

un nuevo Tratado de Seguridad Europea realizada por el presidente Medvédev en noviembre de 2009.

Este nuevo régimen internacional sirve a los intereses de Estados Unidos porque garantiza la estabilidad de Europa, no amenaza sus posiciones globales, mantiene a Rusia anclada al bloque occidental y alejada de China y otras potencias emergentes con pretensiones de formar un polo de poder alternativo, como se ha planteado en los últimos años. Rusia actuará como cogarante de Estados Unidos para mantener el nuevo orden globalizado mientras se le permita su propio espacio de influencia sin injerencias externas.

**Declive de Estados Unidos *versus* mantenimiento del orden vigente: Estrategia de Seguridad Nacional, Revisión Cuadrienal de la Defensa, Revisión de la Postura Nuclear**

Veamos a continuación los principales Documentos donde se define la política exterior y de seguridad de Estados Unidos para hacer frente a los cambios acelerados del sistema global. Pero, antes, parece oportuno recordar que estas políticas tienen un carácter continuista muy acusado, que se basan en la defensa de intereses nacionales y objetivos estratégicos difícilmente variables; lo que sí puede variar es la percepción de las amenazas.

La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos es un Documento programático en el que se establecen los objetivos políticos de cada Administración, los instrumentos de influencia de los que disponen y es la guía para orientar la continuidad o el cambio que cada Administración pretende dar a la política exterior y de seguridad. Por ello, la Estrategia de Seguridad Nacional no es una mera estrategia militar o de defensa, sino que es el referente en el que se enmarcan todas las políticas estatales relacionadas con la seguridad.

El presidente Barack Obama hizo pública la nueva Estrategia de Seguridad Nacional el 27 de mayo de 2010 (2). El Documento mantiene como

---

Lisboa, 19-20 de noviembre de 2010, pone de manifiesto los esfuerzos por forjar una nueva alianza entre Rusia y Occidente, asunto que desarrollaremos posteriormente.

(2) El presidente adelantó algunos temas en el discurso pronunciado en la Academia Militar de West Point, 22 de mayo de 2010.

premisa el indiscutible liderazgo geoestratégico de Estados Unidos, pero confirma que el orden internacional está cambiando, surgen nuevos competidores con los que es necesario entenderse, se impone el retorno a la cooperación en el seno de las organizaciones internacionales y nuevas alianzas con las potencias emergentes (3). Esta declaración supone la constatación de la desarticulación política global de la posguerra fría. Estados Unidos ya no pueden regular por sí sólo todos los asuntos internacionales; en muchos casos deben adaptarse a las nuevas situaciones. En realidad, ya nadie quiere someterse a las reglas americanas y Estados Unidos no puede intervenir permanentemente y en todos sitios para imponer sus intereses, simplemente porque carecen de capacidades suficientes para mantener un imperio global.

La nueva Estrategia reafirma los valores fundacionales de la nación –la democracia, los derechos humanos y la economía libre de mercado– y el fomento de esos valores como objetivos básicos de la política exterior (4). Pero, al mismo tiempo se constatan las limitaciones del poder americano. Por ello, propone sustituir el liderazgo decidido y transformador anterior por otro más pragmático y reducido (5). Ahora Estados Unidos debe compartir la responsabilidad de los asuntos internacionales con los aliados, socios e instituciones internacionales y mantener abiertos espacios de cooperación con potencias alternativas. Como han manifestado diversos analistas, esto supone la vuelta al enfoque multilateral en política exterior de la administración Clinton pero manteniendo cierta capacidad de actuar unilateralmente cuando no sea posible alcanzar los objetivos con la participación de terceros (6). De forma inevitable, se deben desarrollar nuevas relaciones con las potencias emergentes e, incluso, con los adversarios potenciales para la resolución de conflictos en asuntos o espacios concretos. En este enfoque

---

(3) *National Security Strategy*, Washington, The White House, mayo de 2010, en: <http://www.whitehouse.gov/issues/defense>

(4) Con los gobiernos no democráticos propone mantener abierto el diálogo al mismo tiempo que se promueven los derechos humanos y la libertad, incluyendo el apoyo a activistas locales e internacionales como instrumentos de acción, esto es, una suerte de intervención en los asuntos internos con la finalidad de cambiar los regímenes políticos no cooperativos: Cuba, Irán, Venezuela y otros.

(5) Véase VAISSE, J.: «États-Unis: Le temps de la diplomatie transformationnelle», *Cahiers de Chaillot*, número 95, Institut d'Études de Sécurité, París, 2006.

(6) Así lo destaca GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J.: «La nueva estrategia nuclear estadounidense: ¿un futuro libre de armas nucleares?», *Revista Española de Derecho Internacional*, número 1, pp. 291-300, 2010.

se concede gran importancia a los actores no estatales y, precisamente, la diversificación e incremento en el número de actores internacionales ofrece la posibilidad de nuevas combinaciones en coaliciones *ad hoc* para hacer frente a las nuevas amenazas a la seguridad.

La proliferación de armas de destrucción masiva continúa siendo la principal amenaza, ya sea en manos de Estados no responsables o de actores no estatales (7). El terrorismo pasa a ser «una entre muchas otras» amenazas; de hecho el nuevo Documento abandona el concepto de «guerra contra el terrorismo», pero sigue manteniendo como objetivo prioritario «perturbar, desmantelar y derrotar a Al Qaeda». Las otras amenazas que se contemplan son la criminalidad organizada transfronteriza, la interrupción de los medios de transporte, de energía, las infraestructuras básicas, los recursos espaciales y el ciberespacio, los desastres naturales, el cambio climático y las pandemias. Esto significa que se amplía el concepto de seguridad nacional para incluir también la denominada «seguridad interior», de forma consecuente, ya en mayo de 2009 el presidente Obama adoptó la decisión de integrar los Consejos de Seguridad Nacional y de Seguridad Interior.

El Documento reconoce la importancia de proteger los servicios e infraestructuras públicas, gestionar las emergencias naturales o derivadas de la acción humana y fortalecer la cooperación de instituciones públicas y privadas; aspectos de la seguridad que se funden en el concepto de «recuperación», esto es, la capacidad que debe tener la sociedad para recobrar el funcionamiento normal a pesar de la dimensión de los daños sufridos por cualquier contingencia natural o humana (8).

La Estrategia del presidente Obama dedica un apartado específico al uso de la fuerza, lo que es «un reflejo de una cultura estratégica sin complejos» e impensable al otro lado del Atlántico (9). En ella se afirma el abandono de las acciones preventivas pero, en paralelo, se mantiene abierto el

---

(7) Como veremos posteriormente, la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 2010 considera como principal amenaza la combinación de armas de destrucción masiva con ideologías extremistas y Estados agresivos con nuevas capacidades.

(8) Enfoque que ya figura en las Estrategias de Seguridad británica y francesa; véase ENSEÑAT Y BEREÁ, A.: «El concepto de Seguridad Nacional en las Estrategias de Seguridad Nacional», en *Los nuevos paradigmas de la seguridad*, pp. 9-18, Madrid, Ministerio de Defensa/CITPax, 2009.

(9) En este sentido, ARTEAGA, F.: «La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama», *Análisis*, número 104, p. 4, Real Instituto Elcano, 18 de junio de 2010, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>

recurso unilateral a la fuerza cuando sea necesario para defender al país, sus intereses o a los aliados. Para ello, se mantendrán las máximas capacidades en todos los ámbitos –tierra, mar aire, espacio y ciberespacio– y unas fuerzas de disuasión capaces. Conforme con un enfoque global de la seguridad, se reafirma la necesidad de fortalecer las instituciones internacionales y el papel que tienen Estados Unidos en la configuración de la organización internacional. El Gobierno americano respalda ahora el principio de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de «responsabilidad de proteger» pero que debe ser ejercido por la comunidad internacional –cita expresamente a la Alianza Atlántica y al Consejo de Seguridad– y, en su defecto, mediante acuerdos multilaterales incluido el uso de la fuerza cuando esté en peligro la seguridad internacional (10).

Ante la constatación de la falta de capacidades suficientes, la Estrategia de Seguridad Nacional plantea –es uno de sus aspectos fundamentales– cómo reducir el desfase entre los recursos disponibles y los objetivos propuestos. Los instrumentos de la acción exterior continúan siendo el poder militar, sin duda, la competitividad económica, la comunicación estratégica, las capacidades de inteligencia y el modelo social, denominado «liderazgo moral». Ahora bien, los mismos dirigentes políticos constatan que se ha producido un descenso en los niveles de bienestar, educación, capital humano y ventaja tecnológica, que son fuente del «desfondamiento del liderazgo americano» (11).

Por ello, la Estrategia de 2010 propone un periodo de transición para reequilibrar las prioridades y reordenar los instrumentos de acción. Se trata de reducir el papel de las Fuerzas Armadas, potenciar las alianzas de seguridad, forjar nuevas asociaciones, aumentar las capacidades de planeamiento de todos los departamentos y agencias que contribuyan a la seguridad –cambio hacia un modelo interagencias– y aplicar de forma eficiente los gastos de los organismos y agencias federales. El objetivo declarado no es otro que mantener el liderazgo internacional de Estados Unidos durante mucho tiempo (12).

---

(10) Ahora, se plantea incluso el acercamiento de Gobierno americano al Tribunal Penal Internacional.

(11) Así ARTEAGA, F.: «La Estrategia de Seguridad...», nota 9, p. 6, *opus citada*.

(12) Sobre el debate del liderazgo americano en este siglo, recomendamos especialmente la obra de FRIEDMAN, G.: *Los próximos cien años*, Ediciones Destino, Barcelona, 2010 (traducción de *The Next 100 Years. A forecast for the 21st Century*, Random House, Nueva York, 2010).

La opción por la continuidad en la política exterior y de seguridad (13) se plasmó de inmediato en una de las primeras decisiones del presidente Obama. Por primera vez en la historia de Estados Unidos un presidente de signo político opuesto confirmó al secretario de Defensa en el cargo, Robert Gates, responsable de la Estrategia de Defensa Nacional de junio de 2008 vigente (14). Es, por tanto, el responsable de la nueva Revisión Cuadrienal de la Defensa de 1 febrero de 2010 –que sustituye a la anterior de 2006– en la que establece la visión a medio plazo de los objetivos estratégicos y las amenazas potenciales a la seguridad exterior. En el Informe se expone la estrategia del Departamento de Defensa, la estructura de las fuerzas militares, los planes de equipamiento y modernización, las infraestructuras y el presupuesto de Defensa, lo que lo convierte en el documento público oficial más importante para conocer la estrategia militar de Estados Unidos (15).

