

# LAS RELACIONES DE RUSIA CON LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS

Por RAFAEL CALDUCH CERVERA

## Los orígenes de la nueva Rusia y de la Unión Europea

La caída del *muro de Berlín*, en el otoño de 1989 suele tomarse como referencia simbólica del fin de la bipolaridad, pero también es cierto que marcó el comienzo de un periodo de cambios en los países de Europa Central y Oriental que duraría dos años y que alcanzó su punto crítico con la desintegración soviética en diciembre de 1991.

Durante esos dos años se produjeron importantes sucesos que transformaron la política mundial y europea. Desaparecieron los regímenes comunistas en Europa abriendo el camino para la reunificación alemana, pero también para importantes procesos secesionistas que afectaron a Checoslovaquia, Yugoslavia y la Unión Soviética. Desapareció el Pacto de Varsovia y, al mismo tiempo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se vio obligada a redefinir su estructura y su estrategia. Por esas fechas, mientras Europa Oriental se desintegraba en una pléyade de nuevos países, la Europa Occidental reforzaba su integración con el Tratado de Maastricht y la ampliación a Austria, Finlandia y Suecia, mostrando así la tensión dialéctica entre las tendencias centrífugas y centrípetas que han dominado el escenario europeo hasta nuestros días (1).

---

(1) Los últimos episodios de esta dialéctica son la independencia unilateral de Kosovo (año 2008) y la ratificación del Tratado de Lisboa (año 2009).

A escala mundial, la fugaz hegemonía de Estados Unidos tuvo que enfrentar el reto de sus propias limitaciones en la segunda guerra del Golfo (2). La necesidad de articular una coalición internacional para hacer aceptable la intervención militar y la contradictoria e incompleta solución del conflicto, desencadenado con la ocupación iraquí de Kuwait, demostraron que la superpotencia norteamericana estaba muy lejos de poder ejercer el liderazgo estratégico mundial de un modo exclusivo.

### *De la perestroika a la emergencia de la Federación Rusa*

Estos cambios acaecidos en Europa y en el contexto mundial, fueron desencadenados por la política de adaptación de la Unión Soviética que se puso en marcha bajo el mandato de Gorbachov y que conocemos como *perestroika*. En su planteamiento originario se trataba de unas reformas políticas y económicas que trataban de regenerar el régimen soviético, tanto en su interior como en sus relaciones con los países occidentales, con el fin de garantizar su continuidad (3).

En consecuencia, tanto los dirigentes soviéticos como los occidentales no tuvieron una clara conciencia del alcance que tendrían las consecuencias derivadas de la *perestroika* hasta el año 1991, ello excluye la existencia de una planificación o estrategia política occidental deliberadamente destinada a provocar el colapso y desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Fue la propia evolución

---

(2) La primera guerra del Golfo se produjo entre Irak e Irán tras la ocupación por tropas iraquíes de la región de Chat el *arab* en septiembre de 1980 y concluyó en 1988 con un acuerdo de paz que restituyó la situación previa a la invasión iraquí. Las estimaciones sobre el coste humano de esta contienda varían entre 350.000 y 500.000 muertos, 650.000 heridos y 60.000 prisioneros, MARSHALL, M. G.: *Major Episodes of Political Violence (1946-2008)*, Center for Systemic Peace (página actualizada el 30 de abril de 2009), en: <http://www.systemicpeace.org/warlist.htm>. Library of Congress Country Studies: *Iraq. The Impact of Casualties on the Armed Forces* (Datos de mayo de 1988), en: [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+iq0109](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+iq0109)

(3) En su obra, Gorbachov expresa de forma clara y reiterada la idea de que los cambios y reformas que entraña su política, sentarán las bases de una regeneración política y económica de la URSS, GORBACHOV, M.: *Perestroika*, editorial Emecé, 1987, CALDUCH, R.: «La *perestroika* soviética y los procesos de cambio en los países balcánicos», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1991*, pp. 271-333, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Bilbao, también puede consultarse, en: [www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/1991/1991\\_7.pdf](http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/1991/1991_7.pdf)

de los acontecimientos la que agotó la opción reformista imponiendo la quiebra final de la URSS (4).

Este aspecto del proceso de desintegración soviética, con frecuencia ignorado o subestimado, resulta tanto más crucial cuanto que evidencia que el fin de la Unión Soviética, con la dimisión de Gorbachov como presidente el 25 de diciembre de 1991, fue el resultado tan inevitable como imprevisto de las decisiones adoptadas durante las primeras semanas de ese mismo mes (5). Con la desaparición de la Unión Soviética, desapareció también la base ideológica que había sustentado y legitimado durante tres cuartos de siglo la vida política, económica, social y cultural de los numerosos pueblos y naciones que habían integrado la URSS.

El vacío ideológico dejado por la desaparición del régimen soviético, fue sustituido por la restauración de un nuevo nacionalismo ruso en un contexto de grave anocracia política, de quiebra económica y de descrédito internacional. Las oligarquías del Secretaría General del Partido Comunista se habían reconvertido en una pléyade de partidos políticos, con frecuencia carentes de ideología y de programas, con el único objeto de ganar las elecciones para mantenerse en el poder.

Las Fuerzas Armadas, desacreditadas con la derrota de Afganistán y concentradas en la URSS tras su salida de los antiguos aliados centroeuropeos, fueron desmembradas y repartidas entre las nuevas repúblicas independientes (6).

- 
- (4) Existen numerosos hechos que avalan la tesis de que hasta finales de 1991, incluso después del golpe de Estado de agosto de 1991, tanto en Moscú como en las cancillerías occidentales se mantuvo la idea de que la URSS continuaría aunque con una estructura federal diferente y la independencia de algunos de sus repúblicas. En septiembre de 1990 se concluía el Tratado Cuatro más Dos que abría la vía a la reunificación alemana; en noviembre de ese mismo año se firmaba la Carta de París por la que se actualizaban los compromisos y objetivos de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y entre el 30 de octubre y el 1 noviembre de 1991 se celebró en Madrid la Conferencia de Paz de sobre Oriente Medio. Todos estos acuerdos y conferencias jamás se habrían celebrado si las potencias occidentales hubiesen tenido la expectativa fundada de que la URSS iba a desaparecer en diciembre de 1991.
- (5) La decisión que acabó definitivamente con la continuidad de la URSS fue la Declaración de Belovezhskaya Pusha, adoptada el 8 de diciembre de 1991 por los dirigentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia y según la cual estas tres repúblicas abandonaban la Unión Soviética para constituir la Comunidad de Estados Independientes (CEI).
- (6) Sobre la distribución de las Fuerzas Nucleares de la URSS véase, NORRIS, R. S.: «The Soviet Nuclear Archipelago», *Arms Control Today*, enero-febrero de 1992, en: [http://docs.nrdc.org/nuclear/files/nuc\\_01019201a\\_016.pdf](http://docs.nrdc.org/nuclear/files/nuc_01019201a_016.pdf)

La instauración de la economía de mercado generó un capitalismo de rapiña que provocó el cierre de numerosos complejos industriales obsoletos y, al mismo tiempo, una caótica privatización de las empresas más rentables cuyos activos fueron objeto de una especulación creciente. Todo ello unido al constante deterioro del valor del rublo y la descontrolada inflación, dio como resultado un empobrecimiento general de la población y un grave desabastecimiento social de los productos y servicios básicos que favoreció el desarrollo de la delincuencia común y el crimen organizado (7).

Por tanto, el surgimiento de la nueva Federación Rusa estuvo marcado por la pérdida de la legitimidad política, la quiebra económica, la desconfianza social, la creciente inseguridad interior y la impotencia internacional para garantizar los intereses nacionales estratégicos en sus propias fronteras. Un panorama demasiado incierto para la que todavía constituía una superpotencia nuclear capaz de amenazar la existencia del planeta.

#### *La creación de la Unión Europea y su ampliación a nuevos miembros (Tratados de Maastricht y Ámsterdam)*

Paralelamente a los cambios que se estaban realizando en la Unión Soviética, la Comunidad Europea abordó el proceso de avance en la integración económica exigido por la puesta en marcha del Acta Única (año 1986) y su ampliación a 12 miembros.

Sin embargo, a la iniciativa originaria de establecer la Unión Económica que se había aprobado en junio de 1988 por el Consejo Europeo de Hannover, se le agregó la decisión de avanzar en la integración política e institucional como consecuencia de los sucesos acaecidos tras la caída del muro de Berlín. El Consejo Europeo de Roma, en diciembre de 1990, aprobó la creación de dos Conferencias Intergubernamentales (CIG) dedicadas respectivamente a la Unión Económica y Monetaria, de una parte, y a los aspectos políticos, de otra. Un año más tarde, el Consejo Europeo de Maastricht aprobaba el proyecto del Tratado de la Unión Europea que entró en vigor en el año 1992.

