

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE MEDVÉDEV: ¿RENOVACIÓN O CONTINUIDAD?

María José Pérez del Pozo

*Profesora de Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias de la Información
en la Universidad Complutense de Madrid*

Con la aprobación, el 5 de febrero de 2010, de la nueva Doctrina Militar de la Federación Rusa por parte del presidente Medvédev parece ponerse fin a la renovación teórica de la política militar y de seguridad de la actual Administración rusa. Dicha renovación había comenzado en el año 2008 con la aparición, en julio, del concepto de política exterior, seguido a finales de agosto del mismo año de los principios de política exterior y de seguridad, la estrategia para la región del Ártico 2020 en septiembre y finalmente la Estrategia de Seguridad Nacional hasta 2020, firmada el 12 de mayo de 2009 (1). Asimismo, junto a la nueva Doctrina, pero como documento clasificado hasta el momento, Medvédev aprueba una adenda de las bases de la política estatal en el área de la disuasión nuclear hasta el año 2020.

Tanto la Doctrina Militar, como el Concepto de Política Exterior y la Estrategia son Documentos que sustituyen, en unos casos, o complementan, en otros, documentos aprobados en el año 2000 por el presidente Putin, que tenían cierta vocación de ruptura con los textos anteriores (2) –especialmente con la Doctrina Militar de Yeltsin, del año 1993 y con la herencia soviética– y de permanencia y autoafirmación de la Federación. A pesar de esa pretensión, su percepción del entorno internacional estaba más basada en las amenazas y desafíos inmediatos para Rusia y en la necesidad de hacer valer su papel de gran potencia que en un análisis de previsión de escenarios a medio y largo plazo. Esta incoherencia permitía establecer múltiples lecturas entre la teoría y la práctica de la política de seguridad y defensa de la Federación. Los nuevos documentos no son ajenos en algunos aspectos doctrinales a esta peculiaridad en cuanto que no siempre presentan un equilibrio entre objetivos o fines y medios.

Factores condicionantes de la política de seguridad de Medvédev

Los tres Documentos –Estrategia 2020, Doctrina y Concepto– argumentan su razón de ser en el gran cambio que se ha producido en el escenario internacional en la última década y en la posición que Rusia ocupa en el mismo. Sin embargo, como indicábamos anteriormente, no contienen una previsión de ese escenario más allá de las prioridades

(1) Aparecen también otros documentos con afán clarificador como la Doctrina de Seguridad Alimentaria del año 2020 o un nuevo Sistema de Planificación Estratégica.

(2) La Estrategia de Seguridad de 2000 mantiene la concepción de la Seguridad Nacional de la Estrategia de 1997, por lo que el documento del año 2009 sustituye a los dos anteriores.

políticas actuales, lo que concede un carácter continuista del pensamiento de seguridad de la Federación. Su objetivo de perdurabilidad hasta el año 2020, fecha común en varios documentos, sirve al propósito de dar continuidad al proyecto actual, pero tiene un componente más simbólico que real, en un contexto internacional tan dinámico y cambiante para un Estado marcado por fuertes inestabilidades internas, serios obstáculos para garantizar sus fronteras y con grandes dificultades para construir unas relaciones internacionales basadas en la confianza y en la seguridad.

Factores condicionantes internos

El entorno en el que se han elaborado y publicado los Documentos indica la lectura en clave interna dirigida a algunos sectores. Tanto la Estrategia como, especialmente, la Doctrina Militar, se han discutido y retocado de forma anómala durante un periodo de tiempo muy largo, en el que se han manifestado las influencias e intereses de distintos sectores políticos, económicos, militares, académicos, empresariales, etc., dificultando considerablemente la coherencia de los textos.

La Estrategia 2020 comenzó a fraguarse en el año 2004 con el presidente Putin. En ese momento Igor Ivanov era el secretario del Consejo de Seguridad, institución que competía con tres grandes fuerzas en ascenso, como eran el ministro de Defensa, el de Interior y el jefe de los Servicios de Inteligencia. Probablemente estas rivalidades contribuyeron a frenar la influencia del Consejo de Seguridad y a congelar la elaboración de la Estrategia hasta que, en mayo de 2008, el nuevo presidente nombra a Nikolay Patrushev (3) al frente de la institución. En junio, Medvédev encarga a un extenso y variado grupo de trabajo dentro del Consejo de Seguridad la reanudación del Documento (4). Desde entonces hubo múltiples anuncios, de distintas fuentes, sobre la inminencia de la publicación del texto, que fueron sucesivamente desmentidos. En algunos casos, se ha interpretado ese retraso por la necesidad de incorporar ciertos aspectos socioeconómicos internos con el propósito de reflejar el impacto de la crisis económica y financiera global, con la pretensión de dar una visión económica estratégica del país. Los medios rusos, por su parte, explicaban el retraso por la cumbre, en abril de 2009, de Obama y Medvédev y la necesidad de éste de contrastar la sintonía en las relaciones con Estados Unidos.

