

LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EUROPEO TRAS LA GUERRA FRÍA: DE 1991 A LA CRISIS DE UCRANIA

THE TRANSFORMATION OF THE EUROPEAN SECURITY SYSTEM AFTER THE COLD WAR: FROM 1991 TO THE UKRAINE CRISIS

Adolfo Calatrava

 <https://orcid.org/0000-0002-6279-047X>

Universidad Complutense de Madrid, España.

E-mail: acalatra@ucm.es

DOI: <https://doi.org/10.36132/hao.v3i59.2293>

Recibido: 19 julio 2022 / Revisado: 5 septiembre 2022 / Aceptado: 29 septiembre 2022 / Publicado: 15 octubre 2022

Resumen: El artículo analiza la evolución del sistema de seguridad europeo y su evolución desde el fin de la Guerra Fría. También las consecuencias sobre él que ha tenido la crisis de Ucrania de 2014 y en la actualidad la invasión de Rusia. Este sistema se configura en torno a tres actores fundamentales: la OTAN, la UE y Rusia, siendo el primero la pieza nuclear del sistema. Al largo de estas décadas el sistema ha estado caracterizado por un desequilibrio de poder y por diferentes procesos de inclusión y exclusión en relación con Rusia.

Palabras clave: Seguridad Internacional, Sistema Europeo de Seguridad, Rusia, OTAN, Ucrania

Abstract: The paper analyzes the evolution of the European security system and its evolution since the end of the Cold War. Also, the consequences that the Ukraine crisis of 2014 and currently the invasion of Russia have had. This system has three fundamental actors: NATO, the EU and Russia, the first being the nuclear piece of the system. Since 1990, the main characteristic of the security system has been an imbalance of power and different processes of inclusion and exclusion concerning Russia.

Keywords: International Security, European Security System, NATO, Russia, Ukraine

INTRODUCCIÓN: EL SISTEMA DE SEGURIDAD EUROPEO EN EL CONTEXTO DE LOS CAMBIOS DEL SISTEMA INTERNACIONAL

El objetivo de este artículo es analizar la evolución del sistema de seguridad europeo desde fin de la Guerra Fría, con el fin de establecer cuáles pueden ser sus principales características en el futuro. Aunque en la actualidad asistimos a un proceso de cambio, es evidente que la crisis de Ucrania de 2014 y, especialmente, la invasión por parte de Rusia desde febrero de 2022 debe ser interpretada como un punto de inflexión, o incluso como un *critical juncture*, que puede dar lugar a un nuevo desarrollo institucional en el ámbito de la seguridad en Europa. Una de las consecuencias más inmediatas es la aprobación por parte de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) de un nuevo Concepto Estratégico, en la cumbre de Madrid de finales de junio de 2022, en el cual se declara a Rusia como “la más significativa y directa amenaza a la seguridad de los aliados y a la paz y estabilidad en el área euroatlántica”¹.

Para ver la configuración de un sistema de seguridad europeo es muy importante entender los cambios acontecidos en el sistema internacional. En los últimos al menos quince años ha habido una serie de tendencias en el ámbito internacional que debemos reseñar: (1) El cuestionamiento de la globalización neoliberal²; (2) El cuestionamiento del multilateralismo como mecanismo de resolución de conflictos en la escena internacional; (3) El cuestionamiento del orden liberal internacional surgido después de la II Guerra Mundial, y potenciado con el fin de la Guerra Fría; (4) La redistribución del poder internacional, la cuál se llevó a cabo primero en el ámbito económico y luego, evidentemente, en el ámbito político.

Todos estos cambios afectaron a los principales actores internacionales, que determinan la configuración de un nuevo orden internacional: (A) El alcance del poder y la influencia (*hard* y *soft power*) de Estados Unidos. (B) El fortalecimiento de China que se convierte en la fábrica del mundo, aumenta su influencia económica y política y, además, da un salto de gigante en su trans-

formación tecnológica. (C) La desviación del eje del mundo del ámbito euroatlántico hacia Asia; abriéndose la pregunta del papel que la Unión Europea (UE) va a jugar en el ámbito global: un actor político unitario o una fuerza económica global. (D) El papel que potencias emergentes como La India o Brasil van a desarrollar en el mundo. (F) Por último, la aspiración de Rusia de seguir siendo una potencia mundial.

Al final, para responder a cómo se va a configurar el nuevo orden internacional, se abren dos opciones: o bien el nuevo orden internacional será un orden bipolar imperfecto; no tan rígido como en la época de la Guerra Fría, con un sistema internacional más complejo tanto en su concepción objetiva como subjetiva. O bien se va a configurar como un orden multilateral asimétrico, con un equilibrio entre diferentes potencias, aunque algunas como Estados Unidos y China con mayores cuotas de poder. Hoy en día, parece que la tendencia es más hacia la primera que hacia la segunda, ya que se podría esperar un acercamiento de Rusia hacia China, que aún no queda claro cómo se estructuraría.

En este escenario, Europa, como unidad política, debe replantearse qué papel va a desempeñar. Esta reflexión es la que llevan haciendo los Estados miembros de la UE -antes Comunidades Europeas- al menos desde finales de los años ochenta: ¿Cómo avanzar no solamente en la integración de las actuaciones internacionales, sino cómo actuar siendo un actor unitario? Un elemento fundamental de la respuesta a esta cuestión está relacionado con el replanteamiento del sistema de seguridad regional europeo. Este sistema en la actualidad gira en torno a los dos marcos institucionales occidentales, creados en la Guerra Fría: la OTAN, como organización de defensa y el proceso de integración europeo, la actual UE. A pesar de esto, otro actor, la actual Federación Rusia, juega un papel fundamental en la configuración de este sistema, independientemente de las dinámicas de inclusión o exclusión.

Durante la Guerra Fría, Europa fue el centro de los enfrentamientos bipolares. De esta forma, al final de este período se produce la posibilidad de crear un sistema de seguridad europeo que incluyese el espacio euroatlántico y el espacio exsoviético. El colapso del bloque socialista y la posterior desintegración de la Unión Soviética (URSS) -su primera sustitución por la Comunidad de Estados Independientes, CEI- llevan a que

¹ NATO, “NATO 2022 Strategic Concept”, 29 de junio 2022, p.4

² Sanahuja, José Antonio, “Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28/1 (2009), pp. 59-94.

Moscú se encuentre en un período muy corto de tiempo en una posición geopolítica vulnerable, además se cuestiona su papel en el sistema de seguridad europeo. Paralelamente, a lo largo de los años noventa, y sobre todo desde principios del siglo XXI, el orden internacional va transformándose desde la unipolaridad de 1989/1991, con Estados Unidos como única potencia hegemónica mundial, a un orden donde se van desarrollando diferentes centros de poder.

Como hemos indicado, y vamos a ver en las próximas páginas, el planteamiento de partida de este artículo es que Rusia es uno de los actores principales del sistema de seguridad europeo, aunque su plena incorporación desde la desaparición de la URSS en igualdad de condiciones que los otros actores occidentales ha sido un reto enorme, que no se ha llegado a realizar de forma efectiva. Desde inicio de los años noventa ha estado encima de la mesa la necesidad de transformación del sistema de seguridad europeo. Para algunos actores, la OTAN es una organización que otorga seguridad y estabilidad al sistema, pero para otros es una herencia de un sistema bipolar; de esta forma se puede considerar a Rusia como un socio estratégico o como un desafío para los valores europeos y la democracia³. Esta dualidad de posiciones entre los diferentes actores ha estado presente desde principios de la década de los noventa, hasta la crisis de Ucrania, y la anexión rusa de Crimea, en 2014 y eclosiona definitiva a principios de 2022 con la invasión de Ucrania.

1. LA GÉNESIS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EUROPEO

En los años cincuenta se comenzó a debatir la necesidad de crear un sistema de seguridad en Europa, como principal escenario de la Guerra Fría y, por tanto, donde existía una posibilidad real de confrontación militar entre los bloques. En esos años el concepto de la disuasión, basado en la idea romana de *si vis pacem, para bellum* -si quieres la paz, prepara la guerra-, se imponía aún sobre el de la seguridad colectiva⁴. Este último enfoque fue en principio propuesto por el

³ Danilov, Dimitry, "The European Security System as seen from Moscow", *Studia Diplomatica*, 65/1 (2012), p. 18.

