

Restaurar y redefinir las relaciones con Rusia

Araceli Mangas Martín | Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, y miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano.

Tema

La relación equilibrada con Rusia es determinante para la estabilidad y seguridad de Europa.

Resumen

Rusia sigue siendo una gran potencia a pesar de la pérdida de territorios y la transición política y económica sufrida desde 1989. Desde entonces, ha ejercido sus responsabilidades en asuntos globales. También, al igual que otras grandes potencias, ha violado el Derecho internacional cuando sus intereses estratégicos lo exigían o han sido desatendidos por otros Estados. La pésima gestión de la crisis de Ucrania por parte de la UE ha originado la mayor crisis en Europa desde la caída del Muro. La actuación rusa en Ucrania no es conforme al Derecho internacional, como tampoco lo fue la invasión de Yugoslavia y de Irak y financiar y armar a los rebeldes en Siria. Los miembros de la UE del antiguo espacio soviético han influido en una malsana política de resentimiento y hostigamiento hacia Rusia.

Análisis

La relación de Rusia con los Estados europeos viene de siglos. Aunque resulte una obviedad, Rusia existía siglos antes de la “era comunista”. El largo paréntesis de la Revolución de octubre de 1917 hasta el colapso de la URSS en 1989 no nos debe llevar a creer que las relaciones siempre han sido de enfrentamiento, y ni tan siquiera esos 70 años fueron todos ellos de guerra fría. Incluso hubo coexistencia desde los años 60 del pasado siglo y cooperación en determinadas cuestiones.

Tras los acontecimientos en la plaza Maidán de Kiev, en diciembre de 2013, parece necesario recordar que Rusia es un Estado europeo y que Rusia ha formado parte de la historia de Europa –y no Ucrania, que fue una parte nuclear de Rusia durante siglos–. Al menos desde la época del zar Pedro I se reivindica como europeo y “occidental” (claro, Europa es el occidente del gran continente euroasiático). Ucrania apenas lleva un cuarto de siglo como Estado independiente.

Una potencia mundial

Yerran quienes califican a Rusia como una potencia regional. La calidad de potencia mundial no se puede confundir con la fuerza, con la fuerza militar. Ésta es un elemento de la potencia en las relaciones internacionales pero, siendo muy importante, no es determinante, y menos después de la segunda mitad del siglo XX.

No se influye ni tan siquiera se vence sólo con la fuerza militar. Como decía Raymond Aron: “*J’appelle puissance sur la scène internationale la capacité d’une unité politique d’imposer sa volonté aux autres unités*”.¹ No hace falta poner ejemplos en los siglos XX y XXI de derrotas o retiradas, como reconoce Henry Kissinger,² porque la masiva presencia militar no es suficiente para resolver problemas internos ni internacionales.

Históricamente, ha sido una gran potencia cuando el mundo era Europa, y sin duda desde el tránsito del siglo XVII al XVIII (época del zar Pedro I). Con el declive de Europa en el siglo XX, cuando el mundo fue bipolar, la URSS fue una de las dos grandes potencias mundiales. El conjunto de procesos desencadenados por la caída del Muro en 1989 (disolución de la URSS y del bloque político-militar que controlaba) la han debilitado en todos los órdenes pues tuvo que acometer una transición traumática.³ Pero también el resto del mundo cambió o sigue cambiando y los ejes de la rotación se desplazan al Pacífico y el poder militar no es decisivo para ser influyente. Ciertamente, no es la gran potencia que era, pero sigue siendo una potencia mundial por su extensión geográfica (aún perdiendo mucho territorio, sigue siendo el Estado más extenso del mundo), su población, su ejército, sus recursos naturales, su nivel tecnológico y su poder nuclear cualitativamente comparable al de EEUU –no se olvide que sucedió legalmente a la URSS y heredó, sin reparto alguno, todo el arsenal nuclear–, sus recursos naturales, su nivel tecnológico y su asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Su sistema económico, profundamente corrupto, le resta eficiencia; la burla a la democracia, con el intercambio de papeles entre el presidente de la República y el primer ministro, le resta legitimidad ante el mundo.⁴

¹ *Paix et Guerre entre les nations*, Paris, 1962, p. 20.

