

EL RESURGIR DE RUSIA Y EL ESPACIO DE SEGURIDAD EUROATLÁNTICO

Francisco J. Ruiz González
Capitán de corbeta

*Rusia es una adivinanza,
envuelta en un misterio,
dentro de un enigma*

Sir WISTON CHURCHILL

Introducción

La Federación Rusa ha regresado a la primera línea de la geopolítica internacional. Las políticas de firmeza desarrolladas durante la presidencia de Vladimir Putin (1999-2008), posibilitadas en gran parte por la escalada de los precios de los recursos energéticos, han traído un cierto orden social y económico en un país sumido en el caos durante la década de los noventa, han devuelto parte del orgullo perdido a su nación, y han tenido como consecuencia más importante que, en el plano internacional, la influencia rusa se deje sentir de nuevo no sólo en la esfera de las antiguas repúblicas soviéticas, sino a una escala global.

Desde la desaparición de la Unión Soviética en 1991 Occidente en general, y muy en particular Estados Unidos, han tratado a Rusia con un cierto desden, dando por seguro el apoyo o al menos la condescendencia de Moscú con sus políticas de seguridad no por haber sido coordinadas previamente, sino por el simple hecho de que una nación sumida en una profunda crisis y con un poder militar en completa decadencia no podía ofrecer ninguna resistencia, a pesar de seguir ocupando un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con el correspondiente derecho de veto.

El actual entorno estratégico, resultante de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) y de las posteriores acciones contra el terrorismo global, las nuevas amenazas contra la seguridad internacional (Estados fallidos, proliferación nuclear, crimen transnacional, etc.), y la crisis energética que está azotando a la economía mundial y muy especialmente a una Europa totalmente dependiente de los suministros externos, obliga a retomar las relaciones con Rusia en un nivel que nunca debió abandonarse, prestando una especial atención a las oportunidades de colaboración para afrontar los retos comunes para la seguridad.

Sin embargo, no es una tarea fácil. Es innegable que la política interna rusa de Vladimir Putin (que no será objeto de este artículo) ha derivado hacia una cierta autocracia que

no pasa el filtro democrático occidental, en especial en lo referente a la libertad de prensa y el completo dominio gubernamental de los sectores considerados estratégicos. En su acción exterior, y para solventar la pérdida de influencia en su zona de interés más próxima, no se ha dudado en los últimos años en emplear diversos métodos de presión, desde el corte de suministros energéticos a otros más sutiles, como el apoyo a las minorías prorusas e incluso supuestos ataques cibernéticos, en un regreso a una diplomacia coercitiva que se creía olvidada.

En este artículo se estudiará la historia de Rusia, imprescindible para entender, incluso hoy en día, su interacción al oeste con una Europa de la cual nunca se ha sentido completamente parte, se recordará el proceso por el que desapareció la Unión Soviética y la difícil transición a la democracia de los años noventa, y se detallará la evolución del país y de su acción exterior bajo la presidencia de Putin. Posteriormente, y centrándonos en el espacio de seguridad euroatlántico, se estudiarán las especiales características de la relación de Rusia con Estados Unidos, con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y con la Unión Europea, para finalmente extraer conclusiones sobre cual puede ser la mejor forma de articular las relaciones de Rusia con Occidente en el campo de la Seguridad y Defensa.

Rusia en la historia de Europa

La historia de Rusia es una apasionante aventura a caballo entre Europa y Asia, aunque en este trabajo nos ceñiremos principalmente a su interacción con el Viejo Continente. Tras el *khanato* jázaro que se enfrentó al avance del islam en el siglo VIII, la alianza de los invasores escandinavos con las tribus eslavas para librar a éstas de la opresión jázara (con la rebelión del príncipe Oleg en el año 884, considerada el comienzo de la historia política rusa), y la invasión de los hordas mongoles y la caída de Kiev en el año 1240, la primera interacción importante de Rusia con los Estados europeos se produjo en el siglo XIII.

En ese mismo año de 1240 se produce la invasión, a través del río Neva, de un gran ejército sueco, que es derrotado el 15 de julio por el héroe nacional ruso Aleksander Nevski, de la región de Novgorod. Cuando algunos años después la Orden Teutónica invadió el noroeste de Rusia, de nuevo Nevski les atacó y liberó la ciudad de Pskov. En la superficie helada del lago Peipus los caballeros católicos y los Ejércitos rusos lucharon en la llamada «batalla de los hielos», siendo los teutones derrotados por completo (hechos recogidos en una célebre película del año 1938 del cineasta ruso Eisenstein).

La unión de las Coronas lituanas y polacas en 1386 supuso el siguiente hito en las relaciones de Rusia con Occidente. La dinastía católica de los *Jagellon*, desde su corte de Cracovia, rivalizó al oeste con el Imperio de los Habsburgo y derrotó militarmente en el año 1410 a los Caballeros Teutones (cuyo gran maestro acabó tomando en 1525 el título de duque de Prusia, vasallo del rey de Polonia), y en el este supuso un freno a las nuevas aspiraciones imperiales de Rusia. Los soberanos de Moscú por su parte consolidaron la escisión del cristianismo al negarse a la unificación de las Iglesias católica y ortodoxa en el Concilio de Florencia de 1439.

En esta dinámica tuvo gran importancia la caída de Constantinopla en 1453, ya que tras la boda en 1472 del gran duque de Moscú Iván III con Sofía Paleologue, sobrina del último emperador de Constantinopla, los soberanos rusos se proclamaron legítimos herederos de la tradición imperial, adoptando como escudo el águila bicéfala propia del Imperio Romano de Oriente, e ignorando la autoridad del Papa de Roma. Cuando la Corona imperial de los Habsburgo fue ofrecida en el año 1488 a Iván III, éste la rechazó con el argumento de que su autoridad emanaba de sus antepasados y contaba con la bendición de Dios, y no necesitaba la legitimación de Occidente (1). Podemos considerar esta decisión una de las más importantes de la historia tanto de Rusia como de Europa.

La citada unión dinástica lituano-polaca se transformó en una plena unidad política en el año 1569, con la constitución de la denominada «república de las dos naciones», enfrentada con el primer soberano denominado como «zar», Iván IV (más conocido por Iván *el Terrible*), que reinó en Rusia en el periodo 1530-1584 y llevó la frontera oriental hasta el Volga, tras derrotar a los mongoles en Kazán. La pugna polaco-rusa se materializó en la ocupación de Moscú en el año 1610, y su posterior derrota el 4 de noviembre de 1612, fecha que muy significativamente se celebra nuevamente como fiesta nacional desde 2004, como se vino haciendo entre los años 1649 y 1917.

Pedro I *el Grande* (1682-1725), desempeñó un papel crucial en la adaptación del país al sistema europeo de Estados, fuertemente impresionado por los avances tecnológicos, bélicos y políticos de Occidente. Por aquel entonces el acceso al Báltico se encontraba bloqueado por Suecia, por lo que las ambiciones rusas de tener una salida a ese mar le llevaron a firmar una alianza secreta con la Comunidad Polaco-Lituana y Dinamarca en el año 1699, derivando en la Gran Guerra del Norte. La guerra finalizó en 1721, y Rusia arrebató a Suecia cuatro provincias en el golfo de Finlandia. Allí construyó la nueva capital de Rusia, San Petersburgo, como una «ventana abierta sobre Europa» para sustituir a Moscú, durante tanto tiempo centro político y espiritual del país.

Catalina II *la Grande* (1762-1796) fue la zarina que continuó la labor de Pedro I. En el sur emprendió exitosamente la guerra contra un Imperio Otomano en decadencia y extendió la frontera al mar Negro. Tras ello, y con la colaboración de Austria y Prusia, se anexionó el este de la Comunidad Polaco-Lituana (poblada por los ucranianos ortodoxos y los bielorrusos, que en la Edad Media fue parte del *Rus* de Kiev) durante las «particiones de Polonia» y desplazó consiguientemente la frontera hasta Europa Central. A la muerte de Catalina, en el año 1796, su política expansionista había convertido a Rusia en una de las grandes potencias europeas.

Su nieto Alejandro I (1801-1825) consiguió la anexión de Finlandia a costa de Suecia en 1809, contribuyó a la derrota de Napoleón tras la invasión francesa de Rusia en 1812, asumió el título de rey de Polonia en 1815, y en septiembre de ese mismo año formó con Austria y Prusia la Santa Alianza para oponerse a los movimientos liberales en Europa. Rusia desempeñó en la época un importante papel político, pero la no abolición de la servidumbre hipotecó cualquier tipo de progreso económico. Mientras en Europa crecía

(1) TARNAWSKI, Eduard: «Historia, mitos y fábulas para comprender la política rusa hoy», *La Ilustración Liberal*, abril-junio de 2007.

imparable durante la revolución industrial, Rusia quedaba rezagada como jamás lo había estado con respecto a Occidente, generando este considerable atraso graves problemas al Imperio, que culminarían en las revoluciones de 1905 y 1917.

El fin de la Unión Soviética y la nueva Rusia

Una vez resumido el proceso de interacción de la Rusia zarista con Europa, y obviando el paréntesis de la Unión Soviética, es importante repasar los acontecimientos que condujeron al nacimiento de una nueva Rusia al final de la guerra fría. El principio del fin de la Unión Soviética bien puede situarse en el momento en que Gorbachov alcanzó la Secretaría General del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), en marzo del año 1985, asumiendo la necesidad de modificar un sistema que se había mostrado absolutamente ineficaz. Tan sólo un año después, en el XXVII congreso del PCUS, se comenzó a hablar por primera vez de reformas, atisbándose cambios en la política exterior, en la economía y en la política informativa.

