pobres del antiguo bloque soviético (Sarotte, 2021: 346), con un retraso basado en su propios criterios políticos y económicos⁴².

3 Los resultados a finales del siglo xx

Una conclusión del periodo entre 1989 y 1999 es que una serie de interacciones acumulativas y de decisiones respectivas, principalmente de los EE. UU. y de Rusia, fueron

39 Como antecedentes, los ataques aéreos en Sudán y Afganistán en agosto de 1998 en respuesta a los atentados a sus embajadas, y con el Reino Unido, los ataques aéreos en la operación *Desert Fox* (diciembre de 1998) en Irak.

40 La difícil situación económica de Rusia en ese momento lo hizo temporal al necesitar los préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el apoyo de los EE. UU. para su concesión.

41 Chirac y Rifkind en agosto de 1995.

42 Los criterios de adhesión de Copenhague (1993).

estableciendo en Europa un «orden posguerra fría» muy similar al anterior, lleno de tensiones, con una línea de división situada mucho más al este y más cercana a Rusia de lo tolerable. La otra conclusión es que la OTAN se reafirmó como la organización regional de seguridad dominante para consolidar la presencia y la influencia norteamericanas en Europa.

Rusia se mostró muy dispuesta a cooperar entre 1991 y 1992 por necesidad, pero esa ventana de oportunidad no se supo aprovechar⁴³. La OTAN confirmó la voluntad de ampliarse a finales de 1994 en la creencia de que así se estabilizaría Europa y de que se calmarían las ansiedades de seguridad en Europa central y oriental, acuciadas por la recaída de Rusia en el empleo de la fuerza. Rusia sintió que la ApP era una añagaza, otra estratagema, y su espíritu de cooperación se debilitó a pesar de su colaboración en el conflicto yugoslavo; su intención de integrarse en Europa Occidental se iba desvaneciendo.

Así se llega a una etapa de enfriamiento (1995-1999); la desavenencia se acentuó en Kosovo cuando la firmeza de las posturas y de las reacciones respectivas redujo la confianza mutua y el espíritu de cooperación entre Occidente y Rusia.

Gorbachov quiso recuperar a la URSS, Yeltsin quiso democratizar Rusia y ambos, de modo diferente, quisieron asociarse en pie de igualdad con Occidente. Bush hablaba de Europa como un todo, libre y en paz, Clinton deseaba evitar una línea divisoria (Sarotte, 2021: 343). Gorbachov y Yeltsin sufrieron tres fuertes imposiciones que fueron cerrando alternativas y que les dejaron inermes frente a la oposición interna: la reunificación alemana (1990), la decisión de ampliación de la OTAN (1994) y la apertura a los países bálticos (1999). Aquí se debe anotar la carencia de sensibilidad y de respeto al sentimiento ruso de inseguridad junto con el desconocimiento del carácter ruso y de su cultura estratégica, es decir la negativa occidental de aceptar a Rusia como es.

4 La primera etapa de Putin (2000-2010). El aumento de la discordia

El ataque terrorista del 11S se produjo en el momento del estancamiento de las relaciones ruso-occidentales de finales del siglo pasado y con la arribada de Putin al poder. El 11S provocó un giro geopolítico al alinearse Rusia con los EE. UU. en la guerra contra el terrorismo, al tiempo que se justificaba de alguna manera la segunda guerra chechena (1999-2009). Rusia recuperó cierto protagonismo internacional. La mejoría de las relaciones bilaterales vino reflejada en un comunicado conjunto (EE. UU., 2001) para «una nueva relación entre los EE. UU. y Rusia»⁴⁴.

En el marco de la Alianza, la declaración de Roma del 28 de mayo de 2002 sobre las relaciones entre la OTAN y Rusia y el establecimiento del Consejo OTAN-Rusia (NRC

43 Rusia estaba en una situación de ruina y de gran incertidumbre interna y necesitaba todo el apoyo occidental. Una muestra importante de buena voluntad occidental hubiera sido, por ejemplo, condonar su deuda, pero no se produjo.

44 Rusia permitió el establecimiento de bases militares estadounidenses en Uzbekistán (Manás) y Kirguistán (K2) en apoyo al despliegue en Afganistán y cerró en 2002 sus bases en Cuba y en Vietnam.

por sus siglas en inglés) pudieron suponer un paso importante —la relación de igual a igual— para la cooperación como mecanismo de consultas, búsqueda de consenso, cooperación, decisiones y acciones conjuntas si bien tuvo su artificio⁴⁵. También es el tiempo en el que Washington y Moscú firmaron el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas Ofensivas (SORT por sus siglas en inglés) el 24 de mayo, aunque la retirada unilateral de los EE. UU. del Tratado sobre Misiles Antibalísticos (ABM), el 13 de junio, supuso un contratiempo (Acton, 2021)⁴⁶. Se reafirmaron la desconfianza y las suspicacias; Rusia se sintió más vulnerable y comenzó una carrera de armamento que culminaría más tarde en las nuevas armas hipersónicas.