² Henry Kissinger ha afirmado: “*In my life, I have seen four wars begun with great enthusiasm and public support, all of which we did not know how to end and from three of which we withdrew unilaterally*” (“How the Ukraine crisis ends”, *The Washington Post*, 5/11/2014).

³ Como señaló Rafael Calduch Cervera, ha tenido que reconstruir su Estado desde “la reordenación de las fronteras y el control del nuevo espacio ruso; el colapso de la economía estatal y la implantación de la economía de mercado; el desmantelamiento institucional del Estado soviético con la consiguientes pérdidas de autoridad política y estabilidad social...” (“Rusia ante el nuevo escenario mundial”, *Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial*, Cuadernos de Estrategia, nº 151, Ministerio de Defensa, 2011, p. 83).

⁴ La traumática transición rusa logró evitar la desestructuración de un gran Estado y reorganizarlo democráticamente a lo largo de muchos años con reminiscencias dirigistas. Sin duda, tiene todavía camino que recorrer, al menos, en materia de derechos humanos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos constató durante 2013, en 119 sentencias, diversas violaciones de la Federación Rusa al Convenio Europeo de Derechos Humanos (Council of Europe, *Facts & Figures 2013*, p. 7). Le siguen de cerca en condenas Turquía (118), Rumanía (83), Ucrania (65), Hungría (40), Italia (34), Grecia (32) y Francia (28); casi todos miembros “honorables” de la UE.

Rusia no tiene capacidades –al menos ahora– para aspirar a la hegemonía mundial.⁵ Pero también ha demostrado con hechos concretos militares que no renuncia al poder militar para hacer valer sus intereses, del mismo modo que EEUU u otras grandes potencias. Por ejemplo, la actuación de Rusia en Crimea recuperando en pocos días un territorio estratégico que le ha pertenecido “siempre”, y que entregó temporalmente *rebus sic stantibus* a su aliado soviético, es la propia de una gran potencia. Actuó militarmente, sí, pero, además, la clave es que tenía el apoyo mayoritario de la población y una legitimidad histórica al recuperar un territorio donado en circunstancias excepcionales que cambiaron con la irrupción europea en Ucrania.

En otras situaciones anteriores, también Rusia fue capaz de ordenar acciones militares (en Kosovo –tras la agresión de la OTAN a Yugoslavia, fue el primero en entrar en Prístina–, o en Georgia o la citada de Crimea) y demuestra que no contar con Rusia puede condenar al fracaso las principales decisiones estratégicas que se adopten por otros. Eso es ser una gran potencia. Rusia sigue siendo fundamental, determinante, para la guerra civil en Siria, para la contención nuclear de Irán y para hacer frente al Estado Islámico en Irak o en Siria.

Además, a pesar de esas demostraciones unilaterales, no ha sido un mal socio en batallas globales y cuestiones europeas. Así lo reconocía la alta representante de la UE: “*We have close links from the economy to family ties and to common history. When acting together, as strategic partners, the EU and Russia can have a decisive influence on key challenges and conflict situations around the globe. We have also taken joint commitments to develop democratic institutions and human rights in the UN, the Council of Europe and the OSCE frameworks... Russia is a major partner for the EU*”.⁶

Rusia asumió su parte de la deuda contraída por la Unión Soviética y articuló un mecanismo de responsabilidad solidaria por la totalidad de la astronómica deuda –bajo el control de un Consejo interestatal de la CEI y una autoridad bancaria única– para la eficaz devolución de toda la deuda de la URSS a Occidente. Rusia no se

⁵ Pero en un siglo XXI multipolar según las cuestiones, hablar de hegemonía mundial es una falacia retórica. En el complejo sistema internacional actual, el poder está muy diluido y la sumisión de otros Estados no se puede imponer con la conquista militar. EEUU no ha podido reordenar ni reorientar todavía ningún Estado, desde 1950, mediante sus ingentes capacidades militares –con la excepción de la isla de Granada o Panamá–. Los Estados que han supuesto graves problemas para las relaciones internacionales no han podido ser doblegados por la hiperpotencia militar mediante la invasión o la ayuda masiva a una facción rebelde; lo que ha logrado en la mayoría de los casos es Estados desestructurados o fracasados. Posiblemente ha habido una “sobrestimación de la capacidad y voluntad de liderazgo mundial de Estados Unidos” en el unilateralismo de la política exterior norteamericana (R. Calduch, *op. cit.*, p. 104).