La Revisión Cuadrienal de la Defensa se basa en la búsqueda de un equilibrio entre las capacidades y la estructura de la fuerza y en completar la reforma de las estructuras y procesos de trabajo del Departamento de Defensa –denominado hasta ahora genéricamente «transformación»– para proporcionar lo mejores medios al personal y a las fuerzas de combate. Se establecen seis áreas de misión clave: la defensa de Estados Unidos y el apoyo a las autoridades civiles; las operaciones contrainsurgentes, de estabilización y antiterroristas; el fortalecimiento de las capacidades de los aliados, la disuasión y derrota de los agresores en los conflictos denominados «antiacceso», con referencia expresa a China y su desarrollo de capacidades orientadas a limitar la libertad de acción

---

(13) ARTEAGA, F. considera que la Estrategia de Seguridad Nacional 2010 «presenta más continuidades que novedades respecto a las anteriores y se recordará como una estrategia de transición», «La Estrategia de Seguridad...», nota 9, p. 1, *opus citada*.

(14) La Estrategia de Defensa Nacional es el Documento en el que se fijan los objetivos estratégicos, cómo alcanzarlos y las directrices para el planeamiento estratégico y los procesos de decisión de la defensa (texto completo disponible en: <http://www.defense.gov/news/2008%20national%20defense%20strategy.pdf>). Este Documento ha sido complementado recientemente con la *National Military Strategy of the United States of America 2011. Redefining America's Military Leadership* Washington, 8 de febrero de 2011, firmada por el jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor, almirante Mullen, en la que se contiene cómo las Fuerzas Armadas dispondrán las capacidades militares para garantizar la seguridad e integridad del país y su liderazgo global, texto disponible en: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=62736>.

(15) *Quadriennial Defense Review Report*, Washington, Departamento de Defensa, 1 de febrero de 2010, en: [http://www.defense.gov/qdr/images/QDR\\_as\\_of\\_12Feb10\\_1000.pdf](http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf)

americana en el sureste asiático (16); la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva; y la capacidad de operar con efectividad en el ciberespacio, novedad en la Revisión Cuadrienal de 2010 y que se recoge en la Estrategia Militar Nacional de 2011 (17).

En el Informe se establecen tres escenarios de empleo de la fuerza:

1. Una operación principal de estabilización, disuadir y derrotar a una potencia regional y extremar el apoyo a las autoridades civiles en respuesta a un evento catastrófico en Estados Unidos.
2. Disuadir y derrotar a dos agresores regionales al mismo tiempo que se mantiene en alerta a las tropas en Estados Unidos y en las bases en el exterior.
3. Una operación principal de estabilización, una operación de disuasión de larga duración, una misión de contrainsurgencia de tamaño medio y un apoyo incrementado a las autoridades civiles en Estados Unidos.

En concordancia con la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, la Revisión Cuadrienal de la Defensa propone el reforzamiento de las relaciones con los aliados clave. Para ello, se realiza un análisis de las zonas del mundo conforme a los intereses geoestratégicos americanos y se reafirma a la Alianza Atlántica como el instrumento de seguridad más

---

(16) Bien entendido que no sólo en esta región; ya es imparable la ascensión de China en América del Sur y en África, tanto como para justificar la creación en febrero de 2006 de un nuevo Mando Estratégico Americano para África (AFRICOM) y la reactivación de la IV Flota en julio de 2008; véase en este punto GARCÍA CANTALAPIEDRA, D.: «La creación del AFRICOM y los objetivos de la política de Estados Unidos hacia África: gobernanza, contraterrorismo, contrainsurgencia y seguridad energética», *Análisis*, número 53, Real Instituto Elcano, 2007, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org>

(17) El Departamento de Defensa creó en junio de 2009 un nuevo USCYBERCOM (*Cyber Command*), subordinado al Mando Estratégico, y dirigido por el general Keith Alexander, director de la Agencia de Seguridad Nacional. El Departamento de Defensa considera el ciberespacio como un nuevo dominio bélico; así el subsecretario de Defensa para Asuntos Políticos, James Miller, dijo en una conferencia en Washington que: «Durante la década pasada hemos visto que la frecuencia y sofisticación de las instrucciones en nuestras redes aumentan (...) Nuestros sistemas son atacados cientos de veces al día»; los actos hostiles en el ciberespacio cubren un amplio tipo de acciones, desde el espionaje a la introducción de datos falsos en la Red, que constituyen un nuevo tipo de guerra, así que: «El potencial de repuesta no se limita al mundo cibernético.» Por su parte, el general Alexander expuso en un informe al Congreso que el USCYBERCOM se prepara para la guerra ofensiva (véase nota en *Atenea. Seguridad y Defensa*, número 19, 2010, p. 108); ¿quizás estaba realizando una advertencia sobre el Stuxnet...?

importante para Estados Unidos pero, en paralelo, se propone potenciar la colaboración con Rusia para afrontar riesgos comunes a la seguridad global. Por el contrario, China se califica como un Estado falto de transparencia, un poder que desafía la supremacía americana en el sureste asiático y que afecta de forma directa a sus intereses estratégicos en el Pacífico (18). La creciente escalada en asuntos comerciales, financieros y de seguridad regional hace bastante probable que Estados Unidos inicien una política de contención con China similar a la que aplicó a la Unión Soviética durante gran parte de la guerra fría (19).

Para enfrentar las amenazas a la seguridad se mantiene el despliegue permanente de la fuerza en el exterior, reducido en Europa, con un incremento de las capacidades de disuasión y de respuesta rápida en el Pacífico, modificación del despliegue en Oriente Medio –desvío de recursos y fuerzas de combate de Irak a Afganistán–, presencia en África y renuncia a un despliegue avanzado en América Latina (20). En particular, las guerras de Irak y Afganistán y otros escenarios complejos requieren procesos y mecanismos más ágiles, innovadores y eficientes; por ello,

---

(18) Véase BALME, S. et SABBAGH, D.: *Chine/États-Unis. Fascination et rivalités*, Autrement, París, 2008; COURMONT, B.: «Entre partenariat et endiguement: le casse-tête chinois de Washington», *Défense nationale*, número 1, pp. 94-103, 2006; GARCÍA CANTALAPIEDRA, D.: «El despliegue estratégico de Estados Unidos, la República Popular China y la seguridad en Asia 2001-2010», *UNISCI Discussion Papers*, número 24, 2010, pp. 83-99; MARTÍN, G.: «Estados Unidos y China: ¿el próximo gran enfrentamiento?», *Política Exterior*, número 137, pp. 69-84, 2010. Sobre la posición de Estados Unidos ante un conflicto entre China y Taiwán, véase BUSH, R. and O'HANLON, M.: *A War like no other: The Truth about China's Challenger to America*, Nueva York, John Wiley and Sons, 2007; CARREÑO LARA, E.: «La política de defensa y la modernización militar de Taiwán: el rol de Estados Unidos y la República Popular China», *Estudios de Defensa*, número 29, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010, en: <http://www.uc.cl/icp/webcp/html/defensa.html>. Para conocer las estrategias chinas para superar el cerco americano recomendamos en particular el estudio de LIANG, Q. et XIANGSUI, W.: *La guerre hors limites*, Rivages, París, 2003.

(19) Además del mantenimiento de los acuerdos de defensa con Japón, fundamento estructural de la presencia permanente de Estados Unidos en el Pacífico Occidental, Washington ha trabajado con insistencia para reforzar las relaciones con Corea del Sur. El secretario de Estado, Gates y su homónimo coreano Kim Jang-Soo firmaron el 23 de febrero de 2007 un importantísimo acuerdo por el que Washington transferirá el mando de las fuerzas militares en tiempo de paz y de guerra a partir del año 2015; las fuerzas americanas actuarán como un apoyo de las Fuerzas Armadas coreanas en caso de agresión. El acuerdo de defensa fue reforzando poco después (2 de abril de 2007) con la firma de un Acuerdo Bilateral de Libre Comercio.

(20) Despliegue que se reitera en la Estrategia Militar Nacional de 2011, citada en nota 14.

el Departamento de Defensa propone cuatro áreas de reforma obligatoria: apoyo integral a la seguridad de Estados clave; eficiencia en los programas de adquisiciones; fortalecimiento de la base industrial de la defensa; y reforma del sistema de control de las exportaciones que limita la cooperación, compartir tecnología y avanzar en la interoperabilidad con los aliados. Precisamente en el desarrollo de la fuerza se contempla la suspensión de programas de defensa con la finalidad de ajustar los presupuestos a las capacidades económicas actuales del país (21). Como expone el propio Informe, es necesaria una redistribución de los recursos hacia capacidades que permitan «prevaler en las guerras de hoy» y «preparar las del mañana» (22). Bien entendido que las limitaciones presupuestarias no afectan a las capacidades nucleares (23). Debe

- 
- (21) Destacan la cancelación de los Programas del caza F-22, el crucero CGX, el Programa de Mando y Control de Red y el vehículo acorazado IFV, la reducción sustancial del Programa del avión de combate F-35A/C y la probable renuncia al avión F-35B.
- (22) En la Revisión Cuadrienal de 2010 se enfatiza que, a pesar de los ingentes recursos empleados y de su coste, en las interminables guerras de Afganistán e Irak no se han alcanzado los objetivos estratégicos planteados. Aunque no se diga así, como parte del programa de austeridad federal, el presidente Obama ordenó la retirada de Irak para agosto de 2010, manteniendo en el país 50.000 efectivos para que apoyen y sostengan al Ejército iraquí. En lo que se refiere a Afganistán, el presidente Obama dio a conocer los nuevos planes de despliegue en el discurso en la Academia Militar de West Point el 1 de diciembre de 2009 que incluían que los aliados europeos de la Alianza Atlántica aumentarán su contribución en personal y medios de forma sustancial. Dicho llamamiento tuvo escaso éxito, lo que pone de manifiesto la incapacidad de Estados Unidos para controlar a sus propios aliados.
- (23) En la Revisión de la Postura Nuclear, hecha pública en abril de 2010, se anuncia que Estados Unidos «no desarrollarán más cabezas nucleares», lo que no implica que no se lleve a cabo la extensión de la vida operativa de las armas existentes: «sólo usaremos componentes basados en diseños probados plenamente y no se asignarán nuevas misiones o capacidades militares» a estos armamentos (Documento disponible en: <http://www.defense.gov/npr/>). El Documento recomienda tres proyectos de producción de cabezas nucleares: 1. Completar la modernización de la ojiva W76-1 en 2017. 2. Producción de la ojiva B61-12 en 2017. 3: Inicio de los estudios para la extensión de vida operativa de la ojiva W78 en el año 2010. Para el reemplazo de núcleos de plutonio para armas nucleares el Laboratorio Nacional de Los Álamos dispone de una partida presupuestaria ampliable de 1.860 millones de dólares hasta el año 2015. El Programa de extensión de vida operativa hasta el año 2030 de los Misiles Balísticos Intercontinentales (ICBM), *Minuteman III* tiene un presupuesto de 7.000 millones de dólares; y en los años 2011-2012 se iniciarán los estudios para un nuevo ICBM que entrará en servicio entre los años 2030 y 2040. En el año 2009 se autorizó un Programa de actualización de los radares de los bombarderos estratégicos B-2 de 1.200 millones de dólares y la Revisión de la Postura Nuclear prevé otros 1.000 millones en cinco años para la modernización de

quedar sentado que los arsenales estratégicos mantienen toda su razón de ser para la existencia de las grandes potencias y son un elemento esencial de la estructura del orden globalizado; su dispersión implicaría un cambio de régimen.

