

## EVOLUCIÓN DE LA CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA RUSA

POR GONZALO DE MONTOLIU ZUNZUNEGUI

### PREÁMBULO

La celebración de los cincuenta años del final de la Segunda Guerra Mundial, en plena etapa de transición desde la *"posguerra fría"* hacia la articulación de un nuevo orden de seguridad, abrió la puerta, en los pasados años, a un trascendente momento de reflexión acerca de la nueva etapa surgida tras el derrumbamiento del sistema comunista, que tuvo y tiene por centro a la Federación Rusa y a sus potencialidades, al estado de sus procesos de reformas económicas, políticas y sociales, a su vocación de potencia imperial, enclavada entre dos continentes y, de modo muy particular, a su voluntad de cooperación con Occidente y a la consideración que desde este extremo de Europa debía otorgársele.

La unánime voluntad del "nunca más", surgida desde el mismo momento del final de una guerra de auténtico alcance universal que afectó a los cinco continentes y a todos los mares y arrojó un saldo de cincuenta millones de muertos, llevó a las naciones participantes a la redacción y rápida aprobación, en junio de 1945, de la Carta de San Francisco, constituyente de la Organización de las Naciones Unidas. El establecimiento y sucesiva creación de nuevos foros y acuerdos de colaboración en diversos ámbitos, como la Unión Europea Occidental (UEO), la Alianza Atlántica, las Comunidades Europeas, la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (hoy OSCE), el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), entre otras, dieron paso al período más largo de paz del que ha disfrutado Europa a lo largo de toda su historia.

Una etapa de paz —o, más exactamente, de “ausencia de guerra abierta”— que toma por base, sin embargo, el equilibrio de fuerzas de un sistema de bloques enfrentados. En efecto, la Segunda Guerra Mundial supuso la liquidación de las ambiciones totalitarias en Europa Central, pero no así en Europa Oriental y en la Unión Soviética.

La decisiva contribución de la potencia rusa a la derrota del Tercer Reich, motivada por su propia necesidad de supervivencia, se torna en “cobro de réditos” al final de la Guerra, con la exigencia de un control exclusivo en su área de influencia y la subsiguiente articulación de una serie de mecanismos de control que, partiendo del eje que supone la red de partidos comunistas, incluirá también el campo económico y el militar a través del Pacto de Varsovia.

Dirigiendo una rápida mirada a la evolución de Europa en los últimos dos siglos, puede constatarse —en un somero y ya clásico análisis, cuya evocación resulta de particular interés en pleno momento de ingreso en una etapa que muchos analistas han dado en calificar de *consenso estratégico*— que el modelo de resolución de conflictos aplicado en Viena, a partir de 1815, estableció un trato sin revancha y sin aislamiento a la vencida Francia napoleónica, que fue en breve plazo reincorporada al “concierto de naciones” vigente; ello permitió un período de cien años de relativa paz en Europa, hasta la Primera Guerra Mundial.

A la conclusión de ésta, el modelo aplicado por los vencedores a la derrotada Alemania en Versalles, caracterizado por su aislamiento y el cercenamiento de su poderío militar y productivo, otorgó un plazo de sólo veinte años de paz. Este modelo se repite al final de la Segunda Guerra Mundial; el período de paz es aún más corto, pues se instaure desde el principio un nuevo modelo de enfrentamiento, una *Guerra Fría*, caracterizada por la división de Europa en dos bloques (el modelo de Yalta).

El derrumbamiento en 1989 del principal símbolo de la división y del reparto de Europa operados tras la Segunda Guerra Mundial, el muro de Berlín, y la desaparición formal de la Unión Soviética en diciembre de 1991 inclinan la balanza del conflicto de bloques hacia lo que podría calificarse como la victoria “moral y económica” de Occidente y ha venido planteando en los últimos años la cuestión del tratamiento que debe otorgarse al contendiente “vencido”.

Debe tenerse en cuenta que estamos ante un “vencido” que presenta unas características que lo hacen especialmente singular, entre las que pueden destacarse que:

- Cuenta con un puesto de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.
- A pesar de la pérdida de unos cinco millones de kilómetros cuadrados de territorio, ocasionada por el surgimiento de los llamados nuevos Estados independientes, sigue siendo, con sus actuales diecisiete millones de kilómetros cuadrados (más de una décima parte de la superficie terrestre mundial), el país más grande del mundo. Su condición de subcontinente orienta y mantiene a Rusia en una doble vocación, europea y asiática.
- Tiene en torno a 150 millones de habitantes distribuidos en 64 Regiones Autónomas y otras entidades territoriales y su área de influencia próxima —la Comunidad de Estados Independientes— cuenta con otros 110 millones.
- Sus Fuerzas Armadas están integradas por más de 1.240.000 hombres (junto a casi 600.000 efectivos en las Fuerzas paramilitares), cifras que revelan la gran complejidad del proceso de reforma y reducción de efectivos en curso.
- Dispone de un enorme arsenal armamentístico, tanto estratégico como convencional, y cuenta con un amplio Complejo Militar Industrial.
- Cuenta con ingentes reservas en recursos energéticos y, en general, naturales.

El desembarco de 1.600 soldados rusos en Tuzla (Bosnia-Herzegovina) el 12 de enero de 1996, para colaborar con la Fuerza de Implementación (IFOR) comandada por la OTAN en la aplicación de los Acuerdos de Paz de Dayton, en una cooperación que se ha extendido desde el planeamiento estratégico hasta la cooperación operativa, constituyó la primera prueba concreta de que una colaboración leal entre Rusia y la OTAN era posible y podía ofrecer mayores garantías de seguridad para el conjunto del continente que un enfrentamiento abierto o latente, o que una prácticamente inviable vida “espalda con espalda”.

De manera paralela, el diálogo emprendido en el seno de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la elaboración de una Carta de Seguridad Europea, como uno de los principales ejes, junto a la *Plataforma de Seguridad Cooperativa, del Modelo de Seguridad para la Europa del siglo XXI*; el importante compromiso de las instituciones financieras internacionales (fundamentalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) con el proceso de reformas económicas emprendido por Rusia; su integración, como 39º país miembro, en el Con-

sejo de Europa, en febrero de 1996; la entrada en vigor, en diciembre de 1997, del Acuerdo de Cooperación concluido entre Moscú y la Unión Europea y, de manera especialmente significativa, la firma el 27 de mayo de 1997 en París y los posteriores desarrollos del *Acta Fundacional sobre las relaciones, la cooperación y la seguridad mutuas* entre la Alianza Atlántica y Rusia constituyen las más recientes y sólidas pruebas del compromiso de Occidente y del acuerdo por parte de Rusia para establecer una asociación “fuerte, estable y duradera (...) como elemento esencial de la seguridad del área euroatlántica” (1).

Como ha señalado el que fuera Consejero de Seguridad Nacional del Presidente Carter, Zbigniew Brzezinski, “después de la votación por el Senado de los Estados Unidos de la ratificación de la ampliación de la OTAN (a Polonia, Hungría y la República Checa), la siguiente tarea histórica para la comunidad euroatlántica es comprometer a Rusia” (en este esquema de seguridad cooperativa) (2).