La ambigüedad del camino de reformas emprendido hizo necesario recurrir a la que sería la XIX conferencia extraordinaria del PCUS, celebrada en el verano de 1988. Sus resultados directos fueron la aceleración de la *perestroika* (reconstrucción) y la introducción de numerosos cambios en el sistema político. La contienda se planteaba entre dos grandes proyectos, uno demócrata y capitalista, representado por un Boris Yeltsin que pretendía la aceleración de las reformas, y otro de corte conservador dispuesto a todo con tal de preservar el *status quo*, cuyo máximo exponente era el inmovilista Yegor Ligachov. Entre ambos, un Gorbachov oscilante, capaz de defender ambos discursos, completaba el mapa político.

Como resultado directo de la conferencia, cabe destacar la reforma constitucional de diciembre de 1988, con el nuevo Congreso de Diputados Populares (CDP) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que venía a instituirse como el órgano superior del poder estatal soviético. La elección de sus miembros se celebró el 26 de marzo de 1989, y por primera vez en cada distrito se podía elegir entre más de un candidato. El triunfo de candidatos reformistas como el propio Yeltsin era señal de la reivindicación de cambios más profundos y del rechazo a los aparatos conservadores.

Ante el empeoramiento de la crisis territorial, Gorbachov se vio obligado a realizar otra reforma constitucional en diciembre del año 1989. Los sectores conservadores, que se sentían traicionados ante el avance de las reformas, adoptaron una política de acoso sin ofrecer alternativas a cambio, mientras que los sectores reformistas, ligaron su proyecto al de un renacido nacionalismo ruso, y al apoyo a las demandas secesionistas, sin detenerse en sus consecuencias, de aquellas repúblicas que comenzaban a solicitar la independencia.

A ello también contribuyó la nueva situación internacional: 1988 fue el año de la retirada de Afganistán, y a finales de 1989 tuvo lugar el hundimiento, permitido pero no controlado por la URSS, de buena parte de los regímenes aliados del Pacto de Varsovia. En los comicios para el CDP de Rusia, en marzo de 1990, los candidatos conservadores fueron nuevamente derrotados por los reformistas agrupados en torno a la plataforma Rusia

Democrática. Yeltsin fue elegido presidente del Sóviet Supremo de Rusia, el día 29 de mayo de 1990, en abierta lucha con los sectores conservadores del aparato.

Simultáneamente, la tercera revisión constitucional desde que comenzara la *perestroika* arrebató al PCUS su monopolio sobre el sistema político, aprobó la propiedad privada y se creó la figura de presidente de la URSS, siendo elegido Gorbachov, primer y último presidente de la Unión Soviética. Al celebrarse el XXVIII congreso del PCUS en julio de 1990 el escenario político estaba dividido, por tanto, entre dos grandes grupos, reaccionarios y reformistas.

Uno y otro grupo disponían del mismo grado de legitimidad y representación: los reaccionarios contaban con el CDP de la URSS, del que había surgido su Sóviet Supremo, designando éste como presidente a Gorbachov; los reformistas contaban con el CDP de Rusia, que también tenía su Sóviet Supremo y había elegido a Yeltsin como su presidente. Gorbachov había sido designado, además, presidente de la URSS; Yeltsin, por su parte, ejercía funciones de presidente de Rusia.

Necesitado de apoyos y consciente del alejamiento de la realidad del sector conservador, Gorbachov buscó, en la primavera del año 1991, pactar un acuerdo con los poderes rusos. Posiblemente había comprendido que se encontraba en un callejón sin salida y que escapar a esta situación requería negociar con Yeltsin, aunque no cabe desechar la importancia que tuvieron el caos económico y la presión internacional. La desconfianza de los conservadores se acrecentó al celebrarse las elecciones a la Presidencia de Rusia el 12 de junio de 1991. En ellas Yeltsin derrotó a Rizhkov, antiguo primer ministro soviético y representante del sector más reaccionario del PCUS, y a Bakatín, antiguo ministro del Interior y preferido de Gorbachov en la elección.

Llegados a este punto, el día 19 de agosto se produjo un intento de golpe de Estado aprovechando la ausencia de Gorbachov de Moscú. El fracaso del golpe, pese a lo pretendido por sus promotores, aceleró el proceso de cambios que alcanzó, en pocas semanas, una velocidad de vértigo. Tras los sucesos de agosto la disolución de la URSS fue inevitable: el día 8 de diciembre los presidentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia (Yeltsin, Kravchuk y Shushkevich, respectivamente) fundaron la Comunidad de Estados Independientes (CEI), a la que se unirían el día 21 el resto de repúblicas excepto las tres bálticas y Georgia.

A Gorbachov no le quedó otra salida que la dimisión, que se produjo días más tarde de la disolución de la URSS. Yeltsin, como presidente de la Rusia heredera del Imperio Soviético, pasó a ocupar su lugar en la dirección del país.

Los años noventa y la Rusia de Yeltsin

El año 1992 fue el primero de la nueva historia de Rusia, que heredó el puesto permanente de la URSS en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el poder nuclear soviético, aunque por otra parte perdió un total de cinco millones de kilómetros cuadrados de extensión respecto a la URSS, y agrupaba en sus fronteras tan sólo a 150 millones de los 300 millones de habitantes de aquella. Yeltsin se trazó la meta de convertir el país en una

auténtica democracia, abandonar la política de planificación comunista y desarrollar una economía de libre mercado, con el economista Yegor Gaidar como primer ministro. Pero una liberalización como la proyectada no se podía lograr sin grandes tensiones.

Así, los grupos opositores a Yeltsin (que controlaban el Parlamento) le obligaron a destituir a Gaidar, sustituido por Viktor Chernomirdin, e intentaron sin éxito privar a Yeltsin de su potestad presidencial de introducir reformas por decreto. Cuando Yeltsin nombró una Asamblea Constituyente para acometer la reforma de la antigua Constitución soviética, el Parlamento liderado por Ruslan Jasbulatov anunció la destitución del presidente, encerrándose los diputados en la Casa Blanca. Al fracasar las negociaciones entre ambos bandos, el 4 de octubre de 1993 el Ejército interviene a favor de Yeltsin, se bombardea el Parlamento, y se vence la resistencia con un resultado de más de 100 muertos.

Tras esos eventos Yeltsin se lanzó a implantar una república presidencialista hecha a medida, por medio de una ráfaga de decretos que acometieron una suerte de segunda «descomunización» y pretendían despejar de obstáculos la labor reformista del Gobierno mediante la liquidación, aprovechando la suspensión temporal de algunas garantías legales, de cualquier oposición organizada que cuestionara su poder. Se redactó una nueva Constitución, que establecía que el presidente sólo era responsable ante el pueblo y le otorgaba amplias potestades, como la comandancia suprema de las Fuerzas Armadas, la elaboración de las políticas interiores y exteriores y la designación del jefe de Gobierno ante el Parlamento, así como su facultad para disolver la Cámara en distintas circunstancias.

El 12 de diciembre de 1993 se produjo una doble llamada a las urnas. En el referéndum constitucional votó a favor el 58,4% de los votantes, pero en las elecciones el partido de Yeltsin sólo logró 96 de los 450 escaños, siendo el gran triunfador el ultranacionalista Partido Liberal Democrático de Rusia del Vladimir Zhirinovski, el más votado con un 22,8%. Los comunistas del Partido Comunista de la Federación Rusa y su aliado el Partido Agrario de Rusia le seguían como tercera y cuarta fuerzas, sumando otros 112 diputados hostiles a las reformas liberales. Sólo en quinta posición en las preferencias del electorado apareció un partido reformista liberal, el *Yábloka* de Grigori Yavlinski. Esta posición de debilidad electoral marcaría el resto de la presidencia de Yeltsin, incluido su segundo mandato a partir de 1996.

En el ámbito de la seguridad, los dos hechos más significativos de la presidencia de Yeltsin fueron la primera guerra en Chechenia (1994-1996) y la postura rusa ante la crisis en Kosovo (1998-1999). En el primer caso, Yeltsin decidió el empleo de la fuerza militar contra los rebeldes musulmanes que buscaban la independencia de la república del norte del Cáucaso. La incapacidad para dominar la situación, los abusos contra los derechos humanos y contra los no-combatientes, y el uso excesivo de la fuerza minaron el prestigio internacional de Yeltsin. El acuerdo de paz negociado entre el general Alexander Leved y los separatistas chechenios en el año 1996 aplazó la resolución del conflicto y consagró en la práctica una independencia de la república caucásica que habría de durar hasta el año 1999.

Por lo que respecta a Kosovo, Rusia se alineó sin fisuras con Serbia, nación eslava y de confesión cristiano-ortodoxa con la que le unen estrechos vínculos históricos y, además

de bloquear las iniciativas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Boris Yeltsin empleó en la época una retórica especialmente dura (2) contra la campaña de bombardeos de la OTAN, lo que habría de dañar sus (hasta entonces) estrechas relaciones con la administración Clinton.