⁴ Kernic, Franz, "European Security in Transition: The European Security Architecture since the End of the Second World War – An Overview", en Kernic, Franz y Hauser, Gunther, *European Security in Transition*, Londres, Routledge, 2006, pp. 14.

gobierno soviético a mediados de los años cincuenta, aunque fue rechazado por las potencias occidentales⁵. Esta oposición occidental llevó al establecimiento en 1955 del Pacto de Varsovia como acuerdo de cooperación militar entre los países del bloque socialista en Europa, para contrarrestar a la OTAN (1949). Otras ideas interesantes en estos años serían las del presidente francés Charles De Gaulle de establecer una cooperación militar y de seguridad fuera de las instituciones de las Comunidades Europeas (*Fouchet Plan*), que fue rechazado por los otros socios europeos.

El sistema de seguridad europeo tiene sus orígenes en la necesidad de establecer una limitación en la carrera armamentística que había producido el concepto de la "disuasión". Este principio había llevado a una situación de inseguridad, que se ilustra bien en el dilema de la seguridad establecido por John H. Herz en 1951: los esfuerzos de los estados por aumentar su seguridad producen, de forma no intencionada, mayor inseguridad, al interpretar cada actor sus propias acciones como defensivas y como ofensivas las del contrario⁶. De esta forma, en 1965 comienza lo que se denominó el Proceso de Helsinki, que culminó con la Conferencia de Helsinki o Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), celebrada en varias sesiones de 1973 a 1975. Aunque las actas finales de esta conferencia no eran vinculantes por no tener estatus de tratado, sí establecieron una serie de principios políticos en los que se basaría el sistema de seguridad europeo en las siguientes décadas.

Los principios que encontramos en el Decálogo del Acta Final de la Conferencia de Helsinki son los siguientes: (1) Igualdad soberana, respeto de los derechos inherentes a la soberanía; (2) abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza; (3) inviolabilidad de las fronteras; (4) integridad territorial de los estados; (5) arreglo de las controversias por medios pacíficos; (6) principio de no intervención en los asuntos internos de los estados; (7) respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales; (8) derecho a la igualdad y derecho a la autodeterminación de los pueblos; (9) cooperación entre los estados y (10) Cumplimiento de buena fe de

⁵ *Ibid.*, pp. 14-15.

⁶ Herz, John, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics*, 2/2 (1950) p. 157.

las obligaciones del derecho internacional⁷. Esta Acta fue firmada por todos los países europeos, menos Albania, más Estados Unidos, Canadá y la URSS. No son acuerdos vinculantes, pero establecieron una base de compromisos políticos y de principios, que luego se tradujo en los acuerdos posteriores.

La puesta en marcha de la CSCE se llevó a cabo en un contexto de enfrentamiento bipolar. Tras veinte años de Guerra Fría basada en la disuasión, y en concreto la disuasión nuclear, el objetivo era introducir nuevas medidas de confianza entre los bloques en el principal escenario de enfrentamiento, Europa. Además, había un compromiso de defensa de los Derechos Humanos. Se puede afirmar que estas medidas funcionaron, ya que, en los años ochenta, en un contexto de segunda Guerra Fría, se fomentó el desarme e incluso la reforma del sistema político de la URSS. De la misma forma, la Conferencia de Helsinki se profundizó en el multilateralismo e incluso en la interdependencia, además supuso una mayor pluralidad dentro de los bloques, especialmente en el bloque comunista: durante los años ochenta, el gobierno de Polonia defendió sus intereses frente a los de Moscú.

Esta Conferencia fue seguida de otra serie de conferencias: Belgrado (1977-78); Madrid (1980-83 y Viena (1986-89). Todas ellas culminaron con la Cumbre de París de 1990, que fue el final de la CSCE, con la desaparición de los dos bloques en Europa. En esta cumbre se firmó la Carta de París. Este documento adquirió una importancia fundamental en su tiempo, era ejemplo que podría ilustrar las tesis de Fukuyama de 1992: triunfo del pluralismo político, la economía de mercado, el derecho internacional y el multilateralismo. Al mismo tiempo, y por estas razones, se puede considerar como uno de los primeros intentos de incluir a los países de Europa Central y Oriental dentro de los marcos ideológicos de Occidente. En 1995 se creó la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), como derivación de la CSCE y bajo los principios de la Carta de París.

La desaparición del Pacto de Varsovia (primavera de 1991, oficializada en julio de ese año), junto con el colapso de la URSS y de Yugoslavia, así como el fin del comunismo, alteraron claramen-

te el sistema de seguridad europeo. Dentro de la política exterior rusa, Mijaíl Gorbachov elaboró el concepto de “casa común europea” para desarrollar un vector dentro de la política exterior rusa en los años ochenta, un vector que tenía como objetivo crear un sentido de responsabilidad compartida para evitar un conflicto armado en el continente⁸. En los discursos del presidente ruso, este concepto de casa común tendría cuatro niveles: los acuerdos de Helsinki -sobre todo el respeto a las fronteras; la seguridad colectiva y el desarme; la resolución pacífica de los conflictos y, arriba de todo, la comunidad cultural⁹. Esto se mantiene al finalizar la Guerra Fría, el temor de permanecer aislados lleva a conservar buenas relaciones con los demás países de Europa, afirmando sus más altos representantes diplomáticos que Rusia era una parte integral del continente europeo y su civilización, “no puede haber Rusia sin Europa, como no puede haber Europa sin Rusia”¹⁰.

Por último, no hay que olvidar otra organización de seguridad europea creada durante la Guerra Fría, la Unión Europea Occidental (UEO), una organización defensiva establecida en 1954 en París. LA UEO era netamente europea: los Estados miembros pertenecían al mismo tiempo a la OTAN y a la UE/Comunidades Europeas (con la excepción del Reino Unido hasta 1973). Esta organización tuvo una actividad muy secundaria hasta mediados de los años ochenta; a partir de ese momento se produce una revitalización buscando una cierta autonomía de Estados Unidos y, al mismo tiempo, un fortalecimiento del “pilar europeo” de la OTAN.

⁸ Morales Hernández, Javier, “¿Qué fue de la ‘casa común europea’? Percepciones de Europa en la política exterior de Rusia”, *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política Humanidades y Relaciones Internacionales*, 22/45 (2020), p. 461.

⁹ Rey, Marie-Pierre, “Europe is our common home: a study of Gorbachev’s diplomatic concept”, *Cold War History*, 4/2 (2004), pp. 33-65; citado por Morales Hernández, Javier, *ibid.*, p. 464.

¹⁰ Afirmación hecha por el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Igor Ivanov, en 1999 y recogida por Morales Hernández, Javier, “Identidades e intereses de Rusia hacia Europa: de la inclusión limitada hacia la (auto) exclusión”, en Ruiz-Ramas, Rubén et. al., (eds.), *La Unión Europea y Rusia cara a cara*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2020, p. 41.

⁷ Organización para Seguridad y Cooperación en Europa, “Acta Final de Helsinki”, 1 de agosto de 1975. Disponible en: <https://www.osce.org/es/mc/39506>

2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EUROPEO EN LA POSGUERRA FRÍA

Con el fin de la Guerra Fría, el sistema de seguridad europeo comienza a romperse, al menos en uno de sus elementos: el bloque socialista. Como ya hemos indicado, en julio de 1991 desaparece el Pacto de Varsovia y la URSS en diciembre; pero la OTAN se mantiene e incluso las tropas estadounidenses siguen en Europa en los años subsiguientes. En esos momentos se considera que es posible establecer un nuevo sistema de seguridad global (un nuevo orden mundial) basado en el multilateralismo, el derecho internacional y los valores liberales y democráticos. Todo ello encabezado por la única superpotencia mundial que permanecía, los Estados Unidos. Paralelamente a este proceso, comienzan a emerger retos y amenazas a la seguridad internacional que habían estado latentes anteriormente. En pocos años las “certidumbres” de un rígido mundo bipolar se tornaron en “incertidumbres”¹¹. Además, desde el punto de vista conceptual la seguridad internacional se transformó hacia enfoques mucho más comprensivos, poniéndose en duda dos elementos nucleares hasta ese momento: que la seguridad únicamente debía hacer referencia a la dimensión militar y que el estado era su actor casi único en los análisis. La ampliación del término de seguridad tuvo otra consecuencia conceptual, la sustitución del término “amenaza” por el de “riesgo”. Además, la potenciación del proceso de la globalización y la interconexión del mundo a través de las nuevas tecnologías de la información (televisión por satélite y más tarde Internet) llevó a que las amenazas se consideraran de forma global.

