

Las relaciones de la Unión Europea y Rusia desde la perspectiva rusa

Natividad Fernández Sola

Capítulo tercero

Resumen

La narrativa desarrollada por la Unión Europea para la relación con Rusia a principios de los años noventa fue de carácter cooperativo en un momento crítico y difícil para la recién proclamada Federación Rusa. Acostumbrada a relacionarse con países en desarrollo, con Estados fallidos, con países en declive económico o con todo tipo de problemas internos, Bruselas no supo, sin embargo, encontrar pautas relacionales adecuadas con una Rusia que recompone su economía, su organización política y comienza a recuperar peso en la escena internacional. Este momento coincide con la adhesión de nuevos miembros a la UE; Estados que históricamente estuvieron sometidos a la Unión Soviética y proyectan sus recelos históricos sobre Rusia.

Nos encontramos con dos sujetos internacionales que han experimentado un cambio interno considerable y cuyo marco exterior ha cambiado generando una dinámica de desconfianza y recelos mutuos en los terrenos, político, comercial, de seguridad o en el vecindario común, que pueden conducir a la hostilidad abierta.

Palabras clave

Percepciones de los actores internacionales, crisis de Ucrania, enfoque cooperativo, sanciones económicas, seguridad energética, vecindad compartida.

Abstract

The narrative developed by the European Union for the relationship with Russia in the early nineties was cooperative in nature at a critical and difficult moment for the newly proclaimed Russian Federation. Accustomed to dealing with developing countries, to failed states, to countries in economic decline or with all sort of problems, Brussels did not know, however, find suitable relational patterns with one Russia that reconstructs its economy, its political organization and begins to regain weight in the international arena. This period coincides with the accession of new members to the EU; States that historically were under the Soviet Union and project their historical misgivings about Russia.

We are faced with two international subjects who have experienced considerable internal change and which external environment has changed creating a dynamic of mistrust and mutual suspicion in the political, commercial and security areas, or in the common neighborhood, which can lead to open hostility.

Key Words

Perceptions in international relations, crisis in Ukraine, cooperative approach, sanctions, energy security, shared neighbourhood.

Las tensas relaciones desde 2007 tras el fin de la vigencia del acuerdo de asociación

Imposibilidad de renovar el acuerdo global entre ambos socios en su momento adecuado

El principal instrumento regulador de las relaciones bilaterales entre la Federación Rusa y la Unión Europea es el acuerdo de Asociación y Cooperación (PCA), firmado el 24 de junio de 1994. Dicho acuerdo prevé el desarrollo de relaciones avanzadas en política, economía, comercio, justicia, asuntos de interior y humanitarios. A la concreción de los compromisos asumidos en este texto sirvió la adopción, tras la cumbre de San Petersburgo de 2003, del marco estratégico para la creación de los espacios comunes en cuatro sectores políticos (económico, libertad, seguridad y justicia, seguridad exterior e investigación y educación) y la aplicación de las hojas de ruta para la formación de esos cuatro espacios, decidida en la cumbre de Moscú de 2005, como clave para el reforzamiento de la cooperación entre ambas partes. Ese mismo año, en la cumbre de Londres se ponía de relieve la necesidad de renovar el marco jurídico contractual existente, por su escaso nivel de ambición y para mostrar la profundidad de la cooperación entre ambos.

El resultado de la aplicación del PCA puede calificarse de insatisfactorio tanto por la UE como por Rusia¹. Aunque las partes trazaron los objetivos de cooperación en los citados cuatro espacios comunes, los resultados no han estado a la altura de las expectativas. Desde Moscú se considera que las relaciones con la UE han permanecido durante más de una década en vía muerta mientras se neutralizaba a los países occidentales de la antigua Unión Soviética.

Desde Rusia se vio, en su momento, la falta de apoyo a la propuesta del entonces presidente de la Comisión, Romano Prodi, de establecer una zona paneuropea de libre cambio con Rusia, libre de visados para viajar², como un rechazo a Rusia misma; aunque sería aventurado afirmar que la Federación Rusa hubiera aceptado esta propuesta en caso de prosperar en ese momento.

¹ Sergei Karaganov, Andrzej Olechowski, Horst Teltschik, «Hotel Europe: Guests and Permanent Partners», Rosssiiskaya Gazeta (federal issue), No. 5583, September 16, 2011. Publicado simultáneamente en Gazeta Wyborcza y en Frankfurter Allgemeine Zeitung.

² En la cumbre Rusia-Unión Europea de mayo de 2001, el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, sugirió la creación de un Espacio Económico Común Europeo (EECE) con la participación de países miembros de la Unión Europea y Rusia sobre la base de una zona de libre comercio (Conclusiones Consejo Europeo Gotemburgo 15-16 junio 2001, SN 200/1/01 REV1). Esta sugerencia también se planteó en el Acuerdo de Asociación y Cooperación del año 1994.

Para tener una visión global de la relación bilateral con Rusia, además del marco jurídico, es importante concretar la relación financiera. Rusia obtuvo fondos de la UE desde 1991, por el programa TACIS. Cuando este fue sustituido por el Instrumento de la Política de Vecindad (ENPI), la Unión y Rusia pasaron a participar como socios iguales, lo que implica que también la Federación Rusa contribuía con este instrumento del que, desde 2007, obtuvo cuarenta millones de euros para programas bilaterales de cooperación. La asociación para la modernización (PfM) también llevó a la creación de una facilidad financiera específica, (PfMF) para apoyar actividades encuadradas en las prioridades del plan de trabajo del PfM. Los demandantes elegibles de dichos fondos han sido los diferentes ministerios de la Federación Rusa y las Direcciones Generales de la Comisión Europea participantes en los Diálogos de los Espacios Comunes. Su monto asciende a siete millones de euros desde 2010 para actividades decididas de común acuerdo entre las instituciones rusas y las de la UE que participan en los citados diálogos. Además, la Federación Rusa es beneficiaria clave de cinco programas de cooperación transfronteriza³; de la dimensión septentrional y cooperación del mar Báltico, que permite financiar la cooperación medioambiental, del Instrumento para la Cooperación al Desarrollo y del Instrumento Europeo para la Democracia y los derechos humanos (EIDHR), al menos hasta la aprobación de la ley rusa que obliga a las entidades que reciben financiación extranjera a declararla o ser consideradas agentes extranjeros.

En suma, y atendidos los resultados, se aprecia la falta de adecuación de las políticas rusa y de la UE sobre financiación cuando esta no es el contribuyente único y comparte este papel y, por tanto, ha de compartir también la toma de decisiones en los programas a apoyar; y por parte rusa, cuando ha de trabajar con un socio de forma estable y predecible. Es decir, se aprecian insuficiencias de ambas partes para no limitar una cooperación financiera para proyectos de interés científico por razones políticas.

Tras la decisión política de trabajar para un nuevo documento en el que enmarcar sus relaciones bilaterales con vistas a crear mecanismos efectivos para la realización práctica de la cooperación estratégica, en 2008 comenzaron las negociaciones para un futuro acuerdo; negociaciones que tuvieron su continuidad una vez que se levantó el veto impuesto por Polonia y Estonia, sometidos a la presión de la Comisión y de los antiguos miembros de la UE.

Desde entonces, la Comisión Europea ha negociado con Rusia en el seno de treinta grupos de trabajo sobre el nuevo acuerdo, aunque este no sea un

³ Se trata de los programas para Colartia, Carelia, frontera del sureste de Finlandia con Rusia, frontera de Estonia, Letonia y Rusia, y frontera de Lituania, Polonia y Rusia; el monto en el anterior periodo plurianual de gasto 2007-2013 fue de 130 millones de euros.

tema de dominio público y no se conozcan en detalle los contenidos de las conversaciones, ni de las iniciativas que algunos Estados miembros desean sacar adelante en las mismas⁴. El fracaso de tales negociaciones era predecible habida cuenta de la falta de entendimiento entre ambas partes, por ejemplo, en la gestión de las relaciones con la vecindad compartida. No ha sido siquiera posible acordar la forma que debía revestir el nuevo documento. Situación que encierra un sustrato, no ya de desacuerdo sino de vacío de las relaciones institucionales mutuas, lo cual es esencial porque refleja la falta de un objetivo estratégico común, a causa de sus intereses divergentes.

A la UE le interesa reducir las barreras comerciales y la armonización unilateral de estándares por parte rusa. Por su parte, Rusia incide en estimular el procesado de materias primas en su territorio, mediante la imposición de una tarifa a la exportación, y preservar sus industrias, imponiendo impuestos a la importación. Más genéricamente, a la Federación Rusa le interesa un acuerdo que recoja áreas de cooperación tales como la eliminación mutua de visados para viajes cortos, la interacción efectiva en política exterior y de seguridad, incluida la gestión de crisis, la armonización de los procesos de integración en Europa y Eurasia o la creación de condiciones mutuamente ventajosas y sostenibles para la cooperación en el sector de la energía.

Rusia considera que el espacio económico común es inalcanzable bajo el actual esquema y que el proceso de aproximación legal entre las partes no puede producirse guiado por el principio de armonización unilateral⁵, sin implicación rusa en la toma de decisiones comunitaria. Una opinión extendida entre los expertos en temas europeos considera que lo adecuado sería que Rusia se configurara como un actor influyente en las decisiones, como son los Estados pertenecientes a la Asociación Europea de Libre Cambio (ligados con la UE mediante el acuerdo del Espacio Económico Europeo de 1994); al menos, que sus intereses fueran tomados en cuenta. La aplicación directa por la Federación Rusa de reglamentos dictados por la UE hace a la primera dependiente de la Unión en cuanto a la aplicación de enmiendas o incluso a la anulación de tales normas. Sobre esta base, solo la creación de un marco institucional que tome en consideración todas las opiniones interesadas puede facilitar el comercio y la aproximación jurídica.

Siguiendo una aproximación en línea con el más puro realismo, Rusia se ve a sí misma como una potencia de mayor relevancia que estos países que mantienen relaciones privilegiadas con la UE al tiempo que garantizan su independencia y autonomía. De ahí que Moscú busque un estatuto

⁴ Karaganov, Olechowski, Teltschik, *ibídem*.

⁵ Esto quedaría reflejado en el Artículo 55 del PCA, según el cual «Russia shall endeavor to ensure that its legislation will be gradually made compatible with that of the Community».

especial para el país; un tipo de asociación estratégica que le permitiera decidir soberanamente hasta donde llevar la aproximación de su legislación a la europea y ganar capacidad para la integración sin llegar a integrarse. Esto se veía como una oportunidad para la modernización de la economía rusa que, a su vez, permitiría a la Unión ganar un importante socio en Europa. La UE que llegó sin problemas al acuerdo para el Espacio Económico Europeo, por tratarse de países de similar nivel de desarrollo y no representar un desafío estratégico para ella, no contempla sin embargo ese escenario para Rusia.

Mientras el acuerdo de asociación y partenariado continua renovándose anualmente, las negociaciones de uno nuevo han sido suspendidas tras la crisis de Ucrania. A pesar de esta coyuntura, omitiendo datos ya conocidos acerca de la relevancia de los intercambios de todo orden⁶, puede afirmarse que Rusia y la Unión Europea son socios estratégicos en una relación de dependencia mutua económica y de seguridad en sentido amplio. Esta relación, desde el punto de vista ruso, podría explotar todo su potencial con la creación de un espacio común económico, energético y humano, con una política exterior coordinada, desde el Atlántico hasta el Pacífico; este ejercicio de racionalidad europea habría de permitir a ambas partes superar sus debilidades⁷.

Y esto es un punto esencial puesto que, para Moscú⁸, el nuevo acuerdo de asociación y cooperación debería incluir en su contenido acuerdos en materia de seguridad exterior y, de este modo, realizar progresos para resolver los conflictos congelados, por ejemplo, en Transdnistria o en Nagorno Karabaj.

El reset con Estados Unidos y la relajación en la relación con la UE desde el mandato presidencial de Mevdedev hasta hoy

La visión que la Federación Rusa, sus élites y la población tienen de la Unión Europea se mezcla voluntaria o involuntariamente con la de la Alianza Atlántica y, en ocasiones, con la de Estados Unidos, vistos como un «todo occidental», particularmente cuando los intereses rusos no se

⁶ El conjunto de intercambios llegaba en 2011 al nivel anterior a la crisis de 2008, USD 394 bn. La inversión acumulada de la UE en Rusia alcanzó los USD 261,8 bn (de los que 110,7 bn fueron inversión directa) y la inversión acumulada rusa en la UE llegó a USD 64,7 bn (siendo 46,7 bn, inversión directa).

⁷ El Concepto de Política Exterior, aprobado el 12 de febrero de 2013, dice: «56. In its relations with the European Union, the main task for Russia as an integral and inseparable part of European civilization is to promote creating a common economic and humanitarian space from the Atlantic to the Pacific». http://archive.mid.ru//brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D

⁸ Karaganov, Olechowski, Teltschik, ibídem.

ven adecuadamente atendidos, a juicio ruso, en cualquiera de las instancias de decisión donde los países aludidos participan.

Esto conlleva una clara repercusión del estado de las relaciones que Rusia mantenga con Estados Unidos, sobre su relación con la UE. Por esta y otras razones supuso un hito la firma en 1997 del Acta fundacional de las relaciones mutuas de cooperación y seguridad Rusia-OTAN, creando un Consejo permanente que se autoconstituyó en mayo de 2002⁹.

Pese a este y otros gestos, Rusia sigue viendo la ampliación de la OTAN hacia el este como una amenaza a su seguridad. Acontecimientos de la relevancia de la controversia sobre el futuro de Kosovo y la guerra de Georgia en 2008, además de mostrar la inutilidad de dicho Consejo, contribuyen a minar todavía más la mutua confianza entre ambas potencias y demuestran que las organizaciones europeas de seguridad no tienen capacidad para prevenir conflictos, ni interestatales ni internos. Los recelos de Rusia respecto a la OTAN y a Estados Unidos no dejan de causar perplejidad en el Occidente europeo, como ocurre, a la inversa, con los temores, históricamente justificados, de los Estados Bálticos hacia Rusia. Percepción de falta de confianza que no debe olvidarse para comprender los desafíos de la relación UE-Rusia.

De ahí que «la cuenta nueva» o *reset* propuesta por la administración norteamericana, en marzo de 2009, apenas comenzado el mandato del presidente Obama, imprimiese una dosis considerable de confianza a las relaciones políticas, económicas y de todo orden. Muy criticada por la oposición republicana que veía en ella concesiones unilaterales de Estados Unidos, esta política de *reset* permitió la firma de la nueva entrega del tratado START, la continuidad de conversaciones sobre reducción de armas nucleares, o las conversaciones sobre derechos humanos¹⁰.

La reorientación de las relaciones de Rusia con los Estados Unidos a partir de 2009 puede concretarse en tres puntos: los acuerdos de reducción de armamento estratégico, la polémica por la instalación del escudo anti-misiles y la cooperación diplomática para dar una salida al conflicto en Siria durante el momento más crítico del mismo.

Quizá el más relevante se centra en el campo de la reducción de armamentos. En este sentido, Estados Unidos propuso una reducción de armamento nuclear como principal instrumento del pretendido reajuste,

⁹ Previamente, en 1994 por iniciativa del presidente americano Clinton, se había iniciado en el seno de la OTAN el partenariado para la paz (PfP) que no llegó a tener un serio impacto. La OSCE por su parte había perdido influencia y fue criticada, especialmente por Rusia, por ser usada como instrumento de interferencia en los asuntos de sus Estados miembros.

¹⁰ Matt Wolking, «Six Years Ago Today: President Obama's Failed Reset with Russia», Speaker of the House Jonh Boehner, 6.3.2015, <http://www.speaker.gov/general/six-years-ago-today-president-obama-s-failed-reset-russia#sthash.TQqpkKZ.dpuf>

al que Rusia reaccionó positivamente y se llegó a la firma por los presidentes Medvedev y Obama del citado Tratado sobre Reducción de Armas Estratégicas (START)¹¹, en abril de 2010. En él se preveían futuras reducciones de armas nucleares desplegadas y de sus vectores de lanzamiento. Las partes acordaron cooperar en el uso pacífico de la energía nuclear y respecto a Afganistán, Irán y Corea del Norte. Se establecieron más de diecisiete grupos de trabajo bilaterales en el marco de la Comisión Presidencial Estados Unidos-Rusia. Estos acuerdos imprimieron un gran impulso a las relaciones bilaterales entre ambos países y tuvieron gran repercusión política; quizá no tanto práctica pues venían a permitir la necesaria renovación de material obsoleto de las dos potencias nucleares.

Cuando los Estados Unidos propusieron nuevas reducciones, especialmente en armas nucleares tácticas, Rusia rechazó la propuesta por cuanto estas armas, en las que la superioridad numérica está en manos rusas, son las que compensan otras debilidades rusas en el terreno militar y porque las armas nucleares son las que apuntalan el estatuto de gran potencia. La posición de Moscú fue que no se procedería a dicha reducción mientras existiese la amenaza de despliegue del sistema de defensa antimisiles de la OTAN. Esto volvió a militarizar las relaciones dejando de lado, en opinión rusa, los temas más relevantes que deberían haber orientado las mismas (desafíos de las nuevas potencias, expansión de la agitación en el mundo árabe, la lucha por los recursos naturales escasos, el cambio climático o en ciberdelitos, entre otros). Se demostraba así que las cuestiones nucleares no pueden servir de base firme para esta relación bilateral.

