

Summits have... and earn them

Abstract:

The last few weeks have seen an unprecedented increase in tension in Eastern Europe in recent years. The unusual build-up of Russian troops on the Ukrainian border seemed to make an invasion of that country credible, as was noted in Western intelligence reports. The US president urged a summit at the highest level with his Russian counterpart to stop a dangerous escalation.

Keywords:

Ukraine, Russia, USA, Donetsk, invasion.

Cómo citar este documento:

MÁRQUEZ DE LA RUBIA, Francisco. *Cumbres tengas...y las ganas*. Documento de Opinión IEEE 139/2021.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO139_2021_FRAMAR_Cumbres.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

El pasado martes 7 de diciembre, el presidente de los EE. UU., Joe Biden, y el presidente ruso Vladimir Putin mantuvieron una conversación por videoconferencia durante unas dos horas (una duración sorprendentemente elevada para una reunión de este rango) en lo que suponía el esfuerzo a más alto nivel para desactivar la preocupante crisis militar en la frontera de Ucrania. Allí la impresionante concentración de unidades militares rusas anticipaba, según analistas estadounidenses e incluso fuentes de la propia Administración norteamericana, lo que podría ser una invasión total en las próximas semanas.

Biden se enfrentaba en esa reunión a una de las pruebas más importantes que haya tenido que afrontar hasta la fecha. Las consecuencias serán muy importantes para la estabilidad de Europa, la credibilidad de la política exterior de los EE. UU. y el futuro de Ucrania.

Ambos líderes se conocen bien y desde hace mucho tiempo. Biden recibió el encargo durante su etapa como vicepresidente con Obama de dirigir la gestión de la crisis con Rusia en 2014 con la invasión de Crimea y el apoyo ruso al separatismo del Donetsk, y por tanto es un buen conocedor de las circunstancias en Ucrania¹. Putin eligió, de forma poco inocente, para hablar con Biden el centro turístico ruso de Sochi, en el mar Negro, a menos de 500 km de la línea del frente en el este de Ucrania, donde los separatistas apoyados por Rusia luchan contra las fuerzas ucranianas.

La información que se ha proporcionado sobre dicha reunión por cada una de las partes no ha sido (como era de esperar) concordante. Según la Secretaría de Estado norteamericana, Biden manifestó expresamente su deseo de mantener unas relaciones «estables y predecibles» con Rusia y señaló varios ámbitos en los que ambos podrían cooperar, entre ellos la limitación de las armas nucleares y la lucha contra el terrorismo. Pero, además de las propuestas de colaboración, en esta ocasión Biden debía mostrarse firme con su viejo conocido líder ruso y, el tono fue de confrontación². Biden advirtió a Putin de que se tomarían duras represalias si las tropas rusas que actualmente se

¹ “Biden’s defense of Ukraine follows a history of deep involvement there”, *New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/live/2021/12/07/world/biden-putin#bidens-defense-of-ukraine-follows-a-history-of-deep-involvement-there>

² “Joe Biden adopts a tough new tone with Vladimir Putin”, *Economist*. Disponible en: <https://www.economist.com/europe/joe-biden-adopts-a-tough-new-tone-with-russia/21806675>

concentran en las fronteras de Ucrania lanzaban una invasión. Incluso, según el portavoz de la Casa Blanca, Biden llegó a afirmar que «estaban dispuestos a hacer lo que no hicieron el 2014»³. El alcance de esas represalias estaría por ver, pero en algunos medios se ha destacado que los EE. UU. estarían dispuestos esta vez a llegar hasta el máximo nivel en sanciones económicas intentando incluso expulsar a Rusia de los circuitos financieros internacionales. No solo eso: en rueda de prensa el día posterior a la cumbre, Jake Sullivan, asesor de seguridad nacional de Biden afirmaba que los EE. UU. seguirían proporcionando material defensivo a Ucrania y fortalecerían a los aliados OTAN del flanco oriental europeo con mayores capacidades militares defensivas. En ese sentido, la cumbre coincidió con la aprobación en el Senado norteamericano del presupuesto de defensa para el próximo año en el que se incorporó una partida especial para ayuda militar a Ucrania de 300 millones de dólares.

La zanahoria estadounidense llegaba en forma del ofrecimiento a los rusos de abrir un debate internacional sobre el futuro de la seguridad en Europa. Esta salida diplomática recuerda a los Acuerdos de Helsinki que en plena guerra fría supusieron la limitación de las fuerzas de los (entonces y ahora) contendientes y parece estar en sintonía con algunas declaraciones de Putin sobre las necesidades y las amenazas que siente Rusia sobre su propia seguridad. Este debate general solo se abriría, en declaraciones de Sullivan, «si se produjera una desescalada por parte de los rusos».

