



Política y Cultura

ISSN: 0188-7742

ISSN: 2954-4130

polcul@correo.xoc.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana

México

Pacheco Méndez, Guadalupe  
La estrategia de seguridad nacional de Rusia y el conflicto con la OTAN y Ucrania  
Política y Cultura, núm. 61, 2024, Enero-Junio, pp. 9-38  
Universidad Autónoma Metropolitana  
Distrito Federal, México

DOI: <https://doi.org/10.24275/AOTH1275>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26781891001>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante  
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la academia

# La estrategia de seguridad nacional de Rusia y el conflicto con la OTAN y Ucrania

---

---

## The National Security Strategy of Russia and the conflict with NATO and Ukraine

*Guadalupe Pacheco Méndez\**

### *Resumen*

Las estrategias de seguridad nacional de Rusia de 2009, 2015 y 2021 están influidas por los cambios de balance en la distribución del poder internacional hacia el multipolarismo, por la resistencia de Estados Unidos a abandonar su posición hegemónica buscando ganar ventajas en el terreno del armamento nuclear y de fortalecer a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en las regiones fronterizas con Rusia. Las estrategias rusas también están influidas por su propia cultura estratégica forjada en sus experiencias históricas y caracterizada por una percepción de las llamadas potencias occidentales como su mayor amenaza, lo que la inclina a preferir un entorno de seguridad en el que en sus fronteras se ubiquen Estados neutros o aliados. La conjugación de estos factores condujo al actual conflicto bélico entre Rusia y Ucrania.

*Palabras clave:* seguridad nacional, dilema de seguridad, expansión OTAN, desregulación armas nucleares.

### *Abstract*

Russia's national security strategies of 2009, 2015 and 2021 are influenced by changes in the balance in the distribution of international power towards multipolarism and by the resistance of the United States to abandon its hegemonic position and its determination to win advantages in the field of nuclear weapons and to strengthen the North Atlantic Treaty Organization in the border regions with Russia. Russian strategies are also influenced by its strategic culture forged by its historical experiences and characterized by a perception of the so-called Western powers as its greatest

\* Profesora-investigadora del Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco [gpacheco@correo.xoc.uam.mx].

threat, which inclines her to prefer a security environment in which neutral or allied States surround her. The combination of these factors led to the current war between Russia and Ukraine.

*Key words:* national security, security dilemma, NATO enlargement, nuclear arms deregulation.

Artículo recibido: 18/01/2024

Apertura del proceso: 26/04/2024

Aprobado: 5/05/2024

## INTRODUCCIÓN

**E**l actual conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, esta última apoyada por Estados Unidos y la Unión Europea mediante la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), es el resultado del largo proceso de reestructuración del orden internacional ocurrido durante la denominada “Posguerra Fría” (1991-*ca.* 2015), periodo caracterizado por el unipolarismo<sup>1</sup> y la hegemonía estadounidense. En esos años se perfilaron diversas líneas de fractura a diferentes niveles: entre Rusia y la OTAN/Estados Unidos, entre Rusia y Ucrania y al interior de Ucrania, las cuales convergieron hasta configurar una coyuntura crítica del orden internacional en esa región del mundo. El nodo de esa convergencia se situó en Ucrania, cuando Rusia tomó la arriesgada decisión de iniciar la Operación Bélica Especial (SVO por sus siglas en ruso)<sup>2</sup> en febrero de 2022. Considerada por Estados Unidos y la OTAN como una invasión militar cuyo objetivo es conquistar todo el territorio de Ucrania y definida por Rusia como una operación delimitada para desmilitarizar y desnazificar a Ucrania, esta confrontación tiene un origen más complejo que arranca, por lo menos, desde fines del siglo XX. El objetivo de este artículo es analizar las motivaciones estratégicas de Rusia para tomar dicha decisión; no es nuestra intención dar cuenta del proceso bélico en sí mismo ni de las motivaciones de otros actores. Nuestro planteamiento central es que esa crisis se debe no sólo a la expansión de la OTAN hacia los países de Europa del Este, acercándose así a las fronteras

<sup>1</sup> También se emplea el término de uni-multipolar acuñado por Huntington para aludir a la existencia de una superpotencia y de varias potencias mayores. Samuel Huntington, “The Lonely superpower”, *Foreign Affairs*, marzo-abril, vol. 78, núm. 2, 1999, pp. 35-49.

<sup>2</sup> En ruso: Специальная военная операция (transliterado: spetsialnaya voennaya operatsiya).

rusas, sino además al entreveramiento de esa ampliación con la deconstrucción del sistema de control de armas estratégicas nucleares heredado del periodo de la Guerra Fría. Es esta combinación o simultaneidad lo que determinó que Rusia decidiese invadir Ucrania en febrero de 2022, con el objetivo de conseguir que renunciase a su intención de incorporarse a la OTAN y que se declarase como un país neutral. La estrategia de seguridad nacional de Rusia fue reajustándose a lo largo de esos años conforme fue escalando el conflicto. El análisis de esta problemática se aborda en cuatro partes.

En primer lugar se analiza la configuración de la estrategia de seguridad nacional de Rusia ante el entorno externo, considerando dos factores: uno, el derivado de la trayectoria histórica de la formación de su cultura de seguridad; el otro es el efecto que tienen ciertos aspectos relacionados con la estructura unipolar del orden internacional y sus cambios sobre la posición de Rusia y su expresión en la formulación de sus estrategias de seguridad nacional de 2009, 2015 y 2021. En la segunda parte se analiza, en sus grandes líneas, el periodo 1990-2008 para exponer las características del contexto del que emergió la Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa de 2009 durante el periodo álgido del unipolarismo. Dos factores destacan en esos años: uno, el abandono por parte de Estados Unidos del Tratado sobre Misiles Antibalísticos (ABM por sus siglas en inglés) para reestructurar su sistema de defensa de misiles y, otro, las ampliaciones de la OTAN de 1999, 2004 y 2008. En la tercera parte se examina el periodo 2008-2014, cuando se registra el inicio de un cambio en el equilibrio de fuerzas internacional desfavorable a Estados Unidos, propiciado por la crisis financiera de 2007-2008 y el ascenso de China; en esa fase, dos eventos destacan en la región europea: la promesa de incorporar a Ucrania y a Georgia a la OTAN, y la incorporación de Crimea y Sebastopol a Rusia. En este periodo se decreta la Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa de 2015. En la cuarta parte se examina el periodo 2014-2021, cuando se profundiza la intersección entre estos problemas del plano internacional con la polarización política del plano nacional ucraniano. Se destacan el fin del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio (Intermediate Range Nuclear Forces Treaty, firmado en 1987; INF por sus siglas en inglés), y la firma de un partenariado estratégico entre Estados Unidos y Ucrania. La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa de 2021 adquiere posturas más tajantes.

Dada la amplitud de puntos que abarcan los documentos de Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia de 2009, 2015 y 2021, así como el discurso del presidente de Rusia de 2007 en Múnich, sólo se mencionan los principales puntos relacionados con nuestro tema: su percepción respecto al orden internacional y del lugar que ocupa Rusia en él, cuáles consideran que son

los mayores peligros para su seguridad, a quiénes consideran sus enemigos y qué perfil del orden internacional persiguen. No se incluyen los puntos relacionados con las cuestiones internas.<sup>3</sup> En estas menciones resumidas de los documentos se parafrasean los términos empleados en dichos textos para conservar su tono político.

#### LA CULTURA RUSA DE SEGURIDAD NACIONAL, EL UNIPOLARISMO Y EL DILEMA DE SEGURIDAD

En un entorno internacional donde la distribución de poder es asimétrica y prevalece la anarquía,<sup>4</sup> los Estados buscan su propia seguridad y la de sus ciudadanos. Son ellos quienes determinan cuáles cuestiones son consideradas como intereses nacionales y quiénes diseñan la estrategia para protegerlos.<sup>5</sup> Los documentos en los que se plasma esa estrategia parten de señalar desafíos, amenazas y riesgos que se avizoran en el ámbito doméstico y en el entorno internacional y, a partir de ello, articulan los diversos objetivos y acciones que consideran necesarios para salvaguardar los intereses nacionales y asegurar la sobrevivencia del Estado como entidad soberana. En lo que se refiere exclusivamente al terreno internacional, la definición de los intereses nacionales está influida por la estructura de poder internacional, en el sentido del realismo waltziano.<sup>6</sup> Pero también, como lo postulan los constructivistas,<sup>7</sup> es modelada por las percepciones de las élites políticas

<sup>3</sup> Este tipo de textos dedican también un amplio espacio a los problemas domésticos, pero aquí no los abordaremos pues salen de la problemática planteada.

<sup>4</sup> El término de anarquía o de anárquico está aplicado aquí en la acepción formulada por Kenneth Waltz y ampliamente utilizada por la corriente teórica realista de las relaciones internacionales.

<sup>5</sup> Alan G. Stolberg, *How Nation-States Craft National Security Strategy Documents*, US Army War College Press, 2012 <<https://press.armywarcollege.edu/monographs/539>>, fecha de consulta: 20 de febrero de 2023; Malia Dumont, *Elements of National Security Strategy*, Atlantic Council, 2019 <<https://www.atlanticcouncil.org/content-series/strategy-consortium/elements-of-national-security-strategy/>>, fecha de consulta: 20 de febrero de 2023.

<sup>6</sup> Véanse Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Long Grove, Illinois, Waveland Press, 1979; y Kenneth Waltz, "Structural Realism After the Cold War", *International Security*, vol. 25, núm. 1, Verano, 2000, pp. 5-41.

<sup>7</sup> Peter Katzenstein reconoce el peso de las capacidades materiales y de otras formas de poder material de los Estados para proteger su seguridad nacional, pero subraya que los actores, principalmente las élites políticas a la cabeza de las instituciones estatales, que participan de ese proceso, están influidos por factores culturales que modelan su sistema de percepciones y sus decisiones de acción, lo que a su vez se impregna en la definición

que definen esos intereses y por las interacciones que un Estado establece con sus contrapartes a lo largo del proceso histórico de configuración de la estructura internacional prevaleciente y en la cual se encuentra inserto.<sup>8</sup> El concepto de cultura estratégica plantea que la conducta y las percepciones estratégicas de un país ante las amenazas geopolíticas pueden seguir un patrón discernible con elementos de continuidad y de redefinición ante cambios en las circunstancias externas.<sup>9</sup> Su respuesta concreta a los desafíos externos estará influida por su cultura estratégica.