A partir de 2002, Rusia empezó a mostrar una actitud más contestaria hacia la OTAN y sus vecinos próximos: no termina de retirar sus fuerzas militares de Georgia y de Moldavia, interfiere continuamente en Moldavia y no cumple el Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa (FACE); también estableció la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)⁴⁷ sobre la base del Tratado de Seguridad Colectiva de 1992, una OTAN euroasiática y un contrapeso a la Alianza atlántica.

Indudablemente, las ampliaciones siguientes de la OTAN (1999, 2004 y 2009) continuaron provocando unas fuertes protestas de Rusia y esta siempre las interpretó en clave de amenaza a su seguridad nacional. Las sucesivas expansiones hacia el este y al Báltico, así como la ampliación de la UE han puesto en entredicho el statu quo en Europa, supuestamente convenido según Rusia, y han socavado más aún la confianza rusa en cualquier garantía occidental. Se estaba lejos del reconocimiento de Rusia como gran potencia y como actor estratégico de primer nivel. En la óptica rusa, se la estaba cercando y aislando. En la óptica occidental, Rusia, actor estratégico, no era fiable y no constituía un buen socio para el sistema liberal occidental.

Además del unilateralismo demostrado en la invasión de Irak en 2003, la actitud occidental (González Márquez *et al.*, 2023: 105-106)⁴⁸ ante las revoluciones de colores, Georgia (2003), Ucrania (2004) y Kirguistán (2005), provocó que la sensibilidad rusa la interpretara como una conspiración conjunta entre fuerzas extranjeras y opositores locales antirrusos para establecer Gobiernos prooccidentales y marginar a Rusia.

Aunque Occidente había procurado mitigar la frustración y atenuar las susceptibilidades rusas en las distintas cumbres bilaterales entre los EE. UU. y la URSS, con el Acta Fundacional para las Relaciones OTAN-Rusia (1997), la adaptación del Tratado FACE (1999) y la declaración de Roma (2002), Rusia siguió considerando que la ampliación

⁴⁵ Los representantes aliados se reunían antes para acordar una posición común. (Laurent, 2023: 13-14).

⁴⁶ Los EE. UU. ponían fin a un acuerdo de la Guerra Fría alegando la necesidad de defensa ante Estados terroristas y «gamberros» (Corea del Norte), pero Rusia y China (no signataria) se sintieron más vulnerables. Los EE. UU. desplegaron unas primeras defensas antimisiles en Alaska y California.

⁴⁷ Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán Tayikistán y Rusia, actualmente.

⁴⁸ El apoyo manifestado (sobre todo por los EE. UU.) a través de organizaciones no gubernamentales a las transiciones democráticas.

de la OTAN hacia el este era una derrota y que entrañaba una retirada y una pérdida importante de influencia. La ampliación de la UE en 2004 y 2007, al socaire de la OTAN, confirmaba la pérdida completa de su anterior esfera de influencia.

En febrero de 2007, cuando los EE. UU. buscaron desplegar elementos del sistema antimisiles balísticos en Chequia y en Polonia (Arteaga, 2007)⁴⁹, en prevención de acciones de estados «gamberros», la reacción inicial de Putin será demostrar que son innecesarios. Avanzará una propuesta el 17 de junio, que no será aceptada, para el uso conjunto de instalaciones radar en Gabala (Azerbaiyán) y Armavir (Rusia) y para intensificar el intercambio de información. El despliegue colocaba a Rusia ante un nuevo dilema de seguridad y la respuesta siguiente fue la suspensión —temporal— del cumplimiento del Tratado FACE (15 de julio). Rusia invocará y reiterará continuamente el compromiso de Estambul (OSCE, 2000)⁵⁰, incumplido en su opinión por el despliegue antimisil planeado. La iniciativa norteamericana del despliegue de un sistema ABM en Polonia y en Chequia pondría también en evidencia la diferencia de las percepciones estratégicas entre los Gobiernos europeos (Arteaga, 2007).

La actitud rusa giró 180° en el periodo 2007–2009 con dos advertencias importantes, el enérgico discurso de Putin en la conferencia de seguridad de Múnich de 2007 (10 de marzo) y la rápida intervención rusa en Georgia (agosto de 2008) que indujo la suspensión del Consejo OTAN-Rusia⁵¹ como única y débil reacción aliada.

El punto de ruptura para Putin (Sarotte, 2021: 348) y que incitó este cambio radical, con los antecedentes de la invasión de Irak (2003) de las revoluciones de colores⁵² y del intento de despliegue ABM norteamericano, se produjo probablemente como consecuencia de la cumbre OTAN de Bucarest en abril de 2008 (la *Open Door Policy*), dónde se prometió a Ucrania y a Georgia el ingreso en la OTAN, aunque sin especificar ni fecha ni planes⁵³, y que fue precedida del reconocimiento de la independencia de Kosovo (17 de febrero).

