

# El desenvolvimiento de las relaciones de la Federación Rusa con la Unión Europea entre los años 2007 y 2009. Sus aciertos y desaciertos.

Pablo Telman Sánchez Ramírez\*

Las relaciones entre Rusia y los países de la UE han sostenido un distanciamiento importante durante los últimos años, aunque es a partir del 2007 cuando los nexos bilaterales llegan al nivel más bajo de las dos últimas décadas. Los gobiernos de Rusia y Europa mantienen diferentes intereses y prioridades en relación con el orden internacional y difieren en la manera de abordar muchos de los problemas regionales y globales actuales. Las presiones energéticas y las negociaciones bilaterales diferenciadas con cada país europeo son estrategias que se mantienen por parte de Rusia hacia Europa y que le han dado resultados positivos. Por su parte, la política de contención, llevada a cabo hacia Rusia, ha provocado el inicio del rearme ruso. Ambas partes necesitan una de otra y éste sería un momento adecuado para cambiar la situación de tensión y desconfianza imperante. El mayor error de Europa hacia Rusia ha sido no haber contemplado un lugar para este país dentro del orden regional e internacional, después de finalizada la Guerra Fría.

**Palabras clave:** Seguridad energética; rearme; doctrina militar; contención; conflictos; Gazprom; Nabucco

**Development of the relations between the Russian Federation and the European Union during 2007–2009. Effective choices and mistakes.**

*The relations between Russia and the EU countries have undergone an important distancing last years; even though, it is since 2007 when the bilateral ties reached the lowest level in the last two decades. Both the Russian and the European governments, still maintain different interests and priorities on international order affairs and have opposite postures in the way they must tackle many of the current regional and global problems. In addition, the energetic pressures and the bilateral negotiations with every European country represent strategies which Russia maintains toward Europe and have brought positive results. Nevertheless, the containment policy carried out toward Russia has prompted the beginning of the Russian rearment. Both parts have a clear relation of dependence between themselves, and the current conditions might be adequate to change their situation of tension and prevailing mistrust. The major mistake of Europe toward Russia has been not considering a place for this Slavonic country inside the regional and international order, after the end of the Cold War.*

**Keywords:** Energetic security; rearment; military doctrine; containment; conflicts; Gazprom; Nabucco

Fecha de recepción: 06/05/2009

Fecha de aceptación: 21/09/2009

## INTRODUCCIÓN

En el presente artículo analizaremos el desenvolvimiento de las relaciones entre la Federación Rusa y los países europeos miembros de la Unión Europea (UE), haciendo hincapié en el análisis de las causas y escenarios que han provocado un auge en el clima de contradicciones y tensiones que se han registrado en los años más recientes. Asimismo, abordaremos el papel y la influencia que han ejercido los estados postsoviéticos europeos (Estados Bálticos, Ucrania, Georgia, Azerbaiyán) dentro del espectro de las relaciones bilaterales de Rusia con la UE, dada su importancia para la estabilidad y seguridad regional. Estos países ocupan un papel muy importante no solamente dentro del espectro de la política comunitaria de vecindad eu-

ropea, sino también en la dinámica de los vínculos de Bruselas con Moscú. También analizaremos el papel que ha desempeñado el gobierno de Estados Unidos (EE.UU.), en el marco de las relaciones de la UE con Rusia, al colocar, tanto a la UE como a Rusia, en una posición de rehenes de los desacuerdos y fricciones mayores que se han suscitado entre Washington y Moscú durante los últimos dos años; expondremos, igualmente, las expectativas que se mantienen con la llegada del presidente Barack Obama a la Casa Blanca. Hasta el año 2008, Rusia se había fortalecido como potencia, fundamentalmente<sup>1</sup>, a causa del aumento de los precios del petróleo, del gas y de recursos naturales, mientras que mantenía invariable su in-

\* Profesor investigador del Departamento de Estudios Internacionales del ITESM, Campus Ciudad de México. ptelman@itesm.mx

1 La economía rusa había venido creciendo un promedio entre 6 y 7 % de manera sostenida durante los últimos años y logró disminuir del 33% al 17% el índice de pobreza de la población. El país ocupa el tercer lugar en el mundo como principal destino de importaciones. Véase Goldman, M. (2007, agosto). "Rusia no está respetando las reglas" (en ruso), *Nezavisimaya Gazeta* Moscú.

tención de recuperar su posición como potencia regional y global, lo cual, incomodaba (e incomoda) a algunos gobiernos europeos, fundamentalmente a los países ex-socialistas. Para este año 2009, se pronostica un crecimiento de apenas un 3% a causa de la crisis mundial, que también los afecta.

Las divergencias de intereses militares y políticos entre los gobiernos de Rusia y de la UE (también incluiríamos a EE.UU., por ser un miembro importante de la OTAN), en cuanto a la política de seguridad en Europa, han complicado aún más el escenario de estabilidad y de prevención de conflictos en el continente. Toda esta situación ha llevado a algunos analistas políticos a aseverar que se podría avecinar el resurgimiento de una nueva Guerra Fría en Europa, provocada por estas abiertas divergencias entre Moscú y Bruselas. Ya Rusia inició, desde el año 2007, la producción de nuevos armamentos, principalmente cohetes, bombarderos y submarinos de guerra<sup>2</sup>; por otra parte, aunque consideramos que este país no está actualmente en condiciones de desatar un nivel de armamentismo similar al que llevó a cabo en la etapa de la URSS, pensamos que sí podría llegar a desestabilizar el escenario europeo, si se toma en cuenta el papel que estaría destinada a desempeñar la OTAN y, sobre todo, la inestabilidad permanente que se mantiene en el espacio postsoviético europeo.

La Guerra ruso-georgiana, llevada a cabo en Osetia en agosto del 2008, representa un claro ejemplo de esta cuestión, pues el propio presidente Medvédev declaró que "la agresión de Georgia con respaldo estadounidense contra Osetia del Sur cambió radicalmente el panorama geopolítico mundial y de Europa en particular"<sup>3</sup>. Por lo pronto, Rusia reconoció, de manera unilateral, la independencia de Abjasia y Osetia del Sur, así como la posible instalación de bases militares rusas en su territorio (King, 2008). Las permanentes contradicciones entre el gobierno del presidente Mijail Saakashvili y su homólogo ruso han colocado a la UE en una postura de compromisos y de cada vez mayor cautela ante el papel que desempeñaría Georgia como territorio estratégico por el que se haría pasar la

red de gasoductos y oleoductos hacia Europa. En este sentido, el proyecto europeo *Nabucco* sería el más trascendental, aunque aún no se avanza en la medida esperada.

### La postura de la UE en relación con Rusia

Luego de la desaparición de la URSS, Occidente<sup>4</sup> debió haber incorporado e integrado a la Federación Rusa independiente dentro del modelo político y económico occidental, toda vez que el gobierno de Boris Yeltsin era proclive a estos procesos de subordinación, sobre todo durante los años 1992 y 1995<sup>5</sup>. Posteriormente, a partir del año 2001, se vuelve a aprovechar una oportunidad de acercamiento y alianzas con Moscú, cuando el régimen de Vladimir Putin se muestra dispuesto a colaborar más estrechamente con el presidente George Bush y con Europa y no recibe la misma disposición de su contraparte. Por el contrario, desde el año 2002, Occidente toma cierta distancia, mientras que, a partir del 2006 son cada vez más intensas sus críticas al régimen político ruso y al orden económico, militar y de política exterior imperante en ese país, bajo la dirección del presidente Putin.

Hasta ese momento, la cuestión de Chechenia había sido el centro de las críticas europeas, pero ya a partir del año 2006, las mismas se concentran fundamentalmente en el sistema político, en los procesos electorales y en la falta de libertad de expresión dentro de la sociedad rusa. Los resultados de las elecciones parlamentarias de diciembre del 2007 y las presidenciales de marzo del 2008 no fueron bien recibidos en Occidente<sup>6</sup>. A inicios del 2009, se reforma la Constitución y se estipula que, a partir del año 2012, el período presidencial se extenderá de cuatro a seis años, prorrogables por otro nuevo mandato, lo cual favorecería el posible regreso de V. Putin al frente del Kremlin por un plazo de hasta doce años más. De acuerdo con encuestas recientes, de celebrarse elecciones anticipadas en el país —la Constitución rusa prevé estos casos— el actual Primer Ministro volvería a ser electo como presidente. El apoyo mayoritario de la sociedad a la figura de Putin se ha mantenido invariable durante los últimos nueve años in-

2 Durante los años 2007 y 2008, Rusia realizó diversas pruebas con un misil balístico intercontinental de nueva generación llamado *RS-24*, que puede llevar cabezas nucleares y que tiene una capacidad similar al conocido misil *Bulava* que es lanzado desde un submarino. Véase cable de agencia informativa *RIA-Novosti*, (2008, 26 de noviembre) Moscú.