En la declaración conjunta de 1 de abril de 2009 los presidentes Médvedev y Obama afirmaron que para conseguir «la paz y la seguridad en un mundo libre de armas nucleares» es necesaria una estrategia que reduzca las amenazas. Esto quiere decir que mientras persistan las amenazas las grandes potencias se preocuparán de mantener sus capacidades de disuasión intactas y, al mismo tiempo, impedirán a toda costa la proliferación nuclear (24). La Revisión de la Postura Nuclear de Estados Unidos se presentó el 6 de abril de 2010. En el Documento se establecen cuatro tipos de amenazas: la posibilidad de que un grupo terrorista adquiera un arma nuclear y la detone en una ciudad; la existencia de 23.000 armas nucleares en nueve países conlleva el peligro de una detonación accidental, no autorizada o intencional; nuevos Estados con armas nucleares; y el deterioro del régimen de no proliferación nuclear (25). En esta materia la administración Bush adoptó en el año 2001 una política de rechazo a la cooperación multilateral y de respuesta militar frente a los regímenes que consideraba hostiles y capaces de adquirir armas nucleares (26);

- 
- los aviones. En el componente submarino se han producido cambios importantes: la Revisión de la Postura Nuclear recomienda mantener 14 submarinos estratégicos (SSBN), pero se espera la retirada de dos unidades durante la presentada década; el redespiegue de la fuerza de SSBN conforme al plan de la *US Navy* denominado «60-40» –ocho unidades en el Pacífico y seis en la costa atlántica–; compra hasta el año 2012 de 108 misiles *Trident D5LE* por 4.000 millones de dólares; inicio de los estudios para una nueva flota de SSBN, que se iniciará en el año 2019 y con entregas hasta el año 2033 con un presupuesto récord de 80.000 millones de dólares.
- (24) Como decía la Declaración Conjunta: «Hemos comprometido a nuestras dos naciones a lograr un mundo libre de armas nucleares; aunque reconocemos que este objetivo a largo plazo requiere un renovado énfasis en las medidas para el control de armamentos y la regulación de conflictos, y su plena aplicación por todas las naciones interesadas.» Obama y el presidente ruso Medvédev anuncian nuevo plan control de armamentos, en: <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2009/April/20090402130553emanym9.227717e-02.html>.
- (25) *Opus citada*, en nota 23.
- (26) Cuestión que ya destacamos en nuestro ensayo colectivo ARROYO LARA, E.; PÉREZ GIL, L. y GARAY VERA, C.: «El estatus del terrorismo y la violencia política transnacional en el sistema internacional de la posguerra fría», *Foro Internacional*, número 193, pp. 571-590, 2008; también TORRE, S. DE LA: «No proliferación y mecanismos internacionales de vigilancia», *Política Exterior*, número 125, pp. 23-29, 2008.

pero esta estrategia fracasó: en la primera década del siglo las amenazas aumentaron, se incrementó el riesgo de terrorismo nuclear, Estados Unidos y Rusia –también Gran Bretaña– modificaron sus políticas de uso de armas nucleares para atacar objetivos convencionales, Corea del Norte realizó sus primeras detonaciones nucleares (9 de octubre de 2006 y 25 de mayo de 2009), y, como consecuencia de todo ello se produjo un debilitamiento del régimen internacional de no proliferación (27).

La administración Obama considera que las amenazas nucleares están entrelazadas, así supone que los recortes significativos en los arsenales nucleares pueden contribuir a generar la cooperación internacional para mantener seguros y eliminar los materiales nucleares desmantelados y, con ello, reducir la probabilidad de que grupos terroristas roben o detonen un arma nuclear. El plan se basa en la reducción global de las armas nucleares y su función en las estrategias de seguridad nacional, en la protección de los materiales nucleares y en la prevención de que surjan nuevos Estados nucleares.

Para conseguirlo el presidente Obama ha establecido los siguientes objetivos: la ratificación por el Senado del Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares de 1996 y del nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START) (28); un acuerdo sobre el plan conjunto propuesto por el presidente en la cumbre de Seguridad Nuclear de Washington (29); el apoyo a los trabajos de la Conferencia de Revisión del Tratado de No-Proliferación (TNP) (30); y la formulación de una nueva declaración de política nuclear de Estados Unidos, que comentaremos posteriormente. Consecuente con este programa, por primera vez desde el inicio de la era nuclear, el Departamento de Defensa hizo público el 3 de mayo de

---

(27) Véase CIRINCIONE, J.: «Transformación en la política nuclear de Estados Unidos», *America.gov*, 22 de febrero de 2010, en: <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2010/February/20100310120405ebyeessedo0.1774713.html>

(28) Sobre la complejidad política del proceso de ratificación interna, véase SHERIDAN, M. B.: «U.S. allies in Europe concerned about a possible failure of new START», *The Washington Post*, 21 de noviembre de 2010, en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/21/AR2010112103910.html>

(29) Véase LARA FERNÁNDEZ, B.: «Obama y la política de seguridad nuclear», *Política Exterior*, número 128, pp. 133-140, 2009.

(30) *Remarks at the Review Conference of the Nuclear Nonproliferation Treaty*, 3 de mayo de 2010, en: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/05/141424.htm>. Véase también CIRINCIONE, J. y BELL, A.: «Estados Unidos y el gran pacto contra la proliferación», *Política Exterior*, número 135, pp. 50-60, 2010.

2010 el número total de armas de que disponen Estados Unidos: 5.113 ojivas nucleares, un volumen mucho más reducido de lo que estimaban los analistas en la materia (31).

A finales de marzo de 2010 los representantes rusos y americanos cerraron las negociaciones sobre reducción de arsenales estratégicos con un acuerdo que ha sustituido al primer START, aprobado en julio de 1991 (32). Los presidentes Obama y Medvédev firmaron en Praga el 8 de abril de 2010 el Tratado de Medidas para la Sucesiva Reducción y Limitación de Armamentos Estratégicos que se compone de dos Documentos: el Tratado propiamente dicho y un Protocolo donde se desarrollan las cláusulas empleadas en los Documentos y se establecen los procedimientos de verificación y control. El nuevo Tratado, que entró en vigor el 5 de febrero de 2011, establece una reducción del 30% de los arsenales actuales durante un periodo de siete años, aunque la vigencia del tratado será de diez años. Al final del periodo de siete años, los arsenales estratégicos de ambas potencias deberán mantener un máximo de 1.550 cabezas nucleares y 800 sistemas de lanzamiento, pero sólo 700 desplegados (33). Según la Revisión de la Postura Nuclear de 2010, Estados Unidos mantendrá aproximadamente 1.500 cabezas estratégicas desplegadas en 700 sistemas de lanzamiento, entre misiles estratégicos, misiles lanzables desde submarinos y bombarderos de largo alcance. Esta fuerza se ajusta perfectamente a las previsiones del nue-

---

(31) NORRIS, R. and KRISTENSEN, H.: «U.S. nuclear forces, 2010», *Bulletin of the Atomic Scientists*, mayo-junio 2010, pp. 57-71, en: <http://www.thebulletin.org/files/066003008.pdf>. Conforme a los mecanismos de intercambio de datos establecidos en el nuevo Tratado START, el Departamento de Defensa americano publicó el 1 de junio de 2011 la información referente al números de vectores de lanzamiento y cabezas nucleares operativos que ambas potencias tenían disponibles el 5 de febrero de 2011, fecha de entrada en vigor del Tratado: Rusia dispone de 537 lanzadores con 1.537 cabezas nucleares y Estados Unidos 882 lanzadores con 1.800 cabezas nucleares; el número de sistemas de lanzamiento desplegados o no desplegados asciende a 865 y 1.124 respectivamente.

(32) Las negociaciones han estado presididas por el mantenimiento del principio de paridad estratégica, considerado como un objetivo fundamental e irrenunciable por los negociadores rusos (declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores, Sergei Lavrov, el 9 de marzo de 2010, disponible en: <http://sp.rian.ru/onlinenews/20100309/125406397.html>). Los Documentos oficiales relativos al nuevo START están disponibles en: <http://www.state.gov/t/vci/trty/126118.htm>

(33) Sobre la negociación y los resultados que se esperan del nuevo Tratado, véase ORLOV, V. y TRUSHKIN, I.: «Estados Unidos y Rusia: avances hacia el desarme nuclear», *Política Exterior*, número 135, pp. 34-48, 2010.

vo START (34). Se trata, por tanto, de un Tratado para mantener el *statu quo* entre las grandes potencias en conexión con el TNP y el Tratado de Prohibición Total de Ensayos Nucleares, de modo que no puedan surgir otros poderes nucleares que se les opongan.

Tan importante como las previsiones sobre el despliegue y las capacidades de la fuerza de disuasión es la nueva declaración de política nuclear que contiene la Revisión de la Postura Nuclear:

«El propósito fundamental de las armas nucleares, que continuará existiendo como tal, es detener un ataque nuclear contra Estados Unidos, nuestros aliados y socios.»

El secretario de Defensa, Gates explicó que el término «propósito fundamental» deja claro que se trata de un arma de último recurso:

«Estados Unidos no usarán ni amenazarán con usar armas nucleares contra un Estado no nuclear que sea parte del TNP y que se conduzca conforme a las obligaciones de no proliferación nuclear.»

Según Gates:

«No emplearemos armas nucleares contra un Estado no nuclear, que ataque con armas químicas o biológicas» (35).

Pero, en modo alguno, esta aclaración desvirtúa el papel disuasorio que las armas nucleares juegan frente a un ataque convencional o con armas químicas o biológicas. En un sistema global crecientemente inestable significa que en Washington siguen considerando las armas nucleares como elemento clave para disuadir y, en su caso, detener un ataque contra Estados Unidos y sus aliados.

Conforme a la nueva declaración, el plan estratégico de uso de las armas nucleares contempla seis adversarios: Rusia, China, Corea del Norte, Irán, Siria y un ataque terrorista en connivencia con un Estado nuclear (36). El plan actual de Guerra Nuclear, denominado «OPLAN 8010-08. Disuasión

---

(34) KRISTENSEN, H.: «U.S. Moves Rapidly Toward New START Warhead Limit», FAS (*Federation of American Scientists*), *Strategic Security Blog*, 2 de mayo de 2010, en: <http://www.fas.org/blog/ssp/2010/05/downloading.php>

(35) *Nuclear Posture Review Report: opus citada*, en nota 22, p. 16.