El polémico desarrollo de un escudo antimisiles ha estado presente desde el inicio de la propuesta de *reset* viciando las relaciones entre Estados Unidos y Rusia. Para preparar este nuevo proyecto, en diciembre de 2001, la Administración Bush denunció el Tratado ABM firmado en 1972 con la URSS. La mayoría de los aliados de la OTAN se opuso a su despliegue pues incentivaba la carrera armamentística y rompía la lógica de la disuasión y del control mutuo. La nueva versión dada por el presidente Obama del escudo antimisiles cuenta con bases de misiles interceptores en Polonia y en Rumanía. Algo a lo que Rusia se opone por la proximidad con sus fronteras, porque ninguno de los considerados «rogue states» tiene capacidad para lanzar un misil con un alcance de hasta ocho mil kilómetros y porque resultaba inverosímil que un misil lanzado desde Corea del Norte contra Estados Unidos atravesara Europa Occidental. Estados Unidos y la OTAN se mostraron dispuestos a desarrollar un sistema de defensa antimisiles conjunto con Rusia, tal como había propuesto el

¹¹ Este nuevo tratado sustituía al concluido entre los presidentes Bush y Putin en 2002, reemplazando al START II que nunca entró en vigor por la retirada del tratado sobre Misiles Anti-Balísticos (ABM) de Estados Unidos. Este Acuerdo de 2002 era fruto de la iniciativa del Pentágono frente a la propuesta de escudo antimisiles.

Kremlin en octubre de 2011. Esto hubiera implicado una gran transparencia por ambas partes, el consentimiento para permitir controles mutuos y una intensa cooperación, en definitiva. Sin embargo, el proyecto derivó en un sistema exclusivamente de la OTAN con un frágil sistema de información a Rusia. La desembocadura de este proceso ha llevado a un incremento de las desconfianzas hacia la OTAN y Occidente, en general, por sospechar que el sistema se dirige contra Rusia; máxime por su mantenimiento incluso casi concluidas las negociaciones para un acuerdo nuclear con Irán, uno de los teóricos destinatarios del denominado «escudo antimisiles»¹². La eventual propuesta por parte del presidente Obama a los países del Consejo de Cooperación del Golfo de la creación de un escudo antimisiles regional conjunto supone un nuevo motivo de desconfianza. Este instrumento permitiría crear un sistema global de defensa antimisiles que daría el liderazgo técnico-militar mundial a los Estados Unidos y afianzaría su vinculación con estos países durante largo tiempo dada la dificultad de cambiar los sistemas de defensa una vez instalados por otros chinos o rusos, por ejemplo. La valoración desde Rusia es clara: el programa va dirigido a devaluar las capacidades nucleares de Rusia y China¹³.

La siguiente oportunidad para retomar estas relaciones entre Estados Unidos y Rusia, esta vez en beneficio de la comunidad internacional, vino de la mano de la posible eliminación de las armas químicas de Siria¹⁴ evitando la extensión del conflicto por la región. Ante la insistencia americana de uso unilateral de la fuerza, Rusia mantuvo el cumplimiento estricto del derecho internacional y, consecuentemente, bloqueó una resolución del Consejo de Seguridad autorizándola. Rusia intentó así evitar la toma del poder por los regímenes radicales suníes del Golfo y por Al Qaeda, así como la práctica de cambiar regímenes mediante intervenciones externas; algo a lo que sistemáticamente se ha opuesto por evidentes razones de política interna y rechazando el mesianismo democrático¹⁵ que

¹² Ver «NATO and Missile Defence: Opportunities and Open Questions», Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, CSS Analysis in Security Policy No. 86, diciembre 2010. Antonov, A. I. (ed.), фактор противоракетной обороны в формировании нового пространства безопасности. Missile Defense Factor in establishing a new Security Environment, edited by Vice Minister of Defense of the Russian Federation, A. I. Antonov, Boeniform ed. Ministerio de Defensa de la Federación Rusa, Moscú 2012.

¹³ Mayo 2015, los estadounidenses están ampliando su escudo antimisiles gracias al dinero del Golfo Pérsico, «comentó al periódico ruso Vzgliad» el experto orientalista Saíd Gafúrov. Declaraciones en la misma publicación de Ígor Korotchenko, jefe de la revista rusa Defensa Nacional.

¹⁴ «Siria abraza la propuesta rusa para desactivar un ataque internacional», Pilar Bonet, El País, 9-9-2013, http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/09/actualidad/1378749132_247125.html

¹⁵ Karaganov, Sergei, «Europe: A Defeat at the Hands of Victory?», Russia in Global Affairs, 19.3.2015, <http://eng.globalaffairs.ru/number/Europe-A-Defeat-at-the-Hands-of-Victory-17361>

tan nefastas consecuencias ha producido en Irak, Afganistán, Egipto o Libia; esta última intervención autorizada por Moscú, en virtud del principio de la «responsabilidad de proteger», posteriormente desvirtuado en su práctica por la coalición internacional. En vez de proclamar sin base suficiente la autoría de los ataques con armas químicas en Siria, Rusia entendió una pretendida intervención como una provocación organizada y, con su actuación diplomática consistente en proponer un esfuerzo conjunto de Rusia y Estados Unidos para destruir las armas de destrucción masiva de Siria, salvó al presidente Obama de la delicadísima situación interna generada, al tiempo que protegía sus propios intereses en la región y realizaba su prestigio e influencia internacionales.

La política del *reset* o reajuste se dio por terminada cuando el presidente Obama decidió cancelar su cumbre bilateral con el presidente Putin que había de tener lugar en los márgenes del G-20 a celebrar en septiembre de 2013 en Rusia. Las razones de esta decisión, más allá de la mayor o menor sintonía personal, podrían hallarse en el malestar por la campaña anti-americana en Rusia, en las acciones para limitar la dependencia de ONG rusas de la financiación extranjera o en la represión creciente contra los activistas políticos en Rusia. En el ámbito internacional, además de la pintoresca e inoportuna llegada del analista disidente americano Edward Snowden a Moscú, las posiciones rusa y norteamericana respecto a Siria eran completamente opuestas.

En síntesis, los intentos occidentales por relanzar las relaciones con Rusia y antiguos miembros del Pacto de Varsovia, son vistos desde Rusia como indecisos, parciales o superficiales. El balance de varias décadas de relación es muy pobre y, aunque el presidente ruso haya participado en cumbres de la Alianza, o en cumbres del G8 y del G20, se echa en falta una visión estratégica de dichas relaciones que hubieran permitido contar con Rusia para defender de forma conjunta intereses compartidos frente a los nuevos centros de poder.

La escalada en la presencia de medios militares de la OTAN en Europa del Este fruto de la crisis ucraniana, no hace sino incrementar el desencuentro con Rusia y provocar idéntica reacción en dirección inversa.

Una puerta abierta a la esperanza queda por el hecho de que, desde medios norteamericanos se afirme que lo idóneo para restaurar las relaciones productivas entre Washington y Moscú y reparar el daño infligido a la seguridad europea sería una vuelta a los principios del Acta Final de Helsinki de 1975 y, a través de ellos, a un diálogo inclusivo de toda la región euroatlántica¹⁶.

¹⁶ Rojanski reconoce que, tan solo gestionar la crisis de Ucrania no será suficiente («The Geopolitics of European Security and Cooperation. The Consequences of US-Russia Tension», Rojansky, Matthew. Security and Human Rights. Winter 2015, pp.169-179). Reconoce que Estados Unidos, Rusia y Europa comparten intereses en renovar ese diálogo.

Impacto de la ampliación de la UE sobre la relación con Rusia. Las dificultades añadidas al diseño de una posición común

La adhesión a la Unión Europea en 2004 y 2007 respectivamente de países anteriormente pertenecientes al Pacto de Varsovia e integrados en la órbita comunista durante décadas, no ha dejado de tener un impacto sobre las relaciones de Rusia y la Unión Europea. Por lo que aquí nos interesa, estos nuevos Estados miembros aportaron una visión estratégica completamente distinta a la de la mayoría de los miembros tradicionales; visión que ha influido en la proyección exterior de la UE en un proceso inverso al de europeización y solo explicable en términos de *Foreign Policy Analysis* (FPA) puesto que han sido sus preferencias nacionales las que se han apoderado de la agenda europea y modificado la política exterior de Estados miembros más notables y con sistemas políticos consolidados durante décadas¹⁷. Por otro lado, tanto la UE como la eurozona han pagado el precio de un crecimiento desmesurado de su tamaño en términos de ajuste institucional y político y, visto desde el otro lado del Volga, Europa deja inevitablemente muchos elementos de su estado de bienestar para ser de nuevo competitiva globalmente¹⁸.

La percepción de la política europea de vecindad y del partenarido oriental desde el Kremlin

La política de vecindad es diseñada por la UE con motivo de la adhesión de los países bálticos, Eslovenia, Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia, quedando pendientes las de Bulgaria y Rumanía, con el fin de frenar las ambiciones de integración de otros países europeos pero canalizando una relación de especial proximidad. La filosofía queda claramente reflejada en la famosa frase del entonces presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, «todo menos las instituciones».

Sin embargo, si estas son las razones originarias de la UE para establecer esta nueva política a comienzos del nuevo siglo, la élite y la opinión pública rusa no lo ven así. Las relaciones de la UE y de Rusia en el espa-

¹⁷ Sobre esta aproximación teórica, ver Valerie M. Hudson and Christopher S. Vore, «Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow», *Mershon International Studies Review*, Vol. 39, No. 2 (Oct., 1995), pp. 209-238, <http://www.jstor.org/stable/222751>. Para el estudio de la política exterior de los países bálticos ver Gundar J. King, David E. McNabb, *Nation-Building in the Baltic States: Transforming Governance, Social Welfare and Security in Northern Europe*, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2015. Sobre este enfoque aplicado a la política exterior de Finlandia, Christopher S. Browning, *Constructivism, Narrative and Foreign Policy Analysis: A Case Study of Finland*, Oxford, Berna, Berlín, Peter Lang ed., 2008.

¹⁸ Karaganov, Sergei.: «A third Unfreezing», 23.1.2013, <http://karaganov.ru/en/publications/296>.

cio post-soviético se han visto siempre desde el lado ruso como un juego de suma cero, aunque, globalmente consideradas no hay ganadores en ellas. En consecuencia, se percibe la política europea de vecindad, en concreto la que se desarrolla hacia países del Este, como una prueba más de la voluntad de ganar peso en un espacio de tradicional influencia rusa y, por tanto, como una política encaminada a minar la presencia rusa en la zona, a disminuir en definitiva el poder ruso sobre su vecindad.

A la vista de la falta de avances significativos con una misma política para vecinos del Este y del Sur, la UE optó por diferenciar ambas regiones estableciéndose para la primera el *Partenariado Oriental*. Desde el lado europeo occidental, el objetivo era crear una zona de seguridad entre la UE y Rusia. Sin embargo, el hecho de que esta iniciativa procediera de Suecia y Polonia y que se determinase que en dicha área debían primar los valores propios de la UE y que se fomentaría procesos transformadores y modernizadores¹⁹, levantó todo tipo de sospechas en Moscú acerca de la intención última de la misma.

La significativa mejora de las relaciones ruso-polacas en 2010, por los gestos de reconciliación entre Vladimir Putin y su homólogo Donald Tusk y la solidaridad de los ciudadanos rusos tras el accidente de avión de Smolensk, abrió una oportunidad de establecer unas mejores relaciones, no solo bilaterales, sino con el vecindario compartido y con la UE en su conjunto. Sin embargo, ese momento no se aprovechó y las voces críticas²⁰ se alzan reconociendo que tanto la Unión Europea como Rusia deberían haber trabajado conjuntamente para desarrollar su «vecindad común». En términos económicos, sociales y políticos, muchos de estos países no han mejorado su posición; más bien lo contrario²¹. Belarús sigue en una situación deprimida y su posición relativa no se debe en absoluto a una mejora propia objetiva sino al empeoramiento de los demás países del entorno. Desde un punto de vista político, es el único país europeo no miembro del Consejo de Europa, por no compartir ni los valores democráticos ni respetar los principios básicos de los derechos humanos. Otro ejemplo sería Moldova, país todavía dividido y extremadamente pobre, con el problema de la región separatista de Transdnistria. El caso más sangrante es el de Ucrania cuyo PNB a principios de los años

¹⁹ Ver R. Ferrero Turrión.: «El Partenariado Oriental de la UE a la deriva», ARI Elcano 38/2015.

²⁰ Karaganov, Sergei, Lecture at XIII Annual Aleksanteri Conference, «Russia and the World», 23.10.2013.

²¹ Delcour, Laura.: «In Need of a New Paradigm? Rethinking the European Neighbourhood Policy/Eastern Partnership», *Eastern Partnership Review*, n.20, 2015, p.6. Análisis de los efectos de la política de vecindad sobre Ucrania, Belarús y Moldova, en Elena A. Korosteleva, «European Neighbourhood? Change or Continuity: Is the Eastern Partnership an Adequate Tool for the European Neighbourhood?», *International Relations*, 2011 25: 243, <http://ire.sagepub.com/content/25/2/243>.

noventa era dos veces mayor que el de Belarús (datos Banco Mundial y otras fuentes) y ligeramente superior al de la Federación Rusa. En la actualidad, tras veinticinco años de independencia, su renta *per cápita* es la mitad de la de Belarús y un tercio de la de Rusia.

Ni la ayuda de la UE ni la de la Federación Rusa han podido paliar unas debilidades estructurales que hacen enormemente vulnerable esta zona. Sectores importantes de la academia rusa consideran que se ha infravalorado sistemáticamente el potencial ruso para contribuir política y económicamente a la estabilidad de la vecindad compartida²². Cuando Rusia opta por iniciar un proceso de integración regional con Belarús y Kazajstán, creando una nueva realidad institucional e ideológica, se incrementa el riesgo de competencia política y económica con la UE; competencia que amenaza con dividir la región en dos bloques antagónicos que potencialmente limitan el desarrollo regional. La debilidad de los instrumentos institucionales europeos para permanecer en la región pone de relieve la ineficiencia de la política de vecindad. El silogismo es simple: puesto que no se puede ofrecer la membresía en la UE a los países de la vecindad, la convergencia regulatoria con la UE dependerá esencialmente de cada uno de los regímenes gobernantes. Desde el inicio de la integración euroasiática, se produce una competencia irracional con la UE que no hace sino obstaculizar los objetivos estratégicos de ambos actores.

El giro de estos países hacia la asociación propuesta por la UE es vista de forma competitiva por Moscú, con su tradicional visión de «suma cero» de este tipo de relaciones. Además, en principio, la inserción en una zona de libre cambio impediría la participación en otra, por lo que el daño para la opción descartada es directamente proporcional a la ventaja obtenida por la parte beneficiada.

En definitiva, no se ha sabido ver que el vecindario compartido es de interés común y, por tanto, su gestión debe ser también compartida. No es posible una asociación oriental por parte de la UE si en la misma no está implicada Rusia. Esta obviedad debería haber regido la actuación de la Unión desde el principio y se hubiera evitado la reacción rusa de pugnar por una zona donde históricamente ha estado presente y planteando la

²² Bordachev, Timofei, Ostrovskaja, E.: «Rethinking Russia – EU Cooperation. Russia and the European Union: Wasteful Competition», *International Organisations Research Journal*, vol.9, No.3 (2014); Fischer, Sabine, «The EU, Russia and the Neighbourhood», *ISS Analysis*, European Union Institute for Security Studies. Diciembre 2010. Mantiene esta autora una aproximación a la vecindad que considera por igual a Rusia y a la UE, combinando los intereses de ambos y la interdependencia con los países de la región y propugnando un compromiso con Rusia con la condición de aceptar la soberanía e independencia de dichos países y reconocer su derecho a relacionarse tanto con Rusia como con la UE.

disyuntiva a muchos países de elegir en términos excluyentes entre la relación con la UE o con Rusia.

La tensión se vio exacerbada desde la guerra de Georgia en 2008 y los acontecimientos en Ucrania desde finales de 2013 y llega a cuestionarse la base misma de las relaciones con estos países vecinos²³. La situación se ha degradado hasta el punto de que la oficina del fiscal general ruso anuncia, en junio de 2015, la investigación de la legalidad de la independencia de los Estados Bálticos reconocidos por el Consejo de Estado de la URSS en septiembre de 1991, y la ilegalidad de la transferencia de Crimea y Sebastopol dentro de la URSS a la República Socialista Soviética de Ucrania,²⁴ por violar la Constitución soviética. No obstante, el Kremlin se ha distanciado de tales investigaciones y la propia fiscalía ha presentado el asunto como un trámite procesal sin muchas posibilidades ya que los tres Estados son reconocidos internacionalmente, son miembros de la ONU, de la OSCE y de la OTAN, así como de la UE.

Estos excesos amenazantes, si bien no peligrosos inmediatamente, revelan el clima de crispación entre Rusia y, particularmente, los Estados miembros del Este de la UE por causa del vecindario compartido.

El Plan de modernización de la economía rusa y condicionantes sobrevenidos

La aplicación de los *road maps* o itinerarios para obtener los objetivos fijados centraban todos los esfuerzos de Rusia y de la UE tras la entrada en vigor del acuerdo de asociación y cooperación. A tal fin se lanzaron quince diálogos sectoriales en el marco de la primera hoja de ruta. En ellos participaban expertos, implicaban una coordinación inter-agencias y se establecían estrechos contactos con la comunidad empresarial de ambos lados.