Así, la historia de la articulación de una determinada potencia con el resto del orden internacional y la estructura sistémica del balance de poder internacional, son los dos factores que modelan su cultura estratégica de seguridad y su visión de cómo defender su seguridad nacional. Esa visión se plasma en los documentos de Estrategia de Seguridad Nacional. En ellos se sistematizan las percepciones que una potencia tiene respecto a los peligros

---

de cuáles son los intereses nacionales y de cuál es la estrategia de seguridad nacional para salvaguardarlos. Véanse Peter Katzenstein, "Introduction: Alternative Perspectives on National Security", en Peter Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security. Norms and Identities in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1996, pp. 1-32; y Ronald Jepperson, Alexander Wendt y Peter Katzenstein, "Norms, Identity and Culture in National Security", en *ibid.*, pp. 33-37 y 54-56. Alexander Wendt distingue tres tipos de cultura de seguridad nacional: la hobbesiana, la lockeana y la kantiana. En la primera, ningún Estado confía en los otros, los considera enemigos, y básicamente sólo su poderío militar les proporciona seguridad, el juego internacional tiende a ser de suma cero. En la segunda, lo que prima es la rivalidad entre Estados, es decir, presuponen el reconocimiento y el respeto mutuo de su soberanía westfaliana, y tienden hacia la búsqueda del balance de poder; es un modelo que impone una restricción importante a sus participantes, pues sólo reconoce como legítimas determinadas formas estatales. En la tercera, los problemas se arreglan sin guerras, por medio de la ayuda mutua, y todos los integrantes actuarán como equipo para defender la seguridad de uno de ellos cuando sea amenazada; es seguridad colectiva. Véase Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 1999.

<sup>8</sup> Los constructivistas Buzan y Schoenborg desarrollan una propuesta para analizar el orden internacional en la que ponen el acento en el proceso histórico del surgimiento de lo que llaman la Sociedad Internacional Global (SIG). A diferencia de la noción del orden internacional entendido como un sistema en el que los Estados se encuentran dispuestos en función de sus capacidades materiales, la noción de SIG subraya que el orden internacional prevaleciente en la actualidad tiene un formato producto de una específica historia de la expansión del "oeste-centrismo" llevada a cabo primero por algunas potencias europeas y más tarde por Estados Unidos. Barry Buzan y Laust Schouenborg, *Global International Society. A New Framework for Analysis*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2018, pp. 7-36.

<sup>9</sup> Qin Lizhi, "The geo-political origins of Russian strategic culture and its enlightenment in China", *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, vol. 15, núm. 4, 2022, pp. 367-389.

que acechan al bienestar de sus ciudadanos y a la seguridad de su aparato estatal, y se formulan las acciones necesarias para fortalecer y consolidar su seguridad nacional. En los periodos de transformación del equilibrio de poder internacional, cuando se modifica la asimetría de las capacidades económicas, militares y tecnológicas de los Estados, se abren ventanas de oportunidad para mejorar la posición de algunos de ellos, en especial en un caso revisionista del *statu quo* como lo es Rusia, pero también surgen nuevas amenazas securitarias. Ante esos cambios, las potencias reajustan sus intereses nacionales y sus prioridades en seguridad nacional, y reformulan sus definiciones estratégicas.

Las percepciones que tiene un Estado respecto a su seguridad nacional y de las amenazas del entorno externo también son el resultado de la relación prevaleciente de fuerzas (sobre todo económicas y militares) entre las mayores potencias, así como del tipo de formato del balance de poder mundial (unipolar, bipolar, multipolar). Este formato influye en la configuración de los desafíos que amenazan a la seguridad de los Estados y, en combinación con la cultura estratégica nacional, modelan la manera como perciben y confrontan esos desafíos. Para responder a esos retos, deben optar por alguno de los varios cursos alternativos de acción, cada uno con costos y beneficios diferentes; en función de ello deben determinar con quién pueden y quieren aliarse para mejorar sus posibilidades de eliminar con éxito las amenazas a su seguridad nacional. De ahí su dilema de seguridad.

En función de estos dos enfoques, se plantea que la cultura estratégica rusa está modelada por temores geopolíticos y que sólo cuando cuenta con amplias zonas *buffer* a su alrededor se siente segura respecto al entorno externo. Como potencia terrestre asentada en un espacio geopolítico abierto, consolidado desde el siglo XVI por Iván el Terrible, aunque Rusia contaba con un flanco relativamente seguro al Este, hacia el Oeste era lo contrario, pues estaba ocupado por poderosas potencias eventualmente adversarias. Por lo mismo, desconfió de las intenciones de éstas y buscó mantener un alto grado de autonomía estratégica; para ello, desde la era de Pedro el Grande (XVIII) y luego de Catalina II (XVIII), persiguió asegurar su salida al mar navegable y ser una potencia marítima, a pesar de que las peores amenazas contra ella provenían de la masa terrestre continental.<sup>10</sup> La conquista de territorios aledaños (*buffers*),<sup>11</sup> la búsqueda de superioridad militar y la participación

<sup>10</sup> En el siglo XIX su victoria contra la invasión francesa de 1812 ocurrió sobre tierra y lo mismo ocurrió en el siglo XX contra la invasión alemana de 1941, por sólo mencionar los acontecimientos más destacados.

<sup>11</sup> Dmitri Trenin, *The End of Eurasia. Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington-Moscú, 2002, pp. 29-72.

activa en la orientación del balance de poder europeo se volvieron vías para fortalecer su seguridad nacional,<sup>12</sup> pero sus ofensivas diplomáticas o militares en el fondo solían tener una motivación defensiva. Desde este punto de vista, Rusia tiende a emprender ofensivas estratégicas limitadas con el fin de obtener una posición favorable en las negociaciones diplomáticas, su despliegue militar es resultado de consideraciones de defensa estratégica y sólo en áreas que considera medulares para su seguridad nacional está dispuesta a tomar riesgos. Los temores estratégicos de Rusia se exacerbaron al declinar su poder internacional después de la desintegración de la Unión Soviética y de la ampliación de la OTAN iniciada en 1999.

En cuanto a la situación prevaleciente en la estructura de poder internacional, existe literatura abundante sobre la instauración del unipolarismo o uni-multipolarismo después de la desintegración de la Unión Soviética. Robert Jervis señala que el problema de la superpotencia unipolar fue su fuerte tendencia a la expansión, no necesariamente territorial, pero sí de su influencia y control político sobre diversos actores internacionales.<sup>13</sup> También desde hace unos años, diversos autores señalan el relativo debilitamiento de Estados Unidos como potencia unipolar y el fortalecimiento relativo de otras potencias. Además, se destaca el notable caso de la República Popular China, la cual alcanzó a posicionarse casi como par de los Estados Unidos, así como el fortalecimiento de otras, tales como India y Brasil. Lo anterior implica que se perfila un periodo de cambio y de realineamiento en el balance de poder mundial y que las tendencias actuales sugieren una transición desde el unipolarismo hacia el multipolarismo.

Una rápida revisión de los principales planteamientos en torno al dilema de seguridad es útil para abordar después la específica problemática rusa. De acuerdo con Jervis,<sup>14</sup> las medidas que toma un Estado para mejorar su seguridad implican una disminución de la seguridad de otro; por esta razón, en un orden internacional anárquico<sup>15</sup> terminan por competir entre ellos, escalan sus medidas defensivas y pueden llegar a la guerra, es decir, caen en una espiral.<sup>16</sup> De este modo, persiguiendo seguridad y paz terminan en guerra y bajo amenaza. Para evitar ese desenlace pueden intentar cooperar con aquellos que perciban como amenaza; esa decisión depende de dos variables:

<sup>12</sup> Henry Kissinger, *World Order*, Penguin Books, Nueva York, 2014, pp. 49-91.

<sup>13</sup> Robert Jervis, "Unipolarity", *World Politics*, vol. 61, núm. 1, 2009, pp. 188-213.

<sup>14</sup> Robert Jarvis, "Cooperation under the Security Dilemma", *World Politics*, vol. 30, núm. 2, 1978, pp. 167-214.

<sup>15</sup> Véase nota al pie 4.

<sup>16</sup> Algo similar al *brinkmanship* (escalada) de la teoría de juegos.

diferenciar entre medidas ofensivas y defensivas, y el equilibrio entre la ofensiva y la defensiva en un conflicto. Entre las variantes exploradas por Jervis, el peor escenario es cuando la única estrategia que le queda a un Estado para obtener seguridad es actuar como agresor y buscar la expansión territorial.<sup>17</sup>

Más que abordar esos problemas en lo general, nos centramos en revisar de manera específica cómo los objetivos estratégicos de Estados Unidos, bajo el orden unipolar, afectaron a la dinámica de reposicionamiento estratégico de la Federación Rusa; dentro de esta perspectiva se pretende dar cuenta de la manera como se le planteó a Rusia su dilema de seguridad respecto a Ucrania y de cómo esa dinámica, esa espiral de (in)seguridad, desembocó en la guerra entre ellas.

#### EL FIN DEL TRATADO ABM, LAS AMPLIACIONES DE LA OTAN Y LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL RUSA DE 2009

Durante el periodo unipolar, bajo el pretexto de prevenir peligros en ciernes (*preemptive strike*), pero no inminentes (*preventive strike*), Estados Unidos emprendió diversas guerras. Después del 11 de septiembre de 2001, para afianzar su hegemonía, Estados Unidos intentó remodelar el orden internacional por medios militares (Irak, Afganistán, Libia), mediante sanciones económicas (Rusia, Irán, Corea Norte) y por medio de la exportación de su modelo político interno (las revoluciones de colores en los países poscomunistas y las primaveras árabes). Su objetivo era impedir que centros de poder alternativos, basados en otros modelos políticos, adquiriesen fuerza y cuestionasen el mundo unipolar.<sup>18</sup> Desde este punto de vista, la desintegración de la Unión Soviética y de su esfera de influencia en Europa del Este y el ataque de Al Qaeda a Estados Unidos en su propio territorio fueron dos de los factores que aceleraron las ambiciones unipolares de la superpotencia solitaria, al punto, por ejemplo, de invadir Irak sin el apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y presentando información falsa respecto a Irak ante la Asamblea General de la ONU. En este periodo, la escalada de seguridad obedeció fundamentalmente a avances de la superpotencia hegemónica, ante las cuales Rusia respondió con reacciones defensivas y de protesta para

<sup>17</sup> Charles Glaser agregó dos variables más: el grado de ambición de los Estados y el conocimiento que tiene el adversario de la magnitud del dilema de seguridad (los motivos del adversario). "The Security Dilemma Revisited", *World Politics*, vol. 50, 1997, pp. 171-201.

<sup>18</sup> Robert Jervis, "The Remaking of a Unipolar World", *The Washington Quarterly*, vol. 29, núm. 3, 2006, pp. 7-19.

intentar moderar el hegemonismo estadounidense; la debilidad de Rusia en ese periodo era significativa.