La oferta a Ucrania y a Georgia del acceso a la OTAN, una línea roja para Rusia (Zargckyj, 2018)⁵⁴, aclaró rotundamente la postura aliada a Putin. Desde luego, la decisión aliada no tuvo en cuenta la naturaleza de los vínculos geográficos, históricos, culturales, políticos y

49 Según declaraciones oficiales de los EE. UU., el despliegue ABM en Europa Oriental prevendría ataques con misiles desde «estados conflictivos» como Irán y Corea del Norte y no estaba dirigido contra la Federación Rusa. La razón real de EE. UU. pudiera estar relacionada con la previsión del desarrollo ruso en medios hipersónicos.

50 Carta sobre la Seguridad Europea aprobada en la cumbre de Estambul (1999).

51 Se produjo entre agosto 2008 y abril 2009. Por su lado, la UE mostró una pasividad total y ni siquiera se impusieron sanciones económicas, por ejemplo.

52 Georgia, Revolución Rosa (noviembre 2003), Ucrania, Revolución Naranja (noviembre 2004 a enero 2005) y Kirguistán, Revolución del Tulipán (marzo 2005).

53 Alemania, el Reino Unido y Francia, entre otros aliados europeos, fueron contrarios a un compromiso mayor, como hubiera sido un plan de acción para la asociación (MAP, por sus siglas en inglés), para evitar un enfrentamiento más grave con Rusia.

54 Las palabras de Putin sobre Ucrania fueron: «Ukraine was not even a real nation-state».

económicos de Ucrania y de Georgia con Rusia, nada que ver con el carácter de la relación de Rusia con Polonia –un Estado recreado después de la Primera Guerra Mundial–, con los países de Europa Central –que fueron parte del Imperio Austrohúngaro– o con los países bálticos –mucho más cercanos históricamente a la esfera alemana que a la rusa– (Rumer y Sokolsky, 2019: 16). Es muy probable que Putin tomara entonces la decisión de «mostrar músculo» como efectivamente realizó en Georgia y después en Ucrania.

El 5 de junio de 2008, antes de la invasión de Georgia, el presidente ruso Medvedev propuso el desarrollo de un nuevo tratado de seguridad paneuropea, como una necesidad –en opinión rusa– de acabar con la herencia de la Guerra Fría⁵⁵ y para crear un sistema de seguridad europeo distinto en el cual pudiera encajar Rusia. La iniciativa, que pudiera responder a la cumbre de Bucarest (2008), se fundamentaba en dos discursos muy similares de Medvedev pronunciados en su visita a Berlín en junio de 2008 (Medvedev, 2008a) y en su participación en la Conferencia Mundial de Política de Evian en octubre de 2008 (Medvedev, 2008b), donde formuló cuatro condiciones⁵⁶ para la seguridad en Europa. El desarrollo de la propuesta rusa dio lugar a una serie de encuentros en el marco de la OSCE que se conocen como el proceso de Corfú (OSCE, 2010) y que se produjeron entre junio de 2009 y diciembre de 2010 en un intento de Rusia de reforzar la propia OSCE como organización de seguridad después de la crisis de Georgia y de restaurar la confianza.

Para sorpresa general, dos días antes de una reunión prevista de la OSCE y cuatro días antes de una reunión ministerial del Consejo OTAN-Rusia (el 29 de noviembre de 2009), Rusia se adelantó e hizo pública (Federación Rusa, 2009)⁵⁷ su propuesta final para un tratado de seguridad en Europa (TSE) junto con un acuerdo para las relaciones entre Rusia y los miembros de la OTAN.

La propuesta rusa planteaba, como una obligación legal, que ninguna nación u organización internacional de la región euroatlántica tendría derecho o estaría habilitada a reforzar su propia seguridad a costa de la de otras naciones u organizaciones. El tratado TSE se puede interpretar según dos líneas de pensamiento (Hull, 2019:5-6), como un intento de crear una base legal sujeta solo al arbitraje del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y mediante el cual Rusia, con voz y voto en el área euroatlántica, recuperaría su papel como gran potencia y una esfera de influencia, o como un esfuerzo de Rusia para regresar a una legalidad, en un tiempo de transición a cierta multipolaridad, que amparara la soberanía contra intervenciones exteriores y para crear un espacio de seguridad colectiva libre de bloques en lugar de las alianzas de defensa colectiva existentes (OTAN y OTSC).

55 Rusia sentía la necesidad de hacer inventario de los acuerdos de seguridad de la post Guerra Fría y requirió un nuevo diálogo sobre seguridad europea para llegar a un tratado jurídicamente vinculante.

56 «No a garantizar la seguridad propia a expensas de otros; No a actuaciones (de alianzas o coaliciones militares) que socaven la unidad del espacio de seguridad común; No al desarrollo de alianzas militares que amenacen la seguridad de otras partes en el Tratado; No a que algún Estado u organización internacional pueda tener derechos exclusivos para mantener la paz y la estabilidad en Europa».

57 Se publicó en la página web del Kremlin y se envió días más tarde a los miembros del Consejo OTAN-Rusia.

En cualquier caso, los documentos, claramente contrarios a los intereses de seguridad aliados, fueron rechazados. Fue con certeza un empeño claramente revisionista directamente opuesto a la política aliada de puertas abiertas y que hubiera bloqueado continuamente el proceso de decisión de la OTAN.