También fue Putin quien llevó a cabo el encargo de la nueva Doctrina Militar en junio de 2005 y bajo su mandato se celebraron al menos dos conferencias para debatir el borrador del texto. Además de la influencia del Consejo de Seguridad, de varios ministerios y de la Duma, el texto ha sido el escenario del enfrentamiento entre los partidarios de la reforma militar, entre los que se encuentran el ministro de Defensa y el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, y otros militares miembros del Consejo de Seguridad opuestos a la reforma (5), como el actual vicesecretario de esta institución, el general

(3) Nikolay Patrushev forma parte de la élite política rusa conocida como los *siloviki* y ha desempeñado el cargo de director de la Inteligencia Interior del Servicio Federal de Seguridad.

(4) GILES, K.: «Russia's National Security Strategy to 2020», *NATO Defense Collage*, Research Division, junio de 2009.

(5) El ministro de Defensa, Anatoly Serdyukov, anunció dicha reforma en octubre de 2008. Esta reestructuración incluye una reducción de 200.000 oficiales y un cambio en la estructura de mando de cuatro a tres niveles, similar al sistema americano.

–hoy, en la reserva– Yuri Baluyevsky, anterior jefe de Estado Mayor de la Defensa, encargado inicialmente del borrador del Documento.

El alcance de dicha reforma militar, que afecta especialmente a los oficiales, es un condicionante interno extraordinario que obliga a mantener una retórica hostil con Occidente, especialmente con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), tal como hacen la Estrategia y la Doctrina. Dmitri Trenin, director de Carnegie Endowment de Moscú, explica la falsa argumentación de Medvédev:

«You cannot tell these officers that they will have to be cut because Russia wants to make friends with the U.S. You have to tell them they have been cut because NATO poses a serious threat, and we need to improve our armed forces to be able to protect ourselves» (6).

Por otro lado, hay que tener en cuenta el papel desempeñado por el Consejo de Seguridad como institución que ha liderado la elaboración tanto de la Estrategia 2020 como de la Doctrina Militar. Su secretario, Nikolay Patrushev, figura de gran influencia política y del entorno más próximo al primer ministro, Vladimir Putin, aprovechando la publicación de la Estrategia, ha matizado y aclarado, en entrevistas y declaraciones a medios rusos, aspectos muy sensibles relativos a los objetivos a medio y largo plazo del país en política de seguridad, así como la consideración de la armas nucleares por parte de la Federación. En declaraciones al periódico *Izvestia* (7), Patrushev destacaba la importancia de aspectos internos como el desarrollo económico, tecnológico y militar, y el impulso que estos sectores debían recibir para garantizar unas condiciones de vida dignas para los ciudadanos rusos. La necesidad del Estado ruso de proteger las fuentes de energía y de hacer un uso político de las mismas, intenciones presentes en la Estrategia, no sólo subrayan la importancia de la seguridad energética sino también la influencia de los jefes del sector, próximos al aparato político, en el proceso de toma de decisiones.

En ese afán publicitario interno hay que interpretar también las declaraciones del presidente Medvédev, en marzo de 2009, tras una reunión en el Consejo de Seguridad para debatir la Estrategia, en las que recordó que los intereses económicos del país eran parte inalienable del Documento (8).

Si hasta ahora el Consejo de Seguridad ha sido una institución poderosa, con capacidad para diseñar y ejecutar, junto a la Administración presidencial, la política exterior destinada al espacio postsoviético, la destacada participación de su secretario y de otros miembros del Consejo en la elaboración de los documentos de política de defensa contribuye a consolidar su influencia –y, por añadidura, la ya consabida de Putin– en el entorno presidencial. Pero, además, el Sistema de Planificación Estratégica que se presenta y aprueba junto a la Estrategia 2020 otorga una serie de competencias al Consejo que lo convierten en un órgano omnímodo, en cuanto que será el encargado de revisar anualmente todos los documentos estratégicos, conceptos y libros blancos que elabore cada departamento, con capacidad para intervenir en los trabajos de todas las carteras ministeriales. Si en algunos momentos del segundo mandato de Putin, el Consejo había

(6) *Time*: «Medvédev Uses NATO Threat to Reform Military», Marina Kamenev, 19 de marzo de 2009.

(7) *Izvestia*, 13 de mayo de 2009.

(8) RIA NOVOSTI, 24 de marzo de 2009.

perdido cierto protagonismo, ahora de nuevo recupera toda la capacidad de iniciativa y de liderazgo en la política exterior y en seguridad y defensa. Y también en ciertos ámbitos de la política interna vinculados al desarrollo económico, industrial y tecnológico, cuyo impulso es vital para acercarse al objetivo declarado de convertir a la Federación en la quinta gran economía mundial.

Otro aspecto interno a tener en cuenta que ha provocado un cambio en la perspectiva de la Estrategia y de la Doctrina ha sido la cancelación del régimen de operaciones antiterroristas en Chechenia, declarada por Moscú en abril de 2009. El largo periodo de elaboración de la Estrategia 2020 ha evidenciado la tendencia a la regionalización del conflicto. Desde Beslán, en septiembre de 2004, hasta los atentados en el Metro de Moscú, en marzo de 2010, las autoridades rusas han tratado de transferir a los responsables locales la implicación en el conflicto, provocando, sobre todo desde la primavera de 2009, un trágico deterioro de la situación y un aumento espectacular en los niveles de violencia. El texto de la Estrategia declara que la Federación ha superado los problemas de nacionalismo, separatismo y terrorismo internacional y proclama la unidad nacional de la población multinacional de Rusia. Sin embargo, más adelante, y de forma previsible, considera entre las principales amenazas a la seguridad nacional la actividad de organizaciones terroristas y la actividad extremista de estructuras nacionalistas, religiosas o étnicas. A pesar de que en el último discurso sobre el estado de la Nación el presidente Medvédev reconocía que la situación en el Cáucaso Norte era el problema más serio de la política interior de Rusia, no ocupa un lugar destacado en la Estrategia y menor aún en la Doctrina. Es probable que, tras los atentados del 26 de marzo, se reactiven las operaciones de Defensa e Interior en el nuevo Distrito Federal del Cáucaso Norte (9).

