

## La política exterior y de seguridad común de la unión europea en el espacio postsoviético

Francisco José Ruiz González

### Capítulo cuarto

#### Resumen

El papel de la UE en el espacio postsoviético se ha visto perjudicado por su falta de coherencia interna, tanto por la limitada coordinación entre Comisión y Consejo como por las diferentes percepciones sobre esa región de los veintiocho Estados miembros. Además, no se ha planteado una actuación concertada con Rusia en el vecindario común, sino un juego de suma cero que ha obligado a esos países a elegir entre Bruselas y Moscú, disyuntiva que favoreció el surgimiento de la grave crisis de Ucrania. El regreso a una política de bloques en Europa dificulta la respuesta común a conflictos como el de Siria, y plantea serios riesgos en ámbitos como el de la seguridad energética.

#### Palabras clave

UE, Rusia, política europea de vecindad, Asociación Oriental, Ucrania, energía, PESC, PCSD, Siria.

## **Abstract**

*The role of the European Union in the post-soviet space has been harmed by its lack of internal coherence, so much for the limited coordination between the Commission and the Council as for the different perceptions for that region of the Veintiocho member States. Additionally, no coordinated actuation with Russia in the common neighborhood has been promoted, but a zero-sum-game that forced these countries to choose between Brussels and Moscow, a dilemma that favored the emergence of the Ukrainian crisis. The return to a blocks politics of Europe makes more difficult the common response to conflicts as that of Syria, and raises serious risks in areas as energy security.*

## **Key words**

*European Union, Russia, European Neighborhood Policy, Eastern Partnership, Ukraine energy, CFSP, CSDP, Syria.*

## Introducción

A la hora de abordar el estudio de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la UE en su vecindario oriental, y con objeto de enmarcar conceptualmente el análisis, surge como primera cuestión el determinar qué entendemos por Europa, ya que como afirman Booth y Wheeler:<sup>1</sup>

*«Hoy en día, identificar Europa es algo mucho más complejo que mirar un mapa: la política es más importante que la geografía. El modo en que se decida definir Europa tendrá un significativo impacto sobre cómo se percibe tanto la seguridad en Europa como sus relaciones con el mundo exterior».*

Efectivamente, aunque Europa es un concepto claro desde un punto de vista geográfico, varía notablemente si para definirla se emplean otros factores políticos, históricos o sociales.<sup>2</sup> Para unificar criterios, Calduch propone estudiar la acción exterior de la UE bajo cinco áreas funcionales: demográfica y social, económica, político-diplomática, de seguridad y defensa, y cultural.<sup>3</sup>

El área político-diplomática es la más vinculada a la PESC (sin obviar la importancia de la economía, tanto más en el caso de la UE), mientras que la de seguridad y defensa se corresponde con la política común de seguridad y defensa (PCSD), subordinada a la PESC. En consecuencia, el presente capítulo se centrará en esas dos áreas funcionales, con un enfoque propio de los estudios de seguridad internacional.

A su vez, una visión ampliada de la Europa de la seguridad incluiría a los 54 estados euroasiáticos partícipes de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el espacio de Lisboa a Vladivostok que contiene tanto a la UE como a zonas geográficamente no europeas (el 95% de Turquía, el Asia Central, o el Cáucaso sur).

En lo relativo a Turquía, ha sido miembro de la OTAN desde 1952 y de la OSCE desde 1972, es candidata al ingreso en la UE, y está implicada en todos los problemas de seguridad del Oriente Próximo (como la guerra de Siria), por lo que necesariamente es uno de los actores a considerar.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> V. Booth, K. y Wheeler, N.: «Contending philosophies about security in Europe», en McInnes (ed.): *Security and Strategy in the new Europe*, Londres: Routledge, 1992, p. 5.

<sup>2</sup> V. Wallace, W.: *The transformation of Western Europe*, Londres: Pinter Publishers Ltd., 1990, pp. 7-35.

<sup>3</sup> Calduch Cervera, R.: «Introducción», en Calduch Cervera (coord.): *Las fronteras exteriores de la UE*, Monografía del CESEDEN 105, febrero de 2008, 14. Recuperado de: <[http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/monografias/ficheros/104\\_LAS\\_FRONTERAS\\_EXTERIORES\\_DE\\_LA\\_UNION\\_EUROPEA..pdf](http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/monografias/ficheros/104_LAS_FRONTERAS_EXTERIORES_DE_LA_UNION_EUROPEA..pdf)>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

<sup>4</sup> Sobre el papel de Turquía en la seguridad europea, v. Gasparini, G. (ed.): «Turkey and European Security», IAI-TESEV Report, febrero de 2007. Recuperado de: <<http://home>>.

Por lo que respecta a las cinco repúblicas centroasiáticas, dada su lejanía geográfica y el relativamente bajo nivel de implicación de la PESC en esa zona no serán tomadas en consideración en este análisis, salvo cuando se haga referencia a las iniciativas de cooperación multinacional en el espacio postsoviético.

En el caso del Cáucaso sur, se trata de tres antiguas repúblicas soviéticas (Georgia, Azerbaiyán y Armenia) incluidas tanto en la PEV como en la Asociación Oriental de la UE, por lo que constituirán el núcleo del objeto de estudio junto a los otros tres países de la asociación (Bielorrusia, Ucrania y Moldavia), y al actor hegemónico en la región, la Federación de Rusia.

En lo relativo a la estructura, el capítulo se divide en tres partes diferenciadas:

- Una primera en la que se resumen las principales tendencias geopolíticas del espacio postsoviético, en especial sus dinámicas de cooperación y enfrentamiento, para clarificar a qué realidad debe hacer frente la UE.
- Una segunda en la que se estudia en profundidad la PESC y la PCSD de la UE en esos países desde el final de la guerra fría, con una breve proyección hacia zonas de interés común como el Oriente Próximo (Turquía y Siria).
- Y una tercera en la que, antes de extraer conclusiones, se evaluarán en perspectiva las tendencias de la interacción de la UE con la región y las posibles medidas prácticas para optimizarla, en el marco de la actual crisis en Ucrania.

### **Una breve aproximación geopolítica al espacio postsoviético**

A grandes rasgos, las quince antiguas repúblicas soviéticas se pueden agrupar en cuatro bloques. El primero incluye a las bálticas (Estonia, Letonia y Lituania). Conquistadas por Rusia a lo largo del siglo XVIII, recuperaron su independencia tras la I Guerra Mundial. En 1940 fueron invadidas por la Unión Soviética, y formaron parte de ella hasta 1991. No se incorporaron a la Comunidad de Estados Independientes (CEI), y en 2004 entraron como miembros de pleno derecho tanto en la UE como en la OTAN.

En segundo lugar, los estados de Asia Central. Conquistados por Rusia en la segunda mitad del siglo XIX, la independencia de 1991 fue para ellos sobrevenida, ya que no deseaban la desaparición de la URSS. Aunque todos se incorporaron a la CEI, han adoptado diferentes paradigmas en su política exterior: aislacionismo de Turkmenistán; integración en las ini-

---

[ku.edu.tr/~syilmaz/doc/09.pdf](http://ku.edu.tr/~syilmaz/doc/09.pdf). [Último acceso: 1 de mayo de 2014]

ciativas rusas de Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán; y rumbo errático de Uzbekistán, en función de las decisiones del presidente Islam Karimov.

En tercer lugar, las repúblicas fronterizas con la UE (Moldavia, Ucrania y Bielorrusia). Se trata de las naciones eslavo-orientales (salvo Moldavia, étnicamente rumana), que formaron parte del Rus de Kiev en el periodo 884-1240, y que fueron reintegradas a Rusia en los siglos XVII-XVIII, principalmente a costa de los polaco-lituanos. Precisamente fueron los dirigentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia los que acabaron en 1991 con la URSS, sin contar inicialmente con las restantes repúblicas.

Por último, las repúblicas del Cáucaso sur, conquistadas por los zares en la primera mitad del siglo XIX y de gran diversidad étnico-religiosa: Georgia, caucásica y cristiana (de la Iglesia ortodoxa y apostólica georgiana); Armenia, indoeuropea y cristiana (de la Iglesia apostólica armenia); Azerbaiyán, altaica y musulmana (85% de chiíes y 15% de suníes). Los georgianos participaron en la CEI de 1993 a 2009, mientras que armenios y azerbaiyano, enemigos irreconciliables por el conflicto de Nagorno-Karabaj, han sido siempre miembros.

En el anexo se incluye una tabla resumen de los principales indicadores geopolíticos de Rusia y de los seis países de la Asociación Oriental.

### *Las disputas fronterizas y legales de carácter político*

De entrada, cabe destacar que en el centro y este de Europa los movimientos de fronteras han sido tan frecuentes que ningún país puede afirmar con rotundidad dónde comienzan y acaban sus límites, lo que abre la puerta a interpretaciones revisionistas. Todo ello se agrava por la *adicción* de la URSS a cambiar sus fronteras internas, con el objetivo de tamizar las diferencias étnicas bajo el manto ideológico del comunismo.

Por lo que respecta a la frontera entre la UE y los países de la región, en 1945 Polonia (que aumentó su territorio en el oeste a costa de Alemania) se vio obligada a ceder su *Kresy* (tierras fronterizas, en polaco) oriental a la URSS, un total de 135.000 km<sup>2</sup> que en el periodo de entreguerras estaban poblados por cinco millones de ucranianos, tres millones y medio de polacos, un millón y medio de bielorrusos, y 1,3 millones de judíos.

A pesar de la pertenencia de Lvov a la región de Galitzia (corazón histórico de Polonia), los aliados finalmente aceptaron el propósito soviético de desviar la «Línea Curzon» para incluir esa ciudad y su región en la URSS. Eso motivó la deportación desde Ucrania de unos 750.000 polacos, a diferencia de lo ocurrido en Bielorrusia y Lituania donde las autoridades los retuvieron para evitar el despoblamiento del campo.

Precisamente las regiones ucranianas del *Kresy* lideraron las revueltas contra el expresidente Viktor Yanukovich, pero el evidente respaldo de

Varsovia a las mismas es, en cierto modo, inexplicable desde un punto de vista histórico. El ideario ultranacionalista de esa zona tiene origen en su pertenencia al Imperio austrohúngaro entre 1795 y 1918, año en que se formó la «República Nacional de Ucrania Occidental», de efímera existencia ya que fue conquistada por los polacos en 1919.

De hecho, la Organización de Nacionalistas Ucranianos de Stepan Bandera, cuyos símbolos eran predominantes en el Euromaidán, es considerada responsable del asesinato de 150.000 polacos en Ucrania occidental durante la ocupación nazi. El ideario del partido Libertad está dirigido por igual contra Polonia y Rusia, además de contra otras minorías nacionales como los húngaros de la Transcarpatia, los rumanos de la Bukovina norte, o los judíos ucranianos supervivientes al Holocausto.

Más al este, en 1991 se decidió que las fronteras internacionales entre Rusia, Ucrania y Bielorrusia coincidiesen con las fronteras administrativas de esas tres repúblicas soviéticas, de acuerdo con el principio jurídico del *uti possidetis iure*.<sup>5</sup> En principio, eso no suponía un problema ya que estaba previsto que la CEI mantuviese unas fuerzas armadas unificadas y el rublo como divisa común. Sin embargo, cuando esos planes fracasaron<sup>6</sup> y cada nuevo Estado independiente comenzó a ir por libre, la cuestión de las fronteras resurgió.

En el caso de Bielorrusia, sus buenas relaciones con Moscú han evitado todo conflicto, pero en el caso de Ucrania inmediatamente se cuestionó el dominio de Kiev sobre Crimea, dada la pertenencia histórica de esa península a Rusia desde 1784 hasta 1954, año en que el dirigente soviético Nikita Jruschov decidió regalársela a Ucrania en conmemoración del 300 aniversario del Tratado de Perieslav.

Por ello, la Duma rusa declaró nula la transferencia el 21 de mayo de 1992, decisión llevada por Ucrania al Consejo de Seguridad de la ONU. En su sesión de 20 de julio de 1993, y tras una declaración del Gobierno ruso por la que, desmarcándose de la actitud de su Parlamento, reconocía que el conflicto debía resolverse mediante el diálogo político y el respeto a las normas internacionales, el Consejo de Seguridad reafirmó el derecho de Ucrania a su integridad territorial.