La visión rusa insistía en que el principio de la OSCE de una seguridad indivisible en Europa y de Vancouver a Vladivostok no se ajustaba a la presencia de una organización colectiva de seguridad en el mismo espacio, la OTAN, que ofrece unas garantías de seguridad exclusivamente a sus miembros (Kühn, 2010: 3-7). La misma existencia de la OTAN era, en la muy reiterada opinión rusa, un contrasentido que conducía inevitablemente a una colisión entre una aproximación paneuropea (la rusa) y otra de bloques (la aliada), y por lo tanto a una fragmentación del espacio europeo común.

Después de la intervención rusa en Georgia, se produjo un tiempo de reajuste de las relaciones ruso-occidentales propiciado por el presidente Obama (EE. UU., 2010a). La cumbre de la OTAN de Lisboa de noviembre de 2010 favoreció de nuevo cierta distensión; Obama habló de Rusia como de «un socio, no un adversario» (EE. UU., 2010b) y Medvedev aceptó participar con la Alianza «en pie de igualdad» (Goebel, 2010) y en una auténtica asociación estratégica⁵⁸ se consiguió que Moscú no vetara el establecimiento de un sistema antimisiles balísticos y que se uniera al estudio del proyecto (OTAN, 2010: 38). Era quizá el tiempo de trabajar con Rusia su encaje con la OTAN de acuerdo con sus fuertes particularidades (Kupchan, 2010: 112).

Esta voluntad de reajuste o de reinicio de las relaciones Rusia-Occidente que se enmarcó en el proceso de Corfú en la OSCE y en el desarrollo de la cumbre de la OTAN de Lisboa 2010 comenzó a disiparse en 2011 a partir de la intervención de la OTAN en Libia⁵⁹ y de las distintas actuaciones de Putin tras su regreso a la presidencia en 2012⁶⁰.

5 Cómo se llega a la ruptura de 2022

Todo este proceso de actuaciones de ambas partes, de avances y retrocesos en las relaciones entre Rusia y Occidente de 2007 a 2010, seguía buscando la cooperación de seguridad en Europa y encontrar un acomodo entre la visión rusa y la aliada. Con el regreso de Putin a la presidencia en 2012, la dinámica de acciones para una mejoría fue frenada significativamente y coincidió con otro esfuerzo ruso, muy diferente e inédito en las dos décadas anteriores, el de una activa expansión de influencia más allá de su vecindad inmediata (Stronski y Sokolsky, 2017). Rusia intervino en Siria, Libia, y el Sahel, ocupando

⁵⁸ Se acordaron colaboraciones en ámbitos concretos, defensa antimisil, lucha contra el terrorismo y la piratería, y en ejercicios de rescate.

⁵⁹ Permitida por la abstención rusa, la intervención será muy criticada, Libia constituye un argumento para justificar posiciones rusas más agresivas.

⁶⁰ El acercamiento del Kremlin a Irán y al régimen sirio intensificó el malestar de los EE. UU. El límite se rebasó cuando Putin decidió conceder asilo político en 2013 a Edward Snowden.

espacios vacíos. El retorno de Rusia como gran potencia global materializó no solo su recuperación⁶¹, también expresó su enfoque de un mundo multipolar dónde interpretar un papel prominente.

En el año 2013 se alcanzó otro punto de inflexión con la revolución del Maidán y el viraje de Ucrania hacia Occidente. El rechazo ruso de la postura occidental y su oposición comenzaron a ser más evidentes y activos. Se sustentarán en las críticas occidentales a Rusia, en el supuesto apoyo a manifestaciones antirrégimen ⁶² y, desde luego, en la anunciada expansión de la OTAN y de la UE en su vecindad inmediata (Moldavia-Ucrania-Georgia). Ucrania en la OTAN significa infraestructuras aliadas en la frontera rusa y la pérdida de la base naval de Sebastopol.

A partir de 2014 y en adelante, las relaciones empeoraron claramente, y sin entrar en detalles, ello se reflejó en las actuaciones «ofensivas» y «contraofensivas» respectivas: las continuas condenas y las sanciones económicas occidentales frente a las interferencias rusas en el ámbito ciber y las campañas de desinformación (Stronski y Sokolsky, 2017). Nuevos conceptos, como «zona gris» o «conflicto híbrido», explicarán el modelo de actuación ruso, claramente ofensivo. La narrativa que lo justifica es que Occidente busca debilitar y eliminar el régimen ruso, lo que refrenda una dinámica de represalias y de «ojo por ojo». Los EE. UU. identificarán después a Rusia como una de las mayores amenazas geopolíticas en su Estrategia Nacional de Seguridad de 2017.

Desde la anexión de Crimea en 2014⁶³, todo el proceso de cooperación se vio interrumpido junto con la mayoría de los contactos⁶⁴, lo que se confirmará tras la invasión de Ucrania en 2022 dónde la relación ha pasado a ser de confrontación.