Asimismo, el énfasis de la Estrategia 2020 en el desarrollo como instrumento clave para la seguridad coincide con el lanzamiento de iniciativas económicas, como alternativas a la violencia en la región caucásica, de vital importancia fronteriza y estratégica para Moscú, considerada la más pobre de la Federación.

Factores condicionantes externos

Los acontecimientos internacionales que han rodeado la elaboración y publicación de los Documentos han sido también factores condicionantes importantes. A partir de la evolución de una serie de constantes –escudo antimisiles, ampliación de la OTAN, conflictos en el espacio postsoviético, ampliación de la Unión Europea– se han sucedido distintas líneas de evolución en las relaciones entre Rusia y Estados Unidos y la Unión Europea. Esas relaciones son el núcleo principal en torno al cual se tejen mecanismos de tensión y distensión en otros ejes temáticos y geográficos. De hecho, gran parte de la puesta en escena de los Documentos de la Federación se dirige a Estados Unidos como único espectador: la Estrategia 2020 se publica cinco días antes de iniciarse las negociaciones entre los dos países sobre el nuevo Tratado START, mientras que la Doc-

(9) Creado en enero de 2010 a partir de la secesión de una parte del Distrito Federal del Sur. El nuevo Distrito está formado por las repúblicas de Karachay-Cherkesia, Kabardino-Balkaria, Osetia del Norte, Ingusetia, Chechenia y Daguestán, y el *krai* de Stavropol. Uno de los objetivos de esta división es evitar asociar la violencia de esta zona con la cercana Sochi, sede los Juegos Olímpicos de Invierno en 2014.

trina aparece cuatro días después de que el Departamento de Defensa norteamericano presentara su examen cuatrienal de la defensa.

Por otro lado, la actitud conciliadora del presidente Obama y la permeabilidad de su imagen y su mensaje en el mundo ha suavizado considerablemente las actitudes tradicionales de fuerza de la política rusa. Esa actitud probablemente ha influido, por efecto imitación, en la contemplación de otros aspectos internos que se relacionan directamente con la seguridad del país, como los problemas sociales y económicos que afectan a los ciudadanos rusos, superando la limitada perspectiva militar. Se trata de una visión más integral y extensa de la seguridad.

Si la Doctrina de 2000 estaba inspirada en la sacudida interna que provoca en Rusia –y especialmente en los oficiales de su Ejército– la operación de la OTAN en Kosovo y Serbia en el año 1999, el resultado de la Cumbre de la Organización Atlántica celebrada en Bucarest en abril de 2008 se deja sentir considerablemente tanto en el concepto de política exterior, presentado sólo tres meses después de la cumbre (10), como en los principios de política exterior y de seguridad, anunciados poco después del conflicto ruso-georgiano de agosto de 2008, en la Estrategia 2020 y, por último, en menor medida, en la Doctrina Militar. Todos ellos contemplan como un peligro la aproximación de la Organización a las fronteras de Rusia (11), así como la pretensión atlantista de asumir funciones globales. Hay que tener en cuenta que la publicación de la Estrategia 2020 se solapa en el tiempo con la realización de maniobras militares de la OTAN con tropas georgianas.

La breve guerra entre Rusia y Georgia a principios de agosto de 2008 lleva a la Federación a suspender la cooperación militar en el Consejo OTAN-Rusia, que no vuelve a reanudar hasta junio de 2009, un mes después de hacerse pública la Estrategia 2020. Es precisamente en este Documento en el que Rusia hace mayor énfasis en las amenazas militares procedentes de Occidente, que alimentan un discurso nacionalista y victimista convincente en el interior del país.

Es también en ese intervalo de tiempo de ruptura en el que Rusia impulsa las organizaciones bajo su hegemonía, como la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) que, a primeros de febrero de 2009, aprueba en Moscú la creación de una fuerza colectiva de reacción rápida, con el objetivo de rechazar cualquier agresión contra los países miembros. Al término de la cumbre en la que se adopta esta medida, el presidente Medvédev declaró en rueda de prensa lo siguiente:

(10) En dicho concepto, Rusia rechaza explícitamente los planes para incorporar a Ucrania y Georgia en la Alianza. Una traducción en inglés del texto puede encontrarse en la *web* del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación: <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/osnddeng>

(11) El 6 de abril de 2010 el nuevo presidente de Ucrania, Víktor Yanukovich, cancela la Comisión Presidencial creada para supervisar la incorporación del país a la OTAN. Pocos días después de su elección, Yanukovich había anunciado la posibilidad de que Rusia mantuviera su flota en Crimea después de 2017, año en que estaba prevista su retirada. A finales de abril de 2010 el Parlamento ucraniano, en una sesión tremendamente accidentada y violenta, aprueba la permanencia de la flota rusa en Crimea hasta el año 2042, ampliable hasta el año 2047, a cambio de un descuento para Ucrania del 30% en el precio del gas.