La iniciativa conjunta «Asociación para la modernización» (PfM) lanzada en junio de 2010, en la cumbre de Rostov-del-Don, pretende ser el instrumento que lleve la innovación y la tecnología punta y ecológica a las relaciones bilaterales, que liberalice el comercio mundial, que promueva la investigación científica, fomente la inversión y el clima social y facilite los contactos interpersonales. También prevé la armonización de normativas técnicas y un régimen simplificado de visados, tendente a su supresión en el futuro.

El origen del PfM se encuentra en el plan ruso para la recuperación económica, de 2009, que recogía una serie de medidas para la moderniza-

²³ Elena A. Korosteleva, *ibídem*.

²⁴ Felgenhauer, Pavel. «Estonia, Latvia and Lithuania May Be Bargaining Chips for Moscow in a Quid Pro Quo Game», *Eurasia Daily Monitor*, Volume: 12 Issue: 124, July 2, 2015. Iniciativa de la Duma a través de «Rusia Unida» y apoyados por el partido ruso liberal democrático de Zhirinovskiy pidiendo un referéndum en los países bálticos; hay que tener en cuenta la presencia de importantes minorías rusas en Estonia y Letonia.

ción de la economía nacional con objeto de salir de la crisis económica mundial. Veinticuatro países de la UE, firmaron declaraciones bilaterales de cooperación para la modernización con Rusia. Tres instituciones financieras, el ruso Vnesheconombank, el IBRD y el Banco Europeo de Inversiones, firmaron memorandos por los que asignaban más de dos billones de euros a créditos para proveer de soporte financiero a la iniciativa. Pero pese a su capacidad de generar un efecto catalizador para promover inversiones y contribuir a la creación de los espacios comunes, el progreso conseguido es desigual. La asociación para la modernización no ha servido para ayudar a transformar las relaciones bilaterales UE-Rusia en un verdadero partenariado estratégico²⁵.

Con cierta perspectiva, y sin entrar a valorar resultados económicos concretos, podría decirse que ambas partes coincidieron en generar elevadas expectativas en torno a la PfM; sin embargo dichas expectativas iban en direcciones opuestas. La UE consideró que podría ser un punto de apoyo para promover no solo modernización en la economía rusa sino lo que, para una potencia normativa es inherente al desarrollo: el respeto al estado de derecho, a la democracia y a los derechos humanos. Rusia, por el contrario, veía el instrumento como el mejor punto de apoyo para modernizar una economía desfasada en muchos sectores por la falta de innovación desde la época soviética y las pésimas condiciones económicas sufridas desde principios de los años noventa. Huelga decir que, cada vez que por parte rusa se intentaba avanzar en la transferencia de tecnología, la UE esgrimía esa especie de condicionalidad no escrita.

Por esta razón y por un clima general de cierta desconfianza mutua, los resultados de la PfM no son, con mucho, los esperados por ninguna de las partes y no ha servido como el catalizador de la economía y de la modernización del tejido productivo ruso que hubiera sido deseable.

Con unas perspectivas de crecimiento de la economía rusa para 2015 del 2,3% y de menos del 1,1 % para la zona euro, como efecto de la crisis política con Rusia y de la crisis financiera en el segundo caso, se contempla la necesidad de una asociación que revigore la situación económica de las dos partes. En esta tesitura, voces de académicos rusos propugnan la utilización de este instrumento para sobreponerse al declive en el crecimiento de ambos socios, Rusia y la UE²⁶.

Probablemente esta iniciativa fue víctima de un periodo de transición en el que Rusia iba ganando peso internacional y se desarrollaban bajo el *reset* sus relaciones con los Estados Unidos. La UE ya en esos momentos comienza a percibir como amenaza este fortalecimiento ruso y opta, no

²⁵ Marina Larionova.: «Can the Partnership for Modernization Help Promote the EU–Russia Strategic Partnership?», *European Politics and Society*, 16:1, 62-79, <http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2014.965896>.

²⁶ *Ibidem*.

por un impulso necesario a la modernización de la economía rusa, sino por someter la relación a la condicionalidad democrática.

El ingreso de Rusia en la Organización Mundial del Comercio y en la OCDE: del apoyo europeo a las desavenencias comerciales

La entrada de la Federación Rusa en la Organización Mundial del Comercio (OMC), el 22 de agosto de 2012, fue una de las metas perseguidas conjuntamente con la UE. Rusia vio en ello un instrumento de participación en organismos multilaterales que, en este caso, eliminaría barreras a su interacción en el campo económico y activaría la competencia y, en consecuencia, la modernización del tejido industrial nacional.

Con anterioridad, de forma bilateral, tanto Estados Unidos como la Unión Europea habían eliminado todos los obstáculos para esta adhesión. Rusia por su parte, adaptó su legislación sobre protección de la propiedad intelectual mediante una modificación de la parte cuarta de su código civil, de conformidad con los requisitos de la OMC²⁷.

El proceso de negociación fue largo, casi dieciocho años, a decir de muchos expertos rusos, debido a la resistencia desleal de la Comisión Europea²⁸. Sin embargo, desde Bruselas se ha mantenido el apoyo y la asistencia a Rusia para acceder tanto a la OMC como a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). De hecho, se ha demostrado el interés de la UE en la liberalización del mercado ruso por consideraciones geoeconómicas y mercantilistas, especialmente por su interés en maximizar el bienestar de la Unión en relación con otras potencias²⁹.

Las actitudes positivas y negativas ante la OMC tras la adhesión se reparten por igual entre opinión pública, académicos y operadores económicos rusos. Los efectos se ven dulcificados por los periodos transitorios establecidos para tarifas y acceso al mercado y por la lentitud del proceso de reestructuración de las cadenas de abastecimiento. La coincidencia con la peor crisis económica de Rusia tras 1998 puede empeorar la percepción que de esta incorporación se pueda tener en Rusia.

De promedio, los aranceles a la importación se reducen en un 2,5% en todos los tramos. La completa liberalización del comercio y la reducción de tarifas no son del interés inmediato de Rusia y, de hecho, así lo con-

²⁷ Heatherington, Anna.: «Historical and Current Barriers to Russia's WTO Membership», *Jurist*, 24.4.2012, University of Pittsburgh, <http://jurist.org/datetime/2012/04/anna-heatherington-russia-wto.php>.

²⁸ Karaganov, Sergei.: «Foreign Policy 2012: Russia has been lucky until now», *Foreign Policy/Defense*, pp.261-271, <http://karaganov.ru/content/images/uploaded/c667163f117c98c0c78eaa6fa884d2b7.pdf>.

²⁹ Zimmermann, Hubert.: «Realist Power Europe?» *The EU in the Negotiations about China's and Russia's WTO Accession*, *JCMS* 2007, vol.45, number 4, pp.813-832.

firmaron las autoridades rusas durante las negociaciones sobre la Unión aduanera euroasiática, con Belarús y Kazajstán, al mantener la competencia para imponer tasas de exportación a nivel nacional.

El sector más inmediatamente afectado es el agrícola pues la aplicación de las normas de la Organización ha puesto de relieve la falta de competitividad de los precios y la dependencia del apoyo estatal. Sin embargo, el incremento de la competencia no es negativo pues la producción nacional sigue teniendo ventajas en los mercados locales. La adaptación a las medidas comunes sanitarias y fitosanitarias también ha de incrementar costes. Particularmente delicada es la situación de la industria porcina que ha recibido el impacto de la reducción de los aranceles a cero, dentro del contingente, por algunas empresas rusas. Sin embargo, al ser uno de los grandes exportadores, esto se percibe como una oportunidad para quienes deseen hacer negocios adaptándose al nuevo contexto.

Los exportadores de metales y productos químicos salieron beneficiados ya que la OMC regula la reducción de los derechos de exportación de estos productos, no de las materias primas. Se mantienen los derechos de exportación sobre las materias primas, lo que permite a Rusia seguir regulando los precios del gas para consumo doméstico y agricultura.

El sector bancario ruso sigue limitando la apertura de sucursales por los bancos occidentales. Estos no pueden tener más de un 25% del capital de una entidad del sistema bancario ruso. Para la industria del automóvil, las industrias rusas de ensamblaje se ven beneficiadas por la reducción de los aranceles en siete años. Para los productores rusos de vehículos, uno queda sin un plan estratégico y el otro (Avtovaz) puede sobrevivir por la inyección financiera de Renault que le permite aumentar su producción.

Muchas industrias no han comprendido el alcance liberalizador de la pertenencia a la OMC, ni sus beneficios, por lo que la actitud hacia el gobierno es de exigencia de compensación a través de medidas de protección o de subsidios. Incluso, en algunos casos, el propio gobierno parece verlo de esta forma³⁰.

Pese a las estimaciones de crecimiento de un 11% a largo plazo, hay un sentimiento extendido de temor por el eventual desmantelamiento de sectores de la industria rusa que lleve a incrementos del desempleo. Por otra parte, no se ven claras las ganancias derivadas de la adhesión sobre las exportaciones rusas puesto que son pocos los productos rusos, salvo las materias primas, respecto a los cuales exista una demanda elevada fuera del país. Lo que sí parece generalmente aceptado es que la participación de Rusia como miembro de pleno derecho en la OMC, al generar una cultura regulatoria y ofrecer un amplio mercado para compañías de

³⁰ Global Counsel, Russia in the WTO: one year on, 20 June 2013, <http://www.wpp.com/wpp/marketing/marketresearch/wto-russia-one-year-on/>.

servicios, ha de mejorar el clima inversor, la percepción del país como lugar idóneo para hacer negocios.

El análisis objetivo del impacto por sectores de la economía rusa resulta incompleto sin una referencia al modo de cumplir sus obligaciones y ejercer sus derechos. Tras la adhesión y la consecuente reducción drástica de derechos de aduana, las autoridades aduaneras rusas elevaron los derechos sobre la importación de productos competidores de los nacionales y sobre exportaciones de materias primas. Las reducciones se practicaron principalmente sobre las importaciones sensibles para la producción doméstica, como automóviles y recambios, locomotoras y materias primas deficitarias.

La pertenencia a la OMC de Rusia produjo una creciente interdependencia comercial y económica con la UE. Sin embargo, las expectativas de crecimiento económico como consecuencia de la adhesión a la OMC, en torno al 3,6% en 2016³¹, se han desvanecido *por mor* de la actual situación derivada, en parte de la bajada de precios de la energía, en parte de las sanciones impuestas por Occidente por la situación en Ucrania.

En paralelo, Rusia solicitó su incorporación a la OCDE en 1996; Organización con la que viene cooperando desde 1992. El Consejo de esta Organización adoptaba una resolución el 16 de mayo de 2007 para abrir negociaciones con la Federación Rusa sobre su integración como miembro y, pocos meses después, se aprobaba la hoja de ruta para dicha adhesión. La Organización compromete su apoyo a Rusia para orientar en temas institucionales y políticos clave para el progreso económico y social. Sobre esta base, Rusia preveía su entrada en la OCDE en 2013, aunque la Organización estimaba como realista la fecha de 2015³².

Ser miembro de la OCDE y de la OMC permitiría a Rusia participar en el proceso de toma de decisiones; más relevante teniendo en cuenta el alto grado de convergencia de las regulaciones adoptadas en París y en Bruselas y que en la OCDE se encuentran también las mayores economías de otros continentes. La adhesión de Rusia a la OMC y a la OCDE se ha considerado que supondría la marginación, en cierto sentido, de las relaciones bilaterales con la Unión Europea. Lo cierto es que, tras la adhesión a la OMC, Rusia perdió interés en la conclusión de un nuevo acuerdo de asociación y cooperación con la UE. Cualquier medida nueva de liberalización comercial no se incluiría en un nuevo acuerdo puesto que ambas

³¹ El Banco Mundial estimaba que el 2016 el producto interior bruto de Rusia crecería un 3,7%, y un 11% en 2021; ver Koch-Mehrin, Silvana «Russia since accession to WTO», *New Europe*, n.1027, <http://es.scribd.com/doc/137214361/New-Europe-Print-Edition-Issue-1027>.

³² *Russia beyond the Headlines*, «Rusia aspira a ingresar en la OCDE hacia 2015», 16/2/2013, http://es.rbth.com/noticias/2013/02/16/rusia_aspira_a_ingresar_en_la_ocde_hacia_2015_24971.html (último acceso, 20 de junio de 2015).

partes habían tenido duras negociaciones sobre las reducciones previas. La OCDE era un campo mucho más atractivo para las negociaciones y la decisión (pese a no ser estas vinculantes jurídicamente) y para formar coaliciones con otros países en temas económicos y regulatorios. Además, cualquier compromiso de Rusia con la OCDE devaluaría sus acuerdos con la UE.

Estas aspiraciones quedaron, sin embargo, mutiladas en marzo de 2014 cuando la OCDE declaró pospuesto el proceso de adhesión de Rusia a la Organización, al tiempo que daba una respuesta positiva a la petición de Ucrania de reforzar su cooperación mutua³³.

La negociación de un acuerdo de comercio e inversiones (TTIP) entre la UE y los Estados Unidos hace presentir a Moscú su postergación, no del comercio mundial pero sí del núcleo regulatorio del mismo. Por eso, pese al apoyo recibido por ambas potencias occidentales a su entrada en la OMC, en la actualidad nota los efectos secundarios negativos de la misma, sin acabar de percibir los positivos que pueden quedar eclipsados por la conclusión del acuerdo comercial transatlántico.

Intereses encontrados en la relación energética

La relación UE-Rusia en materia de energía encuentra dos aspectos particularmente conflictivos: la regulación del mercado energético por parte de la UE con repercusiones en Rusia o terceros países y la red de gasoductos y oleoductos que conducen la energía hasta Europa.

La dependencia energética de Rusia y la Unión Europea es sobradamente conocida. Más de un 39% de las importaciones de gas y el 33% de las de petróleo proceden de Rusia, como también un porcentaje análogo de carbón. A su vez, la UE constituye el mayor mercado para los productos energéticos rusos de los que el 80% del total de petróleo y el 70% de gas, más un 50% de carbón son vendidos en la UE. Puede decirse que la asociación entre Rusia y la UE viene marcada en buena medida por la energía. La contribución que Rusia hace a la seguridad energética del resto de Europa es equivalente a la contribución de esta a la seguridad económica rusa. Esta dependencia mutua llevó, en un primer momento, a prever la creación de un mercado común de la energía entre ambos socios. Con este fin, Rusia y los países bálticos abrieron negociaciones sobre la sincronización de sus sistemas energéticos y, durante las negociaciones de adhesión de Rusia a la OMC, la UE eliminó un gran número de problemas en este campo, lo que demostraba la buena voluntad mutua de alcanzar un compromiso.

³³ Statement by the OECD regarding the status of the accession process with Russia & cooperation with Ukraine, 13/3/2014, <http://www.oecd.org/russia/statement-by-the-oecd-regarding-the-status-of-the-accession-process-with-russia-and-co-operation-with-ukraine.htm> (último acceso, 28 de junio de 2015).

En 2009, la Unión Europea aprobaba el denominado Tercer Paquete Energético³⁴ que regulaba los mercados en este sector. Si para la UE esta decisión es el resultado de la falta de entendimiento para formalizar las relaciones energéticas con Rusia tras negarse a firmar ningún acuerdo, ni siquiera la Carta Europea de la Energía³⁵, Moscú la interpreta como un caso más de la tendencia de la Unión a proyectar los cambios legislativos internos sobre terceros países. Nos enfrentamos a dos visiones antagónicas sobre el particular. La Unión, como cliente y deficitario en energía, regula la plena liberalización de los mercados en su interior, como ha hecho en otros sectores e impone idénticas condiciones a terceros que comercializan productos energéticos en el mercado comunitario. Esta normativa impone exigencias a las compañías de energía que suministran petróleo o gas al mercado común con la obligación de desagregación de la propiedad. Esto implica separar los servicios de producción y de distribución de la energía, lo que llevado a la práctica significa comprar energía en países terceros pero distribuirla, eventualmente por compañías europeas, en todo caso en libre competencia. La Federación Rusa, como productor casi monopolista, tiene interés en vender su producto y distribuirlo pues sus empresas energéticas, principalmente Gazprom, realizan de forma indistinta ambas funciones. Cuando se habla de liberalizar los mercados energéticos y de la exigencia de aplicación del tercer paquete energético, Rusia argumenta que la energía es su fuente principal de ingresos y casi producción única y que, por tanto, tiene derecho a apoyar a sus «campeones nacionales»; argumento que resuena a *déjà vu* por cuanto una polémica similar se generó entre compañías eléctricas españolas y de otros países de la UE al liberalizar los mercados energéticos, tradicionalmente protegidos por su importancia estratégica.

La regulación del mercado energético comunitario, condujo a Rusia a la diversificación de sus exportaciones de gas y a imponer una presión adicional sobre las compañías energéticas de la UE en Rusia. Finalmente, en abril de 2014, Rusia abrió un procedimiento de consultas sobre el tercer paquete energético de la UE, ante la OMC³⁶. Rusia considera la actuación de la Unión Europea contraria a sus compromisos derivados del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), del acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias y del acuerdo que establece la OMC.

³⁴ Directiva 2009/73/EC, OJ L 211/94, 14.8.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0094:0136:en:PDF>.

