

CUMBRE MADRID 2022 · LA OTAN ANTE UN CAMBIO DE ERA



Nº 2 | 29 Junio 2022

Relaciones Rusia-OTAN: percepciones desde detrás de la colina

Andrés Smith Serrano

La crisis ucraniana ha dado un fuerte impulso transformador a la geopolítica, la gobernanza global y la economía. No está claro si estos eventos de rápido movimiento están plantando las semillas para una era más peligrosa de los asuntos internacionales.

Este artículo intenta describir las suposiciones clave de Rusia sobre los riesgos que cree que se derivan de la OTAN. Ilustra brevemente los intereses más importantes que Moscú busca promover y asegurar. Los hallazgos se derivan de documentos oficiales rusos, declaraciones de los altos funcionarios, informes analíticos de los *think-tanks* rusos y algunas entrevistas. Sin pretender ser exhaustivo, el autor sugiere que varios marcos de percepción podrían esbozar los contornos de los enfoques del establecimiento ruso.

El *primer marco de percepción* describe los cambios en la arquitectura de seguridad internacional y el lugar de Europa en ella. El establishment ruso cree que Europa se está transformando de una de las regiones más estables en una zona de mayor tensión y confrontación. En el desarrollo del sistema de relaciones internacionales que tomó forma en los años 90, se ha superado el punto de no retorno. Una de las razones clave es el grave deterioro de las relaciones entre Rusia y la OTAN, que se encuentran en el punto más bajo desde el final de la Guerra Fría.

La percepción general es que los miembros de la alianza en Europa prefieren la confrontación militar duradera al diálogo y al establecimiento de medidas de fomento de la confianza. La OTAN está aumentando el número de fuerzas de alta preparación, creando las rutas para el despliegue operativo de tropas en las fronteras de Rusia y sus aliados. Los ejercicios militares de la Alianza se centran en operaciones ofensivas en el flanco oriental. La actividad militar en el Ártico está aumentando. Los gastos de defensa de los estados miembros están aumentando. El potencial de disuasión nuclear de la OTAN está mejorando.

Los responsables políticos rusos consideran que la subordinación estratégica de la Unión Europea reduce el interés en la cooperación política. Ha surgido un cinturón de estados de primera línea autoproclamados. Construyen su identidad histórica sobre la rusofobia, presentándose a sí mismos como víctimas eternas del imperialismo ruso y el comunismo soviético. La lucha de las narrativas históricas ha reemplazado los procesos de reconciliación.

La entrada de los países escandinavos en la OTAN no cambia la visión de Moscú sobre la importancia de crear un sistema de seguridad colectiva en Europa. Aun así, la posibilidad de que Suecia y Finlandia se adhieran a la OTAN es una fuente de preocupación para el Kremlin. En gran medida, está relacionado con la perspectiva de cambios en el equilibrio militar-estratégico en la región ártica, la transformación de los lazos económicos establecidos, así como el deterioro de las relaciones entre Rusia, Suecia y, especialmente, Finlandia, en la esfera política.

El establishment ruso es muy consciente de que la entrada de Finlandia y Suecia podría fortalecer el bloque. Ambos países tienen una economía desarrollada, un alto nivel de vida, una administración pública efectiva, fuerzas armadas modernas (y Suecia también tiene una gran industria militar) y una buena reputación internacional.

Rusia concede gran importancia al mantenimiento de un nivel aceptable de relaciones con los Estados escandinavos. Al mismo tiempo, está claro para Moscú que, al menos en la esfera política, la situación para Rusia será menos favorable en caso de que Suecia y Finlandia se conviertan en miembros de la alianza. Rusia no tiene disputas territoriales con ambos países, y en el futuro previsible, es poco probable que Finlandia intente pedir una revisión de la frontera establecida por el tratado de paz de 1947 y confirmada por el tratado de 1992. Sin embargo, en el Mar Báltico y el Océano Ártico, Rusia se convertirá en el único estado no miembro de la OTAN. Un estrecho margen de maniobra es casi inevitable para Moscú.