### *Intransigencia ante la OTAN y cooperación pragmática*

Dentro de la gran estrategia estadounidense, el compromiso europeo contra Rusia es necesario para Estados Unidos y así contar con mayor margen de maniobra para afrontar el desafío que le significaba el ascenso de China; paralelamente, considera indispensable impedir a toda costa la cohesión entre Rusia y la Unión Europea, especialmente con Alemania.<sup>19</sup> En la puesta en marcha de esta estrategia, la OTAN sigue siendo un pilar central.<sup>20</sup> En este periodo, la ampliación de ésta se combinó a menudo con la incorporación de los nuevos miembros a la Unión Europea. Los mayores avances de la OTAN hacia los confines más cercanos a Rusia ocurrieron en 1999 y 2004.<sup>21</sup> Rusia protestó argumentando que Estados Unidos se había comprometido con la Unión Soviética a no expandir la OTAN,<sup>22</sup> ante ese reclamo los estadounidenses simplemente declararon que ese compromiso no existía.

Poco después, aún en 2004, tuvieron lugar los eventos de la llamada “Revolución Naranja” en Ucrania; en gran medida, esa movilización fue el resultado de la pugna interna entre dos grupos políticos por ocupar la presidencia del país, uno asentado electoralmente en las zonas más pobres y rurales del centro y del oeste y más inclinadas a relacionarse con la OTAN y la Unión Europea, y el otro grupo más implantado en la regiones este y sur, de mayor desarrollo económico e industrial, con mayor presencia de rusos étnicos y con mayores vínculos hacia Rusia que databan desde el zarismo

<sup>19</sup> The White House, National Security Strategy, 2022 <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>>, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2022.

<sup>20</sup> Véase Anthony Cordesman, *Reshaping NATO to Meet the Russian and Chinese Challenge*, Washington, CSIS, 2022.

<sup>21</sup> Polonia, Hungría y la República Checa ingresaron a la OTAN en 1999; en 2004 lo hicieron Lituania, Letonia, Estonia, Eslovaquia, Bulgaria, Rumania y Eslovenia; en 2009, Albania y Croacia; Montenegro en 2017; Macedonia del Norte en 2020; Finlandia en 2023.

<sup>22</sup> Los documentos de este compromiso pueden consultarse en National Security Archive, sitio que publica información desclasificada <<https://nsarchive.gwu.edu/>>, fecha de consulta: 15 de junio de 2020. Una discusión seria en contra de esta versión es la de Jim Golgeier, “Promises made, Promises broken?”, *War on the Rocks*, julio de 2016.

y que continuaron luego en la era soviética.<sup>23</sup> En ese proceso fue notable la injerencia estadounidense, por medio de numerosas organizaciones no gubernamentales,<sup>24</sup> para apoyar a los grupos que se oponían al bando del este y del sur. En esta primera fase del unipolarismo, los signos de expansión de la influencia estadounidense eran bastante claros, Rusia actuó en consecuencia y la era de su política exterior de cooperación pragmática tocó a su fin.<sup>25</sup>

### *Debilitar la posición nuclear de Rusia y desregular el control de armas*

Los tratados de control de armas son instrumentos que, bajo determinadas circunstancias, suscriben las potencias adversarias con el fin de minimizar los costos del dilema de seguridad. Como no hay manera de diferenciar significativamente el armamento militar ofensivo del defensivo, ni de transparentar por completo las intenciones de cada potencia, en este tipo de tratados se fijan límites al fortalecimiento militar de las potencias firmantes de modo tal que se minimice el peligro de un ataque, pero esto constriñe el margen de acción de las potencias que los suscriben.

La estrategia que siguió Estados Unidos para tomar mayor ventaja nuclear en el corto plazo respecto a Rusia y en el mediano plazo para confrontar a China en condiciones ventajosas, fue la de iniciar el desmontaje de la armazón institucional de control de las armas estratégicas y convencionales que se había levantado durante la Guerra Fría y durante el periodo 1985-1999; el objetivo estadounidense era liberarse de las limitaciones que le imponían los tratados para crear su nuevo sistema de defensa nuclear. Paralelamente, al perder la cobertura de los tratados de control de armas, creció el temor de la Unión Europea ante un hipotético ataque nuclear ruso y pasó a depender aún más de Estados Unidos para su seguridad. Esta situación permitió al gobierno estadounidense presionar a sus aliados europeos para que se comprometieran más con la ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

<sup>23</sup> Viacheslav Avioutskaa, “Les clans d’affaires en Ukraine (1991-2007)”, *Revue d’Etudes Comparatives Est-Ouest*, núm. 42, 2011, pp. 189-235.

<sup>24</sup> Regis Genté, “Les ONG internationales et occidentales dans les ‘Révolutions Colorées’”, *Revue du Tiers Monde*, núm. 193, 2008, pp. 55-66.

<sup>25</sup> Al respecto véase Andrei Tsygankov, *Russia’s Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*, Rowan & Littlefield, Plymouth, 2013, pp. 159-183. También consúltese Angela Stent, *The Limits of Partnership. US-Russian Relations in the Twenty First Century*, Princeton, Princeton University Press, 2014, pp. 82-158. Sobre las consecuencias de este hecho véase Joshua Itzkowitz Shiffrin, “Deal or no deal? The End of the Cold War and the US Offer to Limit NATO Expansion”, *International Security*, vol. 40, núm. 4, 2016, pp. 7-44.

En 2001, después de los ataques de Al Qaeda en Nueva York y Washington, Estados Unidos inició su escalada para desregular el control de armas estratégicas y convencionales con el fin de desarrollar nuevos despliegues estratégicos a partir de 2002. Este problema era de singular importancia estratégica porque Rusia había logrado conservar la paridad nuclear con Estados Unidos que había heredado de la Unión Soviética y aliada con China podría retar en condiciones no muy desventajosas a la hegemonía internacional estadounidense.

Paulatinamente, varios tratados centrales para la regulación del armamento nuclear serían abandonados. El primero fue el Tratado ABM firmado en 1972. El 13 de junio de 2002, bajo el pretexto del peligro iraní para Estados Unidos, éstos se retiraron del tratado. Al día siguiente, en contrarrespuesta, Rusia se retiró del START II (siglas en inglés del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas) antes de que entrara en vigor. En realidad, con esa acción Estados Unidos pretendía eliminar obstáculos para la expansión de las actividades de la Agencia de Defensa de Misiles,<sup>26</sup> y por eso se requería abandonar el Tratado ABM, pues incluía cláusulas que prohibían establecer nuevos sitios de defensa antimisiles.

El problema era que a pesar de su anunciada intención defensiva, esta acción también podía dar ventajas estratégicas ofensivas a Estados Unidos para expandir nuevas bases antimisiles en diversos países. La intención era tratar de neutralizar la paridad nuclear con Rusia, quitándole la posibilidad de efectuar un primer ataque y, más aún, de responder a un ataque. Esto por supuesto preocupó a Rusia y sus percepciones de amenazas a su seguridad aumentaron cuando Rumania y Bulgaria autorizaron en 2006 el establecimiento en sus territorios de bases militares bajo mando estadounidense, supuestamente con el fin de atender problemas en Medio Oriente.

En febrero de 2007, Rusia externó sus preocupaciones por el desarme en la Conferencia de Seguridad de Múnich; en esa ocasión, el presidente ruso pronunció un enfático discurso en el que destacaron tres puntos: *a)* la crítica al unipolarismo por su concentración de decisiones y uso excesivo de la fuerza; *b)* el señalamiento de la conexión entre el peligro de desestabilización internacional y el estancamiento en la cuestión del desarme; *c)* el mayor énfasis de Putin sobre el despliegue de fuerzas de la OTAN cerca de las fronteras rusas.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Desde 1983 Estados Unidos había lanzado la Iniciativa de Defensa Estratégica (conocida como *Star Wars*), la cual desembocó en 1993 con la formación de la Organización de Defensa de Misiles Balísticos y luego se transformó, en 2002, en Agencia de Defensa de Misiles.

<sup>27</sup> En palabras de Putin: "Simultaneously the so-called flexible frontline American bases with up to five thousand men in each. It turns out that NATO has put its frontline forces on

Por toda respuesta, en abril de 2007, luego de unos meses de negociaciones entre Estados Unidos, Polonia y la República Checa, se anunció un acuerdo para participar en el establecimiento, en los dos últimos, de estaciones con sistemas de defensa de misiles vinculadas con la estadounidense y se dijo que dicho acuerdo lo apoyaban el resto de integrantes de la OTAN. La respuesta de Rusia fue que ese nuevo despliegue abría una carrera armamentista y que en esa perspectiva, quizá suspendería su participación en el Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (CFE por sus siglas en inglés).

La situación empeoró en la cumbre de la OTAN de abril de 2008 en Bucarest, cuando se prometió a Ucrania y a Georgia su futura incorporación a la alianza encabezada por Estados Unidos.<sup>28</sup> Alemania y Francia se opusieron por temor a la reacción rusa.<sup>29</sup> En esta misma ocasión, se acordó que el despliegue de recursos del sistema BMD (Ballistic Missile Defense) estadounidense debería ser parte integral del futuro sistema de defensa de misiles de la OTAN.<sup>30</sup> En

---

our borders, and we continue to strictly fulfil the treaty obligations and do not react to these actions at all. I think it is obvious that NATO expansion does not have any relation with the modernisation of the Alliance itself or with ensuring security in Europe. On the contrary, it represents a serious provocation that reduces the level of mutual trust". Vladimir Putin, *Speech and the following discussion at the Munich Conference on Security Policy*, 10 de febrero de 2007 <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>>, fecha de consulta: 4 de diciembre de 2019. También enfatizó que el Tratado Adaptado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (CFE-A) de 1999 sólo fue ratificado por Rusia y otros tres países poscomunistas y por ningún otro de los países integrantes de la OTAN. Rusia suspendió su ratificación en julio de 2007. La versión del CFE adaptado se encuentra en <<https://web.archive.org/web/20160531042936/>> <<http://www.osce.org/library/14108?download=true>>, fecha de consulta: 16 de marzo de 2019.

<sup>28</sup> En el punto 23 de la *Bucharest Summit Declaration* se afirma: "NATO welcomes Ukraine's and Georgia's Euro-Atlantic aspirations for membership in NATO. We agreed today that these countries will become members of NATO [...] MAP is the next step for Ukraine and Georgia on their direct way to membership. Today we make clear that we support these countries' applications for MAP. Therefore we will now begin a period of intensive engagement with both at a high political level to address the questions still outstanding pertaining to their MAP applications". Esta declaración oficial está fechada el 3 de abril de 2008 y se encuentra en el sitio oficial de la OTAN (NATO por sus siglas en inglés) <[https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm?mode=pressrelease](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm?mode=pressrelease)>.

<sup>29</sup> Tal y como en ese momento lo manifestó la canciller alemana Angela Merkel. Ocho años más tarde ella externó una explicación diferente, véase nota al pie 52.