Evolución de Rusia bajo la presidencia de Vladimir Putin

Vladimir Putin, antiguo agente del KGB (*Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti*) en la época soviética, premier adjunto del alcalde de San Petersburgo tras la desaparición de la URSS, adjunto del director de Asuntos Exteriores del presidente Boris Yeltsin en 1996, y director del Servicio Federal de Seguridad (FSB), la agencia que sucedió al KGB, en el año 1998, continuó su fulgurante ascenso en 1999, al ser nombrado por Yeltsin primer ministro de la Federación Rusa, convirtiéndole *de facto* en su sucesor.

A comienzos de septiembre del mismo año, como reacción a los ataques terroristas en Moscú, Putin ordenó el reinicio de las hostilidades en Chechenia. Es el comienzo de la segunda guerra chechenia lo que lo convirtió inmediatamente en el político más popular de Rusia. El 31 de diciembre de 1999, tras la renuncia del presidente Boris Yeltsin, se convirtió en presidente interino. El 26 de marzo de 2000, en las elecciones presidenciales adelantadas, fue elegido presidente de la Federación Rusa en la primera vuelta con el 53% de los votos, iniciando sus funciones el 7 de mayo.

Al asumir el poder, Putin demostró tener una visión estratégica de hacia donde debía ir el país para superar el caos de los años noventa, y la plasmó en el documento «Rusia en el umbral del milenio», redactado con la asistencia del recién creado «Centro para la Reforma Estratégica». En él Putin se comprometía a proporcionar a los rusos lo que más precisaban:

«Estabilidad, certezas, y la posibilidad de planear el futuro (el propio y el de sus hijos) no por un mes, sino por años y décadas» (3).

Identificó el objetivo a largo plazo de restaurar el estatus de Rusia como gran poder y el bienestar de sus habitantes, con el hito concreto de alcanzar el producto interior bruto de Portugal no más tarde del año 2015.

La mayor debilidad de Rusia era el estado de sus finanzas. En el año 1999 el país estaba en bancarrota, con una deuda contraída con el Fondo Monetario Internacional (FMI) de 16.600 millones de dólares, y unas reservas de divisas extranjeras de tan sólo 8.000 millones de dólares. Afortunadamente para Putin, la subida de los precios del petróleo (de 10 dólares el barril en 1998 a 35 dólares en 2000) le permitió adoptar las primeras medidas para corregir esa situación. Así que, como vemos, los inmensos recursos energéticos rusos han representado, desde el comienzo del mandato de Putin, el factor posibilitador de las reformas emprendidas en la persecución de su «visión estratégica» para el país. En verano de 2006 Moscú recuperó su soberanía financiera al cancelar por completo la deuda externa, impulsado por el desproporcionado aumento del precio del petróleo a partir de mediados de 2004.

(2) «Le he dicho a la OTAN, a los americanos, a los alemanes: no nos empujen a una acción militar. De otro modo, habrá seguro una guerra europea y posiblemente una guerra mundial» declaraciones de Yeltsin a diversos medios occidentales en abril de 1999.

(3) GADDY, Clifford G. y KUCHINS, Andrew C.: «Putin's Plan», *The Washington Quarterly*, p. 121, primavera 2008.

Una vez solucionado el caos financiero, Rusia encaró la cuestión de como enfrentarse con los cambios ocurridos en el entorno internacional, muchos de los cuales considera ilegales y producto de su debilidad en los periodos de Gorbachov y Yeltsin. Las muestras más evidentes incluyen la situación en Kosovo, el papel de la OTAN, el escudo anti-misiles, el Tratado FACE (Fuerzas Armadas Convencionales en Europa), y otras en las que los que el unilateralismo de Estados Unidos y de Occidente parecen, bajo la visión rusa, haberse aprovechado de su pasada debilidad. Con cada acción de Rusia percibida como un desafío al orden existente, se produce una reacción en algunos ámbitos occidentales para excluir aún más al Kremlin del sistema internacional, lo que a su vez produce un endurecimiento en la retórica rusa.

Ese endurecimiento en la política exterior de Rusia se ha valorado, incluso por miembros del Gobierno, como un riesgo para el país, en especial para su economía. Así, el ministro de Finanzas de la Federación, Alexei Kudrin, declaró en el marco de un foro económico en Moscú el pasado 30 de enero de 2008 que:

«En el futuro próximo, necesitamos cambiar los objetivos de nuestra política económica para garantizar una inversión extranjera estable.»

Esos comentarios fueron respaldados en el mismo foro por Anatoly Chubais, un antiguo jefe de Gabinete del Kremlin, y actualmente del Comando Estratégico Operacional del monopolio eléctrico estatal UES (*Unified Energy System*), que afirmó:

«Realmente necesitamos pensar sobre cuanto cuesta nuestra política exterior a nuestra economía» (4).

Ambos personajes son influyentes figuras en la política rusa, y representan la facción de tecnócratas a la que teóricamente pertenece el nuevo presidente, Dimitri Medvédev, por lo que estas novedosas críticas pueden ser significativas de cara a un cambio de rumbo en la política exterior rusa.

En todo caso, Medvédev está demasiado ligado al nuevo estatus de poder de Rusia, y va a tratar desde su nuevo puesto de mantener una posición global fuerte para su nación, por no hablar de la significativa influencia que Vladimir Putin va a mantener sobre su sucesor, tanto como primer ministro o en cualquier cargo que desempeñase en el futuro. Aunque no se puede descartar que, como ocurrió en el caso Yeltsin-Putin, el sucesor designado por el presidente saliente tenga su propia hoja de ruta que pueda suponer un giro significativo a las políticas en vigor, incluida la exterior.

En realidad, y en opinión de algunos analistas, el núcleo de la política soviética sigue siendo la búsqueda de la estabilidad económica, y una de las causas de su renovado enfrentamiento con Occidente es que la arquitectura de las relaciones económicas internacionales no responde al poder económico real de las diversas naciones, en especial de aquellas beneficiadas por ser exportadoras de crudo (como la propia Rusia), o las grandes economías de mercado emergentes (como China e India), cambio que apenas se refleja en la influencia real en instituciones como el FMI, completamente dominadas por Estados Unidos.

(4) *Jane's Country Risk Daily Report*, 31 de enero de 2008.

Relaciones Estados Unidos-Rusia

Desde el final de la guerra fría, no se puede afirmar que Rusia haya actuado, en relación a Estados Unidos, como un aliado fiable o un verdadero amigo, pero tampoco lo ha hecho como un enemigo, y menos como un enemigo con ambiciones globales y una ideología abiertamente hostil. Sin embargo, el riesgo actual de que Rusia se alinee con los adversarios de Estados Unidos es muy real, ya que la relación empeora día a día, la retórica en ambas Administraciones está subiendo de tono, los acuerdos de seguridad en vigor están en peligro, y Washington y Moscú cada vez más se miran mutuamente a través del viejo prisma de la guerra fría.

Aunque la principal causa de este desencuentro sea la renovada y dura actitud rusa durante los últimos años de la presidencia de Putin, no cabe duda que Estados Unidos han cometido errores fundamentales gestionando la transición de Rusia de un imperio comunista a un gran poder más tradicional, a partir de la base de considerar que la administración Reagan por sí sola ganó la guerra fría.

Así, el error crucial de Washington fue el tratar a la Rusia posoviética como un enemigo derrotado. Aunque sería absurdo dudar de la victoria del bloque occidental, eso no necesariamente implica reconocer la derrota del otro bloque. Desde la perspectiva rusa, el final de la guerra fría se produjo cuando sus dirigentes (inicialmente Gorbachov y posteriormente Yeltsin) llegaron a la conclusión de que el comunismo era negativo para la Unión Soviética (y especialmente para Rusia), y decidieron unirse al bando de Estados Unidos en una decisión que no precisó de presión exterior (5).

A pesar de las numerosas oportunidades de cooperación entre ambos países, en especial a partir de los eventos del 11-S, la actitud de la diplomacia americana nunca ha probado que haya sido una prioridad el hacer de Rusia un aliado estratégico. Pareció por el contrario imponerse la idea de que la colaboración rusa se podía dar por segura, asumiendo que su comportamiento sería similar al de las potencias derrotadas en la Segunda Guerra Mundial, cuando como ya quedó expuesto Rusia fue transformada por sus propios dirigentes, y no derrotada por la fuerza de las armas como Alemania y Japón.

La administración de George W. Bush gestionó inadecuadamente el cambio de régimen en Rusia, al no proporcionar un decidido apoyo económico el año crucial de 1992. El ex presidente Richard Nixon, que supervisó de cerca la transición política, afirmó que un paquete de ayuda adecuado hubiese parado la caída libre de la economía y alineado a Rusia con Occidente por años. Pero por aquel entonces Bush estaba librando una batalla electoral perdida contra el candidato demócrata Bill Clinton, que precisamente le acusaba de estar demasiado preocupado por las relaciones internacionales a costa de la economía de Estados Unidos.