(36) KRISTENSEN, H.: «Obama and the Nuclear War Plan», FAS, *Strategic Security Blog*, p. 3, febrero de 2010, en: <http://www.fas.org/programs/ssp/nukes/publications1/WarPlanIssueBrief2010.pdf>

Estratégica y Ataque Global» se introdujo en febrero de 2008 y se actualizó en febrero de 2009. El plan de guerra nuclear contiene un elenco de planes de ataque contra los adversarios definidos en la postura nuclear pero focalizado en Rusia y China, pues son los adversarios potenciales dotados con los mayores arsenales estratégicos (37).

Sin embargo, el Documento no hace referencia a una decisión pública sobre el despliegue nuclear americano en Europa, pues se trata de un asunto que se pretende está en manos de la Alianza Atlántica que deberá decidir en cada momento sobre el futuro de las armas nucleares en la estrategia aliada, como así se ha plasmado recientemente en el nuevo Concepto Estratégico aprobado en la cumbre de Lisboa de 19-20 de noviembre de 2010 (38). Pero no podemos obviar la realidad: al final Estados Unidos terminarán resolviendo la cuestión de forma bilateral con Rusia.

---

(37) Los planes de ataque consisten en opciones de ataque selectivo, planes de ataque básico, opciones de respuesta de emergencia y opciones de capacidad de planeamiento dirigido-adaptable designados para cubrir la mayoría de las contingencias y objetivos. Para practicar el OPLAN 8010-08 el Mando Estratégico desarrolló en septiembre de 2009 el ejercicio nuclear *Global Thunder 09*. En paralelo, la fuerza aérea ha reorganizado la estructura de mando nuclear: el Mando de Ataque Global en Barksdale (Lousiana) tomó el control de la fuerza de ICBM el 1 de diciembre de 2009 y de la fuerza de bombarderos el 1 de febrero de 2010.

(38) Documento titulado *Active Engagement. Modern Defence*, texto completo disponible en: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm). En el Informe previo «NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a new Strategic Concept for NATO», hecho público el 17 de mayo de 2010, se afirma que: «En tanto existan armas nucleares, la OTAN deberá continuar manteniendo una fuerza nuclear segura y fiable.» El Grupo de Expertos encabezado por Madeleine Albright defiende el mantenimiento del despliegue de armas nucleares americanas en suelo europeo porque «refuerza el principio de disuasión nuclear extendida y la defensa colectiva» disponible en <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>. Para este debate, véase DUMOULIN, A.: «La problématique nucléaire de l'Alliance dans le futur concept stratégique», en *OTAN: continuité ou rupture?* Perrouche (dir.). *Études de l'IRSEM*, número 4, pp. 63-69 París, 2010; LARA FERNÁNDEZ, B.: «OTAN, Estados Unidos y armas nucleares en suelo europeo», *Política Exterior*, número 138, pp. 106-117, 2010; MUÑOZ GARCÍA, E. y ORTIZ, A.: *El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española*, pp. 43-45, Fundación Alternativas-Ministerio de Defensa, Madrid, 2010; en perspectiva histórica, recomendamos a KRISTENSEN, H.: «US Nuclear Weapons in Europe: A review of Post-Cold War Policy, Force Level and War Planning», *Natural Resources Defense Council*, febrero de 2005, en: <http://www.nukestrat.com/pubs/EuroBombs.pdf>

**Rusia como contraparte del sistema de estabilidad estratégica: reparto de poder y dominio del extranjero cercano: Concepto de Seguridad Nacional, Concepto de la Política Exterior, Doctrina Militar y Fundamentos de la Política Estatal de Disuasión Nuclear**

Para hacer frente a los desafíos internacionales y desarrollar una política exterior que sirva a los intereses nacionales, el presidente de la Federación Rusa, como máximo órgano del Estado, ha adoptado diversos documentos oficiales que examinamos a continuación. Hay que tener en cuenta que el presidente dirige, de acuerdo con sus poderes constitucionales, la política exterior y de seguridad del Estado y es asistido por el Consejo de Seguridad de la Federación en los asuntos que afectan a la seguridad nacional.

Por Decreto Presidencial de 10 de enero de 2000, el presidente Putin firmó el Concepto de Seguridad Nacional, Documento en el que se define la estrategia de seguridad destinada a garantizar la integridad del individuo, la sociedad y el Estado contra amenazas externas e internas de cualquier tipo (39). En el mismo se establecen las directrices más importantes de la política estatal en materia de seguridad nacional, concepto que se ha ampliado, como veremos posteriormente, en la Estrategia de Seguridad Nacional de 12 de mayo de 2009 aprobada por el presidente Medvédev.

El Concepto de Seguridad Nacional comienza con una exposición sobre la posición de Rusia en el sistema internacional (40). La situación del mundo actual se caracteriza por un cambio dinámico del sistema de relaciones internacionales que, desde el fin de la confrontación bipolar, se ha visto sometido a dos tendencias mutuamente exclusivas. La primera de estas tendencias se muestra en las posiciones políticas y económicas reforzadas de un número significativo de Estados y sus asociaciones integrantes y en mecanismos mejorados para la dirección de los procesos internacionales. La cooperación política, la integración económica, el desarrollo científico y los factores tecnológicos, ambientales y de in-

---

(39) Documento completo, disponible en: <http://www.russiaeurope.mid.ru/russiastrat2000.html>

(40) Para el periodo de transición de la Unión Soviética al nuevo Estado ruso, véase DUNCAN, P.: *Russian Foreign Policy from Eltsin to Putin*, Routledge Curzon, Londres, 2005; SIDORENKO, T.: *La transformación económica de la Rusia poscomunista*, Centro de Estudios Internacionales (El Colegio de México), México, 1997; TAIBO, C.: *La Rusia de Yeltsin*, editorial Síntesis, Madrid, 1995.

formación juegan un papel prioritario. La segunda tendencia se pone de manifiesto en los intentos de crear una estructura internacional basada en la dominación de los Estados occidentales bajo el liderazgo americano y que propone soluciones unilaterales, incluido el uso de la fuerza militar, para resolver problemas clave cuando los organismos multilaterales no se sometan a sus intereses. Como reacción, un número creciente de Estados trata por todos los medios de dotarse con armas de destrucción masiva para reforzar sus propias posiciones.

En este proceso global se constata que la fuerza militar y la violencia continúan siendo factores fundamentales en las relaciones internacionales. La posición de Rusia es clara: a pesar de la compleja situación internacional y sus propias dificultades internas, participará activamente y potenciará todas aquellas estructuras y procesos que se creen para establecer un mundo multipolar. Rusia mantendrá una política exterior activa, especialmente a través de una más amplia integración en la economía mundial y en las instituciones financieras y económicas internacionales, un sistema de alianzas sólido y unas Fuerzas Armadas adecuadas a las amenazas internas y externas que existen o puedan surgir en un futuro próximo, incluido el mantenimiento de fuerzas nucleares estratégicas suficientes (41).

Las nuevas amenazas son comunes a otros Estados y afectan a la seguridad internacional: la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, el terrorismo y el crimen organizado transnacional (42), los problemas ecológicos de alcance global, incluida la seguridad en materia nuclear, y la seguridad energética (43).

---

(41) En el Concepto de Seguridad Nacional de 2000 se establece que: «La Federación Rusa deberá poseer fuerzas nucleares que garanticen la imposición del grado deseado de daño contra cualquier Estado agresor o coalición de Estados en cualquier condición y circunstancia. (...) Los intereses nacionales de la Federación Rusa requieren la presencia de poder militar suficiente para su defensa. Las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa juegan un papel principal en la garantía de la seguridad militar de la Federación Rusa» (Documento citado en nota 39).

(42) El Documento precisa que: «El terrorismo es de naturaleza transnacional y representa una amenaza para la estabilidad mundial. Esta cuestión se ha exacerbado bruscamente en muchos países, incluida la Federación Rusa, y combatirlo requiere esfuerzos conjuntos por parte de la comunidad internacional, el incremento de la eficacia en los métodos de respuesta a esta amenaza, y también acciones urgentes para su neutralización» (*ibídem*).

(43) La Estrategia de Seguridad Nacional de 2009 afirma que, en una perspectiva a largo plazo, la atención internacional se centrará en el acceso a las fuentes de energía,

El Documento define una escala de intereses nacionales que van desde el individuo a la sociedad y el Estado. Los intereses estatales hacia el interior son:

«La inviolabilidad del sistema constitucional y de la soberanía de Rusia y su integridad territorial; la estabilidad política, económica y social; la garantía incondicional de legalidad y el mantenimiento de orden público; y el desarrollo de la cooperación internacional en igualdad de condiciones y en beneficio mutuo.»

Los intereses nacionales en todas sus escalas:

«Sólo pueden ser asegurados con un desarrollo económico sostenible. Por lo tanto, los intereses nacionales en materia económica tienen una importancia fundamental.»

Los intereses de Rusia hacia el exterior implican:

«El mantenimiento de la soberanía y el refuerzo de su posición como gran potencia y como uno de los centros influyentes de un mundo multipolar, en el desarrollo de relaciones iguales y equitativas con todos los países y asociaciones integrantes y en particular con los miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y los socios tradicionales.»

Las amenazas a la seguridad exterior tienen su origen en factores como el deseo de algunos Estados y organizaciones interestatales de disminuir el papel de los mecanismos existentes de resolución de conflictos, especialmente en lo que se refiere a la ONU y a la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE); el peligro de un debilitamiento de la influencia política, económica y militar de Rusia en el mundo; el refuerzo de bloques político-militares y alianzas opuestas, entre ellos destaca la extensión de la Alianza Atlántica hacia el Este (44); el establecimiento

---

incluida la plataforma continental de mar de Barents y la región ártica, además de Oriente Medio, el mar Caspio y Asia Central, para enfatizar lo siguiente: «En situación de competencia por los recursos no se puede descartar la utilización de la fuerza militar para resolver los problemas que surjan.»

(44) El Concepto de Seguridad Nacional de 2000 ya insistía en que: «El nivel y el alcance de la amenaza militar crecen. Elevado a la posición de doctrina estratégica, la transición de la OTAN a la práctica de uso de la fuerza militar fuera de su zona de responsabilidad y sin la sanción de Consejo de Seguridad de la ONU podría desestabilizar el orden estratégico global. La creciente ventaja técnica de un número de potencias principales y su capacidad para desarrollar nuevas armas y equipos militares podría provocar una nueva fase de la carrera de armamentos y cambiar radicalmente las for-

de bases militares extranjeras y la presencia militar de otras potencias en el extranjero cercano; la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento; el surgimiento y escalada de conflictos cerca de las fronteras de Rusia o de los Estados miembros de la CEI; las reclamaciones territoriales contra Rusia; y el terrorismo internacional. El Documento confirma que las amenazas a la seguridad en el ámbito internacional se verifican en los intentos de otras potencias para oponerse a un fortalecimiento de Rusia como uno de los centros de influencia en un mundo multipolar, dificultar el ejercicio de sus intereses y debilitar su posición en regiones geoestratégicas clave, en concreto en Europa, Oriente Medio, Cáucaso, Asia Central y la cuenca del Pacífico (45). Otras amenazas que afectan a la seguridad exterior de Rusia están relacionadas con los desequilibrios demográficos, la expansión cultural y religiosa, el incremento de la actividad criminal transfronteriza, el deterioro medioambiental, las catástrofes naturales y el riesgo de desastres provocados por el hombre.