Por otra parte y a la par que las CIG preparaban el proyecto del nuevo Tratado, se realizaban las negociaciones con vistas al ingreso de tres

---

(7) SÁNCHEZ, A.: «La inserción internacional de la economía rusa», *Monografías del CESE-DEN*, número 51, pp. 96-122, enero de 2002.

nuevos países miembros: Austria, Finlandia y Suecia; que de ese modo buscaban integrarse en un mercado común europeo para alcanzar las ventajas económicas y sociales que ya no podían esperar de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) a la que pertenecían (8).

La, todavía, Comunidad Europea no se limitó a abordar su reforma y ampliación. El proceso de desintegración de la URSS y las guerras balcánicas que se habían desencadenado en Eslovenia y Croacia durante el verano de 1991, la obligaron a adoptar los criterios que deberían seguirse para el reconocimiento de los nuevos Estados. Con ello sentaba las bases políticas para una doctrina europea en materia de reconocimiento de Estados, algo verdaderamente importante en un momento en el que todavía no se había implantado la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) (9).

Por último, el Consejo Europeo de Maastricht abrió el camino para vincular a los países miembros de la Comunidad Europea con la Unión Eu-

---

(8) Al igual que ocurrió en el año 1973, Noruega rechazó por referéndum su incorporación a la Comunidad Económica Europea. La EFTA fue constituida en 1960 como una respuesta comercial de los países que no participaban de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, la mayoría de sus miembros pasaron a incorporarse a la Comunidad Económica Europea en las sucesivas ampliaciones de 1973 (Reino Unido y Dinamarca), 1986 (Portugal) y 1991 (Austria, Finlandia y Suecia), quedando en la actualidad integrada por Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein. La Unión Europea ha establecido un mercado único con estos países.

(9) En la Reunión Ministerial Extraordinaria celebrada en Bruselas el 16 de diciembre de 1991, se aprobó la *Declaración de los Doce sobre las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión Soviética*, que afectaba a las repúblicas independientes de la Unión Soviética así como al proceso de secesión mutua entre la República Checa y Eslovaquia, y la *Declaración de los Doce sobre Yugoslavia* que establecía las condiciones para el reconocimiento de las nuevas repúblicas que se independizaban de la Federación de Yugoslavia. Resulta importante destacar que, en contra de lo que con frecuencia se ha afirmado, la entrada en vigor de esta última declaración, establecida para el 15 de enero de 1992, aunque no fue respetada por la República Federal de Alemania, en ningún caso puede interpretarse como una de las causas para el desencadenamiento de las guerras en Eslovenia y Croacia, ni tampoco como origen del conflicto bélico en Bosnia-Herzegovina, ya que Alemania respetó escrupulosamente las condiciones establecidas en la *Declaración* para reconocer a los nuevos países independientes. En cambio, resulta significativo que dos décadas después algunos miembros de la Unión Europea como Francia, República Federal de Alemania o Reino Unido hayan ignorado la propia doctrina europea para reconocer la independencia unilateral de Kosovo, véanse los textos de ambas declaraciones en: [http://www.aloj.us.es/eulalia/derecho%20internacional/materiales%20dpto/reconocimiento\\_de\\_estados.htm](http://www.aloj.us.es/eulalia/derecho%20internacional/materiales%20dpto/reconocimiento_de_estados.htm)

ropea Occidental, en su condición de alianza específicamente europea, lo que terminaría ocasionando la fusión entre ambas Organizaciones que quedaría consagrada en el Tratado de Ámsterdam (año 1997).

Durante esta etapa, la prioridad exterior de la naciente Unión Europea era alcanzar la pacificación en sus fronteras y garantizar un proceso de transición política y económica estable en los países vecinos. Para ello era necesario, además de los Programas de ayuda económica y técnica (PHARE y TACIS), participar activamente en las negociaciones y misiones internacionales que previniesen los conflictos o contribuyesen a resolver los que ya se habían desencadenado, pero sobre todo debía alcanzar un entendimiento político y económico con la nueva Rusia.

Entre las actuaciones diplomáticas y militares destacaron las negociaciones que condujeron a los Acuerdos de Dayton en diciembre de 1995, la colaboración con la misión de la OSCE en Albania en 1997, la colaboración con las misiones de paz de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en los Balcanes, las fracasadas negociaciones de Rambouillet en febrero de 1999 y el apoyo posterior a la intervención de la OTAN.

Sin embargo, durante toda la década de los años noventa la PESC, y en particular su dimensión de defensa la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), no había desarrollado los instrumentos institucionales y operativos necesarios para que la colaboración de la Unión Europea pudiese ir más allá de las declaraciones y las medidas de presión económica.

Precisamente la incapacidad diplomática y militar para dar una respuesta preventiva estrictamente europea al conflicto de Kosovo, constituyó el revulsivo necesario para que se alcanzase el acuerdo de cooperación militar franco-británica de Saint-Malo, en diciembre de 1998, sobre el que se desarrollarían los principios y fundamentos institucionales de la PESD establecidos en los Consejos Europeos de Colonia (junio de 1999), Helsinki (diciembre de 1999) y Santa María da Feira (junio de 2000).

Junto a las iniciativas europeas destinadas a colaborar en la prevención y solución de conflictos armados, la Unión Europea adoptó una estrategia de estabilización en el resto de los países centroeuropeos y bálticos, basada en la idea de una futura ampliación. El Consejo Europeo de Copenhague (junio de 1993), adoptó la decisión de abrir un proceso de cooperación con los países de Europa Central y Oriental orientado

a una futura adhesión de aquellos países que cumplieran los requisitos que se establecieron (*estrategia de preadhesión*) (10).

Con esta última iniciativa, al mismo tiempo que la Unión Europea asumía una capacidad de intervención directa en la evolución política y económica de los países centroeuropeos, también asumía un compromiso estratégico en una región que durante casi medio siglo había estado bajo la égida de la Unión Soviética. Ello condujo a un conflicto de intereses geoestratégicos con la Federación Rusa que más tarde o más temprano tenía que colisionar con el objetivo de alcanzar un entendimiento euro-ruso necesario para garantizar la estabilidad interior e internacional de la propia Unión Europea.

La implantación del Programa TACIS desde el año 1991, demostró la importancia que la Comunidad Europea concedía a la estabilidad política, social y económica de Rusia y los demás países de la CEI, permitiendo canalizar recursos humanos, asistencia técnica y fondos financieros que facilitaron la necesaria transformación política y económica de las sociedades de estos países.

Entre los años 1991 y 1999, la Unión Europea aprobó un total de 1.274 millones de ecus para Rusia, equivalente al 30% del total de los fondos del Programa para ese periodo. Por sectores, las prioridades europeas fueron claras ya que tres de ellos: la seguridad nuclear, la reforma de la Administración Pública y la reestructuración de las empresas públicas y el desarrollo del sector privado, concentraron el 49% del total de fondos aprobados.

Pero la base jurídica de la cooperación entre la Unión Europea y Rusia se estableció en el año 1994 con la firma del Acuerdo de Asociación y Cooperación cuya entrada en vigor, el 1 de diciembre de 1997, abrió el cami-

---

(10) Los *criterios de Copenhague* pertenecían a tres categorías: criterios políticos, criterios económicos y criterios del acervo comunitario. Los criterios políticos eran la existencia de instituciones que garantizasen un régimen democrático, la implantación de un Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y los derechos de las minorías. En cuanto a los criterios económicos se trataba de acreditar la existencia de una economía de mercado viable y la capacidad de asumir las condiciones económicas y de competitividad requeridas por el Mercado Único ya existente en el seno de la Unión Europea. Finalmente, el criterio del acervo comunitario imponía el compromiso de asumir plenamente la totalidad de la legislación comunitaria en el momento de la adhesión, en: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/72925.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/72925.pdf)



no para institucionalizar las relaciones bilaterales a través del Consejo de Cooperación a nivel ministerial. Un instrumento que se demostró decisivo cuando en el año 1998 estalló la crisis financiera rusa y la Unión Europea decidió potenciar su cooperación en el Consejo Europeo de Viena, en diciembre de ese mismo año, aplicando a Rusia el nuevo instrumento de la PESC creado por el Tratado de Ámsterdam, la *estrategia común* (11).

### *La segunda guerra del Golfo y el inicio de la administración Clinton*

El fin de la bipolaridad afectó a la antigua Unión Soviética y a la Unión Europea pero también obligó a Estados Unidos a redefinir su posición como superpotencia y, por supuesto, a establecer una estrategia de respuesta en sus relaciones con Europa y la Federación Rusa.

Todavía la intervención en la segunda guerra del Golfo, desencadenada con la invasión de Kuwait por Irak, se desarrolló de acuerdo con los principios y criterios de la distensión establecidos durante la segunda administración Reagan. El nuevo presidente republicano, George Bush, contó con el apoyo diplomático y militar de las principales potencias europeas y con el abierto respaldo de la decadente Unión Soviética, liderada por Gorbachov, para articular una amplia coalición multinacional que actuó bajo mandato de Naciones Unidas, incluso con la participación de países árabes como Marruecos, Emiratos Árabes Unidos, Qatar y Omán (12).

Desde el punto de vista militar la intervención fue un aplastante éxito no sólo por la liberación de Kuwait y la derrota que infligió al Ejército iraquí sino porque tuvo un alcance limitado en sus efectos destructivos respecto de la población civil, las infraestructuras y las instalaciones petrolíferas.