No parece que Putin se mostrara conciliador en la reunión. El comunicado emitido por los rusos a posteriori sigue señalando a Occidente como culpable de la escalada en la tensión en la zona porque, según el Kremlin, está aumentando sus capacidades militares en Ucrania y sus alrededores. Putin exigió garantías legales de que la OTAN no se expandirá hacia el este, hacia las fronteras de Rusia, ni que desplegará nuevos sistemas de armas en Ucrania que ellos consideran una amenaza para su territorio. Es difícil pensar como puede ser Ucrania una amenaza real para los rusos si tenemos en cuenta la inestabilidad crónica de las instituciones ucranianas, sus problemas de corrupción endémica o los conflictos internos por resolver. En cuanto a la aceptación de Ucrania como nuevo miembro de la Alianza, es cierto que la oferta está sobre el papel desde 2008 (sin que en ese momento se especificara ni como, ni cuando, ni en calidad de qué)

³ Jen Psaki & Jake Sullivan White House Press Briefing Transcript December 7. Rev. Disponible en: <https://www.rev.com/blog/transcripts/jen-psaki-jake-sullivan-white-house-press-briefing-transcript-december-7>

pero nada se ha materializado hasta este momento más allá de acuerdos de cooperación, y parece poco probable que la OTAN acepte, al menos formalmente, que Rusia pueda condicionar el derecho de los Estados vecinos a decidir su futuro ni el de la Alianza a establecer su propia estrategia de relaciones. Según el ya citado asesor de Seguridad Nacional, Sullivan: «las naciones deberían ser capaces de elegir libremente con quien se asocian». La interpretación rusa sobre la receptividad a estas reclamaciones es que Biden aceptó «discutir más a fondo» las garantías solicitadas por Putin. «Los presidentes acordaron dar instrucciones a sus equipos, a sus representantes, para que se pongan en contacto en breve con respecto a estas delicadas cuestiones», manifestó a posteriori de la cumbre un portavoz del Kremlin.

Más allá de una preocupación real por la pertenencia efectiva o no de Ucrania a la OTAN, los rusos parecen estar muy inquietos por el incremento en los últimos años de las ayudas financieras y militares al Ejército ucraniano por parte de la Alianza o de los países occidentales en general, y de las consecuencias que esto pudiera tener para el aumento de las capacidades de los ucranianos y la amenaza para la región independentista del Donetsk que apoyan los rusos. Ya se ha mencionado la ayuda militar estadounidense continuada y reforzada en estos últimos años. Rusia entiende este reforzamiento ucraniano como un incumplimiento claro de los Acuerdos de Minsk⁴. Pocas de las acciones previstas en esos acuerdos se han cumplido: la previsión de crear una nueva federación ucraniana muy flexible que contentara a las regiones separatistas del Donetsk es altamente impopular en el resto de Ucrania. Putin contaba con esta nueva organización interna federal de su vecino del este para garantizar así su capacidad de influencia. También les inquieta la cada vez mayor cercanía del despliegue militar de la Alianza y de las capacidades nucleares en su frontera. Lituania mantiene una línea de ayuda directa al ejército de Ucrania, el Reino Unido ha firmado un memorándum de entendimiento entre las Fuerzas Armadas de ambas naciones, y Turquía les proporciona drones armados de última generación.

Estados Unidos parece haber presionado al nuevo gobierno alemán para que ponga sobre la mesa la posibilidad de suspender la apertura del gasoducto Nord Stream 2 (NS2), que traerá gas de Rusia a Europa y cuya puesta en funcionamiento es inminente. El NS2 puede tener un papel clave en toda esta crisis y los americanos lo ven como «la

⁴ “Ucrania: Los Acuerdos de Minsk cinco años después”, *Europarl*. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646203/EPRS_ATA\(2020\)646203_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646203/EPRS_ATA(2020)646203_ES.pdf)

gran herramienta de presión a los rusos». Al parecer los informes de inteligencia compartidos por los estadounidenses con la Administración alemana podrían haberles convencido de la necesidad incluso de incluir el NS2 entre las sanciones si llegara el caso. Preguntado por este extremo el portavoz de la Secretaría de Estado americana solo llegó a admitir que ambos gobiernos (EE. UU.-Alemania) estaban conversando sobre el asunto, pero a continuación afirmó que «si Putin quiere que el gas fluya a través del NS2, mejor que no invada Ucrania».