<sup>30</sup> "We therefore recognise the substantial contribution to the protection of Allies from long-range ballistic missiles to be provided by the planned deployment of European-based United States missile defence assets. We are exploring ways to link this capability with current NATO missile defence efforts as a way to ensure that it would be an integral part of any future NATO-wide missile defence architecture". OTAN, *Bucharest Summit Declaration*, 3 de abril de 2008 <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_8443.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_8443.htm), fecha de consulta: 14 de enero de 2019.

agosto, Estados Unidos y Polonia firmaron un acuerdo para establecer una base con diez interceptores de misiles y sistemas de defensa aérea Patriot en territorio polaco. En la cumbre de 2010 en Lisboa, en la declaración oficial se asentó la decisión de desarrollar una capacidad de defensa de misiles de la OTAN misma.<sup>31</sup> El equilibrio nuclear se desbalanceaba paso a paso en favor de Estados Unidos y la disuasión nuclear se desvanecía.<sup>32</sup>

Ucrania compartía largas fronteras con Rusia y tenía una disposición geográfica que la hacían mucho más peligrosa para Rusia desde el punto de vista militar, por lo que las promesas de membresía de la OTAN significaban una gran amenaza,<sup>33</sup> pues implicaba que podía haber despliegues de la OTAN en Ucrania, incluidos los del sistema de defensa de misiles. En general, en esta nueva fase de la escalada, Rusia no contaba con aliados cercanos y fuertes para enfrentar a su adversario estadounidense debido a las condiciones unipolares prevalecientes, donde las potencias medias y menores temían al hegémomo estadounidense. Dada la asimetría en la espiral de seguridad, las preocupaciones rusas eran mucho mayores, pero aun optó por una posición pragmática en lo que se refiere a la cuestión nuclear e intransigente respecto a la expansión de la OTAN. Es lo que se refleja en su Estrategia de Seguridad Nacional de 2009.

### *La visión estratégica de Rusia en 2009*

Los ejes centrales de la la Estrategia de Seguridad Nacional de 2009 fueron los siguientes:<sup>34</sup> la globalización plantea nuevas amenazas y riesgos porque su desarrollo dispar multiplica la desigualdad entre los países. La emergencia de nuevos centros económicos y políticos ha favorecido la resolución regional

<sup>31</sup> “We have decided that the Alliance will develop a missile defence capability to pursue its core task of collective defence. The aim of a NATO missile defence capability is to provide full coverage and protection for all NATO European populations, territory and forces against the increasing threats posed by the proliferation of ballistic missiles”. OTAN, *Lisbon Summit Declaration*, 20 de noviembre de 2010 <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_68828.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68828.htm)>, fecha de consulta: 14 de enero de 2019.

<sup>32</sup> La situación fue más complicada debido a la guerra entre Rusia y Georgia y la secesión de Kosovo. No es posible tratar estos temas aquí por falta de espacio.

<sup>33</sup> Este tema se encuentra desarrollado en John Mersheimer, “Why the Ukraine Crisis is the West Fault”, *Foreign Affairs*, septiembre-octubre, 2014, pp. 1-12.

<sup>34</sup> Federación Rusa, *National Security Strategy of the Russian Federation until 2020*, 13 de mayo de 2009. Traducción no oficial del ruso al inglés con DeepL. La versión en ruso se encuentra en <<http://kremlin.ru/supplement/424>>, fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020.

de los conflictos sin la participación de fuerzas globales. También se señala que es inaceptable para Rusia que la OTAN avance su infraestructura militar hacia sus fronteras y que pretenda asumir funciones globales, lo que amenaza la seguridad internacional.<sup>35</sup> Los enfoques unilaterales y la proliferación de armas afectan negativamente a los intereses nacionales rusos. El despliegue en Europa del sistema estadounidense de defensa antimisiles reduce la estabilidad global y regional. La competencia por los recursos pueden afectar el balance de fuerzas cerca de las fronteras de Rusia y sus aliados.

En ese documento se afirma que los intereses nacionales de Rusia son la defensa de su orden constitucional, su soberanía y su territorio, y que para ello seguirá una política exterior pragmática que excluye una nueva carrera armamentista y es favorable al establecimiento de un sistema de seguridad colectivo con la región euroatlántica e incluso puede proseguir sus relaciones con la OTAN, pero mantiene la inaceptabilidad del avance de la infraestructura militar de ésta hacia las fronteras rusas. El texto reitera que Rusia está dispuesta a mantener un partenariado estratégico con Estados Unidos en el campo del desarme, la no proliferación y el control de armas, en la cooperación antiterrorista y en la resolución de conflictos regionales. Pero también se esforzará por establecer la paridad frente al despliegue estadounidense de su sistema global de defensa de misiles.

#### DE BUCAREST A CRIMEA Y MINSK, 2008-2015

Pero esa situación tan ventajosa no duró mucho. Varios factores empezaron a debilitar al unipolarismo estadounidense: la crisis financiera de 2007-2008, el competitivo ascenso de China como la segunda potencia mundial, las dificultades internas de Estados Unidos (monto de su deuda, inmigración irregular, polarización política entre sus élites, desindustrialización); además, su sobreextensión como agente de seguridad mundial durante el periodo 1992-2008 le significó ulteriormente altos costos políticos, económicos y militares. La paulatina erosión de la credibilidad estadounidense afectó a la cohesión de sus principales aliados en la Unión Europea: no sólo se elevó la oposición de Francia y Alemania contra una incorporación rápida de Ucrania y Georgia a la OTAN que deseaba Estados Unidos en 2008, sino que

<sup>35</sup> “The inconsistency of the existing global and regional architecture, focused, especially in the Euro-Atlantic region, only on the North Atlantic Treaty Organization, as well as the imperfection of legal instruments and mechanisms increasingly pose a threat to international security”. *Idem*.

también Alemania y otros países de la Unión Europea seguían manteniendo su comercio internacional con Rusia, sobre todo en la provisión de gas, así como con China. Sólo Polonia y los países bálticos seguían sin discusión a Estados Unidos en su dura política contra Rusia.

La intensa relación comercial ruso-alemana significaba un gran peligro para Estados Unidos, pues al ser Alemania el principal polo de poder económico y político de la Unión Europea, podría tener como resultado una lenta y paulatina deriva hacia una mayor convergencia de intereses de la Unión Europea con Rusia, algo que desde la perspectiva de seguridad nacional estadounidense no era aceptable por ningún motivo. Y esto era así porque en condiciones de debilitamiento del unipolarismo, en su dilema de seguridad, Estados Unidos prefirió la confrontación con su adversario ruso y para ello era necesario disciplinar a sus aliados europeos, baste recordar las ulteriores diatribas del presidente Donald Trump contra el *free riding* europeo en materia de seguridad; sus amenazas de suspender la protección a sus aliados europeos perseguían el objetivo de comprometerlos más con la OTAN y con Estados Unidos y evitar que se acercaran a Rusia.

### *La polarización política al interior de Ucrania*

Ese escenario internacional se vio complicado por las características políticas de Ucrania y su polarización interna. El conflicto externo se intersectó con los clivajes<sup>36</sup> políticos internos de Ucrania de un modo tal que el punto de ruptura del frágil equilibrio entre Rusia y la OTAN se situó al interior de Ucrania. La evolución política interna de Ucrania<sup>37</sup> seguía marcada por la profunda división prevaleciente entre los grupos oligárquicos del este y los del oeste y los conflictos eran difíciles de gestionar debido al diseño institucional del sistema político ucraniano. La diferenciación espacial de Ucrania es muy contrastada y los partidos están controlados por los oligarcas

<sup>36</sup> Se emplea el concepto de clivaje formulado por Seymour Lipset y Stein Rokkan en "Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction", en Lipset y Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Nueva York, The Free Press, 1997, pp. 1-64.

<sup>37</sup> Aunque el análisis de la política doméstica de Ucrania no es un objetivo de este trabajo, incorporamos algunos elementos mínimos para dar cuenta de cómo las pugnas internacionales se articularon con fuerzas políticas internas. Por lo mismo, el análisis de la situación política interna de Ucrania es somero, pues requiere de un tratamiento por separado.

regionales,<sup>38</sup> cuyas pugnas entre sí se empalmaron con el conflicto social y militar que más tarde estallaría en el Donbás,<sup>39</sup> y eso se pone de manifiesto en la fragmentación de su sistema de partidos y la polarización política de sus élites tanto políticas como económicas. Sobre esa trabazón institucional y el clivaje interno este-oeste, se montaron los conflictos entre Rusia y el bloque Estados Unidos-Organización del Tratado del Atlántico Norte.

De 2010 a 2014 ocupó la presidencia Víktor Yanukóvich,<sup>40</sup> un político representativo de los intereses del este ucraniano, más cercano a Rusia y quien era favorable a que Ucrania adoptara una posición internacional neutral. En esos años, el problema de las minorías étnicas, en particular de las rusas asentadas en el este industrializado, exacerbó la animosidad entre los bandos. En agosto de 2012, este presidente promovió una ley sobre el otorgamiento de un reconocimiento oficial como segundas lenguas a las habladas por las minorías que no eran ucranianas étnicas, entre éstas la rusa.<sup>41</sup> Esta medida desató una gran polémica. Otra cuestión que también suscitó severas divergencias y violentas protestas ocurrió en noviembre de 2013, cuando Yanukóvich canceló la firma del acuerdo de asociación Unión Europea-Ucrania,<sup>42</sup> lo que culminó con su deposición por la Rada y su huida. Este procedimiento parlamentario presentó irregularidades legales<sup>43</sup> y hubo injerencia estadounidense.<sup>44</sup> A raíz de la deposición de Yanukóvich, en

<sup>38</sup> Taras Kuzio, “Oligarchs, the Partial Reform Equilibrium, and the Euromaidan Revolution”, en Henry Hale y Robert Ortung (eds.), *Beyond the Euromaidan*, Stanford, Stanford University Press, 2016, pp. 181-203.

<sup>39</sup> Al respecto véase el excelente análisis de Michael Kofman *et al.*, *Lessons from Russia's Operations in Crimea and Eastern Ukraine*, Santa Mónica, California, Rand Corporation, 2017, pp. 33-65.

<sup>40</sup> Luego de que ese cargo había recaído sobre un representante de los intereses del oeste y del centro (Víktor Yúshchenko) en el periodo anterior. Sobre la problemática del clivaje véase Valeriu Deciu, “Centre-Periphery Cleavage in Ukraine”, *Lumen Proceedings*, RSACVP, abril de 2018, pp. 88-98 <<https://proceedings.lumenpublishing.com/ojs/index.php/lumenproceedings/issue/view/2>>, fecha de consulta: 23 de julio de 2022.

<sup>41</sup> *Kyiv Post*, 8 de agosto de 2012 <<https://www.kyivpost.com/post/7944>>, fecha de consulta: 23 de julio de 2022.

<sup>42</sup> El texto de ese acuerdo se encuentra en <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A22014A0529%2801%29>>, fecha de consulta: 23 de julio de 2022.