Del mismo modo se abrieron cuestiones referentes a la seguridad de Europa: desde el futuro de la Alianza Atlántica o la puesta en marcha de la UE en el Tratado de Maastricht (1992) como proyecto integrador de las Comunidades Europeas. Dentro de la UE se dieron los primeros pasos para la implementación de una política de seguridad y defensa común.

De esta forma, surgen dos opciones respecto al sistema de seguridad europeo: (A) La creación de un sistema paneuropeo, mediante el fortalecimiento del papel de Naciones Unidas y la CSCE y posiblemente el desmantelamiento de las instituciones occidentales, como la OTAN o la UEO. Este modelo hubiera pivotado especialmente so-

bre la UE, pero podría haber servido primordialmente a los intereses de Rusia, que en los años noventa mantenía una posición aún privilegiada en el orden multilateral desde su posición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. (B) La opción más lógica era la preservación de las instituciones occidentales, tanto la OTAN como la UEO. La cuestión no era tanto si estas instituciones iban a permanecer sino si Moscú se iba a integrar en ellas y de no hacerlo, dónde estaría la frontera con Rusia.

A partir de este momento, el sistema de seguridad europeo se fundamenta sobre tres ejes: (1) La UE, como la Europa europea; (2) La OTAN, como la Europa atlántica y (3) la Federación Rusa. La combinación de estos tres actores es la que va a determinar la arquitectura y las dinámicas estructurales del sistema de seguridad europeo en los últimos treinta años¹². Los dos primeros componentes del sistema son herederos del bloque occidental. A lo largo del tiempo entre ellos ha habido divergencias respecto a la visión del orden internacional, lo que ha ido mostrando un desacuerdo y ha contribuido a la falta de confianza, demostrado en el vacío de los acuerdos de asociación entre la OTAN y la Federación Rusa, como veremos. Todo esto creó sentimientos de exclusión e inseguridad, como demuestran las ampliaciones de la UE y la OTAN¹³.

La transformación del sistema de seguridad europeo a principios de los años noventa tiene su mayor impulso desde Washington. La prioridad de Estados Unidos era fortalecer la OTAN, reconfigurando su papel y funciones dentro de la seguridad europea, e incluso global. Washington no podía desatender a las demandas que provenían de los países europeos del centro y el este de Europa, de las antiguas democracias populares de la órbita socialista; para ello se puso en marcha el programa de Asociación para la Paz (PfP en sus siglas en inglés *Partnership for Peace*) y se iniciaron las actuaciones para las ampliaciones¹⁴, que veremos más adelante. La OTAN se va a configurar sin ninguna duda como el eje principal del sistema de seguridad europeo, siendo

¹¹ Kernic, Franz, op. cit., p. 13.

¹² Hyde-Price, Adrian, “The Future of the European Security System”, *Studia Diplomatica*, 65/1 (2012), p. 128.

¹³ Freire, Maria Raquel, “EU-Russia-US relations Diverging visions on European security”, en Romanova, Tatiana y David, Maxine (eds.), *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*, Londres, Routledge, 2011, pp. 418.

¹⁴ Kernic, Franz, op. cit., p. 20.

a través de esta organización como se articula la participación de Rusia en este sistema.

A lo largo de los últimos treinta años, Moscú no ha encontrado una posición estable y aceptable dentro de este sistema de seguridad regional; de forma que las relaciones de Moscú con Estados Unidos, las potencias europeas, la OTAN y la UE han ido pasando por fases de competición y cooperación¹⁵. Los intentos de Rusia de favorecer un nuevo tratado de seguridad para Europa han sido infructuosos por dos razones: por un lado, no queda claro bajo que principios debería constituirse esa nueva arquitectura y, además, esta arquitectura no sería capaz de superar los dilemas inherentes al multilateralismo efectivo¹⁶. Esto fue evidente en el caso de Kosovo en 1999, la imposibilidad de conseguir un mandato en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, los países de la OTAN decidieron actuar sin mandato de la Naciones Unidas¹⁷.

En medio de estos tres ejes, quedan una serie de estados, las democracias populares, las antiguas repúblicas soviéticas y los estados balcánicos derivados de la desmembración de Yugoslavia, que se adaptan en el sistema y establecen diferentes relaciones con estos actores. Estos estados van a jugar un papel dentro del sistema de seguridad: toman sus propias decisiones autónomas, tienen sus marcos de actuación estratégicos y sus propios elementos identitarios. Por ejemplo, las 15 repúblicas soviéticas, convertidas en estados independientes, pasan a formar parte de la OSCE; o 3 de ellas, las repúblicas bálticas ingresan en la OTAN en 2004.

Por su parte, la OSCE tras la Guerra Fría necesitaba una reconsideración funcional e institucional de acuerdo con la Carta de París. Con carácter netamente paneuropeo, compuesta por 57 estados todos los europeos, incluyendo las antiguas repúblicas exsoviéticas, más Estados Unidos, Canadá y Mongolia; es una organización de seguridad colectiva, que además está reconocida como

organismo regional según el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas. Aunque sus funciones y actuaciones se ampliaron respecto a la CSCE, en realidad nunca pasó de ser una organización enfocada en el *soft power* en tareas de prevención y gestión de conflictos: alerta temprana, protección de minorías, reconstrucción, ayuda humanitaria, diplomacia preventiva y puesta en marcha de medidas de fortalecimiento de la confianza y construcción de seguridad¹⁸. El objetivo de la OSCE es asegurar la seguridad de los Estados miembros, pero no es una organización de tipo militar, ya que no posee instrumentos de esta naturaleza. Podemos considerar que, en términos de efectividad, la OSCE adolece de instrumentos efectivos para la resolución de los conflictos.

Por su parte con el fin de la Guerra Fría, se busca reactivar operativamente a la UEO, sobre todo porque las experiencias de la Guerra del Golfo (1990) y los conflictos de la antigua Yugoslavia dejaron claro sus limitaciones. En 1992 se adopta la Declaración Petersberg (Alemania), donde se acuerda que la UEO podrá asumir misiones de mantenimiento de la paz y operaciones humanitarias y de prevención y gestión de crisis, tanto de forma autónoma como apoyando a Naciones Unidas o la OSCE. El desarrollo de una política autónoma de seguridad y defensa en la UE, sobre todo tras el Tratado de Lisboa en 2009, marcó la disolución de esta organización, concluyendo sus actividades en junio de 2011.

Es la UE la que desarrolla de forma más acusada su política de seguridad y defensa. En el Tratado de Maastricht, se constituye la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que engloba la política de defensa. Por su parte en el Tratado de Ámsterdam (1999) se aprueba la oficina del Alto Representante para la Política Exterior, que se encarga de coordinar la política exterior de la UE; y en el Tratado de Lisboa (2009) da un paso más en el desarrollo de la política de seguridad de la UE, con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que cubre los campos de la defensa y la gestión de crisis; así como el desarrollo de otras instituciones como la Agencia Europea de Defensa (creada en 2004) o la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO). A pesar de esto, se sigue considerando a la OTAN como la organización responsable de la defensa territorial de Europa. En el documento de reflexión sobre el futuro de la defensa de Europa, de 2017, del *Libro Blanco*

¹⁵ Hyde-Price, Adrian, op. cit., p. 129.