Antes, en diciembre de 2021, Rusia volvió a proponer un tratado de seguridad con los EE. UU. y un acuerdo de relaciones con la OTAN, inaceptables desde el punto de vista occidental⁶⁵, con condiciones idénticas a los de los documentos (TSE) propuestos en 2009 (Alberque, 2022). Se trataba de crear una arquitectura de seguridad distinta con las garantías que necesitaba Rusia; se confirmaba el sentimiento de inseguridad de Rusia frente a la OTAN y su necesidad geopolítica de protegerse con una esfera exclusiva de interés.

61 El refuerzo del poder político con la neutralización de los oligarcas y la recuperación económica gracias al alza del precio de los hidrocarburos.

62 Entre 2011 y 2013, se desarrolló en Rusia un movimiento de protesta y de manifestaciones que algunos analistas denominaron, la revolución blanca o de la nieve. Algunos de los protagonistas -la oposición a Putin-, fueron Alexei Navalny, Boris Nemtsov y Sergei Udaltsov.

63 El 1 de abril de 2014, la OTAN decide suspender toda cooperación con Rusia. En la cumbre de Varsovia (8-9 julio 2016) se declaró que se mantenía abierta al diálogo político pero que las relaciones no mejorarían hasta no apreciar un cambio claro y constructivo en las acciones y actitudes de Rusia.

64 Se mantienen las posibilidades de contactos entre Gobiernos (representantes y diplomáticos). Las comunicaciones nunca se han cortado del todo y existe alguna colaboración muy singular como en la Estación Internacional Espacial.

65 Se detenía la expansión de la OTAN, se limitaba su despliegue y sus actividades militares en el Este de Europa y en los territorios de los nuevos aliados desde 1997.

Putin y Biden hablaron en abril, en junio y dos veces en diciembre de 2021 sobre el futuro de Europa y Biden mantuvo varias líneas de comunicación con las principales capitales (González Márquez *et al.*, 2023: 262). En enero de 2022 se confirmó el fracaso de la diplomacia tras diversas cumbres: Rusia-Estados Unidos en Ginebra⁶⁶, Rusia-OTAN en Bruselas, reunión de la OSCE en Viena⁶⁷ y reunión de Exteriores, Lavrov-Blinken, en Ginebra de nuevo⁶⁸. La invasión rusa se produjo, lo que confirmó también el fracaso de la disuasión.

El escenario desde febrero de 2022 es de confrontación con una guerra en el confín oriental de la UE. Esta está utilizando su poder económico como arma mediante las sanciones y apoya a Ucrania económicamente y proporciona equipo y armamento. Aunque no se han producido ataques armados directos contra países aliados europeos, Rusia sí está desarrollando campañas de desinformación y otras formas de agresión de carácter híbrido especialmente en los dominios de la información y ciber⁶⁹ y fomenta movimientos xenófobos y nacionalistas para la división interna de la UE y para erosionar el sistema político liberal. La Alianza ha condenado la agresión rusa, apoya la integridad y la soberanía de Ucrania sin intervenir directamente y considera que Rusia es la amenaza más importante y directa para la seguridad del área euroatlántica; no descarta la posibilidad de un ataque contra intereses o territorio aliado (Ministerio de Defensa, 2022: 6).

No ha habido esfuerzo alguno entre 2014 y 2022 en suscitar una reflexión sobre una nueva arquitectura de seguridad en Europa. Con la prioridad puesta en resolver la invasión rusa de Ucrania, las propuestas⁷⁰ (Vimont, 2024) en el ámbito de la UE para alcanzar algún tipo compromiso con Rusia no han alcanzado el consenso necesario entre aquellos que opinan que es imposible un diálogo sin dar la impresión de debilidad y aquellos que favorecen cierta apertura y superar la desconfianza, opiniones que reflejan los intereses nacionales y las distintas realidades históricas y geográficas (eje Varsovia-Tallin versus eje Madrid-Dublín). Sin embargo, la Brújula Estratégica compromete a una UE unida contra la agresión rusa.

La narrativa de Putin para justificar la confrontación con Occidente consiste en el relato de una Rusia que se siente engañada primero y amenazada después por el posible despliegue de infraestructuras militares de la OTAN en sus fronteras con la carencia de profundidad para su defensa (Putin, 2022).

66 El 16 de junio de 2021.

67 El 8 de julio de 2021.

68 El 10 y el 21 de enero de 2022.

69 Como ejemplos a lo largo del tiempo, el ciberataque a Estonia en 2007 o las interferencias en las elecciones presidenciales norteamericanas en 2016 y las francesas en 2017, el incidente de Salisbury en 2018, etc.

70 Una hoja de ruta de Mogherini en 2016, reiterada por Borrell en 2021 y el intento de cumbre de Merkel en 2021.

6 Conclusión. Auge y caída de una relación de cooperación

Entre 1989 y 2022, se ha producido el auge y la caída de una posible relación de cooperación, la de Rusia con Occidente, con unos contactos y unas negociaciones que buscaban la colaboración y la coexistencia y quizá la integración de Rusia en Occidente. Hoy las narrativas se oponen a la hora de determinar unas responsabilidades para este fracaso, unas responsabilidades que pudieran ser compartidas.