⁶ Reconocía, no obstante, algunas diferencias: “*Generally we succeed, but in some cases our positions differ, like e.g. on Syria, which no doubt will be raised at the summit...we have a broad agenda with Russia, which reflects the way in which our economies, our societies and our strategic concerns are increasingly intertwined*” (*Speech of High Representative Catherine Ashton on the EU-Russia Summit, European Parliament, Strasbourg, 13/XII/2011, Bruselas, 14/XII/2011, A 513/11*).

opuso a la reunificación alemana y sus consecuencias; por el contrario, la UE y EEUU no han respetado las contrapartidas ofrecidas (la Alemania del Este como parte de la UE y de la OTAN a cambio de una política de vecindad que no la asfixiase...). La UE apoyó su ingreso en la OMC y Rusia correspondió a la UE firmando el Protocolo de Kyoto. Votó a favor de las resoluciones que condenaron la invasión de Kuwait y autorizaron la coalición internacional contra Irak en 1990-1991;⁷ Rusia apoyó las primeras resoluciones sobre el, entonces, denominado derecho de injerencia de Naciones Unidas (intervención en el Kurdistán iraquí en marzo de 1991),⁸ así como en otras diversas actuaciones en Bosnia, Somalia, Liberia, Timor Este, etc.

En relación con las cuestiones del terrorismo y fundamentalismo islamista es un Estado comprometido con Occidente y con Naciones Unidas, aunque solo fuera por motivos geoestratégicos propios. Rusia estuvo junto a la inmensa mayoría de la comunidad internacional civilizada para luchar contra el terrorismo *antes y después* de 2001 y apoyó el conjunto de acciones normativas del Consejo de Seguridad para yugular el terrorismo y sus fuentes de financiación (listas negras y sanciones inteligentes);⁹ la cooperación judicial y policial rusa (advirtió sobre el atentado en Boston) ha sido constante. Suscribió acuerdos para el uso de su espacio aéreo y carreteras en relación con la actuación en Afganistán sobre el tránsito de suministros a ISAF hacia Afganistán a través del territorio ruso.

Alemania, Francia y Rusia formaron un bloque contra la agresión norteamericana a Irak en 2003. Es decir, Rusia estuvo al lado del Derecho internacional con el corazón mismo de la UE frente a aquella violación tan grosera que ha desestabilizado Asia y Oriente Medio por décadas y sin que mediaran sanciones a los agresores occidentales. Rusia cooperó activamente en el G-20 para hacer frente a la crisis económica-financiera aunque no fue el epicentro de la crisis económica ni de las deudas soberanas ni le afectó directamente contribuyendo al foro más importante de coordinación de la economía mundial. Firmó el acuerdo START III y en el seno de la OSCE ha sido un socio comprometido.

Rusia no se opuso a la osada acción militar contra Libia en 2011,¹⁰ aunque ya en esta época estimaba –por ello se abstuvo junto a los restantes BRICS del Consejo de Seguridad– que ninguna acción militar se debe desencadenar sin asegurar el post-conflicto, a fin de garantizar que no se infrinja un mal mayor a la comunidad

⁷ Resoluciones (Res.) del Consejo de Seguridad 662 (1990) y 678 (1990).

⁸ Res. 688 (1991).

⁹ Res. 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de 28 de noviembre; 1267 (1999) y 1333 (2000) (la “Lista consolidada”); 1822 (2008), relativa al régimen de sanciones contra al-Qaeda y los talibán; 1904 (2009) “Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas”, mediante la que crea el Ombudsman; y Resolución 1267 (1999) sobre el régimen de sanciones y creación del comité de aplicación, etc.