¹⁶ El multilateralismo efectivo era el objetivo que se buscaba en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, como mecanismo para superar los retos globales a la seguridad, ya de esa forma se reforzaría la sociedad internacional. El dilema surge entre la creación de un sistema de seguridad regional en Europa pluralista y diverso, construido en bajo el consenso de instituciones multilaterales, y la efectividad de este en sus actuaciones de seguridad.

¹⁷ Hyde-Price, Adrian, op. cit., p. 134.

¹⁸ Danilov, Dimitry, op. cit., p. 24.

sobre el futuro de Europa, los escenarios que se contemplan están articulados en relación con la OTAN: “escenario de cooperación en materia de seguridad y defensa”; “escenario de seguridad y defensa compartidas” y “escenario de defensa y seguridad comunes”¹⁹.

Hay un elemento que debemos de subrayar y que marca el desarrollo del sistema de seguridad europeo de la Posguerra Fría: este sistema difiere del anterior en un elemento clave, mientras que antes de 1990 hay un equilibrio de poder, después se produce un desequilibrio.

3. LAS RELACIONES ENTRE LA OTAN Y LA FEDERACIÓN RUSA DURANTE LA POSGUERRA FRÍA

La relación oficial entre la OTAN y la Federación Rusa comienza en 1991 con la incorporación de Moscú al Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC, en sus siglas en inglés *North Atlantic Cooperation Council*), creado en 1991 con el objetivo de ser un foro de diálogo y cooperación con antiguos países del Pacto de Varsovia. EL NACC abre camino para la puesta en marcha en 1994 de PfP²⁰. El NACC, evolucionó hacia un nuevo foro de seguridad, el Consejo de Asociación EuroAtlántico (1997) (EAPC, en sus siglas en inglés *Euro-Atlantic Partnership Council*). Dentro de este foro, en 1997, había 30 miembros de la OTAN y 20 estados asociados²¹.

La PfP es un programa de la OTAN para estrechar lazos con Rusia y otras antiguas repúblicas soviéticas. Este programa fue puesto en marcha a iniciativa de Estados Unidos en 1993, tomando forma definitiva en un Consejo Atlántico en enero de 1994. Su objetivo era dar respuesta a los problemas de la Europa Oriental; ya en 1991 en el seno de la OTAN se había hablado de incorporar a la URSS y sus aliados del Pacto de Varsovia en las estructuras de seguridad. El documento marco de la PfP presenta 6 áreas de coopera-

ción, donde se hace hincapié en el avance hacia la democracia de estos estados, se defienden los marcos multilaterales existentes para la seguridad (Naciones Unidas y la CSCE y se incluye a la OTAN como la organización de cooperación en materia de seguridad²². La pregunta que se puede establecer es si la PfP se presentó como un plan alternativo a la expansión de la OTAN hacia las fronteras orientales de Europa. Algunos documentos desclasificados apuntan en ese sentido, que la Administración Clinton presentó al presidente ruso Boris Yeltsin esta iniciativa como una alternativa a la expansión, en un momento en el que el presidente ruso ya reclamaba mantener la esfera de influencia rusa en el espacio que abarcara al menos la Comunidad de Estados Independientes²³.

Lo que ocurre es que mientras la OTAN exista, e incluso influya decisivamente en la política de seguridad y defensa de la UE, Moscú siempre tendrá la sensación de que la política que se practica por parte de los aliados tiene como objetivo contener a Rusia y evitar que pueda jugar un papel importante en la seguridad europea²⁴. En las cumbres de la OTAN de principios de los años noventa (Oslo en 1992 y Berlín en 1996) se apoya el desarrollo de los lazos con otras organizaciones regionales como la OSCE, la UEO o la UE que habían acordado en el Tratado de Maastricht poner en marcha su propia política exterior y de seguridad (PESC) -esta política en principio no suponía en absoluto una amenaza al papel principal de la OTAN como organización de seguridad regional-.

En 1997 se firma el Acta Fundacional entre la OTAN y Rusia, que establece la base formal para las relaciones bilaterales. A partir de este Acuerdo, se crea el Consejo Conjunto Permanente (PJC en sus siglas en inglés *Permanent Joint Council*).

En el PJC se llevaron a cabo discusiones sobre diferentes temas: no proliferación de armas de

¹⁹ Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea*, junio de 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/publications/reflection-paper-future-european-defence_es [Consultado el 8 de julio de 2022].

²⁰ OTAN, “Relations with Russia”, 2022. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50090.htm [Consultado el 12 de junio de 2022].

²¹ OTAN, “North Atlantic Cooperation Council (NACC) (Archived)”, 2022. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69344.htm [Consultado el 12 de junio de 2022].

²² OTAN, “Partnership for Peace: Framework Document”, Press Release Annex to M-1(1994) 002 [Consultado el 12 de junio de 2022].

²³ Savranskaya, Svetlana y Blanton, Tom (editors y compiladores), “NATO Expansion: What Yeltsin Heard”, marzo de 2018, disponible en <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2018-03-16/nato-expansion-what-yeltsin-heard> [Consultado el 12 de junio de 2022].

²⁴ Mankoff, Jeffrey, “The politics of US missile defence cooperation with Europe and Russia”, *International Affairs*, 88/2 (2012), pp. 343.

destrucción masiva, cooperación contra el terrorismo, la situación de Kosovo en Yugoslavia, etc. Pero se podía establecer un posicionamiento de partida diferente entre Bruselas y Moscú. Para los primeros, las relaciones bilaterales debían impulsar la transformación interna de Rusia. Para Moscú, la OTAN no podía convertirse en una estructura de seguridad permanente en Europa, como lo estaba haciendo a través de las ampliaciones, además la arquitectura de seguridad europea debía construirse a través de la OSCE²⁵.

Estas relaciones quedan congeladas tras la crisis de Kosovo de 1999 y los bombardeos llevados a cabo por los aliados en Yugoslavia con el objetivo de evitar un “limpieza étnica” en Kosovo. Estos bombardeos duraron 74 días, de marzo a junio, y se cobraron cientos de víctimas civiles. Aunque esta intervención no tuvo el apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; en junio de 1999 se aprobó la Resolución 1244, que ponía fin a los ataques, autorizaba la presencia de personal civil y militar en Kosovo y creaba la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (MINUK). La resolución fue apoyada por todos los miembros del Consejo de Seguridad, incluida Rusia, contando solamente con la abstención de China. Además, esta resolución contaba con el visto bueno de Belgrado²⁶ y permitió que la cooperación entre Rusia y la OTAN continuase, reforzándose al sustituir el PJC por el Consejo OTAN-Rusia (NRC, en sus siglas en inglés *NATO-Russia Council*). Este organismo tenía como objetivo que los Estados miembros de la OTAN y Rusia pudieran trabajar en un plano de igualdad en cuestiones de seguridad común. Para ello se reforzaron las misiones diplomáticas de Rusia en la OTAN. En estos marcos institucionales se produce la cooperación entre la OTAN y Rusia, al menos hasta 2014.

Además, entre el año 1999 y el año 2004, todas las antiguas democracias populares y las tres repúblicas soviéticas bálticas pasaron a formar parte de la OTAN. En marzo de 1999 se incorporaron Chequia, Hungría y Polonia y en 2004, las repúblicas bálticas, Rumanía, Bulgaria, Eslovaquia y Eslovenia. En 2009 fue el turno de Alba-

nia y Croacia. La propia ampliación de la OTAN llevada a cabo durante los años noventa generó cierta controversia. Al respecto, George Kennan califica como “error fatídico”, indicando literalmente que “la ampliación de la OTAN supondría el error más fatídico de la política norteamericana en toda la época de la posguerra fría” y resaltando que potenciaría las tendencias nacionalistas antioccidentales en Rusia, así como limitaría las reformas democráticas del país²⁷.