Más cuestionable resultó la explotación política de esa victoria militar. Washington, en contra del criterio de algunos aliados, consideró que el derrocamiento del régimen baathista que lideraba Sadam Hussein podría crear un problemático vacío de poder en la región del Golfo que sólo podía compensarse con una misión de reconstrucción y estabilización

---

(11) El texto del Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre la Unión Europea y Rusia se encuentra en *Diario Oficial*, número L 327 de 28/11/1997, pp. 3-69, en: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128\(01\):ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128(01):ES:HTML)

(12) Resolución 678 del 29 de noviembre de 1990. Una recopilación de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Irak puede consultarse, en: [http://www.nodo50.org/csca/iraq/trib\\_int-96/IIIparte.html](http://www.nodo50.org/csca/iraq/trib_int-96/IIIparte.html)



posbélica, cuyo coste militar y político no era asumible por Estados Unidos ni tampoco estaba claro que fuese respaldado por potencias como la URSS y la República Popular de China.

La experiencia de la segunda guerra del Golfo y el fracasado golpe de Estado de agosto del año de 1991, difundieron una clara percepción de crisis del sistema soviético y de superioridad norteamericana que Fukuyama se encargó de plasmar en su conocido estudio sobre el fin de la Historia (13). Las bases de la estrategia norteamericana hacia Rusia, establecidas durante la administración del presidente George Bush y continuada durante la Presidencia de Bill Clinton, descansaba sobre el principio de una asociación estratégica (*strategic partnership*) claramente asimétrica desde el punto de vista económico y militar (14).

Estados Unidos asumió, al igual que la Unión Europea, la necesidad de estabilizar y consolidar la situación política del nuevo Estado ruso, al mismo tiempo que siguió considerando a esta potencia como una fuente permanente de riesgo militar, sobre todo en el terreno nuclear, a pesar de la firma del Tratado START I en el año 1991 (15).

En efecto, en la primera revisión del Concepto Estratégico de la OTAN, realizada en el Consejo Atlántico de Roma de diciembre de 1991, se afirmaba:

«In the particular case of the Soviet Union, the risks and uncertainties that accompany the process of change cannot be seen in isolation from the fact that its conventional forces are significantly larger than those of any other European State and its large nuclear arsenal comparable only with that of the United States. These ca-

---

(13) La obra de Fukuyama fue precedida de un ensayo denominado «The End of History?» publicado en 1989, en: <http://www.wesjones.com/eoh.htm>. FUKUYAMA, F.: *The End of History and the Last Man*, editorial Avon Books Inc., Nueva York, 1992.

(14) Los contenidos de los principales documentos y declaraciones oficiales de ambas administraciones sobre las relaciones con Rusia puede consultarse, en: <http://www.bits.de/NRANEU/US-Russia.htm>

(15) El 31 de julio de 1991 se firmó el Acuerdo START I (*Strategic Arms Reduction Treaty*) en el que se regulaba una reducción de los arsenales nucleares estratégicos de Estados Unidos y Rusia entre el 30 y el 40% para el año 2001. El texto del Tratado START I puede consultarse, en: <http://www.state.gov/www/global/arms/starhtml/start/start1.html>. El texto del Tratado START II puede consultarse, en: <http://www.state.gov/www/global/arms/starhtml/start2/stiitoc.html#TREATYTOC>. WOOLF, A. F.: «Nuclear Arms Control: The US-Russia Agenda», *CRS Issue Brief for Congress*, Order Code IB98030, 17 de enero de 2002, en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/8114.pdf>

pabilities have to be taken into account if stability and security in Europe are to be preserved.»

Estos dos objetivos de la estrategia norteamericana asociación estratégica y prevención frente a Rusia, marcaron las líneas prioritarias de la política exterior norteamericana durante el mandato de Yeltsin en el Kremlin.

En síntesis las iniciativas exteriores norteamericanas respecto de Rusia siguieron las siguientes directrices:

1. Apoyar diplomáticamente la hegemonía política de Yeltsin frente a los partidos ultranacionalistas y al Partido Comunista, favoreciendo una creciente inserción de Rusia en los foros internacionales y europeos, incluida la OTAN.
2. Limitar todo lo posible la influencia rusa en sus antiguos aliados de Europa Central y Oriental apoyando las transiciones de dichos países y potenciando sus vínculos con la Unión Europea y la OTAN. El ejemplo más claro de la importancia esta directriz se comprobó con las intervenciones euroamericanas durante las guerras balcánicas de los años noventa frente al apoyo que Moscú concedió a Serbia y al presidente Milosevich.
3. Reforzar el vínculo transatlántico entre la Unión Europea y Estados Unidos, especialmente en el seno de la OTAN.
4. Aprovechar la debilidad económica y militar de Rusia para establecer o incrementar la hegemonía norteamericana en otras áreas regionales como Oriente Próximo y Medio; África Subsahariana; el subcontinente Indostánico y el área del Pacífico.
5. Potenciar el desarrollo tecnológico y militar de Estados Unidos para alcanzar una ventaja decisiva frente a Rusia.

Estas cinco líneas básicas de la política exterior norteamericana respecto de Rusia, marcaron todo el periodo de la década de los años noventa y provocaron en los dirigentes del complejo militar-industrial ruso la convicción de que la rivalidad con Estados Unidos, si bien ya no era prioritariamente ideológica, militar y nuclear como en la etapa de la bipolaridad, seguía siendo tan intensa como entonces.

La prueba definitiva, desde la perspectiva rusa, se produjo durante la intervención de la OTAN en Kosovo en el año 1999 al margen de la legalidad internacional. La ampliación de la OTAN a nuevos miembros: Polonia, Hungría y República Checa, junto con una nueva revisión de su

Concepto Estratégico en el Consejo Atlántico de Washington de abril de ese mismo año, convencieron a los dirigentes rusos de la necesidad de responder a la continua y creciente presión político-militar de Estados Unidos (16).

### **La política exterior de Rusia durante la era de Yeltsin**

El periodo de la Presidencia de Boris Yeltsin estuvo dominado por tres grandes retos: la reorganización política, económica y social del Estado ruso tras la desaparición de la URSS; la formulación de una política de vecindad hegemónica por Rusia y el mantenimiento del *status* de potencia mundial garantizado por el reconocimiento político y la participación rusa en el directorio de grandes potencias (17).

El primero de estos tres retos requirió la mayor parte de los esfuerzos e iniciativas del mandato de Yeltsin y, en términos generales, arrojó resultados muy desiguales. Desde el punto de vista de la reorganización política del Estado se logró establecer una nueva estructura institucional, basada en la Constitución de 1993, pero se fracasó en la solución de los problemas secesionistas surgidos en el Cáucaso Norte (Chechenia, Ingushetia y Daguestán) que provocaron una contienda bélica y la emergencia de un importante terrorismo a escala nacional (18)

La transformación y modernización de las Fuerzas Armadas quedó fuertemente condicionada por la necesidad de reubicar en territorio ruso las unidades retiradas de los países aliados del Pacto de Varsovia y por la grave quiebra económica y presupuestaria del Estado. Parte de esta transformación afectó a las Fuerzas de Seguridad integradas en el anti-

---

(16) SIMES, D. K.: «Losing Russia. The Costs of Renewed Confrontation», *Foreign Affairs*, pp. 36-52, noviembre-diciembre de 2007.

(17) DONALDSON, R. H. and NOGEE, J. L.: *The Foreign Policy of Russia. Changing Systems, Enduring Interests*, tercera edición, pp. 229-280, editorial M. E. Sharpe Inc., Nueva York, 2005.

(18) La primera guerra de Chechenia se desarrolló entre los años 1994 y 1996 y concluyó con un alto el fuego provisional entre los rebeldes chechenos liderados por Dudayev y las fuerzas gubernamentales en el año 1995 y un Tratado de Paz firmado en Moscú entre Yeltsin y Masjadov en el año 1997. SMICK, E.: *The Chechen Separatist Movement*, Council on Foreign Relations, julio de 2006, en: [http://www.cfr.org/publication/11121/chechen\\_separatist\\_movement.htm](http://www.cfr.org/publication/11121/chechen_separatist_movement.htm). BHATTACHARJI, P.: *Chechen Terrorism*, Council on Foreign Relations, agosto de 2008, en: [http://www.cfr.org/publication/9181/chechen\\_terrorism\\_russia\\_chechnya\\_separatist.html](http://www.cfr.org/publication/9181/chechen_terrorism_russia_chechnya_separatist.html)

guo Comité de Seguridad del Estado (KGB) que pasaron a organizarse en el Servicio de Seguridad Federal (FSB); el Servicio de Inteligencia Exterior (SVR); el Servicio de Seguridad Presidencial y el Servicio Federal de Fronteras (19).