«Serán unas fuerzas eficaces dotadas de armamento moderno y que no tendrán que envidiar nada a las fuerzas de la Alianza Atlántica» (12).

Es significativo que en el texto del concepto de la política exterior, de julio de 2008, aparezcan algunas referencias a India y a China, –país esencial en la seguridad militar rusa–, que no se mencionan en los textos posteriores. Es precisamente en la Cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghai, celebrada en agosto de 2008 y sobre la que planea la guerra del Cáucaso, cuando se aceleran las consultas políticas entre los miembros y proliferan las declaraciones de analistas políticos rusos sugiriendo la necesidad de transformar el carácter económico de la Organización para aumentar sus competencias militares. Irán, por su parte, país observador, declara su intención de incorporarse como miembro de pleno derecho. Sin embargo, el peso de China en la Organización –con problemas secesionistas similares– impide el reconocimiento unánime de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur.

Aunque en menor medida, los altibajos de las relaciones entre Rusia y la Unión Europea desde 2005 se reflejan especialmente en el concepto de política exterior, donde se reconoce la importancia de desarrollar el acuerdo estratégico entre ambas partes, con importantes intereses comerciales que han crecido en un 70% en la última década. El reconocimiento de la energía como el gran aliado de la política exterior rusa en todos los textos de seguridad y defensa viene a enfrentar las diferencias rusa y comunitaria en sus proyectos respectivos, el South Stream y el Nabucco (13). Incluso la estrategia de seguridad nacional considera como una amenaza a la seguridad del país la tensión que pueden provocar otros Estados al tratar de obtener el control de los recursos energéticos de la Federación.

Por otro lado, hay que mencionar también la dimensión bilateral, cuyos conflictos han afectado sustancialmente a las relaciones de ambos socios (14). El concepto de política exterior reconoce que una forma de promover los intereses nacionales rusos en Europa es la firma de acuerdos bilaterales con países como: Alemania, Francia, Italia, España, Finlandia, Grecia, Países Bajos y Noruega; su deseo de cooperar de forma pragmática con los países de Europa Central y Oriental, y el espíritu de buena vecindad con los países bálticos, con los que considera de fundamental importancia los derechos de la población rusófona tema recurrente de los documentos posteriores y que sirvió para legitimar la invasión de Georgia en agosto de 2008. Las diferencias existentes entre Gran Bretaña y Rusia por la negativa a extraditar al presunto asesino de Alexander Litvinenko, que da lugar a un conflicto diplomático a lo largo de los años 2006 y 2007, aparecen reflejadas en la Estrategia 2020, que considera como primera amenaza a la seguridad nacional, por delante incluso de las operaciones de los grupos terroristas, a las actividades de los Servicios de Inteligencia de otros países que causan daño a la Federación Rusa.

(12) RIA NOVOSTI: 4 de febrero de 2009, en <http://sp.rian.ru/onlinenews/20090204/119982034.html>

(13) BLANC ALTEMIER, A.: «¿Un nuevo escenario en las relaciones Unión Europea-Federación Rusa?», *Revista Española de Derecho Internacional*, volumen LX-2008, número 1, pp. 317-324.

(14) Tanto Polonia, como Estonia y Lituania han vetado en los últimos cinco años la renegociación del Acuerdo Unión Europea-Rusia del año 1994, que expiraba en noviembre de 2007 y que ha sido renovado, según su artículo 106, de forma automática.

Una de las novedades que aportan los textos de la etapa Medvédev respecto al periodo de Putin en su relación con Europa es la iniciativa de crear una nueva «arquitectura de seguridad europea», con el Tratado de Seguridad Colectiva para Europa, considerando que el esquema euroatlántico no responde a un sistema de seguridad colectiva democrático y abierto. Esta iniciativa, lanzada en abril de 2009 en Berlín (15), se recoge en el texto del concepto de política exterior, que propone:

«(...) the initiative aimed at concluding a European security treaty, the elaboration of which could be launched at a pan-European summit.»

La actual coyuntura de Polonia, tras el accidente aéreo del presidente Lech Kaczynski, el pasado 10 de abril, y de Ucrania, con el triunfo del candidato pro ruso, Victor Yanukovich, puede contribuir sustancialmente a mejorar y profundizar tanto las relaciones bilaterales como las comunitarias.

Repaso de los textos de la política de seguridad y defensa

El estudio de los Documentos Estratégicos de la etapa de Medvédev pone de manifiesto dos aspectos:

1. Visión integral de la seguridad, muy acorde con la concepción de la OTAN y con los Documentos Estratégicos de los países europeos. Los aspectos militares, con ser importantes, deben complementarse con aspectos políticos, económicos, sociales, humanitarios o culturales.
2. La contradicción de la política exterior rusa que se debate permanentemente entre la dinámica bilateral y la multilateral. La primera se manifiesta como un comportamiento viciado y heredado de la etapa soviética que impide a la Federación sacudirse los esquemas doctrinales del pasado, de contrapoder frente a Estados Unidos y de polo hegemónico es el espacio postsoviético. Esta dimensión bilateral hace que sólo se contemple la amenaza de Occidente, representada especialmente por la OTAN, obviando, al menos de forma expresa, la amenaza de Oriente, representada por China. El multilateralismo, que reclama para el escenario internacional actual en la Estrategia 2020, en el concepto y en la Doctrina, defiende un papel influyente para Rusia como gran potencia emergente, presenta una visión más realista de su potencial y más vulnerable ante amenazas globales menos definidas.