A pesar de que el debate sigue actualmente abierto entre historiadores e internacionalistas, muchas fuentes acuerdan que la decisión para comenzar la expansión de la OTAN hacia el este europeo se debe a las visiones idealistas del presidente B. Clinton, aconsejado por su asesor de seguridad nacional Anthony Lake, que se combinaba con las peticiones contundentes de algunos antiguos miembros del Pacto de Varsovia²⁸. Como indica T. Sayle, al menos hasta 1991 cualquier pensamiento sobre la expansión de la OTAN hubiera estado vinculado, de forma muy rigurosa, con un enfoque de equilibrio de poder²⁹. También podemos establecer un enfoque más materialista en la política exterior de Clinton, frente a la debilidad rusa, con una economía en la ruina y unas capacidades militares mermaidas, se podían imponer unas políticas ignorando los intereses rusos³⁰. En cualquier caso, la expansión de la OTAN fue entendida como una amenaza a su seguridad nacional, como quedó de manifiesto en el Concepto de Seguridad Nacional de Rusia de 1997, (aunque queda suavizado en el Concepto de 2000)³¹, a la vez que generó un importante resentimiento incluso en la elite política rusa favorable a Occidente³².

²⁷ Kenan, George, “A Fateful Error”, *New York Times*, 5 de febrero de 1997, p. 23.

²⁸ Sayle, Timothy A., *Enduring Alliance. A History of NATO and the Postwar Global Order*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2019, p. 242.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ruíz González, Francisco, “Entre la reforma de la arquitectura de seguridad europea y la reactivación de la OTAN”, en Ruiz-Ramas, Rubén, de Andrés Sanz, Jesús y Morales Hernández, Javier (eds.), *La Unión Europea y Rusia cara a cara*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2020, p. 91.

³¹ Diyarbakirlioglu, Kaan, “Russian and European Union’s Quest for the formation of a European security systema after the Cold War”, *Cogent Social Sciences* 5/1 (2019), p. 15.

³² Ruíz González, Francisco, op. cit., p. 91.

²⁵ Trenin-Straussov, Peter, “The NATO-Russia Permanent Joint Council in 1997-1999: Anatomy of a Failure”, BITS Research Note 99.1, julio 1999.

²⁶ Security Council, United Nations, “Security Council welcoming Yugoslavia’s acceptance of peace principles, authorizes civil, security presence in Kosovo”, Press Release SC/6686, 10th June 1999 [Consultado el 14 de junio de 2022].

Una de las cuestiones que más literatura académica y especializada ha producido es la cuestión de la promesa o no promesa a los gobiernos de Mijaíl Gorbachov sobre la expansión de la OTAN hacia el este. Se pueden ver diferentes posicionamientos en un sentido y en otro en historiadores e internacionalistas, a favor por ejemplo Michael Belchoss y Strobe Talbott³³³⁴ y en contra Mark Kramer³⁵. Aunque más allá de la respuesta a esta cuestión, que no entra entre los objetivos de este artículo, lo que es fundamental es que desde los años noventa diferentes fuentes rusas consideran que esas promesas se hicieron y se rompieron³⁶. De forma que, en la justificación de la anexión de Crimea en abril de 2014, el presidente Vladimir Putin indicó que Occidente había roto las promesas que hizo a Moscú con la reunificación alemana³⁷.

En definitiva, con la incorporación de estos países a la OTAN termina la estrategia de contención del comunismo y se pasa a una estrategia de expansión de la democracia y la economía de mercado; para ello se aprovecha la debilidad de Rusia, patente en los años noventa. Todo esto está alineado con los intereses de Washington: mientras que este país controla de forma decisiva lo que sucede en la OTAN, su posición en una organización como la OSCE no queda tan clara. Además, durante las crisis de Yugoslavia la CSCE no fue capaz de poner en marcha iniciativas políticas o militares efectivas³⁸.

El propio académico y asesor político, tanto de Boris Yeltsin como de Vladimir Putin, Sergei Karaganov indicaba en 2015³⁹:

³³ Beschloss, Michael y Talbott, Strobe, *At the Highest Levels: The Inside Story of the End of the Cold War*, Boston, Little Brown, 1993.

³⁴ Talbott, Strobe, *The Russian Hand: a memoir of presidential diplomacy*, Nueva York, Random House, 2003.

³⁵ Kramer, Mark, "The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia", *The Washington Quarterly*, 32/2 (2009), pp. 39-61.

³⁶ Talbott, Strobe, *op. cit.* 2003; y también Rühle, Michael, "NATO enlargement and Russia: myths and realities", 1 de julio de 2014. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2014/07/01/nato-enlargement-and-russia-myths-and-realities/index.html> [Consultado el 24 de junio de 2022].

³⁷ Rühle, *op. cit.*

³⁸ Both, Norbert, *From Indifference to Entrapment: The Netherlands and the Yugoslav Crisis, 1990-1995*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2000.

³⁹ Karaganov, Sergei A., "Eurasian way out of the European Crisis", *Russian in Global Affairs*, 8 de junio

"Dado que la cuestión de la seguridad europea está perdiendo protagonismo a nivel mundial, Europa puede volver a la época en que era fuente de inestabilidad e incluso de guerras. No hay una solución rápida a la vista, a pesar de que antes se propusieron varias buenas ideas: convertir la OSCE en una unión de seguridad; establecer un Consejo de Seguridad Europeo; admitir a Rusia en la OTAN para convertir automáticamente a esta última en una alianza paneuropea (Rusia nunca recibió una respuesta positiva); firmar un nuevo tratado de seguridad europeo (el proyecto quedó emasculado por el llamado Proceso de Corfú de la OSCE); y empezar a formar una Unión de Europa, un espacio económico, humano y energético común (de nuevo sin respuesta) [...] Todos los debates sobre cómo construir un nuevo sistema de seguridad han girado hasta ahora en torno a la crisis de Ucrania. Hay que detenerla, por supuesto, pero no es posible una solución duradera si no se elimina su causa principal. [...] La mayoría de los miembros de la élite rusa han perdido toda la fe en la política occidental y parecen estar decididos a utilizar la fuerza para enseñar a sus socios a respetar los intereses de Rusia".

A comienzos del siglo XXI, los atentados del 11 de septiembre en Washington y Nueva York impulsaron las buenas relaciones entre Estados Unidos y Rusia⁴⁰, lo que tuvo también su impacto en las relaciones con la OTAN. Para Vladimir Putin, que estaba en su primer año de mandato presidencial, los atentados le abrían una ventana de oportunidad para restaurar a Rusia como gran potencia, sobre todo a través de la cooperación económica con Estados Unidos y Europa. En todo caso, este nuevo ambiente de cooperación era percibido de una forma asimétrica por cada lado: Moscú buscaba elevarse de nuevo a gran potencia y mantener su espacio de influencia en el área postsoviética, evitando cualquier ampliación de la OTAN hacia el este; mientras que Washington estaba dispuesto a mirar hacia otro lado en Chechenia y a trabajar con Rusia para modernizar su economía y sector energético -por ejemplo, promoviendo su entrada en la Organización Mundial del Comercio-. Desde este punto de vista, las expectativas rusas no se cum-

de 2015, parr. 8, 12 y 13. Disponible en: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/eurasian-way-out-of-the-european-crisis/> [Consultado el 20 de mayo de 2022].

⁴⁰ Diyarbakirlioglu, Kaan, *op. cit.*, p. 17.

plieron⁴¹. La colaboración entre Rusia y la OTAN en la lucha contra el terrorismo se llevó a cabo por medio sobre todo de intercambio de información e inteligencia, diálogo al más alto nivel y también cooperación científica y técnica.

La tensión entre Estados Unidos y Rusia se aceleró en los mandatos de George W. Bush. En la cumbre de Bucarest de abril de 2008, el presidente estadounidense presionó para que se considerara a Ucrania y Georgia como candidatos a incorporarse a la Alianza. La cumbre reconoce su derecho a ser candidatos, pero aplaza la decisión hasta más adelante, sobre todo por el escepticismo de las potencias europeas, especialmente Francia y Alemania. En junio de ese año, el presidente ruso Dmitri Medvédev propuso un (nuevo) Tratado de Seguridad Europea (EST en sus siglas en inglés). En agosto de ese año, fuerzas militares rusas entran en la región georgiana de Osetia del Sur (en la frontera con Rusia) para ayudar a las fuerzas separatistas y se enfrentan a los militares georgianos. Osetia del Sur es una región de Georgia de apenas 100 mil habitantes que mantiene una independencia de facto de Georgia desde 199, siendo uno de los conflictos congelados del espacio exsoviético. La intervención supuso la suspensión de las reuniones del NRC.