Nos encontramos, por tanto, en un momento fundamental en el período de transición de la *posguerra fría* hacia una nueva etapa de seguridad cooperativa, basada en un compromiso o *consenso estratégico* entre los dos contendientes del precedente escenario bipolar. Las vías de cooperación abiertas constituyen una buena base para afirmar que Europa ha aprendido de los errores del pasado y quiere basar la necesaria estabilidad y seguridad de sus pueblos en la colaboración y el diálogo, lo que pasa necesaria e inevitablemente por una Rusia no aislada.

Ello no quiere decir que los pasos dados nos permitan, al día de hoy, declarar solemnemente inaugurada la nueva etapa de consenso, pues en los dos frentes (euroatlántico y ruso) existen todavía importantes dosis de desconfianza y el suficiente respaldo a posturas aislacionistas o ultranacionalistas como para avanzar paso a paso con precaución, sin prisa pero sin pausa, explicando a las respectivas opiniones públicas las razones de este caminar y consolidando cada uno de los avances antes de emprender un nuevo paso.

Dentro de los diversos aspectos cuyo examen puede resultar de interés para avanzar en la comprensión de lo que Rusia ha significado y significa para la seguridad del conjunto de Europa, el presente estudio pretende rea-

---

(1) *Acta Fundacional sobre las relaciones, la cooperación y la seguridad mutuas entre la OTAN y la Federación Rusa*. París, 27 de mayo de 1997.

(2) BRZEZINSKI, Zbigniew. “*International Herald Tribune*”, 4 de mayo de 1998.

lizar un somero repaso por los modelos o concepciones estratégicas que han producido la Unión Soviética y la Federación Rusa en la última mitad de siglo. Debe sin embargo advertirse que, del amplio conjunto de elementos y perspectivas que integran una concepción que pueda ser calificada de estratégica, este trabajo aborda únicamente un aspecto, la evolución de las concepciones de seguridad y modelos de doctrina militar que trasladan, en estas áreas, los principios estratégicos definidos en cada momento.

Resulta especialmente complicado emprender este repaso a través de las distintas concepciones de la seguridad nacional —teniendo en cuenta, además, que nos hallamos ante una gran potencia— sin establecer una permanente relación entre estas propuestas y los modelos de política exterior vigentes en la Unión Soviética y en Rusia en cada etapa, o las diversas y muy dinámicas circunstancias de política interior que condicionan de manera determinante dichas concepciones. La misma premisa ha de establecerse en relación con el estudio detallado de los procesos de reforma militar, precisamente derivados de los documentos doctrinales mencionados.

No obstante, dado que estos elementos se analizan con detalle, de manera monográfica, en otros estudios incluidos en este *Cuaderno*, este capítulo se centra, en primer lugar, en ofrecer un rápido repaso a la estrategia militar soviética durante la *Guerra Fría* (de 1945 a 1991); describe brevemente, a continuación, algunos de los principios establecidos en el marco de la cooperación en materia de seguridad en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), organización que intenta llenar el vacío de todo orden de la etapa “post-soviética”; trata de exponer, más adelante, el tránsito entre estos conceptos y la formulación de los *Principios Básicos de la Doctrina Militar de la Federación Rusa* (de noviembre de 1993); analiza después las estipulaciones del *Concepto de Seguridad Nacional de la Federación Rusa*, aprobado por decreto presidencial en diciembre de 1997 y plantea, finalmente, unas breves conclusiones o consideraciones acerca de esta evolución de las concepciones de seguridad y de los modelos doctrinales militares en Rusia a lo largo del último medio siglo.

## **LA ESTRATEGIA MILITAR RUSA. DEL IMPERIO SOVIÉTICO AL “CONSENSO ESTRATÉGICO”**

En el limitado período de los últimos cincuenta años (extremadamente corto desde una perspectiva histórica), Rusia ha conocido extraordinarios cambios en relación con su propia existencia y peso en el escenario mun-

dial. Así, en esta etapa ha desempeñado, de manera sucesiva, los papeles de: imperio con mayor dominio territorial del mundo; una de las dos superpotencias que han regido los destinos del planeta durante la *Guerra Fría*; una nación que ve derrumbarse las bases ideológicas y económicas en las que basó su desarrollo y el de las naciones de su área de influencia, con el consiguiente alejamiento de estas últimas de su control directo; un actor con frustrada vocación imperial en un nuevo mundo prácticamente unipolar; y, finalmente, el de una nación que, a pesar de conservar un ingente potencial (en recursos naturales y población, entre otros elementos), se ve sometida a profundos problemas estructurales, con un prolongado declive económico y graves crisis políticas internas.

En efecto, la disolución de la Unión Soviética planteó consecuencias muy adversas para Rusia desde el punto de vista geoestratégico. Siguiendo rápidamente el repaso de Brzezinski (3), podemos recordar que las fronteras soviéticas se vieron alteradas severamente en todos los frentes:

- En Occidente, la pérdida de los Estados bálticos —bajo control ruso desde el siglo XVIII— ocasiona la pérdida de los puertos de Riga y Tallinn y limita el acceso de Rusia al mar Báltico, tanto por espacio como por efecto de la climatología, debido a las heladas permanentes durante el invierno en este espacio.
- La pérdida de Ucrania, con sus 52 millones de habitantes y una economía potencialmente rica en agricultura e industria, supone la pérdida de su posición dominante en el mar Negro, donde Odessa había sido la puerta rusa hacia el Mediterráneo.
- También limitan la posición rusa en el área del mar Negro los nuevos Estados caucásicos: Georgia, Armenia y Azerbaiján.
- Siguiendo hacia el sureste, se produjo un cambio similar en la situación de la bahía del mar Caspio —que antes del colapso de la Unión Soviética era literalmente un *lago ruso*— y, en general, en Asia Central. En algunos casos, se produjo un importante retroceso de las antiguas fronteras, que dejaron en manos de estos nuevos Estados importantes recursos minerales y energéticos.
- Finalmente, en Oriente, no se han producido sustanciales cambios en las fronteras, pero el desarrollo emergente de China se percibe en Moscú como una clara pérdida de influencia por su parte en esa zona.

---

(3) BRZEZINSKI, Zbigniew. "The grand chessboard". Págs. 87 a 118. Ver bibliografía.

Este cambio radical ha tenido un reflejo directo en la evolución de las concepciones estratégicas rusas, que han venido cuestionándose en cada etapa acerca de la posición de Rusia en su entorno geopolítico y en el mundo, y un impacto directo en sus Fuerzas Armadas, que han vivido un tránsito paralelo desde el poder imperial, basado en una superioridad en su dotación armamentística y de efectivos, hasta situaciones de grave necesidad, total incertidumbre y profunda desmotivación, con las peligrosas consecuencias de orden social, económico y de seguridad que ello plantea.

Esta dura realidad ha forzado un continuo proceso de adaptación y se ha traducido en la proliferación de documentos doctrinales —que en la mayoría de los casos no han pasado de ser meros proyectos— que han intentado definir los riesgos y amenazas percibidos por la nación con el fin de determinar en cada caso los recursos militares necesarios para hacerles frente.