En toda la dinámica de las relaciones de Rusia con Occidente⁷¹, tiene mucho que ver el triunfalismo occidental desde la disolución de la URSS traducido en términos de victoria sobre el bloque soviético, el fin de la historia de Fukuyama y el triunfo de la democracia liberal. Esta muestra continua de optimismo vano justificará las denuncias de Moscú a las dos caras de Occidente y las críticas a su hipocresía. El comportamiento de Occidente supone, en definitiva, una humillación para Rusia y que se sienta engañada. Ciertamente, el relato no ha destacado nunca que la URSS no sufrió una derrota militar ni que su desintegración tampoco supuso una capitulación que otorgara derechos al bloque occidental.

Europa Occidental y los EE. UU. han conseguido imponer su versión para la seguridad europea, la OTAN y el paraguas norteamericano, y su solución política y económica, la democracia liberal y la economía de mercado. Se ha plasmado a través de las sucesivas ampliaciones de la OTAN y de la UE en un proceso que no ha contado con la anuencia rusa, lo que ha supuesto un coste muy importante. Al no ser Rusia acomodada satisfactoriamente en el nuevo concierto europeo, se ha despertado el revanchismo del «perdedor» o de la potencia que no prevaleció, y el revisionismo ruso con toda violencia.

La UE ha desarrollado unas políticas de vecindad sin sensibilidad geopolítica que han sido vistas por Rusia como políticas de influencia impuestas para su aislamiento. Además, algunos de sus miembros⁷² han mantenido posturas bilaterales directamente relacionadas con sus intereses nacionales generando una falta evidente de cohesión y unas contradicciones que han debilitado las capacidades potenciales de la UE en su relación con Rusia.

Para la URSS y después para Rusia, la pervivencia de la OTAN tras la desaparición del Pacto de Varsovia y el proceso inexorable de su extensión hacia el este supone una grave contrariedad que entraña un grave desequilibrio y un tremendo contrasentido, toda vez que se reconoció que Rusia dejaba de ser un enemigo. Todas las posturas y razonamientos de Rusia en sus contactos con Occidente se van a enfocar en este sentido hasta llegar a un momento en el que Rusia dejará de colaborar. La persistencia de la OTAN asegura la presencia norteamericana en el subcontinente y es un motivo suficiente de insatisfacción y una potencial fuente de problemas que plantea a Rusia un dilema de seguridad.

⁷¹ El protagonismo ha correspondido por parte occidental a los EE. UU., directamente o a través de la OTAN, al ser la seguridad el ámbito preferente.

⁷² Francia y de Alemania, principalmente.

Lo que Rusia ha interpretado desde el fin de la Guerra Fría –y que ha visto plasmado en las revoluciones de colores– ha sido que Occidente ha venido repitiendo un procedimiento de reorientación del espacio postsoviético hacia la esfera euroatlántica, financiando y apoyando movimientos para el cambio a regímenes democráticos prooccidentales y la promoción del modelo liberal, al amparo de la OTAN como organización de seguridad. Sus antiguos satélites han ido pidiendo su ingreso en la UE, como puerta al progreso y al desarrollo económico, y la entrada previa en la OTAN para contar con la protección de su disuasión. Con todo ello, Rusia ha perdido irremediablemente su esfera de influencia en Europa y se ha descolgado del resto de Europa y está virando hacia Asia.

Como se ha descrito, es evidente que ha habido intentos y esfuerzos por ambas partes de llegar a alguna solución de compromiso –siempre sin renunciar a los intereses respectivos–, pero la realidad no ha conducido tan siquiera a una relación de cooperación estable. Las consecuencias de la interacción de las actuaciones respectivas, ligadas a las políticas internas, se fueron acumulando a lo largo del tiempo, así como los malentendidos, hasta llegar a una pérdida total de la confianza mutua.

La falta de comprensión y de inteligencia de Occidente ha sido patente junto con la inviabilidad, con propuestas difíciles de aceptar, de cierta integración de Rusia en las estructuras políticas y económicas europeas y su encaje en la arquitectura de seguridad de Europa. También, la firmeza y falta de flexibilidad de las posturas junto con la fuerza de los acontecimientos, en Europa y fuera de ella, han ido dificultando el llegar a una solución satisfactoria.

Los objetivos estratégicos rusos, con respecto a Europa occidental, siguen siendo favorecer la división interna en la UE, subvertir la cohesión de la OTAN y sus capacidades para la defensa colectiva, debilitar el vínculo transatlántico, conseguir un poder de veto para Moscú en la arquitectura de seguridad europea y recuperar su esfera de interés dominando en su vecindad próxima. En definitiva, se trata de regresar en lo posible a las posiciones de partida del fin de la Guerra Fría, restablecer el prestigio perdido y la condición de gran potencia de Rusia.