3 Rusia refuerza su potencial militar e inicia reformas para hacer más efectivas sus fuerzas armadas. Véase cable de agencia informativa *RIA-Novosti*, "Rusia avanza en preparación de nueva doctrina militar" (en ruso), 2009, 26 de enero).

4 A pesar de que "Occidente" fue un término empleado en la etapa de la Guerra Fría y que, por lo tanto, muchos especialistas rehuyen emplear actualmente, en el presente artículo mantengo el uso de este concepto para referirme a EE.UU. y a Europa, pero haciendo hincapié en la Europa Occidental.

5 Para conocer el modelo de democracia existente durante los mandatos del presidente Boris Yeltsin, se recomienda consultar el libro del propio autor, *Razón y poder: Rusia, una potencia en el siglo XXI* (2005), Miguel Ángel Porrúa y Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, 2005, capítulo 1: "La Rusia poscomunista en el umbral del siglo XXI", 15-87.

6 Como resultado de las elecciones parlamentarias en el 2007, los partidos democráticos quedaron definitivamente fuera de la Duma estatal y, por lo tanto, fueron excluidos de la vida política rusa por los próximos cuatro años. El conocido partido Yavlko de Grigori Yavlinsky —quizás el partido democrático más representativo— obtuvo menos del 1% de los votos.

dependientemente de sus credos ideológicos<sup>7</sup>. Una encuesta celebrada en mayo del 2007 indicaba que si Putin se hubiese decidido a reelegirse para un tercer mandato presidencial, el 43% de los electores comunistas lo habrían apoyado, mientras que sólo el 37% habría votado por su propio líder Zyuganov; lo mismo habría ocurrido con los votantes del Partido democrático Yavlko, a pesar de que Putin no es reconocido ni como un comunista ni como un demócrata por sus electores<sup>8</sup>.

La sólida mancuerna política Medvédev-Putin ha pasado las pruebas de los primeros quince meses en el poder y ha mantenido la misma línea de la era Putin en la dirección política del Kremlin, tanto en la política interna como en la gestión externa. El discurso del presidente Medvédev durante la Primera Conferencia sobre Política Mundial, celebrada en Evián, Francia (2008, octubre), fue considerado como una copia del discurso de Putin en Munich, un año antes. Sus críticas directas "al centrismo de la OTAN, al síndrome unipolar y a la crisis de toda la actual política euro-atlántica"<sup>9</sup>, así como su exhortación a todas las potencias a concentrarse en lo que definió como "*los 3 No: No* promoción de la seguridad de unos a costa de la inseguridad de otros; *No* llevar a cabo acciones dentro de la estructura de alianzas o coaliciones que debiliten la zona de seguridad común y el *No* desarrollo de alianzas militares a costa de la seguridad de otros"<sup>10</sup>, los cuales fueron una referencia directa al rechazo a la entrada a la OTAN de países que Rusia no aceptaría.

Los objetivos principales del discurso de Putin en la Conferencia de Seguridad (Munich) fueron recalcar la intención de su país de recuperar el estatuto de gran potencia en el orden internacional actual, así como de impedir la entrada, en su espacio geoestratégico, de potencias que no se consideran socios ni aliados de Moscú. Ambos son propósitos que la diplomacia rusa mantiene como priorizados en el momento actual; pero lo innovador fue el tono acusatorio hacia el gobierno estadounidense por el mantenimiento de sus planes de hegemonía unipolar sin respetar las leyes internacionales y el papel de la ONU. Los mismos objetivos, planteamientos e incluso el tono acusatorio se mantuvieron presentes en el discurso de en la Conferencia de Evián.

Rusia está regresando al orden internacional con una postura de gran potencia y esto preocupa a Occidente. El discurso de Putin, en el 2007, marcó un cambio importante en la tónica de las relaciones oficiales con Europa y EE.UU. e incluso, para algunos, significó la posibilidad del surgimiento de una nueva Guerra Fría y, sobre todo, del avance de la influencia del sector de los "siloviki"<sup>11</sup> en la política de Kremlin, ante la amenaza que implican las posiciones hegemónicas de EE.UU.

### **La tónica actual de los nexos de Rusia con la UE**

En las relaciones políticas, militares y comerciales entre Rusia y algunos de los miembros de la UE y la OTAN de Europa del Este (sobre todo Polonia y los países bálticos) se ha mantenido la lógica imperante en la etapa de la Guerra Fría, lo cual ha complicado la posibilidad de lograr acuerdos regionales importantes y convenientes entre la UE-OTAN y Rusia. Los recientes intentos de ampliación de la OTAN hacia las fronteras de la Federación Rusa (sobre todo hacia Ucrania y Georgia) han complicado aún más la situación de inestabilidad, desconfianza y desequilibrio militar en Europa del Este y, decir de la cúpula dirigente rusa, amenaza directamente la seguridad nacional de su país. Éste es precisamente un factor determinante en el mayor clima de tensión que ha surgido en las relaciones bilaterales. La política unilateral de ampliación de la OTAN hasta las fronteras con Rusia ha sido el elemento central de discordia en las relaciones bilaterales. En febrero del 2008, Putin declaró que Rusia se vería obligada a dirigir sus misiles hacia Ucrania, en caso de que ese país entrase a la OTAN; que se desplegaran en su territorio bases militares, y se redirigieran algunos de sus sistemas de cohetes hacia el sistema de defensa de misiles que EE.UU. planea instalar en Europa del Este<sup>12</sup>.

### **El factor energético en el marco de la política de Rusia hacia la UE**

Como ya dijimos, las relaciones entre la UE y Rusia acusaron un enfriamiento visible a partir del año 2006. Desde este año, se mostraron desavenencias importantes entre ambas partes. La UE hizo presente de manera unánime su preocu-

7 Durante sus ocho años como presidente, Vladimir Putin fue apoyado por más del 70% de los votantes de grupos tan diversos como los jóvenes, mujeres, amas de casa y hombres de negocios, lo cual comprueba que el aspecto ideológico no es un elemento determinante.

8 Véase Viacheslav Kostikov, "¿Por qué Putin no se ha convertido en Stalin? No existe culto a la personalidad para Putin", (*en ruso*), en *Argumenty y Fakty*, (20), (2007, 16 de mayo).

9 Véase Alexander Latyshev y Oleg Shevtsov, "Dmitri Medvédev dirigió su propio discurso de Munich en la Conferencia sobre Política Mundial en Evián" (*en ruso*). En *Izvestia* (2008, 9 de octubre) [Moscú].

10 *Ibidem*.

11 Los "siloviki" son fuerzas conservadoras estrechamente vinculadas y relacionadas con la élite militar y de seguridad rusa que, a su vez, mantienen una estrecha relación con el Primer Ministro Vladimir Putin y se encuentran presentes en las altas instancias del poder ruso actual.

12 Véase "Rusia podría dirigir sus cohetes hacia el escudo de misiles europeo" (*en ruso*), Ver cable agencia *RIA-Novosti* (2008, 14 de febrero) [Moscú].

pación ante los intentos del Kremlin de presionar a Europa sobre la base de su hegemonía energética en el continente que, de acuerdo a la UE, ya se había convertido en un arma política poderosa ante el aumento incontenible de los precios y de la producción de energéticos por parte de Rusia. Ya en enero del año 2006, Rusia suspendió el suministro de gas a Ucrania por cuestiones bilaterales y afectó con esto a trece países europeos. La firma estatal rusa *Gazprom* redujo los suministros del hidrocarburo en un 25%, luego de que el gobierno del presidente Yushchenko se negara a firmar un nuevo contrato que requería que Kiev pagase cuatro veces más de los precios actuales del gas<sup>13</sup>. El gobierno ruso aseguraba que se trataba sólo de un problema comercial, pero Europa y EE.UU. hacían patente, ya desde ese momento, sus preocupaciones de que el Kremlin pudiera usar sus recursos energéticos como arma política, lo cual fue posteriormente corroborado. Estas posturas divergentes se han mantenido invariables desde el año 2006. En enero del 2007, se repitió esta situación de conflicto de precios de los energéticos, en esta ocasión, entre Rusia y Bielarrús, lo que provocó que se cortara el flujo de petróleo del oleoducto *Druzhba* y afectara nuevamente a varios países europeos vecinos, entre los que destacaron Alemania y Polonia.