Estos intentos han chocado en muchas ocasiones con el insalvable obstáculo de la ausencia de un consenso sobre estos extremos en el seno de la propia cúpula política y militar rusa, debido a las diferentes percepciones existentes sobre el marco estratégico a adoptar o, simplemente, a luchas internas de poder. Por todo ello, las concepciones de seguridad y los principios doctrinales que han alcanzado finalmente la aprobación no se han visto posteriormente reflejados, en muchas ocasiones, en los proyectos finales de reforma emprendidos.

### **La estrategia militar soviética durante la Guerra Fría (1945 a 1991)**

Desde la etapa de terror del último estalinismo, a finales de los años cuarenta, y hasta la desaparición de la Unión Soviética, cuatro son los principales acontecimientos que, en apretada síntesis, marcan este importante período histórico desde el punto de vista militar.

El primero de ellos, que condiciona de manera determinante las concepciones estratégicas elaboradas por Moscú, es la *carrera armamentística* que la Unión Soviética entabla con Estados Unidos durante cuatro décadas, desde el final de los años cuarenta hasta los últimos años ochenta. Esta rivalidad directa, que tiene también su reflejo en la *carrera espacial* y en los campos tecnológico e industrial, constituye la *punta de lanza* de una batalla ideológica a escala universal y demanda la aportación, por parte de las autoridades soviéticas, de ingentes recursos económicos y humanos que van conformando un impresionante Complejo Militar Industrial.

A lo largo de los años setenta y ochenta, desde Moscú se realiza un enorme esfuerzo para proyectar el poder soviético hacia el Caribe, Oriente Medio y África, en paralelo con esa voluntad expansiva del modelo comunista y con una concepción imperialista. Ello se traduce igualmente en importantes requerimientos para las Fuerzas Armadas.

Más adelante, resulta agotador para la Unión Soviética —desde el punto de vista material, pero también moral o psicológico— el conjunto de esfuerzos consumidos por la campaña de Afganistán, que se prolonga durante el decenio de 1979 a 1989.

El último jalón en este apresurado repaso lo constituye el repentino colapso de la Unión Soviética, seguido de notables desórdenes sociales, una profunda crisis económica y, como trágica culminación de esta etapa, la sangrienta y humillante guerra de Chechenia.

En el campo de la estrategia militar, varias son las cuestiones que —siguiendo a Stephen J. Cimbala (4)— centran, en esencia, el debate desde el punto de vista conceptual y operativo en esta etapa situada entre el final de la *Segunda Gran Guerra* y 1991: 1) la naturaleza del ataque sorpresa y el papel de la sorpresa y el engaño en la estrategia militar; 2) el papel de la *carrera nuclear* en relación con la anticipación del ataque sorpresa y la anulación del riesgo de guerra involuntaria; 3) la evolución, en las valoraciones soviéticas, del significado de lo defensivo y su relación con las nuevas tecnologías y conceptos sobre disuasión convencional; y 4) el estudio de la llamada *Revolución en Asuntos Militares* en el planeamiento militar de la etapa soviética y rusa.

En relación con el primer aspecto, la doctrina militar soviética situaba la sorpresa entre los más importantes principios del arte militar. Como recuerda Cimbala, esto es comprensible si tenemos en cuenta que el éxito alemán en las fases iniciales de la *Operación Barbarroja*, lanzada contra los pobremente preparados distritos militares fronterizos de la Unión Soviética, en junio de 1941, encontró al liderazgo político soviético totalmente fuera de guardia.

Un importante componente de la sorpresa era el engaño (*maskirovka*), entendido en el pensamiento militar soviético en un sentido amplio. Una

---

(4) CIMBALA, Stephen J. "The Cold War and the Soviet military strategy". The Journal of Slavic Military Studies. Septiembre 1997. Ver bibliografía.

implicación de este principio para los planificadores soviéticos de la *Guerra Fría* residía en que el mando y control de fuerzas amigas, incluyendo las etapas iniciales de organización de las fuerzas, debía de ser escondido o llevado a cabo con la máxima discreción, hasta el límite posible.

La naturaleza del engaño, tanto previamente como durante el período inicial de reunión de fuerzas o preparación de un ataque, cobró mayor importancia cuando la amenaza de las armas nucleares se planteó directamente a los potenciales atacantes o defensores soviéticos. En este contexto, la desinformación (*dezinformatsiya*) debería permitir al liderazgo soviético explotar las divisiones existentes en una coalición enemiga, entre cuyos miembros no existiera un consenso sobre los objetivos o los métodos a alcanzar. El engaño, en definitiva, tuvo su aplicación en los niveles estratégico, operativo y táctico del planeamiento militar soviético.

Por otra parte, las consecuencias extraídas de la campaña de Manchuria (cuyo planeamiento se inició en marzo de 1945) para la evolución del pensamiento militar soviético durante la *Guerra Fría* tuvieron una doble vertiente: en primer lugar, se demostró la importancia del recurso a la sorpresa, posteriormente utilizado ampliamente y, por otra, se comprobó que una operación esencialmente defensiva en un teatro principal podía convertirse rápidamente en la base para el lanzamiento de una operación ofensiva, con una alta probabilidad de éxito. Además, con el armamento nuclear estratégico, esta transición desde las posiciones defensivas a las ofensivas se lleva a cabo en cuestión de minutos.

Por cuanto se refiere a la *carrera nuclear*, se hizo evidente tanto para el liderazgo político soviético como para sus oponentes de la OTAN — especialmente tras la crisis de los misiles cubana— que las armas nucleares no eran realmente “utilizables” en la guerra, aunque resultaban útiles para la disuasión. Esta aceptación de la *disuasión concertada* se convirtió en un principio generalmente aceptado durante el período de negociaciones de los acuerdos SALT I, al final de los años sesenta y principios de los setenta.

Otro hecho que define la visión soviética de la disuasión puede apreciarse en el discurso de Breznev en Tula, en enero de 1977, en el que el líder soviético expresó la renuncia a la superioridad nuclear como un objetivo de la política soviética. A pesar de ello, existen numerosos pronunciamientos de teóricos militares soviéticos en los que muestran su resistencia a aceptar la idea de la autolimitación en los despliegues nucleares por razón del control de armamentos.

Por cuanto se refiere a la estrategia militar defensiva, puede reseñarse que, en los años sesenta, existía la convicción general en el liderazgo militar soviético de que una guerra entre el este y el oeste se convertiría, en un breve plazo, en una guerra nuclear. Al final de los años ochenta, de acuerdo con las líneas maestras dadas a conocer por Gorbachov, la doctrina militar debía poner el énfasis en la prevención (*predotvrashchat*) de la guerra y, con este objetivo, el liderazgo político debía evitar las movilizaciones provocativas, que invitaran al enemigo a perseguir la superioridad.