³⁵ Decisión 98/181/CE, CECA y Euratom del Consejo y de la Comisión, de 23 de septiembre de 1997, relativa a la conclusión, por parte de las comunidades europeas, del Tratado sobre la Carta de la Energía y el Protocolo de la Carta de la Energía sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados, DO L 69 de 9.3.1998. Ver Andrei V. Belyi, «La posición rusa con respecto al Tratado sobre la Carta de la Energía», Real Instituto Elcano, ARI 98/2009 (traducido del inglés).

³⁶ https://www.wto.org/english/news_e/news14_e/ds476rfc_30apr14_e.htm

El segundo aspecto de la relación energética donde Bruselas y Moscú mantienen posiciones enfrentadas es la relativa a la red de conductos energéticos hasta territorio de la UE.

Las primeras diferencias entre Rusia y Ucrania que condujeron al corte temporal de suministro eléctrico a esta república, dispararon las alarmas de la UE por la fragilidad de su seguridad de abastecimiento energético. Este riesgo ha llevado a potenciar la diversidad de proveedores energéticos y los itinerarios alternativos que eviten el territorio de Ucrania.

La construcción y entrada en servicio del primer gaseoducto, el *North Stream* y la aceleración en la construcción del *South Stream* son dos hitos relevantes en esta materia. El primero permite el paso del gas desde Rusia a Alemania, por el Báltico. El segundo, debería haber permitido sortear Ucrania atravesando el mar Negro y llegando a Bulgaria, donde se ramificaría hacia el norte de Italia por Austria y hacia el sur de Italia por Grecia. Este suponía la competencia directa al proyecto *Nabucco*, fomentado por la UE para abastecerse de energía desde Kazajstán, sin necesidad de pasar por territorio ruso. Numerosos desencuentros entre los Estados implicados supusieron el fracaso de este proyecto sobrepasado por la iniciativa rusa del *South Stream*. Las presiones de la Comisión Europea y de los Estados Unidos sobre Bulgaria, llevaron a este país a abandonar el proyecto y a que Rusia lo diera por rechazado y planteara la alternativa del *Turkish Stream*³⁷. Este habrá de pasar por Turquía, en vez de por Bulgaria, llegando a Italia y a Grecia. Para monopolizar su papel energético en la región, Rusia ha impedido que Azerbaiyán compre el sesenta y seis por ciento de la plataforma griega de gas DESFA. Si este contrato lo gana Rusia controlará la distribución doméstica y ganará otro elemento de presión sobre la política griega. El 19 de junio 2015, en el marco del foro económico de San Petersburgo, Grecia y Rusia firman el acuerdo para ampliar el gasoducto *Turkish Stream*. Las previsiones apuntan a su entrada en funcionamiento en diciembre de 2016 si no se ve obstaculizada por las presiones de Azerbaiyán y de Estados Unidos que apoyan el gaseoducto Trans-Anatolia (TANAP)³⁸ que debe transportar

³⁷ El 7 de abril se reunían en Budapest los MAE de Grecia, Macedonia, Serbia y Hungría para explorar su potencial participación en los planes rusos para el nuevo gaseoducto *Turkish Stream*, EurActiv.com, «Greece, Macedonia, Serbia and Hungary discuss "Turkish Stream"», 7/4/2015. Por su apoyo al TANAP-TAP, Estados Unidos también presiona a Grecia para rechazar el *Turkish Stream*.

³⁸ Estados Unidos advierte a todos los países balcánicos que hasta la fecha no se ha firmado ningún acuerdo de financiación por parte de Rusia. A mediados de junio de 2015 se inauguran las obras de la primera fase del gaseoducto Trans-Anatolia cuya finalización está prevista para 2018. De esta manera, la Unión Europea podrá reducir su dependencia energética de Rusia. El proyecto, con un coste aprox. 10.000 millones de dólares, ha sido impulsado sobre todo por Azerbaiyán ansioso por dar salida y elevar el perfil de sus yacimientos de gas. La petrolera azerí SOCAR posee más de la mitad de

gas desde la cuenca del Caspio a los mercados europeos sin necesidad de los conductos rusos. El intento de la UE de forzar la puesta en funcionamiento del gaseoducto Trans-Adriático (TAP), que habría de conectar con TANAP, es también objeto de queja rusa por desconocer el derecho internacional y sus consecuencias medioambientales y, sobre todo, conscientes de que puede cambiar completamente el panorama energético de la región.

Con sus movimientos, Rusia busca el control en la zona balcánica y convertirse en el único proveedor de energía a través de los Balcanes a Italia, Austria y Alemania. A su vez, Turquía pretende constituirse como enclave energético con ambos gaseoductos, reduciendo la dependencia energética europea de Rusia.

Tanto la regulación por la UE del mercado energético como la aplicación del reglamento de comercialización de productos químicos³⁹ eran los principales contenciosos entre Rusia y la Unión Europea antes de la crisis de Ucrania. Ambos no hicieron sino empeorar las condiciones comerciales entre la UE y Rusia; país que siempre ha considerado que si al menos se contara con su opinión en el proceso europeo cuyas consecuencias exceden a países terceros, las regulaciones resultantes podrían ser más apropiadas a sus circunstancias.

Vistos los principales obstáculos para una relación mutuamente beneficiosa en el terreno de la energía, la propuesta de crear una comunidad energética europea, basada en reglas claras y una gestión conjunta, podría ser un factor importante de estabilidad y seguridad. El desarrollo de la hoja de ruta de la cooperación energética UE-Rusia hasta 2050⁴⁰ puede constituir un primer paso, si la tensión política de las relaciones disminuye.

las acciones del consorcio (un 58 %), en el que también participan la turca BOTAS (30 %) y la británica BP, que el 19.6.15 adquirió un 12 %, otorgándole así una mayor proyección europea e internacional a la iniciativa.

³⁹ Tanto el Reglamento REACH (Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemical Substances) de la UE, entró en vigor en 2007, como el tercer paquete energético, que entró en vigor en 2009, afectan a las condiciones del comercio entre la UE y Rusia, esencialmente en beneficio de la Unión al imponer costes adicionales a las compañías rusas, por ejemplo, para el proceso de evaluación de las sustancias químicas es ejercido en laboratorios acreditados por la Comisión Europea. Tras la decisión rusa de no reconocer nuevas normas en ambos campos se encontraban los lobbies industriales que representaban los intereses de Gazprom, Nornicel y Rusal.

⁴⁰ Roadmap of EU-Russia Energy Cooperation till 2050, preparado por la Comisión Europea y el Gobierno ruso para dar una perspectiva a largo plazo de sus relaciones energéticas mutuas; ver Common Understanding on the Preparation of the Roadmap of the EU-Russia Energy Cooperation until 2050, Brussels, 24 February 2011; https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2013_03_eu_russia_roadmap_2050_signed.pdf.

La crisis en Ucrania desde 2013 y su impacto sobre la relación bilateral Unión Europea – Rusia

La crisis desatada en Ucrania a finales de 2013, pone de manifiesto en toda su crudeza la insuficiencia y desenfoco de las políticas europeas hacia el Este del continente, la errónea apreciación de los Estados Unidos sobre la bondad de apoyar derrocamientos de gobiernos, el fallo estratégico de Moscú de proceder a la anexión de Crimea y mayor, de apoyar a los separatistas del Donbass, la calamidad de un Estado casi fallido como Ucrania y el fracaso en suma de todas las políticas de la post-guerra fría.

La caída del Gobierno de Yanukovich vista desde Moscú

No es un secreto que el presidente Yanukovich, democráticamente elegido en las elecciones presidenciales ucranianas de 2010, no gozaba de muchas simpatías en Rusia. Su carácter oportunista y su incapacidad para acabar con el dominio de la oligarquía y la corrupción, siendo un engranaje más de la misma, hicieron de él una figura poco querida en Moscú, aunque su inclinación hacia Rusia resultara más evidente que en gobiernos pro-occidentales anteriores. Era evidente su búsqueda de un préstamo por parte de la UE y su chantaje a Rusia pidiendo más apoyo para no caer en brazos de la Unión. Por eso, su caída probablemente no sorprendiera a nadie; sí, las condiciones en las que se produjo.

Desde Moscú se contemplaba con cautela y escepticismo sus negociaciones para firmar un acuerdo de asociación con la UE, en particular, por cuanto el mismo pudiera lesionar la participación de Ucrania en la Unión Aduanera y en la Unión Económica Euroasiática⁴¹, organización emblemática para el Kremlin y a la cual Ucrania debería adherirse por ser el país más caracterizado políticamente de la región, aunque no desde luego el más potente económicamente. Conscientes de la magnitud de la influencia que estaba en juego, Rusia quiso negociar con la UE fórmulas que permitieran a Ucrania una doble adscripción⁴² pero desde Bruselas se respondió de forma negativa.

Cuando Rusia prometió a Ucrania un préstamo mayor, Yanukovich cambió de opinión y optó por no ratificar el acuerdo de asociación con la Unión

⁴¹ El Tratado de creación de la Unión Económica Euroasiática (UEE) fue firmado el 29 de mayo de 2014 por los presidentes de Rusia, Bielorrusia y Kazajistán; entra en vigor el 1 de enero de 2015. El 10 de octubre de 2014, Armenia se convierte en el cuarto miembro pleno de la UEE, momento en el que se establecen los pasos para la futura adhesión de Kirguistán.

⁴² ГЛАЗЬЕВ Сергей (Glaziev, Sergei), «Создание зоны свободной торговли между ЕАЭС и ЕС возможно», Русская Весна, 24.06.2015, http://rusvesna.su/percent_opinions/1435154132. Glaziev es asesor de Putin de integración económica regional, en línea con el ideólogo del eurasianismo, Aleksandr Dugin.

Europea. Los partidarios de la «vía europea» salieron a la calle a protestar contra tal decisión.

De acuerdo con el Gobierno ruso, las protestas en Kiev venían impulsadas por Estados Unidos y por una genérica «influencia europea» que se concretaba en la financiación de algunos Estados miembros de la UE a partidos políticos opositores al Partido de las Regiones, de Yanukovich; por ejemplo, el apoyo de Alemania al líder opositor V. Klitschko.

La respuesta del Gobierno de Yanukovich a las protestas originarias del Maidán fueron desmedidas generando una mayor conflictividad y justificando reacciones, al menos, igual de desproporcionadas. Por eso, una caída del Gobierno de Yanukovich no hubiera generado mayor problema en Moscú, si se hubieran seguido los cauces constitucionales. Lo que ya no podía aceptar era una subversión del orden constitucional para la toma del poder por grupos extremistas y profundamente anti-rusos quienes se introducen en las protestas originalmente espontáneas del Maidán con otros objetivos.

El papel conciliador de la UE y el rápido sesgo a esta posición inicial

Si en un primer momento, los líderes europeos intentaron mediar por llegar a un acuerdo entre los manifestantes del Maidán y el gobierno autoritario, inmediatamente después se alinearon con las fuerzas que habían organizado el golpe de Estado. Cabe recordar que una delegación europea integrada por los ministros de exteriores de Francia, Alemania y Polonia, llegan a un acuerdo entre el Gobierno y la oposición ucranianos el 21 de febrero. En su virtud, las partes se comprometen a volver a la Constitución de 2004, menos presidencialista que la entonces vigente, y a convocar elecciones formando un gobierno inclusivo de las diferentes etnias y minorías presentes en Ucrania. Cuando, apenas veinticuatro horas después, elementos violentos derrocan al gobierno y constituyen uno nuevo, la UE lo reconoce ignorando el acuerdo anterior.

Desde Rusia se vio esta actuación con sorpresa y se calificó el derrocamiento del presidente contrario a las normas del derecho internacional y a la Constitución ucraniana; actuación inamistosa de la UE, más patente por cuanto el primer acto de la junta de Kiev fue la firma del acuerdo de asociación entre Ucrania y la UE y por el apoyo a grupos que ya no eran manifestantes espontáneos descontentos con Yanukovich, sino radicales nacionalistas y de extrema derecha, muy alejados de los principios democráticos que rigen la acción interior y exterior de la UE⁴³. Este apoyo se

⁴³ Fernández Sola, N.: «Ucrania: la patria dividida», Revista de Aeronáutica y Astronáutica, julio-agosto 2014, pp.592-599.

interpreta desde Moscú como una contribución esencial a los promotores del golpe de Estado cuyo objetivo era alejar a Ucrania de Rusia y del proceso de integración en la unión euroasiática y dividir el país haciéndolo, además, completamente dependiente de la UE; por no hablar del riesgo de verle entrar en la OTAN.

Como se ha señalado, también en este caso, la percepción rusa es que la UE actúa de la forma que lo hacen los Estados Unidos –a quien consideran catalizador de la alianza en contra de Rusia- constituyendo un todo único. Y ello, a pesar de los intentos conocidos de algún alto funcionario de este país por excluir a la UE de la negociación de una solución al problema suscitado por el levantamiento contra el gobierno en Ucrania⁴⁴.

La anexión de Crimea y el estallido del conflicto en el Donbass. Una explicación rusa desde el derecho internacional

Entre las primeras medidas adoptadas por el gobierno surgido de la ruptura de la legalidad constitucional en Kiev, destaca la supresión de la ley de protección de lenguas nacionales. Aunque posteriormente no llegó a aplicarse, esta decisión fue la base de la reacción del Kremlin de proteger la población rusoparlante de Crimea. Con este fin, las tropas rusas de Sebastopol y del resto de Crimea incrementan su presencia en las calles. Esta presencia alienta a la población de Crimea, quien elige un nuevo gobierno, aprueba una declaración de independencia el 6 de marzo y pide la celebración de un referéndum de anexión a Rusia. Celebrado el 16 de marzo, un noventa y siete con setenta y siete por ciento de la población es favorable a la anexión.

Como se ha explicado⁴⁵, la legalidad de la incorporación es defendida por Rusia sobre la base de que se había proclamado previamente la independencia de Crimea y concluido un tratado bilateral con el nuevo sujeto resultante, tal y como prevé la Constitución de la Federación Rusa. No se ha producido, argumentan, una anexión de un territorio perteneciente a otro Estado sin su consentimiento. La reacción internacional ante este proceder puede calificarse de aceptación *de facto* pues, aunque se imponen unas leves sanciones a Rusia, se negocia para evitar la extensión del fenómeno a otras zonas de Ucrania, no para una vuelta al *statu quo ante*.

La *vis expansiva* no pudo evitarse y, en abril comenzaba un ataque coordinado a sedes administrativas de Donetsk, Járkov y Lugansk liderado por fuerzas separatistas pro-rusas que buscaban trato análogo al dispensa-

⁴⁴ Conversación de la diplomática V. Nuland (US State Department) con el embajador de Estados Unidos en Ucrania el 28 de enero de 2014, filtrada una semana más tarde y publicada en youtube, que generó enorme malestar entre los representantes de la Unión Europea.

⁴⁵ «Ucrania la patria dividida», Fernández Sola, N., *ibidem*.

do a Crimea. El apoyo popular no será, en este caso, tan elevado como en Crimea. Las fuerzas especiales ucranianas inician una operación para recuperar el control en Slaviansk y Kramatorsk, tan violenta como la que criticaron a Yanukovich, duramente censurada por Moscú, quien pide su condena por la ONU. Tras un mes de enfrentamientos se celebran sendos referenda de autodeterminación que arrojan resultados favorables de un 90% aproximadamente, pero no reconocidos como válidos por las condiciones de su celebración. Y, aunque el presidente ruso expresa su respeto por la voluntad popular, manifiesta que estos territorios son ucranianos y que su estatuto debe negociarse con Kiev. Las elecciones presidenciales en Ucrania, el 25 de mayo de 2014 dan como vencedor al oligarca Poroshenko quien rechaza la incorporación de Crimea a Rusia.

Consolidado este escenario y desatadas completamente las hostilidades, los acuerdos de Minsk, suscritos en septiembre, estableciendo un alto el fuego, suponen más una congelación del conflicto que una solución militar del mismo. La falta de efectos de lo pactado, lleva a un nuevo intento negociador liderado por el denominado «cuarteto de Normandía» integrado por el primer ministro de Francia y la canciller de Alemania más Ucrania y Rusia, representados por sus presidentes. De estas negociaciones saldrán los acuerdos de Minsk II, de 12 febrero 2015. En ellos se pacta un alto el fuego en 48 horas, la retirada del armamento pesado dejando una zona de separación entre los dos bandos, observación y verificación por la OSCE, inicio del diálogo político entre Kiev y los separatistas para la celebración de elecciones locales en el territorio en disputa, amnistía por parte de Ucrania para los participantes en la insurrección separatista, liberación de rehenes y personas ilegalmente detenidas, acceso sin restricciones de ayuda humanitaria a la zona en conflicto, restablecimiento de las relaciones sociales y económicas de esta con el resto de Ucrania; control total de la frontera estatal por parte del Gobierno ucraniano, retirada de todos los grupos armados, armas y combatientes extranjeros, reforma constitucional que descentralice el Estado y conceda una autonomía especial a Donetsk y Lugansk, discusión de las condiciones para celebrar las elecciones locales, e intensificación de actividades del grupo de contacto trilateral⁴⁶. Destaca de este proceso la ausencia de la Unión Europea como tal, de su Alta Representante para asuntos exteriores y política de seguridad. Pero está claro que la Unión no fue considerada como un interlocutor válido para las partes, por su composición, por su funcionamiento y por su falta de poder y de autoridad, en definitiva.

