

La nueva estrategia de la UE para Rusia: un equilibrio de debilidad

Mira Milosevich-Juaristi | Investigadora principal del Real Instituto Elcano y profesora asociada de Russia's Foreign Policy del Instituto de Empresa | @MiraMilosevich1 

Tema

La nueva estrategia de la UE para Rusia será un equilibrio de debilidad.

Resumen

En 2014, la UE escenificó el fin de la cooperación con Rusia, tras la anexión de Crimea y la guerra de Ucrania. Desde entonces, la rivalidad y la confrontación se han intensificado entre Bruselas y Moscú, sobre todo en los países de la Política de Vecindad Oriental (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania) y por el envenenamiento del opositor ruso Alexéi Navalni.

El pasado 28 de abril, Josep Borrell, alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, ha resumido lo que debería ser la nueva estrategia de la UE hacia Rusia en tres palabras: *push back, contain and engage* (“hacer retroceder, contener y comprometerse”). La línea de actuación que propone Borrell supone un compromiso renovado con los Cinco Principios Rectores de la política de la UE hacia Rusia, adoptados en 2016. El éxito de su propuesta dependerá de la capacidad de la UE de realizar con sentido y acción política un eslogan de tres palabras, así como de la posibilidad de acción conjunta de los países miembros, más allá de la imposición de sanciones económicas a Rusia. Y dependerá también de la respuesta rusa, sobre todo en los países de la Política de Vecindad Oriental limítrofes con la UE (Ucrania y Bielorrusia).

El deterioro de las relaciones entre Rusia y la UE seguirá agravándose, porque hay una incompatibilidad entre aquella como actor geopolítico y el poder normativo de la UE; es decir, entre los objetivos de política exterior y seguridad de ambos. Seguirá predominando el antagonismo entre Bruselas y Moscú en su visión del orden internacional y del concepto de la soberanía nacional. Los Cinco Principios Rectores son instrumentos para “conllevar” a Rusia. Para que se conviertan en una estrategia se necesitará voluntad política y una concepción común de los 27 del tipo de amenaza que representa Rusia para la UE, por ahora ausentes.

Análisis

Introducción: el actual estado de las relaciones entre Rusia y la UE

El actual estado de las relaciones entre la UE y Rusia está en su punto más tenso desde los años 90, con visos de empeorar. Esto se debe tanto a la actitud de Rusia como a varias decisiones que ha adoptado la UE. Desde la anexión de Crimea y la guerra de

Ucrania, la UE ha hecho esfuerzos para redefinir las relaciones con Moscú: en 2014 adoptó sanciones económicas, financieras y diplomáticas que se han ido renovando cada seis meses. En 2016 presentó una declaración de Cinco Principios Rectores de su política hacia Rusia.¹ En 2018 los países miembros expulsaron a los diplomáticos rusos en solidaridad con el Reino Unido en cuyo territorio habían sido envenenados Sergey y Yulia Skripal.² En marzo de 2019, el Parlamento Europeo declaró que “Rusia no es un socio estratégico” y que nunca se volvería al *business as usual* (“relaciones como de costumbre”) con Rusia.³ En septiembre de 2020 el Parlamento Europeo adoptó una Resolución condenando el envenenamiento de Alexéi Navalni⁴ y en enero de 2021 el Parlamento Europeo adoptó una segunda Resolución tras el encarcelamiento de este último⁵ y pidió a la Unión y a sus Estados miembros que elaborasen una nueva estrategia para sus relaciones con Rusia, centrada en “fortalecer la sociedad civil, que promueve los valores democráticos, el Estado de Derecho, las libertades fundamentales y los derechos humanos; y pide asimismo a la Unión y a sus Estados miembros que revisen de forma crítica la cooperación con Rusia en diversas plataformas de política exterior, así como en proyectos tales como Nord Stream 2, a cuya culminación la Unión debe poner fin inmediatamente”.⁶

En 2014 la UE ha escenificado la ruptura de la cooperación con Rusia tras la anexión de Crimea. Sin embargo, en el caso de Moscú esta ruptura se había producido ya en 2006, cuando Rusia decidió no convertirse en “Polonia”, esto es, en no subordinar su política exterior y de seguridad al orden internacional liberal creado y sostenido por EEUU desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.⁷ En este sentido, la anexión de Crimea, más que causa de la ruptura de la cooperación entre Rusia y la UE, es el remate de un proceso que había comenzado mucho antes y que demuestra que la UE va muchos pasos por detrás de Rusia respecto a las iniciativas sobre sus relaciones mutuas.