Finalmente, el concepto de la *Revolución en los Asuntos Militares* —acuñado por los planificadores y analistas militares estadounidenses— comprende una transformación del conjunto de las relaciones entre los ejércitos y la tecnología. En relación con esta revolución en curso, las Fuerzas Armadas rusas se enfrentan a unas exigencias casi antitéticas: la modernización frente a la posibilidad de “guerras de alta tecnología”, por una parte, y la preparación frente a conflictos de carácter étnico-nacionalista y conflictos de baja intensidad, por otra. El problema de cara al futuro próximo es determinar si Rusia dispone de los recursos para afrontar ambos retos, lo que, en las actuales circunstancias, parece difícil.

Este esquemático repaso por algunas de las claves que han determinado la evolución de la estrategia militar soviética desde el año 1945 hasta nuestros días, tiene su reflejo directo en las diferentes definiciones de la doctrina militar. Así, con anterioridad a 1985, la doctrina militar se concibe como el “conjunto de concepciones dirigidas a la preparación y dirección de la guerra”.

En 1987, con ocasión de la formulación de la *Declaración de los Países del Pacto de Varsovia sobre la Doctrina Militar* (mayo de 1987), la anterior concepción se completa con dos elementos fundamentales: el énfasis en las operaciones defensivas y la prevención de la guerra.

En 1990, la doctrina militar se define como un “sistema de concepciones fundamentales, oficialmente acordadas, sobre la prevención de la guerra, el desarrollo militar, la preparación de los sistemas de defensa del país y el entrenamiento de las Fuerzas Armadas de la Unión Soviética, para hacer frente a la agresión, así como a la posibilidad de emprender un combate armado para defender la patria socialista”.

En noviembre de ese año 1990, el Presidente Yeltsin señalaba, en un discurso pronunciado en Kiev, que “Rusia no aspira a convertirse en el centro de una suerte de imperio (...); la historia nos ha enseñado que la

gente que domina sobre otros no puede ser afortunada". Esta declaración ratifica el fin de un espíritu imperial que, no obstante, algunos perciben renacer en el marco de la Comunidad de Estados Independientes, a partir de 1991.

Finalmente, en 1993, la doctrina se concibe como un "sistema de concepciones adoptado oficialmente por el Estado para la prevención de guerras y conflictos armados, el desarrollo organizativo militar, la preparación defensiva del país, la organización de medidas frente a las amenazas a la seguridad militar del Estado y la utilización de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa y otras tropas para la defensa de los intereses vitales de la Federación".

Antes de analizar las estipulaciones fundamentales que recogen las concepciones doctrinales de 1993 y 1997, merece la pena detenerse, siquiera brevemente, en el proceso de creación y vertebración en la Comunidad de Estados Independientes.

### **La CEI: ¿bloque defensivo? (1991-1997)**

No podemos abordar un estudio acerca de las concepciones estratégicas y doctrinales en materia defensiva sin hacer referencia al proceso de creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), organización que se va dotando de un importante acervo declarativo en materia militar a partir de 1991. Esta será, por tanto, la vertiente a la que se hará breve referencia, teniendo en cuenta que otras dimensiones de la CEI son estudiadas en otros trabajos de este *Cuaderno*.

Como concluye De Nevers (5), tras la desintegración de la Unión Soviética, el liderazgo militar ruso pretende preservar la mayor parte del territorio del antiguo imperio como un espacio de defensa colectivo por varias razones: 1) preservar la estabilidad en Rusia y en toda la antigua Unión Soviética; 2) mantener las amenazas potenciales lo más alejadas posible del corazón de Rusia; 3) el cambio de sus antiguas bases y estrategias militares requeriría muy importantes esfuerzos y gastos; 4) las fuerzas más conservadoras dentro de las Fuerzas Armadas se resisten a aceptar que el colapso de la Unión Soviética deba tener carácter permanente.

Estas motivaciones de partida desde la esfera militar se ven acogidas por el liderazgo político ruso y de otras nuevas Repúblicas —aunque siem-

---

(5) DE NEVERS, René. "Russia's strategic renovation". Pág. 51 y ss. Ver bibliografía.

pre con el evidentemente decisivo impulso de Moscú—, produciendo como resultado el amplio cuerpo legal al que hacíamos referencia. Este *corpus* está integrado por una serie de acuerdos-marco o textos fundamentales de referencia y un importante número de declaraciones, protocolos y anexos que desarrollan aspectos específicos en materia de cooperación militar entre los integrantes de la CEI.

Entre los primeros cabe citar el propio Acuerdo sobre la creación de la CEI, adoptado en Minsk el 8 de diciembre de 1991; el Protocolo de desarrollo de dicho acuerdo (Alma Ata, 21 de diciembre de 1991); un nuevo Acuerdo de Minsk (de 30 de diciembre de 1991), que desarrolla el papel del Consejo de Jefes de Estado, y sendas resoluciones adoptadas en Moscú (16 de enero de 1992) y nuevamente en Minsk (14 de febrero de 1992), que confirman los objetivos de las anteriores declaraciones y avanzan en la vertebración de la CEI. Entre otras declaraciones en los años intermedios, merecen ser destacados los acuerdos adoptados en 1996 con Belarus, por el que se crea la *Comunidad de Repúblicas Soberanas* y con Kazajstán, Belarus y Kirguizstán, en el que se declara la voluntad de conformar, a largo plazo, una *Comunidad de Estados Integrados*. Finalmente, cabe resaltar el importante cambio de orientación que sufre la CEI con ocasión de la cumbre celebrada en Kishinev (Moldavia), el 23 de octubre de 1997.

Por cuanto hace referencia a los convenios específicamente referidos a asuntos militares, pueden resaltarse el Acuerdo sobre medidas conjuntas acerca del arma nuclear (Alma Ata, 21 de diciembre de 1991); la Decisión sobre la creación del Consejo de Ministros de Defensa de la CEI (Minsk, 14 de febrero de 1992), o, desde luego, el Tratado de Seguridad Colectiva, suscrito en Tashkent el 15 de mayo de 1992 y que constituye un intento de “oponer” un bloque defensivo a la OTAN.

El Tratado de Tashkent es desarrollado por un *Acuerdo sobre la adopción del Estatuto del Consejo de Seguridad Colectiva* (Moscú, 6 de julio de 1992) y por el *Acuerdo sobre el Concepto de Seguridad Militar de los Estados Miembros de la CEI* (Bishkek, 9 de octubre de 1992), que recoge en esencia algunas formulaciones incorporadas al documento sobre los *Principios Básicos de la Doctrina Militar de la Federación Rusa* (aprobado en noviembre de 1993).

El *Concepto de Seguridad Militar* de octubre de 1992 está integrado por un breve preámbulo y tres apartados. El primero recoge los principios de la política militar de los Estados miembros de la CEI; el segundo se refiere

a los fundamentos de la defensa colectiva y el tercero enumera brevemente unas directrices básicas para el desarrollo militar y de las Fuerzas Armadas Conjuntas de los Estados miembros.

Entre los principios de mayor interés enunciados en este documento pueden señalarse: la constatación acerca de la relajación de la tensión que caracterizó la etapa del enfrentamiento bipolar en la esfera internacional; el desarrollo de los procesos de desmilitarización y la progresiva sustitución de la situación de *Guerra Fría* por la cooperación y el diálogo constructivo.