Los acuerdos se van a retomar en dos marcos paralelos, el proceso de Corfú y el *reset* de la Administración Obama a las relaciones entre Washington y Moscú a partir de 2009. El proceso de Corfú hace referencia a una serie de contactos y diálogos interdimensionales sobre seguridad europea en la que participaron todos los países de la OSCE. En noviembre de 2009, Moscú presenta formalmente su borrador del EST, con el objetivo de crear un sistema de seguridad europeo junto con la OTAN, la UE y otras instituciones de seguridad euroasiáticas. El *reset* aplicado por el presidente Barack Obama fomentó la cooperación entre Estados Unidos y Rusia; Moscú incluso decide apoyar militarmente la misión de la UE en el Chad⁴². Esta política estadounidense tuvo una serie de consecuencias importantes en el plano de la cooperación internacional: se firmó un nuevo tratado START, hubo una declaración conjunta sobre las armas de destrucción masiva, el *Acuerdo 123* sobre el uso pacífico de la energía

nuclear⁴³. Todo ello además impulsó las relaciones entre los países de la UE y Rusia: aumento de las relaciones energéticas y apoyo de la UE a que Rusia fuera parte de la organización Mundial de Comercio. Incluso en el Concepto de Política Exterior de Rusia de 2013 se establece que es prioritario la relación con los estados del espacio euroatlántico

Si en el Concepto Estratégico de la OTAN de 1999, donde la organización se colocó como pieza fundamental del sistema de seguridad europeo, se indica que Rusia va a jugar un papel importante en la seguridad euroatlántica:

“un papel único [...] La OTAN y Rusia han acordado concretar su compromiso compartido de construir una Europa estable, pacífica y sin divisiones. Una asociación fuerte, estable y duradera entre la OTAN y Rusia resulta esencial para conseguir una estabilidad duradera en la zona euroatlántica”⁴⁴.

En el Concepto de 2010, aprobado en Lisboa, se considera la cooperación con Rusia con un elemento de “importancia estratégica”, con el objetivo de establecer “un espacio de paz, estabilidad y seguridad”. Del mismo modo se explicita que la OTAN no es ninguna amenaza para Rusia sino lo contrario, un “auténtico socio estratégico”. Esta cooperación se establece en las instituciones ya existentes como el NRC y bajo los principios de “transparencia, confianza y predictibilidad”⁴⁵. A pesar de esto se amplía el concepto del artículo 5 -defensa mutua- para incluir “amenazas emergentes a la seguridad de los aliados o la Alianza”, pudiendo incluir aquí actuaciones llevadas a cabo por Moscú⁴⁶.

⁴³ Incluso en 2012 se llega al acuerdo entre la OTAN y Rusia de crear un punto de tránsito en Ulyanovsk, una ciudad rusa en el Volga. Ver en Diyarbakirlioglu, Kaan, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁴ OTAN, “The Alliance’s Strategic Concept (1999)”, 24 de abril de 1999, par. 37. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm [Consultado el 4 de julio de 2022].

⁴⁵ OTAN, *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, noviembre 2010, pp. 30-31. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm [Consultado el 4 de julio de 2022].

⁴⁶ OTAN, *Ibid.*, p. 7.

⁴¹ Stent, Angela E., *The Limits of Partnership: U.S.-Russian Relations in the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press, 2014, p. 79.

⁴² Danilov, Dimitry, *op. cit.*, p. 20.

4. LA CRISIS DE UCRANIA: EL DESMANTELAMIENTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EUROPEO

Uno de los elementos principales de los cambios del sistema de seguridad europeo en los años noventa se debe a la aparición de Ucrania como estado independiente y a la implementación de su derecho a desarrollar una política exterior y de seguridad autónoma. A lo largo de las décadas que siguieron a la desmembración de la URSS, se produjo una tensión entre la relación establecida de Moscú con las antiguas repúblicas soviéticas. En alguno de los casos, además, por el acercamiento a Occidente de al menos parte de las elites políticas de estas repúblicas. Esto es muy evidente en el caso de Ucrania y de Georgia. Esta aproximación estaba basada en la búsqueda de transformaciones socioeconómicas siguiendo los modelos occidentales, en la intención de incorporarse en un futuro a la UE y también formar parte de las estructuras occidentales de seguridad, en concreto de la Alianza Atlántica. Esta circunstancia generó elementos de tensión en las relaciones entre Moscú y los países occidentales, que se hizo evidente desde inicios del siglo XXI con la “revolución de las rosas” en Georgia (2003) y la “revolución naranja” en Ucrania (2004). Ambas fueron recibidas con una respuesta positiva desde los países occidentales, que las interpretaron como un deseo de transición política y profundización democrática.

Por otro lado, en los años noventa y, sobre todo, en el siglo XXI, Ucrania ha ido desarrollando una confianza en sí mismo como estado independiente. Desde un punto de vista geopolítico, la posición de la nueva república es totalmente estratégica, con frontera con siete países en Europa y con un importante acceso al Mar Negro. Además de esto existen importantes nexos culturales e históricos que le unen a Rusia (unidas desde el siglo XVII), y al mismo tiempo vínculos históricos que unen una parte del país con Europa Central. Dentro de la URSS, Ucrania fue una de las principales repúblicas, en lo económico (industrialización, granos, nuclear) y en lo político, los presidentes Nikita Kruchev como Leonid Brenev eran ucranianos.

Después de la disolución de la URSS, Kiev tenía el tercer mayor arsenal nuclear del mundo, al que renunció a través del memorándum de Budapest (1994) a cambio de seguridad y reconocimiento como país independiente. Este acuerdo lo firmaron la Federación Rusa, Estados Unidos,

el Reino Unido y la propia Ucrania. Como estado independiente tenía un carácter multiétnico, con una importante minoría rusa viviendo en el este y el sur del país; además el ruso era ampliamente hablado en casi todo el territorio. Una de las principales fracturas políticas entre la elite de Ucrania se puede observar entre los partidarios de un acercamiento a Occidente y los que buscan un mayor alineamiento con Rusia⁴⁷.

Entre noviembre de 2013 y febrero de 2014 se producen una serie de manifestaciones por la decisión del presidente ucraniano Víktor Yanukóvich por suspender el Acuerdo de Asociación con la UE. Estas manifestaciones las lideraban nacionalistas y europeístas y fueron fuertemente reprimidas por el gobierno. Se conocieron con el nombre de Euromaidán. El gobierno cae definitivamente en febrero. En marzo 2014 la provincia de Crimea (península) se declara independiente, Moscú la reconoce, la ocupa militarmente y organiza un referéndum de anexión a Rusia. En abril, los territorios de Donetsk y Lugansk, situadas en la región del Dombás, se declaran independientes. Comienza un enfrentamiento que dura hasta hoy. Los rebeldes separatistas son apoyados por Rusia⁴⁸. Entre 2014 y 2022 hubo alrededor de 15.000 muertos.

A raíz de estos acontecimientos, Occidente, EEUU, la OTAN y los países europeos, respaldaron la integridad territorial de Ucrania y llevaron a cabo varias actuaciones políticas. En primer lugar, se suspendió la cooperación civil y militar de Rusia, aunque no se disuelve el Consejo de la OTAN. Será más adelante, en la crisis del otoño de 2021, cuando Moscú suspenda su trabajo diplomático en la sede la OTAN en Bruselas y exija a la organización que haga lo mismo en Moscú. Igualmente, en 2014, tanto la UE como Estados Unidos pusieron en marcha una serie de sanciones económicas. Todas estas sanciones fueron ineficaces, demostrando la debilidad de la posición principalmente de la UE, que promovió sanciones desde una postura más disuasoria que coercitiva. Estas sanciones se volvieron contra muchos de los Estados miembros, en términos

⁴⁷ Morales Hernández, Javier, “Ucrania entre Occidente y Rusia: la dimensión internacional del conflicto”, en Ruiz-Ramas, Rubén, *Ucrania, De la Revolución del Maidán a la Guerra del Donbass*, Madrid, Comunicación Social, 2020, pp. 265-293.

