

La política exterior de Rusia

Manuel de la Cámara

Área: Europa
Documento de Trabajo 33/2010
22/10/2010

Real Instituto Elcano
Madrid – España
www.realinstitutoelcano.org

La política exterior de Rusia

*Manuel de la Cámara **

“La desaparición de la Unión Soviética fue la catástrofe geopolítica más grande del Siglo XX” (Vladimir Putin, discurso ante las dos cámaras del Parlamento ruso, abril de 2005).

“Creemos en el éxito de la modernización, en el poder intelectual y creativo de nuestros ciudadanos. Creemos que nuestros empresarios, nuestros científicos y nuestros ingenieros, con el apoyo del estado y la cooperación de los socios extranjeros, harán que nuestra economía llegue a ser uno de los principales impulsores del desarrollo global” (Dmitri Medvedev, discurso ante los embajadores de la Federación de Rusia en el exterior, julio de 2010).

Resumen

Tras la difícil y dolorosa transición de los años 90, la Rusia de Putin no solo recobró la estabilidad interna sino que, al amparo de un rápido aumento de los ingresos por exportaciones de hidrocarburos, trató de recuperar su posición como gran potencia mundial, con una política exterior independiente y enérgica. Para llevar a cabo esa nueva política exterior, Putin se apoyó principalmente en el poder energético de Rusia como principal suministrador de Europa. Esta política produjo fuertes tensiones con occidente, en especial con EEUU y también con la UE.

La grave crisis económica del período 2008-2009 puso de relieve los límites de esa política y las graves carencias que Rusia todavía tiene en los planos económico, social e institucional. El presidente Medvedev, sucesor de Putin al frente del Kremlin, se ha dado cuenta de la necesidad de acometer unas reformas estructurales que den solución a esos problemas y permitan mantener a Rusia en el grupo de las principales potencias mundiales. En ese esfuerzo, denominado “de modernización”, Medvedev no ha tenido reparos en aproximarse a occidente, de donde espera recibir las inversiones y tecnología necesarias para modernizar la economía rusa. Esto ha coincidido con la llegada a la Casa Blanca del presidente Obama, menos inclinado al unilateralismo que su predecesor y dispuesto a responder positivamente a la nueva actitud rusa. Se ha producido así lo que se ha denominado un *reset* o reconfiguración de las relaciones entre Washington y Moscú, que abre perspectivas prometedoras.

Rusia reconoce además que la UE debe ser el otro gran socio en ese esfuerzo modernizador. La llamada *Partnership for Modernisation*, lanzada en la Cumbre de Estocolmo en noviembre de 2009, responde a este planteamiento.

* *Firma.*

Pero los límites de esa aproximación entre Rusia y occidente quedan claramente marcados por una serie de hechos como son el escaso avance en la negociación de un nuevo acuerdo entre la UE y Rusia (para sustituir al acuerdo de 1997) y en la adhesión de Rusia a la OMC, en la pretensión rusa de establecer una nueva arquitectura de seguridad en Europa centrada solamente en los aspectos militares (o *hard power*) y en su empeño por mantener una influencia casi exclusiva en el espacio post-soviético. El conflicto armado entre Rusia y Georgia de agosto de 2008, relacionado con las Repúblicas secesionistas de Osetia del Sur y Abjasia y los intentos de los gobiernos georgiano y ucraniano de incorporarse a la Alianza Atlántica, marcó el punto de mayor tensión entre Rusia y los países Occidentales de la última década.

Moscú trata de establecer una relación especial con el gran vecino chino, consciente de las oportunidades de colaboración económica que ofrece el gran desarrollo de China y el enorme desafío estratégico que representa la conversión de ese país en una gran potencia mundial. Actualmente las relaciones, tanto políticas como económicas, entre Moscú y Pekín son muy buenas pero Rusia no ha logrado establecer una concertación con China sobre los principales temas globales ni, sobre todo, en lo que respecta a las relaciones con la gran potencia norteamericana.

Las relaciones entre Moscú y Tokio siguen siendo tensas debido a la falta de avance en el tema territorial, por más que Japón sea un inversor muy importante en Rusia.

Rusia presta cada vez más atención a las otras potencias emergentes como Brasil o la India, con las que trata de coordinar posiciones en el ámbito de la gobernanza económica mundial. Aunque hasta ahora los resultados han sido modestos, no puede descartarse que este grupo de países llegue a coordinar de manera efectiva sus posiciones, especialmente en lo referente a los aspectos más relevantes de las relaciones económicas internacionales.

Moscú ha comenzado a prestar de nuevo atención al continente latinoamericano, tanto por razones geopolíticas (lo considera “el patio trasero de EEUU”) como económicas, especialmente en el terreno energético.

Introducción

Desde la toma de posesión de Dmitri Medvedev como presidente de la Federación de Rusia en mayo de 2008, la realidad política rusa ha tenido una característica especial: el país está siendo gobernado mediante un sistema bicéfalo (que coincide con el águila de dos cabezas de la enseña nacional) en el que Medvedev ha ocupado la presidencia y Putin el puesto de primer ministro. Un tándem en el que el jefe del Ejecutivo no ha estado subordinado al presidente, como había venido ocurriendo desde que Rusia surgió como Estado independiente tras la disolución de la Unión Soviética.

El tándem ha funcionado bastante bien y no se han producido graves discrepancias a pesar de que la personalidad de los dos líderes es muy diferente, de que inevitablemente se han ido estableciendo círculos de poder en torno a cada uno de ellos y de que las prioridades, al menos formalmente, parecen ser distintas.

En las relaciones internacionales, durante su presidencia (2000-2008), Putin puso todo su empeño en recuperar para Rusia su estatus de gran potencia respetada internacionalmente. Para ello no dudó en utilizar la situación privilegiada de Rusia como principal suministrador energético de Europa, su posición como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y su influencia en el espacio post-soviético. Por su parte, Medvedev –sin descuidar la defensa de los intereses rusos– ha preferido utilizar la política exterior como instrumento para avanzar en el proceso de modernización económica de Rusia, consciente del retraso en que el país se encuentra frente a sus principales socios y competidores internacionales. Este retraso, en opinión de Medvedev, es un elemento que debilita considerablemente la posición de Rusia en el contexto de las grandes potencias mundiales.

Putin basó su política interior y exterior en el concepto de la llamada “democracia soberana” que defiende que Rusia debe seguir su propio proceso de democratización, sin tener que copiar el modelo Occidental. Si el sistema político ruso tenía importantes defectos, también los tenían los países Occidentales, por lo que no había razón para que éstos dieran lecciones a Rusia. Como consecuencia, la política exterior de Rusia se fue situando progresivamente al margen (sobre todo a partir del discurso pronunciado por Putin en la *Wehrkunde* de Múnich en enero de 2007) y, en ocasiones, en contra de las posiciones defendidas por los países Occidentales.

Entre Rusia y los aliados Occidentales llegaron a producirse episodios de gran tensión, como el ocurrido en agosto de 2008 con el enfrentamiento armado entre Georgia y la propia Rusia relacionado con los intentos secesionistas de Osetia del Sur y Abjasia. Especialmente fuertes fueron las discrepancias y los enfrentamientos con EEUU al tratar temas como la ampliación de la OTAN, la defensa contra misiles o los intentos norteamericanos de aumentar su influencia en lo que Rusia consideraba su *domaine réservé*, el espacio post-soviético. Con Putin, Rusia parecía situarse de nuevo como rival de occidente pero no sobre una base ideológica –como ocurrió durante la Guerra Fría– sino desde un planteamiento fuertemente nacionalista que actuó como aglutinante de la mayoría de los ciudadanos rusos en torno a su líder.

Por el contrario, Medvedev partió de un supuesto distinto. La gran crisis económica de 2008-2009 puso de relieve en toda su crudeza las graves limitaciones de Rusia, sobre todo en el terreno económico.¹ Por ello el joven presidente, aunque trataba de mantener una política exterior independiente, reconocía que para seguir siendo una gran potencia –

¹ Y también en el ámbito militar, como claramente se puso de manifiesto durante el breve enfrentamiento armado entre Rusia y Georgia en agosto de 2008.

equiparable no solo a los “grandes” de occidente como EEUU sino también a los principales países emergentes como China, Brasil y la India– Rusia tenía que “modernizarse”, entendiendo este concepto en sentido amplio: no solo había que mejorar las infraestructuras, diversificar la economía y ampliar la base tecnológica y que además era preciso un avance institucional, profundizando en la democratización del país y en la reducción de males endémicos como la corrupción y la excesiva burocracia.

Este nuevo planteamiento se ha plasmado gráficamente en la doctrina de las llamadas “Cuatro Íes”: Instituciones, Infraestructuras, Innovación e Inversiones. Medvedev trata de movilizar a la sociedad rusa y sacarla de su letargo para lograr que el país entre definitivamente en el siglo XXI y pueda aprovechar sus enormes capacidades. Y, además, Medvedev acepta que, para superar el retraso tecnológico, Rusia necesita colaborar con otras naciones, por lo que resulta imprescindible abrir el país a la entrada de capitales y tecnología extranjeros. Esto, a su vez, requiere una clara mejora en las relaciones con los socios Occidentales.

Este es el sentido de la visita del presidente ruso al Silicon Valley en junio de 2010 y la iniciativa “*Partnership for Modernisation*” lanzada con la UE en la Cumbre de Estocolmo de noviembre de 2009. Medvedev no tiene reparos en reconocer que EEUU y la UE pueden ser los principales socios en ese gran proyecto de modernización de Rusia que él está empeñado en llevar adelante.