<sup>43</sup> La Rada no siguió los pasos marcados por la ley para el procedimiento de *impeachment*. Pero la votación en favor de destituir a Yanukovich fue arrolladora.

<sup>44</sup> A este respecto véanse los siguientes videos <<https://www.theguardian.com/world/video/2014/feb/07/eu-us-diplomat-victoria-nuland-phonecall-leaked-video>>. Versión subtitulada en inglés: <<https://www.youtube.com/watch?v=WV9J6sxCs5k&t=299s>>. Con algunas transcripciones: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-26079957>>, fecha de consulta: 13 de noviembre de 2023.

febrero de 2014 Crimea y Sebastopol se incorporaron a Rusia y en abril se desencadenó el enfrentamiento armado en el Donbás.<sup>45</sup>

### *La secesión de Crimea y la guerra civil en el Donbás*

La cuestión de Crimea y Sebastopol era crucial para Rusia, pues era el asiento de su flota en el Mar Negro, un componente muy importante de su marina. Además, la avanzada de los grupos favorables a ligarse con la OTAN y a la Unión Europea le significaban a Rusia una amenaza mayor, pues el nuevo gobierno ucraniano podría dar permiso a la alianza atlántica para que instalase una base naval militar en Sebastopol,<sup>46</sup> lo cual aseguraría a la OTAN y Estados Unidos el control del Mar Negro y el cercamiento de Rusia por ese costado. En esa nueva escalada potencial, Rusia optó por asumir los costos de contraescalar y de defender sus intereses y decidió apoyar abiertamente a los secesionistas e incorporar en marzo de 2014 a Crimea y Sebastopol en la Federación Rusa.

Por otra parte, en lo que se refiere al apoyo del gobierno ruso a la población rusoparlante del Donbás, aparte de que puede ser considerado como una forma de nacionalismo irredentista, desde el punto de vista de su seguridad nacional, a Rusia no le convenía que toda Ucrania quedara bajo el control de los grupos oligárquicos antirrusos y pro OTAN. De hecho, prefería un reconocimiento a un cierto margen de autonomía de estilo federal para Donetsk y Lugansk,<sup>47</sup> pero la congelación de la ley de lenguas<sup>48</sup> preparó el cierre de esa posibilidad y tuvo que seguir la opción más arriesgada y políticamente costosa de ayudar directamente a los separatistas.

<sup>45</sup> El levantamiento de la población del Donbás contra el gobierno central de Poroshenko fue por el retiro de derechos a seguir utilizando su lengua rusa y, más tarde, al declararlos terroristas sometió a las poblaciones de esa región a bombardeos. De ahí que los rusófonos proclamaran su separación del gobierno centralista de Ucrania. En ese contexto, Rusia apoyó militarmente a los separatistas con armas y posteriormente con pasaportes rusos.

<sup>46</sup> El 10 de abril de 2010 se había firmado el “acuerdo entre Ucrania y Rusia sobre la Flota del Mar Negro en Ucrania”, conocido como Pacto de Jarkov. Rusia alquilaba las instalaciones portuarias de Crimea y Sebastopol hasta 2047 a cambio de vender gas natural a Ucrania a precios sumamente rebajados. La Rada ucraniana y la Duma rusa lo ratificaron. En marzo de 2014, Rusia dio por terminado el acuerdo. El texto original puede consultarse en <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643\\_359#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643_359#Text)>, fecha de consulta: 30 de abril de 2024.

<sup>47</sup> Michael Kofman *et al.*, *Lessons from Russia's Operations in Crimea and Eastern Ukraine*, Santa Mónica, California, Rand Corporation, 2017, pp. 45-48.

<sup>48</sup> Posteriormente, la ley fue enviada a la Corte Constitucional, la cual la declaró inconstitucional en febrero de 2018.

La incorporación de Crimea a Rusia en marzo y el levantamiento en el Donbás (región que corresponde más o menos a los *oblasts*<sup>49</sup> de Donetsk y de Lugansk) en abril polarizaron y desestabilizaron aún más la situación política ucraniana y las relaciones entre Rusia, Estados Unidos y la OTAN. La participación de diferentes fuerzas externas en esos eventos se apoyó en las divisiones políticas internas y las exacerbó. En ese contexto se realizaron las elecciones presidenciales y a partir de junio de 2014 ocupó la presidencia un oligarca del oeste ucraniano, Petró Poroshenko. Bajo su gobierno se declaró como “terroristas” a la población sublevada del Donbás.

Respecto al conflicto en el Donbás, Estados Unidos evitó la intervención directa en el manejo internacional y delegó esa tarea a sus aliados europeos, Francia y Alemania,<sup>50</sup> para que negociaran con los representantes de Donetsk, de Lugansk, de Rusia y de Ucrania. Los dos protocolos de Minsk que se firmaron para cesar las hostilidades no dieron resultados, pues no satisfacían a nadie: el de septiembre de 2014 porque establecía de manera vaga la “descentralización del poder” y la adopción de un “orden temporal” de autogobierno local para los dos *oblasts* separatistas, y el de febrero de 2015 fue interpretado como demasiado favorable para éstos y para Rusia.<sup>51</sup> Así, los enfrentamientos se reanudaron.

Los acuerdos de Minsk I y II sólo funcionaron intermitentemente debido a la dinámica propia del conflicto interno, la cual era resultado del clivaje entre el gobierno central y los intereses específicos de los distintos *oblasts* y grupos regionales de interés, la ineficiencia y corrupción del gobierno central, pero también porque era una maniobra para que el gobierno central de Ucrania, con la ayuda de la OTAN, pudiera prepararse militarmente para enfrentarse a Rusia, tal y como lo reconocieron más tarde Angela Merkel, François Hollande y Petró Poroshenko.<sup>52</sup> Así, para enero de 2018, el gobierno central redefinió

<sup>49</sup> Los *oblasts* son las demarcaciones político-administrativas ucranianas. Equivalen a provincias o departamentos, pues Ucrania es un país de gobierno centralizado y no federal.

<sup>50</sup> Es notable que no incorporó en ese formato a su fiel aliado el Reino Unido, el cual era, junto con Alemania y Francia, una de las tres mayores potencias de la Unión Europea. Quizá eso se debió en parte a que ya se vislumbraba el inicio de la crisis entre Reino Unido y la Unión Europea que culminaría con la salida del primero (Brexit).

<sup>51</sup> En el Acuerdo Minsk II se establecía el compromiso de realizar una reforma constitucional a fines de 2015 cuyo eje sería la descentralización y la adopción de una ley que reconociera el estatus especial de Donetsk y Lugansk de acuerdo con ocho lineamientos que se desglosaban en el texto del Acuerdo.

<sup>52</sup> La canciller alemana Angela Merkel, en entrevista con *Die Zeit* el 7 diciembre de 2022; el presidente francés François Hollande, en entrevista con el *Kyiv Independent* el 28 de diciembre de 2022; y el presidente Poroshenko a Radio Svoboda, el telecanal Expreso y

el conflicto del Donbás como “territorios temporalmente ocupados en las regiones de Donetsk y Lugansk controladas por la administración de ocupación rusa”, es decir, ya se alude abiertamente a la presencia rusa en esa región.<sup>53</sup>

### *La visión estratégica de Rusia en 2015*

Con ese trasfondo, en diciembre de 2015 se publicó el decreto con la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa.<sup>54</sup> En ese documento se plasman las crecientes preocupaciones rusas por su seguridad nacional. Con mayor vehemencia se denuncia el debilitamiento del sistema de seguridad global y del sistema de tratados sobre control de armas, creando un terreno propicio para construir nuevos armamentos ofensivos y efectuar nuevos despliegues de éstos en Europa, Asia Pacífico y Cercano Oriente. En ese mismo texto, se señala que la construcción de un potencial militar global de la OTAN y su expansión cada vez más cercana a las fronteras rusas son una amenaza para la seguridad nacional; se califican como inaceptables la expansión de la OTAN hacia las fronteras rusas, la construcción de un sistema de defensa de misiles en Europa y el intento de expandir las funciones de la alianza atlántica a escala mundial.

La gran novedad es el desarrollo de intensas relaciones con China (República Popular China) como factor de estabilidad regional y mundial. Entre los intereses estratégicos de largo plazo se mencionan también el fortalecimiento de la defensa de Rusia y su consolidación como una potencia

---

el telenoticiero *Nastaiashchie Vremia* el 15 de junio de 2022, cuando ya no ocupaban sus cargos gubernamentales. Más tarde, de manera velada el secretario general de OTAN, Jens Stoltenberg, ratificó esta versión. Véase también Daniel Michaels, “The Secret of Ukraine’s Military Success: Years of NATO Training”, *Wall Street Journal*, 13 de abril de 2022 <<https://www.wsj.com/articles/ukraine-military-success-years-of-nato-training-11649861339>>, fecha de consulta: 14 de abril de 2022.

<sup>53</sup> En febrero de 2018, el gobierno central instauró la ley para la reintegración del Donbás. El conflicto pasó a definirse como “la implementación de medidas para afianzar la seguridad y defensa nacionales y repudiar y disuadir la agresión armada de la Federación Rusa en los oblasts de Donetsk y Lugansk”. A partir de mayo, el nombre de Operación Anti-Terrorista fue sustituido por el de Operación de las Fuerzas Conjuntas y quedó a cargo directamente del ejército y ya no de los servicios de seguridad. Véase Illia Ponomarenko, “Goodbye, ATO: Ukraine officially changes name of Donbas war”, *Kyiv Post*, 20 de febrero de 2018. Véase nota al pie 45.

<sup>54</sup> Federación Rusa, *Russian National Security Strategy*, diciembre de 2015, traducción no oficial del Belfer Center de la Harvard Kennedy School <<https://www.russiamatters.org/node/21421>>, fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020. La versión original en ruso se encuentra en <<http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391>>.

mundial (es importante señalar que en 2015 Rusia intervino en el conflicto de Siria y en la lucha contra Daesh en ese país, lo cual le dio mayor relieve a su presencia internacional).<sup>55</sup>

#### EL PRELUDIO DE LA GUERRA:

ESTADOS UNIDOS, LA OTAN Y UCRANIA ESTRECHAN SU ALIANZA

#### *El Fin del Tratado INF y la instalación del sistema BMD en Europa*

La escalada entre Rusia y Estados Unidos y la OTAN se agudizó. Desde 2016, Estados Unidos y sus aliados europeos anunciaron el Inicio de la Capacidad Operacional del Sistema de Defensa contra Misiles Balísticos (BMD por sus siglas en inglés) de la OTAN, particularmente en países europeos.<sup>56</sup> El desarrollo de este sistema se intensificó en los años sucesivos. De modo simultáneo, esta cuestión se conectó con una nueva fractura de la arquitectura de control de armas que se abrió en torno al Tratado INF. Desde 2013, Estados Unidos acusaba repetidamente a Rusia de no cumplir con el tratado; por su parte, Rusia alegaba que era Estados Unidos quien no cumplía y que su intención real era desmantelar el INF, para así poder avanzar en su despliegue de misiles por Europa. Son los mismos años de despegue del proyecto BMD en la Unión Europea mencionado antes.

