

CAPÍTULO SEXTO

LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-RUSIA, LA «ASOCIACIÓN ORIENTAL», EL FUTURO DE LA OSCE, Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD)

LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-RUSIA, LA «ASOCIACIÓN ORIENTAL», EL FUTURO DE LA OSCE, Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD)

FRANCISCO JOSÉ RUIZ GONZÁLEZ

INTRODUCCIÓN

Cuando se aborda la cuestión de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y la Federación Rusa una mayoría de analistas, utilizando una línea argumental desarrollada durante los años de la presidencia de Vladimir Putin (2000-2008), tienen una clara visión sobre cómo deben desarrollarse, y caracterizan dicha visión con una serie de ideas clave que casi se han convertido en tópicos por su amplia difusión.

Para comenzar, es una opinión bastante extendida que Rusia ni tan siquiera es una nación europea, dada su herencia del Imperio Romano de Oriente y de Bizancio, su enorme extensión territorial asiática, y la actitud de sus dirigentes, más propia de sátrapas orientales que de civilizados estadistas occidentales.

Por otro lado, apenas se logran identificar intereses comunes entre la Unión y Rusia, y los pocos existentes no pueden ser abordados entre una entidad post-moderna propia del siglo XXI como la UE, y una potencia disfuncional, nostálgica y agresiva como la Federación, que continúa el juego geopolítico de áreas de influencia propio del siglo XIX.

En esa dinámica, Rusia impide el desarrollo democrático de sus naciones vecinas, donde líderes modernos y prooccidentales lideran movimientos liberadores del yugo ruso, legítimo heredero de facto del régimen de los Soviet, de cuyas acciones durante setenta años de comunismo (como la hambruna en Ucrania en los años treinta del pasado siglo) cabe responsabilizar a la actual Federación.

Además, en uno de los pocos asuntos por los que Europa se puede interesar en tratar con Rusia, como es el suministro energético que la

UE precisa para mantener su actual desarrollo económico y bienestar, tampoco se puede avanzar ya que el Kremlin usa sus recursos como arma geopolítica, cortando periódicamente los suministros de un modo arbitrario.

En resumen, el establecer una asociación estratégica con Rusia no es en ningún caso, para los defensores de esta visión, una prioridad para la UE, y a lo que Occidente se debe limitar es a acusar en todos los foros disponibles (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), Consejo de Europa, la propia Unión) a Rusia de las carencias de su sistema político y de su falta de respeto por los derechos humanos.

Sin embargo, no van a ser esos argumentos de sobra conocidos y del todo respetables, y que se manifestaron en todo su esplendor tras la crisis de agosto de 2008 en Georgia, los que el lector encuentre en este capítulo, sino más bien otros muy distintos, y que pretenden dar una visión alternativa de lo que deben ser las relaciones entre la UE y Rusia.

Comenzando por el asunto de la pertenencia o no a Europa, se intentará demostrar que Rusia ha sido, es y será una nación europea, que su interacción con los restantes poderes continentales ha sido continua desde el siglo IX, y que precisamente las mayores amenazas para su seguridad han venido en forma de sucesivas invasiones desde el oeste, contribuyendo decisivamente a configurar la percepción rusa de su seguridad.

En lo referente a los intereses, y tomando como referencia las respectivas estrategias de seguridad, se comprobará que la identificación de los riesgos y amenazas son prácticamente coincidentes para la UE y Rusia, lo que debería posibilitar el establecimiento de estrategias comunes para afrontarlas, y más considerando que las Fuerzas Armadas rusas disponen de algunas de las capacidades críticas que la UE aún no ha sido capaz de desarrollar en el marco de su Política Común de Seguridad y Defensa, imprescindibles para la ejecución de sus misiones.

Con respecto a la innegable postura de fuerza de los actuales dirigentes rusos en la que consideran su «esfera de interés (que no de influencia)», se verá como en ocasiones los líderes de los «nuevos estados independientes», surgidos de la desintegración de la URSS, han basado la construcción de su identidad nacional en la búsqueda de un enemigo exterior, casi siempre la nueva Rusia, a lo que se une el problema de las minorías étnicamente rusas que quedaron dentro de unas fronteras trazadas, en muchos casos, de un modo artificial en la época soviética.

En lo que respecta a la energía veremos que, como en toda transacción comercial, existe una parte que quiere vender sus productos (en este caso Rusia) y otra parte que quiere comprarlos (en este caso la UE), y que a nadie interesa que se interrumpa ese flujo de materias y divisas que deviene en una relación simbiótica. Otro problema muy distinto es el derivado de la actuación de los países de tránsito, tan evidente que ha llevado a Rusia y a países occidentales como Alemania a «puentear» a esos países con nuevos gaseoductos.

Por último, se intentará demostrar que el acuerdo de asociación estratégica global entre la UE y Rusia, tanto tiempo demandado por ésta última, es de una importancia comparable a la de las relaciones con los EEUU, y que debe incluir todos los campos de colaboración, aunque por la temática de este capítulo nos ceñiremos a la Política Exterior y de Seguridad Común, y su componente de la ya Política Común de Seguridad y Defensa (1).

Se concluirá, por tanto, que en este momento en que celebramos la entrada en vigor el Tratado de Lisboa, tras el cual Europa está en mejores condiciones para asumir su papel de actor global a nivel internacional, es momento de intensificar las relaciones y colaboración con Rusia, en su búsqueda del multilateralismo eficaz y de la promoción de la estabilidad a su vecindario inmediato, comenzando por dar respuesta a la propuesta de una nueva arquitectura de seguridad europea que sirva para establecer, finalmente, un espacio de seguridad común que abarque de Vancouver a Vladivostok.

LA IDENTIDAD EUROPEA DE RUSIA A LO LARGO DE LA HISTORIA

Rusia como frontera oriental de la civilización europea

Aunque la historia de Rusia es una aventura a caballo entre Europa y Asia, en este epígrafe nos ceñiremos a su interacción con sus vecinos occidentales, y sólo describiendo los principales hitos que, por su

(1) Aunque no es objeto de este trabajo, cabe apuntar que en el campo de la promoción del estado de derecho, el imperio de la ley, los derechos humanos y los valores democráticos, la línea de actuación debería ser el desarrollo de programas concretos, con la colaboración de la sociedad civil rusa, que ayuden a restablecer la confianza mutua y a superar los innegables problemas del sistema político ruso, aplicando el mismo enfoque pragmático que Occidente emplea con regímenes mucho más autocráticos que el del Kremlin.

trascendencia, han contribuido a la configuración de la cultura rusa de seguridad y a su percepción estratégica de las amenazas, o que son significativos a la hora de demostrar la, en mi opinión, indiscutible pertenencia rusa al viejo continente.

De acuerdo con la «Crónica de Néstor» (2), el «Rus» de Kiev fue fundado en torno al 880 por el príncipe varengo (escandinavo) Oleg, quien en 884 encabezó una rebelión contra el kanato jázaro (3). En 907 el propio Oleg dirigió un fracasado ataque contra Constantinopla, y en 911 firmó un tratado comercial con el Imperio Bizantino, comenzando lo que habría de ser una relación determinante para la historia de Rusia.

En el 988 se produce la asunción del Cristianismo por parte del príncipe Vladimir. El «bautismo del Rus», fue una elección. Rusia optó por Europa, y luchó contra los pueblos asiáticos de oriente por defender su nueva identidad y su independencia. Esa lucha finalizaría en fracaso, con la invasión de las hordas mongoles y la conquista y destrucción de Kiev en 1240.

Interacción de Rusia con las naciones de su occidente

En ese mismo año de 1240 se produce la primera interacción importante de Rusia con Occidente, que no fue en ayuda contra los mongoles, sino la invasión por el Neva de un gran ejército sueco, derrotado el 15 de julio por el héroe nacional ruso Alexander Nevski. Cuando en 1242 la Orden Teutónica invadió Rusia, de nuevo Nevski encabezó la resistencia, siendo los caballeros católicos derrotados en la superficie congelada del lago Peipus. De no ser por estas victorias, la identidad nacional rusa habría podido desaparecer por completo de la historia.

Tras la caída de Constantinopla en 1453, y la boda en 1472 del Gran Duque de Moscú Iván III con Sofía Paleologue, sobrina del último Em-

(2) La Primera Crónica Rusa o Crónica de Néstor (en ruso: По́весть временны́х лет, literalmente 'Los Relatos de Años Pasados') es la historia del Rus de Kiev, entre los años 850 y 1110, y fue escrita en Kiev sobre el 1113. A diferencia de otras crónicas medievales escritas por monjes europeos, la Crónica de Néstor es única en su campo, al no haber otro testimonio escrito de la historia antigua de los pueblos eslavos orientales.

(3) Los jázaros eran un pueblo semi-nómada de origen turkmeno y de religión judaica, que fundaron su kanato al norte del Cáucaso en el siglo VII y que en el siglo VIII, en alianza con Bizancio, lucharon con éxito contra los califatos árabes, impidiendo la invasión de Europa Oriental y la propagación del Islam, en un papel similar al de los francos en la batalla de Poitiers (en 732), que frenó el avance islámico en Occidente. El auge del Rus de Kiev representó el final de la historia de este pueblo.

perador, los soberanos rusos se proclamaron legítimos herederos de la tradición imperial, adoptando como escudo el águila bicéfala del Imperio Romano de Oriente, y convirtiendo así a Moscú en «la tercera Roma». Cuando la corona de los Habsburgo fue ofrecida en 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 (4). Podemos considerar esta decisión una de las más importantes de la historia tanto de Rusia como de Europa.

La unión dinástica lituano-polaca de 1368 se transformó en una plena unidad en 1569, con la «república de las dos naciones», enfrentada con el primer soberano llamado «zar», Iván IV (más conocido por «el Terrible»), que reinó en Rusia de 1530 a 1584 y llevó la frontera oriental hasta el Volga, tras derrotar a los tártaros en Kazán y Astracán (5). La pugna polaco/lituana-rusa se materializó en la ocupación de Moscú en 1610, y su posterior liberación el 4 de noviembre de 1612, fecha que muy significativamente se celebra de nuevo como fiesta nacional en Rusia desde 2004, como se vino haciendo entre 1649 y 1917.

Pedro I el Grande (1682–1725), desempeñó un papel crucial en la adaptación del país al sistema europeo de estados, impresionado por los avances de Occidente. Tras la «Gran Guerra del Norte», Rusia arrebató a Suecia cuatro provincias en el Golfo de Finlandia, y allí construyó la nueva capital, San Petersburgo, como una «ventana abierta sobre Europa» para sustituir a la más asiática Moscú.

Catalina II «la Grande» (1762-1796) continuó la labor de Pedro I. En el sur emprendió la guerra contra un Imperio Otomano en decadencia y extendió la frontera al Mar Negro (6). Tras ello, y con la colaboración de

(4) TARNAWSKI Eduard, Historia, mitos y fábulas para comprender la política rusa hoy, La Ilustración Liberal, Abril-junio 2007.

(5) Con Iván IV Rusia llegó incluso a sobrepasar los Urales para colonizar el valle del río Obi. Con esas conquistas se aseguran las fronteras orientales del Imperio, y los pueblos nómadas nunca volverán a irrumpir en el territorio europeo de Rusia. Todas las amenazas, desde entonces, vendría en forma de sucesivas invasiones desde el Oeste.

(6) En esa expansión hacia el sur, la Zarina derrotó al kanato de Crimea, estado vasallo del Imperio Otomano, incorporando al Imperio Ruso toda la costa del Mar Negro entre la península de Crimea y Odesa. Estos territorios, que nunca habían formado parte del «Rus de Kiev», fueron incorporados arbitrariamente a la República Socialista Soviética de Ucrania tras la Revolución de 1917, son fuente de conflicto entre Rusia y la actual Ucrania, y es la zona de mayor presencia de la minoría étnica rusa, que vota mayo-

Austria y Prusia, se anexionó el este de la Comunidad Polaco-Lituana durante las «Particiones de Polonia» y desplazó la frontera hasta Europa Central. A la muerte de Catalina, 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 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.