Aunque Putin y Medvedev mantienen unas excelentes relaciones personales, las diferencias de planteamiento han llevado en ocasiones a situaciones un tanto confusas y hasta embarazosas. En junio de 2009, Medvedev quiso poner toda la carne en el asador para finalizar las negociaciones de ingreso de Rusia en la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se arrastran desde hace más de 17 años.² Con ocasión del llamado Foro Económico de San Petersburgo, se celebraron una serie de reuniones muy fructíferas entre la ministra rusa de Desarrollo Económico, Elvira Nabiullina, y sus homólogos estadounidense, Ron Kirk, y europeo, a la sazón la comisaria responsable de las relaciones comerciales Catherine Ashton. Pero apenas unas horas después de este encuentro el primer ministro Vladímir Putin anunciaba que, antes de ingresar en la OMC, Rusia se iba a centrar en constituir una unión aduanera con Bielorrusia y Kazajistán. Del anuncio de Putin parecía deducirse (aunque no se especificaba claramente) que los tres países procederían, una vez constituida la Unión Aduanera, a ingresar simultáneamente en la OMC. Como consecuencia de esta sorprendente iniciativa de Putin, el ingreso de Rusia en esta organización ha sufrido un nuevo y considerable retraso.

A diferencia de su predecesor, el actual presidente ha reducido las tensiones con EEUU, con la UE e incluso con la Alianza Atlántica, ha apoyado la aprobación de nuevas

² Rusia es la única gran economía mundial que no es parte en la OMC, lo que le mantiene al margen de las reglas del comercio internacional y también le impide ingresar en otros organismos económicos como la OCDE.

sanciones a Irán por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y ha paralizado la entrega a ese país del sistema de misiles tierra-aire S-300, contratada en el período presidencial de Putin.

Todavía es pronto para saber si este empeño de Medvedev llegará a ser algo más que unos discursos bien estructurados. Los resultados han sido todavía modestos y una buena parte de la ciudadanía se muestra escéptica sobre la posibilidad de un cambio real. Por otro lado, la desconfianza hacia Occidente sigue siendo grande (no pocos recuerdan el fracaso de la política de concesiones seguida por Gorbachev), a pesar del buen momento de las relaciones con EEUU y la UE. A Medvedev no le queda mucho tiempo (menos de un año y medio) hasta las elecciones presidenciales de 2012, en las que ciertamente es posible que Vladímir Putin vuelva a presentarse como candidato.

Rusia quiere seguir siendo una gran potencia

Tanto Putin como Medvedev consideran que, a pesar de que Rusia dejó de ser una de las grandes referencias ideológicas mundiales y perdió su imperio, sigue siendo una de las principales potencias globales. Objetivamente, no hay duda de que es así:

- (1) Con más de 17 millones de kilómetros cuadrados de extensión, Rusia es el país más grande del mundo. Se extiende por más de la mitad –170– de los 360 meridianos de la tierra.
- (2) Es el segundo exportador mundial de petróleo y el primer productor y exportador de gas natural del mundo. Posee el 20% de las reservas mundiales de carbón y el 14% de uranio y es uno de los principales productores de titanio, cobre, zinc, aluminio, oro y diamantes. Tiene la mayor extensión de bosques del mundo y es un gran productor de madera. Dispone de las mayores reservas de agua dulce del planeta.
- (3) Tras sufrir una caída del PIB de un 50% en la última década del siglo XX, la economía rusa se recuperó de forma espectacular en los ocho primeros años del siglo actual, con un crecimiento medio superior al 6% anual. En 2007, en términos de Paridad de Poder de Compra, llegó a ocupar la sexta posición mundial (en términos absolutos ocupa actualmente el puesto número 12) y a acumular las terceras mayores reservas de divisas del mundo (más de 600.000 millones de dólares), tras China y Japón. El Estado ruso pagó casi en su integridad la deuda externa heredada de la URSS y se creó un Fondo de Estabilización que sirvió de amortiguador cuando el crecimiento pasó a ser negativo como consecuencia de la crisis económica global.
- (4) Rusia sigue teniendo una importancia y un peso claves en el ámbito internacional. Posee el mayor arsenal de armas nucleares después de EEUU y un poderoso ejército, aunque éste se halla inmerso en un difícil proceso de reducción (de 4 millones a 1 millón de soldados) y de modernización. Es miembro permanente del CSNU y

pertenece al G-8, al G-20 y al grupo BRIC. Es también miembro del Cuarteto para el PPOM, del Grupo UE 3+3 sobre el programa nuclear de Irán y de las conversaciones a seis sobre el programa nuclear de Corea del Norte. Además de su enorme capacidad como productor de hidrocarburos (no es miembro de la OPEP pero sí del Foro de Países Exportadores de Gas), controla en gran parte las redes de oleoductos y gasoductos que conectan los yacimientos de la propia Rusia, el Mar Caspio y Asia Central con Europa.

- (5) Rusia sigue teniendo un potencial enorme en el terreno científico, aunque falla a la hora de conectar la investigación básica con el desarrollo tecnológico aplicado a la industria, lo que le impide situarse entre las economías más avanzadas por su capacidad tecnológica.
- (6) Sin embargo, ese enorme potencial que tiene Rusia se encuentra lastrado por una serie de problemas estructurales internos que constituyen un freno a su desarrollo como gran potencia política y económica. Tiene un grave problema demográfico, debido a la baja tasa de natalidad (10,4/1.000) y una alta tasa de mortalidad (16/1.000); esto se traduce en una baja densidad de población (8,6 habitantes/km²), especialmente en la parte asiática del país. Los problemas sociales son muy agudos, debido al alcoholismo, la desigualdad económica y el deterioro de los servicios educativos y sanitarios. La corrupción dificulta el desarrollo de las *pymes* y castiga a las clases medias. La economía depende excesivamente de los ingresos por exportaciones de hidrocarburos y otros productos minerales, lo que la hace vulnerable a la oscilación de los precios en los mercados internacionales. Las infraestructuras no han sido renovadas desde la época soviética y se hallan muy deterioradas, lo que constituye no solo un freno al desarrollo sino también un riesgo estratégico de primer orden y un elemento que dificulta la vertebración del país. Finalmente, tras dos terribles guerras en Chechenia, se enfrenta de nuevo a una inestabilidad creciente en la región del Cáucaso Norte con atentados terroristas que han llegado recientemente hasta el mismo Moscú.

Desde el punto de vista militar, los esfuerzos de renovación y reducción de los mandos han producido un gran malestar entre la oficialidad. Solo en una pequeña parte se ha llevado a cabo un plan de profesionalización de la tropa. Los problemas en el suministro de armamento afectan tanto al equipamiento convencional como al nuclear (y dentro de este, tanto al táctico –misiles Iskander– como al estratégico –ICBM–). Las pruebas recientes de nuevos tipos de armas, como el misil Bulava, han sido poco satisfactorias. La industria de construcción naval ha quedado obsoleta hasta el punto de que, por primera vez, la Armada rusa se ha planteado la posibilidad de adquirir buques fabricados en el extranjero.³

³ Es el caso de los buques anfibios tipo Mistral que posiblemente serán suministrados por Francia. Rusia está también interesada en adquirir *drones* o aviones no tripulados a Israel.

En un plano más general, Rusia sigue teniendo un problema de identidad: aunque, desde la caída de Constantinopla en poder de los Otomanos en 1453, Rusia se consideró a sí misma como heredera del Imperio Romano de Oriente, “la III Roma”, tanto los propios rusos como sus vecinos europeos han tenido dudas sobre la pertenencia de este país a Europa y a los valores que representa occidente. Durante muchos siglos Rusia vivió aislada por múltiples razones (invasiones de los tártaros/mongoles, iglesia ortodoxa, régimen comunista) y no penetraron en ella las ideas del Renacimiento en los siglos XIV y XV ni de la Ilustración en el siglo XVIII. En Rusia han prevalecido los regímenes de corte autoritario, desde la autocracia de los zares al totalitarismo del sistema soviético, lo que ha hecho que los principios de la democracia liberal no tengan todavía raíces profundas en ese país.

El intento de integrar a Rusia en Occidente en la última década del siglo pasado fracasó por la falta de visión y de voluntad por parte de los países Occidentales y porque las elites rusas prefirieron seguir, primero, un modelo de capitalismo de corte decimonónico y, luego, corporativo y estatista, alejado del Occidental. Tras un corto período de aproximación a finales de los años 90, en el período presidencial de Vladímir Putin –y especialmente a partir de su segundo mandato (2004-2008)– Rusia prefirió alejarse de Occidente, procediendo a redefinir sus objetivos. La política exterior rusa se centró a partir de entonces en mantener una posición dominante en el espacio vecino, alcanzar la igualdad con los principales centros de poder mundial (principalmente EEUU, la UE y China) y promover la constitución de un orden multipolar.⁴

El espacio post-soviético

El espacio post-soviético, formado por países vinculados históricamente al imperio ruso, en donde habitan decenas de millones de ciudadanos de origen ruso o ruso parlantes, a caballo entre Europa, Asia y Oriente Medio y con recursos energéticos inmensos, constituye una zona de importancia vital para Rusia. Todos los esfuerzos desde la disolución de la Unión Soviética han ido encaminados a recuperar el papel predominante en ese inmenso espacio y a tratar de frenar los intentos de otras potencias (EEUU o China, pero también Turquía, Irán o la UE) de incrementar su presencia en el mismo.

A finales de la pasada década, Moscú se lanzó a lo que Trenin ha llamado “Proyecto CEI”, es decir, la conversión de la Comunidad de Estados Independientes en un centro de poder ruso. No se trataba de reconstituir formalmente la Unión Soviética sino de garantizar la lealtad de los nuevos Estados y lograr una posición privilegiada para los intereses económicos rusos y su cultura. El propio presidente Medvedev ha calificado el espacio post-soviético como “una zona de intereses privilegiados” para Rusia.