Desde la perspectiva de la política internacional, la primera iniciativa importante que adoptó la presidencia de Yeltsin fue la creación de la CEI, constituida inicialmente por Rusia, Bielorrusia y Ucrania en diciembre de 1991, con la finalidad declarada de promover la democratización política, la cooperación militar y la integración económica de sus miembros, pero con una evidente intencionalidad del Kremlin de estabilizar sus fronteras y garantizar su hegemonía regional (20).

Sin embargo, la evolución de la CEI fue notablemente contradictoria y dispar. Contradictoria por cuanto la falta de recursos económicos y militares unidos a la desorganización estatal de Rusia durante la década de los años noventa, impidió una efectiva política de integración comercial y financiera así como el desempeño de una hegemonía estratégica en el seno de la CEI en abierta contradicción con la retórica política proclamada desde el Kremlin. Por otro lado, la respuesta de los distintos miembros sobre la naturaleza, los fines y el funcionamiento institucional de la Comunidad fue notablemente distinta de acuerdo con las características de sus propios procesos de transición y la continuidad o no de las élites dirigentes heredadas de la etapa soviética.

A los conflictos territoriales o de intereses con Rusia, como el de la península de Crimea y el uso del puerto de Sebastopol en Ucrania; la región de Transnistria en Moldovia y las de Abjasia y Osetia del Sur en Georgia, habría que agregar los propios conflictos entre los miembros de la CEI, como el conflicto por Nagorni Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán o la guerra civil en Tayikistán entre los años 1992 y 1997, que requirió la intervención de tropas de la propia CEI en el proceso de pacificación del país.

La disparidad se debió en buena medida a las evidentes desigualdades políticas, sociales, económicas y militares entre los miembros de

---

(19) Para conocer algunos de los principales documentos de FSB y SVR rusos de la era Yeltsin, en: <http://www.fas.org/irp/world/russia/docs/index.html>

(20) Al acuerdo de los tres miembros iniciales se sumarían el 21 de diciembre de 1991 las Repúblicas independientes de Armenia, Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguizistán, Moldovia, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

la CEI junto con la emergencia de poderosos movimientos nacionalistas rusófobos en algunos de ellos. Además de Rusia, en la Comunidad coexisten grandes potencias regionales como Bielorrusia, Ucrania, Uzbekistán y Kazajistán con pequeños países de escasa extensión y población, como Moldova o Armenia. Las disparidades todavía son más apreciables en el ámbito económico donde tres países: Kirguizistán, Uzbekistán y Tayikistán en el año 2007 poseían una renta *per cápita* inferior a los 800 dólares frente a los 9.050 de Rusia, los 6.753 de Kazajistán y los 4.621 de Bielorrusia. Estas desigualdades socioeconómicas están, en buena medida, condicionadas por la desigualdad de recursos energéticos y materias primas que existen entre los distintos países miembros (21).

La escasa funcionalidad de la Comunidad durante la década de los años noventa quedó bien patente y ha tratado de ser paliada desde el inicio del mandato de Putin, aunque con un éxito todavía muy limitado.

Durante la etapa de la Presidencia de Yeltsin, coincidente en su mayor parte con la administración Clinton, la evolución de las relaciones entre Rusia y las potencias occidentales estuvo basada en una serie de objetivos prioritarios compartidos por ambas partes:

1. Evitar la desestabilización política y el proceso de fragmentación del Estado ruso durante la transición hacia un régimen democrático.
2. Lograr la participación de Rusia en los principales organismos y foros internacionales de decisión estratégica como sucesora política y militar de la antigua Unión Soviética.
3. Garantizar la transformación de la economía rusa en una economía capitalista con libre mercado y propiedad privada.

---

(21) Las desigualdades socioeconómicas por sí mismas no son una causa que explique las dificultades funcionales de la CEI ya que, como ha demostrado la Unión Europea, pueden ser una condición necesaria para propiciar los procesos de integración económica regional. Sin embargo, estas desigualdades pueden constituir un factor decisivo para hacer fracasar procesos de integración regional si no se lleva a cabo un proceso de liberalización comercial y financiera entre sus miembros que, necesariamente, deberá acompañarse de instrumentos económicos (fondos) de compensación regional, social y sectorial que favorezca a los grupos y países que resultan más directamente perjudicados por el avance en la integración. Ello se ha podido apreciar en procesos de integración regional como en los casos de Mercado Común de Suramérica o la Zona de Libre Comercio de América del Norte.

#### 4. Ampliar la vinculación de Europa con Rusia como una de sus principales fuentes de abastecimiento energético (22).

Naturalmente la cooperación política, diplomática y militar se convirtió en el principal instrumento para alcanzar tales objetivos en un momento en el que el propio desarrollo de la integración europea imponía un nuevo marco de relaciones con Estados Unidos y la OTAN llevaba a cabo la revisión de su misión aliancista y del Concepto Estratégico vinculado a ella (23).

Sin embargo, la perspectiva rusa del entendimiento con las potencias euroatlánticas no coincidía plenamente con la que éstas poseían. Para el presidente Yeltsin se trataba de aceptar las condiciones del entendimiento político con la Unión Europea y Estados Unidos a cambio de evitar su injerencia en el proceso de transición política y económica que estaba experimentando Rusia y recibir el apoyo internacional necesario para consolidar la hegemonía rusa en las nuevas repúblicas independientes y en los países de Europa Central.

Desde esta perspectiva, la colaboración rusa en el proceso de paz en Oriente Medio, su vinculación con la OTAN, su participación incondicional en la OSCE y en el proceso de desarme nuclear estratégico, así como

---

(22) Sobre los objetivos en las relaciones ruso-norteamericanas, véanse las declaraciones de las cumbres bilaterales de Vancouver (año 1993) y Moscú (año 1994), en: <http://www.bits.de/NRANEU/US-Russia/A%20Official%20Docs/Clint%20Yelt%201st%20sum%20dec%20exc.htm> y <http://www.bits.de/NRANEU/US-Russia/A%20Official%20Docs/Clint%20Yelt%202nd%20sum%20dec%20exc.htm>. Por otro lado, la vinculación energética de Europa con la actual Rusia se inició durante la etapa soviética con la construcción del gaseoducto euro-siberiano, concluido en el año 1983.

(23) La Declaración Transatlántica de 1990 formulada durante la administración Bush fue revisada y ampliada durante la Administración Clinton con la denominada Nueva Agenda Transatlántica, aprobada en la Cumbre de Madrid de 1995. La dimensión económica de las relaciones transatlánticas fue potenciada mediante la Asociación Económica Transatlántica de 1998, en: [http://useu.usmission.gov/Dos-siers/TransAtlantic/Dec1990\\_Transatlantic\\_Declaration.asp](http://useu.usmission.gov/Dos-siers/TransAtlantic/Dec1990_Transatlantic_Declaration.asp), [http://useu.usmission.gov/Dossiers/TransAtlantic/Dec0595\\_NTA.asp](http://useu.usmission.gov/Dossiers/TransAtlantic/Dec0595_NTA.asp) y [http://useu.usmission.gov/Dossiers/TransAtlantic/Nov0998\\_TEP.asp](http://useu.usmission.gov/Dossiers/TransAtlantic/Nov0998_TEP.asp). Respecto a la primera revisión de la naturaleza y misión de la Alianza Atlántica se inició en el Consejo Atlántico de Londres (julio de 1990) cuando todavía existía la URSS y se concluyó en el Consejo Atlántico de Roma (noviembre de 1991). Declaración de Londres, en: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>. Declaración de Roma, en: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm>. Concepto Estratégico, en: <http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm>

su calculado apoyo encubierto a la política angloamericana en Irak, constituyeron las contrapartidas necesarias para lograr que las potencias occidentales aceptasen la continuidad de Rusia en un periodo en el que las condiciones políticas, militares, sociales y económicas internas habrían impedido cualquier capacidad de respuesta creíble y eficaz ante una acción directa de las potencias occidentales contra el Imperio ruso (24)

Analizado desde la clave rusa hay que admitir que Yeltsin alcanzó plenamente el primero de sus objetivos prioritarios, ya que la Unión Europea y Estados Unidos evitaron cuidadosamente cualquier injerencia importante en los asuntos internos rusos. También logró un alto grado de aceptación de la hegemonía internacional rusa, sobre todo en el Cáucaso y Asia Central, pero no pudo evitar el expansionismo euroatlántico entre los países de Europa Central desde el Báltico hasta el Adriático. Es precisamente esta tendencia expansiva occidental la que terminó provocando el enfrentamiento directo con Rusia en el conflicto de Kosovo.

Desde el punto de vista ruso Kosovo constituyó, y sigue constituyendo, un importante símbolo político que las potencias europeas y Estados Unidos no supieron valorar adecuadamente. En efecto, para Moscú la intervención de la OTAN en Kosovo al margen del Consejo de Seguridad, significó una prueba inequívoca de la supervivencia del espíritu expansionista occidental característico de la época de la bipolaridad. Por ese motivo consideraron esencial enviar tropas a Kosovo en el año 1999 para demostrar la voluntad rusa de contener ese expansionismo occidental. Casi una década más tarde, bajo el mandato de Medvédev, también consideraron necesario llevar a cabo una intervención militar como prueba inequívoca de la plena vigencia de su voluntad de impedir ese expansionismo en el Cáucaso y de responder políticamente al reconocimiento de la independencia unilateral de Kosovo. Curiosamente se trata de una nueva estrategia de contención sólo que esta vez promovida desde Moscú (25).