Sin embargo, el parlamento de Crimea había declarado su independencia el 5 de mayo de 1992, adoptando una constitución secesionista que

<sup>5</sup> En latín «como poseías, poseerás», por el que las partes conservan provisionalmente el territorio ocupado al final de un conflicto, hasta acordar los límites definitivos. V. Shaw, M. M.: «Peoples, Territorialism and Boundaries», en *European Journal on International Law*, 1997, pp. 491-507. Recuperado de: <<http://ejil.oxfordjournals.org/content/8/3/478.full.pdf>>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

<sup>6</sup> V. Kubicek, P.: «The Commonwealth of Independent States: an example of failed regionalism», en *Review of International Studies*, Cambridge University Press, vol. 35, 2009, pp. 237-256.

no llegó a entrar en vigor, pero que fue recuperada por Meshkov al ser elegido presidente de la región en enero de 1994. En mayo de ese año se volvió a proclamar la independencia, pero en 1995 la Rada ucraniana derogó definitivamente la constitución de 1992 y otorgó a Crimea un estatuto de autonomía, estatus legal que se mantuvo hasta la declaración de independencia de la península y posterior unión a Rusia en marzo de 2014.<sup>7</sup>

A la tensión por Crimea se unieron las disputas por el reparto de la Flota Soviética del Mar Negro y el uso de su base principal, Sebastopol. La cuestión se resolvió con el Tratado de Paz y Amistad de 1997,<sup>8</sup> por el que Ucrania se quedaba con el 18,3% de la flota y obtenía la condonación de su deuda con Rusia por el 31,7% restante que inicialmente reclamaba. También mantenía su soberanía sobre Sebastopol, pero con la obligación de alquilar las instalaciones a Rusia por un período de veinte años.<sup>9</sup>

Ese periodo de distensión entre las dos grandes naciones eslavo-orientales se vio también favorecido por el acceso de Ucrania como Estado no nuclear al Tratado de No Proliferación (TNP), tras renunciar al armamento nuclear de la URSS basado en su territorio. Para ello, en la Cumbre de Budapest de la OSCE del 5 y 6 de diciembre de 1994 Estados Unidos, Rusia y el Reino Unido ofrecieron garantías a Kiev sobre su integridad territorial, además de fondos para financiar su desarme nuclear.<sup>10</sup>

### ***Las disputas fronterizas de carácter militar y los «conflictos congelados»***

Si en los casos mencionados en epígrafe anterior las fronteras permanecieron estables (al menos hasta la actual crisis de Ucrania) y se neutralizaron las crisis, en otros casos del espacio postsoviético las disputas territoriales devinieron en auténticos conflictos armados, con resultado de unos 150.000 muertos.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> V. Bowring, B.: «The Crimean autonomy: Innovation or anomaly?» en Weller y Wolff (eds.): *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Nueva York: Routledge, 2005, pp. 75-97.

<sup>8</sup> V. Felhenguier, T.: *Ukraine, Russia and the Black Sea Fleet accords*, WWS Case Study 2/99, Princeton University. Recuperado de: <<http://www.princeton.edu/research/cases/ukraine.pdf>>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

<sup>9</sup> V. Sherr, J.: «Russia-Ukraine Rapprochement? The Black Sea Accords», en *Survival*, vol. 39, núm. 3, otoño de 1999, pp. 33-50.

<sup>10</sup> V. Garnett, S. W.: «Ukraine's decision to join the NPT», en *Arms Control Today*, vol. 25, núm. 1, enero de 1995, pp. 7-12; y Dubinin, Y.: «Ukraine's Nuclear Ambitions: Reminiscences of the Past», en *Russia in Global Affairs*, 13 de abril de 2004. Recuperado de: <[http://eng.globalaffairs.ru/number/n\\_2913](http://eng.globalaffairs.ru/number/n_2913)>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

<sup>11</sup> V. Blanc Artemir, A.: *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Valencia: Tirant lo Blanc, 2004, p. 23.

En primer lugar cabe citar el conflicto del Transnistria.<sup>12</sup> Las fronteras administrativas de la RSS de Moldavia entre 1945 y 1991 no se correspondían con ninguna entidad histórica conocida, ya que a la región étnicamente rumana entre los ríos Prut (al oeste) y Dniéster (al este) los bolcheviques habían añadido en 1945 la ribera izquierda del Dniéster, con una fuerte presencia de eslavos (ucranianos y rusos).

El movimiento independentista de los rumanos étnicos provocó una fuerte resistencia en el Transnistria, ante el temor de que Moldavia quisiera reunificarse con Rumanía (como ocurrió en el periodo entre las guerras mundiales). A ello se añadía un factor económico, ya que esa zona, con tan solo un 12% del territorio de Moldavia y un 17% de su población, concentraba en la época el 35% de su PIB.<sup>13</sup> Por ello, incluso los rumanos étnicos (un 40% de los habitantes de la ribera izquierda) apoyaron la proclamación de la República Moldava del Transnistria, con capital en Tiraspol.

El intento de Chisinau de reconquistar esa zona provocó una breve guerra civil en 1992, que se saldó con la victoria secesionista y unas 1.500 muertes. Por lo que respecta al papel de Rusia, el 14.º Ejército impulsó un alto el fuego en julio de 1992, tras frenar la ofensiva de las tropas moldavas.<sup>14</sup> Esas fuerzas, reducidas a unos 1.400 efectivos, han permanecido hasta la actualidad en el Transnistria, lo que garantiza la defensa de los intereses de Rusia en la zona.

En lo referente al Cáucaso sur, en Georgia se reprodujo el mismo patrón: ante las intenciones de Tiflis de independizarse de la URSS, Osetia del Sur (de etnia indoeuropea en lugar de caucásica) proclamó su soberanía para reunificarse con Osetia del Norte (parte de Rusia). En enero de 1991 comenzó una guerra que causó unos 1.800 muertos y finalizó con la derrota georgiana y la firma de los Acuerdos de Dagomys en mayo de 1992, con Rusia como garante.<sup>15</sup>

Por otra parte, en febrero de 1992 el gobierno de Tiflis reinstauró la constitución de 1921, lo que anulaba la autonomía de la región noroccidental

<sup>12</sup> Para un estudio de las causas polemológicas de este conflicto, v. Cojocar, N.: «Nationalism and identity in Transnistria», en *The European Journal of Social Science Research*, vol. 19, núm. 3 y 4, 2006, pp. 261-272; y Waters, T.: «Russian peacekeeping in Moldova: Source of stability or neo-imperialist threat?», en Mackinley y Cross: *Regional peacekeepers: The paradox of Russian peacekeeping*, Nueva York: United Nations University, 2003, pp. 133-136.

<sup>13</sup> V. King, C.: «The Benefits of Ethnic War: Understanding Eurasia's Unrecognized States», en *World Politics*, núm. 53, 2001, pp. 524-552.

<sup>14</sup> Sobre el papel ruso en este conflicto, ver Ozhiganov, E.: «The Republic of Moldova: Transdniéster and the 14th Army», en Arbatov (ed.): *Managing conflict in the former Soviet Union. Russian and American perspectives*, Boston: Center for Science and International Affairs Harvard University, 1997, pp. 147-148.

<sup>15</sup> Sobre esta cuestión, v. Mark, D. E.: «Eurasia Letter: Russia and the New Transcaucasus», en *Foreign Policy*, núm. 105, invierno de 1996 y 1997, pp. 141-159.

de Abjasia. En consecuencia, los abjasios (de etnia caucásica como los georgianos pero de religión musulmana, y que solo representaban entonces el 17% de la población de la región), declararon su independencia el 23 de julio de 1992, lo que dio inicio a un cruento enfrentamiento armado que finalizó con la victoria de los secesionistas.

En diciembre de 1993 se alcanzó un acuerdo de alto el fuego con la mediación de la ONU y de Rusia, y en junio de 1994 se desplegaron en Abjasia tropas de paz de la CEI (que en realidad eran exclusivamente rusas).<sup>16</sup> La situación en Osetia del Sur y Abjasia, a pesar de producirse diversos episodios de escalada de tensiones, quedó básicamente *congelada* hasta la guerra ruso-georgiana del verano de 2008.

También en el Cáucaso sur se produjo otro conflicto por el control del enclave de Nagorno-Karabaj. Se trata de una región de mayoría étnica armenia que había sido asignada administrativamente por la URSS a Azerbaiyán. En el periodo 1991-92 Bakú lanzó una ofensiva contra los separatistas, pero los armenios contraatacaron y en 1993 y 1994 reconquistaron Nagorno-Karabaj, además de ocupar los siete distritos que lo rodean (en total un 20% del territorio azerbaiyano).<sup>17</sup>

En torno a 600.000 azeríes fueron desplazados y unas 25.000 personas murieron antes de la imposición de un alto el fuego (auspiciado por Rusia) el 5 de mayo de 1994.<sup>18</sup> Ese acuerdo sigue actualmente en vigor, ya que el conflicto no ha podido resolverse a pesar de los esfuerzos de mediación internacional, en el marco del Proceso de Minsk de la OSCE. Rusia mantiene en Armenia la 102.ª Base Militar con unos 5.000 efectivos, y se encarga de la vigilancia de las fronteras de ese país con Turquía e Irán.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> El presidente georgiano Shevardnadze intentó que participasen tropas occidentales, posibilidad rechazada por Reino Unido y Francia, mientras que el presidente Clinton apoyó la misión de la ONU (pero sin aportar efectivos), y planteó que las tropas rusas fueran excluidas (condición irreal ya que Moscú la vetaría en el Consejo de Seguridad). Kozhokin E. M.: «Georgia-Abkhazia», en Azrael y Payin (eds.): *US and Russia policy making with respect to the use of force*, RAND Center for Russian and Eurasian Studies, 1995, pp. 81-82. Recuperado de: <[http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf\\_proceedings/2007/CF129.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf_proceedings/2007/CF129.pdf)>. [Último acceso: 2 de mayo de 2014].

<sup>17</sup> Sobre este conflicto, v. Miller, N. W.: «Nagorno Kabarakh: A war without peace», en Eichensehr y Reisman (eds.): *Stopping Wars and making peace: Studies in International intervention*, Leiden: Koninklijke, 2009, pp. 43-63.

<sup>18</sup> Blanc Artemir, A.: *Conflictos territoriales, interétnicos...*, op. cit., p. 188.

<sup>19</sup> Para algunos autores la implicación de Rusia en este conflicto ha sido meramente simbólica, lo que no ha impedido que sea contemplada, en general, como más proarmenia que proazerbaiyana. Kuzmicheva, L.: «Unresolved conflicts in the common neighborhood: a comparative analysis of EU and Russian policies», en SPES Policy Papers, 13 de enero de 2011. Recuperado de: <[http://www.iepberlin.de/fileadmin/website/09\\_Publikationen/SPES\\_Policy\\_Papers/SPES\\_Policy\\_Paper\\_2011\\_Larisa\\_KUZMICHEVA.pdf](http://www.iepberlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/SPES_Policy_Papers/SPES_Policy_Paper_2011_Larisa_KUZMICHEVA.pdf)>. [Último acceso: 21 de mayo de 2014].

*El impacto de las «revoluciones de colores»  
en el espacio postsoviético*

El espacio postsoviético permaneció relativamente estable a partir de 1994, a pesar de la perpetuación de los *conflictos congelados*. Sin embargo, y al igual que algunos mandatarios justificaron el aplastamiento de la oposición política como parte de la lucha contra el terrorismo tras los atentados del 11-S de 2001, en la zona que nos ocupa surgieron opositores oportunistas que, para alcanzar el poder, recabaron el apoyo de Occidente presentándose como movimientos reformistas de valores democráticos.

Esa tendencia se materializó en las llamadas «revoluciones de colores», la primera de las cuales dio comienzo tras las elecciones legislativas de Georgia el 2 de noviembre de 2003. Las sospechas de fraude llevaron a la destitución del presidente Shevardnadze el 23 de noviembre por la Revolución de las Rosas liderada por Mijail Saakashvili, convertido en el nuevo presidente en enero de 2004.<sup>20</sup>

Las revueltas fueron financiadas por el magnate estadounidense George Soros<sup>21</sup> y, aunque inicialmente Rusia no se sintió amenazada por el cambio de régimen, la intención de Saakashvili de solicitar el ingreso en la OTAN, y sus primeros intentos de restaurar la soberanía de Tiflis sobre Osetia del Sur y Abjasia, rompiendo los acuerdos de paz de los años 90,<sup>22</sup> hicieron al Kremlin percibir esa revolución y las que la sucederían como interferencias occidentales en su espacio de especial interés.

La situación se agravó cuando a mediados de noviembre de 2003, en plena Revolución de las Rosas, el Gobierno ruso presentó el Memorando Kozak para resolver el conflicto del Transnistria, por el que Moscú desechara el concepto de igualdad soberana entre Chisinau y Tiraspol mantenido hasta entonces, pero Occidente consideró el plan alargaría la presencia

<sup>20</sup> V. Mitchell, L.: «Georgia's Rose Revolution», en *Current History*, octubre de 2004. Recuperado de: <<http://www.usip.org/sites/default/files/sr167.pdf>>; y Kandelki, G.: «Georgia's Rose Revolution: an participant's perspective», en *Special Report*, núm. 167, Washington D. C.: US Institute of Peace, julio de 2006. Recuperado de: <<http://www.usip.org/files/resources/sr167.pdf>>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

<sup>21</sup> V. «Soros Downplays Role in Georgia Revolution», *The Associated Press* (31 de mayo de 2005). Recuperado de: <<http://www.armeniandiaspora.com/showthread.php?Veintiocho775-Soros-Downplays-Role-in-Georgia-Revolution>>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

<sup>22</sup> V. Leonard, M. y Grant, C.: «Georgia and the EU: Can Europe's neighbourhood policy deliver?», en *Centre for European Reform Policy Brief*, septiembre de 2005, núm. 5. Recuperado de: <<http://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2005/georgia-and-eu-can-europes-neighbourhood-policy-deliver>>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

militar rusa en Moldavia hasta 2020, y que Transnistria controlaría de facto todo el Estado.<sup>23</sup> Por ello, el presidente moldavo Voronin acabó por rechazarlo, lo que causó el resentimiento de la diplomacia rusa.

Por lo que respecta a Ucrania, la interferencia de Rusia en su política interna, apoyando a Viktor Yanukovich (heredero político del presidente Kuchma), que venció en las presidenciales de 2004 a Viktor Yuschenko en unos comicios marcados por múltiples irregularidades, la dejó en una difícil situación cuando la presión popular de la llamada «Revolución Naranja» obligó a la repetición de las elecciones en 2005, en las que finalmente triunfaron los supuestos reformistas.<sup>24</sup>

El impacto producido en Rusia por los sucesos en Ucrania<sup>25</sup> tuvo como consecuencia el recurso cada vez más frecuente a medidas de presión: mantenimiento de presencia militar en los países vecinos; ofrecimiento de pasaportes a residentes en otros Estados,<sup>26</sup> lo que les convierte en ciudadanos rusos cuya defensa es un interés esencial para la Federación; bloqueos comerciales<sup>27</sup> y amenazas de repatriación de los trabajadores foráneos que se encuentran en Rusia; y distintos precios de los suministros energéticos basados en criterios políticos.