Precisamente, tras el acuerdo de Minsk II, la UE confirma las sanciones contra Moscú que había aprobado unos días antes⁴⁷; transmite así un

⁴⁶ Morales, Javier.: «Alto el fuego en Ucrania», Alternativas, El País, 13 de febrero de 2015.

⁴⁷ A petición del consejo de Asuntos Exteriores del 9 de febrero, el 16 de febrero de 2015, se impuso una inmovilización de activos y una prohibición de viaje a la UE a die-

mensaje ambiguo, cuando menos, pues sanciona en el momento en que se ha alcanzado un acuerdo de paz, en lugar de dejar un margen para verificar su cumplimiento. Incluso, al mismo tiempo, en Estados Unidos comienza a hablarse de la posibilidad de armar a las fuerzas gubernamentales para contrarrestar el carácter asimétrico del enfrentamiento. Esta posibilidad es mayoritariamente rechazada por los países de la UE.

El despliegue de capacidades y la realización de ejercicios de la OTAN en su flanco Este y la extensión de las sanciones, precisamente cuando se suscriben los acuerdos de Minsk II, provoca aún más a Moscú, condiciona la posición europea y dificulta la estabilización y la negociación política.

El tímido papel de la OSCE o la irrelevancia de una organización atada por sus miembros

Desde los acuerdos de Minsk II, se encuentran funcionando dos foros para su seguimiento: el Grupo de Minsk, con participación del Gobierno de Kiev, los separatistas y la OSCE y el cuarteto Normandía.

La OSCE, con grandes dificultades, va controlando el cumplimiento de los citados acuerdos, principalmente por lo que hace a la retirada de efectivos y el mantenimiento del alto el fuego. Otro de los compromisos asumidos, en este caso por la parte ucraniana, fue la reforma constitucional para dotar a las regiones del Este de un régimen especial de autonomía, de corte federalizante. Esta reforma se ha ido posponiendo sin razón aparente. A finales de junio de 2015 se daba a conocer un borrador del proyecto de enmiendas a la Constitución ucraniana relativas a la descentralización⁴⁸. De acuerdo con la Comisión de Venecia, la reforma propuesta por la Rada Suprema se atiene en su conjunto a la Carta Europea de Autogobierno Local. Sin embargo, el representante de la República Popular de Lugansk, Vladimir Deinego, declaraba que las enmiendas a la Constitución de Ucrania debían presentarse solo después de las consultas con las autoridades de las Repúblicas Populares de Lugansk y Donetsk. Tales consultas no se han producido puesto que las autoridades de Kiev rechazan el diálogo directo con dichas repúblicas.

Sobre el terreno, la OSCE tiene dos misiones en Ucrania. La misión especial de observación en Ucrania (SMM) se desplegó en marzo de 2014, a petición del Gobierno de Ucrania y decisión consensuada entre los 57 Estados participantes en la OSCE. Su mandato ha sido prorrogado hasta

cinque personas y nueve entidades implicadas en actos contra la integridad territorial de Ucrania.

⁴⁸ El 24 de junio de 2015, la Comisión de Venecia, del Consejo de Europa difundía un informe provisional sobre el proyecto de enmiendas a la Constitución de Ucrania relativas a la descentralización Kommersant, 25 de junio de 2015, p. 5 y 6.

el 31 de marzo de 2016. Se trata de una misión civil, no armada, presente sobre el terreno las veinticuatro horas del día en todas las regiones ucranianas, con el fin de informar de forma imparcial de la situación y facilitar el diálogo entre todas las partes en la crisis. Por su parte, la misión de observación en los puntos rusos de control de Gukovo y Donetsk se desplegó a petición del Gobierno ruso con el fin de reducir la tensión durante la crisis.

Las acusaciones se suceden al hilo de cada nuevo incidente. Así ocurría en noviembre de 2014 cuando la OSCE descubre convoyes en la zona de retirada. Inmediatamente la OTAN denunció que eran rusos; acusaciones rechazadas por el Kremlin, aunque se sugiere que, en el pasado, voluntarios rusos podrían haber luchado del lado rebelde. Por su lado, el ministro ruso de Asuntos Exteriores acusaba a los observadores de la misión de estar sesgados hacia el Gobierno de Ucrania ya que informaba de los movimientos de las tropas rebeldes pero ignoraba las violaciones del alto el fuego por las fuerzas ucranianas⁴⁹.

El malestar no ha hecho sino crecer hasta rechazar Rusia participar en la próxima sesión de la Asamblea parlamentaria de la OSCE como protesta por las arbitrariedades y violaciones de los principales principios de la democracia⁵⁰.

La OSCE responde a las críticas rusas por la vía ofensiva, pidiendo un mayor apoyo y mejor acceso a la porosa frontera ruso-ucraniana, ya que desde el principio ha sido obstaculizada en su misión al no tener acceso más que a puntos oficiales de cruce de frontera. Las fuerzas progubernamentales se quejan de la ineficacia de la OSCE por no haber sido capaz de prevenir la llegada masiva de armas pesadas. Estos suministros serían la prueba para los partidarios de Kiev de la implicación directa rusa en el conflicto.⁵¹ Por su parte, el embajador ruso en Naciones Unidas, Vitaly Churkin, niega el suministro de armas rusas al Donbass y acusa a Ucrania de lanzar ataques sobre áreas residenciales de Donetsk⁵². Tanto Rusia como Ucrania han utilizado los datos de la OSCE que más les interesan para apoyar sus acusaciones contra las tropas enemigas como responsables del grueso de las atrocidades cometidas.

⁴⁹ BBC News, 14 noviembre 2014, Ukraine crisis: Russia accuses OSCE monitors of bias.

⁵⁰ Declaraciones de Sergey Naryshkin.: «Russia won't go to OSCE parliamentary session in Helsinki – Duma speaker», RT, 1 de julio de 2015. El motivo: el rechazo de levantar temporalmente la prohibición de entrar en Finlandia de Naryshkin para asistir a dicha cita. Su nombre estaba incluido en la lista negra que desde marzo de 2014 elaboraron Estados Unidos y la Unión Europea contra altos funcionarios rusos clave en la política hacia Ucrania. A ello Rusia respondió con su propia lista negra de unas 200 personas destacadamente anti-rusas.

⁵¹ «Under Fire in Ukraine, OSCE Questions Its Worth», Radio Free Europe, Radio Liberty, 7 de julio de 2015.

⁵² Human Rights Watch 2014 acusa de ataques sobre áreas residenciales a ambas partes.

La falta de autoridad de la Organización que llevó a las puertas de la unificación del continente europeo, hace plantearse la reforma de la misma. Las discusiones sobre la reforma de la OSCE se centran en su financiación, la creación de un centro permanente de gestión de crisis, en la renovación de las limitaciones de tamaño y de armamento de las Fuerzas Armadas en Europa y en una vuelta a las medidas de confianza y de transparencia político-militar. Esto último sería lo más necesario en un momento en que los países participantes se ven envueltos directa o indirectamente en un conflicto como el de Ucrania donde la desconfianza mutua y la propaganda contra el adversario son la norma.

Rusia sigue viendo en la OSCE una de las organizaciones clave en la región euroatlántica aunque sufra una crisis sistémica que exigiría dotarle de nuevos objetivos manteniendo su función primaria como foro de discusión de cuestiones de seguridad, sobre la base de los principios de igualdad y mutuo respeto. Las disfunciones se deben al uso interesado de algunos Estados y a que sigue siendo un acuerdo regional más que una organización internacional. En opinión de Moscú, el papel que la organización debe seguir adoptando como propio es la seguridad⁵³, y no los intentos democratizadores que la debilitaron todavía más. Por eso Rusia, junto con otros socios de la CSTO, propusieron una agenda positiva para sacar adelante propuestas constructivas que permitan un incremento de la efectividad de la OSCE para sus miembros⁵⁴.

Sin embargo, es más que dudoso que un foro surgido en la guerra fría y con los condicionantes de aquella pueda servir en una situación como la actual. No se vislumbra por parte de los países participantes en la OSCE una voluntad de cooperación constructiva para retomar el proceso que desarrolló a partir de los años noventa. Por eso una modernización de la OSCE no puede resolver por sí sola la crisis de la seguridad en Europa, sin un nuevo tratado de seguridad colectiva, como sugiere Rusia. Este país no desea ver convertida a la Organización en un foro que fomente las tensiones pasadas, en esta ocasión con un mayor número de Estados en contra; pero sí percibe su virtualidad como foro multilateral de cooperación en seguridad euroatlántica, desde el continente americano hasta Vladivostok. No obstante, la aceptación por parte de los países oc-

⁵³ Por eso Rusia considera un buen paso en esta dirección la declaración adoptada en la cumbre OSCE de Kazajstán, Astaná, en diciembre de 2010 («Russian views of the OSCE activities», <http://www.rusemb.org.uk/osce>). Rusia participa en el grupo de Minsk de la OSCE, con Estados Unidos y Francia, que busca una solución al conflicto de Nagorno-Karabaj.

⁵⁴ Tales como establecer unos criterios uniformes a utilizar por la OIDDH en las observaciones electorales de sus miembros, introducir más transparencia en la designación de los jefes de misión de observadores, retomar los trabajos para garantizar la libre circulación dentro de la región OSCE, discusión sobre el destino de los últimos pueblos sin Estado en Letonia y Estonia o el auge de los movimientos neo-nazi en Europa.

cidentales de la misma de ese nuevo marco global de seguridad es, hoy por hoy, improbable.

Percepciones acerca de la actitud internacional hacia Rusia

La actitud de la Federación Rusa ante el conflicto ucraniano ha sido interpretada como un resurgir del Imperio ruso, una recuperación del poder de la URSS, una mutación de Rusia en potencia revisionista, una tendencia zarista del propio presidente Putin... y en todo caso, la muestra de una agresión no admisible contra la soberanía y la integridad territorial de Ucrania. Esta interpretación alarmista implicaría una voluntad expansionista por parte de Rusia que no se puede validar hasta la fecha. El hecho incuestionable es la anexión de Crimea, pero también el rechazo a hacer lo propio con el Donbass ni ningún otro territorio.

La visión rusa, sobradamente conocida, es que los acontecimientos en Ucrania se han desarrollado con el telón de fondo de una campaña de propaganda antirusa que se intensificó particularmente con ocasión de los Juegos Olímpicos de Sochi. El objetivo buscado era justificar una nueva política de contención hacia Rusia que incluiría -se pensaba en los círculos políticos rusos- la extensión de la OTAN a Ucrania, Georgia u otros países, violando los compromisos en sentido contrario asumidos por el memorando de Budapest de 1994 y que dejaría a Rusia en una posición estratégica intolerable. Por eso debió defender su posición e intereses en Georgia en 2008 reaccionando al ataque de las tropas georgianas que mataron a soldados rusos de la misión de mantenimiento de la paz y alcanzó a civiles de Osetia. Esa misma idea guía la incorporación de Crimea a territorio ruso.

Sin embargo, y aceptando dicho punto de partida, no dejan de levantarse voces considerando que, estos intereses rusos deben ser defendidos de forma equilibrada pero no revanchista e intentando sacar provecho de la situación para recuperar posiciones geopolíticas y morales perdidas en la última década. Por lo tanto, invocan un apaciguamiento que evite el deterioro de la confrontación con Occidente⁵⁵. Desde esta moderación, Moscú viene propugnando un diálogo trilateral entre Ucrania, Rusia y la UE que facilite la estructura federal del país y sustituya el presidencialismo por el régimen parlamentario vigente con la Constitución de 2004. Esta corriente que se inclina por la cooperación con el resto de Europa pide, además, que Ucrania sea autorizada a participar tanto en la unión aduanera patrocinada por Rusia, como en la asociación con la UE⁵⁶.

⁵⁵ Serguei Karaganov.: «Russia needs to defend its interests with an iron fist». Financial Times: March 5, 2014.

⁵⁶ Dado que Ucrania es signatario del acuerdo de libre comercio de la CEI, Glaziev plantea la cuestión de si dicho régimen ha de ser revisado por concluir el acuerdo de

Lejos de esto y consecuencia de la crisis de Ucrania, la citada escalada de la tensión militar entre Rusia y los países europeos occidentales miembros de la OTAN y de la UE genera un círculo vicioso del que va a ser difícil salir en el futuro inmediato.

La respuesta a la crisis de Ucrania de otro foro, como es la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE), viene a reforzar la percepción rusa de campaña en contra de su país. Este órgano del Consejo de Europa aprobó una resolución sobre los desaparecidos durante el conflicto de Ucrania en la que se califica a Rusia como «país agresor» y Crimea como «territorio ocupado». Esta manifestación ha incidido en la percepción rusa del Consejo de Europa y, en particular, su Asamblea Parlamentaria, como un organismo que busca demonizar a Rusia desde hace años como Estado incumplidor de sus compromisos en esta Organización. La impresión desde Rusia es que la PACE ha optado por apoyar la continuación del conflicto en lugar de la solución política justa y, por tanto, la cooperación con esta Organización es inaceptable para el país⁵⁷. De esta forma, se continúa una trayectoria de desencuentros que se inició el año 2000, al sancionar a la delegación rusa privándole de su derecho de voto por el conflicto de Chechenia⁵⁸. En abril de 2014 se suspendieron los derechos de voto de los miembros de la delegación rusa y algunos otros derechos de participación o representación hasta el final de 2014 por la violación de la integridad territorial y la soberanía de Ucrania por las Fuerzas Armadas rusas. Finalmente, en enero de 2015, como condena a los actos en Ucrania, decidía privar de algunos derechos a la delegación rusa durante la sesión de 2015 aunque ratificó las credenciales de sus miembros al objeto de mantener abierto un cauce de diálogo; decisión que debía revisarse en la sesión de junio para verificar el cumplimiento de los acuerdos de Minsk II⁵⁹. La delegación rusa optó por suspender todos los contactos oficiales con la Asamblea Parlamentaria hasta final de 2015. En la sesión de junio, la PACE insiste en la situación de las ONG y de los medios en Crimea, en el acoso a los disidentes y en la inaceptable presencia de fuerzas

asociación con la UE (Ibídem). Considera que legalmente Ucrania está vinculada con el régimen de libre comercio ruso y cambiar dicha situación sería promover el actual régimen político que Moscú considera ilegal y extremista y apoyado por los líderes europeos. Si estos cesan en dicho apoyo, supondrá el colapso del régimen y entonces Rusia podría negociar con los dirigentes ucranianos.

⁵⁷ Declaraciones de la presidenta del Consejo de la Federación, Valentina Matviyenko, *Novaya Gazeta*, 26 de junio de 2015, p.13 y *Komsomolskaya Pravda*, 27 de junio de 2015, p.2. Ver PACE, resolution 2067 (2015), «missing persons during the conflict in Ukraine», adoptada el 25 de junio de 2015. <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=5693&lang=2&cat=8>.

⁵⁸ Derechos recuperados en enero de 2001, con la adopción de la resolución 1241 (2001).

⁵⁹ Resolution 2034 (2015) on the challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the delegation of the Russian Federation, adopted on 28 January 2015.

rusas apoyando a los separatistas del Este de Ucrania. Sorprende la petición a la Federación Rusa para que renuncie a la existencia de zonas bajo su influencia, pues es algo que parece exceder de las competencias de la Asamblea Parlamentaria, pero insiste en la vuelta de la delegación rusa al diálogo en dicha Asamblea⁶⁰, para lo cual no anula las credenciales de los miembros de la delegación rusa.

En esta línea de desencuentros con los órganos del Consejo de Europa, el 14 de junio de 2015, el Tribunal Constitucional ruso declaró que ningún tratado internacional tiene preferencia sobre la soberanía nacional y que las sentencias del Tribunal Europeo de derechos humanos solo pueden ser ejecutadas si no contradicen la Constitución de la Federación Rusa⁶¹. De este modo, Rusia, parte del convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales desde 1996, abre una brecha en su práctica constitucional de reconocer la superioridad del derecho internacional sobre el interno. Este paso puede ser un precedente en una dirección poco acertada estratégicamente puesto que, hasta ahora, los principales logros diplomáticos de Moscú han podido prevalecerse de una cierta «superioridad moral» por su respeto a la legalidad internacional.

Las sanciones internacionales. Su efecto sobre las relaciones económicas con la UE

Como consecuencia de la anexión de Crimea por la Federación Rusa, la Unión Europea adopta un conjunto de medidas sancionadoras que se ha ido ampliando con el paso del tiempo. En primer lugar, se suspendieron las negociaciones para la firma de un nuevo acuerdo bilateral y las conversaciones sobre visados, muy demandadas por la parte rusa. Igualmente se suspenden la mayor parte de los programas de cooperación conjuntos. Se adopta un conjunto de medidas específicas contra Rusia en áreas que incluyen el acceso al mercado de capitales, la defensa, los bienes de doble uso y las tecnologías sensibles; entra en vigor una prohibición de comercio e inversiones para Crimea como expresión del no reconocimiento por la UE

⁶⁰ PACE, «Consideration of the annulment of the previously ratified credentials of the delegation of the Russian Federation» (follow-up to paragraph 16 of Resolution 2034 (2015)), Resolution 2063 (2015), <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21956&lang=en>.