---

(24) En buena medida la política de Yeltsin respecto de las potencias occidentales siguió las pautas básicas, adaptadas a las nuevas circunstancias internacionales, de la *perestroika* adoptada por Gorbachov durante la década anterior. Pactar con el potencial enemigo o adversario para ganar el tiempo requerido en la resolución de los problemas internos con el fin de mantener el *status* de potencia mundial.

(25) MORALES, J.: «Russia's New National Security Strategy: Towards a "Medvédev Doctrine"?, *ARI*, número 135, Real Instituto Elcano, Madrid, 25 de septiembre de 2009, en: [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Content?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/ari135-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari135-2009)



## Las prioridades euroatlánticas de la política exterior de Rusia durante la Presidencia de Putin

La elección de Vladimir Putin para la Presidencia de Rusia se produjo en un momento de crisis en las relaciones con Estados Unidos y de entendi- miento político y económico con la Unión Europea propiciado por la firma del Acuerdo de 1997.

Durante su primer mandato como presidente, el objetivo prioritario de Putin fue recuperar la economía del país y restaurar el control territo- rial y político del Estado. La ofensiva rusa desencadenada en agosto de 1999 contra los independentistas chechenos tenía por objetivo derrotar militarmente a la insurgencia y establecer el dominio del Kremlin sobre la república federada. Se inició así la segunda guerra de Chechenia que se convirtió en la más importante demostración de la capacidad militar rusa, hasta la guerra de Georgia (año 2008), y un ejemplo inequívoco de la decidida política rusa de evitar nuevas secesiones (26).

El éxito militar de la campaña de 1999-2000 que concluyó con la toma de Grozny y las principales ciudades por las fuerzas rusas, reforzó el apoyo popular e institucional al presidente Putin que pudo así enfrentar cambios significativos tanto en la política doméstica como en las rela- ciones exteriores. Resulta significativo que el mismo año de su llegada a la Presidencia, Putin formulase la doctrina oficial de la política exterior rusa (27).

---

(26) La principal amenaza para Rusia procedía de la extensión de la insurgencia cheche- na a las Repúblicas vecinas de Daguestán e Ingusetia que de haberse producido habrían provocado una desestabilización general del Cáucaso Norte. Oficialmente el Gobierno ruso dio por concluida la segunda guerra de Chechenia el pasado 18 de abril de 2009 y decidió retirar la mayor parte de las tropas desplegadas desde 1999, cediendo el control de la seguridad de la República a las fuerzas chechenas dirigidas por el presidente Ramzán Kadyrov. Como república fronteriza mantendrá, sin em- bargo, una brigada de las fuerzas de interior y una división motorizada del Ministerio de Defensa. Sin lugar a dudas el auge de las actividades terroristas en Chechenia, Daguestán e Ingusetia que se ha producido durante los últimos meses está directa- mente relacionado con la retirada de las tropas rusas del Ministerio de Interior.

(27) El Documento de referencia para conocer y comprender la concepción del presiden- te Putin sobre la política exterior de Rusia es el concepto de la política exterior de la Federación Rusa que se define como: «A system of views on the content and main areas in the foreign policy activities of Russia», *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, aprobado el 28 de junio de 2000, en: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>

En las relaciones con Estados Unidos numerosos analistas coinciden en señalar los atentados del 11 de septiembre como el punto de inflexión. La decisión del presidente Bush de desencadenar la *guerra contra el terror* cuya más inmediata consecuencia fue la intervención militar en Afganistán, contó con el apoyo de Moscú, enfrentado al terrorismo checheno y sentó los fundamentos para un entendimiento estratégico. Gracias a la mediación rusa, las tropas norteamericanas contaron con bases logísticas en Tayikistán y Uzbekistán. Además el Gobierno ruso aportó una ayuda militar significativa a las tropas afganas de la Alianza del Norte y permitió el uso de su espacio aéreo por Estados Unidos.

Para el Kremlin, el derrocamiento del régimen talibán afgano constituía un objetivo estratégico prioritario con el fin de evitar el auge del fundamentalismo islámico en las repúblicas centroasiáticas. En consecuencia, la intervención de Washington no se percibió en estos años como una amenaza del expansionismo occidental y por tanto la colaboración diplomática y militar rusa se consideró por el Kremlin como la demostración más clara de la importancia política y estratégica que poseía Rusia para la seguridad nacional de Estados Unidos, lo que a la larga los dirigentes rusos esperaban que fuese reconocido y valorado por el presidente Bush. Por otro lado, el apoyo a la intervención norteamericana en Afganistán limitaría las críticas occidentales a las operaciones militares que Rusia estaba llevando a cabo en Chechenia (28).

Sin duda, Putin esperaba cambios sustanciales en las relaciones con las potencias euroatlánticas en correspondencia a su decidido apoyo. Esta posición no estaba exenta de críticas en el interior del país ya que numerosos altos oficiales rusos dudaban de la efectividad de la intervención norteamericana para alcanzar el éxito militar y, sobre todo, mantenían serias reservas sobre la intencionalidad última de Washington de utilizar su presencia en las repúblicas centroasiáticas para cambiar a largo plazo la correlación estratégica en la región. Estas sospechas eran también compartidas por el Gobierno chino preocupado por el acuerdo entre Estados Unidos y la India, lo que explica en buena medida el entendi-

---

(28) ÖZKARAGÖZ, E.: *Russian-American Relations In The Putin Period*, Turkish Centre for International Relations and Strategic Analysis, 18 de febrero de 2005, en: <http://www.turksam.org/en/a136.html>. PUSHKOV, A.: «Putin at the Helm» en LYNCH, D. (ed.): *Chaillot Paper*, número 74, pp. 45-58, enero de 2005. MCFAY, M. A.: *U.S.-Russia relations after September 11, 2001*, Carnegie Endowment for International Peace, 2009, en: <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=840>

miento con Moscú para la creación de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) (29).

Sin embargo, las expectativas rusas de una mejora en las relaciones con Washington muy pronto fueron defraudadas. La decisión unilateral del presidente Bush de retirarse del Tratado ABM, adoptada el 13 de junio de 2002 como paso previo para el desarrollo de un escudo antimisiles, impactó profundamente en los círculos estratégicos rusos y reforzó la tesis de los sectores más críticos con el cambio de rumbo adoptado en la política exterior por el presidente Putin.

La abierta oposición rusa en el Consejo de Seguridad a la decisión de realizar una intervención militar en Irak, plasmada en la Declaración Conjunta con Francia y la República Federal de Alemania del 5 de marzo de 2003 y avalada con el rechazo de la propuesta de resolución presentada por Estados Unidos, España y el Reino Unido el 7 de marzo, demostró la profunda brecha abierta en la confianza rusa-norteamericana por la decisión sobre el Tratado ABM.

La política de la administración Bush hacia Rusia se mantuvo, a partir de ese momento, con una clara tendencia a la adopción de medidas unilaterales y el enfrentamiento político. A medida que aumentaron las dificultades y las víctimas en las tropas angloamericanas en Irak, la oposición de Washington hacia Rusia se fue endureciendo y la colaboración entre ambas partes fue degradándose.

Para los políticos y militares rusos los dos temas más preocupantes durante esta etapa fueron, sin duda, el sistema antimisiles y la ampliación de la OTAN a Georgia y Ucrania. Su oposición frontal a las tesis de Washington en ambas cuestiones se debió a la consideración de que Estados Unidos estaba atentando directamente contra la seguridad nacional rusa y que ello requería una respuesta firme del Kremlin con la finalidad de seguir gozando de credibilidad internacional (30).

---

(29) Fue creada por la declaración del 14 de junio de 2001 aprobada por China, Rusia, Kazajistán; Kirguizistán; Uzbekistán y Tayikistán. En ese mismo año aprobó la Convención de Shanghai contra el terrorismo, el separatismo y el extremismo, en: <http://www.sectsco.org/EN/show.asp?id=68>. Su estructura orgánica y competencias se recogieron en la Carta de la OCS firmada en 2002, en: <http://www.sectsco.org/EN/show.asp?id=69>. En la actualidad son miembros observadores India, Pakistán, Irán y Mongolia.

(30) Para un catálogo de los intereses nacionales de seguridad de Rusia, *The National Security Concept of Russia Federation*, aprobado por el Decreto Presidencial número

El rechazo norteamericano a la propuesta rusa de junio de 2007 para establecer una participación conjunta en el despliegue del escudo antimisiles, fue considerado por Moscú como la prueba definitiva del carácter ofensivo que la Casa Blanca atribuía a este sistema. La respuesta fue la retirada rusa, en julio de ese mismo año, del Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa y un impulso a la renovación de las capacidades nucleares.