### ***La cuestión de los suministros energéticos y las «guerras del gas»***

Precisamente esta última cuestión de la energía ha sido uno de los ámbitos en los que el enfrentamiento entre Rusia y Ucrania tras la Revolución Naranja se reflejó con mayor claridad, con graves consecuencias para los países de la UE.

<sup>23</sup> Popescu N.: «The EU in Moldova-Setting conflicts in the neighbourhood», en EUISS Occasional Paper, núm. 60, octubre de 2005, p. 30. Recuperado de: <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ60.pdf>>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

<sup>24</sup> Lazarevic, D.: «NATO Enlargement to Ukraine and Georgia: old wine in new bottles?», en Connections: The quarterly journal, Partnership for Peace Consortium of Defence Academies and Security Studies Institute, 2009, p. 50.

<sup>25</sup> Gleb Pavlovski, politólogo consejero de la Administración presidencial, describió la Revolución Naranja como «una catástrofe muy útil para Rusia, aprendimos mucho». Popescu, N. y Wilson A.: The limits of enlargement-lite: European and Russian power in the troubled neighbourhood, ECFR, junio de 2009, p. 29. Recuperado de: <[http://ecfr.3cdn.net/66e95c3cd50b72d59a\\_87m6y59xi.pdf](http://ecfr.3cdn.net/66e95c3cd50b72d59a_87m6y59xi.pdf)>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

<sup>26</sup> V. Artman V. M.: «Passport Politics: Passportization and Territoriality in the de facto States of Georgia», University of Oregon, junio de 2011. Recuperado de: <[https://scholarsbank.uoregon.edu/xmlui/bitstream/handle/1794/11506/Artman\\_Vincent\\_M\\_ma2011sp.pdf?sequence=1](https://scholarsbank.uoregon.edu/xmlui/bitstream/handle/1794/11506/Artman_Vincent_M_ma2011sp.pdf?sequence=1)>. [Último acceso: 2 de mayo de 2014].

<sup>27</sup> V. Elvestad C. y Nilssen F.: «Restricting imports to the Russian food market: simply an act of protectionism?», en Post-Communist Economies, vol. 22, núm. 3, 2010, pp. 267-282.

En el caso del gas natural, Rusia dispone de las segundas mayores reservas probadas del mundo con 32.900 bcm<sup>28</sup> y es la segunda mayor productora con 592 bcm. Por el contrario, Ucrania solo dispone de unas reservas probadas de 600 bcm y produce 18,6 bcm al año, que no cubren ni de lejos los 49,6 bcm de su consumo.<sup>29</sup>

En la época de la URSS el gas que consumía Ucrania procedía principalmente de Turkmenistán, a través de la red centralizada de gaseoductos. Entre 1992 y 2005 se mantuvo la ficción de ese suministro directo, sin tener en cuenta el tránsito por la red rusa de gaseoductos de Gazprom.<sup>30</sup> Tras la llegada al poder de Yuschenko, Rusia dejó claro que no seguiría vendiendo gas a Ucrania al mismo precio subsidiado de su mercado interno, además de que Ucrania y Turkmenistán ya no podrían establecer sus propios contratos de suministro sin contar con el país de tránsito.<sup>31</sup>

Dado que Kiev rechazó el nuevo precio fijado por Moscú, el 1 de enero de 2006 Rusia cortó el suministro de gas a Ucrania. El problema era que los gaseoductos ucranianos no solo trasportaban el gas consumido en ese país, sino también el 80% de todo el gas que Rusia exportaba a la UE. El consorcio ucraniano Naftogaz optó por robar el gas en tránsito, trasladando un problema bilateral a los clientes europeos de Gazprom. La crisis finalizó el 4 de enero, cuando se fijó un precio de 95 dólares americanos por 1.000 m<sup>3</sup>, resultado de la combinación en el suministro de gas ruso y de gas turkmeno.

Cabe destacar que como parte del mismo acuerdo también aumentaron las tarifas de tránsito que Rusia paga a Ucrania por enviar su gas a Europa, de 1,09 a 1,6 dólares americanos (por 1.000 m<sup>3</sup> cada 100 km). Eso fue una constante en los años posteriores, ya que con cada subida del precio del gas ruso se producía una subida de las tarifas de tránsito, como se recoge en la tabla 1:

<sup>28</sup> Billion Cubic Meters: miles de millones de metros cúbicos en terminología anglosajona, medida habitual para las reservas, producción y consumo de gas.

<sup>29</sup> Datos del BP Statistical Review of World Energy June 2013. Recuperado de: <[http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical\\_review\\_of\\_world\\_energy\\_2013.pdf](http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf)>. [Último acceso: 2 mayo 2014].

<sup>30</sup> V. Roberts J.: «Russia and the CIS: Energy relations in the wake of the Russia-Ukraine gas crisis», en EUISS opinion, febrero de 2009, p. 1. Recuperado de: <[http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Russia\\_and\\_the\\_CIS.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Russia_and_the_CIS.pdf)>. [Último acceso: 2 de mayo de 2014].

<sup>31</sup> «Vladimir Putin informó a Kiev de que en enero de 2006 Gazprom subiría el precio de 50 a 180 dólares por cada 1.000 m<sup>3</sup>. A pesar de que Rusia proclamó que sus acciones estaban basadas exclusivamente en criterios de mercado, el hecho de que Gazprom no subiera el precio a Bielorrusia o al Transnistria revelaba los motivos políticos subyacentes en la decisión». Donaldson, R. H. y Noguee, J. L.: *Russia: changing systems, enduring interests*, Armonk: M. E. Sharpe, 2009, p. 175.

Año	Precio 1.000 m <sup>3</sup> gas	Tarifa de Tránsito
2005	50 \$	1,09 \$
2006	95 \$	1,6 \$
2007	130 \$	1,6 \$
2008	179,5 \$	1,7 \$
2009	259 \$	1,7 \$
2010	305 \$ ENE-MAR 230-240\$ resto del año	2,78 \$

Tabla 1: precio del gas ruso y tarifa de tránsito en Ucrania 2005-2010

Fuente: Ukraine 2010 Transformation Report-Eastern Institute

La confluencia de los precios del gas pagados por Ucrania con los pagados por la UE fue por tanto progresiva hasta 2008. Ese año, y sin duda bajo la influencia del apoyo prestado por el Gobierno de Yushenko a Georgia en su guerra contra Rusia, así como por la subida del precio del gas abonado por la UE (que alcanzó los 418,9 dólares americanos), Rusia comenzó a pagar precios más altos a los centroasiáticos, lo que según Moscú justificaba una subida del precio de la parte de gas turkmeno que suministraba a Kiev.

El día 31 de diciembre Naftogaz rechazó la oferta de Gazprom (subir de 179,5 a 250 dólares americanos por cada 1.000 m<sup>3</sup>), y Gazprom amenazó a Naftogaz con una subida hasta la *tarifa europea* de 418,9 dólares americanos si no se saldaban todas las deudas ucranianas y se firmaba un acuerdo a largo plazo. Ante la falta de acuerdo, el 5 de enero de 2009 el entonces primer ministro Putin ordenó cortar por completo el suministro de gas a Ucrania, manteniendo los envíos a través de su territorio a la UE.

Como en 2006, Naftogaz comenzó a sustraer el gas en tránsito, por lo que el suministro se interrumpió por completo el día 6, dejando a la Europa oriental literalmente congelada dadas las bajísimas temperaturas. La UE mandó el día 9 observadores a Ucrania para comprobar que el gas enviado por Rusia no se desviaba, y el día 10 se firmó un acuerdo a tres bandas para reanudar los suministros. Sin embargo, y por discrepancias sobre unas cláusulas adicionales que quería incluir Ucrania, no fue hasta el 20 de enero cuando se normalizó la situación, tras 13 días de corte total.

El acuerdo fue firmado por los primeros ministros Putin y Yulia Timoshenko, lo que a esta última le costaría en 2011 una condena de siete años de cárcel bajo el cargo de abuso de poder. Se trata de un contrato a largo plazo (diez años) para evitar las disputas producidas cada invierno, tomando como precio base de referencia a partir de enero de 2009 un precio de 450 dólares americanos por cada 1.000 m<sup>3</sup>.

Cuando en los años siguientes la UE, debido a la crisis económica, redujo la demanda de gas ruso, los precios bajaron para todos menos para Ucrania, que además se veía obligada por contrato a importar una cantidad mínima (42 bcm al año, por la cláusula *take or pay*). Como consecuencia, el PIB ucraniano cayó un 15% tan solo en 2009, y tras las elecciones presidenciales de 2010 el nuevo gobierno de Viktor Yanukovich intentó infructuosamente renegociar las condiciones de suministro.

### *Iniciativas de cooperación regional en el espacio postsoviético*

La inestabilidad geopolítica del espacio postsoviético, puesta de manifiesto en los anteriores epígrafes, se explica por el evidente fracaso de las iniciativas de cooperación surgidas tras la desaparición de la URSS, siendo la CEI la más representativa por su nivel inicial de ambición.

En el ámbito de la seguridad, se pretendió formar unas fuerzas armadas comunes para lo cual, bajo la autoridad del Consejo de ministros de Defensa de la CEI, se creó una estructura de mando permanente, el Cuartel General de las Fuerzas Armadas de la CEI, ubicado en el antiguo Cuartel General del Pacto de Varsovia en Moscú. Sin embargo, ese proyecto naufragó, y en diciembre de 1993 fue reemplazado por un Cuartel General de Coordinación de la Cooperación Militar de la CEI.<sup>32</sup>

El componente militar de la CEI era el Tratado de Seguridad Colectiva (TSC), firmado el 15 de mayo de 1992 en Tashkent por Armenia, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, con una vigencia de cinco años. Precisamente ese mismo mes de mayo Rusia había creado sus propias fuerzas armadas, una vez que constató que los demás países de la CEI no estaban dispuestos a mantener unas fuerzas únicas.<sup>33</sup> Azerbaiyán y Georgia se sumaron al TSC en 1993, mientras que Bielorrusia lo hizo en 1994 (Ucrania y Moldavia siempre se han mantenido fuera).

El artículo 4 del TSC pasa por ser el más importante, ya que establece que una agresión contra cualquiera de los signatarios sería considerada como una agresión contra todos, que le prestarán toda la ayuda necesaria, incluso militar.<sup>34</sup> Inicialmente, por tanto, se intentó articular un modelo de seguridad colectiva en la región, pero la multiplicación de conflictos lo desbordó rápidamente y Rusia se vio obligada a regresar a los paradigmas del realismo, adoptando una estrategia de primacía a nivel regional.

<sup>32</sup> Vozzhenikov, A. V. y Alkhlayev, S. M.: «The evolution of CIS military-political cooperation», en *Military Thought*, enero de 2007, p. 3.

<sup>33</sup> Al respecto, v. Greco E.: «Third party peace-keeping and the interaction between Russia and the OSCE in the CIS area», en Bothe, Ronzitti y Rosas (eds.): *The OSCE in the maintenance of peace and security*, La Haya: Kluwer Law International, 1997, p. 269.

<sup>34</sup> Blanc Artemir, A.: *La herencia soviética*, Madrid: Tecnos, 2004, p. 47.

Una prueba de ese fracaso fue el surgimiento del GUAM, acrónimo formado por las siglas de Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia. Esa organización se constituyó de un modo informal en 1997, coincidiendo con la firma del citado Tratado de Paz y Amistad entre Rusia y Ucrania<sup>35</sup>, y se trataba de un *caucus* dentro de la CEI que agrupaba a las antiguas repúblicas soviéticas más próximas a Occidente, y que además habían perdido la soberanía de parte de su territorio tras la desaparición de la URSS.

En junio de 2001 se firmó en Yalta la Carta de la organización, a la que se había incorporado Uzbekistán en 1999 (convirtiéndose en el GUUAM), y a sus reuniones se invitó a vecinos como Polonia y Lituania, pero nunca se hizo lo mismo con Rusia, reafirmando su carácter de contrapeso a la influencia del Kremlin en la zona.<sup>36</sup>

Por otra parte, desde comienzos de la presidencia de Putin en el año 2000 Rusia asumió la ineficacia de las mencionadas organizaciones (como la CEI y el TSC), y se propuso modificarlas para convertirlas en una auténtica herramienta de su política exterior y de seguridad, configurando un polo de poder aislado que incluya a los países más proclives a apoyar sus posiciones.

En el ámbito de la seguridad, y ante el declive del TSC (en 1999 Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán abandonaron el tratado, uniéndose a sus socios del GUUAM Moldavia y Ucrania que nunca lo suscribieron), este se transformó en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) con la firma de su Carta en octubre de 2002, integrando a Rusia, Bielorrusia, Armenia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán, a los que se uniría Uzbekistán tras abandonar el GUUAM en 2005.<sup>37</sup>

En el plano económico, y partiendo de la Unión Aduanera dentro de la CEI acordada por Rusia, Bielorrusia y Kazajistán en 1996, en octubre de 2000 se aprobó el tratado de establecimiento de la Comunidad Económica Euroasiática (EurAsEC, en sus siglas en inglés), suscrito por Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán, a los que se unió Uzbekistán en octubre de 2005 (Armenia, Ucrania y Moldavia tienen estatus de observadores en esta organización).<sup>38</sup>

<sup>35</sup> V. Priego Moreno, A.: «El GUUAM: iniciativa regional norteamericana en Asia Central», UNISCI Discussion Papers, octubre de 2003. Recuperado de: <<http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0303330011A>>. [Último acceso: 2 de mayo de 2014].