El debate entre estas dos dinámicas revela la superposición de intereses en la elaboración de los textos entre el aparato militar, la inteligencia y la administración política y presidencial, así como las dificultades para armonizar los objetivos perseguidos por las distintas partes, con un resultado desigual, carente de análisis y por lo tanto de perspectiva.

(15) La propuesta se desarrolla también en septiembre de 2009 ante la Asamblea General de Naciones Unidas, y prevé incluir no sólo a los Estados de las áreas euroatlántica y euroasiática, sino también a organizaciones, como la OTAN, Unión Europea, Comunidad de Estados Independientes, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y OTSC. El borrador del Tratado puede consultarse, en http://eng.kremlin.ru/text/themes/2009/11/291600_223080shtml

El Concepto de Política Exterior

En lo que respecta al Concepto de Política Exterior, lleva a cabo un repaso por las distintas áreas regionales y temáticas importantes para la actuación exterior de la Federación a partir de un planteamiento inicial –muy reiterado– del fortalecimiento de Rusia en el contexto internacional, su responsabilidad en los problemas globales y su participación en la agenda internacional.

El Documento, dividido en seis partes, presenta un panorama muy equilibrado de los intereses de Rusia y de sus iniciativas en todos los campos, si bien resulta paradójica la insistencia, en la tercera parte del Documento, en la primacía del Derecho Internacional y la Defensa de Naciones Unidas con su actuación, pocos días después de hacerse público el concepto, en el conflicto con Georgia. Dicho apartado, dedicado a las prioridades de Rusia para dirigir los asuntos globales, afirma su interés en contribuir al desarrollo de la economía nacional asegurando los recursos del país, con especial referencia a la energía; así como la protección de los derechos y los intereses de los ciudadanos rusos que viven en el exterior. En este punto se incluye también la necesidad de prestar apoyo informativo a las actividades de política exterior, haciendo referencia a la utilización de la diplomacia pública como instrumento para influir en la opinión pública internacional y mejorar la imagen de la Federación.

El epígrafe número cuatro, dedicado a las prioridades regionales, lleva a cabo un amplio recorrido geográfico desde las áreas más próximas –como Bielorrusia y Kazajistán– a su política de acercamiento a América Latina. En ese recorrido se adelantan cuestiones sobre las que el presidente Medvédev va a centrar la atención de forma más prolija unos meses más tarde: hay varias referencias al Ártico (16) al repasar las relaciones con los países nórdicos y los proyectos en el mar de Barents, así como al proponer una profundización de relaciones con Canadá. Igualmente, junto a temas clásicos como la OTSC, Japón, Corea o el Tratado de No-Proliferación Nuclear, insiste en la necesidad del acuerdo estratégico con la Unión Europea –especial interés en la política de concesión de visados– y propone ya un sistema de seguridad y cooperación colectiva con Europa y la región euroatlántica desde «Vancouver hasta Vladivostok» con la finalidad de concluir un tratado que debería lanzarse en una cumbre paneuropea. Este tema, como hemos visto, será desarrollado un año después y presentado en distintos foros internacionales. También anuncia la necesidad de transformar las relaciones Rusia-Estados Unidos buscando el partenariado estratégico y la resolución de sus diferencias sobre una base de mutuo respeto.

Por otro lado, resultan significativas –por escasas– en este apartado las referencias a los acuerdos estratégicos con India y China, como grandes aliados de Rusia, la profundización en sus relaciones de amistad y el desarrollo de un formato trilateral en sus políticas exteriores y su colaboración económica. No parece prestarse atención significativa a un área tan importante para Rusia, tanto por sus relaciones comerciales –entre ellas,

(16) En marzo de 2009 se publica oficialmente el Documento denominado «Fundamentos de la política estatal de la Federación Rusa en el Ártico hasta el año 2020 y con una perspectiva ulterior», sobre el tema SÁNCHEZ ANDRÉS, A.: «Rusia y la geoestrategia del Ártico», *ARI*, número 63, Real Instituto Elcano, Madrid, 2010.

la venta de armas convencionales–, como por los problemas de inmigración que China plantea en el Lejano Oriente ruso, su rivalidad en la explotación de recursos energéticos en Asia Central y, cómo no, la disuasión nuclear de los tres países. En los Documentos posteriores, la Estrategia y la Doctrina, no aparecerá ningún tipo de referencia a China, lo que resulta sorprendente, por un lado, porque la Doctrina Militar debía ser un Documento integrador que recogiera al menos las referencias de los otros textos anteriores y, por otro, porque los Documentos Estratégicos de la Federación parecen elaborados para Occidente, relegando u olvidando la otra gran y desafiante frontera rusa. En este sentido, la Doctrina parece más interesante –como veremos– por lo que omite que por lo que expone.