Por otro lado, Washington estaba empeñado en su política de enclausramiento de Rusia con la extensión de la OTAN a Ucrania y Georgia y el apoyo a las tesis independentistas albanokosovares. Al final del segundo mandato de Putin, en el año 2008, las relaciones ruso-norteamericanas habían entrado en una abierta crisis hasta el punto de que algunos analistas comenzaron a hablar de una vuelta a la guerra fría (31).

En lo que atañe a las relaciones de Rusia con la Unión Europea la mayoría de los analistas coinciden en destacar que durante la Presidencia de Putin, más allá de la esfera económica, no se lograron avances sustanciales. Es también generalizada la opinión de que se debió a la falta de unos objetivos básicos compartidos, unas arraigadas diferencias en las respectivas identidades colectivas y al predominio, en ambas partes, de unas concepciones tradicionales partidarias de no cambiar el Acuerdo de colaboración y cooperación de 1994 (32). En cambio se ha prestado poca atención a dos hechos relevantes. El primero de ellos es que la Unión Europea se encontraba en un proceso de cambio institucional y económico a la par que abordaba una ampliación de 15 a 27 miem-

---

1.300 del 17 de diciembre de 1999 y publicado por el Decreto Presidencial número 24 del 10 de enero de 2000, en: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/gazeta012400.htm>

(31) BRZEZINSKI, Z.: «How to Avoid a New Cold War», *Time*, 7 de junio de 2007, en: <http://www.time.com/time/printout/0,8816,1630544,00.html>. Sobre el debate entre los partidarios y detractores del desencadenamiento de una nueva guerra fría, puede consultarse el interesante artículo de COHEN, S. F.: «The New American Cold War», *The Nation*, 10 de junio de 2006, en: <http://www.thenation.com/doc/20060710/cohen/print>

(32) ARBATOVA, N.: «Russie-UE après le 2007: le débat russe», *Russie.Nei.Visions*, número 20, Institut Français des Relations Internationales, junio de 2007, en: [http://www.ifri.org/files/Russie/ifri\\_post\\_SPS\\_Arbatova\\_FR\\_mai2007.pdf](http://www.ifri.org/files/Russie/ifri_post_SPS_Arbatova_FR_mai2007.pdf). DANILOV, D.: «Russia and European Security», *Cahiers...*, opus citada, pp. 79-96. LEONARD, M. and POPESCU, N.: *A Power Audit of EU-Russia Relations*, European Council on Foreign Relations, 7 de noviembre de 2007, en: <http://ecfr.eu/page/-/documents/ECFR-EU-Russia-power-audit.pdf>

bros. Los retos de este complejo proceso, que tuvo que enfrentar entre la puesta en marcha de la Unión Monetaria (euro) en el año 2000 y el final de la última ampliación en 2007, pusieron a prueba la voluntad de integración y la capacidad política de negociación entre los miembros de la Unión Europea

El segundo acontecimiento relevante estuvo directamente relacionado con el enfrentamiento entre las principales potencias político-militares de la Unión Europea provocado por la intervención en Irak en el año 2003 y cuyos efectos alcanzaron al proyecto de Constitución Europea en 2005 (33). En estas circunstancias y por motivos muy diferentes, tanto Rusia como Francia y Alemania, se percataron de la coincidencia de intereses estratégicos en la región de Oriente Medio y sus discrepancias con aliados tan importantes como Estados Unidos y el Reino Unido. Semejante constatación tuvo dos efectos inmediatos. En primer lugar aproximó las posiciones entre estos tres países y reforzó el eje franco-alemán como impulsor de la PESD (34).

Al mismo tiempo, el vínculo transatlántico que asociaba a la Unión Europea y Estados Unidos quedó gravemente deteriorado afectando también a las relaciones con la OTAN.

La proximidad de posiciones entre Rusia, Francia y Alemania en temas esenciales como el abastecimiento energético de Europa, el proceso de pacificación palestino-israelí o el programa nuclear iraní, tampoco ocultaron la existencia de importantes discrepancias entre Bruselas y Moscú. Sin duda, la más importante está directamente relacionada con la voluntad de la Unión Europea de dar un nuevo paso en la integración, mediante el desarrollo de una auténtica PESD con su correspondiente capacidad militar. La decisión de convertir a la Unión Europea en una

---

(33) El referéndum sobre el Tratado de la Constitución Europea celebrado en Francia el 29 de mayo de 2005, con una participación del 69,7%, rechazó la ratificación por una mayoría del 54,8% de los votantes. Con ello y a pesar de las ratificaciones realizadas en otros países, entre ellos España, el Tratado quedó definitivamente abandonado y fue sustituido por el Tratado de Lisboa.

(34) En el Consejo Europeo de Salónica, celebrado en junio de 2003, se aprobó el Documento «Una Europa segura en un mundo mejor» presentado por el alto representante de la Unión Europea para la PESD, señor Solana, que se convertiría en la Estrategia Europea de Seguridad en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de ese mismo año. El 17 de mayo de 2004 el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la Unión Europea aprobó el *Headline Goal 2010* que fue ratificado por el Consejo Europeo el 18 de junio de 2004.

potencia política y militar, además de económica, de alcance mundial implicaba, necesariamente, la voluntad de ejercer una hegemonía en su entorno de vecindad: Europa del Este, Balcanes, Turquía, Cáucaso, Magreb y Oriente Próximo. La política de vecindad articulada por la Unión Europea entre los años 2003 y 2004, constituyó el nuevo instrumento para canalizar esa hegemonía (35).

La última ampliación de la Unión Europea junto con su capacidad de proyección hacia el este de Europa y el Mediterráneo colisionaba abiertamente con el objetivo ruso de garantizar su seguridad fronteriza mediante su influencia hegemónica en estas regiones. El panorama se complicó todavía más por el hecho de que estas mismas regiones eran objeto de una prioridad creciente en la política exterior norteamericana y, por extensión, en la agenda estratégica de la OTAN.

En efecto, tanto Estados Unidos como la Unión Europea desplegaron toda su influencia diplomática y mediática para apoyar a los movimientos opositores en los procesos electorales presidenciales de Ucrania (año 2004) y Georgia. Bajo el argumento, parcialmente cierto, de consolidar la democracia y el Estado de Derecho en ambos países, las potencias euroatlánticas intervinieron para limitar la influencia rusa induciendo a Moscú a incrementar su estrategia de presión sobre ambos países. El tiempo demostró que ni el presidente Yushenko en Ucrania ni el presidente Saakashvili en Georgia llevaron a cabo auténticas reformas democratizadoras.

El caso más reciente de este intervencionismo occidental se ha producido con la independencia de Kosovo, proclamada unilateralmente en abierta violación del Derecho Internacional y de la más elemental prudencia política. El inmediato reconocimiento realizado por Francia, Reino Unido, República Federal de Alemania y Estados Unidos al que se han sumado otros 58 países, ha sido considerado por Moscú no sólo como una violación de la legalidad internacional sino, de nuevo, como la de-

---

(35) La voluntad de la Unión Europea de actuar como una potencia mundial y la necesidad de adoptar una política de vecindad como uno de sus instrumentos, aparece recogida expresamente en la Estrategia Europea de Seguridad: «Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor.» [...] «Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación.»

finitiva confirmación de que el objetivo último de la intervención de la OTAN en 1999 no era otro que limitar la influencia rusa en los Balcanes y debilitar a su principal aliado en la región: Serbia (36).

Esta visión, por discutible que pueda parecer en las cancillerías occidentales, ha guiado la respuesta dada por Moscú en Georgia y, desde luego, va a ser una prioridad de la política exterior rusa durante los próximos años. Las principales potencias de la Unión Europea deberían tomar en consideración muy seriamente la voluntad de Kremlin de no ceder influencia en las regiones que considera vitales para su seguridad nacional.

Resulta obvio que los intereses y objetivos de Rusia, Estados Unidos y la Unión Europea no son plenamente coincidentes, incluso pueden ser abiertamente opuestos como se constató en Irak en 2003, pero a nadie se le oculta que también existen intereses y objetivos compartidos que sólo pueden alcanzarse mediante el acuerdo y las iniciativas conjuntas (37)

Para el presidente Putin el entendimiento con las potencias occidentales europeas y con la propia Unión Europea, tanto por razones económicas como por motivos políticos y estratégicos, era un objetivo prioritario e irrenunciable de Rusia, pero ese entendimiento debía fundamentarse en una confianza mutua y en una cooperación multilateral que no logró consolidar de forma definitiva durante sus mandatos (38).

---

(36) Respecto de la independencia de Kosovo, miembros de la Unión Europea como Chipre, Eslovaquia, España, Grecia y Rumania no han reconocido al nuevo Estado, lo que ha demostrado una vez más que las iniciativas unilaterales de algunas potencias de la Unión Europea terminan provocando serias divisiones en su seno, deteriorando seriamente la credibilidad de su proyección internacional.

(37) La complejidad de las relaciones entre la Unión Europea, Rusia y Estados Unidos en estas regiones radica en que se trata de un juego mixto en el que algunas partidas son de suma nula y otras de suma no nula. Semejante realidad no ha sido adecuadamente analizada y modelizada por la teoría de juegos. El objetivo de los *juegos mixtos* no es ganar o evitar perder sino mantener el juego y con ello la condición de jugador o, dicho de otro modo, poder influir en las jugadas futuras de los otros jugadores para mejorar la propia capacidad de juego sabiendo que el éxito en las partidas de suma cero no deberá impedir la posibilidad de jugar las partidas de suma no nula.