⁴ Véase Dmitri Trenin (2009), “Russia Reborn. Reimagining Moscow’s Foreign Policy”. *Foreign Affairs*. Noviembre-diciembre.

En el desarrollo de esta estrategia, Moscú se ha servido de distintos instrumentos como la integración política y económica, la intervención en conflictos regionales e internos o el restablecimiento de relaciones muy estrechas con su principal vecino, Ucrania.

Integración

Rusia ha sido la principal impulsora de estructuras de integración regionales como la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Comunidad Económica Euroasiática (CEEa), la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) y la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS). Ninguna de estas estructuras ha arrojado hasta ahora los resultados esperados por Moscú:

- -La Comunidad de Estados Independientes (CEI). Creada en diciembre de 1991, agrupa a todos los países de la antigua URSS salvo los Bálticos, Ucrania y Georgia. Es un mecanismo de integración no comparable con la UE y menos con una federación o confederación. El motivo principal de la escasa relevancia de la CEI reside en la inexistencia de un modelo de integración atractivo para estos Estados (por ejemplo, no dispone de fondos para ayudar al desarrollo de sus miembros, como ocurre en la UE), agravado por los recelos que el liderazgo de Moscú sigue despertando, ya que el resto de los socios no desea la recreación de las estructuras existentes en los tiempos de la Unión Soviética.
- -La Comunidad Económica Euroasiática, CEEa (creada en 2000, en la que participan Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán, con Moldavia, Armenia y Ucrania como observadores) tiene como objetivo la integración económica. En junio de 2009 el primer ministro Vladímir Putin anunció que la Federación de Rusia iba a proceder, antes de entrar en la OMC, a constituir una Unión Aduanera con Bielorrusia y Kazajistán. El 27 de noviembre de 2009 se firmaban en Minsk los acuerdos constitutivos de la Unión Aduanera (UA), que entraron en vigor el 1 de enero de 2010. El Código Aduanero Unificado (que en realidad será una copia del ruso) entró en vigor el 1 de julio de 2010, junto con la nueva Tarifa Exterior Común (TEC). La creación de esta Unión Aduanera constituye un serio obstáculo al ingreso de Rusia en la OMC y no hay garantía de que el proyecto tenga éxito dado el escaso desarrollo de las economías de sus miembros.
- -Moscú trata de impulsar la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), creada en 2003 (con Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Tayikistán, Kirguizistán y Uzbekistán), como garante de la paz en la zona. En los planes se preveía la creación de un Estado Mayor unificado (lo que aún no se ha hecho) y una fuerza de despliegue rápido de 10.000 hombres con bases en Tayikistán (base rusa de Dushambé) y Kirguizistán (base de Kant). Esta fuerza fue creada de hecho en febrero de 2009. La OTSC trata de constituirse como una organización equivalente a la OTAN en el espacio post-soviético, basada en un pacto de alianza

y defensa colectiva, aunque también tiene como objetivo combatir el terrorismo y el narcotráfico y colaborar en casos de emergencia civil. Pero Moscú no está logrando plenamente sus propósitos por la desconfianza de los gobiernos de los países de Asia Central, temerosos entre otras cosas de que Rusia se arrogue el derecho de intervención.

- -La Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), creada en 2001 con China, Kazajistán, Tayikistán, Kirguizistán, Rusia y Uzbekistán, cuenta como observadores a la India, Pakistán, Irán y Mongolia. Nació con una vocación claramente política y de seguridad, destinada a la cooperación antiterrorista (centro regional de Bishkek). Tampoco parece que pueda desempeñar el papel de núcleo integrador debido a la posición de China país que, en los últimos años, ha incrementado mucho su influencia económica en la zona, no quiere adquirir compromisos en materia de seguridad y contempla a la OCS mas como un marco de cooperación económica que militar (a pesar de que en el verano de 2007 se efectuaron unas importantes maniobras con participación de unidades chinas).

Intervención en conflictos regionales

Las rivalidades entre los países de la antigua Unión Soviética se pusieron de manifiesto al día siguiente de la disolución de ésta. Se transformaron en conflictos armados en Moldavia y en la región del Cáucaso y en contenciosos en Asia Central (principalmente por el reparto del agua). Tras la disolución de la URSS, se han producido tres conflictos que se mantienen abiertos 20 años después de que estallaran (de ahí su denominación de “conflictos prolongados”) y cuya solución no es posible sin la voluntad de Rusia.

Mapa 1. El conflicto de Transnistria



Este conflicto afecta a Moldavia, situada en la parte norte del Mar negro, país tradicionalmente vinculado cultural y políticamente a Rumania. La parte oriental (conocida por el nombre rumano de “Transnistria”) se rebeló contra los moldavos en marzo de 1992, para mantenerse dentro de la órbita rusa. El conflicto llevó a la independencia *de facto* del territorio, cuya población es en un 25% de origen ruso y en un 28% de origen ucraniano. Rusia mantiene en ese territorio 1.200 soldados, restos de la “Fuerza de Mantenimiento de la Paz” desplegada por la CEI en 1992, a pesar de que en la Cumbre de la OSCE de Estambul de 1999 se comprometió a retirarla y el gobierno moldavo lo ha solicitado reiteradamente. Hay un mecanismo internacional para facilitar una solución del conflicto: el Grupo 5 (Rusia, Moldavia, Transnistria, Ucrania y la OSCE) + 2 (la UE y EEUU, observadores desde 2005). Pero Moscú impide que este mecanismo actúe de forma efectiva y promueve en cambio conversaciones a tres en las que está ella misma, el gobierno moldavo y las autoridades de facto de Transnistria.⁵

Mapa 2. El conflicto entre Armenia y Azerbaiyán sobre Nagorno-Karabaj

⁵ Los países Occidentales han venido insistiendo en que el marco de negociación para resolver este conflicto debe ser el Grupo 5+2. También insisten en que las fuerzas rusas deben retirarse del territorio y ser sustituidas por una fuerza internacional en la que los rusos estén presentes junto con otras naciones. Por parte de la UE se considera que la solución de este conflicto sería una prueba clara de que las propuestas rusas de establecer una nueva arquitectura de seguridad en Europa tienen una plasmación práctica.



Nagorno-Karabaj es un enclave de mayoría de población armenia situado en territorio de Azerbaiyán. El conflicto estalló en 1992 cuando éste territorio se declaró independiente y Armenia acudió (con ayuda rusa) en su apoyo. Armenia salió victoriosa, quedando bajo su control Nagorno-Karabaj y siete distritos colindantes, que representan un 10% de todo el territorio azerí.

El proceso de negociación sobre el conflicto se desarrolla en el marco de la OSCE y está dirigido por el llamado “Grupo de Minsk”, que co-presiden desde 1995 Rusia, EEUU y Francia con la participación de Armenia y Azerbaiyán. Los términos de negociación están definidos en los llamados “Principios de Madrid” (aceptados por las partes con ocasión de la reunión ministerial de la OSCE en Madrid en diciembre de 2007), que incluyen la renuncia al uso de la fuerza, la integridad territorial y el derecho a la libre autodeterminación.

El presidente ruso Medvedev ha intervenido activamente en la labor mediadora logrando que en noviembre de 2008 los presidentes Aliyev, de Azerbaiyán, y Sargsyán, de Armenia, firmaran en Moscú una declaración conjunta en la que afirmaban que no podrá haber ninguna solución del conflicto que no sea un acuerdo negociado según los principios recogidos en el documento de Madrid. El compromiso a que habían llegado ambos presidentes era triple: (a) aplazar a fecha futura el estatuto definitivo de Nagorno-Karabaj; (b) la devolución por Armenia a Azerbaiyán de los siete distritos azeríes que controla (salvo el “Corredor de Lachin”, que une Armenia con Nagorno-Karabaj); y (c) la concesión por Azerbaiyán de una amplia autonomía a Nagorno-Karabaj por un período de tiempo que quedaba indefinido. El punto clave era la renuncia por ambas partes a una

solución total y definitiva del problema de Nagorno-Karabaj, procediendo entretanto a desarrollar entre Armenia y Azerbaiyán una cooperación que permitiera en un futuro abordar el estatuto final de ese territorio. Las conversaciones entre las partes se mantienen pero no hay avances en la solución del conflicto.

Mapa 3. El conflicto sobre Osetia del Sur y Abjasia



Este conflicto afecta a Georgia y es en el que Moscú ha intervenido más directamente, incluso mediante el uso de la fuerza. A Moscú no le agrada que Georgia se haya convertido en el Estado más “pro-Occidental” del espacio post-soviético, tras la “Revolución de las Rosas” que llevó al poder al actual presidente, Mikhail Saakashvili, ni que sea el lugar de tránsito de los oleoductos y gasoductos que unen el Mar Caspio con Turquía evitando el paso por Rusia.

La confrontación armada entre Georgia y Rusia en agosto de 2008 provocó una grave crisis en las relaciones entre Rusia y Occidente y el temor entre los países vecinos de que el gigante ruso estaba dispuesto a usar la fuerza para obligarles a respetar sus intereses. Merced a la intervención del a la sazón presidente en ejercicio de la UE (y de Francia), Nicolas Sarkozy, se negoció un acuerdo de alto el fuego que incluía la retirada de las fuerzas armadas rusas a la línea en la que se encontraban antes del comienzo de las hostilidades y el despliegue de una misión de observación de la UE (*EU Monitoring Mission*, EUMM) para supervisar el alto el fuego, misión que se mantiene en la actualidad y que ha sido el principal instrumento para impedir la reanudación de los enfrentamientos armados.