⁶¹ Ya en 2003, el Tribunal Constitucional ruso había confirmado su derecho a decidir sobre la ejecución de sentencias contradictorias del TEDH; «Constitutional Court rules Russian law above European HR Court decisions», RT 14 de julio de 2015; <http://www.rt.com/politics/273523-russia-court-rights-constitution>. Este pronunciamiento responde a la orden dada a Rusia por el citado tribunal en 2014, de pagar dos billones y medio de dólares a los accionistas de la compañía Yukos, disuelta en 2007 tras el encarcelamiento de sus dirigentes. Ver entrevista al magistrado S. Mavrín, Rossiiskaya Gazeta, 15 de julio de 2015, pp. 2-3.

de su anexión por Rusia; determinados individuos y organismos de Rusia y Ucrania se ven sujetos a prohibiciones de viajar y se congelan sus activos⁶²; se suspende la firma de nuevas operaciones de financiación en Rusia por parte del Banco Europeo de Inversiones y del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo⁶³. Como reacción, Rusia adopta represalias que incluyen la prohibición de importar ciertos productos alimenticios de la UE y de varios países no miembros de la UE⁶⁴.

El levantamiento paulatino de las sanciones se condiciona al cumplimiento de los acuerdos de Minsk II concluidos en febrero. En junio de 2015, el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE se pronuncia por el mantenimiento de las sanciones pese a las voces que comienzan a alzarse en su contra por su inutilidad y efectos contrarios a los que se perseguían. Así, no debe extrañar que el Kremlin decidiera ese mismo día prolongar las medidas de respuesta a las sanciones contra Rusia debidas al conflicto de Ucrania⁶⁵.

Consecuencia de las sanciones, la UE se ve perjudicada por no poder exportar a Rusia los productos frescos alcanzados por las contramedidas, ve reducido el turismo ruso con las consiguientes pérdidas económicas y puede temer por las futuras importaciones de energía desde Rusia. Esta, por su parte, ve limitada la oferta a sus consumidores y los precios incrementados; sufre una reducción de crédito y padece la caída del rublo, en parte debida a las sanciones, en parte a la caída simultánea del precio del petróleo, en torno a un cincuenta por ciento.

No son pocos los que opinan que la imposición de sanciones contra Rusia viene marcada desde Washington y que la UE no hace sino seguir estas

⁶² La reunión extraordinaria de los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea de 6 de marzo de 2014 confirma las acciones propuestas por los ministros de asuntos exteriores el 3 de marzo de suspensión de conversaciones bilaterales con Rusia en materia de visados y sobre el nuevo acuerdo. El Consejo del día 17 de marzo adoptará la primera serie de medidas contra veintinueve funcionarios responsables de actos que amenazan la integridad territorial de Ucrania. El 12 de mayo se adopta una nueva serie de sanciones, el 23 de junio se prohíbe la importación de bienes de Crimea. <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/ukraine-crisis>.

⁶³ Consejo Europeo de 16 de julio de 2014, <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2014/07/16>; las sanciones se reforzarán en la sesión del Consejo de 25 de julio tras el derribo del vuelo MH17 y nuevamente el 12 de septiembre y el 21 de noviembre contra los separatistas ucranianos.

⁶⁴ Embargo adoptado en agosto de 2014, «Rusia cierra un año su mercado a los países que han impuesto sanciones», <http://actualidad.rt.com/economia/view/136221-putin-firma-respuesta-sanciones-occidente-agricultura>.

⁶⁵ Consejo de la UE de 22 de junio de 2015 prolonga hasta el 31 de enero de 2016, las sanciones económicas de bloqueo de importaciones, y contra los sectores de la energía, defensa y finanzas. Rossiiskaya Gazeta, 25 de junio de 2015, p.2. Sobre la prolongación del embargo ruso («Putin prolonga un año el embargo de alimentos procedentes de la UE»); El País, 24 de junio de 2015, http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/24/actualidad/1435151528_636553.html.

pautas, pese al perjuicio económico que representan para ella⁶⁶. Por otra parte, la opinión pública rusa considera que las mismas van dirigidas a «debilitar y humillar a Rusia» y, en consecuencia, aprueban la continuidad de las contramedidas rusas⁶⁷. La incoherencia con la que la Unión Europea ha aplicado estas medidas las convierte en inefectivas tanto desde un punto de vista normativo como de modificación de las conductas censuradas, por no hablar de su impacto negativo sobre la percepción de la UE como actor internacional multilateral y su cuestionada legalidad⁶⁸.

La división en torno a la conveniencia o inoportunidad de las sanciones, así como las diferentes interpretaciones acerca del cumplimiento de los acuerdos de Minsk lleva a una vía muerta de difícil salida e impide una reanudación de las relaciones bilaterales de la Unión con Rusia.

¿Hacia una solución bilateral y externa?

En medio de este círculo vicioso de incumplimientos de compromisos y sanciones, en mayo de 2015, los Estados Unidos y Rusia inician unas conversaciones en Sochi que no implican la solución de los problemas pero abren un diálogo directo, desactivando el peligro de que las dos potencias nucleares más importantes carezcan de canales de interlocución directa para entender las intenciones y la lógica del otro⁶⁹. Dos meses más tarde se comunica que ambos países han llegado a un acuerdo de establecer un formato bilateral especial de conversaciones sobre el cumplimiento del acuerdo de Minsk y la reforma constitucional en Ucrania⁷⁰. Muchos son los asuntos que dividen a las partes para alcanzar una solución; en

⁶⁶ Serguei Naryshkin, presidente de la Duma estatal, en declaraciones a Rossiiskaya Gazeta, 29 de junio de 2015, p.2.

⁶⁷ Encuesta del Centro Levada donde se constata además que el 53% de la población «aprueba firmemente» la incorporación de Crimea a Rusia, y el 34% se muestra «proclive» a apoyarla; Kommerzant, 29 de junio de 2015, p.2.

⁶⁸ Se adoptan las medidas más débiles ante el acto calificado de anexión de Crimea y se confirman tras alcanzar los acuerdos de Minsk II; la legalidad de las medidas restrictivas contra personas viene siendo revisada por el Tribunal de Justicia de la UE; ver Natividad Fernández Sola: «La crisis de Ucrania como laboratorio de reajustes de poder en el siglo XXI», REDI 2015-2; sobre la eficacia y legalidad de las sanciones de la UE, Thomas Biersteker y Clara Portela, «EU sanctions in context: three types», EUISS Brief, 26/2015.

⁶⁹ Fyodor Lukianov, director del Consejo de Política Exterior y de Defensa de Rusia, «Are Kerry's Sochi talks with Putin and Lavrov a game-changer?» Interview by P. Koshkin y K. Zubacheva, Rusia Direct, <http://www.russia-direct.org/debates/are-kerrys-sochi-talks-putin-and-lavrov-game-changer>.

⁷⁰ Stratfor Global Intelligence, «U.S., Russia: The Case for Bilateral Talks», <https://www.stratfor.com/geopolitical-diary/us-russia-case-bilateral-talks>. Geopolitical Diary, 21 de julio, 2015. El nivel escogido es subsecretaria de Estado norteamericana y vice-ministro de Asuntos Exteriores ruso. En dicha entrevista, este último, G. B. Karasin afirma que extender el cuarteto de Normandía a Estados Unidos sería muy arriesgado (sic).

particular la relativa al tipo de autonomía que el Gobierno Central de Ucrania debería otorgar a las regiones rebeldes. Para Rusia la descentralización es la forma de mantener una zona de seguridad en el Este, fuera del control de Ucrania. Ucrania lo ve como un compromiso pero quiere mantener efectivamente el control sobre la totalidad del país y que los separatistas cumplan el acuerdo de Minsk y depongan las armas antes de la enmienda constitucional para dar a los territorios del Este más autonomía regional. Los separatistas quieren primero la modificación constitucional y un papel en los cambios a introducir. Solo entonces podrán cumplir plenamente el alto el fuego. Estados Unidos apoya la posición ucraniana y Rusia la separatista. Aunque los primeros han urgido a Ucrania y a las regiones orientales del país a consensuar el controvertido estatuto especial de acuerdo con la ley. De esta forma, dicen, Moscú y los separatistas no podrán justificar sus acciones de violación del alto el fuego. Rusia contempla las concesiones de Estados Unidos sobre Ucrania como favor por su ayuda facilitando el acuerdo nuclear con Irán.

Con estas conversaciones se reconoce que el conflicto de Ucrania es un conflicto entre dos imperativos geopolíticos: el ruso que quiere proteger su territorio haciendo de los territorios vecinos una zona *buffer*, y el de Estados Unidos que quiere prevenir el auge de cualquier poder regional que pueda desafiar la hegemonía norteamericana. Ambos imperativos colisionan en Ucrania por su importancia estratégica para la Rusia de hoy. Por eso, estos dos países ejercen más poder para diseñar el resultado político y militar en Ucrania que los propios ucranianos, progubernamentales o separatistas.

Una visión prospectiva

El dilema de seguridad en las relaciones UE-Rusia

La existencia de un claro dilema de seguridad en las relaciones entre Rusia y la Unión Europea puede encontrar su explicación en varias razones. La primera puede ser la situación anómala de debilidad rusa en la que las mismas comienzan. Esto motiva una actitud de cierta superioridad de la UE que se ve con recelo por la otra parte y lleva a que la secular desconfianza entre ellas no haya desaparecido por completo. En el lado europeo, las suspicacias surgen cuando Rusia comienza a recuperar peso internacional y a consolidar su posición doméstica; esto cambia la situación de partida de la relación y hace renacer imágenes de un pasado, no completamente borradas. La asimilación de la Unión Europea en el imaginario ruso a algo tan ambiguo como «Occidente», juega también en este sentido cuando, por diversos intereses, se quiere avivar un nuevo enfrentamiento o una nueva guerra fría.

La expansión de la Alianza Atlántica y, en menor medida, la de la UE a países antaño bajo la órbita soviética no ha dejado de generar el sentimiento de «amenaza», mayor cuando, por circunstancias como la actual crisis en Ucrania, se multiplican los ejercicios de la OTAN en los países fronterizos con Rusia e incluso los despliegues unilaterales de armamento pesado.

La relevancia para Rusia de mantener una zona *buffer* entre su territorio y la OTAN debe comprenderse en términos estrictamente defensivos, más que de mantenimiento de zonas de influencia, por cuanto para un país sin fronteras naturales, la defensa territorial ha sido tradicionalmente un problema acuciante. Es más, desde Rusia se considera que Occidente ha decidido, aunque públicamente lo niegue, extender su zona de influencia y control, forzando a Rusia a salir de ella, limitando sus mercados, tomando sus áreas de seguridad adquiridas durante siglos y tratando de imponer los valores post-europeos⁷¹.

Con esta clave puede analizarse el despliegue armamentístico sin precedente producido a raíz del conflicto en Ucrania. Primero, la cumbre de la OTAN en Gales (2014) aumentó las patrullas aéreas y los ejercicios militares⁷² en los Estados próximos a Rusia. Estados Unidos declara que no violan el Acta Fundacional de las relaciones OTAN-Rusia de 1997 (que habla de un «incremento sustancial»). En la IV Conferencia Internacional de Seguridad en Moscú, el subjefe del Estado Mayor ruso declaraba que Estados Unidos estudiaba dotar a sus aliados en Europa del Este con misiles de crucero de largo alcance tipo JASSM-ER, lo que permitiría a la aviación táctica de la OTAN destruir objetivos en el territorio ruso a una profundidad de hasta mil trescientos kilómetros⁷³.

La respuesta de Moscú para impedir la actividad de la OTAN cerca de sus fronteras ha sido la confirmación del despliegue de forma permanente de su más potente sistema de misiles en la provincia de Kaliningrado. Los misiles Iskander-M, capaces de burlar las defensas antimisiles y de llevar una carga convencional o nuclear, serán estacionados en este enclave ruso, según se informa, en el año 2018⁷⁴.

La reunión de ministros de Defensa de la OTAN de 3 y 4 junio de 2015 analiza la duplicación de efectivos de la fuerza de reacción rápida NRF

⁷¹ Karaganov, Sergei: «Eurasian Way Out of the European Crisis», *Russia in Global Affairs*, 8.06.2015, <http://eng.globalaffairs.ru/pubcol/Eurasian-Way-Out-of-the-European-Crisis-17505> (25 de junio de 2015).

⁷² Ejercicios desarrollados en dos fases: la Operación Multinacional Báltica y Golpe de Sable, entrenando técnicas de combate contra submarinos, buques de superficie y aviones. Fuente: <http://mundo.sputniknews.com/>. Los ejercicios Escudo Aliado, llevados a cabo en Europa del Este y países bálticos (junio 2015) movilizan a miles de efectivos.

⁷³ Andrei Kartapólov, <http://mundo.sputniknews.com/seguridad/20150416/1036480360.htm#ixzz3fYyWPPpTC>.

⁷⁴ One Magazine, 17 de mayo de 2015. Fuente: <http://www.onemagazine.es/>.

hasta treinta o cuarenta mil. A ello sigue el anunciado preposicionamiento de carros, blindados, artillería y otras armas pesadas en bases aliadas de las Repúblicas Bálticas y otros países de la Europa del Este, suficiente para dotar a una brigada, «para disuadir una posible agresión de Rusia en Europa». La reacción rusa era esperable y el ministro de Asuntos Exteriores reprocha a los Estados Unidos instigar las fobias antirusas de algunos aliados europeos para expandir aún más su presencia militar en Europa. El Kremlin reacciona anunciando añadir este año cuarenta nuevos misiles balísticos intercontinental a su arsenal nuclear; su intención de empezar a usar nuevos sistemas de radar de largo alcance y el despliegue de carros de combate y blindados. La escalada parece inevitable porque Estados Unidos baraja la posibilidad de desplegar misiles de crucero adicionales en Europa por considerar que Rusia viola sus compromisos en materia de limitación de armas nucleares. Concretamente, en 2014 Estados Unidos acusó formalmente a Rusia de violar los términos del tratado INF (intermediate-range nuclear forces) que desde 1987 limita estos misiles lanzados desde tierra.

El secretario general de la OTAN, Stoltenberg, en un giro de la tradicional posición de la Alianza, declaraba que las principales amenazas siguen siendo ISIS, la situación en África del Norte y Rusia en el este de Europa tras su anexión de Crimea y la situación de desequilibrio existente en el conflicto en la parte oriental de Ucrania⁷⁵. Por su parte, la subsecretaria de Estado de los EEUU para el control de armamento y la seguridad internacional, Rose Gottemoeller, afirmaba la existencia de un acuerdo de misiles balísticos de medio alcance, como elemento clave de la seguridad euroatlántica y asiática⁷⁶, con lo que daba a entender que Estados Unidos no tiene intención de denunciar el Acuerdo de 1989.

En suma, observar el avance de la OTAN⁷⁷, el despliegue de armamento próximo a las fronteras rusas y de elementos del escudo antimisiles cuya consecuencia es una disminución de la capacidad de respuesta rusa solo puede ser interpretado en clave de amenaza de agresión y, como tal, generar una respuesta defensiva proporcional a la amenaza percibida. La reacción rusa, raramente se presenta en países de la Alianza Atlántica en estos términos sino como fruto de una actitud agresiva, desafiante y de elevado riesgo que debe acarrear una respuesta. Del mismo modo, se difunden las medidas de la OTAN entre la opinión pública rusa. El fomento de este evidente dilema de seguridad interesa a Rusia para afianzar un liderazgo interno y aglutinar a la población en torno al mismo. En igual medida interesa a la OTAN como justificación de su existencia y a los más

⁷⁵ Vedomosti. 23.6.2015, p.3.

⁷⁶ Vedomosti. 23.6.2015, p.2.

⁷⁷ Ampliación consentida de facto por Rusia; la primera en 1997, cuando fue firmada el Acta Fundacional de las Relaciones Rusia-OTAN y la segunda a principios de los 2000, momento en que las objeciones rusas fueron muy débiles.

recientes Estados miembros de la misma, oscilantes entre el temor tradicional al vecino del Este y el ánimo revanchista histórico hacia el mismo. Pero ninguna de estas actitudes ayuda a reconstruir una relación entre Rusia y el resto de Europa que se antoja como absolutamente necesaria para garantizar la estabilidad y seguridad del continente y, con ella, su progreso económico, político y social.

La superación del dilema de seguridad, en su caso, no bastará para normalizar una relación en la que otras brechas se han abierto. La principal es de tipo identitario y aleja a Rusia del resto de Europa. Y es que, aunque desde Rusia se haya manifestado, a partir de la cumbre bilateral de 2012 hasta la crisis ucraniana, una predisposición a la colaboración sin precedentes, las élites del país y su opinión pública cada vez se muestran más reacias a seguir el «ejemplo europeo». Esta situación es potencialmente un problema para la identidad rusa y la modernización del país que, secularmente, han tomado su influencia del resto de Europa, de cuya historia forman parte. Las dos partes de Europa se encuentran a la búsqueda de una nueva identidad espiritual y geopolítica⁷⁸.

La UE ha dejado de verse como el socio coherente para relacionarse y eso supone una clara pérdida de poder normativo de la Unión. La progresiva no identificación con el resto de Europa y sus valores lleva a buscar nuevas identidades; de ahí la proyección euroasiática tanto en lo económico, como en lo político y social.

Esta división puede paliarse por la progresiva madurez de la sociedad civil rusa y la limitación del modelo «post-Europeo» económico y social de los países de la UE, por otro lado, impuesta por la crisis. De no ser así, los países europeos continuarán perdiendo posiciones entre la competencia internacional.

Los intereses rusos en el futuro de la seguridad europea y reacción europea. ¿Unión Euroasiática y Unión Europea como futuros socios?