Rusia se ha comportado *as usual*: ha seguido violando los compromisos internacionales en materia de los derechos humanos (con el envenenamiento y detención de los miembros de la oposición política al régimen de Vladimir Putin). El Kremlin ha sido el principal apoyo al régimen de Alexandr Lukashenko en Bielorrusia después de que este cometiera fraude electoral (el 9 de agosto de 2020) para mantenerse en el poder⁸ y ha

¹ European Union External Action (2016), “Shared vision, common action: a stronger Europe. A global strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, EEAS, junio, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

² “España expulsa a dos diplomáticos rusos por el caso Skripal”, *El País*, 26/III/2018, https://elpais.com/politica/2018/03/26/actualidad/1522079047_979223.html.

³ “Rusia ya no puede considerarse un ‘socio estratégico’ de la UE, según el PE”, Noticias Parlamento Europeo, 12/III/2019, <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190307IPR30737/rusia-ya-no-puede-considerarse-un-socio-estrategico-de-la-ue-segun-el-pe>.

⁴ “Motion for a Resolution”, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0283_EN.html.

⁵ “Joint Motion for a Resolution”, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0090_EN.html.

⁶ Parlamento Europeo (2021), “La detención de Alexey Navalny”, Parlamento Europeo, 21/I/2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-01-21_ES.html#sdocta4.

⁷ Dmitri Trenin (2006), “Russia leaves the West”, *Foreign Affairs*, julio-agosto, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2006-07-01/russia-leaves-west>.

⁸ Mira Milosevich-Juaristi (2020), “Lo que hay que saber sobre las protestas en Bielorrusia”, Comentario Elcano, nº 31/2020, Real Instituto Elcano, 21/IX/2020, (cont.)

ejercido la intimidación táctica en la frontera oriental de Ucrania,⁹ a lo que se añade la expulsión de diplomáticos occidentales y la prohibición de la entrada en Rusia de varios miembros del Parlamento Europeo¹⁰, por sólo mencionar algunas de sus últimas medidas.

Durante la visita de Josep Borrell a Moscú, Serguéi Lavrov, el ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, afirmó que “la UE no es un socio fiable para Rusia”.¹¹ Posteriormente, Lavrov afirmó que entre la UE y Rusia “no ha quedado nada, ni siquiera contactos esporádicos sobre asuntos internacionales”.¹² El presidente Putin, en su discurso al Estado de la Nación, el pasado 21 de abril, afirmó que “los que amenacen la seguridad de Rusia se arrepentirán como nunca”, advirtiendo a la vez de la posibilidad de “una respuesta asimétrica” por su parte.¹³ El alto representante de la Política Exterior Europea, en su discurso del pasado 28 de abril, sostuvo que “es un hecho que vamos a enfrentar a un período largo y difícil de confrontación política con Rusia, y debemos prepararnos para eso”.¹⁴ El fracaso de las relaciones entre Rusia y la UE está constatado por ambas partes. ¿Y ahora qué?