En 1853 el zar Nicolás I aspiró a convertirse en valedor de los cristianos ortodoxos bajo el dominio del Imperio Otomano. Pero si Rusia se hacía entonces con el control de los estrechos de los Dardanelos y el Bósforo, accediendo al Mediterráneo, su ascenso no podría detenerse, por lo que cuando estalla la guerra los europeos se ponen del lado del sultán, comenzando la Guerra de Crimea. Rusia se sintió traicionada por Occidente, y si Inglaterra y Francia no hubiesen acudido en defensa de los turcos hoy Estambul se llamaría de nuevo Constantinopla.

Mientras Europa crecía imparable durante la revolución industrial, Rusia quedaba rezagada, bajo los reinados autocráticos de Alejandro III (1881-1894) y Nicolás II (1894-1917), 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, dando lugar al nacimiento de la Unión Soviética.

La primera conclusión es que la historia de Rusia (que por cierto es inseparable de la bielorrusa y la ucraniana) no puede entenderse sin su interacción con el resto de las naciones que sucesivamente fueron conformando la historia de Europa. Incluso aceptando la existencia de una civilización diferenciada de la «Occidental», y que parafraseando a Huntington (7) podemos denominar «Ortodoxa», muchos de los países que la forman (Grecia, Bulgaria, Rumania) han sido plenamente incorporados

ritariamente a los candidatos favorables a una mejor relación con el Kremlin (como Yanucovich en 2004).

(7) «Muchos expertos distinguen una civilización Ortodoxa, centrada en Rusia y separada de la civilización Occidental como resultado de la herencia bizantina, religión diferenciada, 200 años de dominación Tártara, despotismo burocrático (primero zarista y luego comunista), y exposición limitada a las experiencias occidentales del Renacimiento».

a las organizaciones euro-atlánticas. En resumen, la civilización ortodoxa puede no ser occidental, pero es sin duda plenamente europea.

Como segunda conclusión, comprobamos que una vez que Rusia aseguró la frontera oriental en el siglo XVI, las sucesivas invasiones del país ya no procedieron de los pueblos nómadas de las estepas, sino de las naciones europeas (Suecia, Polonia-Lituania, Francia, Reino Unido, Alemania) con las que pugnaba por extender su influencia. Este hecho ha contribuido decisivamente a configurar la visión rusa de su seguridad y defensa, y ayudan a explicar su obsesión por no ser cercada, y por establecer glacies (o zonas de influencia) de naciones que la aislen de las potenciales amenazas.

LA EVOLUCIÓN GEOPOLÍTICA DE RUSIA TRAS EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

Una vez resumido el proceso de interacción de Rusia con Europa, y obviando la época de la Unión Soviética (8), es importante repasar los acontecimientos que condujeron al nacimiento de una nueva Rusia al final de la Guerra Fría. Tras conjurarse el peligro de involución representado por el fracasado golpe de estado de agosto de 1991, y disuelta la URSS en diciembre de ese año, comenzó lo que podemos denominar una de las mayores retiradas geopolíticas de la historia, que en la frontera occidental haría regresar a Rusia a sus límites del siglo XVI, tal y como los dejó establecidos Iván «el Terrible».

En el proceso, caracterizado por la creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), el antiguo imperio fue renunciando progresivamente a la formación de unas Fuerzas Armadas comunes, a un espacio económico con el rublo como divisa, a la doble ciudadanía, y al mantenimiento y vigilancia conjunta de las fronteras exteriores. En contrapartida, Rusia heredó en exclusiva el poder nuclear soviético, su

to, la Reforma y la Ilustración». HUNTINGTON, Samuel P, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Touchstone Editions, 1997, pg. 45-46.

(8) Se puede considerar el periodo comunista (1917-1991) un paréntesis en la historia rusa, y que la actual Federación es la heredera de los últimos años del Imperio Zarista (cuando tras la revolución de 1905 el Zar cedió parte de su poder absoluto a la Duma), o del régimen revolucionario liberal dirigido por Alexander Kerenski en 1917. En todo caso, hay que recordar que en ese periodo se produjo una nueva invasión procedente del oeste, la de la Alemania de Hitler, con un número de víctimas rusas en torno a los 20 millones, en su mayoría civiles.

asiento permanente con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, las propiedades en el exterior, y la abultada deuda externa.

Yeltsin y el declive de la Federación. Intentos de *integración* en Occidente

La visión de las autoridades rusas de la época, en consonancia con la de autores como Francis Fukuyama, era que se había alcanzado el «fin de la historia» en las relaciones entre Rusia y Occidente, y que se abría una etapa de liderazgo global compartido a tres bandas, con la UE y los EEUU como socios. Para desgracia rusa, lo que ellos veían como concesiones de una nación que había sido capaz, por si misma, de derribar el régimen comunista, los occidentales lo percibieron como las mínimas reparaciones exigibles por los daños causados por los soviéticos durante la Guerra Fría, de la que Rusia emergía como potencia derrotada (9).

Así, la interacción durante los años noventa con Occidente no llevó a la deseada integración de Rusia en el nuevo orden mundial. Una nación pobre, caótica y desorganizada, tuvo que ver como las sucesivas ampliaciones hacia el este de la OTAN (que los líderes occidentales habían asegurado que no se producirían (10)) iban disminuyendo su buffer o glacis neutral, poniendo de manifiesto la derrota geopolítica. Ni la OTAN iba a desaparecer (como esperaba inicialmente Rusia), ni les iba abrir sus puertas (relegando la colaboración inicial al Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, NACC).

La derrota geopolítica se agravó con la humillación geoeconómica representada por las ayudas condicionadas del Fondo Monetario Internacional (FMI), la ruptura del monopolio del transporte del petróleo del Caspio hacia Europa (con la financiación del oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhán), y la crisis financiera de 1998 (con una brutal devaluación del rublo).

En 1999, las críticas occidentales a la segunda guerra en Chechenia, la incorporación a la OTAN de Polonia, República Checa y Hungría, y la campaña militar de la Organización contra Yugoslavia por la crisis de Ko-

(9) TRENIN, Dimitri. *Russia's Spheres of Interest, not Influence*, Centre for Strategic and International Studies, «The Washington Quarterly», October 2009, pg. 5.

(10) La promesa fue realizada al todavía presidente de la URSS, Mijail Gorbachev, por James Baker (Secretario de Estado de los EEUU), durante las negociaciones 2+4 para la reunificación alemana, en términos de que la OTAN no se movería «ni una pulgada» hacia el Este. Posteriormente, Baker intentó justificarse diciendo que se refería a la eventual presencia de tropas de la OTAN en Alemania Oriental, y no al Este de Europa en su conjunto.

sovo (11) marcaron el cénit de la humillación y el resentimiento ruso (12), con la mayor parte de la nación sumida en la más absoluta miseria.

Putin y el resurgir de Rusia. Intentos de *colaboración con Occidente*

El primer ministro ruso a partir de septiembre de 1999 (sucesor de facto de Yeltsin), y presidente a partir de enero de 2000, Vladimir Putin, reafirmó desde el inicio de su mandato el carácter diferencial de Rusia, y buscó una colaboración con Occidente en lugar de una integración en Occidente; las ofertas de cooperación tras los atentados del 11-S habrían de ser el momento cumbre de esta tendencia.

Al asumir el poder, Putin demostró tener una visión estratégica de hacia donde debía ir el país para superar el caos de los noventa, y la plasó 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*» (13).

La mayor debilidad de Rusia era el estado de sus finanzas. En 1999 el país estaba en bancarrota, con una deuda contraída con el FMI de 16.600 millones de dólares, y unas reservas de divisas extranjeras de 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 comenzar a corregir esa situación. Por tanto, 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» del país.

(11) En aquellos momentos, la retórica de los líderes rusos fue especialmente dura: «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.

(12) 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», SIMES Dimitri K., *Losing Russia, Foreign Affairs*, Nov/Dic 2007, pg 40.

(13) GADDY Clifford G., KUCHINS Andrew C., *Putin's Plan, The Washington Quarterly*, primavera 2008, pg. 121.

Un área de potencial colaboración entre Occidente y Rusia en esos momentos fue la lucha contra el fundamentalismo islámico y el terrorismo internacional. Su primera decisión, todavía como primer ministro, fue la reanudación de las hostilidades en Chechenia. Inmediatamente intentó recabar la colaboración de los EEUU contra al-Qaeda y los Talibán, preocupado por la conexión de los guerrilleros islámicos chechenos con la organización de Osama Bin 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, frustrado por la postura rusa en los Balcanes durante la crisis de Kosovo, y que veía a Rusia no como un potencial colaborador sino como un poder nostálgico, disfuncional y débil financieramente a cuyas expensas los EEUU debían obtener las mayores ganancias. Así, se animó al presidente georgiano Shevardnadze a solicitar el ingreso en la OTAN, y se dieron órdenes a las embajadas de los EEUU en las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central de trabajar contra la influencia rusa en la región.

Fueron necesarios tres mil muertos el 11-S de 2001 para que los EEUU cambiasen esa actitud hacia Rusia, y surgiera un fuerte apoyo emocional en Moscú hacia América. Putin reiteró los ofrecimientos de colaboración ignorados en 1999, permitió el sobrevuelo de aeronaves americanas sobre territorio ruso, apoyó el establecimiento de bases de los EEUU en los países del Asia Central, y facilitó los contactos con la Alianza del Norte, abastecida y entrenada por Moscú e inmediatamente disponible para atacar a los Talibán, todo ello (por supuesto) teniendo en mente sus propios intereses nacionales en Chechenia.

Rusia como potencia aislada en un mundo multipolar.

La «esfera de interés» rusa

La evolución posterior de las relaciones internacionales, marcadas por el unilateralismo de la administración Bush, el comienzo de la Guerra Global Contra el Terrorismo (GWOT), y la invasión de Irak en 2003, han dado paso a una tercera tendencia, en la que Rusia se define como una gran potencia independiente, con intereses de alcance global.

En verano de 2006, Moscú recuperó su soberanía financiera al cancelar por completo la deuda externa, gracias al desproporcionado aumento del precio del petróleo desde mediados de 2004. Una vez solucionado

el caos financiero, Rusia encaró la cuestión de cómo 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. Los ejemplos incluyen Kosovo, la expansión de la OTAN, el escudo antimisiles, el tratado FACE (Fuerzas Armadas Convencionales en Europa), y otras en las que los que el unilateralismo de los EEUU y de Occidente parecen, bajo la óptica rusa, haberse aprovechado de su debilidad.

Con cada acción de Rusia, percibida como un desafío al orden existente, se ha venido produciendo una reacción para excluir al Kremlin de algunas instituciones clave del sistema internacional (por ejemplo, prolongando durante dieciséis años las negociaciones de entrada de la Federación en la Organización Mundial del Comercio, OMC), lo que a su vez produce un endurecimiento en la retórica rusa. La retirada de los EEUU del Tratado Anti-Misiles Balísticos (ABM) de 1972 hirió especialmente el orgullo del Kremlin, al ser uno de los últimos vestigios de su estatus de súper-potencia.