¹⁰ Res. 1973 (2011) del Consejo de Seguridad por la que autorizó el uso de la fuerza en Libia.

internacional que el que se quiere atajar, dejando el mapa mundial trufado de Estados desestructurados. Lo que revela prudencia y análisis de las consecuencias de las acciones; es decir, actuaciones internacionales responsables *que midan las consecuencias* en el medio y largo plazo –no solo en el corto–.¹¹ Rusia tiene un cuerpo diplomático, no diré si bueno o excelente, pero se asesora de profesionales de la diplomacia, de lo que carece EEUU que, salvo excepciones, subasta los puestos diplomáticos entre “ricos y famosos”.

Una gran potencia económica

Es una obviedad. No hace falta dar cifras. Es una –o *la*– superpotencia energética. Es una superpotencia en recursos naturales (minerales, hídricos y forestales). Simplemente, las cifras de los suministros energéticos muestran la interdependencia de la UE en su conjunto,¹² incluida Alemania. Vende a Estados miembros de la UE –Alemania y al conjunto del Este– gas natural y petróleo en elevados porcentajes e ingentes cifras. Es una gran potencia comercial. Rusia es uno de los principales exportadores hacia la UE (el segundo, después de China y por delante de EEUU) y para la Unión es el cuarto importador de productos de origen UE. Sin pormenorizar ni precisar con cifras y años, de forma constante está entre los cinco primeros a efectos de importaciones y exportaciones: luego es un socio comercial vital. Claro, le podemos hacer daño, pero Rusia nos los puede devolver en la misma medida a nosotros.

Más allá de la opinión sobre dirigentes y su herencia autoritaria, Rusia, el eterno Estado ruso, debe ser un socio estratégico de la UE. Grandes y acreditados ex cancilleres en nada sospechosos –como Henry Kissinger y Hans-Dietrich Genscher,¹³ no como los actuales políticos y analistas aficionados– confirman la necesidad de dialogar y tender puentes. Rusia es una gran potencia en el sistema multipolar del siglo XXI. Y la UE no debe olvidar que Rusia está en el solar continental europeo junto con sus raíces históricas, culturales y religiosas comunes.

¹¹ Como confirma el citado Henry Kissinger: “*The test of policy is how it ends, not how it begins*” (“How the Ukraine crisis ends”, *The Washington Post*, 5/III/2014).

¹² Así lo reconocía el memorando de entendimiento firmado por la Comisión y Rusia en marzo de 2013: *EU-Russia Energy Cooperation until 2050* (http://ec.europa.eu/energy/international/russia/russia_en.htm).

¹³ En ese mismo artículo, Kissinger añadía: “*For the West, the demonization of Vladimir Putin is not a policy; it is an alibi for the absence of one. [...] For its part, the United States needs to avoid treating Russia as an aberrant to be patiently taught rules of conduct established by Washington. Putin is a serious strategist — on the premises of Russian history. Understanding U.S. values and psychology are not his strong suits. Nor has understanding Russian history and psychology been a strong point of U.S. policymakers*”. En una entrevista con el gran ex ministro de Asuntos Exteriores, el liberal alemán H.D. Genscher, publicada el 9 de noviembre de 2014 en *El Mundo* – suplemento “Crónica”, p. 9– dice: “...creo que la postura de Occidente es equivocada. El camino de las sanciones sólo conduce a mayores sanciones. Y cuantas más sanciones, más dura será la caída. Hay que entender que Rusia es parte fundamental de la estabilidad de Europa. No es Asia occidental, sino Europa oriental. Y hay que entender la indignación de Putin por el despliegue militar de la OTAN”; añade que en ambos lados hay personalidades que están en esa línea, que hay que abandonar el lenguaje de la Guerra Fría y valora “extraordinariamente” el contacto que mantiene Merkel con Moscú.

El gran vecino de la UE y la ampliación

Rusia era nuestro gran vecino antes de la macro-ampliación al Este por razones geográficas y económicas. Y dado el nivel de dependencia respecto de Rusia de muchos nuevos miembros de la UE es un vecino, si cabe, más importante que en 2004 por la dependencia casi total de algunos de sus ex satélites de su energía y de sus exportaciones hacia Rusia.