⁴⁸ Ruiz-Ramas, Rubén, “Ucrania. Diez episodios clave del conflicto”, en Ruiz-Ramas, Rubén (ed.), *Ucrania, De la Revolución del Maidán a la Guerra del Donbass*, Madrid, Comunicación Social, 2016, pp. 31-37.

tanto económicos como de opinión pública⁴⁹. Tras la invasión de Ucrania en febrero de 2022 se ha evitado cometer estos mismos errores, las sanciones han tenido mucho más impacto pero por el momento no queda claro que afecten sobre todo a la economía rusa o que mermen el apoyo de su población al conflicto; mientras que los efectos sobre las economías europeas son evidentes, especialmente en forma de un aumento de la inflación. Parece que la entrega de ayuda en formas de armas en 2022 ha tenido mucho más impacto⁵⁰. Tras 2014, tanto Washington como Bruselas no estaban dispuestos a revisar la política de seguridad y defensa en Europa, pero sí a mantener el estatus quo; es decir, un sistema que tenga a la OTAN en el centro del tablero y donde Rusia queda marginada del sistema de seguridad colectiva⁵¹.

Por otro lado, el propio planteamiento de la política exterior rusa, muy securitizada, se encuentra entre dos vectores que pueden parecer contradictorios: por un lado, busca la creación de un espacio de seguridad europeo donde participe la OTAN y todos los actores occidentales; pero al mismo tiempo considera que esta organización es un desafío geopolítico a sus intereses⁵². Esta dicotomía la podemos observar en los diferentes documentos estratégicos rusos⁵³. A partir de 2014, con el apoyo occidental a las protestas del Euromaidán en Ucrania, la retórica de hostilidad hacia las instituciones occidentales aumenta considerablemente. El concepto de Política exterior de Rusia de 2016 profundiza en el distanciamiento de Moscú de sus vecinos europeos: Eurasia se mantiene como prioridad geopolítica y se considera que la UE es responsable de las crisis que existen entre ambos. A pesar de ello también se indica que Europa es

un socio comercial importante y no se descarta la cooperación⁵⁴. No hay que dejar de entender que existe la tendencia en la clase política rusa de interpretar las relaciones de Estados Unidos con los demás miembros europeos de la OTAN a través de un enfoque estricto de jerarquía de poder, muy similar al que Rusia establece con las antiguas repúblicas soviéticas. Esto es una constante de la percepción rusa de las relaciones internacionales⁵⁵.

Como afirma Francisco Ruíz, la falta de acomodo de Rusia en la arquitectura europea ha supuesto una enorme debilidad para el sistema de seguridad regional, y se puede considerar como una de las causas del enfrentamiento de Moscú con Occidente por la crisis de Ucrania de 2014⁵⁶, que escaló de una forma acusada con la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022. Para este analista, la entrada de los siete nuevos aliados atlánticos en 2004 intensificó una tendencia a considerar a Rusia como una amenaza a la seguridad de la organización, mientras que en los conceptos estratégicos de 1991 y 1999 las referencias eran mucho más veladas⁵⁷. La situación se fue deteriorando hasta llegar a la invasión de Ucrania por Rusia en febrero de 2022 y a la elaboración del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza en junio de 2022, que definitivamente rompe el sistema de seguridad europeo compartido, dejando a Rusia fuera del mismo, como su más importante amenaza.

CONCLUSIONES

Desde el final de la Guerra Fría, la OTAN se ha presentado como el principal actor institucional que determina las estructuras de seguridad en Europa. Esta organización conservó su función de defensa colectiva, a la vez que ampliaba sus funciones y ámbitos de influencia. Si durante la Guerra Fría la seguridad en Europa era bipolar y se organizaba en torno a esferas de influencia excluyentes; ahora es continental y se organiza en torno a la OTAN, y en menor medida a la UE. Otras organizaciones como la OSCE han quedado obsoletas.

A pesar de estas afirmaciones, Rusia continúa siendo un actor relevante en relación con la se-

⁴⁹ Ferrero-Turrión, Ruth, "El horizonte de las sanciones a la Federación Rusa desde la anexión de Crimea", en Ruiz-Ramas, Rubén et al. (eds.), *La Unión Europea y Rusia cara a cara*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2020, pp. 244-245.

⁵⁰ Antezza, Arianna et al., "The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?", *Kiel Working Paper*, No. 2218, Kiel Institute for the World Economy (IfW Kiel), Kiel, 2022.

⁵¹ Diyarbakirlioglu, Kaan, op. cit., p. 18.

⁵² Diyarbakirlioglu, Kaan, op. cit., p. 14.

⁵³ Para ver una versión en inglés de los documentos estratégicos rusos, ver: "Russia Matters", del *Belfer Center for Sciences and International Affairs*, Harvard Kennedy School. Disponible en: <https://www.rus-siamatters.org/russian-strategic-documents?page=1> [Consultado el 3 de junio de 2022].

⁵⁴ Morales Hernández, Javier, "¿Qué fue de la 'casa común'?", op. cit., p. 469.

⁵⁵ Morales Hernández, Javier, "Identidades e intereses", op. cit., pp. 41.

⁵⁶ Ruíz González, Francisco, op. cit., pp. 100.

⁵⁷ Ruíz González, Francisco, op. cit., pp. 102.

guridad en el continente. Aunque a la largo de las últimas décadas ha habido intentos para incorporar a Rusia dentro de estas estructuras, siempre ha sido con la consideración de actor secundario. En la actualidad la crisis de Ucrania de 2014 y, especialmente, la invasión de febrero de 2022, pueden constituir un sistema de seguridad donde Rusia puede quedar fuera; aunque Moscú va a mantener una capacidad de afectar en la seguridad de sus vecinos, como lo están demostrando los acontecimientos actuales.

En cualquier caso, cualquier propuesta para reestructurar el sistema de seguridad regional europeo debe pasar por el resultado del conflicto en Ucrania y por la configuración de las normas y principios del orden internacional. En la actualidad, hasta que no se aclaren las estructuras y la polaridad del nuevo orden internacional, es muy complicado que se desarrolle un sistema de seguridad regional europeo. Por tanto, su futuro dependerá de dos elementos principales: el desarrollo de las cuestiones de los espacios vecinos a Europa y sobre todo del sistema internacional⁵⁸.

Como hemos indicado, la imposibilidad de Moscú de encontrar un papel adecuado a sus intereses en el sistema de seguridad europeo después de la Guerra Fría, podemos considerarla como una de las causas de la escalada del enfrentamiento con Occidente que culminó con la invasión en febrero de 2022 y que hizo saltar por los aires el sistema de seguridad. A pesar esto, la realidad es más compleja, de 2008 a 2012 el acercamiento entre Moscú, Washington y Bruselas fue mucho importante, incluso en el concepto estratégico de la OTAN de 2010 el papel que se otorga a Rusia era “actor estratégico” y, por tanto, determinante en la estructura de seguridad. Las razones habría que buscarlas más en el desequilibrio de poder existente entre ambos lados: desequilibrio que lleva a la no consideración de que espacios geográficos como Ucrania o Georgia estén dentro del área de influencia de Moscú, al deseo de Rusia de convertirse en una gran potencia y querer entrar en la estructura de seguridad en igualdad de condiciones. Desde la crisis de Ucrania de 2014, queda claro que Moscú no quiere desempeñar el rol de una potencia secundaria en el sistema internacional, por esas razones ha llevado a cabo un enorme rearme y posicionamiento en lo que considera sus áreas de influencia –Ucrania incluida–. Además, refor-

zó sus lazos comerciales y políticos con países de América Latina, África y, especialmente, con China⁵⁹.