Poco después de firmar estos acuerdos Rusia procedió a reconocer formalmente la independencia de los dos territorios secesionistas. El 9 de septiembre de 2008 Moscú anunció el establecimiento de relaciones diplomáticas con Abjasia y Osetia del Sur y el 17 de septiembre firmó acuerdos de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua con las dos repúblicas. En febrero de 2010 Rusia y Abjasia firmaron 10 acuerdos de cooperación, entre los que destacaba el que regula el uso por Rusia de la base naval de Gudauta, el estacionamiento de fuerzas rusas y el control por Moscú de las fronteras de esa República. Al tiempo que afirmaba que la independencia de los dos territorios era irreversible, Moscú impedía con su veto que se renovaran los mandatos de las misiones de observación de la OSCE (Osetia del Sur) y de Naciones Unidas (Abjasia) y la entrada de la misión de la UE en los territorios de las dos Repúblicas secesionistas.

Rusia ha encontrado pocos aliados. Ninguno de los países de la antigua Unión Soviética le prestó ayuda militar o política durante el conflicto ni ha reconocido a estos dos Estados a pesar de las enormes presiones que ha ejercido Moscú sobre ellos (en particular, sobre Bielorrusia y Kazajistán). Rusia solo ha logrado hasta ahora dicho reconocimiento por tres países: Nicaragua, Venezuela y la diminuta Nauru.

Los rusos exigen a Georgia que firme un acuerdo sobre el no uso de la fuerza con los gobiernos de los dos territorios secesionistas (lo que implicaría, de hecho, el reconocimiento de su independencia, por lo que es rechazado por Tiflis) y trata de que en las negociaciones en Ginebra los representantes de los dos entes tengan el mismo estatus que los georgianos. Los resultados de estas conversaciones han sido hasta ahora modestos.

La “recuperación” de Ucrania

Zbigniew Brzezinski en su libro *The Grand Chessboard* señalaba que, sin Ucrania, Rusia dejaba de ser un imperio con un pie en Europa.

El 21 de abril de 2010 el presidente ruso, Dmitri Medvedev, efectuó su primera visita a Ucrania (repetida después el 17 de mayo) y concluyó en la ciudad de Járkiv (Ucrania oriental) unos importantes acuerdos con el nuevo presidente de Ucrania, el “pro-ruso” Víktor Yanukovich. Rusia aceptaba reducir en un 30% el precio del gas que suministra al país vecino y éste, por su parte, prolongaba hasta 2042 la autorización para que la flota rusa del Mar Negro utilice la base naval de Sebastopol en Crimea (el anterior acuerdo expiraba en 2017).

Estos acuerdos son una muestra de cómo Rusia utiliza su poder energético como arma política. Durante la etapa de presidencia de Yúshenko, tras la “Revolución Naranja” de 2004, las relaciones entre Rusia y Ucrania se deterioraron mucho, llegando Moscú, por un desacuerdo sobre precios, a cortar dos veces (enero 2006 y enero 2009) el suministro de gas a ese país, lo que produjo un grave perjuicio a los clientes europeos al incautarse

Ucrania del gas ruso con destino a Europa. El empeño de Yúshenko de integrar a Ucrania en la OTAN fue una de las principales causas de la irritación de Moscú.

Las relaciones entre Rusia y Ucrania son muy importantes para ambos países. Los intercambios comerciales alcanzan los 30.000-35.000 millones de dólares al año y abarcan muchas áreas (industria, energía, agricultura). El 80% del gas ruso que se envía a Europa (al menos hasta que entren en servicio los gasoductos North y South Stream) pasa por Ucrania. La dependencia ucraniana de Rusia en suministros de petróleo y energía eléctrica es enorme. Además, los dos países comparten en gran medida las industrias de construcción de aviones, espacial y de armamento. Se estima que unos 8 millones de rusos residen en Ucrania y unos 3 millones de ucranianos en Rusia. Cada año se producen millones de desplazamientos entre los dos países. Comparten en gran medida idioma, cultura, religión e historia (Kiev está en el origen de la civilización eslava oriental) y hay una fuerte vinculación social.

Los esfuerzos del presidente Yúshenko tras la “Revolución Naranja” para alejar a Ucrania de Rusia iban contra toda lógica por la tupida red de intereses comunes entre ambos países. Su sucesor Yanukovich ha restablecido “la normalidad”, regularizando la relación económica y suprimiendo los “irritantes” como los intentos de recuperar la “memoria histórica” con el estudio del *Golodomor* (hambruna producida en la época de las grandes colectivizaciones decretadas por Stalin).

Sin embargo, el nuevo presidente ha tratado a la vez de mantener cierta distancia con Moscú al rechazar la invitación de Putin a incorporar a Ucrania a la Unión Aduanera Rusia-Bielorrusia-Kazajistán. Por el contrario, ha continuado las negociaciones para la conclusión de un acuerdo de libre comercio ampliado con la UE. Tampoco ha dado por ahora una respuesta positiva a la oferta del primer ministro ruso de “fusionar” Gazprom con la –mucho más pequeña– compañía Naftogaz Ukrainy, lo que de hecho daría a Rusia el control de todo el sistema de tránsito y almacenamiento de gas de Ucrania.

Los problemas con Bielorrusia

Aunque en 1997 se firmó el Tratado de la Unión de Rusia y Bielorrusia, con el objetivo de establecer una confederación entre ambos países, de hecho dicha Unión no ha llegado a plasmarse en realidad. El control político de Bielorrusia por el presidente Alexandr Lukasehenko bajo un régimen autoritario y la reticencia de éste a subordinarse a Rusia han sido motivo de fricción. Minsk se ha resistido a constituir una Presidencia de la Unión (que habría podido ser ocupada por Vladímir Putin) y al dominio económico ruso (del que es un ejemplo la negativa a ceder a Gazprom el control sobre Beltransgaz, la compañía propietaria de la red de gasoductos de Bielorrusia). Los contenciosos sobre el precio del gas que Rusia suministra a Bielorrusia, sobre las tarifas de tránsito del petróleo ruso hacia Europa y sobre la deuda de Beltransgaz con Gazprom, ha provocado una grave crisis en las relaciones bilaterales. A ello se han sumado la prohibición de importación de algunos productos (leche y productos lácteos) bielorrusos en Rusia por razones sanitarias

y la resistencia de Minsk a reconocer la independencia de las repúblicas secesionistas de Abjasia y Osetia del Sur. Además, algunos de los principales canales de televisión rusos han lanzado una campaña contra el presidente bielorruso Lukashenko, pocos meses antes de que éste vuelva a presentar su candidatura a la elección para un cuarto mandato presidencial en diciembre de 2010.

La posición del gobierno bielorruso es débil porque la dependencia económica de Rusia es casi total⁶ y sus relaciones con occidente no son buenas. La UE no ha incluido a este país en su iniciativa del “Partenariado Oriental” debido a las violaciones de los derechos y libertades fundamentales por parte del régimen de Lukashenko. Por su parte, las fuerzas armadas rusas consideran el territorio bielorruso como estratégico no solo por su situación de “primera línea” frente a la OTAN sino porque es conexión obligada con el territorio ruso de Kaliningrado. Además, en el sector del armamento la cooperación Rusia-Bielorrusia tiene una importancia no despreciable (hay 32 proyectos conjuntos en realización). Y una retirada de Bielorrusia de la OSTC constituiría un duro golpe para esa organización militar. Pero la ruptura entre Lukashenko y Moscú parece difícilmente reparable.

El fin de la “Revolución de los Tulipanes” en Kirguizistán

El 7 de abril de 2010 finalizaban cinco años desastrosos sufridos por la población de Kirguizistán bajo el régimen corrupto y autoritario de Kurmanbek Bakiyev, surgido de la “Revolución de los Tulipanes” de 2005. El presidente salía del país tras un breve intento de hacerse fuerte en el sur.⁷ Moscú era el primero en reconocer al gobierno en funciones encabezado por Roza Otunbayeva, ex ministra de Asuntos Exteriores de Kirguizistán, ex diplomática soviética y persona formada en Rusia. Al mismo tiempo, el primer ministro Putin anunciaba la concesión de ayuda financiera urgente a Kirguizistán por importe de 50 millones de dólares y el vice-primer ministro Igor Sechin comunicaba la disposición de Rusia de suministrar a Kirguizistán combustible y trigo para la siembra en concepto de ayuda.

La insatisfacción de Moscú con el régimen de Bakiyev había ido en aumento debido al incumplimiento por éste de su compromiso de expulsar al ejército norteamericano de la base aérea de Manás (principal centro logístico de EEUU en Asia Central para la

⁶ Se estima que el volumen de ayuda económica rusa a Bielorrusia venía siendo de 8.000 millones de dólares anuales, obtenidos en su mayor parte mediante el suministro de petróleo a precios subvencionados que los bielorrusos revendían a precios de mercado en los países Occidentales. Lukashenko, que fue elegido por primera vez presidente en 1994, ha utilizado estos ingresos “extraordinarios” para mantenerse en el poder mediante una combinación de servicios sociales generosos, el control casi total de los medios, una dura represión contra los partidos y representantes de la oposición y –según alegan éstos– manipulación masiva de las elecciones.

⁷ Tras su salida de Kirguizistán, Bakiyev ha encontrado refugio en Bielorrusia y desde allí ha intentado seguir influyendo en la política interior de su país, promoviendo revueltas y conflictos étnicos, como el ocurrido en junio de 2010 en la ciudad de Osh, en el sur del país, con ataques a la población de origen uzbeko, que produjo decenas de muertos y miles de desplazados. La OSCE ha enviado un equipo de formación de policías (*OSCE Police Advisory Group*, PAG).

operación en Afganistán) tras haber recibido la promesa de créditos por parte de Moscú por importe de 2.150 millones de dólares.⁸ La población de Kirguizistán se encontraba muy irritada por el fuerte incremento de los precios de los productos básicos y de la electricidad, irritación que fue atizada por una durísima crítica contra el régimen de Bakiyev por parte de las cadenas de TV rusas que son captadas en ese país. El 2 de abril Moscú decidió sellar el destino del régimen al anunciar el propio Putin que Rusia iba a dejar de suministrar a Kirguizistán petróleo “a precios de amigo”. La frágil economía kirguiz no podía soportar el impacto de esa medida.