La tensión con Rusia ha sido de gran magnitud. Y, sobre todo, provocada por una desastrosa actuación de la UE¹⁴ en la crisis política ucraniana, aun conociendo las desveladas maniobras de EEUU contra la UE en Ucrania. EEUU sabe de las flaquezas de la división interna de la UE y ha fomentado el enfrentamiento con Moscú. La alta representante para la Política Exterior y de Seguridad (entonces la británica Catherine Ashton) fue a negociar un acuerdo de asociación a Ucrania y se trajo una guerra civil. La UE no fue capaz de ayudar en aquella crisis interna sobre la proyección exterior de Ucrania. Claro que era un asunto delicado y complejo, pero demostró que la UE no fue capaz de prevenir las consecuencias, sobre todo cuando tenía que haber pensado que tampoco tendría capacidades ni voluntad para sostener el enfrentamiento. No midió las consecuencias, algo elemental en las relaciones internacionales. Las causas y el contexto son importantes, pero mucho más las probables y posibles consecuencias de toda decisión sobre política exterior de un Estado o conjunto de Estados. La relación de la UE con Ucrania tenía que haberse proyectado en el marco de la relación global con Rusia.

La Unión fue incapaz de respetar sus propios principios (“todo menos las instituciones”, es decir, no a la adhesión para los países de la vecindad) y acuerdos (con las autoridades ucranias y rusas) ni después de controlar los pro-europeos la situación. Los nuevos socios de la ampliación de la UE, con su odio anti-ruso y sus traumas de la dominación comunista, incendiaron aún más la situación; del resto de la escalada de enfrentamiento se encargó la extrema derecha norteamericana. En ocasiones, según avanzaba el verano de 2014, parecía que a EEUU, a los sinuosos *lobbies* armamentísticos y a algunos socios europeos del Este les venía bien una “buena guerra” contra Rusia para vengarse (¿de qué?, ¿de Yalta?, ¿de Stalin y la URSS?). Una “buena guerra” en Europa eliminaría casi el problema del desempleo (¡!), vendría muy bien a la industria del armamento y dinamizaría la economía con el posterior esfuerzo de reconstrucción. Afortunadamente, Alemania fue fiel a su sensata y equilibrada *Ostpolitik*.

¹⁴ “Ukrainian policy gives an impression of improvisation, hesitation, and spatchcocked compromises” (P. de Boissieu, T. de Bruijn y A. Vitorino, *Wall, St: The European Union's action on the international scene: lost cause or last chance?*, Sinopia Report, septiembre de 2014, <http://www.synopia.fr/>). Sobre los errores calculados y errores de cálculos en la crisis de Ucrania, véase el artículo de F. Arteaga en *Comentario Elcano* 15/2014, 3/III/2014. También en mis artículos “Kosovo y Crimea: la doble vara de medir”, *El Mundo*, 4/III/2014, y “Ni aquí ni en Crimea”, *El Mundo*, 7/III/2014.

Es un grave error creer que Rusia sigue en la época de la Guerra Fría o que quiere resucitarla desde la UE. El concepto de la “*seguridad extensiva*” no sólo es achacable a Rusia, es propio de toda gran potencia y lo practican con fruición EEUU y el Reino Unido. Como dijo el embajador Eugenio Bregolat, es Occidente quien no ha abandonado la mentalidad de Guerra Fría¹⁵ (además de los citados Kissinger y Genscher).

Respeto al Derecho internacional y sanciones

¿Rusia ha respetado la legalidad internacional en la crisis de Ucrania? No.

La anexión de Crimen no respeta el Derecho internacional. Un conjunto de circunstancias e interpretaciones sobre aquellos hechos permiten constatar que el Derecho internacional no prohíbe a los ciudadanos declarar una independencia, además de la fusión con otro Estado si logra efectividad política (CIJ, Dictamen de 2010). Fue un acto de fuerza propio de una gran potencia propiciado por un contexto histórico de una cesión *rebus sic stantibus*¹⁶ del territorio que rodeaba a su gran base naval y de un apoyo general de la población. Más grave aún es la actuación rusa en las regiones pro-rusas del este de Ucrania, fomentando y facilitando armamento a los rebeldes separatistas. Lo mismo que hizo EEUU facilitando armamento a los rebeldes sirios.

Todas las grandes potencias son insensibles al Derecho o a la lógica de la razón cuando sus intereses estratégicos se ven afectados. Si el Derecho internacional no coincide con sus intereses, aplican la lógica de la fuerza. Todas.