Tanto la OTAN como la OSCE están presentes, obviamente, en el concepto. La primera sobre la que declara el rechazo de la Federación a una futura incorporación de Ucrania y Georgia, así como al despliegue de infraestructura militar en sus fronteras, mientras que para la OSCE reclama la búsqueda de un consenso colectivo:

«On the basis of a comprehensive approach to military and political, economic and humanitarian aspects of security based on the balance of interests.»

Esa visión amplia e integral de la seguridad –tomada de la OTAN– es una perspectiva adoptada por primera vez tanto en la Estrategia como en la Doctrina Militar de Rusia.

El último epígrafe, el número cinco, del Documento hace un repaso por los aspectos institucionales de la política exterior en Rusia y el papel que desempeñan las distintas agencias en la definición de la misma.

La Estrategia 2020

La Estrategia de Seguridad Nacional 2020 presenta una estructura formal muy similar al concepto y en algunos aspectos parece continuador del mismo. Los primeros epígrafes de la Estrategia presentan a una nueva Rusia, renacida en su espíritu e ideales, donde la armonía social se basa en la existencia de unos valores compartidos. Ese aspecto social está presente en el amplio punto de vista de seguridad que propone el texto, ya que establece una interdependencia entre el contenido de la Estrategia y el concepto del desarrollo socioeconómico a largo plazo de la Federación Rusa hasta 2020. De esta forma, la seguridad y defensa nacionales dependen del potencial económico del país. En el texto se definen las amenazas y se fijan objetivos a corto plazo, que sería el año 2012; medio plazo, el año 2015 y largo plazo fijado en el año 2020.

El epígrafe número dos, dedicado a situar a Rusia en el mundo actual, señala como una creciente amenaza a la seguridad internacional la inadecuada arquitectura global y regional orientada hacia al OTAN y la naturaleza imperfecta de sus mecanismos e instrumentos legales, así como las políticas de algunos países que pretenden consolidar su superioridad en armamento nuclear estratégico y en otro tipo de arsenales más sofisticados. Otros riesgos a los que prestar atención a largo plazo son: la tensión por el control de recursos energéticos, el nacionalismo, el separatismo, el terrorismo, el almacenamiento de productos radiactivos y peligrosos en países políticamente inestables, escudo antimisiles o las consecuencias de la crisis económica y financiera actual, entre

otros. Se insiste en el partenariado estratégico con Estados Unidos, el reforzamiento de medidas de confianza, los acuerdos de desarme o la cooperación antiterrorista y la regulación de los conflictos regionales. El repaso por las relaciones de Rusia con distintos países y organizaciones internacionales es muy similar, pero menos pormenorizado, que el que presenta el concepto.

El tercer apartado, muy breve, está dedicado a los intereses nacionales y las prioridades estratégicas. En él formula como intereses nacionales a largo plazo: el desarrollo de la democracia y la sociedad civil, la integridad territorial, la solidez del sistema constitucional y la transformación de Rusia en un poder mundial en un mundo multipolar.

La seguridad nacional –epígrafe número cuatro– es el corazón de la Estrategia y a la que se destina más de la mitad del texto. Se presenta un recorrido complejo y confuso –sin propósito exhaustivo o clarificador– de la defensa, la seguridad, la calidad de vida de los ciudadanos, el crecimiento económico, la ciencia, la tecnología y la educación, la sanidad, la cultura, el medio ambiente y estabilidad estratégica. La reforma de las Fuerzas armadas se presenta como el reto principal para fortalecer la Defensa Nacional a medio plazo. Las principales amenazas en la esfera de la seguridad pública son: las actividades de los Servicios de Información que dañen la seguridad de la Federación, como ya hemos señalado, el terrorismo, el extremismo nacionalista y los actos criminales. Estos últimos se refieren claramente a la actividad violenta del Cáucaso Norte, y contra los cuales el Estado debe reforzar su papel como garante de la seguridad.

Considera la defensa y protección de las fronteras del Estado –incluidas las del Ártico– como una condición básica de la Seguridad Nacional, ya que una de las amenazas más importantes es una posible escalada de conflictos armados cerca de sus fronteras. La demografía, la corrupción, el crimen organizado, la inestabilidad del sistema financiero, la explotación de los recursos naturales, la pobreza, la insuficiente asistencia sanitaria y educativa, las desigualdades regionales, la revisión de la historia de Rusia y su papel en el mundo o el radicalismo son algunas de las amenazas internas a la seguridad del país, y sobre ellas se proponen una serie de iniciativas. La estabilidad estratégica puede garantizarse con la presencia de Fuerzas Armadas rusas en las zonas de conflicto, bajo normas de Derecho Internacional, la negociación sobre armas estratégicas y la no proliferación nuclear.

El epígrafe número cinco revisa de nuevo, como en el concepto, las bases organizativas, institucionales y legales para la realización de la estrategia. Más novedoso resulta el último apartado donde se presentan los siete principales indicadores de la Seguridad Nacional; es significativo que cinco de los cuales se refieran a datos económicos, como el nivel de desempleo, el déficit, la inflación, la deuda externa y el gasto en educación, salud y ciencia, y sólo dos consideren aspectos militares específicamente, como el nivel de renovación anual de armas y equipos de especialistas y la provisión de cuadros militares técnicos e ingenieros.