En los EE. UU., Biden ya se vio sometido a una feroz crítica política y mediática este pasado verano cuando aceptó levantar las sanciones a las empresas implicadas en el NS2 a condición de que se garantizara que Ucrania seguiría siendo territorio de tránsito para el resto de gas ruso hacia Europa.



Figura 1. El Ejército ruso se refuerza. Fuente. <https://noticiasdelmundo.news/rusia-se-prepara-para-invadar-ucrania-a-finales-de-enero-advierte-el-general-de-kiiev/>

En términos estrictamente geopolíticos la pretensión real de los rusos es que se les reconozca que Ucrania debe estar bajo su esfera de influencia. Consideran que la debacle de la URSS fue una verdadera catástrofe que la sumió en un declive que ahora se quiere remontar. Sienten que les fueron arrebatados territorios que forman parte

históricamente de Rusia y que se independizaron otros que no tenían base ni histórica ni geográfica como (según ellos) Ucrania. El propio Putin expuso esta teoría claramente en un documento publicado el pasado julio titulado *Sobre la unidad histórica de rusos y ucranianos*⁵, que se calificó en foros occidentales e incluso en medios de comunicación rusos como un auténtico ultimátum a Ucrania⁶. Según el Kremlin, la catástrofe de la implosión soviética desembocó en un mundo unipolar liderado por el hegemón norteamericano. Sin embargo, ese mundo ya ha acabado y los rusos quieren recuperar su papel en el nuevo mundo multipolar que vivimos. Para ello, es imprescindible que Rusia no esté cercada ni limitada por los países occidentales en Europa. Eso conlleva acotar el despliegue OTAN (cuya ampliación a los antiguos satélites soviéticos se sigue considerando una traición a supuestos acuerdos alcanzados después de 1989) y, por tanto, Ucrania es la pieza fundamental. El territorio irredento de Ucrania no puede caer en brazos de Occidente porque supondría una amenaza real para Rusia y una quiebra ante el mundo de su concepto de orden internacional multipolar.

Y, ante esa situación, Rusia despliega su «diplomacia coercitiva»: aumento de la tensión militar en la frontera con un despliegue completamente extraordinario de fuerzas que motive la inquietud de Occidente y que le obligue a sentarse y abrir negociaciones. Curiosamente, en las semanas previas a la anterior cumbre Putin-Biden en Ginebra (junio), también se produjo una acumulación importante de tropas rusas en la frontera con Ucrania. Los rusos tienen interés en que la tensión se mantenga, en que la inestabilidad en Ucrania se haga crónica y en que todas las opciones estén abiertas para poder conseguir sus propios objetivos que van más allá de Ucrania. En ese sentido, el mero hecho de que los países occidentales consideren real la posibilidad de una intervención militar rusa en Ucrania ya es un éxito para su estrategia. Mucho más lo es para Putin el hecho de haber conseguido una cumbre con el presidente Biden sobre esta materia. Putin quiere crear posiciones de poder, ser capaz de aprovecharlas y mantener esa influencia estratégica en el tiempo.

Por otra parte, Biden llegaba a la cumbre como un presidente en horas bajas y con las encuestas de popularidad en descenso. Muy tocado en política interior por su incapacidad para hacer aprobar hasta ahora los elementos clave de su política en los

⁵ “On the Historical Unity of Russians and Ukrainians”. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>

⁶ Disponible en: <https://twitter.com/BBCSteveR/status/1415213223779913733?s=20>

que baso su discurso inaugural (nuevas inversiones en infraestructuras, un muy ambicioso paquete de medidas sociales, contener el avance de la COVID, etc.), por una inflación rampante y con una imagen muy maltrecha en política exterior desde la caótica retirada de Afganistán y la toma del poder por los talibanes. El presidente necesitaba reforzar su imagen de líder en un momento en el que el país está dividido como pocas veces lo ha estado a lo largo de su historia y en el que cualquier asunto está diabólicamente politizado. Ni siquiera en asuntos de política internacional y de liderazgo mundial (como es este enfrentamiento con Rusia a cuenta de Ucrania) puede el presidente contar con el apoyo político mayoritario en Washington ni tampoco en las encuestas. Mientras que el partido demócrata le apoya sin demasiado entusiasmo (más centrado en sus batallas internas y en las últimas derrotas electorales en diversos estados), la oposición republicana le acusa ferozmente del ridículo internacional de la retirada de Afganistán, de ser un líder débil y le recuerda las acusaciones de tener «especiales» vínculos económicos con Ucrania (del propio Biden y especialmente de su hijo en una empresa gasística ucraniana) que fueron una polémica muy presente en la pasada campaña electoral y que se conocen muy bien en todo el país⁷.