Corresponde precisamente a la subsiguiente administración Clinton la mayor responsabilidad en el rumbo erróneo que tomaron las relaciones entre Estados Unidos y Rusia. Tras una fachada de amistad, materializada en las ayudas financieras del FMI y en cor-

(5) SIMES, Dimitri K.: «Losing Russia», *Foreign Affairs*, p. 37, noviembre-diciembre de 2007.

diales declaraciones de Clinton sobre Yeltsin (6), se escondía la decisión de aprovechar la debilidad de Rusia para conseguir los máximos réditos políticos, económicos y de seguridad en Europa antes de que Rusia se pudiese recuperar de su traumática transición. El subsecretario de Estado, Strobe Talbot, llegó a revelar que los representantes oficiales americanos incluso explotaban el alcoholismo de Yeltsin en las negociaciones bilaterales.

Para la Administración americana de la época, se daba por hecho que el Kremlin aceptaría la definición americana de los intereses nacionales rusos, y que las preferencias de Moscú podían ser ignoradas sin más siempre que no se adaptasen a los objetivos de Washington. Al fin y al cabo, Rusia tenía una economía en la ruina y unas Fuerzas Armadas colapsadas, no hacía ningún esfuerzo para proteger sus intereses económicos y de seguridad en sus antiguas posesiones, y en el interior aprovechaban las presiones del FMI y de Estados Unidos para justificar unas reformas radicales altamente impopulares. Esta actitud neocolonial y paternalista acabó por generar un gran resentimiento, incluso entre políticos rusos más favorables a Occidente (7).

Un área de potencial colaboración entre Estados Unidos y Rusia a finales de los noventa fue la lucha contra el fundamentalismo islámico y el terrorismo internacional. Como ya se dijo, la primera decisión de Putin como presidente fue el comienzo en el año 1999 de la segunda guerra en Chechenia. Inmediatamente intentó recabar la colaboración de Estados Unidos contra Al Qaeda y los talibán, preocupado por la conexión de los guerrilleros islámicos chechenos con la organización de Osama ben Laden y el hecho de que Afganistán fuera la única nación que mantenía relaciones diplomáticas con los rebeldes.

Ese ofrecimiento fue ignorado por Bill Clinton y sus asesores, frustrados por la postura rusa en los Balcanes durante la crisis de Kosovo, y que cada vez más veían a Rusia no como un potencial colaborador sino como un poder nostálgico, disfuncional y débil financieramente a cuyas expensas Estados Unidos debían obtener las mayores ganancias posibles. Así, presionaron a Georgia para construir el oleoducto BTC (Bakú-Tbilisi-Ceyhan), que pasaba a Rusia, animaron al presidente georgiano Shevardnadze a solicitar su ingreso en la OTAN, y dieron órdenes a las Embajadas de Estados Unidos en las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central de trabajar contra la influencia rusa en la región.

Fueron necesarias una nueva Administración en Washington y 3.000 muertos el 11-S para que Estados Unidos cambiasen esa actitud hacia Rusia y surgiera un fuerte apoyo emocional en Moscú hacia América. Putin reiteró los ofrecimientos de colaboración ignorados en el año 1999, permitió el sobrevuelo de aeronaves americanas sobre territorio ruso, apoyó el establecimiento de bases de Estados Unidos en los países del Asia Central, y facilitó los contactos con la Alianza del Norte, fuerza abastecida y entrenada por

(6) SIMES, Dimitri K.: «Clinton estaba tan ansioso por alabar a Yeltsin que incluso comparó la decisión del presidente ruso de usar la fuerza militar contra los separatistas de Chechenia con el liderazgo de Abraham Lincoln en la Guerra de Secesión americana», *Ibidem*, p. 39.

(7) SIMES, Dimitri K.: El ministro ruso de Asuntos Exteriores, Andrey Kozyrev, conocido en Rusia como el «señor sí» por acomodarse siempre a la postura de Occidente, con el tiempo llegó a afirmar que «es lo suficientemente malo que los americanos nos digan lo que van a hacer nos guste o no, pero que no añadan el insulto a la injuria diciéndonos que es en nuestro interés obedecer sus órdenes», *Ibidem*, p. 40.

Moscú e inmediatamente disponible para atacar a los talibán, todo ello (por supuesto) teniendo en mente sus propios intereses nacionales en Chechenia.

Sin embargo, esa colaboración no se ha extendido a otras áreas, y los desencuentros entre ambas naciones han continuado en los dos mandatos presidenciales de George W. Bush. Por destacar uno de los principales, la retirada de Estados Unidos del Tratado Antimisiles Balísticos (ABM) de 1972 hirió el orgullo del Kremlin, al ser uno de los últimos vestigios de su estatus de superpotencia; mención aparte merece la postura de Washington en dos países claves para Rusia, Ucrania y Georgia.

El caso de Ucrania es especialmente sensible para Rusia, dados los vínculos culturales y sentimentales entre ambas naciones (Ucrania fue llamada en el pasado «la pequeña Rusia») y la minoría rusa que quedó bajo la influencia de Kiev debido al trazado artificial de fronteras entre ambas repúblicas en la época soviética (cabe recordar que Crimea, un territorio históricamente ruso, fue literalmente «regalado» por Nikita Jruschov a Ucrania en 1954, transferencia declarada nula por el Sóviet Supremo de Rusia en 1992, sin ningún efecto práctico). La postura americana ha sido la de respaldar la «revolución naranja» de Yuschenko y animar a Ucrania a solicitar su ingreso en la OTAN, a pesar de ser dos asuntos muy sensibles para Rusia y en los que la propia sociedad ucraniana está profundamente dividida.

En el caso de Georgia, el enfrentamiento y la radicalización de posturas es, si cabe, aún mayor. Moscú apoya decididamente a los dos territorios rebeldes que se han rebelado contra la autoridad de Tbilisi, Abjazia y Osetia del Sur, dando la nacionalidad rusa a muchos de sus habitantes y desplegando tropas que, con la excusa de mantener la paz, son utilizadas para limitar la capacidad georgiana de recuperar su control sobre esas zonas. Por su parte, Estados Unidos apoyan ciegamente al presidente georgiano, Saakashvili, equipando y entrenando a su Ejército a cambio de su decidido apoyo a la política exterior americana, ignorando sus continuas provocaciones a Rusia y la persecución de sus rivales políticos, algo abiertamente criticado por Washington cuando se produce en Moscú (8).

Probablemente la escenificación más importante de la creciente tensión entre ambos países haya sido el discurso que pronunció Vladimir Putin en febrero de 2007, en el marco de la Conferencia de Múnich sobre políticas de seguridad, durante la cual se criticó duramente la política exterior norteamericana, con afirmaciones como que Estados Unidos intervienen de un modo peligroso en los asuntos soberanos de otras naciones, imponiendo sus políticas económicas, culturales y de educación.

Relaciones OTAN-Rusia

En la problemática relación de la nueva Rusia con la OTAN cabe diferenciar dos fases, que nuevamente coinciden con las presidencias de Yeltsin y Putin. En los años noventa,

(8) Georgia envió tropas a Irak en 2004, como parte de la coalición liderada por Estados Unidos. Por otra parte, el único contrapeso político a Saakashvili (elegido presidente con un sospechoso 96% de los votos), el primer ministro Zurab Zhvania, murió en 2005 en extrañas circunstancias, por un supuesto escape de gas en su domicilio.

y ante la evidente debilidad de Moscú, se produjeron tímidas protestas por la propia supervivencia de la Alianza tras el fin de la guerra fría, y por una primera expansión en 1999 que, sin ser del agrado de Rusia, había sido más que prevista y aceptada por sus dirigentes y su población, al afectar solamente a los países más occidentalizados del antiguo Pacto de Varsovia (Polonia, Hungría y República Checa) y mantener a la OTAN lejos aún de las fronteras rusas.

Las relaciones formales de la Alianza Atlántica con Rusia se han desarrollado en el marco del Consejo Conjunto Permanente, PJC (*Permanent Joint Council*), constituido en 1997, sustituido en 2002 por el Consejo OTAN-Rusia, NCR (*NATO-Russian Council*), que dispone de un plan de trabajo que incluye temas como un programa de interoperabilidad, el apoyo a la operación *Active Endeavour* de lucha contra el terrorismo internacional en el Mediterráneo Oriental, y la preparación para la participación en operaciones de respuesta de crisis y mantenimiento de la paz. Las seis áreas funcionales de colaboración establecidas son:

1. Ejercicios y adiestramiento.
2. Búsqueda y rescate en el mar.
3. Cooperación logística.
4. Cooperación naval.
5. Defensa contramisiles balísticos.
6. Contactos e intercambios académicos (9).

Pero más allá de esta relación institucional en apariencia fructífera, lo realmente interesante es la percepción de la OTAN en Rusia, que ha cambiado poco desde el final de la guerra fría. Recientes encuestas de opinión muestran que la Alianza es valorada de un modo negativo por el 53% de los rusos, que la definen como un bloque político-militar agresivo, con el que existe una confrontación y que representa una amenaza potencial para la Federación Rusa. El 70% de los encuestados consideran a la OTAN una organización totalmente dependiente de Estados Unidos y orientada a seguir sus políticas, y no entienden el porqué de su no desaparición cuando se disolvió el Pacto de Varsovia (10).

Por lo que respecta al futuro de la Alianza, el público ruso en general le achaca una baja eficiencia, relacionada con las operaciones en Kosovo y Afganistán, mientras que las acciones más exitosas de la OTAN, como las de Bosnia y Macedonia son desconocidas o simplemente olvidadas. Por otra parte, la visión negativa que la opinión pública rusa tiene hacia Estados Unidos y sus planes en Europa (escudo antimisiles, independencia de Kosovo, apoyo a la incorporación de antiguas repúblicas soviéticas, etc.) se extrapola a la OTAN. Los expertos rusos en Seguridad y Defensa añaden que lo previsible es que la Alianza «muera» por sí misma, dado el número excesivo de miembros y sus ineficaces estructuras.