El año 2003 fue clave en la evolución de la postura rusa. Retiró sus fuerzas de Bosnia y Kosovo, renunciando a su influencia en los Balcanes; en noviembre sufrió un revés al rechazar (por consejo occidental) el gobierno de Moldavia el acuerdo de paz negociado con los rebeldes eslavos de Transdniestra (apoyados por Moscú); se lanzó la idea de un Espacio Económico Único con Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán; se logró transformar la inoperante Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO en inglés) en una organización más reducida pero relativamente funcional; por último, se realizó gestión de crisis en Georgia ayudando a Saakashvili, en un episodio poco conocido, a restablecer la autoridad de Tbilisi en la región separatista de Abjasia.

Con esas medidas, Rusia realizó un importante esfuerzo en la primera presidencia de Putin de integración de los países de la CEI, construcción de alianzas y expansión de su presencia, en base al llamado «poder blando» (liderazgo político por la potenciación de los vínculos económicos y culturales). Sin embargo, esta estrategia saltó por los aires con las «revoluciones de colores» del periodo 2003-2005, que Moscú consideró alentadas y respaldadas por Occidente. Obviando el Asia Central, merece una mención aparte 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 históricos entre ambos estados y la minoría étnicamente rusa

que quedó bajo la influencia de Kiev tras la independencia (cabe recordar que la península de Crimea fue arbitrariamente incorporada por Nikita Jruschov a la República Socialista Soviética de Ucrania en 1954, para celebrar los 300 años de la reunificación ruso-ucraniana). La postura americana ha sido la de respaldar la «revolución naranja» de Yuschenko y animarle a solicitar el 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, la radicalización de posturas es aún mayor. Moscú apoya a los dos territorios rebeldes que no reconocen la autoridad de Tbilisi, Abjaza y Osetia del Sur, otorgando la nacionalidad rusa a 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, los EEUU apoyan decididamente al presidente georgiano, Saakashvili, equipando y entrenando a su ejército a cambio de su firme apoyo a la política exterior americana, ignorando lo que Rusia entiende como abiertas provocaciones y episodios de persecución de sus rivales políticos, algo abiertamente criticado por Washington cuando se produce en Moscú (14).

Probablemente la escenificación más importante de la creciente tensión fue el célebre discurso que pronunció Vladimir Putin en Munich en febrero de 2007, en el cual criticó duramente la política exterior norteamericana, con afirmaciones como que los EEUU intervienen de un modo peligroso en los asuntos soberanos de otras naciones, imponiendo sus políticas económicas, culturales y de educación.

La respuesta de Bush fue insistir en otorgar un plan de acceso a la OTAN (*MAP, Membership Action Plan*) tanto a Ucrania como a Georgia en la Cumbre de Bucarest de abril de 2008, iniciativa vigorosamente opuesta por Alemania (15) y Francia, y continuar los planes de instalación de parte del escudo antimisiles balísticos en los territorios de Polonia y la

(14) Georgia envió tropas a Irak en 2004, como parte de la coalición liderada por los EEUU. Por otra parte, el único contrapeso político a Saakashvili (elegido presidente en enero de 2004 con un sorprendente 96% de los votos), el primer ministro Zhvania (partidario de una relación más cordial con Rusia), murió en 2005 por un supuesto escape de gas en su domicilio. El estilo diplomático de Saakashvili en sus relaciones con Rusia quedó de manifiesto cuando afirmó, en unas declaraciones públicas en Polonia en 2006, que Rusia es «una tribu bárbara de hunos».

(15) Las razones aducidas por la canciller alemana Ángela Merkel van desde que la iniciativa no cuenta con el total respaldo de las respectivas poblaciones, sobre todo en

República Checa. La guerra de los seis días entre Rusia y Georgia en agosto de 2008 marcó el cenit del enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Federación.

Tras el conflicto en el Cáucaso, el nuevo Presidente ruso Dimitri Medvedev dejó claro que Rusia continuaría defendiendo las esferas de «interés privilegiado» del país y a sus ciudadanos en el exterior. Según Medvedev, todas las naciones tienen sus intereses, y es natural que la Federación vea a las antiguas repúblicas soviéticas como zonas clave. A finales de 2008, el Ministro de Exteriores Sergei Lavrov realizó igualmente unas declaraciones sobre las relaciones únicas y la civilización común que une a Rusia y a los países de la CEI.

Con esa nueva perspectiva, los límites geográficos de los imperios zarista y soviético, incluyendo sus nuevos países independientes, representan para Rusia un elemento del polo de poder que aspira a constituir, para evitar un cerco por parte de los otros grandes poderes. En ese objetivo se engloban iniciativas en el campo de la seguridad y defensa, como la ya citada CSTO, y en el campo económico, como la Comunidad Económica Euro-Asiática (EurAsEC), organizaciones a las que pertenecen el mismo grupo de países (Bielorrusia, Armenia, Kazajstán, Kirguizistán, Tajikistan y Uzbekistán, ésta última con sucesivas idas y venidas).

En resumen, la actual visión rusa del mundo es una mezcla de competencia y colaboración entre grandes poderes, y sus líneas de actuación pasan por reforzar su estatus en las instituciones de gobernanza mundial (G-8, G-20, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, grupos informales como el BRIC) y, lo más importante a efectos de este análisis, la estructura trilateral de seguridad propuesta para el área euro-atlántica, conformada por los EEUU, la UE y Rusia, y que se estudiará en detalle con posterioridad.

LA ACTUAL VISIÓN RUSA DE SU POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD

Antes de determinar cuáles son sus intereses comunes con la Unión Europea, es necesario resumir los documentos básicos que recogen la visión rusa de sus relaciones internacionales y de su modelo de seguridad y defensa.

Ucrania, al hecho de que ambos países tienen importantes problemas de seguridad internos, lo que les inhabilita para pertenecer a la Alianza.

Nuevo «Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa» de 2008

El presidente Medvedev promulgó en 12 de julio de 2008 el documento «El Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa» (16), que sustituye al de junio de 2000, y es clave para evaluar hacia donde pueden evolucionar las relaciones con Occidente. Destaca una afirmación al comienzo del documento que ayuda a comprender la mentalidad rusa, ya que uno de los objetivos básicos de su 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 una asociación estratégica con los Estados Unidos, que sirva para superar las barreras de los principios ideológicos del pasado para concentrarse en las amenazas reales. Se destaca el interés ruso de que las acciones de los EEUU en el mundo estén basadas en los principios y normas del Derecho Internacional, comenzando por la Carta de la ONU, 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 UE 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 UE, uno de sus principales socios comerciales, económicos y de política exterior.

Pero los párrafos más importantes son los referidos a la articulación de un nuevo espacio de seguridad euro-atlántico. 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 UE y los EEUU que fortalecería las posiciones de los países euro-atlánticos en un mundo globalizado.

(16) Documento disponible en la página web del Kremlin, Hwww.kremlin.ruH.

«Estrategia Nacional de Seguridad de la Federación Rusa hasta 2020»

El 13 de mayo de 2009 el Kremlin ha hecho público un nuevo e importante documento, aprobado el día anterior por Medvedev, en el que se marcan las líneas de actuación de Rusia en el ámbito de la seguridad nacional hasta 2020. Su contenido está perfectamente alineado con el anteriormente descrito «Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa», y destaca su dureza al afirmar (eso sí, implícitamente) que los Estados Unidos y la OTAN son las principales amenazas, no tan sólo para la Federación, sino también para la seguridad global.

Así, se afirma que la OTAN es la responsable de la actual inestabilidad de la arquitectura de seguridad en la región euroasiática, que es inaceptable una nueva expansión de la Alianza hacia las fronteras rusas (léase con la inclusión de Ucrania y/o Georgia), y que las posibilidades de colaboración se reducirían considerablemente con el pretendido despliegue en el este de Europa del escudo antimisiles balísticos americano.

Sin citar a los EEUU, se enumeran entre las amenazas las políticas de ciertos países orientadas a lograr una abrumadora supremacía en la esfera militar, en especial en el ámbito de las fuerzas nucleares estratégicas. Para afrontar esta amenaza, el documento afirma que Rusia debe buscar el modo de mantener la paridad con la superpotencia americana en el campo de los misiles de ataque estratégico. En todo caso, también se afirma que Rusia adoptará un enfoque pragmático y racional, con el objeto de evitar una costosa carrera de armamentos similar a la de la Guerra Fría.

Por último, cabe también destacar lo innovador del modo en que se definen las amenazas en el documento, ya que además de algunas tradicionales como el terrorismo y la proliferación nuclear, se incluyen otras de carácter no-militar como el SIDA, el alcoholismo y el impacto de la crisis económica global, propios de modernos conceptos como el de «seguridad humana», y se fijan como objetivos estratégicos el aumentar la calidad de vida de los ciudadanos y lograr la diversificación de la economía nacional, dada su excesiva dependencia de las ventas de materias primas.

Este documento, producto de la ya descrita creciente tensión entre Rusia y Occidente tras el segundo mandato de Putin y la post-guerra de Georgia, es un paso atrás con respecto al documento guía de la reforma

de las Fuerzas Armadas rusas, el llamado «Tareas urgentes para el desarrollo de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa», promulgado por el Ministro de Defensa Sergei Ivanov en octubre de 2003. La llamada «Doctrina Ivanov» en él contenida minimizaba las referencias a la amenaza representada por la OTAN, y destacaba las nuevas misiones y amenazas, como el terrorismo internacional y los conflictos de pequeña escala.

PRINCIPALES INTERESES COMUNES RUSIA-UE

Cuando se aborda la posible colaboración entre dos sujetos de la comunidad internacional, en este caso la UE y Rusia, lo primero que se debe estudiar es si existen intereses comunes entre ambas, ya que de no ser así difícilmente se podrán materializar acuerdos. Si la cooperación que se estudia es en temas de seguridad y defensa, hay que acudir a las respectivas estrategias para la búsqueda de coincidencias.

Percepción de los riesgos y amenazas para la seguridad internacional

El «Concepto de Seguridad Nacional de la Federación Rusa» de enero de 2000 (coincidiendo con el inicio de la presidencia de Putin) hacía una enumeración detallada de los principales riesgos y amenazas para la seguridad en el arranque del siglo XXI: la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado y el tráfico de drogas, los conflictos regionales, los problemas ecológicos, y la inseguridad nuclear. Para afrontarlos, la cooperación con la Unión Europea ocupa la tercera prioridad para Rusia, tras la desarrollada en el marco de la CEI y el deseado fortalecimiento de la OSCE.

Por lo que respecta a la UE, la «Estrategia de Seguridad Europea (ESS)» de diciembre de 2003 afirma que es improbable una agresión a gran escala contra algún estado miembro, y que las amenazas a las que se enfrenta Europa son más diversas, menos visibles y menos previsibles, e incluyen: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los estados fallidos, y el crimen organizado. Para afrontarlos, y en el apartado «Colaborar con nuestros socios», se afirma que *«debemos seguir empeñándonos en estrechar nuestras relaciones con Rusia, un factor de consideración para nuestra estabilidad y seguridad»*. El Informe sobre la Aplicación de la ESS de 11 de diciembre

de 2008 añade a las citadas las amenazas contra la ciber-seguridad, la seguridad energética y el cambio climático.

De este estudio se deduce que la percepción de los riesgos y amenazas para la seguridad internacional es prácticamente un calco para la UE y Rusia. Ambas entidades son enemigos declarados para el terrorismo internacional de ideología islamista, y en sus territorios se han producido algunas de sus principales acciones indiscriminadas (Madrid y Beslán en 2004, Londres en 2005). También forman parte del «cuarteto» (junto a la ONU y los EEUU) que intenta resolver el conflicto de Oriente Medio, y sus fuerzas navales están colaborando en la lucha contra la piratería en el Índico, así como con la operación antiterrorista «Active Endeavour» de la OTAN en el Mediterráneo. Por último, y aunque la postura rusa ha sido calculadamente ambigua hasta la fecha, no cabe duda del papel trascendente que le corresponde jugar en el caso nuclear iraní.