Parece haber un consenso en el establishment ruso de que la OTAN se está transformando de una alianza político-militar regional a una global, con la tarea principal de contener a Rusia y China. Varios estados, incluso en el entorno estratégico de la UE, analizarán cuidadosamente los pros y los contras de unirse a la alianza. Se percibe una mayor expansión de la OTAN como posible.

Con respecto al paradigma de seguridad de la Unión Europea, la opinión predominante es que el modelo centrado en la OTAN no tiene alternativas hoy en día. Las reformas destinadas a aumentar la autonomía estratégica de la UE seguirán figurando en la agenda política. Sin embargo, su aplicación no es factible en el futuro previsible. El apoyo de los miembros orientales de la Unión Europea a los Estados Unidos como garante de la seguridad europea probablemente ralentizará estas iniciativas.

El *segundo marco* describe las políticas percibidas de la OTAN hacia el Kremlin. Los responsables políticos rusos creen que la OTAN no ha prestado la debida atención a las señales que Moscú ha estado enviando durante años. La repetición de dos décadas de "la expansión de la OTAN es una expansión de la democracia" y las declaraciones de "no amenaza a Rusia" han alienado al establishment ruso.

Los responsables políticos rusos argumentan que en el último cuarto del siglo 20, la arquitectura de seguridad europea basada en los principios de Helsinki estaba evolucionando constantemente. Sin embargo, una libre interpretación del derecho internacional descarriló el proceso de Helsinki. Occidente dejó de usar el término "derecho internacional", que está incorporado en la Carta de las Naciones Unidas, e inventó el término "orden mundial basado en reglas". Un pequeño número de políticos occidentales escribieron esas reglas.

La opinión predominante es que a mediados de la década de 1990 y principios de la década de 2000, Rusia no tomó ninguna medida que pusiera en peligro los intereses de seguridad de los Estados Unidos y sus aliados en Europa. Rusia estaba abierta a la cooperación con la OTAN, y lo demostró después del 9/11. La adhesión de los tres estados bálticos limítrofes con Rusia no implicó una fuerte reacción de Moscú. Aunque los círculos gobernantes rusos criticaron la política del movimiento de la alianza hacia el este, no había razón para dramatizar la situación esa vez.

Obviamente, Rusia no pudo detener la expansión de la OTAN. En cambio, Moscú lanzó un proceso de negociación sobre una nueva arquitectura de seguridad europea que podría reemplazar la política de confrontación de la Guerra Fría en la región euroatlántica.

Los responsables políticos rusos y la comunidad de expertos creen que las capitales occidentales interpretaron la intención de Moscú de un diálogo como un signo de debilidad. Argumentan que, sin una explicación adecuada, en 2002 Estados Unidos se retiró del Tratado ABM, en 2003, junto con sus aliados, desató una guerra en Irak y aumentó la actividad a lo largo del perímetro de las fronteras rusas. El presidente ruso Putin habló de eso durante la Conferencia de Seguridad de Múnich en 2007.

Los expertos rusos y la comunidad académica a menudo se refieren a las opiniones de los expertos occidentales, que creen que tienden a presentar las cosas de tal manera que todos los problemas entre Rusia y la OTAN comenzaron después de Osetia del Sur en 2008 y la crisis

política en Ucrania en 2014. Una opinión predominante es que esos conflictos podrían haberse evitado, o al menos impedido de entrar en la fase militar, si no hubiera sido por las políticas deliberadas de los Estados Unidos y sus aliados para destruir los frágiles cimientos de las relaciones entre Rusia y la OTAN. "Los estados de la OTAN saben bien que Moscú no provocó esos conflictos, en ambos casos hubo un intento de presentar a Rusia un hecho consumado".

Los responsables políticos rusos sostienen que, en lugar de un sistema de seguridad "cooperativo", se estableció una arquitectura "centrada en la OTAN" en Europa. El apoyo a la adhesión de Ucrania y Georgia a la OTAN, y la ausencia de una discusión sustantiva sobre otros temas, como el despliegue del sistema de defensa antimisiles en Europa, han empeorado las relaciones entre Rusia y la OTAN antes de la crisis ucraniana. La perspectiva del despliegue de la infraestructura militar de la OTAN en Ucrania se ha convertido en una línea roja para Moscú.