¿Y ahora qué?: “push back, contain and engage” (hacer retroceder, contener y comprometerse)

La consigna “hacer retroceder, contener y comprometerse” resume en tres palabras los Cinco Principios Rectores de la Política de la UE hacia Rusia para enfrentarse al “desafío estratégico más importante” que representa Rusia, palabras con las que el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE lo aprobó en marzo de 2016.¹⁵ Estos cinco principios son: (1) aplicación del acuerdo de Minsk como condición básica de cualquier cambio sustancial en la posición de la UE frente a Rusia; (2) consolidación de las relaciones de la UE con sus socios orientales y otros vecinos, incluidos los de Asia Central; (3) fortalecimiento de la firmeza y resiliencia de la UE (por ejemplo, en cuanto a seguridad energética, amenazas híbridas y comunicación estratégica); (4) posibilidad de alcanzar compromisos selectivos con Rusia en cuestiones de interés para la UE

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-milosevichjuaristi-lo-que-hay-que-saber-sobre-protestas-en-bielorrusia.

⁹ Mira Milosevich-Juaristi (2021), “Tropas rusas en la frontera ucraniana: ¿intimidación táctica o inminente ofensiva militar?”, ARI, nº 45/2021, Real Instituto Elcano, 9/IV/2021,

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari45-2021-milosevich-tropas-rusas-en-frontera-ucraniana-intimidacion-tactica-o-inminente-ofensiva-militar.

¹⁰ Comisión Europea (2019), 3/V/2021,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2203.

¹¹ “Rusia recibe a Borrell y sus críticas por el ‘caso Navalni’ con la expulsión de tres diplomáticos europeos”, *El País*, 5/II/2021, <https://elpais.com/internacional/2021-02-05/la-ue-evita-poner-sobre-la-mesa-nuevas-sanciones-a-rusia-pese-a-las-tensiones-y-el-caso-navalni.html>.

¹² “Lavrov: Rusia y la UE no tienen ‘ni contactos esporádicos’”, DW, 19/II/2021,

<https://www.dw.com/es/lavrov-rusia-y-la-ue-no-tienen-ni-contactos-espor%C3%A1dicos/a-56633008>.

¹³ Vladimir Putin (2021), “Los que amenacen la seguridad de Rusia se arrepentirán como nunca”, *El Mundo*, 21/IV/2021, <https://www.elmundo.es/internacional/2021/04/21/607fcef21efa027688b45d5.html>.

¹⁴ “Russia: speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP debate”, EEAS, 28/IV/2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/97446/russia-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-debate_en.

¹⁵ Mira Milosevich-Juaristi (2018), “La UE y Rusia: entre la confrontación y la interdependencia”, ARI, nº 27/2018, Real Instituto Elcano, 1/III/2018,

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari27-2018-milosevichjuaristi-ue-rusia-confrontacion-interdependencia.

(cambio climático y Acuerdo Nuclear con Irán); y (5) necesidad de establecer contactos de persona a persona con la oposición y respaldar a la sociedad civil rusa.

Los cinco principios revelan las debilidades de la política exterior de la UE, porque sólo representan el mínimo común denominador del conjunto de la UE, y suponen un cerrojo; es imposible ir más allá de ellos. Los principios no forman un conjunto coherente, y sería difícil afirmar que se han aplicado de forma coherente y eficaz en los últimos años.¹⁶

De los cinco principios, el segundo (consolidación de las relaciones de la UE con sus socios orientales) y el tercero (fortalecimiento de la firmeza y resiliencia de la UE) son los principales para “hacer retroceder” y “contener”. Aumentar la resiliencia de la UE y de sus Estados miembros tendría un impacto positivo, mucho más allá de hacer frente a Rusia, porque otros actores también emplean estrategias similares contra la UE, y porque, para la seguridad de esta, mejorar la resiliencia sería más eficaz (y contaría con más apoyo de todos los Estados miembros) que simplemente contrarrestar a Rusia. El principal objetivo de la UE en los países de la Política de la Vecindad Oriental es fomentar el desarrollo de la democracia y su integración gradual en el mercado europeo. Los instrumentos para lograr este objetivo son la ayuda financiera, el asesoramiento político y el apoyo a la sociedad civil. El éxito de esta política ha sido desigual: Ucrania, Moldavia y Georgia han firmado el Acuerdo de Asociación y Libre Comercio con la UE. Bielorrusia y Armenia son miembros de la Unión Económica Euroasiática (UE). Azerbaiyán no es miembro de ninguno de estos dos bloques.