<sup>36</sup> «Si la CEI puede ser vista como un proyecto anti hegemónico dirigido contra la UE y la OTAN, el GUUAM ha representado un grupo anti-CEI a favor de la UE y la OTAN». NEU-MMAN, Iver B., «Regionalization and democratic consolidation», en Zielonka J. y Pravda A. (eds.): *Democratic consolidation in Central Europe*, vol. II, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 64 y 65.

<sup>37</sup> V. Weinstein, A.: «Russia phoenix: the Collective Treaty Security Organization», en *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, núm. 167, 2007.

<sup>38</sup> V. V. AA.: «The Eurasian Economic Community: Its Features and Development Problems», en *Studies on Russian economic development*, vol. 16, núm. 6, noviembre y

En la tabla 2 se resume la participación en las organizaciones que se fueron sucesivamente formando en el espacio post-soviético. En ella se aprecia la existencia de dos grupos: el más favorable a Rusia, con la OTSC como componente militar y a la EurAsEC como componente económico, y el del GUAM. Uzbekistán oscila entre los dos grupos, y Turkmenistán está voluntariamente aislada.

	CEI	TSC	EurAsEC	OTSC	Unión Aduanera	GUAM/ GUUAM
Rusia	X	X	X	X	X	
Bielorrusia	X	X	X	X	X	
Kazajstán	X	X	X	X	X	
Tayikistán	X	X	X	X		
Kirguistán	X	X	X	X		
Uzbekistán	X	X (hasta 1999)	X (2005-2008)	X (2006-2012)		X (1999-2005)
Armenia	X	X		X		
Azerbaiyán	X	X (1993-1999)				X
Georgia	X (hasta 2009)	X (1993-1999)				X
Moldavia	X					X
Ucrania	X (no ha ratificado la Carta)					X
Turkmenistán	X (no ha ratificado la Carta)					

Tabla 2: Participación en organizaciones multinacionales del espacio postsoviético

Fuente: Elaboración propia

### La política exterior y de seguridad común (PESC) en el vecindario oriental

Con el nacimiento de la UE tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993, surgió el llamado «segundo pilar» de la política exterior y de seguridad común (PESC), dirigido desde el ámbito intergubernamental del Consejo y marco natural de formulación de las primeras iniciativas de cooperación con el espacio postsoviético. No obstante, no se puede obviar el importante papel jugado por el «primer pilar» de la UE, dirigido desde el ámbito intragubernamental de la Comi-

diciembre de 2005, pp. 639-648.

sión, ya que en los años 90 el foco de esa cooperación fue mucho más económico que político.

Y eso ocurrió porque la CEI se percibía como una región demasiado distante geográficamente de la UE, en la que Rusia era el actor principal que debía lidiar con los conflictos ya estudiados, por lo que los entonces doce miembros de la Unión (convertidos en quince con el ingreso en 1995 de Suecia, Finlandia y Austria) centraron su actuación en la región de los Balcanes y en la gestión de los conflictos de la antigua Yugoslavia. Por ello, el espacio postsoviético (ya sin los bálticos) se abordó en la etapa como un todo, y Bruselas se limitó a proporcionar ayuda técnica y humanitaria.

Esa primera etapa de bajo nivel de implicación de la PESC se extendió de 1992 a 2003. Posteriormente, el periodo 2004-2008 estuvo marcado por la puesta en marcha de la política europea de vecindad (PEV), mientras que de 2009 a nuestros días la mayor ambición política se ha materializado en la creación de la Asociación Oriental.

En el estudio por separado de cada uno de esos tres periodos se dedicará un apartado al papel de la política europea de seguridad y defensa (PESD), nacida en 1999 como componente de la PESC, y que como se comprobará ha estado muy por debajo de sus posibilidades reales, aunque ha crecido en importancia conforme la actuación de la UE ha potenciado el vector político con respecto al económico.

### **La PESC en el espacio postsoviético en el periodo 1992-2003**

Por lo que respecta a la relación entre Rusia y la UE nacida con el Tratado de Maastricht de 1992, esta estuvo basada principalmente en aspectos económicos y comerciales. Así, la UE intentó aplicar a Rusia la misma orientación estratégica que a los países de la Europa central y oriental: acelerar mediante la presión exterior el cambio sistémico y su conversión en una economía de mercado.<sup>39</sup>

Para ello diseñó en 1994 un Acuerdo de Asociación y Cooperación entre la UE y Rusia (conocido por las siglas en inglés, PCA), que entró en vigor en 1997. El PCA, con una vigencia de diez años, preveía la liberalización de los mercados y la armonización de normas sobre la base del acervo

<sup>39</sup> La UE pronto diferenciaría entre los países del centro y este de Europa y los miembros de la CEI. Como afirma Hughes: «Algunos de esos estados, como Polonia o Hungría, fueron considerados desde el principio como posibles futuros miembros de la UE. La región de la CEI, por contraste, fue considerada de una importancia vital para la economía y la seguridad de la UE, pero cuyas perspectivas de ingreso eran remotas». Hughes, J.: «EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependence?», en Casarini y Muzu (eds.): *The EU's foreign policy in an evolving international system: the road to convergence*, Londres: Palgrave Macmillan, 2007.

comunitario, el diálogo político, la cooperación técnica y la coordinación paulatina en materia de policía y justicia.<sup>40</sup>

Cabe destacar que el PCA, por estar focalizado en la economía, no tenía el carácter de un auténtico acuerdo estratégico. En todo caso, durante los años 90 sí que surgieron otra serie de iniciativas bajo ese enfoque: en el Consejo Europeo de Madrid de 1995 se aprobó la estrategia de la UE para las futuras relaciones UE-Rusia,<sup>41</sup> que declaraba entre sus objetivos el consolidar la paz, estabilidad y seguridad para evitar nuevas líneas divisorias en Europa, pero sin establecer canales prácticos a través de los cuales Rusia podría colaborar para afrontar los nuevos retos para la seguridad.<sup>42</sup>

Con la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997 la UE se dotó de una nueva herramienta para la PESC, la posibilidad de adoptar «estrategias comunes» para determinados países o regiones. Precisamente la primera fue la «Estrategia común de la UE sobre Rusia», aprobada en el Consejo de Colonia de junio de 1999. En ella se establecieron cuatro áreas de actuación, dos de ellas relacionadas con la seguridad y la defensa (estabilidad y seguridad, y retos comunes en el continente europeo).

En ese documento también se enumeran importantes principios, como que la cooperación UE-Rusia promueve no tan solo la seguridad regional, sino también la seguridad mundial; que se podrían adoptar iniciativas conjuntas de política exterior para la participación de Rusia en misiones de la UE occidental (brazo armado de Europa occidental en esa época), y que era necesaria una colaboración más estrecha en la definición de una nueva arquitectura de seguridad europea en el marco de la OSCE.

Sin embargo, y en un paradójico proceso paralelo, la OTAN (a la que entonces pertenecían once Estados miembros de la UE) había comenzado su expansión oriental con la incorporación de Polonia, Hungría y República Checa, lo que para Rusia representaba el perpetuar las líneas divisorias que se trataban de evitar.

Finalizando este periodo, en la Cumbre UE-Rusia celebrada en San Petersburgo en mayo de 2003 se acordó el reforzamiento de las relacio-

---

<sup>40</sup> «Agreement on Partnership and Cooperation», en Official Journal of the European Communities (28 de noviembre de 1997). Recuperado de: <<http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=643>>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

<sup>41</sup> The European Union and Russia: the future relationship-a strategy designed by the European Commission, 31 de mayo de 1995. Recuperado de: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/95/533&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

<sup>42</sup> Samokhvalov, V.: «Relations in the Ukraine-Russia-EU triangle: "zero-sum game" or not?», en EUISS Occasional Paper, núm. 68, septiembre de 2007, p. 7. Recuperado de: <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ68.pdf>>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

nes bilaterales creando cuatro Espacios Comunes en el marco del PCA de 1997, tomando como base los valores e intereses compartidos. Estos espacios son el «económico», el de «libertad seguridad y justicia», el de «seguridad exterior», y el de «investigación y educación».<sup>43</sup>

Por lo que respecta a las otras seis antiguas repúblicas soviéticas objeto de estudio, todas ellas tuvieron acceso a los fondos del programa *Technical Aid to the Commonwealth of Independent States* (TACIS), orientado a facilitar la transición a la economía de mercado de los sistemas heredados del comunismo, financiando proyectos concretos. En total, la UE dedicó al TACIS 7.300 millones de euros en el periodo 1991-2006.<sup>44</sup> Además, y siguiendo el modelo del PCA con Rusia, la UE intensificó su vinculación política con la región:

- El PCA con Ucrania entró en vigor en febrero de 1998,<sup>45</sup> y su equivalente con Moldavia en julio del mismo año,<sup>46</sup> tan solo un año después del ruso.
- El PCA con Bielorrusia fue acordado en 1995, pero en 1997 la UE decidió que no entraría en vigor debido al autoritarismo del presidente Lukashenko.
- En el Cáucaso sur el proceso fue más lento, ya que la UE era reticente a firmar acuerdos con esos países debido a sus conflictos.<sup>47</sup> Finalmente, los PCA se firmaron en 1996, y entraron en vigor a lo largo de 1999.

Los objetivos y estructura son similares, e incluyen un Consejo de Cooperación (con reuniones a nivel ministerial una vez al año), un Comité de Cooperación (con frecuentes reuniones de trabajo en subcomités, formados por altos cargos de la Comisión y del Consejo Europeo, así como del país correspondiente), y un Comité de Cooperación Parlamentaria. Solo

<sup>43</sup> V. Emerson, M.: «EU-Russia: Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy», en CEPS Policy Brief, núm. 71, mayo de 2005. Recuperado de: <[http://aei.pitt.edu/6615/1/1224\\_71.pdf](http://aei.pitt.edu/6615/1/1224_71.pdf)>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

<sup>44</sup> V. Frenz, A.: The European Commission TACIS Programme 1991-2006: a success story. Recuperado de: <[http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual\\_programmes/tacis\\_success\\_story\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/tacis_success_story_final_en.pdf)>. [Último acceso: 3 mayo 2014].

<sup>45</sup> Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their member states and Ukraine, disponible en . [Consulta: 3 mayo 2014].

<sup>46</sup> Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their member states and Moldova. Recuperado de: <<http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treaties-GeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=193>>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

<sup>47</sup> V. Linch, D.: «Why Georgia matters», Chaillot Paper, núm. 86, París: EU Institute for Security Studies, 2006, p. 61. Recuperado de: <<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/why-georgia-matters/>>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

en el caso de Rusia y Ucrania se contempló la celebración de cumbres al más alto nivel político.<sup>48</sup>

### ***La PESD en el espacio postsoviético en el periodo 1992-2003***

En lo relativo al papel de la UE en la prevención de conflictos y gestión de crisis, hasta el Consejo de Colonia de junio de 1999 no fue creada la PESD como componente de la PESC, y hasta 2003 no comenzaron las primeras misiones, por lo que la Unión no jugó ningún papel relevante en los conflictos ya detallados del espacio postsoviético.

Además, la región se consideraba demasiado distante (a diferencia de los Balcanes) como para afectar a los intereses de seguridad de la Unión, por lo que la gestión de los conflictos de Moldavia, Georgia y Armenia-Azerbaiján se dejó en manos rusas y de organizaciones como la OSCE y la ONU. El papel más relevante, por citar alguno, lo juega Francia a título individual, ya que en 1997 asumió una de las copresidencias del proceso de Minsk de la OSCE.<sup>49</sup>

### ***La PESC en el espacio postsoviético en el periodo 2004-2008***

Como se ha mencionado, en el periodo 2004-2008 se vivió un claro empeoramiento de las relaciones de Rusia con Occidente, debido a las revoluciones de colores. Sin embargo, la posición de Europa occidental hacia Rusia fue bastante más conciliadora que la de EE.UU., ya que como afirmó el canciller alemán Schroeder «una de las verdades fundamentales de la política europea es que la seguridad de nuestro continente no puede ser lograda sin Rusia, y desde luego tampoco contra ella».<sup>50</sup>

Añadía Schroeder que es un interés vital que Rusia juegue un papel constructivo en la resolución de los asuntos globales, y que por eso se estaba trabajando para lograr una auténtica asociación estratégica, con vocación de permanencia y que incluyese todas las áreas clave que benefician a

<sup>48</sup> Shapovalova, N.: «La UE en el Cáucaso sur», en VV. AA.: El Gran Cáucaso, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, junio de 2012, colección Cuadernos de Estrategia, núm. 156, p. 82. Recuperado de: <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_156\\_Gran\\_Caucaso.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_156_Gran_Caucaso.pdf)>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

<sup>49</sup> V. Ruiz González, F.: «El Gran Cáucaso: Nagorno-Karabaj», en VV. AA.: Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, noviembre 2011, pp. 89-108. Recuperado de: <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama\\_geopolitico\\_2011.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_geopolitico_2011.pdf)>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

<sup>50</sup> Schröder, G.: Speech on the 41st Munich Conference on Security Policy, 12 de febrero de 2005. Recuperado de: <<http://www.worldsecuritynetwork.com/NATO-UN/Schroeder-Gerhard/Speech-on-the-41st-Munich-Conference-on-Security-PolicyGerman-Federal-Chancellor-Gerhard-Schroeder>>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

ambas partes. En esa línea, en la Cumbre UE-Rusia celebrada en Moscú en mayo de 2005 se aprobaron los planes de trabajo que debían desarrollar los cuatro Espacios Comunes establecidos en 2003.<sup>51</sup>

En el caso del espacio de seguridad exterior, la importancia de esos acuerdos radica en que se explicita nuevamente la responsabilidad que comparten la UE y Rusia en el mantenimiento de la seguridad y la estabilidad, tanto en Europa como fuera de sus fronteras, y el hecho de que se establecen áreas prioritarias de cooperación como el fortalecimiento del diálogo y la cooperación en la escena internacional, la lucha contra el terrorismo, la no proliferación de ADM y sus vectores de lanzamiento, o la cooperación en gestión de crisis y protección civil.<sup>52</sup>

Según el «plan de trabajo», esas áreas se plasman en el trabajo conjunto para fortalecer los papeles de la ONU, la OSCE y el Consejo de Europa (es significativa la falta de mención a la OTAN, a la que pertenecían diecinueve de los entonces veinticinco miembros 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 la región.<sup>53</sup>

En el lado negativo de la relación, el punto de inflexión lo marca la gran ampliación de la UE en 2004, ya que con los nuevos miembros orientales ingresaron también sus problemas con la Federación Rusa, que incluyen resentimientos históricos, la percepción de Rusia como una amenaza a su integridad territorial y su soberanía, y las minorías rusas del Báltico.<sup>54</sup> Las consecuencias fueron inmediatas: por ejemplo, el veto polaco en 2006 al comienzo de las negociaciones de renovación del PCA paralizó las conversaciones durante dos años.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> 15th EU-Russia Summit Moscow, 10 May 2005, Road Maps, Bruselas: Consejo de la UE, 11 de mayo de 2005. Recuperado de: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/84815.pdf>>. [Último acceso: 30 de junio de 2012].