Las reticencias rusas no han disminuido con la promulgación de la *Comprehensive Political Guidance* en la Cumbre de Riga de 2006. Las principales divergencias radican en el

(9) DRAKE, Gordon, coronel US Army: Conferencia «NATO-Russia Cooperation Strategic Partnership», NATO School (Oberammergau-Alemania), febrero de 2008.

(10) POLIKANOV, Dimitry: conferencia «NATO-Russia relations. The Russian perspective», NATO School (Oberammergau-Alemania), febrero de 2008.

carácter global de las operaciones de la OTAN, cada vez menos limitadas a su ámbito geográfico original de actuación, en su creciente influencia en el centro/este de Europa y en la CEI, en las incoherencias entre las declaraciones de intenciones que se hacen sobre otras instituciones internacionales Organización de Naciones Unidas (ONU), Unión Europea, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la realidad, y en que confía en el uso de la fuerza para apoyar a la diplomacia.

Por tanto, la tensión con la OTAN no ha dejado de crecer en los últimos tiempos, con múltiples frentes abiertos. En este sentido el ministro de Asuntos Exteriores de la Federación, Sergey Lavrov, dejó claro que la expansión militar de la OTAN hasta las fronteras de Rusia retrotrae las relaciones a los tiempos de la guerra fría y sólo sirve para causar antagonismo. En un ataque inusualmente duro contra la Organización, Lavrov declaró que no hay justificación para una nueva ampliación, que no conduce a la creación de un espacio de seguridad común, y avisó a las antiguas repúblicas soviéticas que su incorporación a la OTAN dañaría sus lazos con Rusia.

Por su parte, y tras entrevistarse el 7 de marzo del presente año con la canciller alemana Angela Merkel, el presidente Putin acusó a la OTAN de tener por objetivo reemplazar a Naciones Unidas y alertó del creciente potencial de conflicto. En una entrevista publicada el 10 de marzo, el representante ruso ante la OTAN emitió un nuevo aviso contra la incorporación de las antiguas repúblicas soviéticas de Ucrania y Georgia a la Alianza Atlántica.

Ante esa escalada en el tono de las declaraciones rusas, el pasado 12 de marzo el portavoz de la Alianza, James Appathurai, instó a Rusia a dejar a un lado su *fiera retórica* después de los repetidos ataques de Moscú a la creciente influencia de la OTAN, y a los planes de Estados Unidos de instalar un escudo antimisiles balísticos en Europa. Appathurai también declaró que:

«Se ha escuchado la opinión de Rusia, pero las naciones de la Alianza son las únicas partes que deciden sobre las invitaciones de incorporación» (11).

A pesar de esa independencia de la OTAN para adoptar sus propias decisiones soberanas sobre su ampliación hacia el este, cada vez más voces dentro de la Alianza se cuestionan su oportunidad. Especialmente significativas fueron las declaraciones de la canciller alemana Angela Merkel tras la citada reunión del pasado mes de marzo con Vladimir Putin, posicionándose en contra de la entrada en la OTAN de Ucrania y Georgia. Las razones aducidas por Angela Merkel van desde que la iniciativa no cuenta con el total respaldo de las respectivas poblaciones, al hecho de que ambos países tienen importantes problemas de seguridad internos, lo que les inhabilita para pertenecer a la Alianza Atlántica.

Aunque no cabe duda del peso que tiene en estos argumentos la situación de dependencia energética que tiene Alemania respecto a Rusia, esa postura es cada vez más común entre los aliados europeos, como quedó de manifiesto en la Cumbre de Bucarest, en la que a pesar del presión de Estados Unidos no prosperó la iniciativa de invitar a las dos antiguas repúblicas soviéticas a incorporarse a la OTAN.

(11) Agencia France-Press, 12 de marzo de 2008.

Como resumen, se puede esperar para el futuro un enfriamiento de las colaboraciones formales entre Rusia y la OTAN, y la evolución de su relación va a depender de factores como el compromiso ruso con la democracia y las reformas, el interés de las élites políticas de ambos lados en promover tensiones, la habilidad de las Fuerzas Armadas rusas de acometer una verdadera transformación, de las actividades de la Alianza para implicarse en las antiguas repúblicas soviéticas, y de la relación bilateral ya descrita entre Rusia y Estados Unidos.

Relaciones Unión Europea-Rusia

En lo relativo a la especial relación que la nueva Rusia mantiene con la Unión Europea, algunos autores destacan como cambio con respecto al periodo de Yeltsin que:

«Ahora sus líderes no ansían una integración en Occidente, como en los noventa, sino el regreso a la grandeza peculiar de Rusia» (12).

Este análisis es erróneo, ya que Rusia es demasiado grande y compleja para integrarse plenamente en las instituciones europeas como un miembro más. A lo que los dirigentes rusos han aspirado siempre es a ser tratados como un igual, mediante el establecimiento de un acuerdo estratégico global con la Unión Europea, o con un mínimo de respeto al menos que lleve a Occidente a tratar de entender las razones rusas.

La relación *quasi* simbiótica entre la Unión Europea y Rusia, principalmente en el campo de la energía como detallaremos a continuación, haría necesario ese acuerdo estratégico global ya citado. Los dos grandes obstáculos para lograrlo son la falta de cohesión interna de la Unión (es especial tras la ampliación a 27 países, que en general sólo ha aportado problemas (13), y las intervenciones de Estados Unidos, a los que ciertamente poco les interesan los problemas que puedan generar a la Unión Europea sus intentos por aumentar su influencia en Eurasia (14).

Centrándonos en el tema energético, la Unión Europea promueve en este campo mercados abiertos, transparencia, competencia e igualdad de oportunidades, e insta a Rusia a cumplir con la «Carta de la Energía» (15) y sus protocolos, a la vez que demanda la liberalización del acceso a los oleoductos-gaseoductos y a los recursos energéticos en

(12) KAGAN, Robert: *El retorno de la Historia y el fin de los sueños*, p. 38, Alfred A. Knopf, 2008.

(13) Entre otros muchos, y relacionados con la temática del artículo, el resentimiento hacia Rusia de los países del este de Europa, el evidente temor de las antiguas repúblicas bálticas soviéticas, e incluso las importantes minorías rusas que habitan en esos países.

(14) La instalación del escudo antimisiles, la continua expansión de la OTAN hacia el este, y la creciente influencia y presión estadounidense en la «nueva Europa» (formada por los antiguos miembros del Pacto de Varsovia), son ejemplos de la acción de Estados Unidos que no hacen sino perjudicar los intereses de la Unión Europea, al constituir abiertas provocaciones a Rusia.

(15) El Tratado firmado en 1994, que entró en vigor en 1998 al ser ratificado por 51 naciones, se desarrolló basándose en la Carta de la Energía de 1991. Así como este documento era tan sólo una declaración de intenciones políticas que intentaba promover la cooperación en temas de energía, el Tratado es un instrumento multinacional legalmente vinculante. Su objetivo fundamental es crear unas reglas del juego comunes para todos los gobiernos participantes, mitigando así los riesgos asociados con el comercio y las inversiones relacionadas con la energía.

Rusia y Asia Central. Por el contrario, Moscú considera sus recursos energéticos como un medio valioso que está permitiendo a Rusia recuperar su estatus de gran potencia y llevar a cabo programas internos de modernización.

La acción exterior coordinada del Gobierno ruso y el monopolio energético Gazprom han despertado los recelos europeos, y las medidas para impedir la compra rusa de activos en Occidente han hecho recrudecer las medidas rusas de proteccionismo de sus sectores estratégicos. Recordemos que Europa importa el 40% del gas que consume, cantidad que se estima alcanzará el 70% en el año 2030, y que el 32% de ese gas proviene precisamente de Rusia (16).

A esa diferencia en los principios básicos, se superpuso en el año 2006 la disputa entre Rusia y Ucrania, país de tránsito del 80% del gas ruso exportado hacia la Unión Europea. El complejo sistema por el cual Moscú subsidiaba los precios del gas suministrado a Kiev, a cambio de derechos de tránsito y otras concesiones, se colapsó debido a las políticas antirusas de Kiev tras el triunfo de la «revolución naranja» en 2005; la radicalización de las posturas mostró la limitada cultura política y de negocios (según parámetros occidentales) de ambas naciones, con Rusia dispuesta a perder su credibilidad al incumplir sus obligaciones contractuales con la Unión Europea con el fin de humillar a Ucrania, y ésta usando (en palabras rusas, robando) gas que supuestamente era enviado a Occidente para sus propios fines.

La respuesta europea ante la crisis puso de nuevo en evidencia la falta de cohesión interna de la Unión Europea, con cada país presa del pánico negociando por separado por Gazprom acuerdos de suministro de gas para los próximos 15 o 20 años. Alemania, una de las naciones más dependientes del gas ruso, ha ido más lejos al emprender la construcción del Gaseoducto Norte Europeo (GNE) (17) en el Báltico, puenteando así a todos los países del este de Europa (no sólo Bielorrusia y Ucrania sino también, muy significativamente, Polonia).