El despliegue de misiles de alcance intermedio y corto en Europa, así como el despliegue extensivo de sistemas de defensa antimisiles y su integración con armas de ataque es un motivo muy serio de preocupación para el Kremlin y se percibe como uno de los problemas fundamentales de la seguridad europea.¹

El establishment ruso se adhiere a la opinión de que el despliegue de misiles de alcance intermedio y corto, así como sistemas de defensa antimisiles en el teatro europeo es una amenaza directa para las regiones orientales rusas. Las declaraciones de "no dirección" son fuertemente condenadas y vistas como burla, en el mejor de los casos.

Un punto de vista común es que la situación con el despliegue de sistemas de misiles empeoró después de que los Estados Unidos se retiraron del Tratado INF. El establecimiento militar ruso argumenta que los misiles de ataque junto con los sistemas de defensa antimisiles pueden cambiar el equilibrio de poder no solo en la región, sino en todo el mundo. Los expertos rusos sostienen que Moscú podría mitigar la amenaza aumentando el número de misiles de ataque en su territorio, mejorando sus características técnicas y adoptando los procedimientos operativos pertinentes. Estas medidas, sin embargo, podrían aumentar la viabilidad de que los europeos vuelvan a ser rehenes de la confrontación que tuvo lugar durante la Guerra Fría.⁴

La comunidad de expertos rusos cree que la OTAN ve las iniciativas de Moscú sobre los límites de los misiles como un intento de dividir a los socios de la alianza y eliminar las fuerzas nucleares avanzadas de la OTAN, armas nucleares no estratégicas de los Estados Unidos. Parece estar claro para Moscú que hay pocas posibilidades de un acuerdo formal sobre estos temas hoy en día, a pesar de que la evaluación de la necesidad inevitable de la asociación estratégica con la OTAN y los Estados Unidos en particular sigue vigente.

¹ Entrevista con un ex Funcionario del Ministerio de Defensa.

Para el establishment ruso es obvio que es imposible simplemente "abolir" la disuasión nuclear. Es visto como un elemento integral del orden mundial actual. "La disuasión nuclear no puede abandonarse sin cambiar radicalmente el orden mundial, y el orden mundial no puede mejorarse fundamentalmente debido a las severas restricciones de la disuasión nuclear autogenerada".

Otra perspectiva importante se refiere al régimen de control de armas convencionales en Europa. Moscú no está dispuesto a ignorar esta cuestión y podría considerar la posibilidad de volver al programa la aplicación de las medidas especiales de seguridad y fomento de la confianza y neutrales en materia de estatutos desarrolladas anteriormente por la OSCE.

El desarrollo de sistemas hipersónicos de la OTAN y capacidades cibernéticas ofensivas es una grave causa de preocupación para el establecimiento militar y político ruso. Los responsables políticos rusos creen que la falta de acuerdos formales sobre el desarrollo de armas cibernéticas podría convertirse inevitablemente en un problema de estabilidad estratégica.²

El *tercer marco* ofrece algunas perspectivas prospectivas. El establishment ruso cree que una nueva configuración de la arquitectura de seguridad europea podría evitar la aparición de una crisis más profunda y contribuir a la resolución de la actual.

Un punto de vista común es que las políticas de Washington y los aliados de Estados Unidos han llevado a la crisis de seguridad más peligrosa en décadas, y Rusia tiene que responder a la misma pregunta que tenía a mediados de la década de 1990: cómo responder a las políticas de la OTAN en el flanco oriental. Por ahora, la elección de opciones sigue siendo la misma que hace 30 años: una respuesta político-diplomática o militar.

Los expertos rusos sostienen que la normalización de la seguridad europea es imposible sin un diálogo constructivo entre Rusia y la OTAN. La misma lógica está detrás de la suposición generalizada de que un sistema de seguridad eficaz y confiable en Europa es imposible sin la participación tanto de la OTAN como de Rusia. "Sería mejor para todos si la seguridad nacional de Rusia finalmente se convierte en una parte integral de la seguridad europea en el siglo 21".