No obstante, señalado esto, el documento añade que no pueden excluirse totalmente en nuestros días los posibles intentos de algunos países o grupos de países de perseguir el dominio regional o global y la obtención de una posición especial en el sistema mundial por causa de su potencial estratégico-militar, económico o científico-técnico.

En relación con los factores políticos internos, el *Concepto de Seguridad Militar* constata que la situación en la CEI es inestable y que existe un "riesgo considerable" de estallido de varias crisis en la cercanía de las fronteras exteriores de la CEI.

Tras rechazar las "nociones obsoletas sobre la omnipotencia de la fuerza militar", el documento formula su política en materia de seguridad, partiendo de la enumeración de una serie de principios de evaluación de riesgos. Así, destaca la poca probabilidad de un conflicto mundial con empleo del arma nuclear; la tendencia a la reducción de las posibilidades de un conflicto convencional de largo alcance; el todavía alto riesgo de que conflictos militares y de otro orden generen guerras locales; el existente riesgo potencial de un apoyo exterior de fuerzas que pretendan socavar la unidad de la CEI; la permanencia de la amenaza planteada por la proliferación de armamento de destrucción masiva y el terrorismo internacional y, finalmente, el riesgo a la seguridad colectiva planteado por los problemas internos no resueltos.

A continuación, el documento destaca los múltiples lazos de unión de los pueblos de la CEI y formula como objetivos de la política militar la limitación de las amenazas militares y el refuerzo de la estabilidad en la CEI y en el mundo. A su vez, señala que los objetivos de la CEI son meramente defensivos y están únicamente dirigidos a la prevención de la agresión. En este sentido, formula varios compromisos de no iniciación de acciones militares y de renuncia a la utilización en primer lugar del arma nuclear, y

muestra la disposición de la CEI para cooperar con la OTAN y para participar en las acciones internacionales desarrolladas en conformidad con la Carta de la ONU. Finalmente, proclama también el compromiso de limitar las Fuerzas Armadas de la CEI en función del principio de "suficiencia razonable" para mantener una "capacidad defensiva fiable" en los Estados de la CEI.

Esta voluntad de tener una presencia militar en el espacio de la CEI es formulada oficialmente en enero de 1994 por el ministro ruso de Asuntos Exteriores, Andrei Kozyrev, hasta entonces defensor de la línea "pro-occidental"; Kozyrev señalaba entonces que Rusia "debe preservar su presencia militar en las regiones que han estado en su esfera de intereses durante siglos". De igual modo, el Presidente Yeltsin recordaba en el mismo año 1994, en su discurso de año nuevo, que "en la CEI (...) estamos tan indisolublemente ligados por la historia, la economía y un único destino, que simplemente no es posible para nosotros el vivir separados".

La siguiente etapa a destacar en este avance gradual la constituye el documento sobre el *Curso estratégico de la Federación Rusa respecto a los países de la CEI*, aprobado el 14 de septiembre de 1995 por el Presidente Yeltsin. Este documento determina los objetivos de Rusia en la CEI, al señalar que "el principal objetivo de la política de Rusia hacia la CEI es la creación de una asociación de Estados integrada económica y políticamente, capaz de reclamar el lugar que le corresponde en la comunidad mundial (...), con el fin de consolidar a Rusia como la fuerza que lidere la formación de un nuevo sistema de relaciones políticas y económicas interestatales en el territorio post-soviético".

Rusia, por tanto, se reserva un papel dominante en esa entidad que, por otra parte, además de contar ya con un Mando Militar Común, va desarrollando una doctrina propia. Esta doctrina tiene un especial desarrollo en materia de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en las que las Fuerzas Armadas rusas juegan un papel decisivo. Ya a comienzos de 1993, tanto el Presidente como el ministro de Exteriores comenzaron a señalar que la comunidad internacional debía reconocer a la antigua Unión Soviética como una zona de "interés vital" para Rusia. En un discurso ante la ONU, en septiembre de ese año 1993, Kozyrev señalaba que la ONU necesitaba desarrollar una estrategia general sobre la "imposición de la paz".

A comienzos de 1996 y en parte por ese proceso de estructuración creciente de la CEI, impulsado desde las máximas instancias políticas, la

Duma rusa llegó a declarar inválida la disolución de la Unión Soviética. También en 1996 se produce la firma de los acuerdos sobre la Comunidad de Repúblicas Soberanas y la Comunidad de Estados Integrados, a los que se ha hecho referencia.

Sin embargo, a pesar de los avances mencionados en materia de vertebración militar en la CEI, esa profusión declarativa llega a agotarse en sí misma, dando paso a un importante cambio de orientación con ocasión de la cumbre de la CEI celebrada en Kishinev (Moldavia) el 23 de octubre de 1997. En este encuentro se destacan nuevamente los importantes lazos históricos y de todo orden que unen a las Repúblicas integrantes de la CEI, pero se opta por poner el acento en la vertiente económica de la integración, frente a las materias militares y defensivas.

Por otra parte, las —al menos— cinco diferentes “velocidades de integración” existentes a finales de 1997 en el seno de la CEI (desde Belarus a Ucrania) hacían muy difícil un avance coordinado en todas las áreas en las que Moscú pretendía avanzar. Puede decirse, por tanto, que en Kishinev se cierra el ciclo, iniciado en 1991, que pretendía hacer de la CEI, ante todo, un núcleo (o “bloque”) militar de naciones que oponer a la OTAN y otras alianzas defensivas.

### **Principios Básicos de la Doctrina Militar de la Federación Rusa (noviembre 1993)**

De manera paralela a los avances de integración en la CEI que han sido descritos, en Rusia se intenta dar a luz, ya desde 1991, un documento que recoja los principios básicos de la Doctrina Militar de la Federación, ante la nueva situación geoestratégica. Tras el estudio de varios borradores en 1992 y 1993, se produce finalmente la rápida aprobación del documento tras dos reuniones del Consejo de Seguridad (3 de marzo y 6 de octubre de 1993); esta aprobación se realiza sin trámite parlamentario, con el impulso que produjeron los graves sucesos acontecidos en octubre de ese año.

Superados estos trámites, el Consejo de Seguridad de la Federación Rusa aprobó el 2 de noviembre de 1993 el documento titulado *Principios Básicos de la Doctrina Militar de la Federación Rusa*, que fue aprobado por el decreto presidencial número 1833, de 2 de noviembre de 1993.

El documento constituye una parte del Concepto Global de Seguridad, junto con los Fundamentos de la Política Exterior (aprobados por el Presi-

dente Yeltsin en abril de 1993), el Concepto de Seguridad Económica, el de Seguridad de la Información o el de Seguridad Ecológica. Puede afirmarse que este Concepto Global tiene vocación de verdadero “modelo estratégico”; no obstante, como se apuntó anteriormente, en este estudio nos centraremos en la doctrina militar.

El documento de *Principios Básicos* tiene una vocación transitoria (debido al estadio de formación del nuevo Estado ruso y a la conformación de un nuevo sistema de relaciones internacionales), aunque a la vez una voluntad de cierta permanencia, pues en el mismo no se determina plazo alguno para su expiración. Se compone de 23 páginas y constituye la primera formulación de este género, pues en la etapa soviética, antes estudiada a este respecto, la Doctrina Militar constituyó siempre un concepto, más que un documento.