El paso crucial lo dio el gobierno estadounidense cuando se retiró formalmente del Tratado INF en agosto de 2019, es decir, ya no habría límites para la instalación de ese tipo de armamento en la Unión Europea. Desde el punto de vista de Rusia, esto significaba la expansión del sistema de defensa lanzado por Estados Unidos a territorio de la Unión Europea, muy cerca de Rusia.<sup>57</sup> Precisamente en ese mismo año se modificó la Constitución ucraniana para definir como objetivo estratégico su ingreso a la OTAN. No era difícil

<sup>55</sup> Esta cuestión es importante, pero por falta de espacio no se puede abordar en este trabajo.

<sup>56</sup> OTAN, *Warsaw Summit Communiqué*, 9 de julio de 2016 <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm#bmd](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm#bmd)>, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2018.

<sup>57</sup> En el sitio de internet oficial de la OTAN se describe así la disposición actual del sistema en la Unión Europea: "Germany hosts the NATO BMD command centre at Ramstein Air Base [...] Türkiye is hosting a US BMD radar at Kürecik. Romania is hosting a US Aegis Ashore site at Deveselu Air Base. Poland is hosting another Aegis Ashore site, whose construction is nearing completion at the Redzikowo military base. Additionally, in the context of the EPAA, Spain is hosting four multi-mission BMD-capable Aegis ships at its naval base in Rota, for use of the NATO BMD mission when required". <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49635.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49635.htm)>, fecha de consulta: 5 de diciembre de 2023.

deducir las consecuencias: si Ucrania entraba a la OTAN se abría la posibilidad de que parte del sistema BMD quedase instalado directamente en la frontera sur de Rusia, en Ucrania. A estos problemas, percibidos como amenazas por las élites rusas,<sup>58</sup> se agregó la realización de un mayor número de ejercicios militares de la OTAN a partir de 2014, la mitad de los cuales se llevaron a cabo en países del antiguo bloque socialista, notablemente en Polonia y los países bálticos, pero también en el Mar Negro e incluso en Ucrania.

### *El preludeo de la guerra:*

#### *la alianza Estados Unidos, OTAN y Ucrania se estrecha*

Las élites oligarcas del centro y del oeste dominaron la política ucraniana a partir de 2014, y sus posiciones contra Rusia y la población rusófona del este y del sur del país se radicalizaron; simultáneamente, los subsecuentes gobiernos ucranianos bajo su control intensificaron su acercamiento con Estados Unidos y con la OTAN. En diciembre de ese año se aprobó la ley que abrogaba la disposición legal que establecía el estatus de Ucrania como país neutro (*non-bloc status*) que databa de 2010 y que había sido promovida por Yanukóvich. La intención era despejar el camino para intentar su incorporación a la OTAN. A partir de 2015 Ucrania participó en ejercicios militares conjuntos y recibió preparación militar.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> En un evento ante inversionistas del 30 de noviembre de 2021, ante la pregunta de un asistente, Vladimir Putin responde: “You have asked about Ukraine and where the red lines run. They are, above all, the threats to us that can come from that territory. If the enlargement, the infrastructure continues to be enlarged [...] that the issue concerns the possible deployment in the territory of Ukraine of strike systems with the flight time of 7–10 minutes to Moscow, or 5 minutes in the case of hypersonic systems [...] The creation of such threats for us is the red line”. El evento se llamó *Russia Calling! Investment Forum* y las intervenciones completas aparecen en el sitio oficial del presidente de Rusia, traducción al inglés del mismo sitio en internet <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/72926>>, fecha de consulta: 15 de enero de 2022.

<sup>59</sup> Por ejemplo, la Operation Fearless Guardian (OFG) incluía el entrenamiento de la Guardia Nacional de Ucrania con la ayuda del ejército de Estados Unidos y con el apoyo del Global Security Contingency Fund. Véase US Department of Defense, *U.S. Begins Second Phase of Ukrainian Training Equipping Mission*, 23 de noviembre de 2015 <<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/631007/us-begins-second-phase-of-ukrainian-training-equipping-mission/>>, fecha de consulta: 4 de marzo de 2020.

En febrero de 2019 se publicó una decisión de la Rada que estableció la obtención de la membresía en la OTAN y en la Unión Europea como un objetivo estratégico de seguridad y de política exterior de carácter constitucional.<sup>60</sup>

A los ojos rusos, se agregaron además otras inquietantes amenazas provenientes de los reacomodos políticos internos en Ucrania y de la articulación del nuevo grupo gobernante con las fuerzas externas (OTAN, Unión Europea, Estados Unidos y Reino Unido). En las elecciones de marzo-abril de 2019, Poroshenko perdió las elecciones ante Volodímir Zelenski, un aparente *outsider* del sistema político pero respaldado por el poderoso oligarca Igor Kolomoisky,<sup>61</sup> de la región central de Dnipropetrovsk.<sup>62</sup> De inmediato, desde los primeros días de su gestión, el nuevo presidente viajó a Bruselas para entrevistarse con el secretario general de la OTAN y con el presidente del Consejo Europeo de la Unión Europea para reiterarles el deseo de ingresar a ambas instancias. La posición de Ucrania se volvió más explícita en el documento de Estrategia de Seguridad Nacional que decretó en septiembre de 2020,<sup>63</sup> en el que se alude a Rusia como un Estado agresor y entre los principios en que se apoya su estrategia de seguridad se señala el desarrollo de relaciones con Estados Unidos y la prioridad de ingresar a la OTAN y a la Unión Europea.

<sup>60</sup> Se modificaron los artículos constitucionales 85, 102 y 116. Publicado en *Golos Ukrainy* (transliterado), diario donde se publican documentos y decisiones oficiales de la Rada <<http://www.golos.com.ua/article/313949>> y la información se dio también a conocer en OTAN, *Relations with Ukraine*, 28 de julio de 2023 <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_37750](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750)>, fecha de consulta 4 de septiembre de 2023.

<sup>61</sup> Entre sus múltiples propiedades se encontraba Burisma, la empresa de la que fue alto directivo Hunter Biden, hijo del entonces vicepresidente de Estados Unidos, Joseph Biden. Véanse *The New York Times*, 12 de septiembre de 2015 <<https://www.nytimes.com/2015/12/09/world/europe/corruption-ukraine-joe-biden-son-hunter-biden-ties.html>>, *Time Magazine*, 7 de julio de 2014 <<https://time.com/2964493/ukraine-joe-biden-son-hunter-burisma/>> y *The Guardian*, 14 de mayo de 2014 <<https://www.theguardian.com/business/shortcuts/2014/may/14/hunter-biden-job-board-ukraine-biggest-gas-producer-burisma>>, fecha de consulta: 12 de mayo de 2016.

<sup>62</sup> Más tarde, bajo la presión de Estados Unidos, Zelensky rompería con él y en 2023 fue detenido por la policía. Kolomoisky era el dueño de la empresa televisiva donde se desarrolló la carrera de Zelensky como actor. En ese periodo, Zelensky encabezó empresas *off-shore* en paraísos fiscales que fueron dadas a conocer por los *Pandora Papers*. Esta información fue ampliamente difundida por diversos medios, entre otros véase <<https://www.theguardian.com/news/2021/oct/03/revealed-anti-oligarch-ukrainian-president-offshore-connections-volodymyr-zelenskiy>>, fecha de consulta: 4 de octubre de 2021.

<sup>63</sup> Decree of the President of Ukraine (392/2020), On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine, 14 de septiembre de 2020, "On the National Security Strategy of Ukraine" <<https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>> (google translate), fecha de consulta: 4 de marzo de 2021.

La más clara señal del estrecho acercamiento del gobierno de Ucrania con el de Estados Unidos fue el anuncio conjunto que sus respectivos presidentes hicieron el 1 de septiembre de 2021 en la Casa Blanca de un Partenariado Estratégico.<sup>64</sup> Un día antes, sus respectivos secretarios de Defensa ya habían firmado el Marco de Defensa Estratégica.<sup>65</sup> En noviembre, el Departamento de Estado de Estados Unidos dio a conocer la Carta Estados Unidos-Ucrania sobre el Partenariado Estratégico,<sup>66</sup> donde se plasmaron los acuerdos presidenciales de septiembre. Paralelamente, a lo largo de 2021, la mayor interacción de Ucrania con la OTAN se volvió muy visible con la realización de numerosos ejercicios militares conjuntos, entre éstos destaca especialmente la Operación Rapid Trident que se inició el 20 de septiembre en Ucrania misma.<sup>67</sup> Otros ejercicios de la OTAN, alrededor de una veintena, se realizaron principalmente en Polonia y en los países bálticos, así como en España, Italia y Alemania.<sup>68</sup> El 14 de diciembre de 2021, el gobierno ucraniano adoptó una ley que autorizaba el ingreso al territorio ucraniano de fuerzas armadas de otros Estados para participar en ejercicios militares durante 2022.<sup>69</sup>

<sup>64</sup> The White House, *Joint Statement on the U.S.-Ukraine Strategic Partnership*, 1 de septiembre de 2021 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/01/joint-statement-on-the-u-s-ukraine-strategic-partnership/>>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2021.

<sup>65</sup> US Department of Defense, *U.S.-Ukraine Strategic Defense Framework*, 31 de agosto de 2021 <<https://media.defense.gov/2021/Aug/31/2002844632/-1/-1/0/US-UKRAINE-STRATEGIC-DEFENSE-FRAMEWORK.PDF>>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2021.

<sup>66</sup> US Department of State, *U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership*, 10 de noviembre de 2021 <<https://www.state.gov/u-s-ukraine-charter-on-strategic-partnership/>>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2021.

<sup>67</sup> Official Home Page of US Army, *US, NATO, Ukraine enhance interoperability with Rapid Trident exercise*, 21 de septiembre de 2021 <[https://www.army.mil/article/250444/us\\_nato\\_ukraine\\_enhance\\_interoperability\\_with\\_rapid\\_trident\\_exercise](https://www.army.mil/article/250444/us_nato_ukraine_enhance_interoperability_with_rapid_trident_exercise)>. Véase también <<https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/ukraine-holds-military-drills-with-us-forces-nato-allies-2021-09-20/>>, fecha de consulta: 18 de febrero de 2022. Otro ejercicio importante de la OTAN fue el *Defender 2021*.

<sup>68</sup> Los ejercicios prosiguieron a lo largo de 2022, diversos ejercicios militares de tropas de la OTAN se llevaron a cabo en territorio ucraniano con la presencia de Zelensky, como la Operación Blizzard en febrero de 2022, véase Reuters, “Zelensky oversees drills in western Ukraine as NATO country observers look on” <<https://www.reuters.com/world/europe/zelenskiy-oversees-drills-western-ukraine-nato-country-observers-look-2022-02-16/>>, fecha de consulta: 17 de febrero de 2022.