En resumen, los intereses son prácticamente los mismos, y el área geográfica de interés también (llámese el «vecindario inmediato» como hace la UE o el «near abroad» ruso), por lo que sólo la falta de voluntad política puede evitar la cooperación en las respectivas políticas de seguridad y defensa. En todo caso, y dada su trascendencia, dedicaremos una atención especial al tema de la seguridad energética.

Geopolítica del gas en Europa. El papel clave de Rusia

La posición rusa con respecto a la producción de gas y su comercialización en las repúblicas ex soviéticas es de un práctico monopolio, dado el antiguo trazado centralizado de los gaseoductos. Así por ejemplo, en 2009 Gazprom ha comprado la totalidad de los 5.000 millones de m³ (5 bcm, *billion cubic meters*) exportados por Kazajstán y de los 15 bcm disponibles en Uzbekistán para exportación. El caso de Turkmenistán es especial, ya que hasta 2004 ese país mantenía la ficción de una relación comercial directa con el principal consumidor de su gas, que no es otro que Ucrania. En la práctica, y dado que ese gas tenía que transitar por Rusia, ese comercio dependía en realidad de la buena voluntad de Gazprom.

Esta situación sufrió un cambio radical con el incremento del precio del gas en Europa a partir de 2003 y con la «Revolución Naranja» de 2004 en Ucrania. Hasta entonces, Rusia proporcionaba gas a Ucrania a tarifas subsidiadas, similares a las de su propio mercado interno, pero con la

subida al poder de Víctor Yushenko en enero de 2005 Moscú adoptó una postura mucho más dura, dejando claro tanto que los precios habrían de subir, como que Ucrania y Turkmenistán no podían establecer sus propios acuerdos de suministro sin contar con el país de tránsito (17).

Desde entonces, Gazprom ha comprado el grueso de la producción turkmena de gas, unos 50 bcm al año, y a la vez ha proporcionado unos 55 bcm al año a Ucrania. De esta última cantidad, un 75% tiene por origen real Turkmenistán, y sólo el restante 25% es gas ruso. El acuerdo que puso fin a la guerra del gas entre Rusia y Ucrania en 2006 contemplaba, básicamente, que el precio a pagar por el gas de origen ruso sería bastante mayor que el que Gazprom facturaría por el gas turkmeno.

Esta estructura funcionó hasta 2008, cuando Rusia comenzó a hablar de pagar «precios europeos» a los centroasiáticos, con cifras en torno a 340 dólares por cada 1.000 m³, lo que justificaría una factura a Ucrania de unos 380 dólares. El problema es que, en realidad, nada parece indicar que Rusia realmente este pagando esas cantidades: Uzbekistán declaró un precio para 2009 de 305 dólares, Tajikistan estaba recibiendo 300 dólares, y parece que Rusia estaba pagando el gas turkmeno incluso a menos de esa cantidad. La consecuencia fue una nueva guerra del gas entre Rusia y Ucrania en enero de 2009, en la que la principal perjudicada resultó, más aún que en 2006, la Europa Oriental y Central.

Todas estas crisis pusieron de manifiesto el complicado papel de Ucrania como país de tránsito del gas ruso hacia la UE, así como el de Rusia como país de tránsito del gas producido en el Asia Central, en particular del turkmeno. Por ello, se aceleraron los proyectos tendentes a diversificar las rutas de tránsito hacia la UE, con la construcción de nuevos gaseoductos.

La opción rusa (y de varios países de Europa Occidental) pasa por evitar a Ucrania como país de tránsito (y a los miembros orientales de

(17) El ejemplo más evidente de la falta de fiabilidad y de buenas prácticas comerciales de las antiguas repúblicas soviéticas fue la firma de los turkmenos de un acuerdo con Ucrania en la mañana del 29 de diciembre de 2005 para el suministro de 40 bcm durante 2006, a un precio de 55\$ por cada 1.000 m³, y en la tarde del mismo día con Rusia para proporcionar 30 bcm durante 2006, a un precio de 65\$ por cada 1.000 m³, la mitad de los cuales debían proporcionarse el primer trimestre del año, lo que en la práctica suponía la totalidad de la producción, por lo que no quedaba gas para Ucrania.

la UE) mediante la construcción de dos nuevos proyectos. El primero es «Nord Stream», o Gaseoducto Norte Europeo (GNE), con origen en San Petersburgo y llegada a Alemania, tras atravesar el Báltico. Aunque la construcción física avanza a buen ritmo, el problema es determinar si una vez en servicio Rusia dispondrá de los 55 bcm que pretende suministrar anualmente a Europa Occidental (18). El equivalente meridional es «South Stream», o Gaseoducto Sur Europeo (GSE), que uniría la costa rusa del Mar Negro con Bulgaria, pero cuyo excesivo coste (calculado en 20.000 millones de dólares) y un previsible suministro de tan sólo 20 bcm lo hacen bastante menos viable que el GNE.

Frente a estos proyectos rusos, la UE también promociona su propia alternativa para diversificar sus fuentes y disminuir la dependencia de Rusia, lo que pasa por asegurar el llamado «Corredor del Sur» con la construcción del gaseoducto «Nabuco», destinado a unir los campos de Azerbaiyán con el corazón de Europa, en un recorrido de 3.000 Km. a través de Georgia, Turquía y los Balcanes. Está presupuestado en 8.000 millones de euros, de los cuales el Banco Europeo de Inversión aporta un 25% y la propia Comisión Europea 250 millones, y su capacidad final de suministro sería de unos 30 bcm.

Sin embargo, de nuevo el problema no es la construcción de la infraestructura, sino el conseguir el gas suficiente para aprovecharla. Aunque Azerbaiyán podría proporcionar entre 12 y 16 bcm, se hace imprescindible la interconexión con las repúblicas centroasiáticas, en particular Turkmenistán y Kazajistán, lo que se haría mediante el gaseoducto «Transcaspiano». Si pensamos que esos países son, como se explicó, suministradores principales de Rusia, y además están diversificando su clientela con la construcción de gaseoductos hacia China, se comprueba lo complicado del panorama (19).

(18) Este gas debería tener origen principalmente en los yacimientos de la Federación, y su disponibilidad dependerá del ritmo de desarrollo y del nivel de inversión tanto rusa como extranjera (básicamente de Europa Occidental) en los nuevos recursos gasísticos. El significativo nombramiento del ex Canciller alemán Gerhard Schroeder como presidente de «Nord Stream AG» sin duda contribuirá a lograr ese objetivo.

(19) La construcción del Gaseoducto Transcaspiano está siendo financiada por la alemana RWE y la austriaca OMV, dos de los promotores de Nabucco. Por otra parte, las previsiones de exportación de gas del Caspio al gigante chino son de 10 bcm en el caso kazajo, y de hasta 40 bcm en el caso turkmeno. El pasado lunes 14 de diciembre de 2009 ha entrado en servicio el «gaseoducto del siglo», que recorre 8.000 Km. desde Turkmenistán a China, y que inicialmente trasegará 4.5 bcm.

Por tanto, Nabuco depende de otros dos importantes desarrollos, en cada uno de sus extremos: en el europeo, la interconexión mediante el gaseoducto «Poseidón», destinado a aportar 8 bcm a través de Grecia e Italia, y que sirve en dirección inversa para interconectar los suministros de gas magrebí con el centro de Europa. En el extremo asiático, el suministro estaría garantizado con las inmensas reservas de Irán (las segundas del mundo tras las rusas), pero esta opción se encuentra condicionada a la evolución del programa nuclear de la República Islámica.

Para finalizar con este apartado, cabe citar la «Estrategia Energética de Rusia hasta 2030», aprobada el pasado mes de agosto de 2009. Este documento prevé un incremento de un 10% en la producción de petróleo, hasta los 530 millones de toneladas anuales (con 300 millones para exportación), y un aumento de un 40% en la producción de gas, hasta los 900 bcm (con unos 350 bcm para exportación), a la vez que se estima en 2.1 billones de dólares la cantidad que es necesario invertir hasta 2030 en el sector para, entre otras cosas, reducir de un 12% a un 7% las pérdidas en las redes de distribución.

La previsión gubernamental es que un 90% de la inversión deberá proceder de fuentes privadas. Ya que difícilmente el sector privado ruso estará dispuesto a invertir en un mercado dominado por corporaciones estatales (Gazprom, Rosneft y Transneft), se concluye que serán las grandes empresas europeas las que puedan, mediante asociaciones estratégicas, aportar no tan sólo el capital sino también el imprescindible «*know-how*» que sirva para modernizar las obsoletas infraestructuras procedentes de la época soviética y para abrir nuevas explotaciones que proporcionen el aumento de producción previsto, lo que potenciaría el trenzado de relaciones de mutua dependencia.

Las posturas de la UE y Rusia ante el Tratado de la Carta de la Energía

El origen de la Carta de la Energía se sitúa en el final de la Guerra Fría y en la línea del que podemos considerar el documento fundacional de la nueva Europa, la Carta de París, resultante del «fin de la historia» y del triunfo definitivo de los sistemas político y económico del bloque occidental, y suscrita en 1990 en el marco de la entonces Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE).

La Carta de la Energía fue firmada en diciembre de 1991 (coincidiendo con la desaparición definitiva de la URSS y la creación de la CEI). Se trataba de la formulación de un régimen multilateral en materia de inversión energética, comercio y tránsito, y dio inicio a una primera ronda de negociaciones que se prolongó durante tres años, hasta alcanzar un tratado (el Tratado de la Carta de la Energía, TCE) jurídicamente vinculante con un conjunto de disposiciones sobre comercio, tránsito e inversiones en el sector energético.

Con respecto a su alcance geográfico, dado que los EEUU abandonaron las negociaciones en 2003, y que otros países productores como Arabia Saudí, Venezuela e Irán tienen sólo estatus de observadores, el TCE se ha convertido en un asunto bilateral UE-Federación Rusa, por lo que es una de las piedras angulares de esa relación en términos de seguridad energética.

El aspecto más complicado del desarrollo del Tratado ha sido el referido al tránsito de los recursos, ya que la obligación contenida en el artículo 7.1 de que las Partes firmantes no hagan distinciones ni discriminen en función del origen, destino o propiedad de las materias no estaba lo suficientemente definida, lo que obligó a la adopción de un «Protocolo sobre Tránsito» en el año 2000.

En la negociación de dicho Protocolo Rusia defendía el derecho de retracto en los contratos de suministro a largo plazo (con criterios meramente comerciales en términos de cantidad de recursos y precios) cuando no se ajustaran a los contratos de tránsito (referidos al acceso a los conductos, tarifas de tránsito e incluso el frecuente robo durante el mismo), derecho inaceptable para la UE. A su vez, la Unión deseaba reducir los plazos de ambos tipos de contrato para fomentar la competencia.

Al no haberse alcanzado un acuerdo, Rusia ha decidido condicionar la ratificación del TCE al acuerdo sobre el Protocolo de Tránsito. La influencia de Gazprom en el proceso es indudable, dado que la apertura de un corredor entre el Asia Central y Europa supondría para Rusia perder el control que ejerce en la actualidad, ya detallado. Otro tema conflictivo es el papel del «conciliador», con capacidad de decidir sobre tarifas y suministros en caso de controversia entre las Partes. Sin duda, Gazprom prefiere negociar el suministro de los países centroasiáticos y el tránsito con Ucrania de un modo bilateral.

Tras la crisis del gas de enero de 2009, el Presidente Medvedev propuso una nueva Carta de la Energía destinada a reemplazar la de 1991,

que debería centrarse no sólo en los países consumidores sino también en los productores y los de tránsito. Rusia es partidaria de incluir en el Tratado a los EEUU y otros países productores ajenos a la zona euroatlántica, y nuevas formas de energía como la nuclear. Se pide una modificación del mecanismo de conciliación y se invoca la idea de la no-discriminación en la fase previa a la inversión.