Tras el cambio de régimen la inestabilidad política de Kirguizistán sigue siendo muy grande, lo que preocupa mucho en Moscú. A pesar de ello, los rusos no accedieron a la solicitud de la presidenta en funciones, Otumbayeva, de envío de tropas cuando se produjeron graves disturbios en la ciudad de Osh en el sur del país. El gobierno ruso está en contra del cambio constitucional, que transformaría políticamente el país de un régimen presidencialista en un régimen parlamentario, porque considera que ello puede producir una mayor inestabilidad política. Por eso los rusos se decantan en las elecciones parlamentarias claramente a favor de Roza Otunbayeva al considerar que es la persona con más posibilidades de lograr apoyos de los diferentes grupos políticos, asegurando así la estabilidad del país.⁹

El poder energético

La importancia del sector energético en la política exterior de Rusia es enorme. Si se combinan las exportaciones de petróleo, gas y carbón, Rusia es hoy día el primer exportador mundial de estos productos.

El sector de los hidrocarburos es, además, fundamental para la economía rusa. Genera más del 20% del PIB, del 40% de los ingresos por exportaciones y cerca del 50% de los recursos del Estado. Como consecuencia de la caída del precio del barril de petróleo desde más de 134 dólares en julio de 2008 a menos de 30 siete meses después, en el año 2009 se produjo una contracción del PIB ruso en un 7,9%, frente a un crecimiento positivo del 8% en 2008. Esto revela la enorme dependencia que tiene la economía rusa de ese sector (hay que recordar que, durante el período presidencial de Boris Yeltsin, el precio medio del barril de petróleo fue de 16,70 dólares). Con la recuperación del precio del petróleo, la economía ha retornado en 2010 a la senda del crecimiento (se espera que

⁸ Bakiyev anunció en febrero de 2009 que la Base de Manás, la única que le quedaba a EEUU en Asia Central sería cerrada, lo que fue ratificado por el parlamento. Sin embargo, en junio del mismo año, el gobierno kirguizo rectificaba y aceptaba mantener a la base de Manás (rebautizada como *Manás Transit Centre*) como centro de apoyo logístico para las fuerzas de EEUU que operan en Afganistán, tras negociar un acuerdo por el que se incrementaba la compensación económica de 17,4 a 60 millones de dólares anuales.

⁹ En las elecciones parlamentarias celebradas en Kirguizistán el 10 de octubre de 2010, la participación ha sido sorprendentemente baja (55,7%), salvo en el sur. En el sur los votantes se decantaron mayoritariamente a favor del partido Ata-Jurt, que se identifica con los partidarios del depuesto presidente Bakiyev y tiene el discurso más nacionalista. Pero dicho partido solo obtuvo el 0,7% de los votos en la capital, Bishkek, lo que revela la profunda división entre el norte y el sur del país.

alcance, o incluso supere, el 3,5% en el presente año) y el rublo se ha fortalecido considerablemente.

En Rusia no existe un monopolio para la producción y exportación de petróleo, aunque hay tres compañías –Rosneft, TNK-BP y Novatek– claramente dominantes. El sistema de transporte (los oleoductos) es gestionado en régimen de monopolio por la compañía estatal Transneft. En cuanto al gas, el dominio de Gazprom es casi total en producción (1,8/2,0 BCM/día) y tiene además el monopolio de exportación. La preservación de los monopolios en materia de venta y transporte de hidrocarburos es la principal razón por la que Rusia ha rechazado la aplicación del Tratado de la Carta Europea de la Energía y su Protocolo de Tránsito.

Rusia es el primer proveedor energético de la UE; en 2007 suministró el 36% del gas, el 33% del petróleo y el 25% del carbón consumido por ésta.¹⁰ La dependencia es mutua porque Europa es prácticamente el único mercado, junto con el interno, que tiene actualmente Rusia para su gas.¹¹ China no constituye, a día de hoy, una alternativa para las exportaciones de gas ruso (aunque sí de petróleo), porque no quiere pagar un precio similar al europeo.¹²

En la exportación de gas juegan tres factores principales: (a) la producción nacional; (b) la comercialización del gas que producen otros países de la CEI; y (c) el transporte.

- (a) Producción. Rusia tiene un problema de capacidad de producción debido a la falta de inversiones en nuevos proyectos y a la creciente demanda interior. En el período 1999-2007 solo invirtió un 17% del PIB en el desarrollo y mantenimiento de su sector energético, frente a un 20%-24% de media por parte de otros países productores. Según algunos expertos, si no se hubiera desencadenado la crisis económica a partir de septiembre de 2008, Rusia tendría en 2010 un déficit de más de 27.000 millones de metros cúbicos de gas y de 46.600 en 2015, lo que le impediría cubrir la demanda interna y cumplir sus compromisos con los clientes extranjeros. Los grandes yacimientos desarrollados en la época soviética están ya muy explotados y el aprovechamiento de otros nuevos, especialmente los de la Península de Yamal

¹⁰ Algunos Estados miembros (Finlandia, Eslovaquia, los Países Bálticos y Bulgaria, pero también Austria, Polonia o incluso Alemania) tienen una dependencia casi absoluta o muy grande de los suministros de gas ruso.

¹¹ El 70% de las exportaciones de gas y petróleo de Rusia van a Europa. En 2008, antes de la crisis, Gazprom suministró a los países de la UE unos 128.000 millones de metros cúbicos (BCM) de gas y solo recientemente ha podido empezar a exportar a otros mercados, los de Japón y Corea del Sur, desde la planta de producción de gas licuado (GNL) de Sajalín II en el extremo oriente del país.

¹² Pekín ha venido exigiendo a Moscú un precio no superior a los 120 dólares/1.000 metros cúbicos, lo que no llega al 40% del precio que se paga en Europa. Pero no se puede descartar que los dos países vecinos lleguen a un acuerdo en este punto crucial, como se expone más adelante en este trabajo.

y de Shtokman en el Mar de Barents, presentan importantes dificultades técnicas y de transporte y será muy costoso.¹³

- (b) Comercialización del gas producido por otros países de la CEI. Para compensar su déficit de producción, Rusia se ha esforzado en monopolizar las compras y el transporte del gas procedente de otros países de la CEI como Kazajistán, Uzbekistán y Turkmenistán, que carecen de salidas directas hacia los mercados europeos. En mayo de 2007 Putin firmó un acuerdo con Kazajistán y Turkmenistán para la construcción de un nuevo gasoducto que unirá a partir de 2012 a éste último país con la red de gasoductos rusa (pasando por la costa del Caspio y atravesando Kazajistán) y acordaron aumentar la capacidad del gasoducto existente (*Central Asian Gas Pipeline*). Además, Gazprom firmó un acuerdo con Turkmenistán comprometiéndose a comprarle gas a precios similares a los de los mercados europeos.
- (c) El transporte del gas. Casi todo el gas que exporta Rusia lo hace a través de gasoductos. La clave en ese sentido es Ucrania ya que la mayor parte del gas que vende a Europa utiliza la red de gasoductos de ese país. Rusia ha intentado sin éxito desde hace años hacerse con el control de dicha red. Ante la instalación de un régimen pro-Occidental en el país vecino, Moscú incrementó muy rápidamente el precio del gas que vendía a Ucrania. Al no llegar a acuerdo sobre precios y la consiguiente falta de pago por parte ucraniana, Gazprom procedió en enero de 2006 a cortar el suministro, situación que se repitió de nuevo en enero de 2009. Al apropiarse Ucrania del gas en tránsito con destino a Europa se produjo la interrupción de los suministros a los clientes europeos, con graves perturbaciones para las economías de los países más dependientes del gas ruso y un fuerte deterioro del prestigio de Rusia como suministrador.

¹³ Moscú ha aplazado algunos de sus grandes proyectos no solo por la crisis económica global, que ha reducido la demanda en Europa, sino también por los cambios en las condiciones de los mercados del gas. Dos factores nuevos: el comienzo de utilización en EEUU en 2009 de nuevas tecnologías que permiten producir gas a partir de pizarras bituminosas (*shale gas*) –con lo que Rusia pierde un mercado potencial (el de EEUU) para el GNL que iba a producir con los recursos de Shtokman y Yamal– y la entrada en servicio de nuevas plantas de producción de GNL en Qatar y otros países productores. El resultado ha sido una fuerte reducción de los precios del gas en los mercados internacionales. Debido a las elevadas inversiones efectuadas en producción y construcción de infraestructuras de transporte, el gas ruso se vendía en Europa a mediados de 2010 a un precio aproximado de 280 dólares/1.000 metros cúbicos. El *shale gas* puede tener un precio aproximado de 99 dólares/1.000 metros cúbicos y el GNL de Qatar de 170 dólares/1.000 metros cúbicos. La consecuencia ha sido una reducción de las compras de gas ruso en la mayoría de los países a pesar de que en los contratos figura la cláusula *take or pay*. El yacimiento Shtokman (que será explotado por un consorcio formado por Gazprom con el 50%, la francesa Total con un 25% y la noruega Statoil Hydro con un 24%) tendría que haber entrado en servicio en 2011 pero no lo hará hasta 2016 como pronto. En cuanto a Yamal, Moscú está tratando de interesar a las grandes compañías petrolíferas internacionales en la explotación.