La desintegración de la URSS no fue vista por los rusos como una derrota pero, de acuerdo con su academia⁷⁹, si fue así interpretada por los Estados Unidos y ello explica la evolución subsiguiente de las relaciones con Rusia. Europa quedaba al margen, al no ser una superpotencia implicada en aquella pugna de poder y solo está presente como sujeto pasivo. En la

⁷⁸ Karaganov.: «Eurasian Way Out...», *Ibidem*.

⁷⁹ Valery Gerasimov.: «Peligros y amenazas militares de la Federación de Rusia en la situación actual», Intervención del jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa en la IV Conferencia internacional de seguridad de Moscú, 16 de abril de 2015. En igual sentido, la intervención del ministro de Defensa ruso, Sergei Shoigu. http://eng.mil.ru/files/MCIS2015_booklet.pdf.

actualidad, Rusia y la UE comparten retos y amenazas de seguridad, por el hecho de ser vecinos, que no afectan de forma tan directa a los Estados Unidos; tal es el caso de la situación en los Balcanes y de los problemas en el vecindario compartido cuya estabilidad interesa por igual a ambos.

En defensa de sus intereses, Rusia ha venido actuando en dos direcciones cuyo objetivo último sería un incremento de la seguridad. La primera consiste en reagrupar al mayor número posible de países de la antigua Unión Soviética en una alianza económica que persigue reforzar la competitividad y la estabilidad. Desde Moscú se considera que Occidente ha hecho todo lo posible para evitar este legítimo acercamiento. La segunda línea de acción apunta al objetivo de creación de un espacio de seguridad común; iniciativa que debería permitir encontrar soluciones a conflictos congelados y otros problemas como el del enclave de Kaliningado. Ambos aspectos se desarrollan a continuación.

El proyecto de unión aduanera y posteriormente de Unión Euroasiática, es explicado desde la academia rusa como la respuesta a una búsqueda de identidad geopolítica, alejándose completamente de la orientación cultural y económica exterior europea hacia la euroasiática⁸⁰.

La plena realización de la unión aduanera de Rusia con los países ex soviéticos se ha visto obstaculizada por las negociaciones paralelas de la UE con los mismos países en muchos casos. Tal es el caso de Georgia, Armenia y Azerbaiyán, Moldova y, el más dramático por sus consecuencias, Ucrania. Mientras Georgia o Moldova han mantenido su compromiso con la UE, Armenia optó por ligarse a la unión aduanera patrocinada por Rusia, de quien depende económicamente.

Para superar los límites de esta elección excluyente y permitir una reanudación de las relaciones UE-Rusia, se ha propuesto hacerlo sobre la base de la economía, bien estableciendo una relación de la UE con la Unión Euroasiática, bien permitiendo, en el caso de Ucrania, una solución dual. El diálogo entre la UE y la Unión Económica Euroasiática es propuesta en la actualidad desde Bruselas. Sin embargo, difícilmente puede dar frutos desde el momento en que dicha Unión está cada vez más integrada con el proyecto chino de cinturón económico «Ruta de la seda»; en particular, a raíz del acuerdo chino-ruso de mayo de 2015. Con ello, Europa queda

⁸⁰ Sergei Karaganov: «Eurasian Way Out...». *Ibidem*. Considera que se han creado dos nuevos macro-bloques geopolíticos: uno en torno a Estados Unidos que planea crear una Asociación Transpacífica (TPP) y una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (TTIP). El segundo comprende la gran Eurasia, que une en cooperación a China, Rusia, India, Kazajistán, Irán y otros países, con China como líder. Ha de funcionar en torno a la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras y el Banco de Desarrollo de la OCS. Glaziev, *Ibidem*; este, junto a Alexander Dugin son los ideólogos del eurasiatismo como proyecto identitario ruso alejado de los valores occidentales.

debilitada, con una seguridad y economía en declive, pero Rusia queda en posición de dependencia de China con una economía mucho más potente que la rusa. Por ello, la lógica lleva a Rusia a proponer invitar a China y otros países asiáticos a sumarse al diálogo para constituir una zona económica común de Lisboa a Singapur.

Por su parte, la solución dual propuesta para Ucrania se entiende en un doble sentido. Hasta ahora se hablaba de permitir al país la participación en la unión euroasiática, habiendo suscrito asimismo el acuerdo de asociación con la UE. Recientemente se sugiere posibilitar las relaciones de libre comercio del Este del país con Rusia y del resto con la UE en virtud del acuerdo de asociación⁸¹, rechazado por el anterior gobierno y aceptado por el actual de Poroshenko nada más hacerse con el poder en Kiev. El precedente se ve desde el lado ruso en Dinamarca que es miembro de la UE sin incluir Groenlandia. Por razones bien distintas, Chipre es miembro de la UE sin incluir el norte del país.

En la actualidad los obstáculos para un entendimiento respecto de cualquier propuesta son casi insuperables: la situación tras la crisis de Ucrania de exaltación de la alteridad y de la peligrosidad de Rusia por los demás países europeos y viceversa, el uso de las «armas económicas de destrucción masiva» que son las sanciones económicas⁸² y las diferencias sociales y políticas que obstaculizan la cooperación y la confianza.

Por otro lado, las reformas requeridas para asentar el modelo de democracia, estado de derecho y economía, como se acuerda por la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa en 1990⁸³, han encontrado dificultades en muchos Estados y la acusación por sus déficit en este campo la consideran una interferencia en sus asuntos internos y produce el efecto contrario al deseado, el rechazo de tales principios. De ahí que Rusia solo vea posible el éxito en el proceso teniendo la confianza de participar en una nueva Europa de valores comunes y convertirse en parte integrante de una arquitectura europea de seguridad en estrecha relación con la UE⁸⁴. Esta aproximación acarrearía la modernización y superación del déficit democrático al tiempo que un refuerzo de su papel internacional. Y esto lleva a la segunda línea de acción que podría pasar por convertir a la OSCE en una alianza de seguridad, por el establecimiento de un Consejo de Seguridad europeo, por la admisión de Rusia en la OTAN para transformarla automáticamente en una alianza pan-europea, por la firma de un nuevo tratado

⁸¹ Glaziev. *Ibidem*.

⁸² Karaganov: «Eurasian way out...», *Ibidem*.

⁸³ Carta de París para una Nueva Europa, 1990.

⁸⁴ Atribuye el papel motor de esta aproximación a Rusia, a Alemania, Francia y Polonia. Cumbre de Deauville de 2010, entre los máximos mandatarios, ruso, alemán y francés decide cooperar en temas económicos y de seguridad, e invitar a Polonia. Los tres pueden movilizar al resto de países de la UE, sin descartar, al mismo tiempo, la cooperación con los Estados Unidos y Rusia. Karaganov, "Hotel Europe...", *ibidem*.

européo de seguridad o la conformación de una Alianza de Europa como espacio económico, humano y de energía común.

La creación de un espacio de seguridad común habría de tener la virtualidad de facilitar el encaje de las relaciones de Rusia con la vecindad compartida, contribuir a la resolución de los conflictos congelados en el área post – soviética y a resolver situaciones anacrónicas como la de Kaliningrado. Esta provincia rusa, rodeada por Polonia y Lituania y separada del resto de Rusia, es el único puerto de Rusia en el Báltico libre de hielos todo el año, lo que le permite una salida submarina hacia el Atlántico y la ubicación nuclear más próxima a Europa Occidental. Junto con Sevastopol, sede de la flota del Mar Negro, ambos constituyen la salida de Rusia al mar⁸⁵. Constituye, por tanto, desde un punto de vista geoestratégico, un freno en la política expansionista de la UE y de la OTAN. Sin la atención suficiente por parte de Moscú, Kaliningrado dispone de ayudas de la UE por programas de cooperación transfronteriza. Una situación inestable, con crisis de identidad, que solo puede solventarse mediante un entendimiento Rusia-Unión Europea que garantice la seguridad de ambas.

Las relaciones bilaterales nacionales con Rusia, incluso durante la crisis

Es conocida la crítica a los Estados miembros de la UE por actuar aisladamente, desarrollando su relación bilateral con Rusia, y debilitando la posición común europea. Pero también es cierto que la existencia de tales relaciones puede impulsar acciones concretas de colaboración con Moscú. Vamos a atender al funcionamiento de estas dos corrientes en la práctica.

En primer lugar, el mantenimiento de vínculos bilaterales de los Estados miembros de la Unión con Rusia ejerce un influjo negativo sobre la política de la UE al provocar la división interna y minar la efectividad de las políticas comunitarias respecto a su vecino del Este. Los negociadores rusos se benefician de tales divisiones para bloquear las políticas que les son más desfavorables e intentan que algunos Estados miembros presionen a los negociadores comunitarios para hacer concesiones en temas que les interesan. Esa división tiene su origen en la diversidad de intereses a conciliar dentro de la UE, que se hace mayor con la adhesión de los Estados del Este Europeo a la UE⁸⁶. No es casual que las prin-

⁸⁵ Rusia ganó el acceso al Báltico, a costa de Suecia, en tiempos de Pedro el Grande; y al mar Negro, antesala del Mediterráneo, a costa de Turquía, en tiempos de Catalina II. Ver Ana Teresa Gutiérrez del Cid, «El reposicionamiento estratégico de la geopolítica de Rusia en Asia Central y África». Revista de Relaciones de Internacionales de la UNAM, núm. 110, mayo-agosto de 2011, pp. 95-118.

⁸⁶ Schmidt-Felzmann, Anke: «Is the EU's failed relationship with Russia the member states' fault?», CAIRN INFO., n.40-60, 2015, <http://www.cairn.info/>.

cipales iniciativas que incumben a la relación con Rusia provengan de Estados miembros con particular interés nacional en ello. Así, la criticada estrategia común sobre Rusia, fue aprobada en 1999 impulsada por la presidencia alemana del Consejo. La dimensión septentrional de la UE, pensada para resolver problemas de *soft security* en el mar Báltico, con el noroeste de Rusia, se aprueban el mismo año, bajo presidencia finlandesa. De la misma manera, unas relaciones bilaterales negativas impactan en el conjunto de la relación de Rusia con la UE. Tal fue el resultado del embargo ruso de productos cárnicos procedentes de Polonia, contra las exportaciones de petróleo a Letonia, o a raíz de los ciberataques sobre Estonia imputados por este país a Rusia.

De ahí que la división interna se esgrima como causa del fracaso de la Unión a la hora de desarrollar un esquema de relaciones cooperativas con Rusia⁸⁷.

Por otro lado, el mantenimiento de estos contactos y relaciones en los niveles estatal, ciudadano y de empresas, incluso en plena crisis por el conflicto de Ucrania, hace concebir esperanzas respecto a la reanudación de unas relaciones UE-Rusia en un marco centrado en los múltiples intereses conjuntos.

Dejando al margen los encuentros motivados por la negociación de los acuerdos de Minsk II por el cuarteto de Normandía, altos líderes de Francia, Italia, Grecia, España, Alemania o Hungría, han visitado Rusia durante los últimos meses. Lo mismo puede decirse de otros países no comunitarios como Turquía y Estados Unidos. Destaca particularmente, pero no sorprende, la ausencia de la Unión Europea como tal del proceso negociador –tanto en Minsk como a la hora de reanudar relaciones–, cuando sí que es un mediador importante en otras controversias internacionales como el conflicto de Oriente Medio o las negociaciones con Irán sobre su programa nuclear. Y es que, desde el puro pragmatismo político, la UE todavía no existe cuando hablamos de las relaciones con Rusia. Es grande la diversidad de posiciones entre sus Estados miembros, lo que dificulta alcanzar una posición común pero, además, algunos de ellos mantienen una tensa relación con Rusia por lo que no serían aceptados como interlocutores válidos para lograr acuerdos con este país.

Los condicionantes domésticos de la política exterior rusa

La política exterior de Rusia, como la de todos los Estados, puede ser explicada en clave interna, atendiendo a los factores domésticos que la condicionan. Esta aproximación desde el *Foreign Policy Analysis*⁸⁸ nos

⁸⁷ Schmidt-Felzmann, Anke, *Ibidem*.

⁸⁸ Jean A. Garrison.: «Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium», *International Studies Review* 5, 2003, pp. 155-202, http://www.jstor.org/stable/3186402?seq=1#page_scan_tab_contents; Cameron Johnston. «Russian foreign policy: domestic constrains».

permite extraer, en este caso, al menos tres factores esenciales que, naturalmente, pueden variar determinando la evolución en un sentido u otro de dicha política. Se trata del apoyo interno al régimen presidencialista de Vladimir V. Putin, la situación económica y el afán de la sociedad por recuperar la relevancia internacional de su país

El primero a tomar en consideración es el surgimiento de una tímida oposición política al actual presidente, fundamentalmente a partir del anuncio de su pretendido tercer mandato a este alto cargo, tras el periodo de cuatro años de presidencia pactada de D. Medvedev, de 2008 a 2011. En diciembre de este año, las manifestaciones se suceden en Moscú y las principales ciudades del país en contra de esa alternancia forzada en la alta dirección del país, por acusaciones de fraude electoral y, en suma, porque una sociedad que ha alcanzado un cierto nivel de bienestar económico, principalmente en las áreas urbanas con una creciente clase media, pide libertades y derechos, más allá de la satisfacción de las necesidades básicas o los servicios sociales. Este factor tiene como consecuencia la aprobación de una legislación limitativa de los derechos de expresión y reunión al objeto de acallar tales críticas.

Desde el exterior, algún país percibe que es el momento de incidir sobre las críticas para erosionar al régimen. Desde el ejecutivo ruso, por el contrario, resulta imperiosa la necesidad de impulsarlo, de conseguir una voluntad mayoritaria favorable al mismo; situación que puede llevar a buscar aglutinar a la población en torno a un objetivo exterior.

Un segundo factor condicionante de la política exterior es la situación económica. Situación económica favorable antes del conflicto que convenía mantener con una política exterior que dotase de continuidad al crecimiento de la economía rusa; de ahí el interés por la modernización a la que debía contribuir la Unión Europea. Factores ajenos al propio país, principalmente la bajada de precios del crudo decidida por los países del Golfo, acarrear una caída de los ingresos por este concepto, casi exclusivo en la economía rusa. Esto a su vez genera el derrumbamiento del rublo en los mercados de capitales. Nuevamente esta circunstancia es propicia para intentar debilitar la posición de Rusia como competidor internacional. *In foro doméstico*, la quiebra de la prosperidad económica hace más precario el mantenimiento del liderazgo político, salvo que se esgrima un aglutinante externo. Este último factor ha pesado más sobre la opinión pública rusa que, desde el inicio de la crisis con Ucrania, se ha colocado en torno al presidente Putin llevándolo a alcanzar la máxima cota de aceptación popular tras la anexión de Crimea y en la actualidad.

ints», EUISS Alert, 27/2015, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_27_Russian_Public_opinion.pdf.

Esto se explica también por un tercer factor interno que pesa sobre la política exterior cual es el afán de la sociedad rusa por la recuperación del poder y el estatuto político de potencia mundial que, a su juicio, corresponde a la Federación Rusa. La recuperación de ese orgullo nacional se ha producido con la anexión de Crimea a la que, a su vez, se han asociado unos valores identitarios rusos, pretendidamente diferentes a los de Occidente. Precisamente la adaptación de la identidad rusa ha evolucionado pues, si tras la caída de la URSS, Rusia busca un acercamiento a las estructuras institucionales europeo occidentales y se identifica con sus valores y principios, en la actualidad, se desprecia esa identidad europea y se ensalza una pretendida identidad euroasiática construida sobre la base del rechazo a la primera. Por tanto, las palabras de Putin cuando se comenzó a negociar el nuevo acuerdo con la UE, de completa identificación de Rusia con el resto de Europa, parecen hoy más lejanas que nunca⁸⁹.

Un enfrentamiento dialéctico o con hechos tan contundentes como la aprobación de sanciones económicas permite justificar algo que es anterior e independiente de la situación de conflicto como son las consecuencias económicas de la adaptación de Rusia a los requerimientos de la OMC. La reconversión de algunos sectores industriales que conlleva por su debilidad o falta de competitividad, queda ocultada bajo una confrontación con Occidente de carácter envolvente. Confrontación que puede ser usada con fines políticos. Una mejora económica lleva aparejada la apertura a otros países y sus valores lo que, en el caso ruso, se materializa en la relación con la UE y el plan de modernización de la economía. El incremento del nivel de vida acarrea la petición de otros bienes inmateriales, como la libertad, la seguridad y, en general, del conjunto de derechos y libertades políticos. Una incipiente apertura de este tipo se había comenzado a percibir a finales de 2011. De haber proseguido en esta línea, se vería peligrar un nuevo mandato presidencial de V. Putin, incluso con posible reelección y mandato ampliado a seis años. Sin el actual aglutinante exterior, la mayoría que podría obtener sería más reducida, en un país sin tradición de gobiernos en minoría y basados en el pacto y la negociación permanente con otras fuerzas políticas.

¿Es posible un retorno al statu quo ante?

Tres cuestiones deberían ser contestadas en este apartado: la voluntad o perspectivas que se vislumbran desde Rusia, desde el resto de Europa e incluso desde el exterior y las posibilidades realistas de que

⁸⁹ «Russia sees itself as a natural integral part of the European family, both in spirit and its historical and cultural tradition... When I think about our relations from a long-term perspective, I do not see the fields which would be closed for equitable strategic partnership, based on common aspirations and values».

la situación presente dé paso a una normalización de las relaciones hasta el estadio en el que se encontraban antes del estallido del conflicto ucraniano.