El Documento de la Estrategia 2020 es, como hemos expuesto, muy similar al concepto. Ambos son textos positivos y optimistas respecto al papel de Rusia en el mundo y a su potencial de cooperación; es novedosa su interrelación entre la seguridad militar y el desarrollo socioeconómico, la incorporación de aspectos de la seguridad pública y los

indicadores de Seguridad Nacional. Sin embargo, la Estrategia 2020 adolece de una falta de exhaustividad en la presentación de sus contenidos, no encontramos tampoco homogeneidad ni claridad en la redacción, donde van apareciendo sin orden ni coherencia diferentes problemas internos e internacionales para la Federación. Por otro lado, resulta clamorosa la ausencia de China y el sureste asiático, en general, en el texto, donde sólo tímidamente se recoge la necesidad de aumentar el control de las fronteras, entre otras áreas, en el Lejano Este.

La Doctrina Militar 2010

La nueva Doctrina sustituye a la Doctrina de Putin del año 2000, pero toma aspectos generales de ésta, así como del concepto de política exterior, la Estrategia 2020 y la nueva Doctrina Marítima de la Federación. En ese sentido, debe ser un texto integrador, que muestra a la opinión pública el consenso en la política de defensa y seguridad de los órganos políticos, militares y de inteligencia, y que responde a una política de Estado.

Las precisiones conceptuales (17) que presenta el texto sirven de guía para valorar la diferente percepción rusa del «peligro militar» y la «amenaza militar». El primero puede llevar a la segunda, en determinadas condiciones; y la amenaza implica una posibilidad realista de que surja un conflicto militar. Algunas facetas de la OTAN son consideradas por Rusia como su primer peligro militar externo. Esas facetas son: atribuir a sus fuerzas funciones globales, acercar la infraestructura militar de los países miembros a las fronteras rusas y sus planes de ampliación (párrafo 8,a). En la Doctrina anterior, la OTAN se situaba en la categoría de amenaza militar, pero debemos recordar que se trataba de un texto marcado por la condena a la intervención de la Organización en Serbia y Kosovo en el año 1999, duramente cuestionada por los oficiales rusos. El contexto de la nueva Doctrina, las referencias a la OTAN en los textos previos y las relaciones Rusia-OTAN no son comparables desde ninguna perspectiva, aunque algunas voces internas consideran el Cáucaso como el nuevo escenario balcánico. Parece lógico el descenso en la percepción de rivalidad de la Organización.

Considera también, entre otros, como peligros externos: el despliegue de tropas extranjeras en Estados vecinos, las reclamaciones territoriales contra Rusia, el escudo antimisiles, la violación de acuerdos internacionales, la proliferación de armas de destrucción masiva, la emergencia de tensiones interétnicas y la actividad de grupos radicales armados en áreas adyacentes a la frontera estatal y las de sus aliados o el no cumplimiento de acuerdos ya concluidos en el campo de la limitación y reducción de armas (párrafo 8,a-k). Aunque no explícitas, parecen referencias al Tratado de Misil Antibalístico, al Tratado FACE revisado, Irán, Corea e incluso Afganistán.

Más sutil resulta el catálogo de amenazas militares que hacen referencia, en primer lugar, al deterioro drástico de la situación político-militar (relaciones interestatales) y la creación de condiciones para la utilización del uso de la fuerza (párrafo 10,a); en segundo lugar, obstaculizar la operatividad de los sistemas de mando y control militar del país, como

(17) Hemos utilizado la versión en inglés de la Doctrina facilitada por World Politics Review que procede del servicio BBC Monitoring.

novedosa alusión a la ciberguerra; crear y formar grupos armados ilegales y sus actividades en el territorio de Rusia o de sus aliados (párrafo 10,*b-c*), o exhibir la fuerza militar con objetivos provocativos en al realización de ejercicios en territorios fronterizos a la Federación o sus aliados (párrafo 10,*d*), en alusión a las maniobras del Ejército de China, que han ensayado una agresión a Rusia a gran escala y que parece que tendrán su réplica en los ejercicios militares del próximo verano de las Fuerzas Armadas rusas (18).

Por otro lado, en concordancia con las declaraciones de Medvédev sobre la capacidad militar de la OTSC como contrapoder de la OTAN, la sección tercera de la Doctrina recoge el compromiso de Rusia con esta organización y la consideración de una resolución de la OTSC como válida para desplegar operaciones de paz y otras fuerzas (párrafo 24), lo que contradice su posición sobre la OTAN. Además, la alianza con Bielorrusia, la defensa de su territorio así como la protección de los rusos residentes en otros Estados ante un ataque militar se repiten aquí, igual que en los Documentos anteriores. Un ataque contra un miembro de la Union State o un miembro de la OTSC serán considerados como un ataque contra estas Organizaciones y, en consecuencia, Rusia tomará las medidas oportunas (párrafo 21) (19).

El debate interno sobre la reforma militar se percibe claramente a lo largo de las secciones tercera y cuarta, dedicadas respectivamente a la política militar y al apoyo económico-militar a la defensa. De hecho, de las casi 18 páginas de la doctrina, 13 son para estas dos secciones. Parece que las nuevas Fuerzas Armadas deben estar más preparadas para intervenir en conflictos en el «extranjero próximo» de la Federación que para enfrentarse a la OTAN; aunque la reforma prevé la desaparición de las unidades de reservistas, la Doctrina no aclara este aspecto, haciendo referencia a unidades de combate, de movilización y otras tropas, y manteniendo párrafos idénticos a la doctrina 2000 (20).