Los medios más cercanos al anterior presidente, Donald Trump, no dejan de imputar a las inconsistencias de la política exterior de Biden la actual situación de crisis en la frontera ucraniana. Los medios afines a Trump incluso siguen expresando cierta «comprensión» por la reacción y las actitudes de los rusos. Tucker Carlson, presentador estrella de la FOX y verdadero gurú del trumpismo actual y de las teorías sobre el supuesto fraude electoral en las últimas elecciones, abandera la postura de la no intervención americana en esta crisis y de la comprensión hacia los rusos sobre la base de que Rusia solo quiere «seguridad en su frontera occidental»⁸ (algo que, según estos medios, también deberían querer los EE. UU. en su frontera con México frenando la inmigración y que se ha abandonado desde la llegada de Biden al poder). Biden cuenta, por tanto, solo con un apoyo muy crítico en casa a su política hacia Ucrania; y, en cualquier caso, descarta absolutamente la implicación de tropas estadounidenses en el conflicto, algo para lo que no contaría con el apoyo necesario en el Congreso ni en el Senado.

⁷ “What Joe Biden Actually Did in Ukraine”, *New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/11/10/us/politics/joe-biden-ukraine.html>

⁸ “Tucker Carlson: America would gain nothing from starting war with Russia”, *Fox News*. Disponible en: <https://www.foxnews.com/opinion/tucker-carlson-america-gain-nothing-from-starting-war-russia>

Llama la atención que tanto antes como *a posteriori* de la cumbre, el presidente Biden consultó su postura y los resultados de esta con los líderes de Francia, Reino Unido, Italia y Alemania. Sorprendentemente, no llamó al presidente ucraniano Zelensky hasta el día posterior a la cumbre. Este había expresado el día anterior su posición en un tuit en el que agradecía a los estadounidenses su «acción conjunta y concertada», pero añadiendo una advertencia implícita: «nada de Ucrania sin Ucrania»⁹.

La postura de los EE. UU. debe ser puesta en el contexto adecuado: la potencia norteamericana ha evolucionado en los últimos años hasta volverse más reacia a utilizar el poder duro en los conflictos a lo largo del mundo. Existe un consenso generalizado entre analistas y *think tanks* a la hora de pedir «moderación». Unos aducen que si los EE. UU. quieren ser la policía del mundo se verá irremisiblemente arrastrado a conflictos por todo el mundo que no se pueden ganar; otros argumentan que el país no puede y no debe distraerse de lo único verdaderamente importante en estos momentos: hacer frente a China.

En definitiva y después de la cumbre, no parece que sea evidente que Moscú vaya a lanzar una ofensiva inminente contra Ucrania, pero es poco probable que Putin renuncie a sus objetivos. A menos de que en los anunciados nuevos encuentros entre las dos administraciones se produzcan cesiones importantes por parte estadounidense, la concentración de tropas rusas en la frontera no tiene visos de terminar en el corto plazo. Rusia ha desplegado tal cantidad de fuerzas que le sería mucho más costoso retornarlas (con la posibilidad de tener que volver a posicionarlas) que mantener el estatus actual. El despliegue mantiene sus objetivos estratégicos y deja abiertas todas las opciones para Putin. Reducirlas limitaría las opciones de Moscú y eso solo lo harán si la situación cambia. Este despliegue no es, además, una línea roja para Washington. Rusia puede «desescalar» su retórica belicosa con Ucrania, pero no disminuirá sus capacidades militares en la frontera al menos en los próximos meses.

Después de esta cumbre Biden-Putin, no se puede hablar de una nueva Guerra Fría porque Rusia no es la URSS y el orden global no es bipolar, pero al menos los términos de ambas partes se han puesto claramente sobre la mesa. Rusia tampoco puede desafiar seriamente con la fuerza militar convencional a un Occidente unido que parece decidido a defender sus intereses y valores. Sin embargo, la realidad actual y la previsible

⁹ Disponible en: <https://www.president.gov.ua/en>

en un futuro próximo tampoco puede describirse como de paz y estabilidad. Al menos hasta que Rusia adopte una estrategia diferente, la perspectiva es de crisis continua y conflicto limitado permanente desarrollado en múltiples dominios y escenarios.

*Francisco Márquez de la Rubia**
Program Director
NATO HQ ACT
Norfolk (EE. UU.)