<sup>52</sup> «Road Map for the Common Space of External Security», en *ibíd.*, pp. 32-39.

<sup>53</sup> Sobre la cooperación UE-Rusia en el Espacio Común de Seguridad Exterior, v. Hoffman, M.: *The European Security and Defense architecture and the Russian Federation*, Munich: GRIN Verlag, 28 de febrero de 2008.

<sup>54</sup> «El ingreso de los estados centroeuropeos y del Báltico a la UE ha traído nuevos actores a las mesas de negociación de Bruselas, quienes tienen una visión muy específica sobre Rusia. Tres años después de la ampliación la UE está profundamente dividida y afronta grandes dificultades para encontrar una posición común en cualquier cuestión relacionada con Rusia. Las preferencias de los estados miembros oscilan entre una relación pragmática y el contener la influencia de Rusia en la UE y en el vecindario oriental». Fischer, S.: «The EU and Russia: a contested partnership», en Grevi y De Vasconcelos (eds.): *Partnerships for effective multilateralism*, EUISS Chaillot Paper, núm. 109, p. 117, <[http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp109\\_01.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp109_01.pdf)> Recuperado de: 3 de mayo de 2014].

<sup>55</sup> Morales Hernández J.: «Las relaciones de Rusia con la UE: desafíos y propuestas», documento de trabajo OPEX, núm. 39, Fundación Alternativas, 2009, p. 29. Recuperado

Dejando a un lado a Rusia, la Comisión Europea hizo público en 2003 el proyecto de la política europea de vecindad<sup>56</sup> (para promover la estabilidad y prosperidad dentro y fuera de las nuevas fronteras de la Unión una vez se produjera la ampliación de 2004. Inicialmente la PEV no incluía al Cáucaso sur, pero en diciembre de 2003 el Parlamento Europeo instó a la Comisión a incorporar esa región al proyecto, lo que se hizo en enero de 2004.

La PEV articula la relación de la UE con el vecindario en torno a cuestiones como la intensificación del diálogo político, la integración económica y el comercio, el desarrollo económico y social, la cooperación en justicia y asuntos legales, la integración de las redes de transporte, energía y comunicaciones, la investigación, la cooperación en seguridad y prevención de conflictos, la promoción de contactos entre personas, y la promoción de la cooperación regional.<sup>57</sup>

Para ello, la Unión y los países de la PEV firmaron una serie de «planes de acción»: con Ucrania y Moldavia en febrero de 2005 (con una vigencia de tres años), con Georgia, Armenia y Azerbaiyán en noviembre de 2006 (con una vigencia de cinco años), mientras que no se ha suscrito con Bielorrusia en represalia contra el régimen de Lukashenko. Estos documentos establecen áreas de prioridad para la cooperación, objetivos generales y acciones específicas para cada país. En resumen, se trata de unas listas de reformas a cumplir por los vecinos para acercarse a la UE.

La financiación de los planes de acción se lleva a cabo por el llamado «Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación» (ENPI, en sus siglas en inglés), para cuestiones como:

- Reformas políticas: instauración y adaptación de capacidades institucionales y administrativas, buena gobernanza, Estado de derecho, respeto de los derechos humanos, participación de la sociedad civil, diálogo multicultural y lucha contra el fraude, la corrupción, la delincuencia organizada y el terrorismo.
- Reformas económicas: desarrollo económico, economía de mercado, intensificación del comercio y aproximación normativa con la UE, en la perspectiva de la integración económica progresiva al mercado interior.
- Reformas sociales: integración, empleo, no discriminación, pobreza.

de: <<http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/las-relaciones-de-rusia-con-la-union-europea-desafios-y-propuestas>>. [Último acceso: 26 de junio de 2012].

<sup>56</sup> V. Comisión Europea: The policy: how does the European Neighbourhood Policy work?. Recuperado de: <[http://eeas.europa.eu/enp/how-it-works/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/enp/how-it-works/index_en.htm)>. [Último acceso: 12 de mayo de 2014].

<sup>57</sup> Comisión Europea: Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Bruselas, 11 de marzo de 2003. Recuperado de: <[http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf)>. [Último acceso: 4 de mayo de 2014].

- Cooperación sectorial: medioambiente, desarrollo sostenible, energía, transporte, telecomunicaciones, sanidad, seguridad alimentaria, educación y formación, investigación e innovación.
- Desarrollo regional y local, así como integración regional (regiones euromediterránea y de Europa oriental) y subregional;
- Proporcionar apoyo a las misiones de observación de elecciones, a las situaciones poscrisis y a la preparación para las catástrofes.

El ENPI está en vigor desde el 1 de enero de 2007, y en el espacio postsoviético sustituyó al TACIS. Rusia recibe fondos del ENPI, aunque su relación con Bruselas no se ejecuta en el marco de la PEV, sino en el del PCA de 1997 y los Espacios Comunes de 2003. Aunque el 90% de los fondos del ENPI se consumen en el marco de los planes de acción bilaterales de la UE con cada país, también se incluyó la novedad de dedicar el 10% restante a programas transfronterizos.<sup>58</sup>

La PEV introdujo los conceptos de condicionalidad (el progreso depende del éxito de las reformas políticas y económicas), diferenciación (atendiendo las necesidades específicas) y propiedad (que los países percibiesen la PEV como algo propio). Sin embargo, voces críticas señalan que los fondos del ENPI eran insuficientes para fomentar las reformas, que la diferenciación se utilizó según los intereses de la propia UE (por ejemplo, en el sector energético de Azerbaiyán), y que algunos planes de acción fueron elaborados sin contar con los vecinos.<sup>59</sup>

En el año 2008 que cierra este periodo, los informes de la Comisión para el Parlamento Europeo y el Consejo de implementación de la PEV<sup>60</sup> hacen 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 del mismo año, lo que pone en evidencia (sin nombrarla) la trascendencia de la relación UE-Rusia para avanzar en este ámbito.

En el campo de la PESC/PESD se hacen menciones concretas a Ucrania y Armenia (que se alinean manifiestamente con las declaraciones 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 proceso de Minsk de la OSCE.

Sin embargo, este es un ejemplo de que los riesgos para la seguridad continental no se pueden abordar por medio de la PEV, ya que debido

<sup>58</sup> Para información sobre el ENPI, v. European Neighbourhood and Partnership Instrument. Recuperado de: <[http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/index_en.htm)>. [Último acceso: 4 de mayo de 2014].

<sup>59</sup> Shapovalova, N.: «La UE en...», op. cit., pp. 86 y 87.

<sup>60</sup> Informes por países y años recuperados de: <[http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm)>. [Último acceso: 4 de mayo de 2014].

al carácter bilateral de la misma la UE solo podía tratar la cuestión por separado con Ereván y Bakú.

### *La PESD en el espacio postsoviético en el periodo 2004-2008*

A diferencia de lo ocurrido en el periodo anterior, en 2004 la UE acaba de dotarse de una Estrategia de seguridad, y había desarrollado sus estructuras de gestión (civil y militar) de crisis, por lo que comenzaba a estar en condiciones de jugar un papel en el mantenimiento de la seguridad internacional, en especial en su vecindario inmediato.

En la estrategia europea de seguridad de diciembre de 2003 (conocida como «Documento Solana» por haber sido impulsada por el entonces alto representante PESC de la Unión), se establece como una de las cinco amenazas clave que afronta Europa, la de los conflictos regionales, con una mención específica a los conflictos congelados aún existentes en las mismas fronteras de la UE.<sup>61</sup>

La estrategia también fija entre sus objetivos el que la ampliación de 2004 no cree nuevas líneas divisorias en Europa, para lo que es necesario extender los beneficios de la cooperación económica y política a los vecinos. La UE debe intensificar su interés por el Cáucaso sur, y adoptar una posición más activa ante sus problemas.<sup>62</sup>

En esa línea, en julio de 2004 la UE lanzó su primera misión civil PESD en el espacio postsoviético, EUJUST Themis en Georgia. Ese país llevaba solamente un mes participando en la PEV, por lo que no existía un plan de acción, así que el lanzamiento de esa misión se interpretó como un mensaje político del apoyo al nuevo Gobierno de Mijail Saakashvili tras la Revolución de las Rosas de noviembre de 2003.

El objetivo de Themis, compuesta por nueve expertos, era el asistir al Gobierno georgiano en la elaboración de una estrategia global de reforma del sistema judicial, en tres fases: trabajar con las autoridades locales para evaluar los progresos y necesidades, diseñar una estrategia de reforma y planear su implementación.<sup>63</sup> La misión finalizó en julio de 2005.

<sup>61</sup> A secure Europe in a better World: European Security Strategy, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 4. Recuperado de: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>. [Consulta: 4 mayo 2014].

<sup>62</sup> Para un análisis de la EES-2003, v. Biscop, S.: «The European Security Strategy: Implementing a Distinctive Approach to Security», en Sécurité & Stratégie, núm. 82, marzo de 2004. Recuperado de: <<http://www.politologischesinstituut.be/PE2004/documents/6Biscop.pdf>>. [Último acceso: 4 de mayo de 2014].

<sup>63</sup> Como ejemplo de los problemas de coordinación interna, la Comisión se opuso al despliegue de una misión PESD en Georgia, proponiendo como alternativa el refuerzo de sus propios programas en la zona. Finalmente se decidió que Themis complementaría las iniciativas ya en marcha, pero en la práctica se produjeron fricciones entre el

Sin embargo, y aunque se llegó a plantear, la UE no alcanzó un acuerdo para lanzar una misión PESD de vigilancia de las fronteras de Georgia con sus regiones separatistas de Abjasia y Osetia del sur, a pesar de las peticiones de Tiflis en ese sentido. Una iniciativa al respecto fue vetada por Grecia en abril de 2007 (probablemente por influencia rusa), por lo que la Unión tenía una presencia limitada en la zona cuando estalló el conflicto de verano de 2008.<sup>64</sup>

A pesar de ello, la UE se puso al frente de la mediación internacional para parar la guerra de los Cinco Días (8-12 de agosto) entre Rusia y Georgia, y fue el único actor que monitorizó in situ el alto el fuego, negociado por el presidente francés Nicolás Sarkozy, que ejercía la Presidencia semestral rotatoria del Consejo Europeo.

En Moldavia, la UE lanzó en noviembre de 2005 la misión *EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine* (EUBAM *Moldova-Ukraine*), que tiene la peculiaridad de que es íntegramente gestionada y financiada por la Comisión Europea. Su objetivo era proporcionar consejo y adiestramiento a las autoridades moldavas y ucranianas para establecer un acuerdo internacional de control aduanero y un mecanismo efectivo de monitorización de las fronteras, contando con unos 200 efectivos.

En todo caso, EUBAM tenía una importante dimensión política, ya que se considera parte del esfuerzo de la UE por resolver el conflicto del Transnistria. Por ello, el jefe de la misión fue nombrado también asesor del representante especial de la UE para Moldavia, y ha centrado sus esfuerzos en combatir el contrabando y los tráfico ilícitos a través de la frontera, que son precisamente una de las principales fuentes de financiación del gobierno separatista de Tiraspol.

Como resultado, las conversaciones sobre el conflicto en formato 2+5 (Moldavia/Transnistria y UE/Rusia/Ucrania/EE.UU./OSCE) se interrumpieron entre 2006 y 2012, y Transnistria se ha volcado aún más hacia Rusia, además de votar su independencia en referéndum en septiembre de 2006.