En enero del año 2009, se repitió el conflicto con Ucrania. Este país, durante el año 2008, había pagado a Rusia 179.50 dólares por cada 1000 metros cúbicos de gas, lo que equivalía a menos de la mitad de los precios del mercado mundial. Por su parte, el gobierno ucraniano señalaba que le cobraba menos de la mitad de lo establecido en el mercado a la empresa *Gazprom* por el tránsito del gas por su territorio<sup>14</sup>. Evidentemente, esto no era una simple disputa comercial, pues el largo distanciamiento político y diplomático entre ambos gobiernos afectó el clima de entendimiento y negociación; a esto deben añadirse las contradicciones internas que se mantenían dentro del gobierno del presidente Yuschenko, quien se enfrentaba a su Primer Ministro Yulia Timoshenko. En el año 2010, se celebrarán elecciones presidenciales en Ucrania y estas dos personalidades se perfilan como los principales contendien-

tes, a la vez que el tema de las relaciones con Rusia ocupará un lugar prioritario en sus respectivas campañas electorales. El conflicto energético entre Rusia y Ucrania ha adquirido matices políticos importantes para ambas partes, los cuales analizaremos más adelante en este artículo.

En el año 2008, la UE importó de Rusia cerca del 46 % de su consumo de gas y petróleo<sup>15</sup>, y de acuerdo con pronósticos oficiales, para el año 2030 el bloque europeo importará hasta el 80 % de los recursos energéticos que necesite, principalmente, de gas natural; en este contexto, Rusia seguirá siendo uno de los socios más importantes<sup>16</sup>. El caso de Alemania, la primera economía europea, es otro ejemplo de dependencia energética frente a Rusia. Luego de la entrada en funcionamiento del gasoducto *Nord Stream* Alemania dependerá directamente de Rusia en el 80 % de sus importaciones de gas natural, en comparación con el 44 % actual. (Timoshenko, 2007) Asimismo, la UE es el principal inversionista extranjero en Rusia, hasta el punto que su inversión acumulada representa el 80% del total<sup>17</sup>.

Por su parte, el presidente ruso no ha dado garantías escritas sobre el futuro de las inversiones extranjeras en el sector energético, rechazando reiteradamente la ratificación de la Carta de energía<sup>18</sup>. El gobierno de Rusia firmó este documento, pero se ha negado a ratificarlo a causa del Protocolo de tránsito, documento que le obligaría a abrir su infraestructura de transporte energético a terceros países, lo cual considera inaceptable debido a que la UE tampoco permite a las compañías rusas invertir en la infraestructura energética dentro de Europa. De esta forma, los objetivos de la UE de tener una relación bilateral con Rusia, basada en la seguridad jurídica, la apertura recíproca, la no discriminación y la libre competencia no se llevan a cabo, a causa, principalmente, de la excesiva politización e ideologización de los vínculos bilaterales por ambas partes. En el año 2009, el presidente Medvédev propuso firmar un acuerdo internacional de seguridad energética que no incluya solamente a los países europeos, sino a todos los países del mundo con el objetivo de convertirlo en un instru-

13 En el año 2006, Ucrania pagaba a Rusia 50 dólares por cada mil metros cúbicos de gas, pero *Gazprom* proponía en aquella ocasión aumentar el precio a 230 dólares. Para el año 2010, Ucrania deberá pagar a Rusia los precios establecidos en el mercado mundial: 450 dólares por cada mil metros cúbicos de gas. Ver "Rusia restablecerá próximamente el suministro de gas a Europa", *El País*, (2009, 18 de enero). Disponible en: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Rusia/restablecera/proxicamente/suministro/gas/Europa/elpepuint/20090118elpepuint\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Rusia/restablecera/proxicamente/suministro/gas/Europa/elpepuint/20090118elpepuint_1/Tes)

14 Véase "Russia, Ukraine and gas pipe down. The annual gas squabble between Russia and Ukraine turns nastier to the alarm of much Europe", *The Economist*, (2009, 8 de enero). Disponible en: [http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story\\_id=12903050](http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=12903050)

15 El 52 % de las exportaciones de Rusia se destinan a la UE quien, a su vez, es el primer inversionista en la economía rusa. La Federación Rusa es el tercer socio comercial de la UE, después de China y EE.UU.

16 Véase European Comission, "World Energy, technology and climate policy Outlook 2030", Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities (2003), p. 94.

17 Véase Missé, A. "La UE sólo limita el control extranjero en transporte de energía", *El País*, (2008, 22 de noviembre). Disponible en: [http://www.elpais.com/articulo/economia/UE/solo/limita/control/extranjero/transporte/energia/elpepico/20081122elpepico\\_13/Tes](http://www.elpais.com/articulo/economia/UE/solo/limita/control/extranjero/transporte/energia/elpepico/20081122elpepico_13/Tes)

18 La Carta de Energía es un documento que data de 1991, cuyo fin es regular la cooperación Este–Oeste mediante el establecimiento de salvaguardias jurídicas para la inversión, tránsito y comercio.

mento jurídico que asegure los intereses de suministradores y consumidores a la vez, lo cual no ha recibido respuesta por parte de la UE<sup>19</sup>. El gobierno ruso también ha señalado que en la UE existe una legislación que sólo favorece a los países europeos y discrimina a los países no comunitarios. En enero del 2009, durante la crisis energética entre Rusia y Ucrania, el gobierno de Moscú criticó la postura de la UE al no presionar a Ucrania por haber violado la Carta de Energía, que ya habían ratificado.

Un factor determinante —en las trabas cotidianas que se suscitan en las relaciones bilaterales entre Rusia y la UE— lo constituyen los reglamentos y procedimientos de votaciones, en tanto propician la creación de un precedente incómodo, cuando un solo Estado se mantiene en condiciones de bloquear decisiones avaladas por los 26 estados miembros de la UE restantes<sup>20</sup>. En tales condiciones, países como Polonia, Lituania y Eslovaquia han roto el consenso en relación con decisiones conciliadoras y convenientes tanto para la UE como para Rusia, y han provocado tensiones dentro del bloque comunitario. El gobierno del presidente Kaczynski vetó, hasta el año pasado, la renegociación del acuerdo bilateral con Rusia, el cual expiró desde el año 2007.

Dentro de la UE, se han conformado dos bloques bien diferenciados a causa de sus desacuerdos a la hora de abordar las cuestiones de las relaciones bilaterales económicas, políticas y militares con Rusia. En el grupo proclive a establecer más estrechas relaciones con Moscú, a fin de evitar “fricciones innecesarias” que afecten aspectos de las relaciones comerciales o energéticas importantes para la UE, se destacan países como Alemania, Italia, Francia, Austria, España, Chipre, Grecia, Bulgaria, Hungría. En el segundo grupo, más inclinado a llevar a cabo acciones y adoptar medidas que los distancien cada vez más de Rusia, sobresalen países como Polonia, Lituania, Estonia, Eslovaquia, Gran Bretaña y Suecia. La principal dificultad de este escenario es que cada país antepone sus intereses particulares frente a los intereses comunitarios. Algunos estados son más condescendientes con Rusia a causa, principalmente, de sus intereses comerciales o energéticos con el Kremlin, toda vez que priorizan sus intereses comerciales sobre los políticos<sup>21</sup>; otros privilegian sus intereses políticos por encima de los económicos; lo anterior, en dependencia del partido político que se encuentre en el poder. El segundo grupo de países hacen hincapié en las cuestiones de la democracia y del respeto a los derechos humanos, así

como en un abierto cuestionamiento al estado de las relaciones entre Moscú y los países postsoviéticos. Estos países se han convertido en los defensores de los gobiernos de Yushchenko y Saakashvili en Ucrania y Georgia, respectivamente, e insisten en la vía rápida para la entrada de los mismos a la OTAN y a la UE, lo cual es inaceptable para el Kremlin.

Sin embargo, dentro de este complicado escenario, Rusia presenta ventajas que, de hecho, ha aprovechado frente a una comunidad europea debilitada económicamente y con trabas perceptibles en su proceso de integración política. Las presiones energéticas y las negociaciones bilaterales diferenciadas con cada país europeo, por separado, son estrategias que se mantienen por parte de Rusia hacia Europa y que le han dado resultados positivos. A partir del 2000, este país incrementó, de manera importante, su producción de petróleo y gas natural, a la vez que se mantiene como el primer productor de gas en el mundo. La plataforma continental de Rusia se considera uno de los lugares más ricos del mundo en recursos energéticos sin explotar, sobre todo, por sus grandes volúmenes de gas. Ya desde el año 2007, el gobierno ruso demostró su interés en explotar los recursos energéticos que se encuentran en la plataforma continental ártica, lo cual la enfrentó con otras potencias árticas, como Dinamarca, Noruega y EE.UU. El gobierno ruso reclama el control de buena parte de los recursos naturales que se encuentran en el subsuelo marino de la plataforma continental del Ártico donde se considera que existen importantes reservas de recursos energéticos.