El segundo principio refleja la decisión de los europeos de competir con Rusia en la región que esta última considera su zona de “interés privilegiado”. Los Estados ubicados geográficamente entre Rusia y la UE seguirán siendo por mucho tiempo el principal escenario de contestación geopolítica para Rusia, como se está demostrando en Ucrania y Bielorrusia. El futuro de estos Estados es incierto, porque dependerá tanto del apoyo de la UE, como de la coacción económica y política de Rusia, así como de su capacidad para liberarse de la dependencia energética de esta última y avanzar así en las reformas democráticas. Sin embargo, la crisis económica que se está produciendo, a causa de la pandemia y el aumento del proteccionismo en la guerra comercial entre EEUU y China, puede condicionar el apoyo de Rusia y la UE a estos países.¹⁷

La Resoluciones que ha adoptado la UE a raíz del envenenamiento y el encarcelamiento de Alexéi Navalni, y el discurso de Josep Borrell de 28 de abril, revelan su intención de centrar la confrontación con Rusia en la cuestión de los derechos humanos y de “involucrar” no sólo al Kremlin en un diálogo, sino de ampliar este a la sociedad civil a la que se supone partidaria de una mayor democratización de Rusia.

¹⁶ Susan Stewart (2020), “A more robust Russia policy for the EU. How member-state coalitions can contribute”, SWP Comment, nº 2020/C 65, diciembre, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020C65/>.

¹⁷ Andrew Wilson (2020), “Russia and its post-Soviet ‘frenemies’, breaking free from the post-Soviet time loop?”, en Sinikukka Sarai y Stanislav Secieru (eds.), *Russian Futures 2030. The Shape of Things to Come*, European Union Institute for Security Studies, Chailot Paper, nº 159, agosto.

El éxito del compromiso renovado de la UE con los Cinco Principios Rectores de la política de la UE hacia Rusia dependerá de la voluntad política, visión común y consenso de los 27 miembros sobre Rusia más allá de las sanciones económicas. Pero hay tres asuntos que llaman la atención sobre esta “nueva estrategia” para Rusia:

- (1) El primero es que uno de sus objetivos sea democratizar a Rusia mediante presiones contra la violación de los derechos humanos de su ciudadanía y en apoyo de la sociedad civil. La UE es una potencia normativa y su estrategia de “democratizar a Rusia” refleja sus valores y su poder blando, así como su rechazo al actual régimen ruso. Sin embargo, el actual deterioro de las relaciones entre Moscú y Bruselas se debe al fracaso de las expectativas de los europeos respecto a la democratización de Rusia y su conversión en un actor constructivo, así como a la consideración del Kremlin de que este tipo de presiones representa la injerencia en su política interior. Como ha observado Sergey Utkin, los rusos han perdido sus intereses en la UE, porque los europeos no aceptan Rusia tal como es, sino que sólo esperan que se convierta en un país “aceptable para los occidentales”.¹⁸
- (2) Los cinco principios que guían la política de la UE hacia Rusia no contienen previsión alguna para el diálogo con Rusia sobre la seguridad europea, que es lo más necesario y urgente. Las propuestas del presidente Macron sobre la renovación pragmática de la cooperación útil con Rusia para evitar una alianza entre China y Rusia contra Occidente, dentro del plan de “autonomía estratégica de la UE”, han sido rechazadas por la mayoría de los Estados miembros.¹⁹ Para el Kremlin existe una nueva línea divisoria en Europa a lo largo de la propia frontera occidental de Rusia, consecuencia del fracaso de los países euroatlánticos en la creación de un sistema de seguridad que incluya a Rusia. Esta nueva línea divisoria se sitúa entre la Europa democrática, que sigue comprometida con el orden internacional, y la Europa “euroasiática”, no liberal, en la que se encuentran Rusia y los países que Moscú pretende influir.²⁰ Aunque la UE y la OTAN no reconozcan el derecho de Rusia a mantener sus zonas de influencia en el espacio post-soviético, lo cierto es que han bloqueado su ampliación hacia el Este. Mientras la UE y Rusia no encuentren una solución al problema histórico de una estructura de seguridad aceptable para ambos actores, su rivalidad geopolítica continuará.
- (3) El tercer asunto es más sorprendente: Josep Borrell, reconociendo que la UE no tiene competencia en política exterior, ha pedido mayores responsabilidades de los Estados miembros que la que poseen en una “gran política” hacia Rusia.²¹ La