Al mismo tiempo, al proyectado gaseoducto «Nabucco», destinado a traer gas del mar Caspio a Occidente a través de Turquía y los Balcanes, y promovido por la Comisión Europea, le ha surgido un competidor en una nueva versión del GNE: el Gaseoducto Sur Europeo (GSE), que une directamente a Rusia con Bulgaria a través del mar Negro, financiado por empresas italianas y francesas. Si a ello sumamos la posibilidad del establecimiento de una OPEC del gas con otros suministradores a Europa, en especial Argelia, y que también un 30% del petróleo europeo procede también de Rusia, se completa un panorama cuando menos preocupante para la seguridad energética del continente.

Por todo ello, y si bien es cierto que ya es difícil de por sí la relación entre una potencia posmoderna como la Unión Europea y una potencia crecientemente nacionalista como la resurgida Rusia, precisamente por ello esa relación debe estar libre de los condicionantes externos impuestos por la superpotencia americana, que actúa en función de

(16) SAMOKHVALOV, Vsevolod: *Relations in the Russia-Ukraine-EU triangle: «zero-sum game or not?»*, European Union Institute for Security Studies, septiembre de 2007.

(17) Como dato curioso, cabe destacar que el presidente del consorcio encargado de la construcción del GNE es el ex canciller alemán, Gerhard Schröder.

unos intereses globales que, en el caso de Rusia, son en muchos casos opuestos a los europeos. Así como la Unión Europea no tiene más alternativa al gas ruso que el noruego (que no puede cubrir la demanda) o el argelino, o el gas licuado procedente del golfo Pérsico (con los riesgos que conlleva), Rusia está construyendo gaseoductos hacia el Pacífico y China, lo que le podría permitir diversificar su clientela en un futuro inmediato.

Un nuevo espacio de seguridad euroatlántico

Si hasta ahora hemos estado repasando el pasado de la interacción entre Rusia y Occidente, el relevo de poder en el Kremlin y el comienzo de la presidencia de Medvédev constituyen un buen momento para comenzar a evaluar el futuro de esa relación. El nuevo presidente de Rusia y antiguo patrón de Gazprom ha estrenado su agenda internacional en Occidente visitando Alemania a principios de junio.

Ante la canciller Angela Merkel, Medvédev se comprometió a:

«Garantizar la continuidad de las relaciones bilaterales y su progresión en función del carácter estratégico que otorgamos a las mismas.»

Medvédev invocó la posibilidad de un nuevo pacto de seguridad regional, que aborde los asuntos clave que dividen a Europa:

«Sobre la base de la Carta de Naciones Unidas y clarificando el significado del factor de poder en las relaciones euroatlánticas.»

También aludió al «decreciente espacio de acuerdos» comunes entre su país y Occidente sobre aspectos como el despliegue del escudo antimisiles de Estados Unidos, el Tratado de FACE y la expansión de la OTAN.

Pero también dio a entender que todo lo arreglan los negocios al hablar del ansiado acuerdo de asociación con la Unión Europea:

«Nada acerca más a los pueblos que los negocios.»

Esta afirmación propia de la Ilustración (18) y del orden mundial liberal que pareció triunfar tras el fin de la guerra fría, es un esperanzador signo de reafirmación de la geoeconomía como factor clave de la relación entre naciones frente a la geopolítica y el nacionalismo de gran potencia que ha marcado la actuación rusa a partir del año 2005.

Como se ha expuesto, las relaciones de Rusia con Occidente no pueden ser por más tiempo descritas en términos de integración, en el sentido tradicional del término, es decir, arrastrando gradualmente a Rusia a la órbita institucional occidental, algo con muy pocos apoyos en la propia Rusia y casi ninguno en la Unión Europea-OTAN. La diferencia con los países del centro y este de Europa, incluyendo las antiguas repúblicas soviéticas, es que es muy poco probable que Rusia quiera ligarse a Occidente por medio de la entrada en las instituciones euroatlánticas, sino más bien integrándose a escala global en organizaciones más amplias como la Organización Mundial del Comercio y manteniéndose en el G-8.

(18) «Allí donde hay comercio», escribía Montesquieu, «hay maneras y morales pacíficas».

Si aceptamos el axioma de que «la seguridad de Europa puede construirse con o sin Rusia, pero nunca contra Rusia», se debe comenzar por comparar los intereses estratégicos de Estados Unidos, la Unión Europea y la Federación Rusa, así como su percepción de las nuevas amenazas en un mundo globalizado, para evaluar si se podría establecer un espacio único de seguridad, parafraseando a Charles de Gaulle, del Atlántico a los Urales. Posturas como la del estadounidense Robert Kagan, que cataloga a Rusia como un régimen autocrático al mismo nivel que la China comunista, y alineada permanentemente en contra de los intereses de las democracias, no sólo son erróneas sino muy perjudiciales, sobre todo para los intereses de Europa.

La percepción occidental de las amenazas emergentes tras la guerra fría se encuentra reflejada en las respectivas Estrategias de Seguridad (de Estados Unidos y de la Unión Europea) y en los Conceptos Estratégicos de la OTAN, e incluye la proliferación de las Armas de Destrucción Masiva, WMD (*Weapons of Mass Destruction*), de los misiles balísticos de largo alcance, los Estados fallidos, la posible interrupción del flujo de suministros vitales, y las acciones terroristas y de sabotaje. Aunque el enfoque de las amenazas en Rusia tiene un enfoque mucho más regional, existen campos de interés común y de colaboración, aparte de los aspectos comerciales y económicos en general.

Así, tanto para el ciudadano medio como para los especialistas rusos en temas de Seguridad y Defensa, esos campos podrían incluir el aumento de la cooperación militar en la lucha global contra el terrorismo (en la que engloban el problema chechenio), la colaboración en la reacción ante situaciones catastróficas y de emergencia, y las operaciones conjuntas de mantenimiento de la paz, todo ello poniendo más énfasis en los nuevos retos para la seguridad y menos en la clásica colaboración militar (19). En todo caso, no cabe duda de que el profundizar en esos campos de colaboración demanda ajustes en las actuales políticas exteriores y de seguridad de los tres protagonistas principales del espacio euroatlántico.

Empezando por Rusia, y aunque hemos visto que sus reticencias e incluso resentimiento hacia Occidente tiene sólidas bases, muchas veces la dureza de sus posturas no está justificada. Las contundentes críticas a Estados Unidos por intentar imponer un mundo unipolar (algo que es una quimera), a la ampliación de la OTAN (que en realidad juega a favor de Moscú pues debilita la cohesión de la Alianza), a la instalación del escudo antimisiles en Europa (que en ningún caso merma la capacidad disuasoria rusa), o a las políticas de promoción de la democracia (la Ucrania de Yuschenko es en la práctica un vecino más cómodo para Rusia que la supuestamente amiga Bielorrusia del dictador Lukashenko), no merman significativamente la propia seguridad de la Federación.

Por tanto, la clave está en que Rusia establezca sus prioridades y aborde definitivamente varias cuestiones clave para Occidente, entre las que destacan la postura de Moscú hacia los países vecinos (ejercer su liderazgo por medio del «poder blando» o dominar la región), el modelo de relación con Europa (construir espacios comunes que hagan de la Unión Europea y Rusia «casas adosadas», o tratar a la Unión como un simple socio más), el uso

(19) POLIKANOV, Dimitry: Conferencia «NATO-Russia relations. The Russian perspective», NATO School (Oberammergau-Alemania), febrero de 2008.

de los recursos energéticos (como simples bienes de exportación o como armas utilizables en su relación con otras naciones), y por último su postura frente a las políticas norteamericanas (decidiendo si es más peligroso para Rusia el apoyo americano a los movimientos democráticos que la proliferación de las WMD y el terrorismo internacional) (20).

Medvédev ha promulgado en 12 de julio del presente año el Documento «El Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa» (21), clave para aclarar hacia donde pueden evolucionar las relaciones con Occidente los próximos años. Destaca una afirmación al comienzo del Documento que ayuda a comprender la mentalidad rusa, ya que uno de los objetivos básicos de la acción exterior es:

«Lograr las posiciones fuertes de autoridad en la comunidad mundial que mejor se adapten a los intereses de la Federación Rusa como uno de los polos de influencia en el mundo moderno, lo que es necesario para el desarrollo de su potencial político, económico, intelectual y espiritual.»

En el Documento el Kremlin propone (entre otras cosas) una asociación estratégica con Estados Unidos, que sirva para superar las barreras de los principios ideológicos del pasado para concentrarse en las amenazas reales, y para que en los temas donde persistan diferencias colaborar para eliminarlas sobre las bases del respeto mutuo. Se destaca el interés ruso de que las acciones de Estados Unidos en el mundo estén basadas en los principios y normas del Derecho Internacional, comenzando por la Carta de Naciones Unidas, y se aboga por una sólida base económica y el pragmatismo como fundamentos de la relación bilateral, respetando el balance de intereses.

Por lo que respecta a la Unión Europea, se reitera que para Rusia es una prioridad acordar con la Unión Europea un tratado de asociación estratégica que fije formas más avanzadas de cooperación mutua en todas las esferas (economía, seguridad externa e interna, educación, ciencia y cultura). En ese sentido, es del interés de Rusia el fortalecimiento de la Unión Europea, uno de sus principales socios comerciales, económicos y de política exterior.