Con el fin de evitar la dependencia del tránsito por Ucrania, Moscú decidió lanzar dos grandes proyectos: el Nord Stream y el South Stream. Nord Stream (NS) es un proyecto conjunto entre Gazprom y las alemanas E.ON y Wintershall (filial de BASF).¹⁴ El gasoducto tendrá una longitud de 1.200 km y unirá el puerto ruso de Vyborg, cerca de San Petersburgo, con el puerto alemán de Greifswald, atravesando el Mar Báltico. Tendrá un coste de al menos 12.000 millones de euros y ha comenzado a construirse en abril de 2010. En cuanto a South Stream, proyecto lanzado en 2007, está siendo impulsado por Gazprom y la italiana ENI, las cuales recientemente han acordado ceder una participación a la francesa EDF. Se centra en la construcción de un gasoducto de 900 km que unirá las costas rusas del Mar Negro (el puerto de Novorossisk) con el continente europeo entrando por Bulgaria. Su capacidad será de 63 BCM/año. Debería comenzar a funcionar en 2015.

South Stream es un proyecto claramente político ya que su enorme coste –más de 24.000 millones de euros– no lo justifica desde el punto de vista económico. Su razón de ser es doble: por un lado, evitar la dependencia del tránsito a través de Ucrania (pero la modernización del sistema de transporte de gas ucraniano sería mucho más económica y además Rusia y Ucrania podrían compartir los costes con la UE) y, por otro, impedir la realización del proyecto europeo rival, Nabucco.

En el proyecto Nabucco –impulsado por la UE como alternativa a los suministros rusos– participan las compañías Botas (Turquía), Bulgargaz (Bulgaria), Transgaz (Rumania), MOL (Hungría) y ÖMV (Austria). El 13 de julio de 2009 se firmó en Ankara el acuerdo intergubernamental entre los cuatro países por los que atravesará el gasoducto (Austria, Hungría, Rumania, Bulgaria y Turquía). El coste del proyecto se estima en unos 7.500 millones de euros y tendrá una capacidad de 31 BCM. En principio, el gasoducto debía comenzar a operar en 2011, lo más tarde en 2014, pero es poco probable que se cumplan estos planes.¹⁵

Las relaciones con EEUU

La relación con EEUU es sin duda la más importante para Rusia. Moscú añora su viejo estatus de superpotencia y trata de que Washington siga reconociéndole como igual. La relación Moscú-Washington se deterioró mucho durante el segundo mandato del presidente Bush, pero con la llegada de Barak Obama a la Casa Blanca la relación ha mejorado considerablemente. Washington ha decidido adoptar una política más sensible

¹⁴ Más recientemente se han unido con participaciones minoritarias la holandesa Gasunie y la francesa Gaz de France Suez.

¹⁵ El problema de Nabucco es que su viabilidad es dudosa porque no tiene garantizado un suministro de gas suficiente para que resulte rentable. Solamente son seguros los suministros procedentes del yacimiento *offshore* de Shah Deniz en Azerbaiyán, pero estos no comenzarán hasta 2013 y su volumen podría no superar los 10 BCM. La situación podría cambiar si llegara gas procedente de Kazajistán y Turkmenistán pero ello requeriría la construcción del gasoducto Transcaspio, lo que chocaría con dificultades jurídicas al no haberse efectuado la delimitación de dicho mar (entre otras cosas por la oposición de Rusia e Irán). Otros posibles suministradores serían Irak, Irán y Egipto pero estos países plantean problemas de capacidad, técnicos y políticos.

a los intereses rusos y más pragmática, tendente a buscar la colaboración rusa en los grandes temas de la agenda internacional como Irán, Afganistán o la proliferación nuclear. Por su parte, Rusia ha visto en esa mano tendida por la Administración Obama una oportunidad para promover sus intereses, tanto en lo que se refiere a la seguridad en Europa como a sus esfuerzos de modernización económica o su empeño en ingresar en la OMC. El término *reset* (“reconfiguración”) utilizado por el vicepresidente Biden en su discurso en Múnich en febrero de 2009 para caracterizar este nuevo enfoque, ha hecho fortuna y parece que efectivamente hay voluntad por ambas partes de abrir un nuevo capítulo en esas relaciones.

En julio de 2009 el presidente Obama efectuó una importante visita a Moscú, durante la cual se firmaron una serie de documentos, entre los que destaca un acuerdo de tránsito aéreo de equipos y material militar en el marco de la operación en Afganistán y la constitución de una Comisión Conjunta Nacional encabezada por los dos presidentes, cuyos coordinadores son el ministro de Asuntos Exteriores ruso Sergei Lavrov y la secretaria de Estado Hilary Clinton. Los trabajos en el seno de esta Comisión se están desarrollando con mucha intensidad y sin duda arrojarán resultados fructíferos.

El logro más importante en esta nueva etapa en las relaciones entre Moscú y Washington ha sido la firma en Praga el 8 de abril de 2010 de un nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START), que reemplazará al Tratado de 1991 (el cual había dejado de estar en vigor el 5 de diciembre de 2009) y al *Strategic Offensive Reduction Treaty* (SORT), de 2002. El nuevo START tiene una gran importancia política como símbolo de esta nueva era en las relaciones entre las dos antiguas superpotencias, aunque es relativamente modesto en alcance, ya que reduce en solo un 30% el número de armas nucleares estratégicas desplegadas por cada parte y no resuelve el problema de la vinculación entre las armas ofensivas y defensivas (sistema de defensa contra misiles). Los rusos, que temen que estos sistemas puedan limitar su capacidad estratégica ofensiva, querían que este vínculo quedara recogido en el cuerpo del tratado para garantizar jurídicamente esa vinculación, pero EEUU se negó, alegando que el Senado no lo aprobaría, con lo que solo ha quedado una mención en el Preámbulo.¹⁶

Tras la firma del Tratado (que se aplica provisionalmente desde su firma), los presidentes Obama y Medvedev han hablado de tratar de sincronizar los respectivos procesos de aprobación parlamentaria. Del lado norteamericano se necesitará contar con 67 votos favorables en el Senado. Pero es difícil que se logre la aprobación por el Congreso antes de las elecciones de noviembre de 2010. La oposición Republicana acusa al presidente Obama de haber hecho demasiadas concesiones a los rusos (entre ellas la anulación del proyecto de despliegue del sistema de defensa contra misiles en Polonia y la República Checa) sin obtener las correspondientes contraprestaciones. De hecho, la obsesión de los

¹⁶ Por parte rusa se ha manifestado que se reservan el derecho de retirarse en el futuro del tratado si considera que el desarrollo por EEUU de su sistema de defensa contra misiles afecta a la seguridad de Rusia al debilitar su capacidad de disuasión nuclear.

Republicanos por privar al presidente Obama de este éxito, es la principal amenaza existente a la ratificación de este trascendental Tratado.

No hay duda de que el clima de las relaciones entre Washington y Moscú ha mejorado notablemente. Un ejemplo es la forma como ambas partes se comportaron cuando Washington expulsó en julio de 2010 a 10 personas presuntamente implicadas en labores de inteligencia a favor de Rusia. Se aprecia una colaboración real en temas como Irán y Afganistán. El 22 de septiembre de 2010, el presidente Medvedev firmó un decreto vetando la entrega de misiles S-300 a Irán. Incluso Washington y Moscú hablan de colaborar en un tema tan sensible como la defensa contra misiles¹⁷ (la secretaria de Estado Hilary Clinton ha declarado recientemente, al término de una reunión en Nueva York entre el ministro de Asuntos Exteriores ruso Lavrov y sus homólogos de la OTAN, que “a largo plazo, Rusia y la OTAN deberían de trabajar juntos para desarrollar una arquitectura de defensa contra misiles conjunta”). Se ha filtrado además que el secretario de Defensa Robert Gates ha llegado a sugerir a su homólogo ruso Anatoly Serdyukov, durante una reciente visita de éste a Washington, que Rusia colabore militarmente en la lucha contra los talibán en Afganistán¹⁸ y que suministre a las fuerzas armadas norteamericanas aviones de transporte estratégico An-124 y helicópteros Mi-17.

Hay una “buena química” entre los presidentes Medvedev y Obama. Medvedev no solo ha viajado recientemente al *Silicon Valley* para estudiar el modelo de desarrollo de industrias de alta tecnología sino que ha alabado también el modelo norteamericano de colaboración tecnológica entre el gobierno y el sector privado a través de la agencia DARPA, dependiente del Pentágono. Rusia quiere conocer la experiencia norteamericana sobre la modernización y organización de las fuerzas armadas y de la policía.

Pero esto no debe ocultar que se mantienen todavía discrepancias entre Washington y Moscú en toda una serie de temas, muy especialmente en lo que respecta al espacio post-soviético¹⁹ y la seguridad europea. Como ha escrito Dmitri Trenin, la idea de un “gran

¹⁷ Recientemente, el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Lavrov, ha declarado que Rusia y EEUU están próximos a alcanzar un acuerdo sobre la realización de un análisis conjunto de las amenazas, que sería un primer paso para hacer frente a los riesgos de proliferación de misiles y armas de destrucción masiva. A partir de ese documento, según Moscú, EEUU y Rusia podrán considerar cuál es el siguiente paso y adoptar medidas, incluyendo a los europeos, para hacer frente a esas amenazas. Las medidas irían desde las presiones diplomáticas y la adopción de sanciones políticas y económicas hasta el uso de la fuerza militar en el caso de amenazas serias e inmediatas. Por su parte, el viceministro de Asuntos Exteriores Alexander Grushko ha dicho que todavía no está claro cuál podría ser la arquitectura de ese sistema conjunto de defensa contra misiles, cuya realización debería hacerse de forma progresiva, tomando como modelo los trabajos ya efectuados en el marco de la OTAN sobre el sistema de defensa contra misiles de teatro (*Theatre Missile Defense*).