Asimismo, no hay demasiada correspondencia entre la situación de la industria nacional de defensa y las previsiones de la Doctrina. Ésta declara algunas funciones del desarrollo del complejo militar-industrial, entre ellas, la de asegurar la independencia tecnológica de la Federación, en el área de la producción de armas estratégicas y otros modelos de equipamiento especializado, así como establecer las prioridades tecnológicas que aseguren la creación y el desarrollo de futuros sistemas de armas y equipamiento militar especializado (párrafo 46,*a-n*). Sin embargo, la dependencia tecnológica exterior de la industria militar rusa sigue siendo manifiesta. De hecho, pocos días después de hacerse pública la Doctrina, el 8 de febrero, la Agencia France Press informaba de la posible compra rusa de un portahelicópteros *Mistral* de fabricación francesa, aunque Patrushev aclaraba al día siguiente que la decisión aún no era definitiva (21).

(18) McDERMOTT, R.: «Russia Military Doctrine Looks East», *Eurasia Daily Monitor*, volumen 7, número 36, 23 de febrero de 2010.

(19) Keir Giles apunta que el artículo 4 del Tratado de Seguridad Colectiva tiene reminiscencias del artículo 5 de la OTAN y GILES, K.: «The Military Doctrine of the Russian Federation 2010», *Research Review*, p. 7, NATO Defense College, Rome, febrero de 2010.

(20) TSYPKIN, M.: «What is New in Russia's New Military Doctrine», *Radio Free Europe, Radio Liberty*, 27 de febrero de 2010.

(21) GILES, K.: *opus citada*, p. 9. Agencia Interfax, 9 de febrero de 2010.

La disuasión nuclear tiene un tratamiento muy difuso en el texto de la Doctrina y debemos recordar que el texto relativo a la política de disuasión nuclear permanece como Documento clasificado. A lo largo de octubre y noviembre de 2009, Patrushev realizó varias declaraciones, recogidas por la Agencia rusa Interfax, en las que consideraba la posibilidad de un ataque nuclear preventivo en situaciones críticas para la Seguridad Nacional del país incluso en conflictos locales. En relación con la Doctrina 2000 –que asignaba el uso de estas armas a conflictos regionales y a gran escala o globales–, esta nueva consideración implicaba una expansión masiva del papel de estas armas en la política de seguridad. Sin embargo, el texto de la nueva Doctrina omite los argumentos de Patrushev. Hay que tener en cuenta las negociaciones en curso, entonces, del nuevo Tratado START, los cambios en la administración Obama sobre el escudo antimisiles y los movimientos rusos y norteamericanos sobre Irán (22). El texto del año 2010 mantiene el uso nuclear en los mismos tipos de conflicto que la Doctrina anterior y se reserva el derecho a utilizar dicho armamento en respuesta a la utilización de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva contra la Federación y/o sus aliados y en caso de agresión contra Rusia con armas convencionales que pongan bajo amenaza la existencia del Estado (párrafo 22).

Declara también como principal misión de la Federación, la prevención de conflictos nucleares militares y de cualquier otro conflicto. Para ello, debe, entre otras funciones, mantener la estabilidad estratégica y un potencial nuclear disuasorio a un nivel adecuado (párrafo 19). La Doctrina es, por tanto, poco explícita en la posición rusa sobre disuasión nuclear, que parece relegar al documento complementario clasificado.

A pesar de que la Doctrina pretende ser un texto de prospectiva, que proponga escenarios político-militares de futuro, no resuelve, salvo de forma muy general, las contradicciones entre la realidad y las aspiraciones en lo que se refiere al papel de las Fuerzas Armadas, al desarrollo y utilización de armas nucleares y convencionales y no integra en el texto otros aspectos institucionales que habían estado presentes en los dos textos anteriores.

La presencia significativa de la OTSC, como aliado y plataforma de actuación a potenciar militarmente, revela la utilización a medio plazo que Rusia está dispuesta a hacer de ella y los recursos que puede destinarla. Por otro lado, aunque las referencias a la OTAN aparecen como punto fundamental en varios análisis de la Doctrina, no debemos olvidar que son sólo algunos aspectos de la Organización los que son considerados por la Federación como un peligro, pero no la Organización en sí. En cambio, las referencias a cualquier tipo de desestabilización en las fronteras de Rusia o de sus aliados –despliegue de tropas, maniobras, alianzas, etc.– son constantes a lo largo del texto y se definen como peligros y amenazas. En definitiva, a lo largo del texto las alusiones que no se hacen explícitas parecen más importantes para Rusia que la previsible y suavizada referencia a la OTAN.

(22) A mediados de mayo de 2010, el presidente Obama somete a la aprobación del Congreso el *123 Agreement*, firmado en mayo de 2008 por Bush y Putin y paralizado por el Congreso tras la guerra ruso georgiana. El acuerdo se refiere a la cooperación nuclear de uso civil, que permitirá el desarrollo de proyectos conjuntos y facilitará la transferencia de tecnología, equipos y componentes, en <http://www.csis.org>