La aceptación de la propuesta rusa es problemática tanto si se plantea como un acuerdo bilateral Rusia-UE, que exigiría la ratificación de los 27 estados miembro (incluyendo los que se oponen por sistema a cualquier acuerdo con la Federación), como si se plantea como una sustitución del Tratado de 1994, a lo que de entrada se oponen muchos estados europeos. Sin embargo, la iniciativa es importante para superar el punto muerto actual, provocado porque en la práctica las obligaciones del TCE sólo afectan a las antiguas repúblicas soviéticas, mientras los miembros de la UE se pueden escudar en la legislación comunitaria para no cumplirlas.

En resumen, las posiciones en este campo parecen estancadas. Lo que sí parece claro es que sería en interés de Europa que su posible alianza estratégica con Rusia incluyera un «Tratado de la Carta de la Energía +», de carácter bilateral, y que abarcase todo el proceso desde la producción al consumo, pasando por el tránsito, con mecanismos de conciliación que satisfagan a las partes, y las debidas garantías jurídicas que den permanencia y fiabilidad a los contratos, con independencia de su plazo de vigencia.

Un enfoque multipolar del Tratado, con la entrada de países productores de otras áreas geográficas, sería en el fondo perjudicial para Europa, ya que la actual Foro de Países Exportadores de Gas podría devenir en la anunciada «OPEP del gas», lo que supondría un cerco estratégico real del suministro de gas a la Unión (20).

LA COOPERACIÓN FORMAL UE-RUSIA

Aunque los mecanismos formales de cooperación con los que se ha ido dotando a la relación UE-Rusia son un ejemplo de triunfo del propio

(20) El «Foro de Países Productores de Gas» tomó carta formal de naturaleza en la reunión de Moscú de diciembre de 2008, está formado por, entre otros países, Rusia, Irán, Venezuela, Bolivia, Libia y Argelia, y de momento ha renunciado a regular los precios del gas y a la coordinación de las extracciones, pero sí que alcanzará acuerdos en el campo de las inversiones.

proceso sobre el contenido práctico, es necesario su estudio para conocer de que modo podrían ser optimizados, tanto más cuando ya ha entrado en vigor el Tratado de Lisboa y la UE negocia un nuevo acuerdo global con la Federación, que sustituya al caducado en 2007.

El Acuerdo de Partenariado y Cooperación UE-Rusia de 1997

Durante la década de los noventa, la UE intentó aplicar a Rusia la misma orientación estratégica que a los países de la Europa Central: acelerar mediante la presión exterior el cambio sistémico y su conversión en una economía de mercado. Para ello diseñó un Acuerdo de Partenariado y Cooperación (APC), firmado en 1997. El APC, con una duración de diez años, preveía una liberalización de los mercados y la armonización de normas sobre la base del acervo comunitario, el diálogo político, la cooperación técnica y la coordinación paulatina en materia de policía y justicia.

Si este mecanismo no tuvo más éxito se debió básicamente a la crisis financiera rusa de 1998, que acabó de desarticular las relaciones de mercado que habían surgido desde 1991, y a la propia ineficacia de la Administración Yeltsin. Pero la crisis de 1998, al devaluar el rublo, permitió una nueva reorganización casi desde cero del mercado interior y una aceleración definitiva del saqueo de los recursos y la conformación de una oligarquía económica, a la que habría de enfrentarse Vladimir Putin al asumir la presidencia.

La idea clave es que el APC no tiene el carácter de un auténtico acuerdo estratégico entre la UE y Rusia. En todo caso, durante los noventa surgieron otra serie de iniciativas que sí adoptaban ese enfoque: en el Consejo Europeo de Madrid de 1995 (coincidiendo con la aprobación de la «Nueva Agenda Transatlántica» con los EEUU) se aprobó el documento «Estrategia de la UE para las futuras relaciones UE-Rusia», que declaraba entre sus objetivos el consolidar la paz, estabilidad y seguridad para evitar nuevas líneas divisorias en Europa, pero sin establecer los canales prácticos a través de los cuales Rusia podría colaborar para afrontar los nuevos retos para la seguridad.

Con la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997 la UE se dotó de una nueva herramienta política en el ámbito de la PESC, la posibilidad de adoptar «estrategias comunes» para determinados países o regiones. Precisamente la primera de esas estrategias fue la «Estrategia Común

de la UE sobre Rusia», aprobada en el Consejo de Colonia de junio de 1999. En ella se establecen cuatro áreas de actuación, dos de las cuales están relacionadas con el proyecto de seguridad y defensa de la Unión (estabilidad y seguridad, y retos comunes en el continente europeo).

En el documento se enumeran importantes principios: que la cooperación UE-Rusia promueve no tan sólo la seguridad regional, sino también la seguridad global mundial, que se podrían adoptar «iniciativas conjuntas de política exterior» para la participación de Rusia en misiones de la UEO (brazo armado de la Unión en esa época), y que era necesaria una colaboración más estrecha en la definición de una nueva arquitectura de seguridad en Europa en el marco de la OSCE. Sin embargo, y en un curioso proceso paralelo, la OTAN comenzó su expansión hacia el este con la incorporación de Polonia, Hungría y República Checa en 1999, y la consolidó con la gran ampliación de 2004, obviando el posible papel de la OSCE y perpetuando las líneas divisorias que se trataban de evitar.

Los cuatro «Espacios Comunes» de 2003 y sus hojas de ruta

En la Cumbre UE-Rusia celebrada en San Petersburgo en mayo de 2003 se acordó el reforzamiento de las relaciones bilaterales creando cuatro «Espacios Comunes» en el marco del APC de 1997, con base en los valores comunes e intereses compartidos. Estos espacios son el Económico, el de Libertad Seguridad y Justicia, el de Seguridad Exterior, y el de Investigación y Educación.

Dos años más tarde, en la Cumbre de Moscú de mayo de 2005, se acordó el desarrollo de los instrumentos que sirviesen para llevar al campo práctico los espacios comunes. Nacieron entonces las denominadas «Hojas de Ruta», que establecen objetivos concretos y especifican las acciones requeridas para alcanzarlos. Dado el ámbito de este trabajo nos centraremos en el espacio de Seguridad Exterior y su hoja de ruta.

Tras explicitar la responsabilidad que comparten la UE y Rusia en el mantenimiento de la seguridad y estabilidad, tanto a nivel de Europa como fuera de sus fronteras, se establecieron las siguientes áreas prioritarias para mejorar la cooperación bilateral:

- Fortalecimiento del diálogo y la cooperación en la escena internacional.
- Lucha contra el terrorismo.

- No-proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento, fortaleciendo los regímenes de control de las exportaciones y el desarme.
- Cooperación en gestión de crisis.
- Cooperación en el campo de la protección civil.

Estas áreas se plasman en el trabajo conjunto para fortalecer los papeles de la ONU, la OSCE y el Consejo de Europa (es muy significativa la no mención a la OTAN, a la que pertenecen 21 de los 27 países de la UE) en la construcción de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, así como en el interés de la UE en la implicación (por otra parte imprescindible) de Rusia en la resolución de los «conflictos congelados» de nuestro continente (Transdniéster, Abjaza, Osetia del Sur, Nagorno-Karabaj) y en la promoción de la democracia en la Bielorrusia de Alexander Lukashenko.

Por lo que respecta a la lucha contra el terrorismo internacional, se destaca la importancia de que la ONU sea finalmente capaz de aprobar una Convención General contra el Terrorismo Internacional, mientras que en el campo de la no-proliferación se busca la adherencia universal a todos los instrumentos relevantes (como el Grupo de Australia contra armamento biológico y químico, o el Régimen de Control de Tecnología de Misiles, MTCR), así como en la mejora de su efectividad.

Entrando en el detalle de la hoja de ruta para el espacio común de la Seguridad Externa (21), y aparte de los objetivos generales ya citados, destacan las siguientes medidas en el área de gestión de crisis, que es precisamente la de mayor aplicación práctica en el campo de la PESC/PCSD:

- Promoción de los contactos entre militares y civiles implicados en las estructuras de gestión de crisis de la UE y la Federación Rusa.
- Establecer un marco legal y financiero permanente para facilitar la cooperación en operaciones de gestión de crisis.
- Aprobar un acuerdo de protección de la información.
- Intercambio de experiencias en áreas específicas, como la logística de operaciones, cooperación de fuerzas navales en navegación e hidrografía, y cooperación del Centro de Satélites de la UE con Rusia.

(21) El documento completo de 2005 sobre las hojas de ruta está disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/roadmap_economic_en.pdf, y en él las medidas referidas al espacio común de Seguridad Exterior ocupa diez páginas (de la 34 a la 43).

- Considerar las posibilidades de cooperación en transporte aéreo estratégico.
- Cooperación en el campo del adiestramiento, con observación y participación de representantes de la otra parte tanto en ejercicios como en cursos.
- Fortalecimiento de la red académica UE-Rusia de investigación en temas de gestión de crisis, con intercambio de expertos entre el ISS de la UE y sus equivalentes rusos, para desarrollar estudios conjuntos.

Aunque lo más difícil en estos casos es, por supuesto, el paso de la mera enunciación de principios teóricos de cooperación a la materialización práctica de los mismos (lo que en el caso de Rusia se agrava por las siempre existentes reticencias previas), no cabe duda de que la hoja de ruta de este espacio común está bien trazada, y los objetivos sectoriales fijados deben servir de guía en la futura cooperación de Rusia con la PESC/PCSD, una vez entrado en vigor el Tratado de Lisboa.

Colaboración práctica de Rusia en la PESC/PESD

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el nivel de cooperación rusa en aspectos concretos de la PESC/PESD ha estado muy por debajo de su potencial. En el Consejo de Helsinki de 1999 se aprobó que Rusia podría ser invitada a participar en misiones lideradas por la UE, y en el Consejo de Niza de 2000 se le ofreció un mecanismo de consultas con el Comité Político y de Seguridad para la fase de rutina de gestión de crisis, mecanismo que podría ampliarse con la presencia de representantes rusos en el «Comité de Contribuyentes» del Estado Mayor de la UE, en el caso de que efectivos rusos participasen en la operación.

En cuestiones de «hard security», es evidente que las FFAA de la Federación disponen de capacidades clave para la actuación de la UE, tanto en el marco de la Fuerza de Reacción Rápida Europea como en el de los Grupos de Combate, y entre ellas destacan el transporte aéreo estratégico, los satélites de comunicación y de posicionamiento (con el GLONASS como alternativa al GPS americano), y una considerable experiencia en el despliegue y mantenimiento en zona de operaciones de contingentes militares, como los presentes en los Balcanes hasta 2003.

En el área de la «soft security», la situación es bien distinta, ya que Rusia se percibe como fuente de la mayor parte de las amenazas (crimen

organizado, todo tipo de tráfico ilícito, lavado de dinero), por lo que la tendencia es a endurecer los controles fronterizos y a limitar la concesión de visas para el libre movimiento de las personas. Esto genera un importante problema a Rusia, sobre todo por la situación del enclave de Kaliningrado, aislado entre Lituania y Polonia.

Para posibles colaboraciones futuras, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con sus nuevas herramientas en el campo de la Política Común de Seguridad y Defensa, puede venir a facilitar la cooperación en operaciones concretas o en el desarrollo de capacidades. Se podría explorar, por ejemplo, la posibilidad de que las Cooperaciones Reforzadas o Cooperaciones Estructuradas Permanentes que se diseñen, al no englobar a todos los estados-miembro, permita que aquellos que sí participen formalicen acuerdos de colaboración con la Federación. El papel de la Agencia Europea de Defensa será importante en este campo, en especial en el ámbito de la interoperabilidad y del desarrollo de capacidades.