Rusia se comporta como una gran potencia. Y viola el Derecho internacional en ocasiones decisivas para sus intereses de forma similar a EEUU y otras potencias importantes o protegidas por EEUU, como Israel (que ocupa los Altos del Golán de Siria y parte de Palestina; ¿hubo o hay sanciones contra Israel?). Las grandes potencias sólo se guían por sus intereses y el poder¹⁷ en cuestiones estratégicas. EEUU y sus aliados bombardearon e invadieron Irak y lo convirtieron en un Estado desestructurado, desestabilizando el Este asiático. También bombardearon e invadieron Yugoslavia y provocaron la artificial independencia de Kosovo. ¿Hubo sanciones? Ninguna en ambos casos. EEUU, Arabia Saudí y Turquía han fomentado la guerra civil en Siria y enviado copioso armamento a los rebeldes sirios. ¿Hubo sanciones? No. Consecuencias, sí, pues las armas acabaron en los

¹⁵ Para el primer embajador de España en Moscú, Rusia “entendió que se había portado como un amigo y fue tratada como un enemigo” (“La percepción rusa de Ucrania”, *El Mundo*, 19/III/2014).

¹⁶ La alusión a la expresión *rebus sic stantibus* no es estrictamente formal en el sentido del art. 62 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Dicha cláusula no es aplicable a los tratados sobre fronteras.

¹⁷ Como decía Jeffrey Sachs: “Sin pretender restar gravedad a las últimas acciones de Rusia, hay que señalar que se producen en un contexto de violaciones reiteradas del derecho internacional por parte de Estados Unidos, la Unión Europea y la OTAN. Cada una de esas violaciones socava el frágil edificio del derecho internacional y expone al mundo al riesgo de caer en una guerra de todos contra todos sin ninguna sujeción legal” (“Ucrania y la crisis del derecho internacional”, *El País*, 6/IV/2014).

ultraterroistas del Estado Islámico y vuelta a empezar una nueva guerra con otra gran coalición internacional.¹⁸

No hay un Derecho internacional para los demás o del enemigo, que sólo deba cumplirlo él. Las normas internacionales generales y convencionales sobre la ilicitud del uso de la fuerza y la no intervención en asuntos internos y, de forma especial, en un conflicto armado interno son iguales para todos los Estados. El Derecho internacional no se puede utilizar como arma arrojada en una única dirección, la del enemigo o adversario.

La UE ha impuesto una catarata de sanciones a un centenar de personalidades rusas (viajes y congelación de bienes) y a actividades del sector petrolero, bancario y de defensa. Medio en broma, medio en serio, más daño le habrían hecho a Putin si le quitaban el postre.

Rusia, gran potencia, respondió a su vez con otras medidas de retorsión de gran impacto en las exportaciones europeas (productos agrícolas y alimentarios y algunos bienes industriales). Su respuesta daña tanto o más a nuestras economías que las sanciones de la UE. Tampoco se debe olvidar que los efectos no son sólo los embargos de las exportaciones hacia Rusia sino todos los grandes negocios que las empresas europeas dejarán de hacer. Las medidas de retorsión a unos y otros no hacen más que dañar a ambas partes, y desde luego agravar la crisis económica en la zona europea y su recuperación.

La lección es bien conocida. Las medidas de autoprotección sólo son eficaces cuando el Estado o grupos de Estados que las adoptan son mucho más fuertes que el Estado al que se atribuye el ilícito internacional. No hay sanciones creíbles contra una gran potencia con activos estratégicos de los que dependemos y que son ansiados por el resto del mundo.

Además, Rusia se ha buscado con rapidez mercados alternativos a las materias primas embargadas por la UE. Y ha mirado a Oriente, a Asia, justo donde no nos gustaría ni nos conviene que mire. Lo hemos lanzado a los brazos de su vecino chino, a la gran superpotencia del siglo XXI; lo que más daño nos puede hacer en el medio y largo plazo al garantizarle a China el acceso a materias primas rusas y darle a los rusos la oportunidad de industrializar China ocupando espacios frente a las empresas de la UE. En contra de nuestros intereses, la UE, por medio de las sanciones a Rusia, ha reforzado a China junto al eje asiático. Rusia debe ser parte de la limitada fortaleza de Europa en este siglo.