Pero los párrafos más importantes son los referidos al objeto de este trabajo, la articulación de un nuevo espacio de seguridad euroatlántico. El principal objetivo de la política rusa en Europa es, se dice, crear un sistema verdaderamente abierto y democrático de seguridad colectiva y cooperación que asegure la unidad de la región, de Vancouver a Vladivostok, de modo que no se cree una nueva fragmentación o la reproducción de la política de bloques que todavía persiste en Europa en la forma de organizaciones (léase la OTAN) creadas en los tiempos de la guerra fría. Todo ello en el marco de relación de igualdad entre Rusia, la Unión Europea y Estados Unidos que fortalecería las posiciones de los países euroatlánticos en un mundo globalizado.

Esta idea enlaza con las conclusiones de un anterior artículo en este mismo *Boletín* (22), en el que tras estudiar el declive de la OTAN desde el fin de la guerra fría y las alternati-

(20) TRENIN, Dimitri: «Russia's Strategic Choices», *Policy Brief* 50, Carnegie Endowment for International Peace, mayo de 2007.

(21) Documento disponible en la página web del Kremlin, en: www.kremlin.ru

(22) *Boletín de Información* del CESEDEN, número 302, año 2007.

vas al vínculo transatlántico, se propuso definir un nuevo marco estratégico en el área del Atlántico Norte, sustituyendo la OTAN (tratado de defensa colectiva) por un nuevo acuerdo bilateral entre Estados Unidos y la Unión Europea (tratado de seguridad colectiva), aprovechando como base los elementos coincidentes de las respectivas estrategias de seguridad.

Ese acuerdo optimizaría el uso coordinado de todos los elementos de poder internacional, desde el diplomático (como en el caso de la «hoja de ruta» para el Oriente Medio o las negociaciones con Irán), la información (vendiendo un multilateralismo eficaz y «seguridad humana»), la economía (desde ayudas financieras basadas en buenas prácticas de gobierno hasta sanciones económicas) y por supuesto militares (cubriendo todo el espectro de las operaciones), al servicio del emergente concepto de *Comprehensive Approach to Security*, y a la vez facilitaría que otros poderes regionales (como Rusia) y organizaciones multinacionales, compartiendo los mismos valores básicos, pudiesen colaborar o incluso suscribir el tratado.

La alternativa al actual *status quo*, pues, existe. Pero al igual que hemos expuesto que es necesario que Rusia establezca sus prioridades y aborde definitivamente varias cuestiones clave para Occidente, la Unión Europea y Estados Unidos también deben valorar ciertos aspectos de sus políticas hacia Rusia. En el caso de la Unión se trata (nada más y nada menos) de conseguir que actúe como un ente único, que dé prioridad a alcanzar el acuerdo de asociación estratégica que le demanda Rusia, y que se desarrolle plenamente la política común de seguridad y defensa, de modo que la Unión adquiriera una importancia en los temas de Seguridad y Defensa conforme a su potencial político y también económico.

El caso de Estados Unidos es, con diferencia, más complicado. El pragmatismo norteamericano y la conducción de la «larga guerra» contra el terrorismo internacional han llevado a Estados Unidos a adoptar posturas en ocasiones contrarias a Rusia, cuya posible colaboración frente a los nuevos retos para la seguridad internacionales no han sido, en mi opinión, adecuadamente valorados. En el caso de la OTAN, la administración Bush ha seguido presionando para continuar su ampliación hacia el este, como forma de incrementar su influencia en la zona, sin valorar que la anterior ampliación en el año 2004 a 26 miembros ha hecho poco por mejorar su funcionamiento, y mucho menos sin plantearse la propia razón de ser de la Organización en el actual entorno estratégico.

En esa relación Estados Unidos deberían, primero, asumir que Rusia (para bien o para mal) ha regresado con fuerza al panorama internacional, que en términos de «poder nacional agregado» (concepto de origen chino suma del poder económico, militar y diplomático) (23) Rusia es ya una de las naciones más poderosas del mundo, y que no se puede despreciar sistemáticamente sus posturas o dar por hecho su apoyo incondicional a las políticas norteamericanas como ocurría en los años noventa. Para tratar con Rusia de un modo realista, hay que comenzar a distinguir en que aspectos se puede influir y en cuales no.

(23) En Estados Unidos se usa un concepto similar, el DIME (*Diplomatic, Information, Military, Economy*) para agrupar todos los elementos del poder nacional.

Por ejemplo, las inversiones en Rusia son un elemento de primer orden para ayudar a la transformación del país, mediante la introducción de las nuevas tecnologías y una nueva cultura de gestión y de negocios. Del mismo modo, la situación de los derechos humanos mejoraría con el desarrollo cooperativo de programas específicos, antes que con las denuncias *proforma* elevadas por América ante casos concretos. Los llamamientos genéricos a «frenar las atrocidades» en Chechenia deberían sustituirse por la voluntad de colaborar y ofrecer sugerencias serias para mejorar la situación. Las críticas de todo tipo que se realizan a Rusia tienen más oportunidades de ser tomadas en consideración si en Moscú se percibe que se hacen de buena fe y acompañadas de ideas útiles.

El resumen es que si Estados Unidos aplicaran lo contenido en su Estrategia de Seguridad Nacional de 2006 (24), y adoptaran con Rusia el enfoque más prudente que les ha llevado a modular su presión sobre regímenes que están mucho más lejos de ser democráticos, como Arabia Saudí, Egipto o Pakistán, por el simple hecho de ser útiles a corto plazo a Estados Unidos en la conducción de la Guerra Global Contra el Terrorismo, las relaciones bilaterales mejorarían radicalmente.

Conclusiones

A lo largo de este artículo hemos recordado la peculiaridad del papel de Rusia en la historia de Europa, continente al que pertenece geográfica y culturalmente, pero en el que nunca ha llegado a estar del todo integrado, tanto por su vocación de expansión asiática como por su tradición oriental, al autoproclamarse legítima heredera del Imperio Bizantino.

También se repasó la traumática, por radical y rápida, transición del régimen comunista de la Unión Soviética a la nueva Rusia democrática y capitalista, que en los años noventa y bajo la presidencia de Boris Yeltsin sumió al país en el caos, del que se aprovechó Occidente en general, y muy especialmente Estados Unidos, para avanzar sus intereses en Europa Oriental y las antiguas repúblicas soviéticas dando por hecho la acomodación de Rusia a los cambios, ya que carecía de la más mínima capacidad de influir en los acontecimientos.

Durante la presidencia de Vladimir Putin, y aprovechando el saneamiento de la economía producto de los altos precios de los recursos energéticos, Rusia ha retomado una postura de gran potencia en el exterior, en gran parte tendente a revisar los cambios del sistema internacional producidos en los años noventa, que el Kremlin considera ilegales por haber sido impuestos ante la debilidad de la Federación.

(24) «...la libertad no puede ser impuesta; debe ser elegida. La forma que la libertad y la democracia adoptan en cada lugar refleja la historia, cultura y hábitos únicos de ese pueblo. Aunque nuestros principios son consistentes, nuestras tácticas variarán... En algunos casos, daremos pasos visibles para promover un cambio inmediato. En otros casos, optaremos por un apoyo más moderado que siente las bases para futuras reformas», *The National Security Strategy of the United States of America*, p. 5, marzo de 2006.

Las relaciones de Rusia con Estados Unidos han ido degradándose en los últimos años, conforme Rusia ha comenzado a defender sus intereses en lugar de aceptar los que los americanos les imponían. Las posibilidades de colaboración en la lucha contra el terrorismo islámico y la proliferación nuclear no se han materializado, y por el contrario se han exacerbado las diferencias en temas como Kosovo, y sobre todo las «revoluciones de colores» en antiguos territorios de la URSS, en las que Estados Unidos han apoyado a políticos populistas que hacen de la confrontación con Rusia el eje de su política.

Por lo que respecta a la OTAN, y tras una fachada institucional de colaboración materializada en el Consejo Rusia-OTAN, se esconde un fuerte rechazo ruso no sólo a las políticas de la Alianza, sino a su misma existencia, que Moscú considera una reminiscencia de la guerra fría y de una política de bloques impropia del siglo XXI.

Con la Unión Europea Rusia ha mantenido, hasta la fecha, una relación básicamente económica y comercial, centrada en el suministro de petróleo y gas a Occidente. Los nuevos miembros de la Unión han aportado su resentimiento con Rusia y dificultan la formulación de un acuerdo bilateral de carácter estratégico, lo que ha impedido hasta la fecha que la Unión adopte una postura única, y ha llevado a cada país a intentar garantizar sus suministros energéticos negociando por separado.

En el presente año de 2008, y al producirse el relevo en el Kremlin y el futuro relevo en la Casa Blanca, es el momento de valorar como pueden evolucionar las relaciones de Rusia con Occidente. Medvédev ha expuesto con claridad, desde el comienzo de su mandato, lo importante que es para Rusia tener una buena relación con sus vecinos del oeste, sin ocultar los obstáculos en el camino, pero destacando asimismo las esferas de colaboración y los intereses estratégicos comunes, de entre los que destaca también la economía.