Para garantizar la seguridad nacional las autoridades estatales deben realizar las siguientes tareas: descubrir puntualmente, identificar y adoptar decisiones a corto y largo plazo para eliminar las amenazas internas y externas; asegurar la soberanía e integridad territorial de la Federación y sus fronteras; asegurar la cooperación de Rusia con las potencias mundiales en términos de igualdad y beneficio mutuo; aumentar el potencial militar de las Fuerzas Armadas; reforzar el régimen de no proliferación de armas de destrucción masiva; y adoptar acciones eficaces para identificar y destruir las actividades de inteligencia y subversivas de otros Estados contra Rusia.

El uso de la fuerza militar se basa en los siguientes principios:

1. El empleo de todas las fuerzas disponibles en caso de agresión armada si otras medidas para resolver la situación de crisis se han agotado o se han mostrado ineficaces, incluidas las fuerzas nucleares si se encuentra en peligro la existencia misma del Estado, precisión establecida en la Doctrina Militar de 2010 como veremos posteriormente.

---

mas y los métodos de guerra.» Posición que se reitera en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2008 como veremos posteriormente.

- (45) Se entiende por «regiones claves» aquellas regiones donde la inestabilidad es una constante o por su valor geoestratégico; véase al respecto LÓPEZ RODRÍGUEZ, B.: «Panorama estratégico mundial», *Revista General de Marina*, tomo 259, pp. 205-224, agosto-septiembre, 2010.

2. El empleo de fuerza militar dentro del país se realizará en estricta conformidad con la Constitución y las leyes federales en caso de amenaza para la vida e integridad de los ciudadanos o ante un intento de cambio violento del sistema constitucional.

Finalmente, el Concepto de Seguridad Nacional detalla lo que deben ser las líneas directrices de una política exterior activa: el reforzamiento de los mecanismos de cooperación política multilaterales, por encima de todos ellos el Consejo de Seguridad de la ONU; la participación activa en las estructuras económicas globales y regionales; asegurar las condiciones para el desarrollo socioeconómico del país y para la estabilidad global y regional; garantizar la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos rusos en el extranjero, con medidas de apoyo político, económico y de otro tipo; el desarrollo de relaciones especiales con los Estados miembros de la CEI; la participación activa en la resolución de conflictos, incluidas las operaciones de pacificación bajo la cobertura de la ONU, la OSCE o la CEI; avanzar en la reducción de arsenales nucleares y en el control y supervisión de materiales y tecnologías nucleares que mejoren el régimen de estabilidad estratégica en el mundo; perfeccionar los regímenes de control de armamentos y los acuerdos de desarme en un ambiente de confianza mutua; ayudar en el establecimiento de zonas libres de armas de destrucción masiva; incrementar la cooperación internacional en la lucha contra el crimen transnacional y el terrorismo.

El 28 de junio de 2000 el presidente Putin sancionó el Concepto de la Política Exterior de la Federación Rusa, en el que se establecen el contenido, los principios y las líneas generales de la política exterior, Documento que fue modificado y ampliado el 12 de julio de 2008 (46). Estos Documentos parten también de la consideración de Rusia como gran potencia mundial. Así, en un discurso ante el Consejo de Estado sobre el balance de sus dos mandatos, el presidente Putin afirmó que en este periodo se había producido el «regreso de Rusia a la escena internacional como Estado fuerte, un Estado con el que se cuenta y que es capaz de defender por sí mismo sus propios intereses» (47). Pero, al mismo tiempo,

---

(46) El texto completo se encuentra disponible en: <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml>

(47) Citado en DELCOUR, L.: «Russie-CEI: la transition inachevée», *L'Année Stratégique 2009. Analyse des enjeux internationaux*, P. Boniface (dir.), pp. 509-523, en concreto p. 513, IRIS/Daloz, París, 2008.

se insiste en la aparición de tendencias negativas que exigen el fortalecimiento de la acción exterior para la preservación de la seguridad nacional y del orden global.

El concepto de la política exterior fija como metas de la acción exterior el mantenimiento de la seguridad del país, la defensa de su soberanía e integridad territorial y de su posición de gran potencia en el sistema internacional; la influencia sobre los procesos generales mundiales con el fin de mantener un orden internacional estable, fundado en las normas universalmente reconocidas del Derecho Internacional; la creación de condiciones exteriores propicias para el desarrollo progresivo de Rusia; la formación de un espacio «de buena vecindad» a lo largo de las fronteras rusas, la contribución a la eliminación de focos de tensión y la prevención de nuevos focos potenciales en las regiones adyacentes a Rusia; la búsqueda de entendimiento e intereses mutuos con otros países y organizaciones interestatales en los asuntos definidos por las prioridades nacionales de Rusia y que contribuyan al incremento de la cooperación internacional; la defensa por todos los medios de los derechos e intereses de los ciudadanos rusos en el extranjero; y la contribución a la percepción positiva de Rusia en el mundo.

Se constata que los intereses de Rusia están ligados directamente a procesos generales como la globalización, el fortalecimiento de las instituciones de cooperación económica y financiera internacionales, el desarrollo de procesos de integración regional y subregional, la rivalidad político-militar entre las potencias regionales y el incremento de los separatismos, los extremismos étnicos y religiosos.

En este Documento se detallan las prioridades de la política exterior rusa en cuatro ámbitos fundamentales: la formación de un nuevo orden mundial y la seguridad internacional, la cooperación económica y medioambiental internacional (48), la cooperación internacional humanitaria y los

---

(48) Las relaciones económicas internacionales constituyen una prioridad de la política exterior, consecuencia de la integración acelerada de Rusia en la economía mundial, la expansión de las exportaciones y la entrada de inversiones extranjeras (veáse COOPER, J.: «Can Russia Compete in a Global Economy», *Eurasian Geography and Economics*, número 4, pp. 407-425, 2006. La Estrategia de Desarrollo de Rusia para el año 2010 señala los desafíos que se deben superar para convertirse en una economía competitiva y alcanzar el objetivo del quinto país por producto interior bruto del mundo, texto completo en: <http://www.russiaeurope.mid.ru/strategy2010.html>.

derechos humanos y la imagen exterior de Rusia (49). En la solución de los problemas globales defiende un sistema estable de relaciones internacionales basado en los principios de igualdad, respeto mutuo y cooperación. La ONU debe ser el centro de regulación de las relaciones internacionales y Rusia se opone a todos los intentos de reducir el protagonismo de la Organización y del Consejo de Seguridad. El Gobierno ruso defiende el fortalecimiento de los principios básicos de la Carta, incluida la preservación del Estatuto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y el derecho de veto. Para los responsables de la política exterior rusa sólo el Consejo de Seguridad de la ONU dispone de autoridad para sancionar el uso de la fuerza con la finalidad de mantener la paz y la seguridad internacionales. El empleo de la fuerza fuera de las previsiones de la Carta de la ONU es ilegítimo y amenaza la estabilidad de todo el sistema internacional. Por ello, son inadmisibles los intentos de introducir conceptos como el de «intervención humanitaria» o «soberanía limitada» que sirven para justificar actos de fuerza unilaterales eludiendo al Consejo de Seguridad. La respuesta a las crisis humanitarias debe hacerse de forma colectiva conforme a los principios del Derecho Internacional y la Carta.

En materia de seguridad internacional, Rusia se muestra dispuesta a continuar con la reducción de los arsenales nucleares basada en acuerdos bilaterales con Estados Unidos y con otras potencias nucleares, el apoyo a todos los mecanismos de no proliferación –Conferencias de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear, Tratado de Prohibición de Ensayos Nucleares, régimen internacional de control de materiales y tecnologías nucleares y de sistemas de lanzamiento–, con la condición de que no se afecte a la estabilidad estratégica que constituye uno de los principios básicos del sistema de seguridad entre las grandes potencias. Por ello, los dirigentes rusos han denunciado reiteradamente la retirada unilateral de Estados Unidos del Tratado de Misiles Antibalístico del año 1972, las pretensiones de despliegue de sistemas de defensa antimisiles en Europa, que considera una amenaza directa a la seguridad y rechazo a cualquier reducción no paritaria de los arsenales nucleares (50).

---

(49) La promoción de los derechos humanos dentro y fuera de las fronteras de la Federación, así como de la cultura, la ciencia y la creación intelectual son recursos que deben servir para formar una imagen positiva en el exterior y fomentar la amistad hacia Rusia.

(50) Debemos recordar aquí las amenazas directas del ministro de Defensa, Sergei Ivanov, de desplegar los sistemas móviles de misiles nucleares *Iskander* en la provincia oc-

Las relaciones con Estados europeos constituyen la prioridad en la política exterior en lo que atañe a la seguridad. Sin embargo, son asuntos como la cooperación política, la energía y los intercambios económicos los que unen a rusos y europeos (51). Por ello, Rusia considera a la Unión Europea como un socio preferente en asuntos políticos y económicos y potencia una colaboración estable a largo plazo que no se vea sometida a fluctuaciones coyunturales, léase crisis del gas, protección de las minorías rusas en el extranjero o conflicto de Georgia (52). Para estructurar las relaciones con Europa, Rusia propone la creación de un régimen de seguridad y cooperación paneuropea que se ha plasmado en el proyecto de Tratado de Seguridad Europea de 29 de noviembre de 2009 (53). Como indicó el presidente Medvédev el 5 de marzo de 2010, el proyecto de Tratado supone dar forma legal al principio de seguridad indivisible en Europa con la finalidad de «prevenir los conflictos regionales, incluyendo conflictos similares al conflicto georgiano-osetio», es decir, se trata de reglamentar jurídicamente el régimen de seguridad implícito acordado entre Estados Unidos y Rusia (54).

---

cidental de Kaliningrado o del comandante de las tropas coheteriles estratégicas de fijar nuevos objetivos en Europa Central para los misiles rusos. El ministro de Asuntos Exteriores, Sergei Lavrov declaró en marzo de 2010, que las negociaciones del nuevo tratado de desarme se habían regido por dos principios fundamentales: paridad estratégica y suficiencia, en: <http://sp.rian.ru/onlinenews/20100309/125406397.html>.