A partir del año 2007, se agudizan las críticas de la UE hacia el gobierno de Putin y, especialmente, contra las violaciones de los derechos humanos en el país. Entre las cuestiones más criticadas por Europa se encontraban el mantenimiento del conflicto en Chechenia; el no esclarecimiento del asesinato de la periodista rusa Anna Politkovskaya, que se convirtió en un fenómeno sensacionalista y bastante manipulado en los medios de difusión occidentales y en una cuestión inabordable y silenciada por parte de los medios rusos; la postura del Kremlin ante el caso de Irán; el conflicto entre Rusia y Georgia que casi llegó a provocar un rompimiento de los nexos bilaterales, así como la alianza que se continuaba consolidando entre Moscú y Beijing en muchas cuestiones de la política internacional.

El gobierno ruso despliega una estrategia efectiva en relación con la UE: prioriza los vínculos bilaterales por sobre los multilaterales y, de esa manera, logra presionar e influenciar,

19 Véase “Rusia propone a la UE reescribir la Carta de Energía” (*en ruso*) (2009, 21 de abril). *Kommersant* [Moscú].

20 En el Acuerdo de Lisboa —que aún no entra en vigor— se establecieron los nuevos reglamentos de votaciones donde la doble mayoría será el patrón aceptado, para así evitar las unanimidades obligadas.

21 A partir del año 2007, países como Austria, Alemania, Italia y Francia firmaron acuerdos energéticos bilaterales con Rusia por plazos de diez, quince y más años, priorizando, de tal forma, sus intereses nacionales sobre los intereses comunitarios.

a su favor, a los estados europeos que mantienen posturas más cercanas a su política exterior y que, a su vez, se mantienen distantes de las críticas hacia las posturas del Kremlin en sus relaciones con los países de su cercano extranjero. De esta manera, Moscú aprovecha las divergencias internas que existen entre los estados comunitarios con respecto, incluso, a sus propias políticas internas, para lo cual utiliza su postura ventajosa en relación con los energéticos, pues este país es el principal proveedor de energéticos de la UE. Como ya dijimos, existe una división evidente dentro de los países de la UE en sus enfoques y posturas frente al país eslavo. Los nuevos miembros (la llamada Europa de los 12) priorizan sus intereses políticos y militares por sobre los comerciales, por lo que se reduce la posibilidad de un enfoque único de la UE en relación con Rusia.

Una de las prioridades de la política exterior del gobierno ruso ha estado dirigida hacia los países de Europa del Este al desplegar una intensa labor diplomática, política y económica para lograr revertir el espíritu antirruso de sus gobiernos y, sobre todo, para dividir las posturas de los mismos en relación con Rusia, dentro de la UE. Durante los últimos tres años, Moscú se acercó a los gobiernos de países como Alemania, Hungría, Bulgaria, Grecia e Italia para llevar a cabo proyectos energéticos conjuntos dirigidos a la construcción de oleoductos en esos países, los cuales competirían con el proyecto de gasoducto Nabucco de la UE, en el cual todos ellos participarían. La compañía gasífera italiana ENI (controlada por el Estado en un 30%) es el mayor distribuidor de gas en Europa y mantiene estrechas relaciones con Gazprom. Esta compañía italiana fue la que desbloqueó el conflicto del gas entre Rusia y Ucrania al impulsar la creación de un consorcio con otras 4 empresas gasíferas europeas que asumirían los riesgos del transporte por el territorio ucraniano del combustible ruso. Este consorcio, propuesto por Putin, asumiría los costos del gas técnico necesario para impulsar el flujo del gasoducto y que Ucrania reclama para el mantenimiento del servicio<sup>22</sup>.

Rusia ya inició la construcción del gasoducto *Nord Stream*<sup>23</sup> —un proyecto exclusivamente ruso-alemán muy criticado por países europeos vecinos— que pasará por el fondo del Mar Báltico y llegará directamente hasta Alemania, evitando el tránsito por terceros países, sobre todo, por Polonia y Ucrania. En marzo del 2007, el gobierno de Rusia firmó un

acuerdo con Grecia y Bulgaria para llevar adelante un proyecto de gasoducto, conocido como *South Stream*, que saldría de Rusia y transportaría el gas a través del fondo del Mar Negro hacia Bulgaria donde se separaría en dos tramos: el primero, hacia el sur, por Grecia, hasta Italia y el segundo pasaría por Serbia y Hungría hasta llegar a Austria, para poder unirse con el sistema europeo de transporte de gas. En este proyecto, la empresa *Gazprom* tendría el 51% de las acciones y, hasta el momento, Bulgaria y Grecia el restante 49%. Hungría también ha apoyado al proyecto *South Stream* y, a su vez, rechazó la propuesta estadounidense para la posible instalación de un escudo antimisiles en su territorio, lo cual fue bien recibido por el gobierno ruso. Bulgaria, quien es uno de los más activos defensores de este proyecto con Rusia, también se manifiesta a favor del proyecto europeo Nabucco, lo que demuestra que estos países (Hungría, Austria y Alemania han mantenido posturas similares) están buscando alternativas diversas ante el riesgo comprobado de depender sólo de una ruta de transporte.

Luego de la guerra en Georgia (agosto 2008), los países europeos más dependientes de la importación de energéticos se han mostrado dispuestos a diversificar lo más posible sus rutas de transporte, con ciertas reservas ante la postura beligerante e inestable del actual gobierno georgiano<sup>24</sup>, situación que, finalmente, les afectaría directamente en caso de que surgiese un conflicto armado o una guerra civil en ese país que, se mantiene hasta el momento como una pieza clave para el proyecto comunitario. Durante los años 2008 y 2009, se celebraron manifestaciones de oposición al gobierno de Saakashvili en Tbilissi. En enero del 2008, fue acusado de haber ganado las elecciones de manera fraudulenta, a la vez que han sido criticados por el estilo autocrático de su gobierno, por la represión contra la oposición y el cambio de leyes electorales a su favor<sup>25</sup>. De esta forma, la UE ha estudiado la posibilidad de incorporar a Armenia en el proyecto Nabucco, en sustitución de Georgia, en tanto que Armenia se proyecta como el país más estable del Cáucaso y ha mostrado un acercamiento diplomático con Turquía (otra pieza clave de Nabucco), luego de superar las fricciones históricas bilaterales; por otro lado, Azerbaizán ha mostrado una aceptación de esta posibilidad. Con Armenia dentro del proyecto, el transporte energético sería más estable, contaría con menor injerencia de EE.UU. en el proceso, e incluso, haría más directo el trayecto hasta Turquía.

22 Este consorcio propuesto por Putin, en enero del 2009, y encabezado por la empresa italiana, asumiría los gastos del gas técnico valorados en 555 millones de euros al trimestre. Ver Juan Gómez, "Italia y Rusia desbloquean el conflicto del gas" (2009, 17 de enero). *El País*. [España]. Disponible en: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Italia/Rusia/desbloquean/conflicto/gas/elpepiint/20090117elpepiint\\_8/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Italia/Rusia/desbloquean/conflicto/gas/elpepiint/20090117elpepiint_8/Tes)

23 Este gasoducto deberá estar listo para el año 2011.

24 En el territorio de Georgia se mantienen, actualmente, tres bases militares estadounidenses y el gobierno de Saakashvili se ha convertido en el principal aliado de EE.UU. en el espacio de la ex-URSS, pero, a su vez, en el principal enemigo de Moscú, lo cual provoca una situación de enfrentamiento permanente.

25 Véase "Acusan de fraude electoral a la "revolución rosa" en Georgia" (2008, 7 de enero). *El Financiero*. [México] p. 27.

El proyecto comunitario Nabucco consistiría en un gasoducto de 3 400 kilómetros de extensión que planea transportar el gas desde el Mar Caspio en Azerbaidzhán (se proponen también incluir a países postsoviéticos de Asia Central y a Egipto y Qatar) hasta los países europeos comunitarios de Europa Central (Austria, Hungría, Rumanía, Bulgaria, Alemania), pasando por Georgia y Turquía, con lo cual evitaría el territorio de Rusia. Ya desde finales del año 2002, se había firmado un acuerdo inicial entre varios países europeos en relación con este proyecto energético (estaría finalizado hasta el año 2013), considerado como la alternativa comunitaria más viable e importante frente a los gasoductos que pasan por Rusia, para, de esta manera, evitar la presión política y económica por parte de Moscú a los consumidores europeos. Sin embargo, en la actualidad este proyecto está afrontando serias limitaciones debido a problemas de financiamiento<sup>26</sup> y, sobre todo, a la falta de garantía del suministro del gas requerido por parte de los países exportadores del Caucaso y de Asia, toda vez que, desde Irán o Irak, sería más improbable que se lograse un suministro estable hacia Europa.