Preguntados recientemente por la posibilidad de que las relaciones de Rusia con Occidente fueran amistosas, el número de rusos que contesta afirmativamente se ha reducido a más de la mitad en los últimos dieciséis años⁹⁰. El treinta y tres por ciento considera que Europa ve a Rusia como una fuente de suministro de materias primas de Occidente; el treinta por ciento cree que Europa ve a Rusia como un adversario militar en potencia y, para el veintisiete por ciento cree que para Europa, Rusia es un país subdesarrollado, impredecible y agresivo. Desde otro punto de vista, el número de encuestados que ve a los países europeos como potenciales agresores se ha triplicado desde 2006, pasando del ocho al veintitrés por ciento. La mayor parte, sin embargo, un veintiocho por ciento, considera que Europa es para Rusia un vecino y un socio con el que hay que fortalecer las relaciones. Al hilo de esta encuesta, el sociólogo Dmitry Oreshkin, concluye que la mentalidad de los rusos está derivando hacia la escala de valores soviética. Coincide, en este aspecto, con la constatación anterior de evolución de la percepción de la identidad rusa.

La UE debiera adoptar una actitud proactiva en su relación con la Federación Rusa en vez de esperar a la reacción o cambios políticos experimentados por la política exterior de los Estados Unidos, como hemos visto ha ocurrido con la relación bilateral con otros enclaves históricamente conflictivos como Cuba o Irán. De esta forma, la Unión Europea realizaría una contribución significativa a la relación transatlántica, la cual, en un buen porcentaje, depende de la relación con Rusia y de la política doméstica y exterior rusa. ¿Qué puede influir en esta percepción por parte de la ciudadanía? Es común en el mundo académico reconocer que un elevado número de críticas sobre Rusia acerca de la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos intensifica su separación con la democracia europea y las instituciones de derechos humanos. Por tanto, una aproximación constructiva, de fomento de la cooperación económica y la mejora de la competitividad de la economía rusa, dentro del respeto a los valores de cada uno, puede tener unos resultados mucho más positivos para la convivencia continental que una imposición de los mismos vía condicionalidad o presión en organizaciones internacionales. La confianza mutua sigue siendo la pieza esencial de esa relación. Solo una normalización con el resto de Europa permitirá a la sociedad rusa el desarrollo de una conciencia crítica y su evolución política abriendo el debate sobre alternativas de gobierno de corte menos autoritario.

⁹⁰ Encuesta realizada por el Centro Levada de Moscú, a mediados de junio de 2015. Vedomosti, 29 de junio de 2015, p.3.

Conclusiones

Hace ya más de veinticinco años, en noviembre de 1990, los jefes de Estado y de Gobierno de treinta y cinco países aprobaban la Carta de París para una nueva Europa, demostrando su profunda convicción de que se podía construir una Europa nueva y unida. Pasada la época de la confrontación en Europa, parecía que se alumbraba una nueva era de democracia, paz y unidad para el Continente; nueva etapa en la que las relaciones se basarían en el respeto mutuo y la cooperación⁹¹. Entonces planearon desarrollar un mecanismo para prevenir la vuelta a la confrontación y para resolver controversias entre ellos. También planearon establecer un sistema paneuropeo de paz y seguridad de Vancouver a Vladivostok. Solo este sistema podía garantizar una paz duradera, libertad, seguridad y bienestar a Europa.

La narrativa desarrollada por la Unión Europea para la relación con Rusia a principios de los años noventa fue de carácter cooperativo en un momento crítico y difícil para la recién proclamada Federación Rusa. Acostumbrada a relacionarse con países en desarrollo, con Estados fallidos, con países en declive económico o con todo tipo de problemas internos, Bruselas no encontró dificultad para generar unas premisas que habían de regir su relación bilateral con este nuevo Estado. Sin embargo, estas pautas dejan de ser adecuadas con la posterior evolución positiva de Rusia recomponiendo su economía, su organización política y, particularmente, cuando comienza a recuperar cierto peso en la escena internacional. Este momento coincide con la adhesión de nuevos miembros a la UE; Estados que históricamente estuvieron sometidos a la Unión Soviética y proyectan sus recelos históricos sobre Rusia. Ambas circunstancias explican la incapacidad de la UE para dar una respuesta adecuada a sus pretensiones de relación constructiva con Rusia, incapaz de adoptar una nueva narrativa adaptada a un nuevo contexto político quizá no previsto.

Globalmente, se ha tendido una trampa a la paz. Se ha jugado a la superioridad intentando marginar a Rusia de la configuración de Europa, al tiempo que se pedía, y ella aceptaba, su inserción en el universo normativo europeo. Una vez que Moscú recobra parte de protagonismo internacional acompañado de recuperación económica, se activa la crítica hacia una visión del enemigo de antaño que ya no existe. Y es que, junto al auge de los BRIC, la recuperación de Rusia produce un efecto de carácter estructural, cual es la ruptura del momento unipolar que vivía la sociedad internacional, al que los europeos occidentales se habían amoldado por confort pero que no podía durar mucho tiempo sin una respuesta que contrapesara el efecto del hegemon. Una Rusia con algo más de entidad

⁹¹ Fernández Sola, Natividad. La dimensión humana en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Civitas, Madrid, 1992.

internacional, cuyo concepto de política exterior declara como una de sus prioridades mantener el equilibrio con los Estados Unidos de América resulta incompatible con estos, cuya estrategia de seguridad nacional sigue basándose en el liderazgo mundial y el excepcionalismo americano⁹².

Esta disparidad en la visión del mundo ha dejado indiferente a la UE antes y después de la ruptura de la unipolaridad. Lejos de intentar afianzar su poder normativo acompañado de poder real y de perseguir una posición de equilibrio benéfico para la estabilidad internacional, durante este tiempo ha permanecido absorta en sus ensoñaciones y problemas internos desperdiciando la ocasión para pasar de actor a «potencia internacional». El resultado no solo afecta negativamente a la propia Unión, sino que sus efectos secundarios se perciben en un inmovilismo político de la Federación Rusa y un estancamiento económico que, de haber invertido más en la modernización de este gran vecino, hubiera beneficiado en todos los terrenos a ambos; el principal, que no el único, la vecindad compartida.

Sin embargo y como antaño, hoy la desconfianza vuelve a instalarse entre las partes.

La crisis de Ucrania lleva a Estados Unidos y Europa a dar un paso equivocado apoyando un levantamiento popular. Los viejos fantasmas regresan al Kremlin que reacciona de la forma que sabe hacerlo una potencia tradicional: usando la fuerza para reafirmarse cuando sus derechos o intereses se encuentran en juego. Así actuó en Georgia en el año 2008 y así lo hace en Ucrania en 2014. Ambos conflictos provocados por una apuesta estratégica para dividir artificialmente, de nuevo, a Este y Oeste⁹³; en definitiva, para volver a construir un enemigo como forma de gestionar un entorno conocido frente a uno de incertidumbre para el que no se tienen todavía ni los instrumentos, ni la capacidad conceptual para asumirlo, como es la actual sociedad internacional. Sociedad en la que los actores tradicionales pierden relevancia y otros, desafían el orden establecido y la seguridad del orbe. En vez de hacer frente a estos últimos, Occidente en su conjunto, incluida Rusia, se concentran en los conflictos casi artificialmente activados. Fruto de la espiral generada, la OTAN vuelve a incluir retóricamente a Rusia entre las amenazas a la seguridad euroatlántica y Rusia deshace cualquier pretensión de partenariado con la UE y con Estados Unidos, como demuestra su reciente Doctrina Mili-

⁹² Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation, 2013. Párrafos: 7, 25 y 68, http://archive.mid.ru//brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D; US National Security Strategy, 2015, http://archive.mid.ru//brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D.

⁹³ Richard Sakwa afirma que si no hubiera existido el conflicto de Ucrania se hubiera activado otro para dar salida a esa tensión o juego de poderes en proceso de cambio (Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands, Londres, I.B.Tauris & Co Ltd., 2014).

tar⁹⁴. El fantasma del aislamiento internacional vuelve a Rusia, la cual se afana por recuperar terreno perdido en todos los frentes, ser un nuevo centro de poder mundial, afianzar su estatuto de gran potencia⁹⁵ y evitar el ostracismo internacional. Por eso, Rusia busca socios comerciales alternativos a los europeos. Su inclinación hacia India y China choca con los temores latentes al coloso asiático. Desde el inicio de la integración euroasiática, el vecindario compartido ha entrado en una nueva fase de desarrollo político y económico donde la competencia irracional de los dos principales actores continentales no puede sino perjudicar los fines estratégicos de ambos⁹⁶.

Nos encontramos con dos sujetos internacionales que han experimentado un cambio interno considerable y cuyo marco exterior ha cambiado generando una dinámica de desconfianza y recelos mutuos que pueden conducir a la hostilidad. Cada vez que se ha puesto sobre la mesa una propuesta de profundización de sus relaciones, desde una Alianza de Europa hasta una mucho más modesta asociación para la modernización, presiones internas o externas han terminado con cualquier posibilidad de desarrollarlas.

Si como bien afirmaba Huntington, en el mundo multipolar del siglo XXI, las principales potencias inevitablemente competirán, chocarán y se aliarán en coaliciones y con permutaciones diversas⁹⁷, parecería evidente que la UE y Rusia están abocadas a ser aliadas, de una u otra forma, en los diferentes campos en los que el interés de ambas es compartido o concurrente. Los intereses compartidos son obvios y se centran en el enfrentamiento a las amenazas actuales, principalmente el radicalismo que conduce al terrorismo y busca destruir las sociedades europeas tradicionales. Pero también el cambio climático, la gestión de recursos naturales escasos o la resolución de conflictos congelados son causa de preocupación común. Las posiciones concurrentes se encuentran en la vecindad que les es común, donde el interés mutuo viene representado por la estabilidad política, económica y social aunque las ambiciones de influencia sean diferentes.

⁹⁴ Military Doctrine of the Russian Federation, aprobada en diciembre de 2014. <http://es.scribd.com/doc/251695098/Russia-s-2014-Military-Doctrine#scribd>.

⁹⁵ Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation. *Ibidem*. Vías para ello son su pertenencia permanente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el dominio del Ártico y su peso en determinadas cuestiones internacionales como Irán, Irak, Libia, Siria o la lucha contra el DAESH.

⁹⁶ Bordachev, Ostrovskaia., *Ibidem*.

⁹⁷ Ver el interesante Security Policy Brief de Goedele De Keersmaecker publicado en febrero de 2015 por el Egmont Institute titulado *Multipolar Myths and Unipolar Fantasies*. http://www.egmontinstitute.be/publication_article/multipolar-myths-and-unipolar-fantasies/; que este escenario multipolar no presentará la tensión que podría existir entre una superpotencia hegemónica y las potencias regionales en un mundo unipolar (Huntington, 1999).

Un arreglo, por todos deseado de la conflictiva, situación en Ucrania de forma bilateral entre Rusia y los Estados Unidos, vendrá a salvaguardar, además, el *statu quo* conocido de una potencia hegemónica, otra participando en la toma de decisiones mundial al nivel de gran potencia y la Unión Europea nuevamente como «tablero de juego» entre ambas. Este escenario, evidentemente no puede durar mucho tiempo porque ignora al resto del mundo y a potencias como China o India, y regiones como los países del Golfo, Oriente Medio o Sudeste asiático que, por razones variadas, aspiran a tener algo que decir en la configuración de la estructura internacional.

En ese escenario y a largo plazo, Rusia y la Unión Europea están interesadas en crear un subsistema regional que refuerce la posición de ambos a escala mundial.

Bibliografía

- Biersteker, Thomas, Portela, Clara.: «EU sanctions in context: three types», *EUISS Brief*, 26/2015. <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/eu-sanctions-in-context-three-types>.
- Bordachev, T., Ostrovskaja, E.: «Rethinking Russia – EU Cooperation. Russia and the European Union: Wasteful Competition». *International Organizations Research Journal*. Vol.9. Nº 3 (2014).
- Browning, Christopher S.: *Constructivism, Narrative and Foreign Policy Analysis: A Case Study of Finland*, Berna, Peter Lang AG, 2008.
- Delcour, Laura.: «In Need of a New Paradigm? Rethinking the European Neighbourhood Policy/Eastern Partnership». *Eastern Partnership Review*. Nº. 20. 2015, p.6.
- Felgenhauer, Pavel.: «Estonia, Latvia and Lithuania May Be Bargaining Chips for Moscow in a Quid Pro Quo Game». *Eurasia Daily Monitor* Volume: 12 Issue: 124, July 2, 2015.
- Fernández Sola, N.: «Ucrania: la patria dividida». *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, julio-agosto 2014, pp.592-599.
- (Ídem) «La crisis de Ucrania como laboratorio de reajustes de poder en el siglo XXI», *REDI* 2015-2.
- (Ídem). *La dimensión humana en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa*. Civitas, Madrid, 1992.
- Ferrero Turrión, Ruth.: «El Partenariado Oriental de la UE a la deriva», *ARI Elcano* 38/2015.
- Fischer, Sabine.: «The EU, Russia and the Neighbourhood». *ISS Analysis*, European Union Institute for Security Studies Diciembre 2010.
- Garrison, Jean A.: «Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium». *International Studies Review* 5, 2003, pp. 155-202, http://www.jstor.org/stable/3186402?seq=1#page_scan_tab_contents.

- Gutiérrez del Cid, Ana Teresa.: «El reposicionamiento estratégico de la geopolítica de Rusia en Asia Central y África». *Revista de Relaciones de Internacionales de la UNAM*, núm. 110, mayo-agosto de 2011, pp. 95-118.
- Heatherington, Anna.: *Historical and Current Barriers to Russia's WTO Membership*, JURIST - Dateline, Apr. 24, 2012, <http://jurist.org/dateline/2012/03/anna-heatherington-russia-wto.php>.
- Hudson, Valerie M., Vore, Christopher S.: «Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow». *Mershon International Studies Review*, Vol. 39, No. 2 (Oct., 1995), pp. 209-238, <http://www.jstor.org/stable/222751>.
- Johnston, Cameron.: «Russian foreign policy: domestic constraints». *EUISS Alert*, 27/2015, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_27_Russian_Public_opinion.pdf.
- Johnston, Cameron, Popescu, Nicu.: «Russia's Military: the weak links». *EUISS Issue Alert*, 12/2015.
- Karaganov, Sergei.: «Foreign Policy 2012: Russia has been lucky until now». *Foreign Policy/Defense*, pp.261-271, <http://karaganov.ru/content/images/uploaded/c667163f117c98c0c78eaa6fa884d2b7.pdf>.
- (Ídem) «Eurasian Way Out of the European Crisis», *Russia in Global Affairs*, 8.06.2015, <http://eng.globalaffairs.ru/pubcol/Eurasian-Way-Out-of-the-European-Crisis-17505>.
- Karaganov Sergei, Olechowski, Andrzej ex ministro de Asuntos Exteriores de Polonia; Teltschik, Horst ex ministro de Asuntos Exteriores y asesor político y de seguridad del Canciller Helmut Kohl, «Hotel Europe: Guests and Permanent Partners», *original publicado en ruso en Rosssiiskaya Gazeta (federal issue), No. 5583, September 16, 2011. Publicado simultáneamente en la polaca Gazeta Wyborcza y en el alemán Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- King, Gundar, McNabb, David E.: *Nation-Building in the Baltic States: Transforming Governance, Social Welfare and Security in Northern Europe*, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2015.
- Koch-Mehrin, Silvana.: «Russia since accession to WTO». *New Europe*, n.1027, <http://es.scribd.com/doc/137214361/New-Europe-Print-Edition-Issue-1027>.
- Korosteleva, Elena A.: «European Neighbourhood? Change or Continuity: Is the Eastern Partnership an Adequate Tool for the European Neighbourhood?». *International Relations*, 2011 25: 243, <http://ire.sagepub.com/content/25/2/243>.
- Larionova, Marina.: «Can the Partnership for Modernisation Help Promote the EU–Russia Strategic Partnership?». *European Politics and Society*, 16:1, 62-79, (2015), DOI: 10.1080/15705854.2014.965896, <http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2014.965896>.

- Mcdermott, Roger N.: «Brothers Disunited: Russia's Use of Military Power in Ukraine».
- Morales, Javier (ed.): «A More European Russia for a More Secure Europe. Proposals for a new European Union Strategy towards Russia». *Working Paper Opex* N° 78*/2015.
- Rojansky, Matthew.: «The Geopolitics of European Security and Cooperation The Consequences of U.S.-Russia Tension». *Security and Human Rights*. Winter 2015, pp.169-179.
- Tolstrup, Jakob.: «Studying a negative external actor: Russia's management of stability and instability in the "Near Abroad"». *Democratization*, 16:5, pp.922-944.
- Sakwa, Richard, *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*, Londres, I.B. Tauris & Co Ltd., 2014.
- Schmidt-Felzmann, Anke.: «Is the EU's failed relationship with Russia the member states' fault?», CAIRN INFO, , n.40-60, 2015, <http://www.cairn.info/>.
- Zimmermann, Hubert.: «Realist Power Europe? The EU in the Negotiations about China's and Russia's WTO Accession». *JCMS* 2007, vol.45, number 4, pp.813-832.