- (51) Véase DELCOUR, L.: «La politique de voisinage et les relations russo-européennes: partenariat stratégique ou lutte d'influence», *Études européennes*, número 9, 2006; SERRA, F.: «Rusia y su política exterior: Medvédev: un duro periodo de prueba», *Anuario CEIPAZ*, número 3, pp. 181-195, 2009-2010. Sobre las cuestiones energéticas existe una amplia bibliografía, véase por ejemplo AALTO, P. (dir.): *The EU-Russian energy dialogue: Europe's future energy security*, Alderhost, Ashgate, 2008; DUBIEN, A.: «Énergie: l'arme fatale du Kremlin», *Politique Internationale*, número 111, pp. 371-386, 2006; SÁNCHEZ ANDRÉS, A.: «La seguridad energética rusa: entre Europa y China», *UNISCI Discussion Papers*, número 17, pp. 109-125, 2008.
- (52) Rusia es el tercer socio comercial de la Unión Europea, por detrás de Estados Unidos y China, y la Unión es el primer socio comercial de Rusia: más del 60% de las exportaciones rusas van a la Unión Europea y más de la mitad son hidrocarburos. Según datos del año 2007 Rusia suministraba el 32% de las importaciones de petróleo y el 42% del gas de los Estados miembros de la Unión Europea; por su parte, la Unión aportaba cerca del 40% de las importaciones rusas. Para los datos estadísticos, véase SERRA, F.: «Rusia y su política exterior...»: *opus citada*, en nota 48, esp. pp. 188-190.
- (53) Texto completo disponible en: <http://eng.kremlin.ru/news/275>
- (54) Texto completo de la comparecencia en: <http://eng.news.kremlin.ru/news/306>. Para un análisis de las tesis y propuestas rusas en materia de seguridad europea, véase MONAGHAN, A. (ed.): *The Indivisibility of security: Russia and Euro-Atlantic Security*, NATO Defense College, Forum Paper, Roma, enero de 2010 y RUIZ GONZÁLEZ, F.: «Ru-

Rusia comparte con la Alianza Atlántica el interés en mantener la seguridad y la estabilidad del continente. La base jurídico-política de las relaciones mutuas es el Acta Fundacional sobre las Relaciones Mutuas, Colaboración y Seguridad de 27 de mayo de 1997, la Declaración de Roma de 2002, en la que se acordó la creación del Consejo OTAN-Rusia, y la Declaración final del Consejo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)-Rusia de Lisboa de 20 de noviembre de 2010 (55). Estas relaciones deben basarse en los principios de no uso de la fuerza o de la amenaza, no despliegue en el territorio de nuevos miembros de armamentos convencionales, nucleares o de sus medios de lanzamiento. La violación de estos principios ha hecho que Rusia considere que las decisiones políticas de la Alianza no respetan sus intereses de seguridad y, en algunos casos, los contradicen:

«La colaboración intensiva y constructiva de Rusia con la OTAN será posible sólo en el caso de que ésta se construya sobre la base del respeto a los intereses de las partes y el cumplimiento incuestionable de los compromisos mutuamente asumidos.»

Más allá de la Alianza, los responsables de la política exterior consideran que la relación positiva con Estados Unidos es una condición indispensable para mejorar la situación internacional y mantener el régimen de estabilidad estratégica global (56). En realidad, se ha creado un régimen implícito entre las dos grandes potencias que se ha plasmado en una serie de acuerdos y consensos: acuerdo de desarme parcial –nuevo START– que evita seguir manteniendo costosos arsenales obsoletos, acuerdo «silencioso» por el que se frena la ampliación de la Alianza a las fronteras rusas y el despliegue de sistema antimisiles en Europa (57), acuerdo de

---

sia y su nueva propuesta de seguridad para Europa», *Revista Española de Defensa*, número 266, pp. 48-53, septiembre de 2010.

(55) Para un análisis de las relaciones mutuas desde la perspectiva aliada, véase MUÑOZ GARCÍA Y ORTIZ: *El Nuevo Concepto Estratégico...: opus citada*, en nota 35, pp. 61-67.

(56) El Concepto de Seguridad Nacional de 2000 establece que: «Sólo mediante el diálogo activo con Estados Unidos se podrán resolver las cuestiones de la limitación y la reducción de las armas nucleares estratégicas. Es de interés mutuo el mantenimiento de los contactos regulares bilaterales a todos los niveles, sin permitir pausas en las relaciones, ni fallos en los procesos de negociación sobre las principales cuestiones políticas, militares y económicas.»

(57) Asunto que ha tratado de desmentir el mismo ministro de Asuntos Exteriores, Sergei Lavrov: «Moscú disipa inquietudes de senadores estadounidenses sobre acuerdo “secreto” con Washington», *Ria-Novosti*, 21 de octubre de 2010, en: <http://sp.rian.ru/international/20101021/147783765.html>.

no injerencia en los países del extranjero cercano ruso, anuencia de Rusia a las medidas adoptadas por el Grupo de los Seis contra el programa nuclear iraní (58) y establecimiento de relaciones privilegiadas con la Unión Europea como «socio estratégico» (59). Con estos acuerdos Rusia se incorpora al bloque occidental y se evita la opción potencial de una relación estructurada con China que alteraría gravemente el régimen de seguridad regional.

Hay que tener en cuenta que el área Asia-Pacífico es una región clave para la política exterior rusa, consecuencia de su pertenencia directa a la región y la necesidad de desarrollo económico de Siberia y del Extremo Oriente ruso. Para contener las aspiraciones chinas en Asia Central, Rusia ha tratado de impulsar el foro regional de la Asociación de Países de Asia Suroriental sobre la Seguridad, la Organización de Cooperación de Shanghai, creada a iniciativa de Rusia y que integra además a China, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán y, finalmente, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva. Las fluidas relaciones políticas con China e India han mejorado sustancialmente las relaciones económicas, en particular en materia tecnológica e industrial (60). Mención especial requieren los acuerdos institucionales y de cooperación con China, tras la entra-

---

(58) Resulta oportuno recordar las consideraciones del antiguo asesor de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Zbigniew Brzezinski, formuladas en marzo de 2009 cuando declaró que un pacto ruso-americano sobre Irán podría excluir la necesidad del despliegue del sistema antimisiles en Europa del Este. El 17 de septiembre de 2009 el presidente Obama anunció que no se realizaría dicho despliegue, una vez había sido desvelado por el presidente de la República Checa. Esto sucedió tres días después de la Conferencia Internacional «Estado Contemporáneo y Seguridad Global», celebrada en Yaroslav (Rusia), con la asistencia del presidente Medvédev, el primer ministro Fillón y el presidente Rodríguez Zapatero. En dicho evento se puso sobre la mesa el deseo no oculto de Rusia de alcanzar un acuerdo para el reparto de esferas de influencia en Europa (Pavel Felgenhauer), la necesidad de un nuevo acuerdo de Yalta (Valeri Chali) que se extienda al extranjero cercano (Konstantin Zatulin y Mikhail Neizhnikov). Por su parte, el ministro de Asuntos Exteriores, Sergei Lavrov, afirmó en esos días que el pacto debía ser «jurídicamente vinculante» y recoger «las nuevas realidades», pp. 48-53 en referencia a la situación de Abjasia y Osetia del Sur que «de forma irreversible, se han convertido en Estados independientes».

(59) En este sentido TRENIN, D.: «Thinking Strategically about Russia», Carnegie Endowment for International Peace, *Policy Brief*, número 71, diciembre de 2008, en: <http://carnegieendowment.org/publications/?fa=view&id=22561>

(60) En lo que atañe a la cooperación industrial-militar, el director del Centro de Análisis de Comercio Mundial de Armas, Igor Korotchenko, informó recientemente que Rusia suministrará a China en los próximos tres años armamento y equipo militar por un valor de 1.300 millones de dólares; es preciso recordar que las exportaciones de armamen-

da en vigor del Acuerdo Adicional sobre la Frontera Estatal Común de 2005, por el que se superaron los contenciosos territoriales pendientes, acuerdos que se extienden a la cooperación militar, ejercicios conjuntos e intercambios económicos, que ya superan los 30.000 millones de dólares, y la construcción de redes de transporte de energía. En el ámbito político, destaca la declaración conjunta sobre el Orden Mundial del Siglo XXI formulada en 2004 que pone de manifiesto la existencia de intereses comunes en los problemas claves de la sociedad internacional y para la formación de un «orden internacional justo y responsable».

El presidente Medvédev concretó los principios básicos de la política exterior en una entrevista concedida el 31 de agosto de 2008 con motivo del reconocimiento de las Repúblicas de Osetia del Sur y Abjasia cinco días antes (61). Los principios que guían la política exterior son:

1. Rusia desarrolla relaciones con otros países conforme a los principios fundamentales del Derecho Internacional que definen las relaciones entre los pueblos civilizados.
2. Un mundo unipolar es inaceptable: los responsables de la política exterior defienden la vigencia de un sistema internacional multipolar. El presidente Medvédev afirmó que «no podemos aceptar un orden mundial en el que un país toma todas las decisiones, incluso aunque se trate de un país serio e influyente como Estados Unidos. Tal mundo es inestable y está amenazado por el conflicto». Rusia aspira a mantener su posición de garante de la estabilidad estratégica en un sistema formado por varias potencias.
3. Rusia no desea la confrontación con ningún país ni tiene ninguna intención de aislarse en sí misma, por ello potencia el desarrollo de relaciones amistosas con la Unión Europea y sus Estados miembros, Estados Unidos y otros países de la comunidad internacional que se conduzcan conforme al principio de respeto mutuo y al Derecho Internacional.
4. La protección de los ciudadanos rusos con independencia del lugar en el que se puedan encontrar, salvaguardia que se extiende a los intereses empresariales y financieros en el extranjero. Rusia está decidida

---

to ruso a China alcanzaron en el periodo 2002-2009 los 14.055 millones de dólares, información disponible en: <http://sp.rian.ru/Defensa/20101123/147942787.html>.

(61) La nueva Presidencia de Rusia se ha caracterizado por la continuidad, cuando no profundización, en las políticas vigentes: interna, externa y de seguridad y defensa. El texto completo de la entrevista está disponible en: <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/russia/2008/russia-080831-medvedev01.htm>

a responder a cualquier acto de agresión que se realice contra sus ciudadanos o sus intereses en el exterior, así, en noviembre de 2009 se modificó la Ley de la Defensa para regular los supuestos de despliegue de fuerzas militares en el extranjero (62).

5. Existen espacios geoestratégicos prioritarios para los intereses nacionales. Rusia mantendrá en el futuro una atención particular en aquellas regiones con las que comparte «relaciones históricas especiales que nos atan como amigos y buenos vecinos», el extranjero cercano formado por los territorios que integraban la antigua Unión Soviética que aspira a controlar y preservar como espacio de influencia propio.