### ***La PESC en el espacio postsoviético a partir de 2009***

La guerra entre Rusia y Georgia representó el nadir de las relaciones de la Federación con Occidente, pero a su vez evidenció que era necesario un

---

jefe de la misión y la delegación de la Comisión. Helly, D.: «EUJUST Themis in Georgia: an ambitious but ton rule of law», en Nowac (ed.): *Civilian crisis management: the EU way*, EUISS Chaillot Paper, núm. 90, junio de 2006, p. 94. Recuperado de: <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf>>. [Último acceso: 12 de mayo de 2014].

<sup>64</sup> V. Huff, A.: «The role of EU defence policy in the Eastern neighborhood», en EUISS Occasional Paper, num. 91, 2011. Recuperado de: <[http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op91-The\\_role\\_of\\_EU\\_defence\\_policy\\_in\\_the\\_Eastern\\_neighbourhood.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op91-The_role_of_EU_defence_policy_in_the_Eastern_neighbourhood.pdf)>. [Último acceso: 12 de mayo de 2014].

cambio de rumbo. El advenimiento en EE. UU. de la Administración Obama en enero de 2009, con la *puesta a cero* de las relaciones con Rusia, se materializó en eventos como la modificación del escudo antimisiles, la reactivación del Consejo OTAN-Rusia en noviembre de 2010, y la celebración en diciembre de ese mismo año de la Cumbre de Astana de la OSCE a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, por primera vez desde 1999.

A ello también contribuyó la llegada al Kremlin de Dimitri Medvedev, con una actitud más conciliadora que la de su predecesor Putin. El gran proyecto de Medvedev era el de la modernización de las vetustas estructuras socioeconómicas del país, lo que en el caso de las relaciones con la Unión se plasmó en la firma, durante la Cumbre bilateral de mayo de 2010 en Rostov del Don, de la Asociación para la Modernización, marco flexible para promover las reformas, mejorar el crecimiento económico, aumentar la competitividad, y complementar la asociación estratégica UE-Rusia.

En lo relativo a los restantes países objeto de estudio, y ante las deficiencias de la PEV,<sup>65</sup> la UE lanzó en el Consejo Europeo de 2009 en Praga una nueva iniciativa, la Asociación Oriental (AO, con Azerbaiyán, Armenia, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania),<sup>66</sup> como desarrollo y complemento de las actuales relaciones bilaterales, y para seguir fomentando la estabilidad y la confianza multilateral.

Los proyectos de colaboración se enmarcan en cuatro plataformas temáticas, de las que solo una, la de seguridad energética,<sup>67</sup> tiene alguna relación con la política común de seguridad y defensa (PCSD, nueva denominación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009). Se debería haber contemplado una plataforma de seguridad más general, que abordase también la posible aportación de las capacidades de esas naciones a la PESC/PCSD en áreas de interés común.

Además, las plataformas temáticas no coinciden con los Espacios Comunes con Rusia, y los programas de cooperación en el vecindario común no se coordinaron con Moscú, lo que hubiese ayudado a eliminar malentendidos. De hecho, Rusia manifestó, a través de su embajador en la UE,<sup>68</sup> no

<sup>65</sup> La más elemental, el poner en el mismo saco a los países no europeos vecinos de la UE (como los del norte de África y Oriente Próximo) y a los vecinos orientales, que son plenamente europeos y podrían llegar a convertirse en miembros de pleno derecho de la Unión, aunque tarden décadas.

<sup>66</sup> Declaración Conjunta de la Cumbre de Praga de la Asociación Oriental, 7 de mayo de 2009. Recuperado de: <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/es/er/107630.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/es/er/107630.pdf)>. [Último acceso: 6 mayo 2014].

<sup>67</sup> Las otras tres son las dedicadas a la buena gobernanza, la integración económica, y los contactos entre las personas. V. The Eastern Partnership multilateral platforms, EEAS. Recuperado de: [http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/index_en.htm)14 de mayo de 2014].

<sup>68</sup> V., declaraciones de Vladimir Chishov en el artículo «Cumbre UE-Rusia: ¿borrón y cuenta nueva?», en Deutsche Welle-World (25 de mayo de 2009). Recuperado de:

estar en contra de la AO, siempre que no contribuyese a crear nuevas divisiones o tensiones artificiales (planteando la disyuntiva «o con nosotros o con Rusia»), que es exactamente lo que ocurrió finalmente en 2013.

Aparte de ese *pecado original*, la AO es una combinación de la PEV bilateral al más alto nivel, que era el alcanzado con Ucrania durante la presidencia Yushenko, con una intensificación de la cooperación regional en el tramo multilateral. El tramo bilateral busca la asociación política y la integración económica por medio de los Acuerdos de Asociación, las Áreas de Libre Comercio (DCFTA, *Deep Comprehensive Free Trade Area*) y la liberalización de visados.

Los Acuerdos de Asociación mantienen la condicionalidad de la PEV, pero son jurídicamente vinculantes y cuentan con un sistema de seguimiento y evaluación de los progresos, lo que facilita su implementación. Las negociaciones de la UE con Ucrania comenzaron antes del nacimiento de la AO, en marzo de 2007, mientras que con Moldavia se iniciaron en enero de 2010 y con los tres países del Cáucaso sur en julio del mismo año (Bielorrusia, como de costumbre, fue excluida).

Los DCFTA ofrecen como incentivo a los socios orientales la apertura del Mercado Común Europeo, pero imponen como condición la progresiva adquisición del acervo comunitario y la ejecución de una serie de duras reformas, lo que podría suponer un alto precio político que algunos Gobiernos pueden decidir no asumir (como hizo el presidente ucraniano Yanukovich en noviembre de 2013).

### ***La PCSD en el espacio postsoviético a partir de 2009***

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 la UE se dotó de nuevas y potentes herramientas para potenciar su acción exterior,<sup>69</sup> pero los resultados en el espacio postsoviético han sido limitados, al menos hasta la crisis de Ucrania de 2013.

En mayo de 2010 el Parlamento Europeo instó al Consejo y a la Comisión a adoptar una estrategia para el Cáucaso sur centrada en tres cuestiones: la resolución de los conflictos congelados, la promoción de la democracia y el desarrollo socioeconómico. Se mencionaban explícitamente tres desafíos: Nagorno-Karabaj, el acercamiento entre Turquía y Armenia y los conflictos de Georgia. A pesar de ello, la UE no ha alcanzado un acuerdo para relevar a Francia como uno de los copresidentes del grupo de Minsk,

---

<<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4270227,00.html>. [Consulta: 6 mayo 2014]>.

<sup>69</sup> V. Ruiz González, F.: «El papel como actor global de la UE desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», documento FUNCIVA, mayo de 2011. Recuperado de: <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/revistas/ActorGlobalUETratadoLisboa\\_FUNCIVAmayo2011\\_Ruiz.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/revistas/ActorGlobalUETratadoLisboa_FUNCIVAmayo2011_Ruiz.pdf)>. [Último acceso: 14 de mayo de 2014].

lo que evidencia que los intereses comunes finalizan donde comienzan los de los principales Estados miembros de la Unión.

El papel más relevante ha sido el jugado por EUMM Georgia, lanzado el 1 de octubre de 2008 para lograr la estabilización, normalización e incremento de la confianza mutua entre Tiflis y Osetia del Sur.<sup>70</sup> En la operación participan unos 350 efectivos de hasta veinticuatro Estados miembros, que operan en el lado georgiano de la frontera por no tener autorización para entrar en la zona secesionista.

En todo caso, en Georgia se han puesto de nuevo de manifiesto las dificultades de la UE para utilizar todas sus herramientas bajo un enfoque global, ya que la EUMM y el mecanismo de prevención de incidentes y respuesta (IPRM, en sus siglas en inglés), lideradas por el Consejo, han solapado sus funciones con el representante especial de la Unión en la zona y con las actividades de la Comisión en el marco de la PEV.

### **Las relaciones UE-Rusia en el ámbito de la energía: el «tercer paquete»**

Mientras que la Comisión extrajo como lección de las guerras del gas la necesidad de reducir la dependencia de Rusia, algunos de los principales Estados miembros (como Alemania y Francia) interpretaron que los problemas eran responsabilidad del país de tránsito, y aceleraron los proyectos de interconexión directa con la Federación. Así nació el *Nord Stream*, que desde 2011 une Rusia y Alemania por el fondo del Báltico (evitando a Ucrania y Polonia), con una capacidad de 55 bcm anuales.<sup>71</sup>

Esas infraestructuras requieren de enormes inversiones (7.400 millones de euros en el caso de *Nord Stream*), que no se pueden rentabilizar salvo que las corporaciones que las financian mantengan el monopolio del acceso. Sin embargo, la legislación europea del tercer paquete de la energía, adoptada en 2009, va en sentido contrario al pretender aplicar el principio de separación de actividades, obligando a las grandes corporaciones productoras a desprenderse de sus activos de transmisión.

No obstante, los planes de la Comisión se vieron modificados por Alemania y Francia, que no estaban dispuestas a que sus monopolios estatales perdieran la propiedad de sus redes de gas y electricidad. Por ello, com-

<sup>70</sup> Whitman, R. y Wolff, S.: «The EU as a conflict manager? The case of Georgia and its implications», en *International Affairs*, vol. 86, núm. 1, enero de 2010. Recuperado de: <<http://www.stefanwolff.com/publications/the-eu-as-a-conflict-manager>>. [Último acceso: 14 de mayo de 2014].

<sup>71</sup> Para más información, ver Ruíz González, F. J.: «Novedades y tendencias en la geopolítica europea del gas», Documento de Análisis del IEEE núm. 31/2011, noviembre de 2011. Recuperado de: <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2011/DIEEA31\\_2011GasRuiz.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEA31_2011GasRuiz.pdf)>. [Último acceso: 19 de mayo de 2014].

pañías como EDF o RWE solo cedieron la operativa de las redes a empresas independientes del sistema, quedando teóricamente sometidas a una auditoría externa.

En el caso de terceros países, la norma prohíbe que una empresa energética compre una compañía europea del sector si no cumple los requisitos de desacoplo entre generación y transmisión, lo que muy elocuentemente se ha denominado «Cláusula Gazprom». Sin embargo, y a pesar de esta fijación de Bruselas con el gigante ruso, nuevamente Alemania consiguió incluir la posibilidad de que, mediante un acuerdo bilateral, se pueda autorizar la compra de activos sin cumplir la cláusula.

El resumen es que los principales miembros de la UE<sup>72</sup> no estaban dispuestos a que la Comisión y los socios más orientales echasen a perder su privilegiada relación con Rusia que, por ejemplo, permitió a Alemania anunciar tras la catástrofe de Fukushima el futuro cierre de todas sus centrales nucleares, y antepone sus intereses nacionales al respaldo a las medidas, abiertamente antirusas, adoptadas en Bruselas.

El tema de la energía ha venido centrando el debate entre la UE y Rusia. Así por ejemplo, en la Cumbre bilateral de junio de 2011 el presidente Medvedev se quejó de que el tercer paquete impone importantes restricciones a las inversiones de las empresas rusas en infraestructuras gasísticas, a lo que el presidente de la Comisión Barroso replicó que esa norma busca mejorar el funcionamiento del mercado interno de gas y electricidad, estableciendo un marco legal claro para todos los inversores y operadores, con independencia de su origen.

Cabe recordar que 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<sup>73</sup>, que debería centrarse no solo en los países consumidores sino también en los productores y los de tránsito. Esta iniciativa es importante porque en la práctica las obligaciones de la Carta solo afectan a las antiguas repúblicas soviéticas, mientras los miembros de la UE se pueden escudar en la legislación comunitaria para no cumplirlas.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Ver Solera, M.: «La política exterior alemana de diversificación energética: principios y líneas de acción (1998-2012)», Documento de Trabajo núm. 11/2012, Real Instituto Elcano, septiembre de 2012. Recuperado de: <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/programas/energiacambioclimatico/publicaciones/dt11-2012\\_solera\\_alemania\\_energia\\_politica\\_exterior](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/energiacambioclimatico/publicaciones/dt11-2012_solera_alemania_energia_politica_exterior)>. [Último acceso: 13 de mayo de 2014].

<sup>73</sup> Sobre esta cuestión, v. Wälde, T. W. (ed.): *The Energy Charter Treaty: an East-West gateway for investment & trade*, Londres: Kluwer Law International, 1996; y Konopljanik, A. A.: «The Energy Charter Treaty: a Russian perspective», en *ibíd.* pp. 156-178.

<sup>74</sup> V. Belyi, A. V.: «La Posición rusa con respecto al Tratado de la Carta de la Energía», en *Análisis del Real Instituto*, núm. 98, Real Instituto Elcano, 25 de septiembre de 2009, p. 2. Recuperado de: <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/conte>

### *Posiciones de la UE y Rusia ante la guerra en Siria y Turquía*

El Mediterráneo oriental es una zona en la que se cruzan los intereses de la UE y de Rusia, por lo que la guerra civil de Siria ha puesto de relieve las diferencias entre Bruselas y Moscú ante las crisis de seguridad en el vecindario común.

Los antecedentes de ese conflicto hay que buscarlos en Libia, en cuya guerra civil de 2011 se aplicó el principio de la «responsabilidad de proteger»: cuando un Gobierno no sea capaz de detener un genocidio o los abusos contra los derechos humanos de su propia población, o directamente sea el responsable de los mismos, la ONU puede promover una acción para restaurar la paz y la seguridad, sin respetar el derecho inherente de los Estados nación a la no injerencia en sus asuntos internos.<sup>75</sup>

Rusia siempre ha defendido ese principio de no injerencia,<sup>76</sup> pero posibilitó con su abstención la aprobación de la Resolución 1973/2011 del Consejo de Seguridad, autorizando a usar todos los medios necesarios (excepto el despliegue de una fuerza terrestre) para proteger a la población civil en Libia. Sin embargo, los temores de Moscú de que esa autorización fuese aprovechada por Occidente para intervenir en favor de uno de los bandos se vieron confirmados, ya que la operación de la OTAN prosiguió hasta la muerte de Gadafi en octubre de 2011.