(38) «The Russian Federation is pursuing an independent and constructive foreign policy. It is based on consistency and predictability, on mutually advantageous pragmatism. This policy is maximally transparent; it takes into consideration the legitimate interests of other states and is aimed at seeking joint decisions.» *The Foreign Policy Concept*, opus citada, p. 3.



## **Perspectivas de futuro en las relaciones de Rusia con la Unión Europea y Estados Unidos**

El ascenso a la Presidencia de Rusia de Dimitri Medvédev, tras las elecciones del 2 de marzo de 2008, y el posterior nombramiento de Vladimir Putin como primer ministro mostraron claramente la decisión de dar continuidad a los objetivos básicos establecidos en la etapa anterior tanto en el ámbito interno como en la política exterior.

Por su trayectoria personal y profesional el nuevo presidente representa la modernización del Estado ruso, la importancia política adquirida por los grandes consorcios energéticos e industriales, el peso adquirido por las élites ruso-europeas y la orientación prooccidental que domina el proceso de construcción de la «Nueva Rusia». En este sentido su visión sobre Rusia y sus relaciones exteriores la expuso de forma oficial durante su primera visita a la República Federal de Alemania, el 5 de junio de 2008, en los siguientes términos:

«Despite the tragedy of two world wars we have succeeded in bringing about definitive historical reconciliation between our countries. Time was needed for this to happen, but more important was the part played by the humanistic ideals and values that are shared by all of Europe and are an integral part of the culture of Russia and the unified Germany. I agree with my colleague, Vice Chancellor Steinmeyer, that relations between Russia and Germany represent to a large extent the relations between Russia and Europe as a whole. [...]

The future world order is directly linked to the future of Europe, the whole Euro-Atlantic region, and therefore the future of European civilization in its entirety. I am certain that we cannot resolve Europe's problems until we achieve a sense of identity and an organic unity between all of its integral components, including the Russian Federation. Having cast aside the Soviet system and any idea of its restoration, Russia has laid the foundations of a state that is completely compatible with the rest of Europe, or to be more precise, with the best of all that makes up the common heritage of European civilization» (39).

---

(39) *Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders*, 5 de junio de 2008, en: [http://eng.kremlin.ru/speeches/2008/06/05/2203\\_type82912type-82914type84779\\_202153.shtml](http://eng.kremlin.ru/speeches/2008/06/05/2203_type82912type-82914type84779_202153.shtml)

A pesar de las declaraciones oficiales, durante los primeros meses de su Presidencia Medvédev tuvo que enfrentar la realidad de que las relaciones con Estados Unidos se hallaban en una situación crítica debido a la decisión de Washington de desplegar un nuevo sistema antimisiles en territorio europeo, la colaboración de Moscú con el programa nuclear iraní, los proyectos de ampliación de la OTAN a Ucrania y Georgia junto con el reconocimiento de la independencia de Kosovo por las potencias occidentales (40).

La posición de Medvédev en estos temas ha sido tan firme como la que había mantenido Putin. En efecto, al mismo tiempo que lanzaba una propuesta de acuerdo sobre la seguridad paneuropea, con la evidente pretensión de reforzar el entendimiento político euroruso en un momento de crisis en el seno del vínculo transatlántico, no dudó en intervenir militarmente en Georgia y consagrar la independencia de las Repúblicas de Abjasia y Osetia del Sur (41).

En otras palabras, el presidente ruso aspiraba a recuperar un marco de confianza y cooperación con Estados Unidos y Europa basado en el respeto de la legislación internacional y la igualdad en las relaciones. Sin embargo, para que esta aspiración pudiera materializarse hubo que esperar al relevo en la Casa Blanca. La elección de Barack Obama facilitó

---

(40) Sobre la importancia y características del sistema antimisiles, «Obama's Remarks on Strengthening Missile Defense in Europe», *Council on Foreign Relations*, 17 de septiembre de 2009, en: [http://www.cfr.org/publication/20226/obamas\\_remarks\\_on\\_strengthening\\_missile\\_defense\\_in\\_europe\\_september\\_2009.html](http://www.cfr.org/publication/20226/obamas_remarks_on_strengthening_missile_defense_in_europe_september_2009.html). BRUNO, G.: «Missile Defense Technology», *Council on Foreign Relations*, 17 de septiembre de 2009, en: [http://www.cfr.org/publication/18812/missile\\_defense\\_technology.html?breadcrumb=%2Fregion%2F255%2FUnited\\_states](http://www.cfr.org/publication/18812/missile_defense_technology.html?breadcrumb=%2Fregion%2F255%2FUnited_states). *Ibidem*, «National Missile Defense: A Status Report», *Council on Foreign Relations*, 17 de septiembre de 2009, en: <http://www.cfr.org/publication/18792/>. WHITE HOUSE: «Fact Sheet on US Missile Defense Policy: A Phased, Adaptive Approach? For Missile Defense in Europe», *Council on Foreign Relations*, 17 de septiembre de 2009, en: [http://www.cfr.org/publication/20225/fact\\_sheet\\_on\\_us\\_missile\\_defense\\_policy.html](http://www.cfr.org/publication/20225/fact_sheet_on_us_missile_defense_policy.html). *Unclassified Statement of Lieutenant General Patrick J. O'Reilly, USA, Director, Missile Defense Agency Before the House Armed Services Committee. Subcommittee on Strategic Forces Regarding the «The Future of Missile Defense Testing»*, 25 de febrero de 2009. Director, Operational Test and Evaluation, *FY 2008 Annual Report*, diciembre de 2008, pp. 239-242.

(41) VAN HERPEN, M. H.: «Medvedev's Proposal for a Paneuropean Security Pact. Its Six Hidden Objectives and How the West Should Respond», *Cicero Working Paper 08-03*, 27 de octubre de 2008, en: [http://www.cicerofoundation.org/lectures/Marcel\\_H\\_Van\\_Herpen\\_Medvedevs\\_Proposal\\_for\\_a\\_Pan-European\\_Security\\_Pact.pdf](http://www.cicerofoundation.org/lectures/Marcel_H_Van_Herpen_Medvedevs_Proposal_for_a_Pan-European_Security_Pact.pdf).

la restauración de las vías de negociación requeridas para normalizar las relaciones ruso-americanas.

El equipo elegido por el presidente Obama para dirigir la política exterior y de seguridad de Estados Unidos, habida cuenta de que la prioridad presidencial iba a ser la superación de la crisis económica y las reformas internas requeridas por el país, resultaba decisivo para recuperar la confianza y la negociación con el Kremlin. Los nombramientos de Joe Biden como vicepresidente, Hillary Clinton como secretaria de Estado y Robert Gates como secretario de Defensa mostraron la firme voluntad de la Casa Blanca de llevar a cabo un cambio sustancial en algunos de los objetivos y prioridades establecidos por su predecesor, especialmente en las relaciones ruso-americanas.

La política exterior de Estados Unidos iba a recuperar los principios y líneas de acción de la Presidencia de Bill Clinton, adecuándolos a las realidades internacionales del final de la primera década del siglo XXI. En su discurso ante la VL Conferencia de Seguridad de Múnich, el 7 de febrero de 2009, el vicepresidente Biden expuso las líneas maestras de la política de seguridad de la administración Obama. Con respecto a Rusia afirmó:

«The United States rejects the notion that NATO's gain is Russia's loss, or that Russia's strength is NATO's weakness. The last few years have seen a dangerous drift in relations between Russia and the members of our Alliance.

It is time to press the reset button and to revisit the many areas where we can and should work together.

[...]

We will not agree with Russia on everything.

[...]

But the United States and Russia can disagree and still work together where our interests coincide» (42).

La reacción rusa a este cambio de posición norteamericana fue inmediata y al más alto nivel. Durante la reunión del G-20, celebrada el 1 de abril en Londres, ambos dirigentes mostraron públicamente su intención

---

(42) Véase el texto de la Conferencia, en: [http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu\\_2009=&sprache=en&id=238&](http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&sprache=en&id=238&)

de cooperar y alcanzar acuerdos en áreas tan importantes como las relaciones políticas y militares, la intervención en Afganistán, la lucha contra el terrorismo o el desarme nuclear (43).

Este primer acercamiento fue muy significativo para Moscú ya que le permitió superar el rechazo que había suscitado entre las potencias euroatlánticas su intervención militar en Georgia.

Unos meses más tarde, en la cumbre Obama-Medvédev celebrada entre el 6 y el 8 de julio en Moscú, se alcanzaron importantes acuerdos como el que instauraba la creación de una Comisión Presidencial Bilateral, el establecimiento de un nuevo marco estratégico, el tránsito militar de tropas norteamericanas por territorio ruso o la colaboración tanto en el proceso de reconstrucción de Afganistán como en materia de seguridad y no proliferación nuclear.