LA INFLUENCIA EN EL ESTE DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

La Política Europea de Vecindad (PEV) fue desarrollada en el contexto de la gran ampliación de la UE de 2004, con el objetivo de evitar la aparición de líneas divisorias entre la Unión y sus nuevos vecinos, y de consolidar la estabilidad, la seguridad y el bienestar de todos. De esta manera, también se abordan los objetivos estratégicos establecidos en la Estrategia Europea de Seguridad.

La PEV fue esbozada en una Comunicación de la Comisión sobre «Una Europa más amplia» en marzo de 2003, a la que siguió un Documento Estratégico más elaborado sobre la «Política Europea de Vecindad» publicado en mayo de 2004. Este documento expone el modo en que la UE propone trabajar más estrechamente con los países con frontera terrestre o marítima con la UE, ampliado posteriormente a los países con fronteras con los países candidatos como Turquía (lo que sirvió para incluir a las naciones del Cáucaso Sur), e incluye por tanto el norte de África, Oriente Medio y el Este de Europa, zona en la que nos centraremos.

En su Comunicado de diciembre de 2007 la Comisión expuso los objetivos y áreas que requieren esfuerzos adicionales por parte de la UE para hacer avanzar la PEV en 2008 y los años siguientes:

- Mayor compromiso para fomentar la integración económica y mejorar el acceso al mercado.
- Progresos más ambiciosos en la gestión de la migración: facilitar las estancias legítimas de corta duración; facilitar la obtención de visados para determinadas categorías de visitantes.
- Mayor apoyo de la UE para las reformas sectoriales que realizan los países asociados en ámbitos clave (entre otros, la energía y el cambio climático).
- Más contactos entre los ciudadanos y más intercambios en el ámbito educativo.
- Mayor compromiso para abordar los conflictos enquistados en los países vecinos, haciendo uso de todo el abanico de instrumentos a disposición de la UE.
- Mayor cooperación política y regional.

Como vemos, y aunque todos los puntos pueden entrar en el concepto más amplio de «seguridad humana», son los dos últimos los que afectan de lleno a la PCSD.

Características y efectos prácticos de la PEV en los países de la CEI. La nueva «Asociación Oriental»

El elemento central de la PEV son los «Planes de Acción» bilaterales acordados entre la UE y cada uno de los países socios. Estos planes establecen una agenda de reformas políticas y económicas, con prioridades a corto y medio plazo. Hasta la fecha, se han aprobado y puesto en marcha en la zona los siguientes: en 2005, con Moldavia y Ucrania, y en 2006, con Armenia, Azerbaiyán y Georgia, mientras que aún no se ha activado con Bielorrusia.

El Informe de la Comisión para el Parlamento Europeo y el Consejo de implementación de la PEV en 2008 (22) hace mención explícita a las dificultades causadas por la guerra de Georgia de agosto y a la segunda guerra del gas con Ucrania que comenzó en diciembre, ambas en ese mismo año, lo que pone en evidencia (sin nombrarla) la trascendencia de la relación UE-Rusia para avanzar en esta Política Común.

En el campo de la PESC/PESD se hacen menciones concretas a Ucrania y Armenia (que se alinean manifiestamente con las declaracio-

(22) Disponible en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/com09_188_en.pdf.

nes comunes y participan activamente en los asuntos relacionados), y a Azerbaiyán (con pequeños pasos adelante en la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj, manteniendo la UE su apoyo al marco negociador del «Grupo de Minsk» de la OSCE). Sin embargo, éste último es un buen ejemplo de que los riesgos para la seguridad continental no se pueden abordar por medio de la PEV, dado el mencionado carácter bilateral de la misma, de modo que la UE sólo puede tratar la cuestión por separado con Armenia y Azerbaiyán.

Por ello, la UE ha lanzado en 2009 (en la Cumbre de Praga) una nueva iniciativa, la llamada «Asociación Oriental» (23), que incluye a Azerbaiyán, Armenia, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania, como desarrollo y complemento de las actuales relaciones bilaterales, y para seguir fomentando la estabilidad y la confianza multilateral. En el ámbito de la PESC, se afirma que los conflictos existentes impiden las actividades de cooperación, por lo que se destaca la necesidad de que se resuelvan lo antes posible sobre la base de los principios y normas del Derecho internacional y de las decisiones y documentos adoptados en este nuevo marco.

Los proyectos de colaboración se abordan en cuatro plataformas temáticas, de las que sólo una, la dedicada a la seguridad energética (24), tiene un vínculo con la PCSD. Este enfoque es un tanto limitado, ya que se podría haber contemplado una plataforma de seguridad más general, que englobando los temas de la energía abordara igualmente la coordinación de la PESC con estas naciones en las áreas de interés común, y su virtual aportación de capacidades a la PCSD.

Además, no parece tener mucho sentido que las plataformas temáticas de la Asociación Oriental no coincidan con los espacios comunes de la cooperación UE-Rusia, ni tampoco que los programas de cooperación con el «vecindario común» (de acuerdo con la propia definición de la Unión) no se coordinen en el marco de la Asociación Estratégica entre ambas entidades, lo que ayudaría a eliminar las reticencias y malentendidos. De hecho, Rusia ha manifestado, a través de su embajador en la UE (25), no

(23) Declaración Conjunta de la Cumbre de Praga de la Asociación Oriental, de 7 de mayo de 2009, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/es/er/107630.pdf.

(24) Las otras tres están dedicadas a la buena gobernanza, la integración económica y los contactos entre las personas.

(25) Declaraciones de Vladimir Chishov recogidas por Deutsche Welle-World el 25 de mayo de 2009, artículo «Cumbre UE-Rusia: ¿borrón y cuenta nueva?» disponible en <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4270227,00.html>.

estar en lo fundamental en contra de ese esfuerzo, siempre que no contribuya a crear nuevas divisiones o tensiones artificiales entre las naciones implicadas (por medio de una artificial disyuntiva: futuro prometedor junto a la UE vs retroceso en el tiempo y el espacio hacia Rusia).

Convergencias y divergencias de la UE y Rusia en el espacio post-soviético

Aunque a lo largo de este capítulo se han ido detallando los acuerdos y desacuerdos producidos entre la UE y Rusia desde el final de la Guerra Fría, es necesario destacar dos de los principales obstáculos para profundizar en la relación estratégica entre ambas: la falta de cohesión interna de la Unión, en especial tras la ampliación a 27 países, y la actuación del tercero «en discordia», los EEUU, a los que ciertamente poco les interesan los problemas que puedan generar a la UE sus intentos por aumentar su influencia en Eurasia.

Cuando se produjo la gran ampliación de la Unión en el año 2004, con los nuevos miembros de la Europa del Este entraron también sus problemas de todo tipo con la Federación Rusa, y que incluyen resentimientos históricos, la percepción de Rusia como una amenaza real a su integridad territorial y su soberanía, e incluso las importantes minorías rusas que habitan en esos países. Esto afecta a la República Checa (menos), Polonia y Lituania (mucho más), y especialmente a Letonia y Estonia. Las consecuencias son muy graves; por ejemplo, el simple veto polaco al comienzo de las negociaciones para renovar el APC en 2006 paralizó las conversaciones durante dos años.

Por lo que respecta a los EEUU, algunas cuestiones ya citadas como la pretendida instalación del escudo antimisiles en Polonia y la República Checa, 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 actuaciones que no hacen sino perjudicar los intereses de la UE, al constituir abiertas provocaciones a Rusia. El cambio de rumbo de la nueva Administración Obama está sirviendo para reducir las tensiones en este ámbito.

Frente a estas cuestiones, la Unión debe imponer disciplina interna, con objeto de alcanzar posiciones comunes y hablar con una sola voz, y rigor externo para llevarlas a práctica y defender unos intereses propios

que no siempre coinciden con los norteamericanos. Es muy comprensible y respetable que los nuevos socios sean reticentes ante Rusia, pero la historia no es excusa para utilizar los derechos asociados a la pertenencia a la Unión como una herramienta de revancha, tanto más si pensamos que el acervo comunitario se ha basado en la reconciliación de enconados enemigos, como Francia y Alemania, y si comprobamos las buenas relaciones de Rusia y Alemania a pesar de las atrocidades cometidas por los nazis contra los pueblos eslavos en la II Guerra Mundial.

Por otra parte, y en el lado positivo de la balanza, cabe reseñar que el conflicto del Cáucaso de 2008 demostró que Rusia está incomparablemente más abierta a la mediación y colaboración de la UE que de cualquier otro estado u organización internacional, al ser percibida como un actor más objetivo y con una legitimidad mayor para la resolución de los conflictos en Europa. Por ello dio respuesta en pocos días a las propuestas del presidente de turno de la Unión, Nicolás Sarkozy, y aceptó una internalización del conflicto (con la misión EUMM Georgia) que había rechazado durante 15 años. El propio Putin ha declarado oficialmente que una eventual incorporación de Ucrania a la UE no sería problemática para Rusia, por contraste con su candidatura a la OTAN, que es un anatemata para Moscú.

LA OSCE Y EL NUEVO MODELO DE ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA

La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) está en la actualidad infravalorada, dada su peculiaridad de ser la única de alcance pan-europeo en la que tanto los EEUU como la Federación Rusa son miembros, al igual que todas las naciones de la UE y otros estados europeos, caucásicos y centroasiáticos.

Es útil recordar que en los debates que condujeron al establecimiento de la entonces CSCE (Conferencia en lugar de Organización) en 1975, la URSS puso gran énfasis en la inviolabilidad de las fronteras y en la integridad territorial, mientras que Occidente focalizó las negociaciones en los derechos humanos. El resultado fue que el «Acta Final de Helsinki» contempló tres «cestas» de seguridad: la político-militar, la económico-ecológica y la humanitaria, anticipando conceptos como el «*Comprehensive Approach to Security*» que diversas organizaciones de seguridad y defensa están definiendo e implantando en la actualidad.

El papel de la OSCE para la Federación Rusa y la UE

Para Rusia la OSCE representa un foro primordial, al ser la única organización euroatlántica en la que dispone de un estatus igual al del resto de potencias del área. De hecho, al final de la Guerra Fría fue intención rusa el convertir a la Conferencia en el centro de la coordinación y del proceso de la decisión europeo en cuestiones de seguridad y defensa, lo que no logró dado que otras naciones, en especial las pertenecientes a la OTAN, prefirieron utilizar otros marcos para ello.

Las evoluciones paralelas de Rusia y de la OSCE en la última década han hecho aumentar la desconfianza y generado una evidente decepción de ese país hacia la Organización. Como ya se explicó, la Rusia de Yeltsin no podía ofrecer ninguna resistencia a los cambios producidos en esa década, y con el tiempo se conformó con lograr una integración informal en otros marcos de colaboración, en lugar de proseguir en el intento de lograr que la OSCE fuese la piedra angular de la arquitectura de seguridad euro-atlántica.

Sin embargo, las políticas de firmeza desarrolladas durante la presidencia de Vladimir Putin han tenido como consecuencia más importante, en lo que respecta a la OSCE y a su evolución, el surgimiento de una creciente crítica al intento occidental de que la Organización se centre exclusivamente en su dimensión humanitaria, y en la elaboración de múltiples propuestas para retomar el espíritu de «seguridad cooperativa» con el que se creó la CSCE en 1975.

Respecto a la UE, no cabe duda del papel que le corresponderá jugar en la evolución futura de la OSCE, en especial como puente ante la radicalización de posturas entre los EEUU y Rusia. Por supuesto, la ratificación definitiva del Tratado de Lisboa, con su potenciación de la Política de Exteriores y Seguridad Común, es un factor clave para que la UE gane relevancia en la futura definición de una nueva arquitectura de seguridad europea.