Según el presidente Medvédev, la vigencia de estos principios no depende sólo de Rusia, sino también de los aliados y socios en la comunidad internacional, «ellos tienen una opción», que es adaptarse a las posiciones del Gobierno ruso en lo que atañe a los intereses de Rusia. Al mismo tiempo que defiende la vigencia de la Carta de la ONU y el compromiso activo a favor de la organización internacional como miembro permanente del Consejo de Seguridad, en particular en lo que atañe al uso de la fuerza y al derecho de legítima defensa. Estos principios se recogen en la Constitución, las leyes federales y otras disposiciones de las autoridades rusas, en las que se contempla el empleo de las Fuerzas Armadas, así como los tratados internacionales en materia de seguridad y defensa. Se trata de un marco legal que «existe y no hay ninguna necesidad de ajustes».

---

(62) El artículo 10 de la Ley de la Defensa autoriza al presidente a emplear tropas en el extranjero en misiones de combate en los siguientes casos: ataques armados contra fuerzas militares rusas, ataques contra las tropas y cuerpos desplegados en el extranjero; ataques o prevención de ataques contra cualquier país que haya pedido el auxilio de Rusia; protección de los ciudadanos rusos ante ataques armados; y lucha contra la piratería y garantizar la libertad de navegación. La nueva legislación ha expandido radicalmente las circunstancias en las que Moscú se considera legitimado para actuar con sus fuerzas militares en el extranjero, lo que le permitirá justificar futuras intervenciones militares para un análisis crítico de las nuevas opciones militares que supone esta medida véase FEDOROV, Y.: «Medvedev's amendments to the law on defence: the consequences for Europe», *UPI Breafing Paper*, núm. 47, 17 de noviembre de 2009, en <http://www.regards-citoyens.com/article-medvedev-s-amendments-to-the-law-on-defence-the-consequences-for-europe-by-yury-e-fedorov-the-finnish-institute-of-international-affairs-fii-40577382.html>. El presidente Medvédev insistió en la importancia de estas modificaciones legales en la comparecencia anual con el ministro de Defensa y los altos mandos militares para despachar los asuntos del Ministerio en el año 2009 y los objetivos de 2010 celebrada el 5 de marzo de 2010.

El 12 de mayo de 2009 el presidente Medvédev aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia para el periodo hasta 2020, que actualiza el Concepto de Seguridad Nacional de 2000. Se trata de un Documento amplio y detallado que trata de ajustar las posiciones de Rusia en un entorno cambiante y complejo y definir los intereses nacionales y las prioridades estratégicas. Como en el reciente documento americano, la Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia parte de una definición ampliada de la seguridad que incluye la Defensa Nacional, la seguridad estatal y la protección civil, la seguridad energética, la mejora del nivel de vida de los ciudadanos, el desarrollo económico, la investigación, las nuevas tecnologías y la educación, la asistencia médica, la cultura y el medio ambiente.

Al contrario que en documentos anteriores las cuestiones relacionadas con la Defensa Nacional son descritas de forma relativamente vaga, incluida la política nuclear, más allá de una declaración genérica a favor de un mundo libre de armas nucleares, en lo que se entiende como una remisión a la nueva Doctrina Militar que se encontraba en proceso de redacción por las mismas fechas. El Documento señala el fracaso de la estructura de seguridad global y regional, en manos de las potencias occidentales, y que se pone de manifiesto en los esfuerzos de la Alianza Atlántica de erigirse en organismo de seguridad global. Se reitera que el proyecto del escudo antimisiles en Europa se percibe como una amenaza directa a la seguridad nacional. Los dirigentes rusos consideran que Washington busca mantener «su supremacía en el dominio militar», pero con ello corre el riesgo de generar «una nueva carrera de armamentos». Rusia tratará de desarrollar una relación estratégica basada en intereses comunes para el mantenimiento de la estructura internacional (63).

Finalmente, el 5 de febrero de 2010 el presidente Medvédev sancionó la actualización de la Doctrina Militar de Rusia y el Documento reservado Fundamentos de la Política Estatal en Materia de Disuasión Nuclear hasta 2020. La Doctrina Militar constata que los peligros militares se han incrementado en varios ámbitos, pese a la disminución de la posibilidad de «una guerra de envergadura con armas convencionales y nucleares».

---

(63) La Estrategia de Seguridad Nacional de 2009 hace referencia a la conclusión de nuevos acuerdos en las áreas de desarme y control de armamentos, las medidas de confianza mutua, la resolución de los problemas de no proliferación de armas de destrucción masiva, la ampliación de la cooperación antiterrorista y la resolución de conflictos.

Entre los peligros susceptibles de convertirse en amenazas (64) está la «aspiración de atribuir funciones globales» a la Alianza Atlántica incurriendo en una violación de las normas del Derecho Internacional. La misma consideración se asigna al establecimiento de infraestructuras militares alrededor de las fronteras rusas, incluido el despliegue de sistemas antimisiles, que define como «esfuerzos para desestabilizar la situación de determinados países y regiones que minen la estabilidad estratégica»; es decir, Rusia no tolerará la injerencia de potencias ajenas en el espacio territorial de la antigua Unión Soviética, incluida Asia Central (65).

La Doctrina Militar refuerza la idea permanente de las élites rusas sobre la necesidad de un espacio de seguridad más allá de sus propias fronteras. Por ello, la cooperación militar con: Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán se considera una prioridad, bien mediante tratados bilaterales o con acuerdos entre grupos de Estados en el marco de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (66). Sólo en el caso de que los gobiernos occidentales respeten este espacio exclusivo, la Doctrina Militar contempla una mayor cooperación con la Alianza Atlántica en asuntos relacionados con la seguridad internacional, el desarme o el terrorismo (67). Hay que tener

---

(64) Para la distinción teórica de los conceptos «peligro militar» y «amenaza militar» en los Documentos de Seguridad Nacional de Rusia, véase GILES, K.: «The Military Doctrine of the Russian Federation 2010», *Research Review* (Colegio de Defensa de la OTAN), febrero de 2010, en: [http://www.ndc.nato.int/news/current\\_news.php?icode=126](http://www.ndc.nato.int/news/current_news.php?icode=126)

(65) Para la evolución de esta «nueva zona geoestratégica, véase por orden cronológico DAWISHA, K. and PARROT, B.: *Russia and the new States of Eurasia: The Politics of upheaval*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994; BLANC ALTEMIER, A.: *Conflicto territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004; HENRY, L.: *Mutations territoriales en Asie centrale et orientale*, La Documentation Française, París, 2008. Para la región del Cáucaso véase MINASSIAN, G.: *Caucase du Sud, la nouvelle guerre froide: Arménie, Azerbaïjan, Georgie*, Autrement, París, 2007.

(66) Véase TRENIN, D.: «Russia's Coercive Diplomacy», en *Carnegie Moscow Center Briefing*, núm. 1, pp. 1-8, 2008,

(67) En este sentido se expresa el comunicado final del Consejo OTAN-Rusia, 20 de noviembre de 2010, en: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_68871.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_68871.htm?selectedLocale=en). En el informe «NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a new Strategic Concept for NATO» de mayo de 2010 se señala que la Alianza no considera enemigo a ningún país y que ni la Alianza supone una amenaza militar para Rusia, ni considera a Rusia como una amenaza militar. En el Documento se acepta que Rusia jugará un papel preeminente en el régimen de seguridad europeo pero que en ambos lados «existen dudas sobre las

en cuenta que los dirigentes rusos no se fían, con razón, de las promesas occidentales de que Rusia no tiene nada que temer y que la relación con Moscú es una prioridad (68). Es más, la injerencia americana en el Cáucaso fue uno de los factores básicos que condicionaron la decisión de Moscú de someter a una operación de castigo a Georgia en agosto de 2008 (69). Ahora bien, la ausencia de referencias explícitas a Estados Unidos en la nueva Doctrina Militar se puede interpretar como un reconocimiento de que la administración Obama tiene el potencial para diferenciarse de su predecesor y, por tanto, las posiciones rusas se modificarán necesariamente hacia una mayor cooperación como, de hecho, está ocurriendo (70).

A continuación el Documento distingue cuatro tipos de conflictos militares que podría enfrentar Rusia:

---

intenciones políticas del otro.» *opus citada*, en nota 35. Sin embargo, MUÑOZ GARCÍA Y ORTIZ no dudan en afirmar que: «No es menos cierto que la Alianza se encuentra en la actualidad sobre la misma “línea roja” que Rusia se ha marcado como “límite aceptable”.» *El Nuevo Concepto Estratégico...: opus citada*, en nota 36 p. 66.

- (68) El secretario general de la Alianza Anders Vogh Rasmussen manifestó a los pocos días de la publicación del Documento que «la Doctrina no refleja el mundo real y se contradice abiertamente con nuestros esfuerzos para mejorar las relaciones. (...) La OTAN no es enemigo de Rusia» *citada* en «Expertos califican de sorprendente nueva doctrina militar de Rusia», *Ria-Novosti*, 8 de febrero de 2010, en: <http://sp.rian.ru/onlinenews/20100208/125011844.html>.
- (69) Como dice certeramente F. Serra, Georgia –pero también Ucrania– ha recibido la lección de que deberá abstenerse de actuar de forma unilateral, sencillamente porque: «Europa no desea volver a hipotecar sus buenas relaciones con Rusia, que tanto rédito le producen, por la voluntad de países poco productivos y menos influyentes» lo que no es más que pura política de poder «Rusia y su política exterior...»: *opus citada*, en nota 48, p. 192. Véase también BLANC ALTEMIR, A.: «El conflicto entre Georgia y Rusia un año después (a propósito del Informe Tagliavini)», *Revista Española de Derecho Internacional*, número 2, pp. 556-566, 2009; GARAY VERA, C.: «La guerra de Georgia (2008). El retorno a lo convencional», *Cuadernos de Difusión del Pensamiento de Estado Mayor*, número 31, pp. 52-64, 2010, en: [http://www.acague.cl/html/din-des\\_cuader\\_dif.html](http://www.acague.cl/html/din-des_cuader_dif.html); GORDADZE, Th.: «Les grandes manoeuvres en Géorgie», *Politique Internationale*, núm. 114, 2006-2007, pp. 209-226; SCHMIDTKE, O. y YEKELCHYK, S.: *Europe's Last Frontier? Belarus, Moldova and Ukraine between Russia and the European Union*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2008.
- (70) Es interesante destacar que tampoco se incluye una sola mención a China, lo que refuerza la idea de que China, como adversario potencial, es un asunto tabú para las élites dirigentes rusas; en este sentido, GILES: «The Military Doctrine...», *opus citada*, en nota 62, pp. 4-5; véanse también las precisas consideraciones de LUKIANOV, F.: «La nueva correlación de fuerzas en el mundo obliga a cambiar de rumbo», *Ria-Novosti*, 28 de octubre de 2010, en: [http://sp.rian.ru/opinion\\_analysis/20101028/147815091.html](http://sp.rian.ru/opinion_analysis/20101028/147815091.html)

1. Conflictos armados: un enfrentamiento a pequeña escala entre dos Estados o dentro de un Estado, similar a la guerra en Chechenia.
2. Guerras locales: una guerra de objetivos limitados que afecten sólo a los intereses de los participantes inmediatos, como, por ejemplo, la guerra de Georgia.
3. Guerras regionales: implica el empleo de fuerzas significativas, uso de los espacios aéreo y naval, afectan a una región y pueden implicar incluso a coaliciones de Estados.
4. Guerras a gran escala: conflictos con objetivos de largo alcance que involucran a todas o a la mayoría de las grandes potencias.