Por último, se ha precipitado una relación de confrontación cuya responsabilidad es compartida. El hilo conductor pudiera ser el proceso de la expansión de la OTAN a partir de la reunificación alemana. Lo cierto es que Rusia ha pasado de ser un posible socio a constituir una grave amenaza para la Unión Europea. Es imposible encontrar una solución a la guerra en Ucrania sin tener en cuenta los intereses rusos en el ámbito de la seguridad y la realidad de una Rusia dispuesta al empleo de la fuerza, desacoplada y bloqueada, que es un poder nuclear y un miembro permanente del Consejo de Seguridad. También hay que evitar que la guerra de Ucrania se convierta en un punto de no retorno de las relaciones entre Rusia y los EE. UU. y la UE.

Bibliografía

Acton, J. M. (2021). The U.S. Exit from the Anti-Ballistic Missile Treaty Has Fueled a New Arms Race [en línea]. *Carnegie Endowment for International Peace, Commentary*,

- December 13, 2021* [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/posts/2021/12/the-us-exit-from-the-anti-ballistic-missile-treaty-has-fueled-a-new-arms-race?lang=en>.
- Alberque, W. (2022). Russia's New Draft Treaties: Like 2009, But Worse. [en línea]. *The International Institute for Strategic Studies, IISS, 25th January 2022*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2022/01/russias-new-draft-treaties>.
- Arteaga, F. (2007). Los europeos y el escudo antimisiles de los EE. UU. en Europa. [en línea]. *Real Instituto Elcano*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/los-europeos-y-el-escudo-antimisiles-de-los-eeuu-en-europa-ari/>.
- Chamontin, L. (2016). Ukraine et Russie: Pour Comprendre [en línea]. *Diploweb*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.diploweb.com/Introduction.html>.
- Cliff, Ian (2011). The Corfu Process – What Was It All About? [en línea]. *OSCE Yearbook 2011*, Baden-Baden 2012, pp. 65-76. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/11/Cliff-en.pdf>.
- Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) (1975). *Acta Final*. [en línea]. Helsinki. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/b/39506.pdf>.
- Diesen, G. (2024). *The Ukraine War and The Eurasian World Order*. Atlanta, Clarity Press, Inc. ISBN: 9781949762969.
- EE. UU. (1990). Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany. [en línea]. *American Foreign Policy Current Documents 1990*. Department of State, Washington, 1991. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://usa.usembassy.de/etexts/2plusfour8994e.htm>.
- (2001). *Joint Statement on New U.S.-Russian Relationship*. [en línea]. The White House. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/11/20011114-3.html>.
- (2009). *United States Relations with Russia: After the Cold War*. [en línea]. US. Department of State. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/pubs/fs/85962.htm>.
- (2010a) *U.S.-Russia Relations: "Reset" Fact Sheet*. [en línea]. The White House. President Barak Obama. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/20/press-conference-president-after-nato-summit>.
- (2010b). *Press Conference of the President after NATO Summit*. [en línea]. The White House. President Barak Obama. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/11/20/press-conference-president-after-nato-summit>.
- Federación Rusa (2009). *The draft of the European Security Treaty*. [en línea]. President of Russia. [Consulta: 2024]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/6152>.

- Goebel, N. (2010). Relations with Russia [en línea]. *DW, Deutsche Welle*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.dw.com/en/medvedev-demands-equal-treatment-in-relations-with-nato/a-6280950>.
- González Márquez, J., López Canorea, A. y Marrades, A. (2023). *La Pugna por el Nuevo Orden Internacional*. Barcelona, Editorial Planeta.
- Horovitz, L. y Götz, E. (2020). The overlooked importance of economics: why the Bush Administration wanted NATO enlargement. [en línea]. *Journal of Strategic Studies*, 43(6–7), pp. 847–868. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1819799>.
- Hull, B. (2019) *Russia's Proposal for A European Security Treaty: Origins and Prospects*. [en línea]. Naval Postgraduate School, Monterrey, Tesis Doctoral. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/trecms/pdf/AD1080270.pdf>.
- Kennan, G. F. (1997). A Fateful Error. [en línea]. *New York Times*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/1997/02/05/opinion/a-fateful-error.html>.
- Kershaw, I. (2018). *Ascenso y Crisis. Europa 1950 2017: un camino incierto*. Barcelona, Crítica.
- Kühn, U. (2010). Medvedev's Proposals for a New European Security Order: A Starting Point or the End of the Story? [en línea]. *Connections*, Vol. 9, 2, pp. 1-16. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26326200>.
- Kupchan, Charles A. (2010). NATO's Final Frontier: Why Russia Should Join the Atlantic Alliance? [en línea]. *Foreign Affairs*, Vol. 89, 3, pp. 100-112. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/25680919>.
- Lake, T. (1993). *From Containment to Enlargement* [en línea]. Clinton Digital Library. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/9013>.
- Laurent, C. (2023). *La France et le premier élargissement de l'OTAN vers l'Est, 1989-1999*. [en línea]. Hal Open Science. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://univ-artois.hal.science/hal-04150433/document>.
- Medvedev, D. (2008a). Speech at Meeting with German Political, Parliamentary, and Civic Leaders [en línea]. *President of Russia, Berlin, Official Web Portal*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/d_ru_20080617_04_/D_RU_20080617_04_en.pdf.
- (2008b). *Speech at the World Policy Conference* [en línea]. President of Russia Events. [Consulta: 2024]. Disponible en: <http://www.en.kremlin.ru/events/president/transcripts/48308>.
- Milosevich, M. (2024). *El Imperio Zombi. Rusia y el Orden Mundial*. Barcelona. Galaxia Gutenberg.
- Ministerio de Defensa. (2022). *Nuevo Concepto Estratégico* [en línea] Ministerio de Defensa. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/Galerias/main/nuevo_concepto_estrat_gico_de_la_otan.pdf.