<sup>69</sup> *Law on the Approval of the Resolution of the President of Ukraine on Admission of Units of the Armed Forces of Other States to the Territory of Ukraine in 2022 for Participation in Multinational Exercises* (Foreign Armed Forces' Exercises Law) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/en/uda0a17c3-afc3-4b1a-8b58-3e6277a08f5b/page7/sp:~max100>>, fecha de consulta: 17 de febrero de 2022. En 2022 se preveían los siguientes ejercicios: *United Efforts-2022*, *Rapid*

En ese mismo periodo, el Reino Unido, fiel aliado de Estados Unidos, estrechó su acercamiento con Ucrania y, buscando reposicionarse en el escenario europeo después del Brexit,<sup>70</sup> se involucró activamente en favor de Ucrania y pujó por llevar la guerra contra Rusia a fondo, alineándose como siempre a los intereses estratégicos estadounidenses. En octubre de 2020, el gobierno británico suscribió con el ucraniano el “Acuerdo de Parteneriado Político, de Libre Comercio y Estratégico”.<sup>71</sup> Ahí se menciona, entre otras acciones, la Operación Orbital<sup>72</sup> para fortalecer militarmente a Ucrania y la Iniciativa de Entrenamiento Marítimo. En esa ocasión, el presidente ucraniano se entrevistó con funcionarios del MI6, los servicios secretos británicos, algo inusitado en una visita oficial como jefe de Estado.<sup>73</sup> Entre las múltiples actividades de colaboración militar y naval que siguieron, destaca la colaboración entre ambos países para construir dos bases navales, una en la costa del Mar Negro (Ochakiv) y la otra en el Mar de Azov (Berdyansk).<sup>74</sup> Según

---

*Trident-2022, Cossack Mace-2022, Light Avalanche-2022, Silver Saber-2022, Sea Breeze-2022, Riverine-2022, Maple Arch-2022, Viking -2022* <<https://ukrainetoday.org/the-verkhovna-rada-supported-the-admission-of-foreign-military-personnel-to-ukraine-in-2022/>>, fecha de consulta: 17 de febrero de 2022.

<sup>70</sup> Véase John Kampfner, “UK’s strong Ukraine support hides a less glorious past”, expert comment, Chatham House, mayo de 2022 <<https://www.chathamhouse.org/2022/05/uks-strong-ukraine-support-hides-less-glorious-past>>, fecha de consulta: 12 de junio de 2022.

<sup>71</sup> Comunicado de prensa, 8 de octubre de 2020, sitio oficial del gobierno británico <<https://www.gov.uk/government/news/uk-and-ukraine-sign-political-free-trade-and-strategic-partnership-agreement>>, fecha de consulta: 25 de enero de 2021.

<sup>72</sup> Véanse detalles en *Operation Orbital: The British Troops Training Ukraine In Trench Warfare*, Forces Net <<https://www.forces.net/news/operation-orbital-british-troops-training-ukraine-trench-warfare>>, fecha de consulta: 25 de enero de 2021.

<sup>73</sup> Al respecto declaró: “Of the whole volume of issues from our long two-hour meeting, most were information about helping and protecting our sovereignty and territorial integrity. I cannot spread the details”. Véase el portal oficial en internet del presidente de Ucrania <<https://www.president.gov.ua/news/glava-derzhavi-na-zustrichi-v-mi-6-govorili-pro-fejkovinov-64537>>, fecha de consulta: 25 de enero de 2021. El asunto también fue reportado por la prensa: “Zelensky: Meeting with MI6 is on aid in protecting Ukraine’s sovereignty”, nota informativa publicada por el *Kyiv Post*, 14 de octubre de 2020 <<https://www.kyivpost.com/post/8508>>, fecha de consulta: 25 de enero de 2021.

<sup>74</sup> Marina Vorotnyuk, *Security Cooperation between the Ukraine and the UK*, RUSI, 10 de noviembre de 2021. Véanse también Rivan Urcosta, “U.S. Advance and Russia’s Deep Concerns: The Operations Center in Ochakiv”, *U.S. Naval Institute Blog*, 19 de abril de 2019 <<https://blog.usni.org/posts/2019/04/19/u-s-advance-and-russias-deep-concerns-the-operations-center-in-ochakiv>>, fecha de consulta: 12 de enero de 2021; y Paul McLeary, “US upgrades ukrainian ports to fit american warships”, *Breaking Defense*, 3 de julio de 2019 <<https://breakingdefense.com/2019/07/us-upgrading-ukraine-ports-to-fit-american-warships/>>, fecha de consulta: 12 de noviembre de 2021.

Rusia, el objetivo era establecer bases navales británicas o estadounidenses y lo calificó de inaceptable.<sup>75</sup> En cambio, para la OTAN dichas bases tenían un gran valor estratégico para dominar el Mar Negro.<sup>76</sup> Además de ello, navíos tanto estadounidenses como británicos frecuentemente se acercaron a las costas controladas por Rusia (no hay que olvidar que, aparte de la península de Crimea, Rusia tiene además litoral en el costado noreste del Mar Negro).

Desde el punto de vista interno y del espacio regional ruso-ucraniano, la escalada se aceleró. En el ámbito interno, en marzo de 2021 el gobierno ucraniano anunció medidas que intensificaron las tensiones: se promulgó la Estrategia de Seguridad Militar de Ucrania<sup>77</sup> y la estrategia de reintegración de Crimea y Sebastopol,<sup>78</sup> las cuales fueron interpretadas por Rusia como la preparación de una gran confrontación contra Crimea y la población rusoparlante del Donbás; de hecho, el Ministerio de Defensa ruso dio a conocer documentos relacionados con dichos preparativos y acusó al gobierno central ucraniano de estar preparando una gran ofensiva militar en contra de las poblaciones rusófonas del Donbás.<sup>79</sup>

<sup>75</sup> Según posteriores declaraciones de Sergei Lavrov, ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, en una reunión de la OSCE. Véase TASS, “Lavrov sheds light on West’s plan to set up military bases in Black Sea, Sea of Azov” <[https://tass.com/politics/1714761?utm\\_source=away.vk.com&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=away.vk.com&utm\\_referrer=away.vk.com](https://tass.com/politics/1714761?utm_source=away.vk.com&utm_medium=referral&utm_campaign=away.vk.com&utm_referrer=away.vk.com)>, fecha de consulta: 2 de diciembre de 2023.

<sup>76</sup> El secretario general de la OTAN declaró el 9 de febrero de 2022: “I think we have to understand that the Black Sea is of strategic importance for NATO and the NATO allies –our littoral states, Turkey, Bulgaria and Romania. And then we have two close and highly valued partners in the region, Ukraine and Georgia”. “Ukraine plans to build two new naval bases in the Black Sea”, *Maritime Business World*, 11 de febrero de 2021 <<https://www.maritimebusinessworld.com/ukraine-plans-to-build-two-new-naval-bases-in-the-black-sea-2892h.htm>>, fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023.

<sup>77</sup> Decreto del presidente de Ucrania (121/2021) del 24 de marzo de 2021, Defense Intelligence of the Ministry of Defence of Ukraine, *Volodymyr Zelenskyi Approved Military Security Strategy of Ukraine*, 26 de marzo de 2021 <<https://gur.gov.ua/en/content/volodymyr-zelenskyi-zatverdyyv-stratehiu-voiennoi-bezpeky-ukrainy.html>>, fecha de consulta: 3 de diciembre de 2021.

<sup>78</sup> Decreto del presidente de Ucrania (117/2021) del 24 de marzo de 2021, citado en Ministry of Reintegration of the Temporarily Occupied Territories of Ukraine, *Implementation of the Policy of Reintegration of the Autonomous Republic of Crimea and the City of Sevastopol* <<https://minre.gov.ua/en/project-areas-of-the-ministry-of-reintegration/implementation-of-the-policy-of-reintegration-of-the-autonomous-republic-of-crimea-and-the-city-of-sevastopol/>>, fecha de consulta: 3 de diciembre de 2021.

<sup>79</sup> Originalmente, aparecieron en su sitio oficial <[https://eng.mil.ru/en/special\\_operation/news/more.htm?id=12412190@egNews](https://eng.mil.ru/en/special_operation/news/more.htm?id=12412190@egNews)>, pero actualmente se encuentra bloqueado. Se puede acceder a los documentos en el canal oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia en Telegram <<https://t.co/wbeO1sEQnH>>, fecha de consulta: 13 de enero de 2024.

Simultáneamente, la OTAN realizaba el importante ejercicio militar Defender-Europe 21, el cual tuvo como respuesta por parte de Rusia la concentración de contingentes militares en la proximidad de su frontera con Ucrania, así como en Crimea, y la realización del ejercicio militar con Bielorrusia Zapad 21 en septiembre. La escalada de (in)seguridad se intensificaba y presagiaba la confrontación militar entre Rusia y Ucrania. Hubo intentos por detener esa espiral, tales como las visitas de funcionarios de países de la OTAN a Moscú para pedirles el retiro de esos contingentes. De la parte rusa, se hizo el envío de dos proyectos de tratados, uno dirigido a la OTAN y otro a Estados Unidos,<sup>80</sup> reiterando su posición a favor de la neutralidad de Ucrania y la obtención de garantías de su no ingreso a la OTAN. Nadie cedió.

De este modo, en 2021 convergieron los tres ejes de inseguridad para Rusia: *a)* la salida de Estados Unidos del Tratado INF y la llegada a la Unión Europea de la Defensa de Misiles Balísticos; *b)* el partenariado Ucrania-Estados Unidos y la eventual entrada de Ucrania a la OTAN; *c)* la preparación de la ofensiva del gobierno central ucraniano apoyado por Estados Unidos y la OTAN en contra de Crimea, Sebastopol y el Donbás.

### *La visión estratégica de Rusia en 2021*

La Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia de julio de 2021,<sup>81</sup> en continuidad con la de 2009 y la de 2015, enfatiza la seguridad interna y la externa. Se diagnostica una transición conflictiva del orden internacional, es más explícita en su visión de que la principal amenaza para Rusia es la proveniente del Oeste (Estados Unidos, OTAN) pero ignora por completo a la Unión Europea y se reitera el peligro de la desregulación nuclear. La visión del documento es pesimista, considera que la situación internacional se ha agravado y que se ha intensificado la lucha por esferas de influencia en el terreno militar-político. Más concretamente se señala que los intentos de ejercer presión militar sobre

<sup>80</sup> Ambos documentos pueden consultarse en el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, 17 de diciembre de 2021. *Treaty between The United States of America and the Russian Federation on security guarantees* <[https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/rso/nato/1790818/?lang=en](https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en)> y *Agreement on measures to ensure the security of The Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization* <[https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/rso/nato/1790803/?lang=en](https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=en)>, fecha de consulta: 19 de diciembre de 2021.