La UE intenta negociar la participación, en el proyecto, de países aliados de Rusia que cuentan con importantes reservas y producción de energéticos tales como Uzbekistán, Kazajstán, Turkmenistán e incluso Azerbaidzhán, pero éstos aún no se han comprometido oficialmente. Sólo Turkmenistán ha accedido a participar de manera más directa en el mismo aunque, desde mayo del 2007, estableció un acuerdo con Rusia para venderle importantes cantidades de gas que no podrían ya destinarse al proyecto Nabucco. El gobierno del presidente Aliev en Azerbaidzhán ha manifestado una mayor cautela hacia el proyecto de la UE luego del conflicto suscitado entre Rusia y Georgia, por considerar que EE.UU. no apoyó a Saakashvili en la medida esperada y que preferió no arriesgar su relación con el Kremlin, que atraviesa por un buen momento. Desde enero del 2009, el gobierno de Rusia concertó un importante acuerdo con su principal aliado en Asia Central -Uzbekistán— para llegar a comprarle todo el gas que destine a la exportación durante los próximos años. Por su parte, el gobierno del presidente Nursultán Nazarbayev, en Kazajstán, tampoco se ha comprometido formalmente con este proyecto europeo y, hasta el momento, se mantiene más cercano a los proyectos energéticos de Rusia. Por todo esto, consideramos que el destino del gasoducto Nabucco es aún incierto si se considera que su adecuado desempeño depende de países políticamente inestables que se mantienen bajo la influencia de Rusia.

El entonces presidente ruso Putin desplegó, en el año 2007 e inicios del 2008, una activa labor diplomática que comprendió un intenso intercambio con sus homólogos de países europeos (Austria, Hungría, Bulgaria, Italia y Portugal) para explicar e intentar convencerlos de las posturas rusas en la esfera de los energéticos, así como del peligro de llegar nuevamente a una carrera de armamentos en el continente. Posteriormente, el presidente Medvédev ha continuado con esta estrategia. El transporte de los energéticos y la seguridad militar regional han sido las dos cuestiones bilaterales con Rusia sobre las que mayores divergencias se han manifestado dentro de la UE, al no lograrse una postura unánime; por el contrario, los países se han enfrentado entre sí.

La postura de Alemania, en relación con Rusia en el marco de la UE ha sido pragmática y congruente con sus propios intereses por lo que algunos gobiernos de Europa del Este (fundamentalmente Polonia y Lituania) han criticado su postura "demasiado conciliadora" hacia Moscú. El objetivo principal de su política exterior y de su gestión exterior, dentro de la UE, ha sido establecer una clara política negociadora en el marco de la UE, tanto en las relaciones con EE.UU. como con Rusia, para evitar que Europa se encuentre rehén de desacuerdos y divergencias entre las otras superpotencias o entre algunos nuevos miembros de la UE con Rusia, que es lo que realmente ha ocurrido en los últimos años. En ocasión del anuncio por parte del gobierno de EE.UU. del establecimiento de una base de radares y un escudo antimisiles en países de E. del Este, la Canciller alemana Angela Merkel manifestó que cualquier escudo de seguridad de ese tipo debía ser una iniciativa de la OTAN en su conjunto y no resultado de una serie de acuerdos bilaterales, en franca alusión a la postura unilateral de EE.UU.

Alemania se mantiene como el principal importador europeo de gas desde Rusia y, actualmente, como el principal socio comercial de Rusia a nivel mundial, con lo cual conserva también el mayor interés, en Europa, en mantener relaciones cordiales, pacíficas y predecibles con Moscú. Su gobierno tiene claro que continuar defendiendo intereses por separado sólo debilitaría aún más la capacidad de negociación de la UE y su propia política exterior. Uno de los principales retos que tiene ante sí la Unión es crear una Europa con intereses comunes que tome en cuenta las preocupaciones y prioridades de cada Estado miembro, sin que estos lleguen a contradecir o afectar los objetivos y metas comunitarias, para evitar así el surgimiento de posibles conflictos y enfrentamientos bilaterales en los que la UE quedaría inevitablemente comprometida.

26 El gasoducto Nabucco se considera un proyecto de 10,000 millones de euros, de los cuales el Banco Europeo se comprometió a aportar el 25 %. Ver Rodrigo Fernández, "Gazprom estudia compensar a sus clientes y exigir indemnización a Ucrania", (2009, 26 de enero). Disponible en: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/ha/perdido/frente/Rusia/grandes/batallas/energeticas/elpepuint/20090128elpepuint\\_15Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/ha/perdido/frente/Rusia/grandes/batallas/energeticas/elpepuint/20090128elpepuint_15Tes)

En este sentido, la política hacia Rusia debería ocupar una posición determinante. La UE ha demostrado una evidente falta de coordinación ante las discrepancias de algunos de sus miembros que no han sido capaces de negociar un consenso, sino que, por el contrario, han negociado de manera bilateral, ya sea con el gobierno de EE.UU. (el caso de Polonia, República Checa, e incluso Lituania que se han manifestado dispuestos a facilitar la instalación de sistemas antimisiles en sus territorios ante la censura de países como España, Alemania o Hungría que expresan sus dudas sobre la conveniencia para Europa de instalar un sistema antimisiles) o con Rusia (países como Austria, Alemania, Francia, Italia, Grecia han firmado acuerdos energéticos bilaterales con el Kremlin que les garantiza por más de una década el suministro permanente de hidrocarburos).

Los últimos dos años se podrían calificar como los peores en las relaciones bilaterales entre Rusia y la UE. Se han continuado acumulando y agravando los temas en los que se mantienen divergencias por ambas partes. A continuación, enumeramos algunas de estas cuestiones: la decisión de desplegar un sistema de escudos antimisiles y radares estadounidenses en países de Europa cercanos al territorio de Rusia; el mantenimiento de la política discriminatoria de los gobiernos de Estonia<sup>27</sup> y Letonia en relación con los ciudadanos rusoparlantes residentes en sus países; la guerra en Georgia y el papel desempeñado por EE.UU. en su desenvolvimiento; la violación del espacio aéreo europeo por parte de aeronaves rusas que fue interpretado por la OTAN como una abierta provocación del Kremlin; el enfriamiento de las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña a causa de la negativa de Rusia a entregar al ciudadano ruso A. Lugovoi, considerado el principal sospechoso de la muerte en Londres de A. Litvinenko; la ratificada moratoria de Rusia al acuerdo sobre las fuerzas armadas convencionales en Europa y su posterior renuncia; la crítica de los países europeos ante el chantaje energético de Rusia; la censura occidental ante la frágil situación de la democracia en Rusia, el asesinato de periodistas y disidentes, así como la ley aprobada por el Kremlin sobre el control de las organizaciones no gubernamentales<sup>28</sup>; la crítica del gobierno ruso ante la apertura de bases militares en Rumanía y Bulgaria y la abierta oposición del Kremlin ante el reconocimiento de la independencia de Kosovo por parte de la mayoría de los países de la UE sin el consentimiento del gobierno de Serbia y de todos los miembros del CS de la ONU.

El actual gobierno ruso mantiene la postura de rechazar el reconocimiento de la independencia de Kosovo (la mayoría de los países de la UE lo han reconocido) ante el peligro de que este hecho podría alentar procesos separatistas similares en varias regiones de la ex-URSS tales como la Transdniestria, Crimea, Chechenia, Daguestán o Ingushetia y, de esta forma, Rusia se vería involucrada en conflictos armados internos o con países vecinos como Ucrania o Moldova, dos estados que son apoyados por la OTAN, lo cual crearía un nuevo foco de confrontación Rusia–Occidente en la zona del Este de Europa. Esta situación se complicaría aún más, toda vez que la UE no presenta una postura unificada en relación con el papel que debería desempeñar la organización frente a estos conflictos cercanos a sus fronteras. Asimismo, se podrían desatar conflictos entre otros países de la zona por territorios limítrofes, como es el caso de Azerbaiyán y Armenia (ambos aspiran a entrar en la OTAN y en la UE) por la provincia de Nagorno-Karabaj. Por otra parte, Rusia reconoció la independencia de Abjasia y Osetia del Sur luego del conflicto armado que tuviera con Georgia en el 2008, situación que la ha enfrentado nuevamente con el gobierno de Saakashvili.

#### **Las relaciones de Rusia con los países post-soviéticos y post-socialistas de Europa**

Las relaciones entre la UE y Rusia comenzaron a registrar cierto nivel de fricción y falta de diálogo a partir de la entrada de los países de Europa del Este a la organización (también a la OTAN). En varios de estos países se encuentra en el poder una élite que mantiene posiciones de desconfianza y cautela frente a la política del Kremlin, lo cual provoca, a su vez, el rechazo del gobierno ruso, ya que los mismos se han convertido en aliados cercanos al gobierno de EE.UU. durante los últimos años. Estos estados (incluidos Ucrania y Georgia) también han enfrentado a los países europeos occidentales en cuestiones de la política internacional. Entre los países que desde el inicio registraron una política abiertamente antirrusa, al calificar al gobierno de Putin de imperial, destaca el caso de Polonia.