¹⁸ Según fuentes del Estado Mayor ruso, en este encuentro en Washington se habría sugerido la utilización del Regimiento de Reconocimiento de las Tropas Internas nº 45, que es una unidad de elite y cuenta con oficiales que lucharon en Afganistán en la época soviética. Pero la principal colaboración rusa consistiría en el suministro de helicópteros a las fuerzas de seguridad afganas y la formación de pilotos.

¹⁹ Aunque EEUU ha asegurado a Moscú que no tiene intención de establecer bases militares permanentes en Asia Central. En el caso de la base de Manás en Kirguizistán, EEUU solo la utilizará en el marco de la operación de estabilización en Afganistán.

arreglo” en el que Washington permitiera que Moscú dominase a los países de la antigua Unión Soviética y reconociese su interés exclusivo sobre el espacio post-soviético a cambio de apoyo en temas como Afganistán o Oriente Medio es una quimera. La noción de un nuevo tratado de seguridad en Europa que bloqueara formalmente nuevas ampliaciones de la OTAN no parece aceptable para los aliados Occidentales, por más que dicha ampliación se encuentre, por el momento, congelada.

En el ámbito económico, las relaciones no responden a lo que se podría esperar de dos países miembros del G-8. En 2008, el año en que los intercambios fueron mayores, EEUU representó solo el 4% del comercio exterior de Rusia y aquél se situó en octava posición entre sus socios comerciales. La relación es todavía menos significativa para EEUU porque Rusia representó menos del 1% de su comercio exterior en 2008. Además, Rusia lleva desde 1993 tratando de ingresar en la OMC sin conseguirlo y Moscú ha venido acusando a Washington de ser el responsable de la demora en su adhesión a dicha organización, si bien recientemente EEUU parece dispuesto a apoyar de forma efectiva dicha incorporación.²⁰ Tras una conversación telefónica entre Obama y Medvedev, ambas partes declararon que las negociaciones bilaterales entre ambos países para el ingreso de Rusia en la OMC habían concluido.²¹

La OTAN y la seguridad europea

Las relaciones entre Rusia y la Alianza Atlántica han sido en los últimos años tensas y difíciles. Los rusos consideran que occidente se aprovechó de su buena fe y de su debilidad temporal para tomar decisiones que afectaban de lleno a sus intereses y su seguridad. En su opinión, la OTAN ha tratado de convertirse en la organización clave en materia de seguridad en Europa, vaciando de contenido la labor de otras organizaciones competentes en la materia, como la OSCE. Esta organización se transformó de hecho –en la percepción rusa– en un organismo cuyo cometido esencial era vigilar el respeto de los derechos humanos y libertades democráticas en los países de la antigua URSS (“al Este de Viena”), descuidando otros cometidos fundamentales en materia de seguridad.

La Alianza actuó además, a ojos de Moscú, de forma “agresiva” con su intervención militar sin autorización del Consejo de Seguridad de NNUU contra la RF de Yugoslavia en 1999, en el marco de la crisis de Kosovo. Además, en 1997, la OTAN inició un proceso “de expansión” que la llevó hasta las fronteras mismas de Rusia, planteando incluso la

²⁰ EEUU mantiene en vigor la llamada “Enmienda Jackson-Vanik” (incorporada a la *Trade Act* de 1974) y el Congreso tiene que autorizar la concesión de “Relaciones Comerciales Normales Permanentes” (*Permanent Normal Trade Relations*) para que Rusia pueda incorporarse a la OMC. En todo caso, las negociaciones para el ingreso en la OMC se han reanudado recientemente tras más de un año de interrupción.

²¹ Por parte de EEUU los puntos más sensibles en esta negociación han sido el comercio de productos agrícolas, la protección de la propiedad intelectual y los servicios financieros. En el plano bilateral, solo quedaría pendiente para los rusos el obstáculo de Georgia. En el plano de la negociación multilateral uno de los principales problemas se plantea sobre cómo incorporar a la OMC la Unión Aduanera entre Rusia, Bielorrusia y Kazajistán. En este plano multilateral se han cerrado solo cinco capítulos, quedando por concluir todavía otros 25.

posibilidad de que ingresaran en ella países tan ligados históricamente a ella como Ucrania y Georgia.

Aunque el Acta Fundacional firmada entre Rusia y la OTAN en mayo de 1997 y el Consejo OTAN-Rusia (COR) parecían establecer unos mecanismos de consulta, cooperación y decisión sobre una base de igualdad la realidad, en opinión de Moscú, es que Rusia no fue consultada ni su opinión fue tomada en cuenta. Además, los aliados incumplieron compromisos políticos muy importantes como la ratificación del Tratado FACE Adaptado firmado en la Cumbre de la OSCE de Estambul en 1999.

La intervención rusa contra Georgia en agosto de 2008 fue una acción claramente orientada a “congelar” la aproximación de ese país (e indirectamente de Ucrania) a la Alianza.²² Como consecuencia de ese conflicto la colaboración entre Rusia y la OTAN quedó cortada durante casi un año.²³ En diciembre de 2007 Rusia suspendió la aplicación del Tratado FACE, alegando el incumplimiento Occidental del compromiso de ratificar el Tratado Adaptado firmado en 1999 y la no incorporación al mismo de algunos nuevos miembros de la Alianza como los Países Bálticos. Más recientemente, la nueva Doctrina Militar rusa, publicada en febrero de 2010, señalaba expresamente a la OTAN como posible riesgo para la seguridad de Rusia.

Por parte de la OTAN se ha insistido en que la ampliación no constituye amenaza alguna para Rusia y que la Alianza no tiene ambiciones globales sino que pretende hacer frente a amenazas “no convencionales”, que comparte con Rusia. En ese contexto ha ofrecido trabajar con Moscú en el desarrollo de un sistema de defensa contra misiles, como símbolo del nuevo espíritu de cooperación en el espacio euro atlántico. Pero los rusos insisten en que EEUU debería renunciar a su programa de defensa contra misiles en la medida en que puede afectar a la estabilidad estratégica (es decir, a la credibilidad de la capacidad disuasoria estratégica de Rusia) o al menos firmar un acuerdo con Rusia que limite ese programa. También quieren incluir en la agenda de desarme la no militarización del espacio exterior. Moscú sigue con gran atención los trabajos en el seno de la OTAN sobre el nuevo Concepto Estratégico que se aprobará en la Cumbre que se celebrará en Lisboa los días 19 y 20 de noviembre de 2010.

Dada la insatisfactoria situación en el ámbito de la seguridad en Europa (Medvedev mencionaba como ejemplo la incapacidad de actuación de las instituciones como la OSCE en la crisis georgiana de agosto de 2008), era lógico que Moscú tratara de cambiarla. En

²² Moscú quería advertir a los aliados de los riesgos que correrían al asumir el compromiso de defensa de un país que no había dudado en utilizar la fuerza contra una región secesionista y atacar a tropas rusas. Podrían verse involucrados en una guerra con Rusia por culpa del líder georgiano Saakashvili.

²³ En mayo de 2009 -en represalia por la expulsión por el gobierno belga a petición de la OTAN de dos diplomáticos rusos por supuestas actividades de espionaje- Moscú expulsó a la directora de la Oficina de Información de la OTAN en Rusia. En 2008 Rusia firmó con la OTAN un acuerdo para el tránsito terrestre de material no letal en el marco de la operación en Afganistán, pero el acuerdo apenas se ha aplicado debido a los altos precios que cobra la parte rusa por el uso de sus infraestructuras de transporte.

los discursos pronunciados en Berlín y Evian en junio y en septiembre de 2008, el presidente Medvedev planteó la idea de establecer una nueva arquitectura de seguridad en Europa, en la que se incluía la propuesta de negociar un nuevo Tratado en el que podrían ser parte todos los países y las organizaciones de seguridad existentes en el área Euro-Atlántica (“desde Vancouver a Vladivostok”). Medvedev proponía convocar una Cumbre Europea (de los 56 Estados pertenecientes a la OSCE) para iniciar el proceso de redacción de dicho Tratado.

El objetivo era, según el presidente ruso, establecer en Europa un nuevo sistema de seguridad colectiva que eliminara lo que –desde la perspectiva rusa– eran las “nuevas líneas divisorias” que se habían creado en el continente como consecuencia de la ampliación de la OTAN y el “avance de las infraestructuras aliadas” hacia las fronteras de Rusia. En el nuevo tratado se recogerían de forma “jurídicamente vinculante” los principios y compromisos políticos enunciados en el Acta Fundacional de 1997 y el documento de Roma de 2002.

El 29 de noviembre de 2009, Rusia hacía público un proyecto de “Tratado sobre la Seguridad Europea”, en el que se proponía la creación de unos mecanismos de consulta que todo Estado parte tendría derecho a utilizar cuando considerara que sus intereses de seguridad pudieran verse afectados. Los signatarios se comprometerían a no utilizar la fuerza sin consultar con los demás estados y organizaciones partes en el mismo.²⁴

Los aliados Occidentales han aceptado debatir sobre la arquitectura de seguridad en Europa. Pero no consideran necesario plasmar los compromisos en un nuevo tratado ni crear instituciones o mecanismos nuevos. Pretenden centrar el debate solamente en el marco de la OSCE y no limitarlo a los aspectos militares (o *hard security*) como pretende Rusia sino incluir también en él los aspectos económicos (por ejemplo seguridad en los suministros energéticos) y humanos (respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales) de la seguridad.²⁵ En el Consejo Ministerial de la OSCE celebrado en Corfú en junio de 2009 se lanzó el llamado “Proceso de Corfú” en el que se debaten los tres aspectos relacionados con la seguridad. El resultado provisional de este proceso de reflexión será presentado en una Cumbre de la OSCE que se celebrará en Astana (Kazajistán) los días 1 y 2 de diciembre de 2010.