Si hacemos nuestra la afirmación de Mark Weber sobre la evolución de la gobernanza de la seguridad en la Europa de posguerra; debemos tener en cuenta tres elementos: (1) la ampliación del concepto de seguridad, ampliándose vertical y horizontalmente, incluyendo más dimensiones que la militar e implicando más actores que el Estado; (2) la OTAN y la UE se muestran como actores clave en este proceso, especialmente el primero. Estos actores han llevado a cabo un proceso profundo de institucionalización y de gestión de múltiples centros de poder en relación con la seguridad; (3) Estos procesos van acompañados de un discurso ideológico –que es manifiesto en la europeización de la seguridad y en la actualidad en la defensa de la democracia– y una relación dinámica entre la inclusión y exclusión de otros actores, en particular Rusia⁶⁰.

Por todas estas razones, es imprescindible atender al resultado del conflicto en Ucrania, que se configura como una verdadera guerra proxy entre Rusia y Occidente, para poder determinar cuál será el futuro del sistema de seguridad europeo. Que, en cualquier caso, deberá estructurarse entre los tres elementos mencionados a lo largo de este artículo. Estados Unidos, la UE y la propia Rusia. Son las dinámicas y las relaciones que se establecen entre ellos los que configurarán el sistema futuro, en el que Moscú deberá tener un papel más o menos integrado en el mismo.

⁵⁹ Ferrero-Turrión, Ruth, op. cit, pp. 244.

⁶⁰ Weber, Mark et al., “The Governance of European security”, *Review of International Studies*, 30 (2004), p. 26

⁵⁸ Hyde-Price, Adrian, op. cit., p. 137.

BIBLIOGRAFÍA

- Antezza, Arianna et al., “The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?”, *Kiel Working Paper, No. 2218*, Kiel Institute for the World Economy (IfW Kiel), Kiel, 2022.
- Both, Norbert, *From Indifference to Entrapment: The Netherlands and the Yugoslav Crisis, 1990-1995*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2000.
- Beschloss, Michael y Talbott, Strobe, *At the Highest Levels: The Inside Story of the End of the Cold War*, Boston, Little Brown, 1993.
- Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea*, junio de 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/publications/reflection-paper-future-european-defence_es [Consultado el 8 de julio de 2022].
- Danilov, Dimitry, “The European Security System as seen from Moscow”, *Studia Diplomatica*, 65/1 (2012), pp. 17-32.
- Diyarbakirlioglu, Kaan, “Russian and European Union’s Quest for the formation of a European security system after the Cold War”, *Cogent Social Sciences* 5/1 (2019), pp. 1-24.
- Ferrero-Turrión, Ruth, “El horizonte de las sanciones a la Federación Rusa desde la anexión de Crimea”, en Ruiz-Ramas, Rubén, de Andrés Sanz, Jesús y Morales Hernández, Javier (eds.), *La Unión Europea y Rusia cara a cara*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2020, pp. 215-247.
- Freire, Maria Raquel, “EU-Russia-US relations Diverging visions on European security”, en Romanova, Tatiana y David, Maxine (eds.), *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*, Londres, Routledge, 2011, pp. 417-427.
- Herz, John, “Idealist Internationalism and the Security Dilemma”, *World Politics*, 2/2 (1950), pp. 157-180.
- Hyde-Price, Adrian, “The Future of the European Security System”, *Studia Diplomatica*, 65/1 (2012), pp. 127-139.
- Karaganov, Sergei A., “Eurasian way out of the European Crisis”, *Russian in Global Affairs*, 8 de junio de 2015. Disponible en: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/eurasian-way-out-of-the-european-crisis/> [Consultado el 20 de mayo de 2022].
- Kenan, George, “A Fateful Error”, *New York Times*, 5 de febrero de 1997, página 23.
- Kernic, Franz, “European Security in Transition: The European Security Architecture since the End of the Second World War – An Overview” en Kernic, Franz y Hauser, Gunther, *European Security in Transition*, Londres, Routledge, 2006, pp. 13-30.
- Kramer, Mark, “The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia”, *The Washington Quarterly*, 32, 2 (2009), pp. 39-61.
- Mankoff, Jeffrey, “The politics of US missile defence cooperation with Europe and Russia”, *International Affairs*, 88/2 (2012), pp. 788-854.
- Morales Hernández, Javier, “Ucrania entre Occidente y Rusia: la dimensión internacional del conflicto” en Ruiz-Ramas, Rubén (ed.), *Ucrania, De la Revolución del Maidán a la Guerra del Donbass*, Madrid, Comunicación Social, 2016, pp. 265-293.
- “¿Qué fue de la ‘casa común europea’? Percepciones de Europa en la política exterior de Rusia”, *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política Humanidades y Relaciones Internacionales*, 22/45 (2020), pp. 457-472.
- “Identidades e intereses de Rusia hacia Europa: de la inclusión limitada hacia la (auto) exclusión”, en Ruiz-Ramas, Rubén, de Andrés Sanz, Jesús y Morales Hernández, Javier (eds.),

La Unión Europea y Rusia cara a cara, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2020, pp. 27-60.

- Organización para Seguridad y Cooperación en Europa (ed.), “Acta Final de Helsinki”, 1 de agosto de 1975. Disponible en: <https://www.osce.org/es/mc/39506>.
- OTAN, “Partnership for Peace: Framework Document”, Press Release Annex to M-1(1994) 002 [Consultado el 12 de junio de 2022].
- OTAN, “North Atlantic Cooperation Council (NACC) (Archived)” Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69344.htm [Consultado el 12 de junio de 2022].
- OTAN, “Relations with Russia” Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50090.htm [Consultado el 12 de junio de 2022].
- OTAN, “The Alliance’s Strategic Concept (1999)”, 24 de abril de 1999. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm [Consultado el 4 de julio de 2022].
- OTAN, *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, noviembre 2010. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm [Consultado el 4 de julio de 2022].
- OTAN, “NATO 2022 Strategic Concept”, 29 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.nato.int/strategic-concept/> [Consultado el 6 de julio de 2022].
- Rühle, Michael, “NATO enlargement and Russia: myths and realities”, 1 de julio de 2014. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2014/07/01/nato-enlargement-and-russia-myths-and-realities/index.html> [Consultado el 24 de junio de 2022].
- Ruíz González, Francisco, “Entre la reforma de la arquitectura de seguridad europea y la reactivación de la OTAN”, en Ruiz-Ramas, Rubén, de Andrés Sanz, Jesús y Morales Hernández, Javier (eds.), *La Unión Europea y Rusia cara a cara*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2020, pp. 83-104.
- Ruiz-Ramas, Rubén, “Ucrania. Diez episodios clave del conflicto” en Ruiz-Ramas, Rubén (ed.), *Ucrania, De la Revolución del Maidán a la Guerra del Donbass*, Madrid, Comunicación Social, 2016, pp. 31-37.
- Sanahuja, José Antonio, “Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28/1 (2009), pp. 59-94.
- Savranskaya, Svetlana y Blanton, Tom (editors y compiladores), “NATO Expansion: What Yeltsin Heard”, marzo, 2018, disponible en <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2018-03-16/nato-expansion-what-yeltsin-heard> [consultado el 12 de junio de 2022].
- Sayle, Timothy A., *Enduring Alliance. A History of NATO and the Postwar Global Order*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2019.
- Security Council, United Nations, “Security Council welcoming Yugoslavia’s acceptance of peace principles, authorizes civil, security presence in Kosovo”, Press Release SC/6686, 10th June 1999 [Consultado el 14 de junio de 2022].
- Stent, Angela E., *The Limits of Partnership: U.S.-Russian Relations in the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press, 2014.
- Talbott, Strobe, *The Russian Hand: a memoir of presidential diplomacy*, Nueva York, Random House, 2003.
- Trenin-Straussov, Peter, “The NATO-Russia Permanent Joint Council in 1997-1999: Anatomy of a Failure”, BITS Research Note 99.1, julio 1999.
- Weber, Mark et. al., “The Governance of European security”, *Review of International Studies*, 30 (2004), pp. 3–26