También en el complejo diálogo que se ha establecido entre Rusia y la UE ha estado presente un tercer actor: el gobierno de EE.UU., quien no ha facilitado, precisamente, la negociación efectiva ni la solución de los temas divergentes; por el contrario, ha influido sobre los nuevos miembros comunitarios para alcanzar ventajas geopolíticas y económicas en su constante competencia frente al gobierno ruso. Ni si-

27 Otra cuestión que colocó las relaciones entre Estonia y Rusia al borde del rompimiento diplomático lo constituyó el conflicto ocurrido en mayo del 2007, a causa de la muerte de un ciudadano de origen ruso en los disturbios en Tallin, a raíz del enfrentamiento entre la población nativa y la de origen ruso, provocado por la decisión del gobierno estonio de desmontar un monumento de la Segunda Guerra Mundial.

28 En el mes de abril del 2009, el presidente Medvédev se reunió en el Kremlin con representantes de las organizaciones civiles y señaló su disposición a flexibilizar las posturas de su predecesor en relación con la actividad de estas organizaciones.

quiera las cordiales relaciones personales entre Putin y Bush facilitaron el estado de los vínculos estatales bilaterales. Con el gobierno de Obama, las cosas podrían empezar a cambiar, pero no en un plazo inmediato.

Las relaciones entre los gobiernos de Polonia y Rusia alcanzaron su punto más crítico a partir del año 2006 y, en varias ocasiones, se estuvo muy cerca del rompimiento de los vínculos oficiales entre ambos estados<sup>29</sup>. El deteriorado nivel de los vínculos bilaterales influyó a su vez en el delicado tono que tomaron las relaciones entre la UE y su país vecino, en varias ocasiones. Desde su entrada en la UE y la OTAN, el gobierno polaco adoptó una postura de liderazgo dentro del bloque antirruso informal, que se organizó entre los estados ex-socialistas —de los cuales resaltaban Lituania, Estonia, Letonia, Rumanía— y los países de la CEI: Georgia y Ucrania. Previamente, había sido creado el grupo GUAM, conformado por Georgia, Ucrania, Azerbaidzhán y Moldova, el cual fracasó en sus objetivos de convertirse en una alternativa viable a la CEI<sup>30</sup> y que tampoco logró convertirse en una estructura militar efectiva que garantizara el transporte de energéticos desde la región del Mar Caspio hasta Europa. Sin embargo, sí se ha vislumbrado una estrecha coordinación de estos estados con Polonia, Lituania y Rumanía, cuyos gobiernos han desplegado un intenso activismo para promover y acelerar la entrada de estos países a la OTAN y la UE y así garantizar su definitivo distanciamiento de Rusia. Hasta tanto no se logren superar las contradicciones y disonancias existentes entre estos países y Rusia y se llegue a un nivel de relaciones que rompa con la desconfianza y resentimientos bilaterales heredados desde la etapa socialista, no se alcanzará avanzar en la voluntad política de la UE como bloque para lograr acuerdos en las esferas importantes, priorizadas y convenientes para ambas partes. Esto será un reto muy difícil de conseguir.

Luego de la guerra en Georgia, se incrementó la actividad diplomática de estos gobiernos europeos para garantizar la rápida entrada de Ucrania, Georgia y Moldova a la OTAN. Sin embargo, el gobierno del presidente Obama tiene otras prioridades en el escenario europeo y mundial en el momento actual y necesita la colaboración de Rusia para solucionarlos; los casos de Irán y Afganistán son sólo dos ejemplos. Precisamente, una de las principales defensoras del acercamiento

con Rusia en el marco de la OTAN ha sido la Secretaria de Estado de EE.UU. Hilary Clinton, quien en marzo del 2009 declaraba ante el Consejo de Ministros de relaciones exteriores de la UE “que era hora de que la OTAN tenga un nuevo comienzo con Rusia. Es hora para explorar un nuevo comienzo. Podemos y debemos encontrar las formas para trabajar constructivamente con Rusia donde compartir áreas de interés común”<sup>31</sup>.

Sin embargo, durante los primeros cien días del presidente Obama han sido prácticamente nulas las señales que se han enviado a Moscú. A finales del año 2008, el Presidente Medvédev lanzó una propuesta concreta para elaborar un nuevo tratado de seguridad europea en la región euro-atlántica, cuya meta era establecer un sistema de seguridad colectiva fiable, el cual fue recibido con rechazo por parte de la contraparte europea que considera que la OTAN y la OSCE son suficientes para el logro de esos objetivos. En la propuesta rusa se ratificaban las conocidas posiciones del Kremlin incluidas en el Nuevo Concepto de política exterior de la Federación Rusa<sup>32</sup> en relación con el mayor papel que debe desempeñar la ONU en el sistema internacional, la indivisible seguridad de todos los estados europeos, el inadmisible aislamiento de alguno de ellos y el rechazo a que ninguna alianza militar amenace la seguridad de las otras partes del Tratado. Desde la segunda mitad de la década de los 90, el Canciller Primakov insistía en la necesidad de renovar radicalmente la OSCE para convertirla en una organización efectiva de seguridad colectiva europea en la que participaran todos los estados europeos y que suplantara a la OTAN.

### ¿Nuevo plan de rearme de Rusia en el año 2009?

Los crecientes desacuerdos en el orden político y militar con Rusia, durante el segundo mandato de George W. Bush, complicaron aún más el escenario europeo. La Casa Blanca estaba preocupada por la concentración de poder que se incrementaba en el Kremlin y la carencia de libertades democráticas en vísperas de las elecciones presidenciales del 2008. A partir del año 2007, la entonces Secretaria de Estado C. Rice iniciaba la aplicación de una diplomacia intensiva hacia Rusia, con el objetivo de convencer al presidente Putin sobre la necesidad de emplazar el escudo antimisiles en Europa del Este y de que éste no implicaba una amenaza a la seguridad de Rusia.

29 A pesar de la cantidad de temas álgidos pendientes en la agenda bilateral, los gobiernos de Rusia y Polonia no efectuaron conversaciones durante los años 2006 y 2007. Ekaterina Grigorieva, “Vladimir Putin –sobre la Cumbre Rusia-UE: “Nos pusimos de acuerdo en todas las cuestiones a excepción de las compli-cadas”, en Izvestia, (2007, 21 de mayo). Disponible en: <http://www.izvestia.ru/politic/article3104275/index.html>

30 La CEI tampoco ha cumplido los objetivos para los cuales fue creada y su funcionamiento ha resultado precario, fundamentalmente, luego del distanciamiento de Ucrania a partir del año 2005. El gobierno de Rusia demuestra cada vez más sus intenciones de sustituir a la CEI por una alianza centroasiática más efectiva en la cual también se integre Bielarrús y, quizás, Azerbaidzhán y Armenia. Con Ucrania se priorizan, actualmente, las relaciones bilaterales sobre las multilaterales.

31 Véase “La OTAN restablece las relaciones con Rusia, suspendidas tras la guerra de Georgia” (2009, 5 de marzo). *El País* [Bruselas].

32 Véase “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation”, (2008, 12 de julio). Disponible en: Página Oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa: <http://www.mid.ru/>, consultado el: 1 de mayo, 2009.

Los resultados no fueron los esperados. Tanto Putin como Medvédev han rechazado abiertamente estas medidas. El presidente ruso desde el inicio señalaba que su país respondería a la instalación de una defensa antimisiles estadounidense en Europa, pues ésta implicaba una amenaza equivalente a la que fueron, en su momento, los misiles nucleares Pershing. El presidente ruso declaró un día antes de participar en la Cumbre del Grupo de los Ocho (junio 2007) que Rusia podría emplear cohetes balísticos o de mediano alcance u otra técnica que permita atravesar el escudo antimisiles en Europa del Este<sup>33</sup>. Posteriormente, se anunció el despliegue en el territorio de Kaliningrado de un sistema de misiles capaces de penetrar el escudo antimisiles estadounidense. Todo esto constituiría un peligro para la seguridad nacional de Rusia, pero también de Europa.

En marzo del 2009, Medvédev anunció un nuevo plan de rearme de las Fuerzas Armadas, cuyo eje "será la modernización de las fuerzas estratégicas nucleares para elevar cualitativamente su capacidad de combate"<sup>34</sup>, lo cual no coincide con la intención del presidente Obama de priorizar el desarme nuclear (particularmente la disminución de las armas nucleares) en sus relaciones con Rusia. La tesis del Kremlin, ante el avance de la OTAN hacia el Este y los planes del emplazamiento del escudo nuclear estadounidense cerca de sus fronteras, es que las armas nucleares modernizadas son las únicas disuadoras ante agresores potenciales. Desde el año 2007, Putin le presentó a su homólogo estadounidense una contrapropuesta para utilizar un radar en el centro de Gabalin (Azerbaiyán) como parte de un escudo antimisiles que protegería a EE.UU., Europa y Rusia y, de tal forma, evitar el despliegue del escudo antimisil cerca de sus fronteras.