¹⁸ Sergey Utkin (2019), “Together and apart: a Russian perspective of Europe”, Policy Brief ELN, 6/VI/2019, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/policy-brief/together-and-apart-a-russian-perspective-of-europe/>.

¹⁹ “The Macron doctrine. A conversation with the French President”, Groupe d'études géopolitiques, 16/XI/2020, <https://geopolitique.eu/en/macron-grand-continent/>.

²⁰ Jeffrey Mankoff (2016), “Russia’s challenge to the European Security Order”, The German Marshall Fund of the United States, nº 39, Washington, <https://www.gmfus.org/publications/russias-challenge-european-security-order>.

²¹ “Russia Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP debate”, EEAS, 28/IV/2021. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/97446/russia-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-debate_en.

propuesta es lógica, pero, acorde con la estrategia de Moscú de mantener relaciones bilaterales con los países miembros, para así debilitar y dividir a la Unión.

Conclusiones

Un equilibrio de debilidad

En el origen y fundamento de la rivalidad entre la UE y Rusia está la incompatibilidad entre las formas en que ambas entienden el concepto de soberanía de los Estados del espacio post-soviético. Mientras que la UE apoya la transición democrática de estos países y suscribe sus esfuerzos por escapar de la influencia maligna de Rusia, el Kremlin sólo reconoce su soberanía limitada, porque forman parte de la “zona de interés privilegiado” de Moscú. El futuro de las relaciones entre la UE y Rusia dependerá de la resolución de la actual crisis en Ucrania y Bielorrusia, y del caso del opositor ruso Alexéi Navalni.

La UE y Rusia tienen por delante un *unusual business* (“más allá de lo normal”) ante el horizonte de una relación basada en nuevas premisas marcadas por la creciente confrontación y por un equilibrio de debilidad. Ambos actores esperan provocar concesiones del otro confiando en su derrumbe por debilidades internas: Rusia aspira a romper el consenso de la Unión en cuanto a las sanciones, sin cumplir los acuerdos de Minsk II, mientras que la UE confía en que, a largo plazo, las limitaciones internas de Rusia –el sistema político y económico basado en el clientelismo y la corrupción, los problemas demográficos, la incapacidad de transformar su propia economía sin buscar un acomodo con Occidente– debiliten su capacidad de acción en su vecindario. Mientras la estrategia de la UE está marcada por su aspiración de afirmarse como un poder normativo, la estrategia de Rusia es ningunear a la UE como una institución multilateral, escalar en tensión política de la confrontación siguiendo los dictados del “principio de reciprocidad” (responder a las iniciativas de la UE), y cultivar las relaciones bilaterales con los países miembros.

Abogar por una estrategia para Rusia basada en la lucha por los derechos humanos y la crítica del régimen de *Putinismo*, afirma los valores de los europeos y puede empeorar la imagen del Kremlin, pero no cambiará su política exterior y menos la interior. Además, reforzará el recurso retórico de Moscú del “acoso de los Occidentales”, para fomentar el sentimiento de agravio en la población rusa, y empeora la situación de “los agentes extranjeros”, definición del Kremlin de las organizaciones de la sociedad civil que reciben el apoyo económico de los Occidentales.

La mayor posibilidad de éxito de la estrategia de la UE está en enfocarse en la resiliencia de la Unión, en el fortalecimiento democrático de los países del espacio post-soviético para escapar a la influencia de Moscú, y actuar con mayor coordinación entre las capitales europeas en materia de la política exterior.