El texto se compone de tres secciones, relativas a los aspectos políticos, aspectos militares generales y aspectos militares técnicos y económicos, además de una introducción y una conclusión. En la introducción se señala que el documento constituye una parte integrante del Concepto de Seguridad de la Federación Rusa y se declara su vocación de servir de referente para el período transitorio a que se ha hecho mención.

La afirmación más destacada de la sección relativa a los principios políticos es que Rusia no considera a ningún Estado o coalición de Estados como su potencial enemigo. Junto a ello, se reiteran algunos principios ya recogidos en el *Concepto de Seguridad Militar* de la CEI de octubre de 1992 acerca del principal objetivo político de Rusia, definido como la prevención de la guerra y los conflictos armados. En este apartado se expresa igualmente el compromiso de que Rusia no usará la fuerza excepto cuando la nación o sus aliados sean atacados y se establece el principio democrático de primacía política en los asuntos militares.

En el apartado dedicado a los aspectos militares se indica que el principal objetivo de Rusia es la prevención de la escalada de un conflicto armado convencional hacia una guerra nuclear y hacia el uso de armas de destrucción masiva. Las capacidades nucleares rusas son consideradas únicamente como medios políticos de disuasión. También se incluye en esta sección una estipulación por la que Moscú se reserva el derecho al “primer uso” de su arsenal nuclear en determinadas circunstancias (ataque de países dotados de armamento nuclear o sus aliados, o bien de una alianza).

El último apartado, relativo a los aspectos militares técnicos y económicos, recoge la prioridad otorgada al objetivo de equipar a las Fuerzas Armadas rusas con los más avanzados recursos.

Finalmente, tras señalar que la Federación Rusa garantiza la puesta en práctica de los contenidos básicos de la Doctrina Militar, con “estricta observancia de la Carta de las Naciones Unidas”, en la conclusión se recalca la “estricta orientación defensiva” de las actividades destinadas a garantizar la seguridad militar de la Federación Rusa y sus aliados, y resalta el compromiso de Rusia con los objetivos de evitar las guerras y conflictos armados, el desarme universal, la eliminación de los bloques y la defensa de los ideales del humanismo, la democracia, el progreso social y la paz y seguridad universales.

En cuanto a la valoración que puede hacerse del texto, cabe mencionar, como elementos más destacables, la constatación acerca de la etapa de profunda transición en que se encuentra el Estado ruso y la posibilidad de empleo del arma nuclear, junto al abandono del principio de “no utilización en primer lugar”, que se estima como la única solución ante la complicada situación de las Fuerzas Armadas. En las declaraciones de los máximos responsables políticos y militares, al dar a conocer este documento, se señalaba que, tras la culminación del proceso de reforma militar, podría plantearse la posibilidad de retomar este principio.

Por otra parte, en relación con la posibilidad de empleo de tropas del Ministerio de Defensa en el interior del país, el documento clarifica y justifica la actuación del Ministerio de Defensa en los sucesos de octubre de 1993, al establecer que corresponde al Presidente decidir sobre el empleo de dichas fuerzas.

En relación con otro aspecto, el texto no señala un límite máximo en el número de efectivos de las Fuerzas Armadas, haciéndolo depender de las circunstancias políticas, económicas, etc. Ello rompe con el límite máximo del 1% de la población contemplado en la Ley de Defensa aprobada por el Soviet Supremo.

Finalmente, cabe resaltar que en el documento se recoge la posibilidad de empleo de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Mantenimiento de la Paz realizadas bajo mandato de la ONU, sin más prevenciones, aunque, como se apuntaba en el apartado anterior, Moscú pretendía la “exclusividad” en el desempeño de estas operaciones en el territorio de la antigua Unión Soviética.

En 1994 y hasta la formulación del Concepto de Seguridad Nacional, en diciembre de 1997, uno de los debates que centran las objeciones y preocupaciones de Rusia en materia de defensa es el anuncio por la OTAN de su disposición para iniciar un proceso de ampliación hacia las naciones de Europa Central y Oriental que habían solicitado reiteradamente desde 1991 la incorporación al *Pacto Euroatlántico*.

Se producen, en estos años, numerosas muestras de la radical oposición de Moscú al acercamiento de las fronteras de la OTAN hacia el territorio ruso. Destacamos, entre todas, las expresadas por el entonces ministro de Defensa ruso, Igor Rodionov. En un artículo publicado el 28 de noviembre de 1996 (6), Rodionov enumeraba las posibles reacciones de Moscú ante la ampliación de la OTAN, entre las que señalaba: 1) la revisión de la Doctrina Militar rusa; 2) la intensificación de los esfuerzos para crear una alianza defensiva, incluyendo “no sólo a países de la CEI”; 3) el refuerzo de los grupos de fuerzas del sur, oeste y noroeste, fuera de las estipulaciones del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE); 4) la “redirección” de misiles rusos hacia los nuevos miembros de la OTAN y 5) la no observación de los compromisos por los acuerdos START ni en el marco de la Asociación para la Paz (APP).

A pesar de la pervivencia del radical desacuerdo ruso sobre la ampliación, se llega —con la oposición de relevantes miembros de la cúpula militar y política rusa— a la firma del *Acta Fundacional sobre las relaciones, la cooperación y la seguridad mutuas* (París, 27 de mayo de 1995), con la que se inaugura una nueva etapa de diálogo y cooperación entre la Alianza Atlántica y Rusia.

### **Concepto de Seguridad Nacional de la Federación Rusa (diciembre 1997)**

El proceso de elaboración del Concepto de Seguridad Nacional de Rusia aprobado en diciembre de 1997 se remonta, cuando menos, a 1993, cuando el Consejo de Seguridad inició el proyecto de desarrollar una serie de doctrinas sobre diversos aspectos de seguridad, como el militar, económico, la información, los recursos esenciales, etc.

---

(6) RODIONOV, I. Artículo publicado el 28 de noviembre de 1996 en el suplemento “*Voyennoye Obozreniye*”, de la “*Nezavisimaya Gazeta*”.

El Consejo tenía el proyecto de utilizar estos documentos como base para la elaboración de un Concepto de Seguridad Nacional de Rusia que incluyera todos esos elementos. Cuando este objetivo se mostró imposible de alcanzar, el Consejo se planteó la estrategia opuesta: elaborar primero un documento global, del que pudieran deducirse y desarrollarse las doctrinas parciales.

A comienzos de 1996, el Consejo había elaborado al menos dos borradores del Concepto: uno, bajo la supervisión de Yuri Baturin (entonces Consejero de Seguridad Nacional) y otra versión impulsada por el entonces Vicesecretario del Consejo de Seguridad, Valeri Manilov. Ambas versiones se entremezclaron en un intento de coordinación e integración y el proyecto fue “congelado”.