Esta iniciativa del Kremlin demostró la preocupación de Rusia ante el nivel de tensión que habían adquirido los nexos bilaterales y se ofrecía como una vía para buscar una solución conveniente a ambas partes en relación con el escudo antimisiles. Sin embargo, la contrapropuesta del gobierno ruso no recibió respuesta. En marzo del 2009, el Ministro de Defensa ruso señaló que el objetivo del plan de rearne aprobado es elevar al 70% la cantidad de armamento moderno para el año 2020. El Consejo de Seguridad de Rusia anunció que la Nueva

Doctrina Militar estaría concluida para septiembre del 2009 y que el nuevo documento dará respuesta a los problemas actuales de la seguridad militar del país; entre ellos, el derecho al uso del arma nuclear en calidad de instrumento de disuisión estratégica<sup>35</sup>. La anterior doctrina militar, aprobada en 1999, ya le concedía mayor importancia al papel del armamento nuclear en el marco de la política de seguridad nacional. Por su parte, la doctrina militar de 1993, no contemplaba el uso del armamento nuclear como un recurso defensivo<sup>36</sup>.

#### **El enfriamiento de las relaciones de Moscú con la OTAN**

Las relaciones entre Rusia y la OTAN acusaron un enfriamiento visible luego de la Guerra con Georgia en agosto del 2008. La posible entrada de Ucrania y Georgia a este bloque militar ha provocado el rechazo reiterado de Moscú, al punto de convertirse en una de las prioridades de la actividad exterior del Kremlin. Ya desde mediados del año 2007, el presidente estadounidense firmó la ley que apoyaba la entrada de estos países a la OTAN. El gobierno ruso considera que los planes de la Casa Blanca para la entrada de estos países a la OTAN persiguen el objetivo de alejarlos definitivamente de la influencia geopolítica rusa, de destruir a la CEI y de amenazar la seguridad de Rusia; todo lo cual desataría una nueva carrera de armamentos. El establecimiento de bases militares estadounidenses en Bulgaria y Rumania, aparte de las ya existentes en Georgia y países de Asia Central<sup>37</sup>, el estrechamiento de la colaboración militar con Azerbaiyán, así como el rechazo de la Casa Blanca de aceptar la propuesta rusa de utilizar la estación de radares de Gabalin en sustitución del escudo antimisiles y el reconocimiento de la independencia de Kosovo, vienen a complicar aún más este escenario.

En la Cumbre de la OTAN (abril de 2008), fue aplazada de manera indefinida la entrada de Ucrania y Georgia al bloque militar, lo cual implicó un triunfo importante de Rusia frente a EE.UU. en el escenario europeo y confirmó las divergencias que se mantienen y acrecientan entre los países europeos, miembros de esta organización, en cuanto a sus posiciones hacia Rusia. Alemania, Italia y Francia fueron tres de los países que se pronunciaron por el aplazamiento de la entrada de estos países.

33 Véase Natalia Alekseyevna, "Vladimir Putin: "Soy un demócrata absoluto y limpio", *Izvestia* (2007, 5 de junio), disponible en: <http://www.izvestia.ru/politic/article3104906/index.html>

34 Véase Rodrigo Fernández, "Rusia se rearma frente a la OTAN. Medviediev anuncia una modernización de sus fuerzas estratégicas nucleares" (2009, 17 de marzo). *El País*. [Méjico]

35 "Nueva doctrina militar de Rusia tomará en cuenta creciente uso de fuerza bélica", cable de agencia de noticias RIA-Novosti, Moscú, marzo 5, 2007 y "Rusia incluirá en su nueva doctrina militar el derecho al uso del arma nuclear en calidad de instrumento de disuisión estratégica", cable de agencia de noticias Prensa Latina, enero 27, 2009, disponible en Internet: <http://www.aporrea.org/internacionales/n127730.html>

36 Véase "Disposiciones Fundamentales de la Doctrina Militar de la Federación Rusa", (en ruso) (1993, noviembre). *Rossiiskaya Gazeta*. [Moscú] p. 1-4.

37 A inicios del 2009, se anunció el cierre de la base estadounidense de Manas en Kirguistán.

## El caso de Ucrania en el marco de la política europea de Rusia

El gobierno de Rusia se vio más afectado con la pérdida de su influencia política, militar y económica en Ucrania, su principal aliado y socio comercial, luego de la llegada a la presidencia de Víctor Yushchenko, representante de la tendencia liberal y prooccidental. Sin embargo, más grave que la pérdida de su principal socio político y comercial, es el hecho que el gobierno ruso se sienta amenazado en su amplia frontera sur por un régimen de carácter abiertamente antiruso que aspira, en un plazo inmediato, a entrar en la OTAN y que ha denunciado todos los acuerdos en el marco de la CEI<sup>38</sup>.

El nombramiento de Yanukovich como Primer Ministro de Ucrania, luego de una intensa negociación del presidente con la fracción parlamentaria del partido de oposición, suavizó la postura de Ucrania en relación con su vecino eslavo por un corto tiempo. Sin embargo, en el año 2007, la situación del país se mantuvo muy inestable dadas las abiertas divergencias entre el Presidente con el parlamento y el gobierno; posteriormente, en el año 2008, retorna al frente del gobierno ucraniano Yulia Timoshenko, lo que no favoreció el establecimiento de un diálogo sostenido con Moscú. Entre los países que celebraron las revoluciones democráticas, el caso de Ucrania fue el más relevante, puesto que se consideraba el aliado más importante de Rusia en el espacio post-soviético de la CEI, tanto por sus dimensiones geopolíticas y económicas, como por el alto grado de interacción política, económica, militar y cultural que mantenía con Moscú.

La actual política exterior de Ucrania está concentrada en una mayor interacción con Europa y con EE.UU. y un marcado distanciamiento frente a la Federación Rusa. Sin embargo, en el caso de que Ucrania entrase a la OTAN, podrían desatarse divisiones, desacuerdos e, incluso, movimientos desestabilizadores y secesionistas dentro de su propio territorio nacional; esto favorecería la injerencia de Rusia, pues cerca de la cuarta parte de la población es de origen ruso y se mantiene opuesta a la entrada de su país a la OTAN. El caso de Crimea, región de mayoría rusa cedida por Moscú en el año 1954 y que hasta el año 2017 será base de la Flota rusa del Mar Negro, podría ser el ejemplo más importante. Durante la guerra en Georgia, el gobierno ucraniano envió ayuda económica y militar a ese país, acción criticada por el presidente Medvédev y provocó un mayor enfriamiento en las relaciones bilaterales.

Los gobiernos de Rusia y Europa mantienen actualmente diferentes intereses y prioridades en relación con el orden internacional y difieren en la manera de abordar los problemas regionales y globales actuales<sup>39</sup>. Durante la década de los noventa, el gobierno ruso tenía otras prioridades y aunque en el discurso político insistía en la necesidad de establecer un orden multipolar en el mundo, no realizó acciones concretas en este sentido. Ya a partir del año 2005, Moscú despliega una intensa ofensiva diplomática con el objetivo de rescatar antiguos socios y recuperar zonas de influencia geopolítica tradicionales.

## Las relaciones de Rusia y EE.UU. en el entorno europeo

En cuanto al caso específico de las relaciones de Rusia y EE.UU., para evitar una mayor escalada de enfrentamiento bilateral en el escenario europeo, sería necesario que ambas potencias se mantuvieran como socios e intentaran aceptar su responsabilidad en el logro de la paz global; en la no proliferación de armamento de destrucción masiva; en la lucha contra el terrorismo internacional, el narcotráfico y el crimen organizado, entre otras cuestiones importantes. Se debería profundizar el diálogo bilateral en todos los niveles y, sobre todo, priorizar las cuestiones en las cuales se mantienen divergencias, a fin de lograr una comprensión mutua de las respectivas posiciones y minimizar el grado de los desacuerdos.

Con la llegada de Barack Obama a la presidencia se mantienen altas las expectativas de un cambio en la tónica de los nexos bilaterales, pero no consideramos que estos cambios lleguen en un corto plazo. EE.UU. presta atención a Rusia, pero sólo en las cuestiones que le resultan convenientes a sus intereses y Moscú, por su parte, mantiene invariables sus prioridades. Sus intereses se cruzan y contradicen. Ambas partes deberían aprovechar las nuevas circunstancias políticas y los aires de cambio (Sestanovich, 2008). El presidente Obama debería aprender la lección que le dieron a George W. Bush los presidentes de Kirguistán y Uzbekistán quienes, luego de ser los más cercanos aliados de EE.UU. en el escenario de la ex-URSS, se distanciaron de Washington y se convirtieron nuevamente en aliados de Rusia a causa de las torpezas diplomáticas de la Casa Blanca. En febrero del 2009, el gobierno de Kirguistán le solicitó a EE.UU. que se retirara de su base militar en Manas, utilizada para abastecer al contingente militar establecido en Afganistán y que constituía el centro de la cooperación militar y económica con este país centroasiático.