La política nuclear es uno de los componentes fundamentales de la defensa militar de Rusia y durante el largo periodo de gestación de la nueva Doctrina Militar estuvo sometida a controversia entre los dirigentes políticos y la organización militar (71). En el Documento se establece que:

«Las armas nucleares continuarán siendo un factor importante en la prevención de los conflictos bélicos nucleares y convencionales», estos últimos podrían derivar en un conflicto nuclear cuando «se ponga en peligro la existencia misma del Estado.»

A nivel sistémico la función básica de las armas nucleares es el «mantenimiento de la estabilidad estratégica y la capacidad de disuasión nuclear en el nivel de suficiencia», definida como la capacidad predeterminada para infligir daño a un agresor en cualquier circunstancia. Bien es cierto que el empleo hipotético de armas nucleares en las guerras regionales o en una guerra a gran escala parece una ampliación respecto a la Doctrina anterior establecida en el año 1993 y actualizada en el 2000 que sólo la contemplaba en caso de una guerra entre grandes potencias. Entende-

---

(71) En una entrevista el 13 de octubre de 2009, el secretario del Consejo de Seguridad de Rusia, Nicolai Patrushev, encargado de redactar la Doctrina Militar, expuso que la nueva Doctrina podría contemplar el empleo de las armas nucleares en conflictos locales, lo que suponía una expansión desmesurada de la Doctrina de uso en la política de seguridad nacional, citado en Соколов, Н.: «La nueva Doctrina Militar rusa: el enfoque nuclear 2010», *Fundación Global NPS*, febrero de 2010, en: <http://nps-global.org/esp/component/content/article/151-analisis/898-la-nueva-doctrina-militar-rusa-el-enfoque-nuclear-2010.html>. Por su parte, el jefe del Estado Mayor, general Makárov, declaró el 21 de diciembre de 2009 que: «En la nueva Doctrina Militar queda claro que Rusia puede utilizar armamento nuclear sólo en defensa propia o para defender a sus aliados.» «Rusia utilizará armamento nuclear sólo para defenderse o defender a sus aliados», *Ria-Novosti*, 21 de diciembre de 2010, en: <http://sp.rian.ru/onlinenews/20091221/124448386.html>.

mos que no ha variado la política de «primer uso» de armas nucleares: se prevé su uso no sólo como respuesta a un ataque nuclear o con armas de destrucción masiva de otro tipo, sino también ante un ataque convencional (72); lo que sí se ha restringido es el criterio de empleo, sólo se recurrirá a las armas nucleares si se ve amenazada «la existencia misma del Estado» (73).

En todo caso, la Doctrina Militar insiste mucho más en la importancia de las fuerzas convencionales, en particular en el empleo de armas de precisión, sistemas de comunicaciones, mando y control y sistemas espaciales. El Concepto de Seguridad Nacional del año 2000 ya prevenía que:

«Los retrasos en la reforma militar y en la industria de defensa provocados por la falta de recursos y por un marco legal y regulatorio deficiente han contribuido a las tendencias adversas en el ámbito militar. Actualmente, esto se puede verificar en la instrucción militar y en el nivel operacional críticamente bajo de las Fuerzas Armadas y de otras fuerzas y cuerpos militares y de seguridad, en la carencia absoluta de equipos y armas modernos y en la agudeza extrema de los problemas sociales; que conduce a un debilitamiento de la seguridad militar de la Federación Rusa en su conjunto» (74).

Por ello, se ha puesto en marcha un amplio programa de reformas hasta el año 2020 que implica una importante reducción del personal militar, una profunda reorganización de las estructuras de mando, programas acelerados de modernización (75) y un incremento sustancial del presu-

---

(72) No está claro, en todo caso, que Rusia no asigna un papel subestratégico a sus armas nucleares; véase POMPER, M. POTTER, W. y SOKOV, N.: *Reducing and regulating tactical (nonstrategic) nuclear weapons in Europe*, Washington D.C., Monterey Institute of International Studies, CNS Occasional Paper, diciembre de 2009, en: [http://cns.miis.edu/activities/091211\\_tnw\\_europe/](http://cns.miis.edu/activities/091211_tnw_europe/)

(73) El Documento dice textualmente: «La Federación Rusa se reserva el derecho de usar armas nucleares como represalia cuando aquéllas, u otras armas de destrucción masiva, sean usadas contra ella o sus aliados, o cuando una agresión con armas convencionales contra Rusia ponga en peligro la existencia misma del Estado.»

(74) *Opus citada*: en nota 39.

(75) El 14 de octubre de 2008 el ministro de Defensa, Serdyukov anunció el programa de reformas más radical de las Fuerzas Armadas desde la Segunda Guerra Mundial que implicaba una reducción numérica sustantiva de los efectivos humanos, la consecuente reducción y reorganización de las unidades militares, formaciones y bases, la centralización del sistema de formación de los oficiales, la reorganización de las reservas y sus programas de entrenamiento y la reordenación de la estructura de la defensa. Conforme a este programa los efectivos militares se reducirán a un millón

puesto de defensa (76). El Concepto de Seguridad Nacional prevé que la potenciación de las capacidades convencionales de las Fuerzas Armadas permitirá reducir progresivamente el peso de las armas nucleares en la Defensa Nacional. Ahora bien, en consonancia con la política nuclear de Estados Unidos los programas de modernización nuclear son una prioridad para el Ministerio de Defensa, en seis años se doblará el presupuesto destinado a la adquisición de nuevas armas y sistemas estratégicos. Como recordó el presidente Medvédev en la reunión anual con el ministro de Defensa y los altos mandos militares sobre la gestión del Ministerio y los objetivos para el ejercicio, celebrada el 5 de marzo de 2010, Rusia no necesita aumentar su capacidad nuclear pero la posesión de estas armas continuará siendo un elemento determinante para mantener una política exterior autónoma dirigida a mantener la paz y la prevención de los conflictos internacionales (77). El acuerdo sobre el mantenimiento del equilibrio estratégico es uno de los fundamentos de la relación con Estados Unidos y por ello se mantienen conversaciones permanentes sobre

---

de soldados en el año 2012 (en lugar de 2016 como estaba previsto inicialmente); por su parte, el número de oficiales se reduce de forma drástica de 355.000 a 155.000. También se establece en el año 2012 como fecha tope para que todas las unidades operativas completen sus efectivos y mantengan un nivel permanente de disponibilidad, véase ПУКHOV, R.: «Serdyukov's Plan for Russian Military Reform», *Moscow Defense Review*, número 1, 2009, en: [www.mdb.cast.ru](http://www.mdb.cast.ru). En cuanto a la estructura de mandos militares, el presidente Medvédev firmó el 21 de julio de 2010 un Decreto por el que se establecieron cuatro nuevos mandos Estratégicos Conjuntos en cuatro nuevas Regiones Militares: Región Militar Occidental, Región Militar Sur, Región Militar Central y Región Militar Oriental. Esta nueva división geográfica corresponde a las zonas de acción más lógicas de las Fuerzas Armadas en caso de conflicto militar y sus comandantes controlarán todas las fuerzas a su disposición, incluidas las fuerzas aéreas, navales, las unidades de defensa aérea y las tropas terrestres desplegadas en el territorio bajo su responsabilidad o en el extranjero. Quedan fuera de la nueva estructura las fuerzas nucleares estratégicas, las tropas espaciales y algunas unidades especiales que permanecen subordinadas al Estado Mayor General.

(76) Como complemento necesario de este Programa el Gobierno ruso ha aprobado el Programa Estatal de Armamentos hasta el año 2020, que ha sido dotado con un presupuesto de 720.000 millones de dólares. Si la cifra en sí es exorbitante es más contundente el dato siguiente: el presupuesto de Defensa ascendió en el año 2009 a unos 37.875 millones de dólares; en los próximos tres años se prevé un aumento de los gastos militares en un 60%: de 41.830 millones de dólares en 2010 a 67.014 millones en el año 2013. La mayor parte de las asignaciones presupuestarias se destinarán a la Armada, la Fuerza Aérea y las Tropas Espaciales, «Gastos militares de Rusia crecerán en 60% hasta 2013», *Ria-Novosti*, 30 de julio de 2010, en: <http://sp.rian.ru/onlinenews/20100730/127304570.html>.

(77) Texto completo de la comparecencia en: <http://eng.news.kremlin.ru/news/306>

la reducción de los arsenales nucleares globales, medios de verificación y control y financiación del desmantelamiento de equipos e instalaciones nucleares obsoletos.

### **Consideraciones finales**

La transformación del sistema internacional ha reforzado las posiciones de Rusia y China que amplían las prioridades de su política exterior y aumentan rápidamente sus capacidades militares convencionales y nucleares. En el lado opuesto, Estados Unidos fracasan en su función hegemónica. Esto lleva a reflexiones de alcance: primero, el eje atlántico se debilita gravemente y, segundo, el enemigo estratégico real –una posible coalición formada por Rusia y China– aparece como una amenaza frente al decrecimiento occidental.

Para evitar esta eventual coalición, Estados Unidos trata de consensuar un régimen de seguridad alternativo con Rusia por el que se regulan los principios básicos, las reglas y los procedimientos de resolución de conflictos entre ellos y en relación con el resto de potencias. Este régimen forma parte, y refuerza, porque evita un vacío de poder tras la retirada estratégica de Estados Unidos de Europa, la estructura de seguridad global de la posguerra fría que responde al reparto de zonas geoestratégicas entre Estados Unidos, Rusia y un conglomerado de potencias emergentes.

Estos cambios en la estructura ponen de manifiesto el inexorable cumplimiento de la tesis sistémica del equilibrio. Ahora el sistema internacional se compone de tres regímenes: el euroatlántico hasta este momento hegemónico, el asiático (en manos de China-Rusia-Estados Unidos) en situación de equilibrio precario y el régimen de inestabilidad periférica (India, Pakistán, Irán y Brasil) bajo la influencia decisiva de China y Rusia.

# **ACTIVIDADES DEL CENTRO**

## INAUGURACIÓN DEL XIII CURSO DE ESTADO MAYOR DE LAS FUERZAS ARMADAS (CEMFAS)



El día 1 de septiembre en el aula magna de este Centro, tuvo lugar la inauguración del XIII Curso CEMFAS, este acto estuvo presidido por el excelentísimo señor general del Ejército del Aire, don José Julio Rodríguez Fernández, jefe del Estado Mayor de la Defensa.