- OSCE. (2000). *Documento de Estambul 1999*. [en línea]. OSCE. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/125812.pdf>.
- (2010). *Restoring trust: The Corfu Process*. [en línea]. OSCE. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.osce.org/mc/87193>.
- OTAN (1990). London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance. [en línea]. NATO. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>.
- (1994). *Final Communiqué* [en línea]. NATO. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c941201a.htm>.
- (1997). *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*. [en línea]. NATO. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_25468.htm.
- (2001). *Nato and Russia: Partners in Peacekeeping* [en línea]. Office Of Information and Press Nato [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/presskit/010219/brocheng.pdf>.
- (2008). *Bucharest Summit Declaration*. [en línea]. NATO. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm.
- (2010). *Lisbon Summit Declaration*. [en línea]. NATO. [Consulta: 2024]. Disponible en: NATO - Official text: Lisbon Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon, 20-Nov.-2010.
- (2020). *NATO Russia Relations. The Background*. [en línea]. NATO. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/4/pdf/2003-NATO-Russia_en.pdf.
- (2022). *North Atlantic Cooperation Council (1991-1997)* [en línea]. NATO. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69344.htm#:~:text=The%20North%20Atlantic%20Cooperation%20Council,NATO's%20former%20Warsaw%20Pact%20adversaries.
- (2023). *Relations with Russia*. [en línea]. NATO. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50090.htm.
- Pozo, F. del. (2024). Por qué Putin miente cuando justifica la invasión de Ucrania por la expansión de la OTAN al este. [en línea]. *The Objective*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://theobjective.com/internacional/2024-04-23/putin-invasion-ucrania-otan>.
- Putin, V. (2007). *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*. [en línea]. Kremlin. [Consulta: 2024]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.
- (2022). *Address by the President of the Russian Federation*. [en línea]. Kremlin. [Consulta: 2024]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>.

- Rumer, E. y Sokolsky, R. (2019). Post–Cold War U.S.-Russian Relations—What Went Wrong? [en línea]. *Report: Thirty Years of US. Policy Toward Russia: Can the Vicious Circle Be Broken?*, Carnegie Endowment for International Peace, pp. 5-18. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/research/2019/06/thirty-years-of-us-policy-toward-russia-can-the-vicious-circle-be-broken?lang=en>.
- Sarotte, M. E. (2021). *Not One Inch*. New Haven & London. Yale University Press.
- Stronski, P. y Sokolsky, R. (2017). The Return of Global Russia [en línea]. *Carnegie Endowment for International Peace*. [Consulta 2024]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/research/2017/12/the-return-of-global-russia-an-analytical-framework?lang=en>.
- Unión Europea. (1989). The European Council. Strasbourg. 8-9 december 1989. [en línea]. *European Community News No. 41/1989*. [Consulta: 2024]. [Disponible en: https://aei.pitt.edu/1395/1/Strasbourg_1989.pdf]
- Teurttrie, D. (2024). *Russie: le Retour de la Puissance*. Malakoff. Dunod Poche.
- Vimont, P. (2024). Une nouvelle architecture de sécurité européenne [en línea]. *Schuman Paper*, 733. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.robert-schuman.eu/questions-d-europe/733-une-nouvelle-architecture-de-securite-europeenne>.
- Yániz, F. (2009). *La Asociación para la Paz: pasado, presente y futuro tras la Cumbre del 60 aniversario de la OTAN* [en línea]. Real Instituto Elcano. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-asociacion-para-la-paz-pasado-presente-y-futuro-tras-la-cumbre-del-60-aniversario-de-la-otan-ari/>.
- Zahorski, A. (2011). The Russian Proposal for a Treaty on European Security: From the Medvedev Initiative to the Corfu Process. [en línea]. *OSCE Yearbook 2009*, pp. 43-59. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/09/Zagorski-en.pdf>.
- Zargckyj, W. (2018). Why the Bucharest Summit Still Matters Ten Years On. [en línea]. *Atlantic Council*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/why-the-bucharest-summit-still-matters-ten-years-on/>.

Artículo recibido: 9 de diciembre de 2024

Artículo aceptado: 3 de mayo de 2025