¹⁸ Añade Sachs: "A la guerra de Kosovo le siguieron las dos que lideró Estados Unidos en Afganistán e Irak, que se produjeron sin apoyo del Consejo de Seguridad y, en el caso de Irak, a pesar de vigorosas objeciones en su seno. Tanto para Afganistán como para Irak, los efectos han sido completamente devastadores. [...] el respaldo estadounidense a los insurrectos es una violación de la soberanía de Siria y contribuyó a una espiral ascendente de violencia".

La UE debe apreciar, por sí misma, sus intereses económicos, energéticos y de seguridad del continente. No puede seguir dependiendo de los atavismos norteamericanos frente a Rusia, que no han cambiado desde la época soviética. EEUU no ha tenido relación histórica con la Rusia de siempre. Antes de 1989 era una prioridad comprensible ahogar a la URSS; pero después, no. Aún así, EEUU no pensó en el pasado en todas las consecuencias a medio y largo plazo (por ejemplo, cuando dio su apoyo a los talibán en Afganistán desde 1980 para debilitar a los soviéticos, quienes entraron en Afganistán con el consentimiento del gobierno legal –al igual que ahora ha autorizado a EEUU y otros occidentales– para combatir a los talibán). EEUU no pierde ocasión de seguir metiendo el dedo en el ojo ruso, ya sea violando el Derecho internacional al financiar y armar la rebelión (incluido el Estado Islámico) en Siria, ya sea utilizando de ariete a la UE en la crisis de Ucrania y dividiéndola entre viejos y nuevos socios.

No todo es dramático si se aprende algo. La UE ha tomado conciencia de que es la región del mundo con mayor dependencia energética del exterior. Por un lado, el Consejo Europeo de octubre (2014) ha tomado relevantes decisiones políticas para encarar las energías renovables, la eficiencia energética y interconectividad con la opción de explorar nuevas vías de aprovisionamientos –lo que puede favorecer a España–.¹⁹

Por otro, en esos mismos días el entendimiento significativo entre Ucrania y Rusia para el suministro de gas, mediando el préstamo de la UE, es una señal de esperanza y de realismo político. Da un respiro a todos y tiempo a la esperanza para restaurar unas relaciones muy dañadas.

Conclusión

Importan las lecciones para el futuro. La UE es una potencia importante pero muy limitada y debe actuar en coherencia con tales límites y no embarcarse en “órdagos a la grande” sin tener los naipes en su propia mano.

Otra lección: la UE, recientemente, se ha propuesto comenzar a erigir una política energética más sostenible, racional y menos dependiente.

La UE y la OTAN deben repensar y, especialmente, descartar la idea de una Ucrania en la OTAN o incluso en la UE. La experiencia europea permite pensar en alternativas de asociación muy elevadas, incluido la zona de libre cambio.

La adhesión a la UE de Estados inestables o problemáticos de su vecindad no es la alternativa adecuada a los fracasos de su política exterior. Para compensar a Serbia de la ruptura de su integridad territorial provocada por la propia UE, le ofreció su ingreso en la UE. Ofrecer a Ucrania su incorporación como miembro de

¹⁹ Conclusiones del Consejo Europeo, 23-24/X/2014, EUCO 169/14, en especial puntos 4 y 5.

la UE muestra la impotencia, la torpeza y la ineficacia de la política exterior de la UE. No es capaz de influir en los Estados de su vecindad y para tapar sus fracasos y desnudez ante la opinión pública europea y el mundo, entonces recurre a la opción de facilitar su adhesión. La UE sublima sus fracasos con la oferta de la adhesión.

La relación con Ucrania debería encuadrarse en la relación global prioritaria con Moscú. Ese “otro eje” histórico, Berlín-Moscú, el clásico, es imprescindible para nuestra futura fortaleza en el siglo de Asia-Pacífico. Y nuestros intereses puestos en una buena relación con Rusia son muy superiores a la desestabilización del continente. No será nuestro gran aliado pero no es nuestro enemigo. Ciertamente, la política exterior se debe desideologizar y requiere priorizar los intereses.