El impulso al desarme nuclear estratégico, con la negociación del Tratado START III, despejó el camino a la decisión del presidente Obama, del 17 de septiembre de 2009, de suspender el despliegue del sistema antimisiles en Polonia y la República Checa y revisar, en colaboración con las potencias europeas y Rusia, el desarrollo de un escudo antimisiles de alcance global (44).

Esta decisión demuestra que Washington no está dispuesta a anteponer las relaciones con los países centroeuropeos a un entendimiento estratégico de alcance global con las principales potencias europeas y Rusia. La política de división interna de la Unión Europea y de enfrentamiento con Moscú practicada por la administración Bush ha sido definitivamente abandonada por la Casa Blanca.

La respuesta del presidente Medvédev ha sido clara y rápida. De una parte ha manifestado la voluntad rusa de colaborar con el futuro sistema antimisiles, como ya lo hiciera en el pasado, y al mismo tiempo ha abandonado la idea de proceder a un despliegue de misiles en el enclave de Kaliningrado.

---

(43) *Remarks by Obama and Russian President Medvedev After Meeting*, 1 de julio de 2009, en: [www.america.gov/st/texttrans-english/2009/April/20090401124857eaifas0.0223614.htm](http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/April/20090401124857eaifas0.0223614.htm)

(44) Esta decisión fue anticipada por el vicepresidente Biden en el citado discurso de Múnich en los siguientes términos: «We will continue to develop missile defenses to counter a growing Iranian capability, provided the technology is proven to work and cost effective. We will do so in consultation with our NATO allies and Russia.»

Se abre así una vía de colaboración ruso-americana que restaura el directorio mundial de la década pasada y cuyos efectos se dejarán sentir en otras áreas extraeuropeas como el Cáucaso Sur, Oriente Medio, Oriente Próximo o Asia-Pacífico.

Durante estos últimos años, la Unión Europea se ha concentrada en lograr la ratificación del Tratado de Lisboa y enfrentar la crisis económica. En este contexto, las características dominantes en las relaciones con Rusia han sido el estancamiento en el proceso de negociación del Acuerdo bilateral y las tensiones derivadas de tres importantes sucesos: el apoyo europeo a la independencia de Kosovo, la intervención militar rusa en Georgia y los cortes en el suministro energético.

Aunque tanto el propio Medvédev como el presidente Sarkozy y la canciller Angela Merkel han colaborado para minimizar los efectos de tales sucesos, lo cierto es que las relaciones Unión Europea-Rusia se encuentran en un *impasse* que Moscú intentará superar una vez se ha despejado la incógnita de la ratificación del Tratado de Lisboa. De ser así, la Presidencia española de la Unión Europea, durante el primer semestre de 2010, puede resultar decisiva para impulsar la conclusión de un nuevo acuerdo euro-ruso. Esta es la apuesta que realiza Moscú y que explica, en buena medida, el acercamiento que el presidente ruso viene realizando desde hace meses con el presidente español Rodríguez Zapatero.

Puesto que los objetivos y prioridades de la política exterior rusa no se van a modificar sustancialmente durante los próximos años, resulta lógico concluir que la evolución de la acción exterior de Moscú estará guiada por la voluntad de cooperación multilateral con la Unión Europea y Estados Unidos. Sin embargo, este eje prioritario de actuación puede experimentar alteraciones en función de tres variables básicas:

1. La aplicación del Tratado de Lisboa, con el consiguiente desarrollo cualitativo que ocasionará en la PESC y la PESD, y el grado de conflicto que ello provoque con los intereses nacionales y de seguridad rusos.
2. La evolución de la crisis económica y su impacto sobre los flujos comerciales y financieros euroatlánticos con Rusia.
3. La adopción de iniciativas unilaterales de carácter político, militar, económico o energético que se realicen por alguna de ambas Partes.

El Gobierno ruso es perfectamente consciente de que su estabilidad económica y social interior depende en buena medida de sus relaciones

con la Unión Europea. Ya no es tan evidente que Moscú considere prioritario alcanzar un nuevo Acuerdo-Marco si los términos de éste abren la vía para que Bruselas o las potencias europeas puedan influir más de lo que ya lo hacen en la política doméstica rusa o la de sus países fronterizos, máxime cuando ha concluido un importante acuerdo comercial con China que le abre nuevas oportunidades de garantizar sus ingresos por exportaciones energéticas durante la próxima década reduciendo su dependencia del mercado europeo.

Por su lado, la Unión Europea y sus principales potencias conocen perfectamente la importancia estratégica, energética y económica que representa Rusia para garantizar la paz, la estabilidad y el desarrollo del conjunto de la Unión Europea y sus áreas de vecindad.

Debido al alto grado de interdependencia que existe entre ambas partes y la complejidad de sus relaciones, parece razonable que traten de alcanzar un marco de entendimiento general cuyos principios y criterios de aplicación sean claros, públicos y políticamente vinculantes, con independencia de que lleguen o no a plasmarse en el nuevo acuerdo Unión Europea-Rusia (45).

De hecho el presidente Medvédev está promoviendo la negociación de un Tratado de Seguridad Paneuropea, cuyos principios básicos ya ha enunciado:

«First. The Treaty should clearly affirm the basic principles for security and intergovernmental relations in the Euro-Atlantic area. These principles include the commitment to fulfill in good faith obligations under international law; respect for sovereignty, territorial integrity and political independence of states, and respect for all of the other principles set out in the truly fundamental document that is the United Nations Charter.

Second. The inadmissibility of the use of force or the threat of its use in international relations should be clearly affirmed. It is fundamental for the Treaty to guarantee uniform interpretation and implementation of those principles. The treaty could also cement a uni-

---

(45) El mandato para iniciar las negociaciones con el fin de alcanzar un nuevo Acuerdo-Marco Unión Europea-Rusia se adoptó en la Cumbre de Khanti-Masiynsk celebrada el 27 de junio de 2008. La primera ronda de negociaciones se celebró durante el mes de julio de ese mismo año, quedando suspendidas por la intervención rusa en Georgia.

fied approach to the prevention and peaceful settlement of conflicts in the Euro-Atlantic space. The emphasis should be on negotiated settlements that take into account the different sides' positions and strictly respect peacekeeping mechanisms. It would perhaps be useful to set out the dispute resolution procedures themselves.

Third. It should guarantee equal security, and I mean equal security and not any other kind of security. In this respect we should base ourselves on three 'no's. Namely, no ensuring one's own security at the expense of others. No allowing acts (by military alliances or coalitions) that undermine the unity of the common security space. And finally, no development of military alliances that would threaten the security of other parties to the Treaty.

We need to concentrate on military and political issues because it is hard security that plays a determining role today. And it is here that we have seen a dangerous deficit of controlling mechanisms recently.

Fourth. It is important to confirm in the Treaty that no state or international organization can have exclusive rights to maintaining peace and stability in Europe. This applies fully to Russia as well.

Fifth. It would be good to establish basic arms control parameters and reasonable limits on military construction. Also needed are new cooperation procedures and mechanisms in areas such as WMD proliferation, terrorism and drug trafficking» (46).

Todavía es prematuro afirmar que estos principios puedan ser incorporados, total o parcialmente, al futuro Acuerdo-Marco Unión Europea-Rusia, pero es seguro que condicionarán la posición negociadora de Moscú en los temas políticos y de seguridad que se incluyan en éste y el apoyo o resistencia que pueda llevar a cabo respecto de los avances en materia de PESC y de PESD que se produzcan en los próximos años.

Por otra parte, no hay duda de que la posición de Rusia en la OTAN se va a orientar de forma decidida a dificultar nuevas ampliaciones y a revisar las condiciones de colaboración en futuras iniciativas atlantistas dentro y fuera de Europa.

---

(46) Discurso de Medvédev pronunciado en el World Policy Center de Evian el 8 de octubre de 2008, en: [http://eng.kremlin.ru/speeches/2008/10/08/2159\\_type82912ty-pe82914\\_207457.shtm](http://eng.kremlin.ru/speeches/2008/10/08/2159_type82912ty-pe82914_207457.shtm)



Rusia está demandando la adopción de un nuevo marco de relaciones políticas y estratégicas con las potencias euroatlánticas basado en las medidas de confianza, la diplomacia multilateral y el respeto a la legalidad internacional. Este nuevo marco, desde la visión de Moscú, debería sustituir el vacío dejado tras el fin de la bipolaridad, evitándose con ello las erráticas variaciones de las políticas exteriores de Estados Unidos y las potencias de la Unión Europea que se han sucedido durante las últimas dos décadas. Rusia reclama ese acuerdo de seguridad precisamente para fundamentar en él la planificación de su política exterior y de defensa. Si la propuesta rusa es ignorada o subestimada en Washington o en Bruselas sabemos cual será la respuesta de Moscú, la planificación de una política exterior conflictiva y militarizada y de una política interior cada vez menos democrática y respetuosa de los derechos humanos, como consecuencia de una percepción de amenaza exterior: no se puede ignorar que la última vez que Rusia adoptó esta respuesta el mundo asistió a cinco décadas de bipolaridad.