Su visión se ha plasmado en el importante Documento «El Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa». Dejando claro que Rusia, por su tamaño y peculiaridades, no aspira a integrarse en las instituciones euroatlánticas existentes, el Documento destaca el interés ruso en el fortalecimiento de la Unión Europea (incluido su pilar de Seguridad y Defensa), y en el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva y cooperación que asegure la unidad de la región, de modo que no se cree una nueva fragmentación y la reproducción de la política de bloques, todo ello basado en una relación de igualdad entre Estados Unidos, la Unión Europea y la Federación Rusa.

Esta ambiciosa propuesta es, en mi opinión, la más adecuada para afrontar los retos globales para la seguridad existentes en la actualidad, pero para llegar a materializarse se deben superar muchas de las posturas actuales de sus eventuales protagonistas. Rusia se debe sacudir el complejo de ser víctima de un cerco estratégico y renunciar progresivamente al uso coercitivo de la diplomacia, al que ha recurrido frecuentemente en los últimos tiempos; la Unión Europea debe desarrollarse plenamente y adoptar una postura común ante los principales asuntos internacionales; por último, Estados Unidos deben recuperar el respeto hacia Rusia que perdieron en los años noventa, y ser tan pragmáticos y realistas en su relación bilateral como lo son con países realmente autocráticos, en lugar de tratar de dar constantes lecciones de democracia a Moscú.

Epílogo: la crisis en Osetia del Sur

Lo que ocurrió la noche del 7 de agosto está más allá de toda comprensión. Los militares georgianos atacaron la capital surosetia de Tskhinvali con múltiples lanzacohetes destinados a devastar grandes áreas. Rusia tenía que responder. Acusarla de una agresión contra la pequeña e indefensa Georgia no sólo es hipócrita sino que muestra falta de humanidad.

MIJAÍL GORBACHOV (*The Washington Post*, 13 de agosto de 2008)

En uno de los documentos básicos de la bibliografía usada para la elaboración de este documento, el artículo «Losing Russia, the costs of renewed confrontation» (25), su autor Dimitri K. Simes cita como uno de los mayores peligros para la relación entre Estados Unidos y Rusia que:

«Estados posoviéticos como Georgia, que son adictos al juego de intentar enfren-
tar a Estados Unidos y Rusia entre ellos, pueden actuar de modo que escalen las
tensiones.»

Lamentablemente, eso se ha materializado a una escala inesperada en la noche del jueves 7 de agosto, cuando el Ejército georgiano, alegando un ataque previo de los independentistas osetios, invadieron la provincia rebelde, arrasando su capital Tskhinvali y causando la muerte de unos 1.400 civiles y el desplazamiento como refugiados hacia Osetia del Norte (ya en territorio ruso) de unas 30.000 personas.

Es inevitable (y muy aconsejable) establecer un paralelismo entre esta crisis y la producida en Kosovo en 1999. Tanto Serbia como Georgia son Estados-Nación soberanos y con fronteras internacionalmente reconocidas. Tras lograr sus independencias, una como resultado de la desintegración de Yugoslavia, y la otra tras la desintegración de la URSS, se produjeron tensiones internas con sus minorías étnicas.

En el caso de Kosovo, las tensiones se produjeron con la población albanesa, que en las últimas décadas había llegado a convertirse en mayoritaria en la provincia, desplazando a los serbios de la zona de su país que se considera, precisamente, la cuna de su nación (26). El *status quo* de los noventa se rompió por los ataques del grupo terrorista UÇK, excusa para la intervención del Ejército serbio.

En el caso de Osetia del Sur, su pertenencia a Georgia es producto del trazado caprichoso de las fronteras entre las repúblicas soviéticas en los tiempos de Stalin. Tan pronto la Unión Soviética desapareció, los surosetios expresaron su rechazo a incorporarse a la nueva entidad georgiana, manteniendo una independencia *de facto* desde el año 1993, *status quo* roto por la agresión de Georgia de la noche del 7 al 8 de agosto.

Tanto la intervención del presidente serbio Milosevic como del presidente georgiano Saakashvili, que perseguían la restauración de su soberanía en las provincias rebeldes, cau-

(25) Publicado en la edición de noviembre-diciembre de 2007 de *Foreign Affairs*, y profusamente citado por KAGAN, Robert: en su última obra: *El retorno de la Historia y el fin de los sueños*.

(26) La batalla de Kosovo sostenida por los serbios contra el Imperio Otomano de 1389, en defensa de la cristiandad, se considera el origen histórico de la nación Serbia.

saron consecuencias similares: ambos conflictos representaban una amenaza para la seguridad regional y generaron una gran crisis humanitaria; tanto Serbia como Georgia violaron la Ley de los Conflictos Armados (*jus in bellum*), y había necesidad de defender a los observadores internacionales desplegados sobre el terreno (de la OSCE en Kosovo y rusos en Osetia).

Esgrimiendo las razones expuestas en el párrafo anterior, y sin esperar a una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizando el uso de la fuerza, la OTAN condujo una campaña aérea de diez semanas, en la que se bombardearon objetivos serbios tanto en el interior de Kosovo como en el resto de Serbia, incluyendo los puentes sobre el Danubio, a consecuencia de los cuales murieron en torno a 500 civiles serbios. El objetivo, defender a los albaneses y expulsar a las tropas serbias de Kosovo.

De un modo similar, Rusia contraataca el sábado 10 de agosto, con una campaña por tierra (que dura sólo cuatro días) destinada a expulsar al Ejército georgiano de Osetia del Sur, y bombardeos aéreos de objetivos estratégicos en el resto del país, a consecuencia de los cuales las primeras estimaciones hablan de 130 civiles muertos. El objetivo, defender a los surosetios, el 90% de los cuales además son ciudadanos rusos dotados de pasaporte, y expulsar a las tropas georgianas de Osetia del Sur.

Sorprendentemente, aquí finalizan las similitudes para parte de la comunidad internacional. En el caso de Kosovo, los occidentales afirmaron que el carácter multinacional de la OTAN aportaba la legitimidad denegada por la ONU a la intervención. En el caso de Osetia, parte de Occidente niega cualquier legitimidad a Rusia para defender sus intereses o la vida de sus propios ciudadanos en Georgia.

Las acciones rusas se presentan en algunos medios como un ataque desproporcionado del autócrata Putin defendiendo los intereses neoimperiales de Rusia (herencia de la URSS) contra una pequeña democracia y su joven, moderno y prooccidental presidente Saakashvili, obviando el hecho de que Putin fue elegido dos veces presidente en elecciones avaladas por observadores internacionales, y renunció a un tercer mandato a pesar de unos índices de aprobación del 70%, mientras que, como ya se citó, Saakashvili fue elegido presidente con un sospechoso 96% de los votos, y su único contrapeso político, el primer ministro Zhvania, murió en el año 2005 en extrañas circunstancias.

El viernes día 8 Rusia solicitó la reunión urgente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a lo que no accedieron Estados Unidos y el Reino Unido, que se limitaron a solicitar un inmediato alto el fuego, en el momento en que Georgia controlaba la provincia, cuya perseguida población se había refugiado en Rusia. Ante el contraataque ruso del sábado, cambian las tornas y se convoca el Consejo de Seguridad, que no consigue acordar una resolución, y finalmente el presidente georgiano, abrumado por una respuesta militar rusa que probablemente no esperaba, acepta el acuerdo ofrecido por la presidencia de turno de la Unión Europea el domingo 10.

El acuerdo no es ratificado por Rusia, que dice constatar sobre el terreno que las tropas georgianas aún ocupan parte de Osetia del Sur (lo que parece confirmarse por los combates sostenidos el lunes 11 en torno a su capital). La estrategia informativa contra Rusia varía, y pasa a afirmarse que el objetivo real es la invasión de toda Georgia y capturar en

oleoducto BTC, clave para Europa. Estos argumentos caen por su propio peso cuando Medvédev ordena la suspensión de las operaciones militares el martes 12, una vez restablecidas las fronteras de la región rebelde, y tras recibir la visita del presidente francés Sarkozy y aceptar el plan de alto el fuego elaborado por la Unión Europea.

Frente a la actividad de la diplomacia de la Unión Europea sobre el terreno, Estados Unidos han aportado básicamente declaraciones en la distancia. El presidente Bush calificó el 11 de agosto la intervención rusa de «inaceptable y desproporcionada», mientras que el vicepresidente Cheney afirmó que «las acciones rusas no quedarían sin castigo»; ninguno de los dos hizo referencia a que fue Georgia la que abrió las hostilidades, reduciendo a ruinas la capital surosetia y causando la muerte de más de 1.000 civiles.

La otra aportación a la crisis fue la de trasladar en aeronaves americanas las tropas georgianas destacadas en Irak, equipadas y entrenadas por Estados Unidos, con objeto de que pudieran combatir sobre el terreno. Y eso si no se da crédito a la opinión de algunos analistas que consideran que la dependencia de Estados Unidos del presidente Saakashvili es tan grande que el ataque inicial georgiano no se hubiese producido sin el consentimiento tácito norteamericano, y el apoyo a Tbilisi reiterado por Cheney durante la crisis.

Todos estos acontecimientos representan un paso atrás importante para el modelo de relaciones propuesto para la región euroatlántica, y en especial para la relación de Rusia con Estados Unidos, que se puede considerar muy dañada, por lo que habrá que esperar al cambio de Administración en Washington para que se pueda retomar el rumbo adecuado.