Como se establece en la citada ESS de 2003, una de las prioridades de la UE es promover la estabilidad de su «vecindario», y el espíritu originario de seguridad cooperativa de la OSCE puede representar una herramienta especialmente útil para ese fin, mucho más que la actuación de una OTAN que es, por definición, excluyente para una parte del continente.

La OSCE sigue siendo pues importante para la UE por varias razones: codifica muchos de los principios fundamentales en que están en la base del acervo comunitario (democracia, imperio de la ley, derechos

humanos), proporciona una plataforma única (debido a su número de miembros) para discusiones pan-europeas sobre la seguridad regional, y puede ofrecerle una gran experiencia en áreas de interés para la Unión, sean los Balcanes, el Cáucaso sur, o el Asia central.

La dimensión político-militar: gestión de crisis, plataforma de seguridad cooperativa, políticas de desarme (Tratado FACE)

De acuerdo con la definición de la dimensión político-militar de la OSCE, ésta se aplica con exclusividad a las relaciones interestatales y primariamente a las cuestiones militares, por lo que incluye cuestiones como el desarme, el establecimiento de medidas de confianza mutua, y el dialogo sobre seguridad. Desde principios de los años noventa se han sumado a estas cuestiones la prevención de conflictos, la gestión de crisis, y la rehabilitación post-conflicto. Más recientemente, el término se ha intentado aplicar en los esfuerzos contra amenazas transnacionales, como el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de armas.

En este ámbito, es importante destacar como hito histórico de la OSCE la Cumbre de Estambul de 1999 (26), en la que se aprobó la importante «Carta de Seguridad Europea», que incluye una relación de los desafíos comunes teniendo en cuenta los nuevos riesgos y amenazas para la seguridad mundial, se establece a la OSCE como el marco de referencia con sus tres dimensiones de actuación, agrupadas en las nuevas Misiones de Campo, y se formula la idea de crear una «Plataforma sobre Seguridad Cooperativa», con objeto de reforzar la coordinación con las demás organizaciones e instituciones regionales relacionadas con la seguridad.

En lo que respecta a los esfuerzos para limitar el armamento convencional en Europa, y aunque el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (FACE ó CFE) de 1990 y su actualización de 1999 no fueron negociados por la totalidad de los miembros de la OSCE, sí que tienen múltiples vínculos con su dimensión político-militar, en especial en lo referido a la adopción de las «Medidas de Construcción de Seguridad y Con-

(26) En esta Cumbre participaron, además de los entonces 55 estados miembros de la OSCE, representantes de la UE, de los socios mediterráneos (Argelia, Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez), de los socios para la cooperación (Japón y Corea del Sur), de la ONU, y de diversas iniciativas regionales y subregionales, lo que da una idea del potencial de la Organización para abordar los retos globales para la seguridad mundial.

fianza» (CSBM). De hecho, las objeciones expresadas por 26 naciones a la ratificación del CFE modificado, y en especial la negativa rotunda de los EEUU, es uno de los puntos clave de confrontación con Rusia (27).

Por lo que respecta a las medidas de confianza mutua, el último hito significativo fue la aprobación del llamado «Documento de Viena» (28), que animaba a adoptar CSBM de carácter bilateral, multilateral o regional, de modo que se pudieran complementar las medidas del ámbito de toda la OSCE con medidas adicionales (política o legalmente vinculantes) adaptadas a las necesidades regionales específicas. Todo ello siempre que se respetasen los principios básicos de la OSCE y que no fueran en detrimento de la seguridad de terceras partes, lo que casa con el fundamental concepto de «indivisibilidad de la seguridad».

En lo referente al papel de la OSCE en la resolución de conflictos, en sus tres fases de prevención, gestión de crisis, y rehabilitación posterior, la Organización puede representar el marco más adecuado en el que abordar la resolución de los llamados «conflictos latentes» producto del fin de la Guerra Fría, y que han dado lugar a los «estados de facto» (29), zonas que gozan de una virtual independencia pero no tienen reconocimiento internacional, y que potencialmente pueden derivar en enfrentamientos abiertos entre estados de de la OSCE, como el de agosto de 2008 entre Rusia y Georgia.

La dimensión humanitaria: el problema de las minorías, las Misiones de campo

La progresiva institucionalización de la OSCE durante los noventa tuvo una especial incidencia en la dimensión humanitaria. La creación del

(27) Rusia considera que la no-ratificación del CFE adaptado no tiene justificación, dado que la Federación ha cumplido sin excepción con todos los compromisos adquiridos con la firma del CFE el 1990. Sin embargo, los EEUU afirman que uno de los principios del CFE es que los estados soberanos pueden decidir bajo que condiciones albergan fuerzas militares extranjeras en sus territorios, lo que Rusia no respeta en los casos de Moldavia y Georgia.

(28) Documento aprobado en la citada Cumbre de Estambul de 1999, y disponible al completo en la dirección http://www.osce.org/documents/fsc/1999/11/4265_en.pdf.

(29) Los más significativos y ya citados, Nagorno-Karabaj (desgajada de Azerbaiyán con apoyo de Armenia), Abjaza y Osetia del Sur (desgajadas de Georgia con apoyo de Rusia), Transnistria (desgajada de Moldavia con apoyo de Rusia), y Kosovo (desgajada de Serbia, aunque en este último caso el reconocimiento internacional a la secesión es mucho mayor).

Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (HCNM) fue bastante exitosa, y su campo de actuación y utilidad, lejos de extinguirse, continúan siendo trascendentes en la actualidad. Por ejemplo, tras el cierre en 2002 de las misiones en las repúblicas bálticas, la existencia de importantes minorías rusas sigue planteando problemas (30), y las ampliaciones de la UE han generado fricciones con los países fronterizos por la limitación de movimientos asociada a una política de visados restrictiva.

Mucho más problemática es la actuación de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR, significativamente con sede en Varsovia). Una de sus actividades principales, la monitorización de las elecciones, es muy polémica por lo que supone de deslegitimación de los regímenes políticos cuando las elecciones no se catalogan como libres y justas, lo que se ha percibido como un deliberado catalizador de cambios al servicio de los intereses de Occidente. Esto se ve favorecido por la falta de mecanismos formales por los que las naciones supervisadas puedan impugnar los informes de los observadores electorales.

La radicalización de posturas es especialmente dura en este ámbito, con los Estados Unidos apoyando abiertamente la actuación de la ODIHR, definiendo su actuación en la monitorización de las elecciones como modélica a nivel mundial, y con Rusia afirmando que la autonomía de la Oficina ha derivado en una completa ausencia de control, algo inaceptable para las naciones. En especial, se critica la capacidad de la ODIHR de decidir el nivel de atención que se debe prestar a cada elección, basándose más en criterios políticos que técnicos (31).

Por lo que respecta a las Misiones de Campo, con el tiempo se han identificado como una interferencia de la OSCE en los asuntos internos de las naciones que las acogen, dando lugar a un creciente resentimiento que debe ser reorientado con la modificación de la naturaleza de las mismas. Además, y aunque el ámbito geográfico inicial de las Misiones incluía los países bálticos, estos fueron excluidos en 2002 bajo una inten-

(30) Las minorías étnicamente rusas alcanzan nada menos que el 30,3% en Estonia y el 33,6% en Letonia. En total, unos 20 millones de rusos quedaron fuera de la frontera de la Federación tras la desaparición de la Unión Soviética.

(31) Se suele citar, como mayor ejemplo, el hecho de que la repetición de la segunda vuelta de las presidenciales ucranianas el 26 de diciembre de 2004 fue supervisada por miles de observadores, mientras que las legislativas uzbekas, celebradas el mismo día y de gran trascendencia para ese país dada la estructura de su sistema político, sólo atrajo la atención de algunas docenas de monitores.

sa presión política previa a su entrada en la UE y la OTAN, contribuyendo a presentar la acción de la Organización como limitada geográficamente a los países resultantes de las desintegraciones de la URSS y de Yugoslavia, a pesar de no ser los únicos estados que afrontan problemas de seguridad y déficit democráticos. Así, las Misiones han pasado a ser consideradas como un estigma que señala la inestabilidad de la nación receptora, con los perjuicios evidentes que eso provoca.

Borrador propuesta rusa de un nuevo «Tratado de Seguridad Euro atlántico»

Actualmente, y como ya fue citado, el modelo propuesto por Rusia para la nueva arquitectura de seguridad europea se basa en la necesidad de potenciar la prevención de conflictos, de suprimir definitivamente la política de bloques heredada de la Guerra Fría, de evitar las connotaciones ideológicas en los debates sobre seguridad, de inclusión de todas las naciones en el sistema, y de que Rusia participe en condiciones de igualdad con las restantes potencias (32). Como vemos, la puesta en práctica de este modelo demandaría el fortalecimiento de la OSCE como marco en el que debatir y definir la nueva arquitectura de seguridad, y la reconversión radical de la OTAN, considerada el mayor vestigio de la Guerra Fría y de la política de bloques.

La propuesta se ha materializado en un primer borrador, hecho público por el Kremlin el pasado 29 de noviembre de 2009 (33). El prologo del Tratado (que se pretende sea legalmente vinculante) menciona como guías de las relaciones de seguridad en Europa la Carta de las Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki de la CSCE de 1975, la Declaración de Manila sobre Resolución Pacífica de las Disputas Internacionales de 1982, y la ya mencionada Carta de la Seguridad Europea de 1999.

Por lo que respecta al articulado, destacan los principios básicos de una seguridad indivisible e igual para todos los países (art. 1), que las decisiones que las naciones adopten en el marco de las alianzas, coali-

(32) Como declaró el presidente ruso Dimitri Medvedev, en su discurso ante el Consejo de Relaciones Exteriores en Washington DC en noviembre de 2008, «...hoy Rusia no es parte de ninguna alianza político-militar, pero estamos interesados en que nuestra voz se escuche en Europa. Quisiéramos tener una plataforma en la que discutir una variedad de asuntos». Esa plataforma podría (y en mi opinión debería) ser la propia OSCE.

(33) Disponible en <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/11/223072.shtml>.

ciones u organizaciones a las que pertenezcan no afecten significativamente la seguridad de otros firmantes del Tratado (art. 2), que en caso de ataque armado a una de las partes firmantes el resto de las partes deben considerarlo un ataque contra si mismas, proporcionando la necesaria asistencia (incluyendo la militar, art. 7), y que la nación agredida puede convocar una Conferencia Extraordinaria de las Partes para decidir las posibles medidas colectivas (art. 8).

Por último, se dice en el artículo 10 que la firma del Tratado estaría abierta no tan sólo a todos los estados del espacio euro-atlántico y euroasiático (de Vancouver a Vladivostok), sino también a las diversas organizaciones multinacionales (se citan la UE, OSCE, CSTO, OSCE y CEI), reconociendo así su importante papel en el nuevo escenario estratégico post-westfaliano, en el que el peso de las naciones-estado soberanas como actores únicos del escenario internacional ha ido reduciéndose progresivamente, con la aparición de fenómenos como el de los «estados fallidos».