38 Para profundizar sobre la naturaleza de las llamadas revoluciones de colores en estos cuatro países postsoviéticos se recomienda revisar el artículo del propio autor, "La evolución de la política exterior de la Federación Rusa entre los años 2004 y 2006 ¿Nacionalismo versus Pragmatismo?", en Foro Internacional, Colegio de México, 186 (XLVII-2) abril-junio, 2007.

39 La política energética rusa hacia Europa, el reconocimiento de Kosovo, la posible entrada a la OTAN de Georgia, Ucrania y Moldova, la apertura de bases militares en los Balcanes, el despliegue de armamentos ofensivos en E. del Este, la situación en Georgia y Ucrania son algunos de los temas sobre los cuales ambas partes mantienen divergencias.

Luego de la guerra entre Rusia y Georgia, el gobierno ruso se acercó aún más a la región de Asia Central y fortaleció su alianza con el presidente kirguizio Bakiyev. Desde finales del 2008, se han realizado ejercicios militares conjuntos; se crearon unas fuerzas de reacción rápidas en el marco de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC); Rusia destinó dos mil millones de dólares para la cooperación en la región, además de la ayuda en la defensa aérea del flanco sur de Kirguistán, de manera que esa base esté disponible para las fuerzas de la OTSC lideradas por Rusia<sup>40</sup>. EE.UU. perdería, en Kirguistán, un enclave estratégico —ya anteriormente había perdido una base militar en Uzbekistán— por el que transitaban más de 15 mil soldados mensualmente y más de 500 toneladas de carga hacia Afganistán, en momentos en que el movimiento talibán ha pasado a la ofensiva y cuando se pretende desplazar unos 30 mil soldados más hacia Afganistán, al mismo tiempo en que los convoy que abastecen a las fuerzas estadounidenses desde Pakistán son objeto de emboscadas frecuentes. Rusia se ha mostrado favorable a negociar su cooperación con EE.UU., en esta región, a cambio de la suspensión tanto de la instalación del escudo antimisiles en Europa del Este, como de la ampliación de la OTAN hacia sus fronteras.

### CONCLUSIONES

Occidente necesita más que nunca la cooperación de Rusia en asuntos clave de la seguridad internacional; por ejemplo, la negociación con regímenes radicales, como Irán o Corea del Norte, sobre la no proliferación nuclear; el control de materiales y armas nucleares, proceso que necesita revitalizarse; la lucha contra el terrorismo islámico; la garantía de una producción de gas natural y petróleo estables, así como su suministro hacia Europa, lo cual garantizaría una seguridad energética para los países europeos; mantener la estabilidad en el Medio Oriente; y una mayor cooperación en las cuestiones del medio ambiente, entre otros aspectos de interés para ambas partes. Estas cuestiones quizás serían, para Europa y EE.UU., más importantes que mantener la brecha de críticas ante los procesos semiautoritarios internos en Rusia o más importantes que continuar aislando a ese país en relación con sus vecinos de la Europa del Este, de la CEI y de Europa en general. Por su parte, el gobierno ruso ha continuado profundizando su diplomacia de desconfianza y crítica ante las posturas invariables de Occidente. En tal sentido, se ha mantenido la línea de V. Putin en la política interna y externa tanto del Kremlin como del parlamento actual<sup>41</sup> y no se descarta el regreso del actual Primer Ministro al frente del Estado ruso para el año 2012.

Estamos en un momento propicio para que todas las partes en Europa (incluyendo la UE, Rusia y los países postsoviéticos) se involucren y logren establecer una estructura de mayor cooperación e integración regional para eliminar tanto el peligro de unipolaridad y arbitrariedad en las relaciones internacionales, como el ambiente de confrontación y rezagos de bipolaridad que aún subyacen en el actual orden internacional. Rusia no debe quedar excluida de este escenario por el bien de la estabilidad regional y global. De mantenerse la actual política de contención hacia Rusia, sin lugar a dudas este país respondería de manera ofensiva e, incluso, radical a los intentos de aislacionismo por parte de Occidente y, de todas formas, acrecentaría su papel protagónico en la política regional y mundial. Rusia tiene nuevos y viejos aliados a su alrededor, entre los que destacan: Uzbekistán, Kirguistán, Venezuela, Irán, China, Serbia, Bielarrús, Siria, Bolivia, Nicaragua, Cuba.

Las actuales políticas energética y militar serán sólo dos de las prioridades que se mantendrán al menos en el mediano plazo por parte del gobierno ruso. Gazprom se mantendrá, por los próximos años, como la empresa con mayores reservas de gas natural en el mundo y esto permitirá a Rusia mantenerse en el primer lugar de la lista de naciones que poseen gas en su subsuelo, en tanto la UE seguirá dependiendo por los próximos quince años de la importación de energéticos de este país. La empresa gasífera rusa cuenta con el 17% de las reservas probadas totales de gas en el mundo y el 60% de las reservas de gas en Rusia (García, 2007: 334). Asimismo, el país goza de otras ventajas comparativas que la situarán como una potencia determinante y protagónica en el orden mundial. Este país mantiene una estabilidad política reconocida y un consenso importante de apoyo al gobierno por parte de las fuerzas políticas y militares, de los sectores económicos y sociales<sup>42</sup>, así como de la sociedad en general; a su vez, mantiene, como una prioridad de su política interna, la protección social del Estado dirigida hacia los sectores más vulnerables y contempla un plan de aumento de pensiones y salarios para el año 2009; una mayor generación de empleos; y la construcción de cerca de un millón de viviendas anuales hasta el 2012; todo lo cual también influye en el aplastante respaldo popular al actual gobierno. El objetivo más ambicioso del gobierno de Putin es colocar a Rusia entre las cinco economías más potentes del mundo para el año 2012.

La actual mancuerna política Medvédev-Putin ha garantizado el mantenimiento del consenso interno entre los

40 Véase Roger McDermont, "Russia and Kyrgyzstan playing for high stakes in Manas", *Eurasia Daily Monitor*, 24 (4), febrero 5, 2009. Disponible en: <http://www.jamestown.org>

41 Luego de las últimas elecciones parlamentarias, la figura de Putin goza de un apoyo mayoritario en la Duma Estatal, al conseguir su partido Rusia Unida el 70% de los votos.

42 En Rusia las fuerzas políticas, económicas e incluso militares se interrelacionan de manera muy estrecha. Tal es el caso de los oligarcas que apoyan abiertamente la línea del Kremlin o de los siloviki que, a instancias de Putin, mantienen el control de las grandes empresas estatales.

siloviki (Stoner-Weiss, 2008) y los sectores menos radicales, a la vez que se abre la posibilidad de buscar cierta moderación —en caso de que hubiese una respuesta favorable por parte de Occidente— en las posturas nacionalistas, sin llegar a desviarse del curso putinista, por el momento. Lo más importante en la actualidad para Europa y EE.UU. es que, gracias al empuje del bloque Putin-Medvédev, se ha evitado el avance de las fuerzas más radicales en Rusia —tanto nacionalistas como comunistas, aunque se mantienen invariablemente como la segunda y tercera fuerzas en el país—; pero de mantenerse la actual política de contención y aislamiento por parte de Europa y EE.UU. hacia el Kremlin, lógicamente las tendencias más nacionalistas y antieuropeas seguirían avanzando dentro del país. Rusia no representa una amenaza para Europa, pues se mantiene concentrada en sus reformas económicas y necesita un escenario internacional estable y pacífico para seguir adelante con las mismas. Tampoco existen diferencias ideológicas importantes entre ambas partes, como en la etapa de la Guerra Fría, ya que Rusia ha renunciado, desde hace cerca de dos décadas, al

marxismo leninismo en la consecución de su política exterior. ¿Debería la UE adoptar una nueva actitud hacia Rusia? Es necesario y apremiante.

El mayor error de Europa hacia Rusia ha sido el no haber contemplado un lugar para este país dentro del orden regional e internacional, después de finalizada la Guerra Fría. Hasta el momento, Rusia ha obtenido mayores ventajas de su relación con la UE que la UE de Rusia. Está claro que Europa tiene sus propios problemas, contradicciones y particularidades que están determinadas por ciertas limitaciones dentro del propio espacio comunitario, pero Rusia no debe quedar relegada y mucho menos aislada en el entorno regional actual. Las consecuencias de estas circunstancias de aislamiento serían contraproducentes, en primer lugar, para la propia Unión Europea. Europa se vería beneficiada de una Rusia estable, fuerte y comprometida con los mecanismos y normas comunitarias y esto podría lograrse por medio del establecimiento de un clima de entendimiento y cooperación mutua. ¿Por qué no intentarlo?