Como consecuencia, Rusia ha vetado toda iniciativa que pudiera reproducir el modelo libio en Siria. Por otra parte, Damasco es el gran aliado que le queda a Moscú en la región, y Rusia conserva en el puerto sirio de Tartus unas instalaciones de apoyo logístico que le permiten desplegar sus unidades en el Mediterráneo. Además, las inversiones de empresas rusas en el sector sirio de la energía son mil millonarias, y Siria es uno de los principales clientes de la industria de defensa de la Federación.<sup>77</sup>

---

nido?WCM\_GLOBAL\_CONTEXT=/elcano/elcano\_es/programas/geoestrategia+de+la+energ\_a/publicaciones/escenario+global/ari98-2009>. [Último acceso: 13 de mayo de 2014].

<sup>75</sup> V. Naciones Unidas: La Responsabilidad de Proteger: Informe de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados, diciembre de 2001. Recuperado de: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/57/303>>. [Último acceso: 22 de mayo de 2014].

<sup>76</sup> V. Ruiz González, F.: «¿Qué explicación tiene la postura de Rusia ante la crisis de Siria?», Documento FUNCIVA, febrero de 2012. Recuperado de: <[http://www.funciva.org/uploads/ficheros\\_documentos/1328786539\\_que\\_explicacion\\_tiene\\_la\\_postura\\_de\\_rusia\\_ante\\_la\\_crisis\\_en\\_siria.pdf](http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1328786539_que_explicacion_tiene_la_postura_de_rusia_ante_la_crisis_en_siria.pdf)>. [Último acceso: 19 de mayo de 2014].

<sup>77</sup> V. Ruiz González, F.: «El conflicto de Siria y el papel de Rusia: ¿respaldo a la legalidad internacional o juego de intereses geopolíticos?», Documento FUNCIVA, septiembre de 2013: <[http://www.funciva.org/uploads/ficheros\\_documentos/1379421748\\_el\\_conflicto\\_de\\_siria\\_y\\_el\\_papel\\_de\\_rusia.pdf](http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1379421748_el_conflicto_de_siria_y_el_papel_de_rusia.pdf)>. [Último acceso: 19 de mayo de 2014].

No se deben olvidar tampoco las implicaciones de seguridad: así como la Siria chiita mantiene vínculos con Irán y las organizaciones que atacan a Israel (como Hizbulá en el Líbano), el terrorismo que golpea a Rusia en el Cáucaso norte es de ideología radical suní, predominante entre la oposición siria, por lo que no conviene a Moscú el surgimiento de un Gobierno islamista en Damasco.

Frente a esa posición de Rusia, la UE condenó desde el primer momento la violencia del régimen de Bashar el Ásad, aprobando varios paquetes de sanciones, y los Estados de la Unión miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (Francia y Reino Unido) han actuado coordinadamente con EE. UU. para intentar lograr resoluciones condenatorias contra Damasco, hasta el punto de planear un ataque armado en agosto de 2013, tras el uso de armas químicas en el conflicto.

Por su parte, Turquía está jugando un papel clave en la guerra civil siria, en su caso con un apoyo abierto a la oposición suní. Conforme las negociaciones de ingreso en la UE se han ido estancando, Ankara ha ido adoptando un renovado papel como potencia regional y global que se expresa con una voz propia, lo que debilita la posición occidental en el Oriente Próximo.

Tras la victoria del AKP del primer ministro Erdogan en las legislativas de 2002, Turquía adoptó una nueva política exterior, diseñada por el ministro de Exteriores Davutoglu, denominada de *cero problemas* con los Estados vecinos. Sin embargo, el resultado es que no se ha avanzado en la cuestión de Chipre, la frontera con Armenia sigue cerrada, se ha debilitado la alianza estratégica forjada con Israel en los años 90, el conflicto del Kurdistán no ha podido ser solucionado, y su capacidad de influir en las revueltas árabes se ve limitada por el recuerdo del Imperio otomano.

Por tanto, Turquía mantiene unas tensas relaciones con países muy vinculados a Rusia, como Grecia, Chipre o Armenia, y las posiciones de Ankara con respecto a Siria son completamente opuestas a las de Moscú. Sin embargo, los vínculos comerciales y energéticos entre ambos Estados son tan importantes que se ha evitado el enfrentamiento diplomático.

En concreto, Rusia es el principal suministrador de gas a Turquía, por medio del gaseoducto Blue Stream en servicio en el mar Negro desde 2005, con unos 23 bcm anuales. Además, Rusia importa grandes cantidades de productos manufacturados y cultivos turcos, es destino de comercio e inversión de sus empresas constructoras, y el 10% de los turistas que visitan Turquía proceden de la Federación.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> V. Soler, E. y Woertz E.: «Implications of the Ukraine crisis for the Middle East», en Notes internacionales CIDOB, núm. 87, abril de 2014. Recuperado de: <[http://www.cidob.org/en/publications/notes\\_internacionales/n1\\_87/implications\\_of\\_the\\_ukraine\\_crisis\\_for\\_the\\_middle\\_east](http://www.cidob.org/en/publications/notes_internacionales/n1_87/implications_of_the_ukraine_crisis_for_the_middle_east)>. [Último acceso: 19 de mayo de 2014].

Se puede concluir que Turquía se está alejando cada vez más de la UE, a pesar de que la integración europea ha sido su principal objetivo durante décadas, y sin embargo mantiene una buena relación con Rusia, a pesar de su antagonismo histórico que les llevó a combatir en doce guerras entre 1568 y 1878. Esto incluso ha llevado al Gobierno de Erdogan a considerar el ingreso de Turquía en la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), como alternativa a una improbable entrada en la Unión.

### **Crisis en Ucrania, conclusiones y perspectivas**

Todo el proceso estudiado hasta ahora, relativo a la PESC de la UE en su vecindario oriental, se ha visto sacudido por la crisis de Ucrania, cuyo detonante fue la decisión del presidente Yanukovich de no firmar el Acuerdo de Asociación con la UE durante la Cumbre de la Asociación Oriental en Vilnius (Lituania) los días 28 y 29 de noviembre.

#### ***Factores y desarrollo de la crisis de Ucrania: el papel de la UE y Rusia***

Aún a riesgo de simplificar un problema complejo,<sup>79</sup> las razones de la decisión de Yanukovich se pueden resumir en que Ucrania exporta anualmente bienes por valor de unos 17.000 millones de dólares a la UE, y una cantidad similar a Rusia. Sin embargo, en el primer caso más de 5.000 millones corresponden a productos agrícolas y solo 2.000 a productos manufacturados, mientras que Rusia importa más de 7.000 millones de materiales producidos por la industria pesada de la Ucrania oriental.

Si Ucrania levantara sus barreras comerciales con la UE, Rusia se vería obligada a proteger su economía de la entrada masiva en su mercado de productos europeos, como se encargó de recordar Putin a Yanukovich personalmente pocos días antes de su decisión. La producción industrial de Ucrania perdería su mercado principal, lo que no se vería compensado por un aumento de las exportaciones agrícolas a la UE por el proteccionismo de la política agraria común (PAC).

Frente a la falta de respaldo económico por parte de Bruselas para adaptar la economía ucraniana a los estándares europeos, Moscú ofreció ventajas tangibles a Kiev con los acuerdos del 17 de diciembre: además de un crédito de 15.000 millones de dólares (que Rusia resaltó que era sin condiciones previas, a diferencia del ofrecido por el FMI), la principal

---

<sup>79</sup> Sobre esta cuestión, v. la colección de artículos de la web <[www.eurasianet.es](http://www.eurasianet.es)>. Recuperado de: <<http://eurasianet.es/category/temas/tension-en-ucrania/>>. [Último acceso: 22 de mayo de 2014].

medida fue la bajada del precio del gas de 405 a 268,5 dólares por cada 1.000 m<sup>3</sup>, precio revisable cada cuatro meses.

Mientras que la acción rusa se desarrolló principalmente entre bastidores, sin presencia sobre el terreno, la UE reiteró que la posibilidad de firmar el acuerdo seguía abierta para Ucrania, a la vez que múltiples políticos occidentales acudían a la plaza de la Independencia de Kiev a apoyar a los opositores. Además, Bruselas rechazó el diálogo a tres bandas propuesto por Moscú para buscar una salida negociada a la crisis.

Tras un *impasse* en el que las manifestaciones parecían perder fuerza, el 22 de enero se produjeron las primeras víctimas mortales. Unos días más tarde, tras una tensa Cumbre UE-Rusia, Putin afirmaba que es el pueblo ucraniano el que debe decidir, que Rusia no iba a interferir, y que en una situación así «cuantos más intermediarios hay, más problemas». Por su parte, Barroso amenazó a Kiev con la adopción de sanciones, negándole el derecho al uso de la fuerza para reprimir las protestas violentas.

A partir de ese momento todas las piezas estaban en su lugar para llevar a Ucrania al caos, dado que el presidente no disponía de más cortafuegos y la oposición exigía su salida del poder. Se produjeron así los sangrientos eventos del lunes 17 de febrero, con veintiséis muertos (nueve de ellos, policías). Yanukovich alternó entonces los intentos erráticos de recuperar el control por la fuerza, con ofertas de diálogo que caían en oídos sordos.

Finalmente, el jueves 20 murieron decenas de personas en las calles de Kiev víctimas de francotiradores. Los ministros de Exteriores de Alemania, Francia y Polonia se desplazaron a Ucrania, y bajo su mediación se firmó un acuerdo la madrugada del día 21, por el que las elecciones presidenciales se adelantaban a 2014, se formaría un Gobierno de concentración nacional, y se restauraría la Constitución de 2004.

El hecho es que el acuerdo del día 21 no fue respetado por la oposición, que destituyó a Yanukovich (huido a Járkov), nombró presidente provisional a Alexander Turchinov (del partido de Yulia Timoshenko), convocó elecciones presidenciales para el 25 de mayo, derogó la ley de cooficialidad del ruso en algunas regiones del país<sup>80</sup> y nombró un nuevo Gobierno con Evgueni Yatseniuk como primer ministro.

Esa batería de medidas se adoptó bajo presión de las milicias armadas que habían «secuestrado» las revueltas, con diputados del gobernante Partido de las Regiones huidos de Kiev y otros que se cambiaron de bando para no ser represaliados, y sin que se siguieran los cauces constitucionales. A pesar de todo ello la UE dio su respaldo a las nuevas autoridades.

---

<sup>80</sup> El 26,6% de los ucranianos declararon en el último censo el ruso como su lengua materna, aunque esos porcentajes se disparan en las regiones del este y el sur, por lo que cabe calificar esa derogación como una provocación sectaria e innecesaria hacia los rusófilos.

des, mientras que Rusia advertía de los problemas que esas decisiones acarrearían en un país tan dividido como Ucrania.<sup>81</sup>

### *Implicaciones de la crisis de Ucrania para la PESC en el vecindario oriental*

La secuencia de eventos en Ucrania entre el 21 de febrero y el 25 de mayo de 2014 es bien conocida, y su estudio en detalle desborda los objetivos de este capítulo: toma de edificios oficiales en Crimea el 27 de febrero; autorización del Senado ruso a Putin para desplegar tropas en Ucrania el 1 de marzo; voto del Parlamento de Crimea a favor de la unión con Rusia el 7 de marzo; voto masivo a favor de la independencia de Crimea el 16 de marzo; firma por Putin del Acuerdo de Adhesión el 18 de marzo; firma de la parte política del Acuerdo de Asociación de Ucrania con la UE el 21 de marzo; anulación del descuento en el precio del gas el 1 de abril; ocupación de edificios oficiales en el este de Ucrania y lanzamiento por Kiev de una operación antiterrorista entre el 6 y el 8 de abril; acuerdos cuádrupartitos (Ucrania, Rusia, EE.UU., UE) de Ginebra el 17 de abril;<sup>82</sup> asesinato de cuarenta prorosos en Odesa el 2 de mayo; referéndum secesionista en Donetsk y Luhansk el 11 de mayo y elecciones presidenciales en Ucrania el 25 de mayo, con victoria del magnate (y ferviente prooccidental) Petro Poroshenko.

En lo relativo al objeto de estudio, la principal consecuencia del conflicto es la profunda crisis en las relaciones entre la UE y Rusia, a un nivel sin precedentes desde la desaparición de la URSS. Y esto ha ocurrido porque Alemania y Francia han abandonado su tradicional función moderadora de las posiciones contrarias a Rusia de los socios más orientales de la Unión, y han decidido actuar coordinadamente con EE. UU. en la condena de todo lo que Moscú hiciera, tanto por acción como por omisión.

Se puede considerar que el principal desencadenante de la actual crisis fue la posición maximalista de la UE ante la Cumbre de Vilnius, recurriendo al ya mencionado «o con nosotros o con Rusia», que dejó a los países

<sup>81</sup> Para un estudio premonitorio sobre los actuales eventos en Ucrania, v. Ruíz González, F. J.: «Ucrania: ¿Rumbo hacia la UE, hacia Rusia, o hacia la ruptura», Documento Marco del IEEE núm. 15/20132, 30 de octubre de 2012. Recuperado de: <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2012/DIEEEM15-2012\\_Ucrania\\_FJRG.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2012/DIEEEM15-2012_Ucrania_FJRG.pdf)>. [Último acceso: 22 mayo 2014].