Este primer borrador de Tratado viene a concretar la propuesta de Medvedev, anunciada por primera vez el 5 de junio de 2008 en Berlín, y tiene el doble mérito de desafiar el actual status-quo (que casos como los de Kosovo y Abjaza/Osetia del Sur prueban inadecuado) y de estar abierto a comentarios y diálogo con el resto de las naciones. Como afirma Dimitri Trenin, la propuesta de Tratado no es perfecta, pero la iniciativa rusa no debe ser ignorada (34). Lamentablemente, esa ha sido la reacción inicial del Secretario General de la OTAN, Sr. Rasmussen, que tras la reunión del Consejo OTAN-Rusia del pasado 4 de diciembre declaró que no ve la necesidad de un nuevo Tratado, y que las organizaciones existentes garantizan suficientemente la seguridad del área euro-atlántica.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Cuando se aborda la compleja relación de Rusia con la Unión Europea, algunos autores destacan como principal cambio que *«ahora sus líderes no ansían una integración en Occidente, como en los noventa, sino el regreso a la grandeza peculiar de Rusia (35)»*. Este análisis es

(34) TRENIN, Dimitri, From a «Treaty to Replace All Treaties» to addressing Europe's Core Security Issues, Carnegie Endowment for International Peace, December 2009.

(35) KAGAN, Robert, El Retorno de la Historia y el Fin de los Sueños, Alfred A. Knopf 2008, pg. 38.

erróneo, ya que la Federación es demasiado grande y compleja para integrarse en las instituciones europeas como un miembro más. Eso se intentó durante los dos periodos presidenciales de Yeltsin, pero probó ser inviable y es una posibilidad descartada casi por completo, tanto por Rusia como por la UE.

A esa etapa siguió la del primer periodo presidencial de Putin, cuando Rusia aspiró a cooperar con Occidente, en el caso de la UE mediante el establecimiento de un acuerdo estratégico global, y a extender su influencia en su entorno más inmediato con la implementación de medidas de confianza mutua, a la vez que se sentaban las bases para una recuperación interna que sacase al país del pozo de los noventa.

La evolución posterior de las relaciones internacionales ha generado una tercera etapa, en la que Rusia se define como una gran potencia independiente, con intereses de alcance global, adoptando una postura de fuerza en sus relaciones exteriores. Esta nueva fase es perjudicial para la seguridad de Europa en su conjunto, para los propios intereses rusos (36), y dificulta su cooperación práctica con la UE, por lo que el primer objetivo debería ser el lograr retorno de la Federación a sus posturas del periodo 2000-2004.

Para ello, y de todas las cuestiones abordadas a lo largo de este capítulo, podemos extraer las siguientes ideas fuerza o conclusiones sobre Rusia, sus relaciones con la Unión Europea, las políticas en el vecindario común, y su posible colaboración en el ámbito de la PCSD:

- Rusia ha sido, es y será parte de Europa, y siempre ha jugado un papel importante en su seguridad.
- Las sucesivas invasiones procedentes de Occidente han moldeado a lo largo de los siglos la percepción rusa de las amenazas.
- La visión rusa de su política exterior está basada en la búsqueda de una asociación estratégica con los otros dos grandes actores del espacio euro atlántico, los EEUU y la UE.
- Rusia promueve la redefinición de la arquitectura global de seguridad europea, ya que considera la actual un vestigio de la Guerra

(36) Entre otras cosas, y no está de más recordarlo, porque con independencia de la visión grandiosa de las autoridades rusas, la Federación aporta tan sólo un 2% del PIB mundial, continúa sumida en una importante crisis demográfica, tiene una productividad del 25 % de la norteamericana, no ha sido capaz de aprovechar los años de bonanza económica para diversificar sus exportaciones más allá de las materias primas, y tiene pendiente la modernización de sus infraestructuras desde el final de la URSS.

Fría, inadecuada para responder a los nuevos retos para la seguridad en un mundo globalizado.

- Es interés común de la UE y Rusia la lucha contra las nuevas amenazas contra la seguridad internacional, identificadas en sus estrategias, y coincidentes casi por completo.
- La relación cuasi simbiótica entre la UE y Rusia en el campo de la energía hacen de esta cuestión una de las claves de la relación bilateral.
- El Acuerdo de Partenariado y Cooperación UE-Rusia de 1997 no es una herramienta adecuada, al excluir importantes cuestiones como las relacionadas con la seguridad exterior.
- Los «Espacios Comunes» de 2003 y sus «Hojas de Ruta» de 2005, marco hasta la fecha para la limitada colaboración de Rusia en la PESC de la Unión, deben ser la base de la negociación de una nueva Asociación Estratégica.
- El vecindario común es un «área de especial interés» para la Federación Rusa, y representa una zona vital para la UE, como potenciales futuros miembros y por sus problemas de seguridad (inestabilidad, conflictos «congelados», tráfico ilícito de todo tipo).
- La «Política Europea de Vecindad», relación bilateral con todos los países fronterizos de la UE, es insuficiente para el Este, y su complemento, la «Asociación Oriental», ha nacido lastrada por falta de coordinación con Rusia y por no incluir temas de seguridad.
- La actualmente infravalorada OSCE es un marco adecuado para discutir la propuesta rusa de una nueva arquitectura de seguridad europea.
- Las tres dimensiones de la OSCE, los principios del Acta Final de Helsinki de 1975, la Carta de Seguridad Europea de 1999, y el concepto de «Plataforma de Seguridad Cooperativa» son de plena aplicación en el actual entorno estratégico.

De todas estas conclusiones, y siempre condicionado al pleno desarrollo de la PCSD y de sus nuevas herramientas incluidas en el Tratado de Lisboa, se pueden enumerar las siguientes propuestas concretas, desde las más globales en el nivel político de las relaciones exteriores hasta las del ámbito más limitado de la cooperación en la PCSD de la UE:

- Adoptar una postura única de la UE para las relaciones con Rusia, basada en el realismo político, el pragmatismo, y la promoción del multilateralismo eficaz preconizado en la Estrategia Europea de Seguridad, dejando claro a los países más reticentes que la UE no es una herramienta para resolver agravios del pasado.

- Dar prioridad a las negociaciones en curso para la renovación del APC de 1997, planteando un auténtico acuerdo estratégico global que abarque los cuatro espacios comunes de 2003, y que ponga en práctica las hojas de ruta que los desarrollan.
- Negociar bilateralmente con Rusia un «Tratado de la Carta de la Energía +», dado que una solución de compromiso entre ambas partes siempre será más favorable que una carrera paralela de diversificación de suministradores y gaseoductos, lo que implica ponerse en manos de países mucho más inestables políticamente.
- Coordinar con Rusia el desarrollo de la «Asociación Oriental», por cuanto implica al vecindario común. Hacer coincidir las «plataformas temáticas» de la Asociación con los «espacios comunes» con Rusia. Plantear la Asociación como paso previo a la eventual incorporación a la UE, posibilidad no rechazada por la Rusia.
- Establecer programas de trabajo específicos para articular la cooperación de Rusia con la UE/PESC/PCSD, en base a la hoja de ruta del espacio común de la seguridad exterior.
- Desarrollar los mecanismos formales de cooperación y participación de Rusia en las estructuras permanentes de la PCSD, para facilitar su eventual participación en operaciones de interés común.
- Como parte de la revisión del Objetivo Principal 2010 de desarrollo de capacidades militares, identificar las carencias en las mismas que pueden ser cubiertas por las FAS rusas, y programar su empleo en operaciones de gestión de crisis, previa definición de un marco legal y financiero razonable.
- Abrir a Rusia la colaboración en las Cooperaciones Reforzadas y en las Cooperaciones Estructuradas Permanentes que se establezcan, en especial en los «grupos de pioneros» que desarrollen capacidades concretas, con el apoyo de la Agencia Europea de Defensa, aumentando la interoperabilidad.
- Revitalizar la OSCE como marco de debate de la propuesta rusa sobre una nueva arquitectura de seguridad europea, por agrupar a los tres actores clave del área euroatlántica, además de a otros muchos países de la región.
- Devolver a la OSCE su concepto original de seguridad cooperativa, aprovechando sus capacidades de «enfoque global» en gestión de crisis, y negociar en ella la resolución de los «conflictos congelados» del continente.
- Modificar la dimensión humanitaria de la OSCE, orientando las misiones de campo a objetivos concretos, cuantificables y limitados

temporalmente, y ajustar los procedimientos de trabajo de la ODIHR, para apoyar los procesos electorales con normativa y «know-how» en lugar de, en ocasiones, deslegitimar los resultados a posteriori.

- Promover la ratificación definitiva del Tratado FACE modificado, como base de la confianza mutua y por representar la vuelta al espíritu del «Documento de Viena» de 1999.

Para finalizar, recordemos que en el ya mencionado discurso de junio de 2008 en Berlín, el presidente ruso Medvedev expuso un nuevo concepto, que vendría a sustituir al (en sus palabras) obsoleto de «atlantismo», y que definió como la «civilización común euro atlántica», según el cual Rusia y los Estados Unidos son las dos alas de la civilización europea. Dejando aparte el idealismo del concepto, es fácil comprender su trascendencia, ya que las citadas «alas» se expandieron, con las colonizaciones de Siberia y del Oeste norteamericano, hasta alcanzar una frontera común en el otro extremo del mundo, asomándose sobre un Océano Pacífico hacia el que inexorablemente se ha ido desplazando el centro geopolítico del mundo tras el fin de la Guerra Fría.

Por ello, y tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, está en las manos de una Europa unida el asumir su papel de actor global, su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y el apuntalar su liderazgo en el espacio euro atlántico, para aunar esfuerzos con los EEUU y Rusia en la promoción de estabilidad en los llamados por Zbigniew Brzezinski «Balcanes globales» (37) surgidos en el cambio de siglo. De lo contrario, Europa seguirá siendo lo que sus críticos definen como un «gigante económico, enano político, y gusano militar», llamada a jugar un papel irrelevante en el nuevo contexto mundial, e incapaz de ofrecer un valor añadido a sus aliados estratégicos naturales.

BIBLIOGRAFÍA

FISCHER, Sabine. *The EU and Russia: a contested partnership*, Chaillot Paper num. 109, Partnership for effective multilateralism, Ch. 8, EU Institute for Security Studies, May 2008.

(37) «Los nuevos Balcanes globales -el arco crítico comprendido entre el golfo Pérsico y Shenyang- serán tanto menos explosivos cuantos más recursos de las regiones de mayor éxito del mundo sean aprovechados para dar una respuesta común a la amenaza a la seguridad planteada por la agotación de esa vasta región». BRZEZINSKI, Zbigniew, «El dilema de los EEUU», Ediciones Paidós, 2005, pg. 252.

DE LA CÁMARA, Manuel. *European Security and EU-Russian Relations*, Real Instituto Elcano, ARI 76/2009, mayo de 2009.

TRENIN, Dimitri. *Russia's Spheres of Interest, not Influence*, Centre for Strategic and International Studies, «The Washington Quarterly», October 2009.

KOBRINSKAYA, Irina. *Russia and the European Union: a keystone relationship*, Documentos CIDOB Europa 6, noviembre de 2009.

ROBERTS, John. *Russia and the CIS: Energy relations in the wake of the Russia-Ukraine gas crisis*, EU Institute for Security Studies, ISS Opinion, Feb 2009.

BELYI, Andrey V. *La Posición rusa con respecto al Tratado de la Carta de la Energía*, Real Instituto Elcano. ARI n.º 98/2009, 25 de septiembre de 2009.

TRENIN, Dimitri. *Russia and the European Union: redefining strategic partnership*, Chaillot Paper num. 109, Partnership for effective multilateralism, Ch. 9, EU Institute for Security Studies, May 2008.

DUNAY, Paul. *The OSCE in crisis*, Chaillot Paper num. 88, EU Institute for Security Studies, April 2006.

FUENTES MONZONIS-VILLALONGA, Jorge, *Una OSCE para el Siglo XXI*, Real Instituto Elcano, ARI 123/2005, 6 de octubre de 2005.

VARIOS AUTORES, *Russia, the OSCE and European Security*, The EU-Russia Centre Review, Issue XII, 2009.

MORALES HERNÁNDEZ, Javier. *Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas*, Fundación Alternativas-OPEX, Documento de Trabajo 39/2009.