Una parte de la comunidad de expertos rusos argumenta que en Moscú y Washington hay facciones políticas que ven la crisis en las relaciones entre Rusia y la OTAN como una oportunidad para lograr objetivos políticos específicos del grupo. Estados Unidos necesita mantener la viabilidad de la alianza y tener la ventaja en la reestructuración de la arquitectura de seguridad europea. Para eso, se refuerza una narrativa de "amenaza del Este". En Rusia hay fuerzas que prefieren una retórica de confrontación con Occidente y el renacimiento de "la psicología de los sitiados" para fortalecer el poder interno.

² Arbatov A.G. Las Diez Aporías de Nuestro Tiempo, Teoría y Práctica de la Disuasión Nuclear – Polaco, Estudios Políticos 2021. No. 4 p. 88 – 111.

La intensificación de la cooperación de los Estados Unidos con los Estados miembros de la Unión Europea en el marco del Proyecto PESCO sobre Movilidad Militar, en particular, se percibe como un intento de aumentar el control sobre la actividad de los socios europeos al tiempo que se ejerce presión sobre los intereses de los productores estadounidenses en términos de suministros para las fuerzas armadas de Europa Occidental. Estados Unidos está fortaleciendo las posiciones en los mercados mundiales de armas y pensando que indirectamente establece el marco deseado de la autonomía estratégica de la Unión Europea.³

No se debe esperar que Moscú continúe un diálogo con Occidente sobre la CBM o la reducción del TNW a menos que Washington indique su disposición a discutir temas de seguridad prioritarios para Moscú. Sin embargo, en la comunidad de expertos rusos se opina que los responsables políticos estadounidenses no entablarán un debate sustantivo sobre las cuestiones de las garantías mutuas relativas al despliegue de armas estratégicas sin antes llegar a un acuerdo con la parte europea sobre la naturaleza de la participación de los Estados Unidos en el sistema de seguridad europeo. A corto y medio plazo, se percibe que Washington se está centrando más en la configuración del llamado "restablecimiento de la asociación transatlántica", así como en el papel de los Estados Unidos en la configuración del nuevo equilibrio energético y la redistribución de las esferas de influencia en el mercado mundial de la energía.

En 2022, todavía no hay factores visibles o signos de mejora de la relación de Moscú con Occidente, donde Rusia es altamente desconfiada. Es probable que el régimen de sanciones siga funcionando plenamente. Sin embargo, la cooperación selectiva con Washington es posible, incluyendo cuestiones de estabilidad estratégica.

Parece haber un consenso en la comunidad de expertos rusos de que la OTAN probablemente continuará desplazando su centro de gravedad a los países de Europa del Este con la posibilidad de que se firmen importantes contratos de suministro militar con los estados regionales, principalmente con Polonia y Rumania. En el contexto del acuerdo entre Estados Unidos y Noruega, es probable un aumento en la presencia militar de los Estados Unidos y sus aliados en el Ártico, y el espacio aéreo del Atlántico Norte.

Se espera que la "brújula estratégica" de la Unión Europea y el Concepto Estratégico de la OTAN reflejen una visión estrictamente crítica sobre la política exterior de Rusia. Nuevos incidentes y desacuerdos, principalmente en el área de la "vecindad común", continuarán afectando las relaciones de la Unión Europea con Rusia.

Moscú tendrá que actuar en Eurasia en un papel inusual para sí mismo como accionista minoritario, logrando objetivos como parte de coaliciones con la participación de socios más fuertes. Los expertos rusos son muy conscientes de que en un futuro próximo cualquier

³ Entrevista con ex Funcionario del Ministerio de Defensa.

iniciativa de política exterior a gran escala procedente de Moscú será percibida por una parte significativa de los miembros de la OTAN con un gran escepticismo.

La lógica sugiere que debería haber acuerdos políticos. Sin embargo, la desconfianza mutua, la sospecha y la inercia de la confrontación no se pueden superar rápidamente. La situación en Europa es ahora aún más complicada de lo que era en la década de 1990, y mucho hay que empezar de cero.

Andrés Smith Serrano, analista del Centro de Seguridad Internacional (CSI), del Instituto de Política Internacional (Universidad Francisco de Vitoria)