Durante su corta etapa como Secretario del Consejo de Seguridad (cuatro meses, hasta octubre de 1996), el actual Gobernador de la región de Krasnoyarsk, Teniente General retirado Aleksander Lebed, intentó promover su propia versión del Concepto, intento que fue igualmente “aparcado” tras su destitución. Cuando Ivan Rybkin fue designado como sustituto del General Lebed, retomó la idea y elaboró un Concepto de Seguridad —según parece, no es sino una “refundición” de textos ya existentes— que fue aprobado por el Consejo de Seguridad el 7 de mayo de 1997 y posteriormente por el Presidente bajo la cláusula “de principio”, esto es, como base de trabajo.

Debido a la necesidad que se percibía de contar con un marco doctrinal que sustituyera a la Doctrina Militar de 1993 —considerada como poco adecuada—, el texto, cuya elaboración fue inicialmente paralizada, se aprobó finalmente, con algunas modificaciones, por el Decreto presidencial número 1300 de 17 de diciembre de 1997, que fue publicado en el diario oficial, la *Rossiyskaya Gazeta*, el 26 de diciembre de 1997:

***Decreto del Presidente de la Federación de Rusia de aprobación de la Doctrina de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia.***

*“Con el fin de consolidar los esfuerzos de los órganos federales del Estado, los órganos del Estado de los Sujetos de la Federación de Rusia, las organizaciones y los ciudadanos de la Federación de Rusia, dirigidos a garantizar los intereses nacionales y la seguridad de la Federación de Rusia,*

**RESUELVO:**

- 1. Aprobar la Doctrina de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia, que se adjunta.***

2. *Los órganos federales del Estado y los órganos del Estado de los Sujetos de la Federación de Rusia se regirán por las disposiciones de la Doctrina de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia en su práctica habitual y durante la redacción de documentos destinados a garantizar los intereses nacionales de la Federación de Rusia.*
3. *Encargar al Secretario del Consejo de Seguridad de la Federación de Rusia:*
  - *la preparación de informes, análisis, valoraciones y pronósticos sobre la situación político-militar e internacional de Rusia.*
  - *la redacción de directivas del Presidente de la Federación de Rusia dirigidas a las altas autoridades del Estado y a los órganos federales del Poder Ejecutivo para la realización de la Doctrina de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia.*
4. *Encomendar al Secretario del Consejo de Seguridad de la Federación de Rusia el control del cumplimiento de las directivas del Presidente de la Federación de Rusia que se mencionan en el apartado 3 del presente decreto.*

*El Presidente de la Federación de Rusia.*

*Firmado, BORIS YELTSIN*

*Moscú, El Kremlin. 17 de diciembre de 1997*

*Nº 1300*

Con ocasión de la publicación de este decreto, diversos expertos destacaron el mayor interés que revestían algunos elementos del decreto en sí frente a la propia Doctrina, por el fortalecimiento que suponía para el Consejo de Seguridad y para la figura de su Secretario. La labor de asesoramiento en los campos citados en el decreto estaba limitada anteriormente al Ministerio de Asuntos Exteriores y al Servicio de Inteligencia Exterior. Junto a esa competencia, se recoge la posibilidad de que el Secretario del Consejo de Seguridad publique directivas en nombre del Presidente, que serán respaldadas con la firma de éste.

El texto de la Doctrina había sido aprobado por el Consejo de Seguridad ya en el mes de mayo, mientras que el decreto suscitó importantes desavenencias de diferentes ministerios, lo que retrasó su aprobación. La Doctrina consta de un párrafo introductorio, que define el carácter de la Doctrina como un documento político de referencia, y de cuatro grandes

apartados, relativos a: la posición de Rusia en el mundo; los intereses nacionales de Rusia; las amenazas a la seguridad nacional de la Federación Rusa (más amplio que los anteriores) y un último apartado (el más extenso de todos) titulado “Defendiendo la seguridad nacional de la Federación Rusa”.

En el apartado I se constata que la influencia de Rusia en los asuntos internacionales ha descendido y se dibuja, al igual que en textos conceptuales o doctrinales ya mencionados, lo que podría denominarse como el “cuadro de amenazas y riesgos”. Así, se señala que las principales amenazas planteadas a Rusia son internas, más que amenazas externas procedentes de ejércitos extranjeros; que la principal amenaza interna de Rusia es la crisis económica; que el riesgo de una agresión a gran escala contra Rusia está virtualmente ausente en el futuro previsible y que las guerras locales y los conflictos armados en las cercanías de las fronteras de Rusia constituyen la mayor amenaza real.

También se insiste en que la perspectiva de ampliación de la OTAN hacia el este es inaceptable para Moscú, pues constituye una amenaza para la seguridad nacional de Rusia y se establece que la principal misión de las Fuerzas Armadas es garantizar la disuasión nuclear, con el fin de prevenir guerras nucleares o conflictos convencionales de gran escala o de carácter regional, así como poner en práctica acuerdos de alianza.

El Concepto recoge, a continuación, la afirmación de que Rusia no persigue el mantener una paridad con los principales Estados, por lo que se orienta hacia una disuasión realista. En relación con el uso del arma nuclear, el documento señala que “Rusia se reserva el derecho a utilizar todas las fuerzas y sistemas a su disposición, incluyendo armamento nuclear, si la provocación de una agresión armada constituye una amenaza a la actual existencia de la Federación Rusa como un Estado soberano independiente”. También incluye el texto referencias a la necesidad de preservar la unidad federal y a la necesidad de proteger determinados sectores económicos, considerados estratégicos, del control de corporaciones o particulares extranjeros.

En definitiva, resulta de interés destacar la convicción que recoge el texto relativa a la posibilidad de descartar en un futuro previsible la amenaza de una agresión a gran escala contra Rusia (aunque esta afirmación estaba ya contenida en documentos anteriores, que han sido analizados). Muestra, asimismo, el papel fundamental que Moscú atribuye a las fuerzas nucleares como elemento de disuasión de los conflictos de nivel estraté-

gico o convencional, aunque evita pronunciarse sobre cuestiones como las intenciones o casos en que Rusia iniciaría los preparativos para un conflicto a gran escala.

El Concepto es, en este sentido, similar a otros documentos de este tipo en cuanto a su naturaleza política. Incluye, por ello, muchas afirmaciones vagas e incluso contradictorias, evita definir términos clave —como qué entiende exactamente la Federación Rusa por conflictos regionales y locales— y no hace ninguna referencia a la relación con la OTAN (7)—únicamente señala que la prevista ampliación va contra los intereses de seguridad de Rusia.

En conclusión, puede señalarse que el Concepto recoge algunas afirmaciones de principio interesantes, pero que una lectura detallada no ofrece las claves reales sobre las prioridades de seguridad nacional de Rusia. En cualquier caso, algunos autores señalan que, aunque estas prioridades estuvieran clara y concretamente definidas, en la actual situación de Rusia no se dan las condiciones de firme liderazgo y clara voluntad política para llevar a cabo esos objetivos.

A pesar de todo ello, resulta necesario el estudio de este marco de principios definido por Rusia, teniendo en cuenta su condición de gran potencia militar y las enormes potencialidades que encierra (a las que se ha hecho repetida referencia a lo largo del presente estudio); además, debe tenerse en cuenta que este corolario de principios, que supuestamente habrá de actualizarse anualmente, define el marco en el que se está llevando a cabo la delicada y trascendente reforma militar.