<sup>82</sup> Los acuerdos contemplaban el desarme de las milicias, el abandono de los edificios ocupados, la amnistía para los detenidos y un proceso constituyente para federalizar Ucrania, además del despliegue de una misión de la OSCE. V. Stefano M.: «Rusia anuncia un acuerdo para el desarme de los grupos separatistas pro rusos en el Este de Ucrania», en *El Mundo* (17 de abril de 2014). Recuperado de: <<http://www.elmundo.es/internacional/2014/04/17/534fa6bf268e3ec5238b456b.html>>. [Último acceso: 21 de mayo de 2014].

de la Asociación Oriental ante un inextricable nudo gordiano, ya que la realidad geopolítica de la zona hace que el precio a pagar por romper los vínculos con Moscú sea inasumible para la mayoría ellos, por muchos deseos que tengan de aproximarse a la UE.

El resultado es que en lugar de Ucrania unida, con un Gobierno de concentración nacional, y negociando con la UE y con Rusia los mejores términos posibles para el Acuerdo de Asociación, tenemos a día de hoy una Ucrania que ha perdido Crimea, con una revolución en las regiones surorientales y arruinada económicamente.

Eso sí, Bruselas ha logrado que las autoridades interinas firmen la parte política del acuerdo rechazado en noviembre. Se trata de una victoria pírrica, que puede satisfacer a los países bálticos y a Polonia o proporcionar un nuevo *Lebensraum* (espacio vital) a Alemania para sus exportaciones, pero que amenaza con destruir la incipiente recuperación de la zona euro por las sanciones que se están adoptando contra Rusia.

En lo relativo a los otros cinco participantes en la Asociación Oriental, en la Cumbre de Vilnius se consiguió la firma de los Acuerdos de Asociación con Moldavia y Georgia (que a cambio pierden toda esperanza de recuperar sus territorios secesionistas), pero también se verificó la definitiva orientación de Bielorrusia y Armenia hacia la unión aduanera con Rusia, y el desinterés de Azerbaiyán de firmar ese tipo de acuerdo, por querer centrarse exclusivamente en la cuestión de la energía.

Respecto a esa última cuestión, el presidente Putin ha enviado dos cartas a sus homólogos de la UE advirtiéndoles de los posibles problemas de suministro, en el caso de que Ucrania no salde su creciente deuda con Gazprom. A su vez, Bruselas pretende disminuir su dependencia del gas ruso, pero los 8 bcm que a través de España y el MEDGAZ pudiesen llegar a la UE desde Argelia son insignificantes si se comparan con los más de 100 bcm recibidos desde Rusia, y el suministro de gas natural licuado (LNG, en sus siglas en inglés), a pesar de ser más flexible, sería como mínimo un 40% más caro.

### Conclusiones y perspectivas

El papel de la UE en el espacio postsoviético se ha visto perjudicado, en general, por la falta de coordinación de las actividades de la Comisión con las decididas por el Consejo. En particular, ha sido especialmente complejo encontrar un balance entre la gestión de crisis propia de la PESD/PCSD, que proporciona resultados a corto y medio plazo, con las medidas acometidas por la Comisión en el marco de la PEV o de la AO, cuyos beneficios son apreciables a más largo plazo.<sup>83</sup>

<sup>83</sup> «El lanzamiento de una misión PESD (la opción "intervencionista") significaría el fallo de la política de vecindad, que está construida sobre los instrumentos tradicionales

Como primera conclusión, es necesario corregir esa falta de coherencia interna, ya que el principal valor de la UE radica, precisamente, en su capacidad de integrar toda una panoplia de instrumentos bajo un enfoque global de gestión de crisis, pudiendo intervenir en todas las fases de las mismas (diplomacia preventiva, imposición de la paz, reconstrucción, etc.). El Tratado de Lisboa y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior deberían ayudar a avanzar en ese camino.

En relación con la situación geopolítica del espacio postsoviético, y en particular de los conflictos congelados, cabe destacar que Rusia se vio obligada a intervenir en solitario en los mismos, dada la falta de capacidad o interés en la época de los restantes actores de la región euroasiática. Además, el objetivo principal fue el detener la violencia, por lo que Moscú priorizó el alcanzar acuerdos de alto el fuego, aunque fueran frágiles, y garantizó su cumplimiento mediante el despliegue de sus tropas.

El problema no radica en esa intervención inicial de Rusia, sino en el hecho de que los conflictos se perpetuaron, y que los múltiples intentos internacionales de mediación han fracasado. De ese modo, la presencia de las tropas de paz rusas en los territorios separatistas se ha convertido en una herramienta de presión, para limitar el acercamiento de Moldavia o Georgia hacia Occidente, y ha creado tensiones conforme la UE ha ido lanzando sus iniciativas en el vecindario oriental.

Las relaciones bilaterales entre la UE y Rusia son clave para lograr un vecindario común estable y próspero. Una actuación concertada de ambos actores daría lugar a un *juego de suma variable* en el que todos ganan; por el contrario, si no se logran armonizar las iniciativas de Bruselas y Moscú, se plantea un *juego de suma cero* en el que los países se ven obligados a elegir una esfera de influencia. A grandes rasgos, se puede afirmar que el primero de los escenarios sería el deseable, mientras que el segundo es en el que nos encontramos en la actualidad.

En el concepto de política exterior de 2013, Rusia abogaba por reforzar la asociación estratégica con Europa, una idea ya expresada por el propio Putin en 2012 al afirmar que Rusia es parte inalienable y orgánica de la «Gran Europa», que sus ciudadanos se sienten miembros de la civilización común europea, y que la Federación apoya la visión de un UE fuerte, como la promovida por Alemania y Francia, con la que poder constituir un espacio económico y humano común *de Lisboa a Vladivostok*.

---

del apoyo financiero, el libre comercio y el diálogo». Diedrichs, U. et al.: «The European Union as an Actor in Crisis Management: Actions, Aspirations, Ambiguities», en CFSP Forum, vol. 3, núm. 4, p. 10. Recuperado de: <[http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/PUBLIKATIONEN/texte/Diedrichs\\_Herolf\\_Klein.pdf](http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/PUBLIKATIONEN/texte/Diedrichs_Herolf_Klein.pdf)>. [Último acceso: 21 de mayo de 2014].

Del lado de la UE, la relación con Rusia también ha sido prioritaria desde la creación de la PESC: programa TACIS, Acuerdo de Asociación y Cooperación de 1994, Estrategia Común de 1997, Espacios Comunes de 2003 y Hojas de Ruta de 2005. En esos documentos se explicita la responsabilidad compartida por la UE y Rusia en el mantenimiento de la seguridad y estabilidad, en especial en el vecindario común.

En general, se puede considerar el año 2003 como el cénit de la relación. En diciembre de ese año, la Estrategia europea de seguridad afirmaba que «Debemos seguir empeñándonos en el estrechamiento de nuestras relaciones con Rusia, un factor de consideración para nuestra seguridad y prosperidad».<sup>84</sup> A partir de ese momento, y para explicar la degradación de la asociación estratégica hasta la situación actual, hay que considerar dos grupos de factores: los exógenos y los endógenos a la región.

En lo referente a los factores exógenos, destaca la influencia de las Revoluciones de Colores, impulsadas por EE. UU. en función de sus intereses particulares de alcance global, en ocasiones contraproducentes para la región que nos ocupa. El impacto en Rusia fue muy importante, como lo fue el de la continua expansión de la OTAN hacia sus fronteras, perpetuando las líneas divisorias y los distintos niveles de seguridad que Moscú buscaba evitar, la declaración unilateral de independencia de Kosovo en 2008 o los planes de despliegue de un escudo antimisiles en Europa.

En lo referente a los factores endógenos, la ampliación de la UE en 2004 dinamitó la cooperación con Rusia, dadas las diferencias de percepción entre los países de la Vieja Europa y los nuevos miembros orientales. Por otra parte, el diseño de la PEV fue inadecuado para el espacio postsoviético, en 2006 Polonia vetó las negociaciones de renovación del PCA, y en 2009 la nueva AO no tuvo en cuenta a Rusia y sus plataformas temáticas no se hicieron coincidir con los Espacios Comunes de 2003.

En septiembre de 2012, el subsecretario de Estado Philip Gordon (uno de los mayores especialistas estadounidenses en Eurasia), realizó unas declaraciones en las se sintetizan muchas de las claves de la actual crisis:

*«Ni hemos pedido ni pediremos a Ucrania que elija entre oeste y este, entre Estados Unidos y Rusia. Esa es una falsa elección que ignora la geografía e historia de Ucrania. En su lugar, queremos una Ucrania fuerte y estable que logre su propio objetivo de integración en Europa y disfrute de unas relaciones más próximas con todos sus vecinos».*

Precisamente esa decisión drástica fue la que Bruselas planteó a los participantes en la AO ante la Cumbre de Vilnius. El resultado ha sido la ruptura de Eurasia en dos bloques, y la reactivación de conflictos congelados allí dónde las diferentes etnias, comunidades nacionales o regiones no

<sup>84</sup> V. A secure Europe..., óp. cit., p. 13.

estén de acuerdo sobre el rumbo a seguir, como ocurre en el Transnistria o en el sureste de Ucrania. Tanto la UE como Rusia pierden con el enfrentamiento, pero con la diferencia de que Moscú puede reorientar su eje hacia el Asia-Pacífico, mientras que Bruselas tiene más dificultades para encontrar socios alternativos del peso estratégico de Rusia.

El escenario alternativo, aunque en la actualidad pertenezca al género de la política-ficción, sería que el proceso integrador liderado por Rusia en el espacio postsoviético, con la entrada en vigor de la Unión Euroasiática el 1 de enero de 2015, se hubiese armonizado en todo lo posible con el modelo de la UE, de modo que los países del vecindario común pudiesen beneficiarse de una relación no mutuamente excluyente con Bruselas y Moscú. Para ello, el objetivo prioritario de la PESC debería haber sido renovar el PCA con Rusia, en base a los Espacios Comunes y los planes de trabajo.

En el ámbito de la PCSD, se podría haber abierto a Rusia la integración en operaciones de interés común, estableciendo los mecanismos formales de cooperación; identificar las carencias de capacidades militares de la UE que podrían ser cubiertas por las Fuerzas Armadas rusas; o abrir a Moscú la participación en los «grupos de pioneros» de desarrollo de esas capacidades. Todo ese marco de cooperación se podría poner a prueba en la resolución de los *conflictos congelados*, así como en la proyección de estabilidad a zonas vecinas como las mencionadas del Oriente Próximo.

Por último, en el ámbito de la energía para la UE Rusia es clave como suministrador, pero también lo es para Rusia el mercado europeo de 500 millones de consumidores, lo que debería permitir formar una relación biunívoca, fortalecer las sinergias y establecer una cooperación estratégica a largo plazo. El objetivo sería el constituir un «espacio paneuropeo de la energía», con una red de infraestructuras integrada y funcional, mercados transparentes, eficientes y competitivos, que garantizase la seguridad energética y el alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de la UE y Rusia.

## **ANEXO**

Principales indicadores geopolíticos de Rusia y los países de la Asociación Oriental de la UE

	Rusia	Ucrania	Bielorrusia	Moldavia	Georgia	Armenia	Azerbaiyán
<b>Extensión</b>	16.377.742 km2	579.330 km2	207.600 km2	32.891 km2	69.700 km2	29.743 km2	86.600 km2
<b>PIB</b>	2.113.000 M\$	175.500 M\$	69.240 M\$	7.880 M\$	15.900 M\$	10.440 M\$	76.010 M\$
<b>PIB per cápita</b>	14.831 \$	3.692 \$	7.206 \$	2.200 \$	3.221 \$	3.411 \$	7.867 \$
<b>% crecimiento PIB</b>	1,3%	0,4%	2,1%	4%	2,5%	4,6%	3,5%
<b>Población</b>	142.470.000	44.291.000	9.608.058	3.583.000	4.935.880	3.060.631	9.686.210
<b>% crecimiento de la población</b>	-0,03%	-0,64%	-0,19%	-1,02%	-0,11%	-0,13%	0,99%
<b>Principales grupos étnicos</b>	Rusos (77,7%), tártaros (3,7%), ucranianos (1,7%)	Ucranianos (77,8%), rusos (17,3%)	Bielorrusos (83,7%), rusos (8,3%), polacos (3,1%)	Moldavos (78,2%), ucranianos (8,4%), rusos (5,8%), gauzes (4,4%)	Georgianos (83,8%), azeríes (6,5%), armenios (5,7%)	Armenios (98,1%)	Azeríes (91,6%), lezguines (2%), rusos (1,3%), armenios (1,3%)
<b>Religiones</b>	Ortodoxos (15-20%), musulmanes (10-15%)	Ortodoxos:- Patriarcado Kiev (50,4%), Patriarcado Moscú (26,1%), católicos uniatas (8%)	Ortodoxos (80%), restantes religiosas (20%)	Ortodoxos (98%), judíos (1,5%)	Ortodoxos (83,9%), musulmanes (9,9%)	Apostólica armenia (92,8%)	Musulmanes (93,4%), ortodoxos (4,8%)
<b>Población bajo el umbral de la pobreza</b>	11%	24,1%	27,1%	21,9%	9,2%	35,8%	6%
<b>Índice GINI</b>	42	28,2	27,2	38	46	30,9	33,7
<b>Gasto militar. % del PIB</b>	4,47%	2,77%	1,2%	0,3%	2,88%	3,92%	5,2%