<sup>81</sup> Federación Rusa, *Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa*, Ukaz 400, 2 de julio de 2021 <<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001?pageSize=100&index=1>>, fecha de consulta: 4 de agosto de 2021). Se consultó la versión original en ruso y se tradujo al inglés con DeepL.

Rusia, las actividades de inteligencia, la construcción de la infraestructura militar de la OTAN cerca de sus fronteras para realizar prácticas con grandes formaciones militares con armas nucleares en simulacros contra ella, son acciones que refuerzan los peligros y las amenazas militares en su contra.

El texto tiene un tono defensivo y está centrado en el desarrollo interno;<sup>82</sup> se percibe una intención de repliegue interno para fortalecerse de cara a los desafíos del futuro.<sup>83</sup> Aunque avizora grandes dificultades en sus interacciones internacionales con el Oeste y expresa una mayor conciencia de la desventajosa situación internacional en que se encuentra. Aun así, precisamente por su tradición de cultura estratégica, Rusia plantea concentrarse en su fortalecimiento interno, en espera de que los cambios que trastornan al orden mundial le ofrezcan una oportunidad para reposicionarse mejor.<sup>84</sup> En esa perspectiva, se reitera el partenariado y la cooperación con China e India.

<sup>82</sup> Timofei Bordachev escribe: “For Russia, domestic issues will always take priority, and international ones will always be secondary. At the same time, historical experience, especially of the 20th century, suggests that the inability to limit the penetration of external ideological influence reflecting the national interests of other countries can play a fatal role, given Russia’s inherent litude in solving internal development problems”. “The Bear’s New Strategy”, *Russia in Global Affairs*, vol. 10, núm. 3, julio-septiembre, 2021 <<https://eng.globalaffairs.ru/articles/the-bears-new-strategy/?ysclid=lvrjfbvtew912230187>>, fecha de consulta: 8 de septiembre de 2021.

<sup>83</sup> Aunque aquí no revisamos los planteamientos respecto al ámbito doméstico, Chen Yu señala una gran atención al desarrollo interno, a la que caracteriza como introversión estratégica que consiste en destinar más recursos al fortalecimiento interno que a la defensa militar. Chen Yu, “Strategic Direction of Russia Interpreted from Its New National Security Strategy”, *CIR, National Security Studies*, China Institute of Contemporary International Relations, vol. 32, núm. 1 <<http://www.cicir.ac.cn/UpFiles/file/20220406/6378485920558459783017658.pdf>>, fecha de consulta: 10 de enero de 2022. Dmitri Trenin también señala el lugar central que tiene Rusia misma en la Estrategia de 2021. Dmitri Trenin, *Russia’s National Security Strategy: A Manifesto for a New Era*, Carnegie Endowment for Democracy, Moscú <<https://carnegiemoscow.org/commentary/84893>>, fecha de consulta: 24 de febrero de 2022.

<sup>84</sup> Esta “introversión estratégica” es evocadora del príncipe Alexander Gorchakov cuando, luego de la derrota en la Guerra de Crimea de 1853-1856, anunciaba que por motivos internos Rusia no se involucraría en cuestiones externas y añadía: “In the meantime, the fact that these very powers fail to comply with these principles offers the Russian Emperor grounds and an opportunity to focus on domestic affairs for the wellbeing of his subjects. Russia stands accused of becoming isolated and remaining silent in the face of facts which run counter to the law and justice. Russia has grown bitter, they say. Russia has not grown bitter. Russia is focusing itself” <[https://mid.ru/en/press\\_service/photos/vystavki-v-mid-rossii/1874079/](https://mid.ru/en/press_service/photos/vystavki-v-mid-rossii/1874079/)>, fecha de consulta: 2 de julio de 2023.

\*\*\*

A lo largo de los tres documentos de estrategia de seguridad nacional de Rusia (2009, 2015, 2021) se externa una creciente preocupación por la ofensiva de la OTAN, la cual es implícitamente percibida como el principal instrumento de Estados Unidos para acosar a Rusia en sus fronteras; también manifiesta su alarma ante el proceso de desregulación del armamento estratégico nuclear. En 2021 es claro que espera muy poco del Oeste (Estados Unidos y sus aliados en la OTAN) en términos de una entente diplomática, por lo que plantea reorientar sus esfuerzos diplomáticos hacia el Este, notablemente hacia China, India, Asia Central. En las versiones de 2015 y de 2021, la relaciones con China e India aparecen explícitamente como prioritarias.<sup>85</sup> En los tres documentos se reitera la prioridad en la participación en los organismos regionales asiáticos y eurasiáticos, así como en las Naciones Unidas.

En resumen, las percepciones y preocupaciones estratégicas rusas desde 2009 están dominadas por tres grandes amenazas externas: en primer lugar, la inestabilidad del orden internacional derivada del surgimiento de nuevos centros de poder internacional y la resistencia de Estados Unidos a abandonar su posición predominante; en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el peligroso acercamiento de la OTAN a las fronteras rusas, en particular en Ucrania; en tercer lugar, la desregulación del control de armas, especialmente las nucleares y las acciones estadounidenses para establecer un sistema internacional de despliegue de armas nucleares. El panorama no podía ser más ominoso, la guerra estaba a la puerta. La conjunción de estas tres amenazas configuraron la perspectiva estratégica de Rusia a fines de 2021 y, en su dilema de seguridad, consideró que la única que le quedaba era la guerra y optó por el escenario más difícil.

## CONCLUSIÓN

En la guerra entre Rusia y Ucrania, esta última apoyada por los integrantes de la OTAN, convergieron factores que en su mayor parte se gestaron en el periodo del unipolarismo que se abrió desde 1992. En otros análisis se registra una

<sup>85</sup> Simon Saradzhyan, *Russia's New Security Strategy: Deter US, Ignore EU, Partner with China and India*, Russia Matters, Belfer Center, HKS, 15 de julio de 2021 <<https://www.russiamatters.org/blog/russias-new-security-strategy-deter-us-ignore-eu-partner-china-and-india>>. Véase también Mehmet Cagatay Guler y Anna Shakirova, "Deciphering Russia's 2021 National Security Strategy Document", SETA, septiembre de 2021 <<https://setav.org/en/assets/uploads/2021/09/P67En.pdf>>, fecha de consulta: 9 de septiembre de 2022.

tendencia a destacar la importancia de la oposición que constantemente ha expresado Rusia contra las expansiones de la OTAN en los países europeos que durante la era bipolar formaban parte de la esfera de influencia de la Unión Soviética. Efectivamente, las incorporaciones de 1999 y de 2004 acercaron la infraestructura militar de la alianza transatlántica a la frontera rusa, lo cual suscitó severas preocupaciones de seguridad estratégica en Rusia.

En este trabajo demostramos que ese factor es sólo parte del problema y hemos enfatizado que la mayor gravedad del asunto derivaba de que dicho avance de la OTAN fue simultáneo y se combinó con la política estadounidense de deconstruir la arquitectura del control de armas, en especial de las nucleares, heredada del periodo bipolar, fue la otra cara del fin de la Guerra Fría. En 2002, el anuncio de Estados Unidos de su retiro unilateral del Tratado ABM y de la construcción de su sistema de defensa de misiles inició la desestabilización de la estructura de seguridad internacional. Esta fue la primera etapa en la escalada de (in)seguridad.

A los ojos de Rusia, estas dos vertientes de la política estadounidense significaban un peligro mayor por dos razones. Una, por su histórica cultura estratégica basada en la premisa de que sólo si está rodeada de un amplio buffer geográfico puede considerar que su seguridad nacional está bien resguardada; visión nacida desde la era de Iván El Terrible y luego reforzada por la invasión napoleónica del siglo XIX, la invasión hitleriana en el siglo XX y en 1999 por la ruptura por parte de Estados Unidos del compromiso de no incorporar a la OTAN a los países europeos poscomunistas. La otra razón es que una potencia que percibe que otra potencia vecina se vuelve militarmente más poderosa, aunque diga que lo hace por razones defensivas, suscita desconfianza porque las armas defensivas se pueden volver ofensivas y porque no se conocen las verdaderas intenciones del vecino y sus aliados. Aun así, Rusia reiteró su disposición a negociar nuevos tratados para regular el control de armas convencionales y estratégicas y para contener la proliferación de armas de destrucción masiva. Esta primera fase va de 1999 a 2007.

La siguiente vuelta de espiral en esa escalada se abre en la cumbre de la OTAN de Bucarest en 2008. Ahí se prometió a Ucrania y a Georgia su ingreso a la alianza, al mismo tiempo que se acordaba la extensión del sistema de defensa de misiles estadounidenses al territorio de la Unión Europea. El dilema de seguridad que le planteaba a Rusia la incorporación de Ucrania a la OTAN aumentó sus preocupaciones de seguridad y elevó los costos de no hacer nada ante esa eventualidad. La confluencia de ambos procesos potencialmente abría la puerta para que en Ucrania se instalasen armas estratégicas en la frontera rusa, desde donde podían quedar a su alcance las principales ciudades rusas en cuestión de minutos y de que bases navales militares de la OTAN se instalasen en Crimea. La lectura que hizo Rusia del

golpe contra Yanukóvich era que esos dos peligros podían rápidamente volverse realidad y su reacción tuvo dos vertientes: incorporar a Crimea y Sebastopol a la Federación y apoyar más decididamente a las poblaciones rusófonas del Donbás en su rebelión contra el gobierno central ucraniano. Esta segunda fase de la escalada va de 2008 a 2015.

En la tercera fase, los problemas fueron *in crescendo*. La guerra de Donetsk y Lugansk contra el gobierno central de Kiev continuaba. Entretanto, Ucrania recibió preparación y asesoría militar por parte de la OTAN. Por sí sola Ucrania quizá no era un vecino peligroso, pero la ayuda militar y financiera que recibía, al menos desde 2008, por medio de la OTAN, a pesar de que aún no formaba parte de ella, la configuraron como un vecino peligroso para la percepción rusa debido a sus alianzas implícitas (en el sentido de que no hay tratados internacionales de por medio, solo las *partnerships*) con Estados Unidos y demás aliados transatlánticos. La escalada se aceleró en 2021 tanto en el ámbito nacional ucraniano, como regional europeo y mundial. Las acciones de Rusia, de Estados Unidos, de la OTAN y de Ucrania, convergieron en un vórtice que condujo a la entrada de las tropas rusas de la Operación Bélica Especial al territorio ucraniano y del recién secesionado Donbás. De alguna manera, esta guerra es el resultado de los problemas de seguridad y estabilidad internacional no resueltos durante el periodo unipolar y exacerbados por los cambios en la distribución de facto del poder internacional.