## CONSIDERACIONES FINALES

Las diferentes concepciones estratégicas y documentos de doctrina militar elaborados primero por la Unión Soviética y, de modo especial, los más estructurados documentos conceptuales y doctrinales producidos por las instituciones rusas intentan responder —como todos los textos de esta naturaleza— a las mismas preguntas: ¿Qué es la URSS/Rusia? ¿Cuál es su lugar en el mundo? ¿Cómo hacer frente a los retos que se le plantean

---

(7) Este elemento fue destacado por el diputado alemán Karsten Voigt en su ponencia “*La agenda transatlántica y la nueva OTAN*”, presentada ante la Asamblea del Atlántico Norte (Barcelona, mayo de 1998).

y perseguir sus intereses? ¿Cómo adecuar los medios defensivos a esos riesgos?. En cualquier caso, frente a la etapa soviética sí podría concluirse, en coincidencia con el primer Ministro de Asuntos Exteriores de la Rusia post-imperial, Andrei Kozyrev, que, en nuestros días, “la geopolítica está reemplazando a la ideología”.

En un sentido general, puede decirse, con Brzezinski (8), que son tres las amplias y parcialmente solapadas opciones estratégicas que podía seguir Rusia tras el colapso de la Unión Soviética: 1) dar prioridad a una asociación estratégica con Estados Unidos, lo que para alguno de sus adherentes significa de hecho el acuerdo sobre un “condominio global”; 2) poner el énfasis en el “extranjero próximo” como preocupación principal de Rusia, opción defendida, a su vez, en diferentes grados: desde un área de cooperación económica controlada por Moscú, hasta la restauración de algún modo de control “imperial” que permita oponerse a Estados Unidos y a Europa Occidental en igualdad de condiciones; y 3) la creación de “contra-alianzas” en Eurasia con el fin de limitar el dominio de EEUU en esta zona (en una orientación que se mostró inicialmente ya en el siglo XIX).

La primera opción fue la dominante en el inicio de la etapa Yeltsin; la segunda empezó a imponerse poco después, en parte como reacción a las prioridades geopolíticas establecidas por el Presidente y su equipo; la tercera inició su aplicación más adelante, en mitad de los años noventa, como reacción a unas prioridades juzgadas como poco claras y fracasadas.

Dentro de esta tercera opción, el Presidente Yeltsin ha proclamado en varias ocasiones la existencia de una “convergencia estratégica” con China (9) (nación con la que Rusia comparte 4.300 kilómetros de frontera, origen de incesantes disputas en los últimos 300 años), aunque los acuerdos alcanzados y las iniciativas emprendidas hasta el momento no permitan afirmar que la Federación Rusa haya adoptado de manera esencial esta opción. El actual Primer Ministro, Primakov, es ciertamente por formación un orientalista, pero también un político pragmático, consciente de la grave crisis que atraviesa su país y de la conveniencia de establecer una

---

(8) BRZEZINSKI, Zbigniew. *“The grand chessboard”*, op. cit.

(9) Hasta el momento, se han celebrado seis cumbres bilaterales Rusia-China desde 1992. Las dos últimas han sido la visita del Presidente Yeltsin a Pekín el 9 de noviembre de 1997 y la visita del Presidente Jiang Zemin a Moscú, del 22 al 24 de noviembre de 1998.

aproximación cooperativa en materia de seguridad con Estados Unidos y Europa, además de la importancia de preservar la estabilidad en el “extranjero próximo”, por lo que combinará elementos de las tres opciones.

Por otra parte, y limitando al Concepto de Seguridad Nacional de 1997 (por su mayor actualidad y vigencia) las reflexiones acerca del marco estratégico y doctrinal establecido por la Federación Rusa, cabe finalmente señalar que, aunque no existen garantías para afirmarlo teniendo en cuenta los precedentes, el Concepto aprobado en diciembre de 1997 debe constituir la base a la que adecuar la actuación de los principales actores implicados en el diseño de la seguridad de Rusia y, de manera concreta, los necesarios procesos de reforma militar en los próximos años, por lo que su estudio reviste interés en el marco de un análisis sobre el decisivo papel de Rusia en la seguridad de Europa.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros y monografías

- ARON, León y Jensen, KENNETH M. (Editores). *“The emergence of Russian Foreign Policy”*. United States Institute of Peace Press. Washington (EEUU). 1994. 211 págs. ISBN: 1-878379-36-4.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. *“The grand chessboard. American primacy and its geostrategic imperatives”*. Basic Books. Nueva York (EEUU). 1997. 223 págs. ISBN: 0-465-02726-1.
- DANILOV, Dmitri y DE SPIEGELEIRE, Stephan. *“Du découplage au recouplage. Une nouvelle relation de sécurité entre la Russie et l’Europe occidentale?”*. Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO. Cahiers de Chaillot, núm. 31. Abril 1998. 54 páginas. ISSN: 1017-7574.
- DE NEVERS, Renée. *“Russia’s Strategic Renovation”*. Adelphi Paper número 289. The International Institute for Strategic Studies (IISS). Brassey’s. Londres (Reino Unido), julio 1994. 88 págs. ISBN: 1-85753-101-9.
- MANDEVILLE, Laure. *“Russie: quel système de sécurité?”*. La Documentation Française. Problèmes politiques et sociaux, núm. 778. Serie Rusia, núm. 127. Aubervilliers (Francia), enero 1997.
- TAYLOR, Trevor. *“European Security and the Former Soviet Union. Dangers, opportunities and gambles”*. The Royal Institute of International Affairs (RIIA). 168 págs. Londres (Reino Unido), 1994. ISBN: 0-905031-75-X.

## Artículos

- CIMBALA, Stephen J. *"The Cold War and Soviet Military Strategy"*. The Journal of Slavic Military Studies, vol. 10, núm. 3. Septiembre 1997. Págs. 25-55. Frank Cass, Londres (Reino Unido).
- CIMBALA, Stephen J. *"Russia and nuclear coercion: How necessary? How much?"*. The Journal of Slavic Military Studies, vol. 10, núm. 3. Septiembre 1997. Págs. 56-78. Frank Cass, Londres (Reino Unido).
- GAREEV, General M.A. *"Problem Areas in military doctrine and Russian-American Military Cooperation"*. The Journal of Slavic Military Studies, vol. 7, núm. 1. Marzo 1994. Págs. 9-15. Frank Cass, Londres (Reino Unido).
- GROSS HASSMAN, Natalie. *"Origins of Russia's New Military Doctrine"*. George C. Marshall European Center for Security Studies. Conferencia "La nueva Doctrina Militar de Rusia", Fundación Hanns Seidel. Wildbadkreuth, 21-23 de marzo de 1994.
- MOLINA MARTÍNEZ-LOZANO, Joaquín y Donnelly, Chris N. *"El Concepto ruso de Seguridad Nacional"* y *"Los retos de la reforma militar"*, respectivamente. Revista Española de Defensa, mayo 1998. Págs. 48-51.