Moscú es bastante realista y sabe que sus propuestas no tienen grandes posibilidades de ser aceptadas pero consideran que ya han logrado un éxito parcial al suscitar un amplio

²⁴ En la reunión ministerial del COR de diciembre de 2009, el ministro de Asuntos Exteriores ruso Lavrov presentó una segunda propuesta de un acuerdo jurídicamente vinculante que rijan la relación entre los miembros del COR (es decir, entre Rusia y los 28) en materia de seguridad. Se confirma de esta forma el empeño ruso de no limitar el debate sobre seguridad europea a la OSCE, insistiendo en implicar a la OTAN.

²⁵ La UE ha identificado cuatro áreas prioritarias que han transmitido a la Presidencia en Ejercicio de la OSCE (Kazajistán): solución de conflictos, control de armamentos y medidas de confianza, dimensión humana y amenazas transnacionales. Por su parte, Rusia trata de reducir las expectativas de la Cumbre en relación con Transnistria (afirma que nada se puede lograr hasta las elecciones en Moldavia a finales de noviembre de 2010) y Georgia (sigue negándose a que la misión de la OSCE regrese a Osetia del Sur).

debate sobre la seguridad en Europa y el reconocimiento de que su situación es más compleja al no pertenecer ni a la Alianza ni a la UE. Los principales países Occidentales quieren estrechar las relaciones con Rusia en el ámbito de la seguridad y el presidente Medvedev ha sido invitado a participar en la Cumbre de la OTAN en Lisboa (19-20 de noviembre de 2010). En julio de 2010, la canciller alemana Angela Merkel presentó unas ideas a Medvedev en el sentido de que la UE apoyaría algunas de las propuestas rusas a cambio de que Moscú se comprometiera a avanzar claramente en la solución de los “conflictos prolongados”, comenzando por la retirada de las fuerzas rusas de Transnistria. Por su parte, el presidente francés Sarkozy invitó a Medvedev a celebrar una “reunión a tres” con la canciller alemana Angela Merkel en Deauville los días 18 y 19 de octubre de 2010, para hablar de estos temas. El embajador de EEUU en la OTAN, Ivo Daalder, ha recordado recientemente que Rusia, como Estado europeo, tiene derecho a incorporarse a la Alianza Atlántica, de conformidad con el Artículo 10 del Tratado de Washington y el Instituto para el Desarrollo Moderno de Moscú ha lanzado un debate sobre este tema, a pesar de que dicha incorporación es impensable en un futuro previsible.

Las relaciones con China

La relación con China ha ido adquiriendo una importancia fundamental para Rusia. Hoy día las relaciones entre los dos vecinos son muy buenas y la cooperación, sobre todo en el ámbito económico y energético, es muy importante.

Las relaciones entre Rusia y China no siempre han pasado por buenos momentos. De hecho, aunque Moscú no quiera reconocerlo, China es el país que plantea un desafío estratégico y de seguridad más importante para Rusia. La penetración de población china en las zonas adyacentes a su frontera norte –casi despobladas y poco desarrolladas– puede resultar imparable y el constante aumento de los ciudadanos de origen chino se advierte incluso en Moscú. Rusia trata de adaptarse a marchas forzadas al surgimiento de China como una potencia mundial de colosales proporciones. En los últimos 300 años, Rusia siempre disfrutó de una posición de preeminencia en relación con China. En 1990 el PIB de ambos países era aproximadamente igual en términos absolutos. Pero en 2010 el PIB de China es casi cuatro veces mayor que el ruso y el gran desequilibrio se ha producido en poco más de una década. Es evidente que esta enorme pujanza de China no dejará de tener repercusiones muy profundas sobre la propia Rusia.

Aunque tras su fundación en 1949 la República Popular China siguió en parte el modelo estalinista, los dos partidos comunistas comenzaron a distanciarse en la década de los 60. En 1968 y 1969 se produjeron enfrentamientos armados entre ambos países por disputas territoriales, tanto en Xinjiang como en la isla Damanski (isla Zhenbao en chino). Por ello ha sido una muestra del gran acercamiento reciente entre los dos países la firma el 21 de julio de 2008 de un acuerdo de delimitación de fronteras en virtud del cual Rusia

retrocedía a China dos islas en el río Amur, cerca de Khabárovsk (ocupadas por los soviéticos en 1929). Se trata, sin duda, de todo un símbolo del aumento del poder chino.

Rusia ha intentado en los últimos años un claro acercamiento a China, después de que Putin recuperara el “poder” del Estado ruso tras el fracaso de la *perestroika* de Gorbachev (modelo rechazado por Pekín con la represión de Tiananmen en 1998) y el caótico desmontaje de la economía comunista durante la presidencia de Yeltsin. En los últimos años los intercambios entre los dos países han crecido de forma espectacular y China ya es el segundo socio comercial de Rusia después de Alemania (los intercambios oscilan entre los 54.000 y los 56.000 millones de dólares). Rusia ha sido en ese período el mayor suministrador de armas de China, si bien el avance tecnológico chino hace ya a ese país menos dependiente de las exportaciones de armas rusas.

En el ámbito energético las posibilidades de cooperación entre los dos países son inmensas. En febrero de 2009 el Banco de Desarrollo Chino y las compañías rusas Rosneft y Transneft acordaron la concesión por el primero de un préstamo por importe de 25.000 millones de dólares para desarrollar nuevos campos petrolíferos en Siberia y construir un “ramal” del oleoducto Siberia Oriental-Océano Pacífico que une ambos países.²⁶ A partir de 2011 y hasta 2030 Rusia suministrará a China 20 millones de toneladas anuales de crudo a través de ese oleoducto.²⁷

La importancia que Moscú otorga a las relaciones con China lo demuestra el hecho de que el primer viaje al exterior de Dmitri Medvedev como jefe de Estado ruso (exceptuando Kazajistán) lo efectuó a Pekín en mayo de 2008 y el primer ministro Putin ha viajado varias veces en los últimos dos años a la capital china, la última en octubre de 2009 (durante el cual se firmaron acuerdos de colaboración por valor a 3.500 millones de dólares). Los presidentes Hu Jintao y Medvedev se han entrevistado cinco veces en el año 2010.

Los días 26 a 29 de septiembre de 2010, Medvedev realizó una importante visita a Pekín, durante la cual se firmaron 15 acuerdos bilaterales, de los cuales 12 eran sobre cooperación energética. Además de inaugurar el referido oleoducto entre Siberia Oriental y China, se firmaron importantes acuerdos en el terreno energético:

- Gazprom y la China National Petroleum Corporation (CNPC) firmaron un acuerdo que establece los principios básicos para una futura cooperación en el

²⁶ Este ramal, cuya construcción en el tramo ruso finalizó el 29 de agosto de 2010, comienza en la localidad rusa de Skovorodino y llega hasta la ciudad china de Daqing, en el noreste de la provincia de Heilongjiang.

²⁷ Pekín ha solicitado a Moscú incrementar los suministros hasta llegar a 30 millones de toneladas anuales, pero en la actualidad Rusia no está en condiciones de poder hacer frente a esta demanda desde sus campos petrolíferos de Siberia Oriental. Para Pekín este acuerdo tiene un carácter realmente estratégico en la medida en que se asegura un suministro de petróleo no dependiente de las rutas marítimas en las que la superioridad naval de EEUU es determinante. Moscú abre con este acuerdo un mercado alternativo a sus tradicionales ventas a Europa.

ámbito del gas. Aunque ambas partes siguen sin llegar a un compromiso sobre el precio del gas, se comprometieron a concluir, antes del 1 de julio de 2011, un acuerdo que identifique las distintas rutas de suministro, los volúmenes de gas a suministrar y el precio.

- El Ministerio de Energía ruso firmó con su homólogo chino un memorando sobre la cooperación en el ámbito del carbón. Pekín concederá a Moscú préstamos por valor de hasta 6.000 millones de dólares a cambio de suministros de carbón desde Siberia Oriental. Durante los próximos 25 años, China importará al menos 15 millones de toneladas anuales de carbón procedente de Rusia.²⁸
- En el ámbito de la energía nuclear, Rosatom y su contraparte china firmaron un acuerdo para la construcción de dos reactores más (cada uno con una capacidad de 1.060 MW) en la central nuclear de Tianwan. Las obras comenzarán en 2011 y siguen a la construcción de los dos primeros reactores en 2007.
- En el sector eléctrico, la corporación china Huadin firmó con la rusa TGK-2 un contrato por valor de 5.000 millones de dólares para la construcción en la ciudad rusa de Yaroslavl de un generador eléctrico de alta potencia de vapor con una capacidad de 490 MW.
- En el sector del aluminio, la compañía rusa RusAl y la china Norinco firmaron un acuerdo por el que la primera se compromete a exportar unos 2 millones de toneladas anuales de aluminio, valoradas en unos 4.000 millones de dólares, en tanto que la segunda realizará inversiones en las plantas de producción rusas.
- En el sector del automóvil, la rusa GAZ y la china FAW acordaron constituir una “unión temporal de empresas” (UTE) para establecer un centro de producción de camiones en la región de los Urales.

Sin duda, estos acuerdos tienen una dimensión estratégica. Rusia da pasos importantes para diversificar sus mercados de exportación de productos energéticos, reduciendo su dependencia de Europa y China refuerza su seguridad energética al garantizarse suministros procedentes de Rusia que no dependen para su transporte de las rutas marítimas, en las que los riesgos son crecientes. Ambos se han comprometido a esforzarse para que los intercambios lleguen hasta la cifra de 70.000 millones de dólares anuales. En el ámbito político China subraya su apoyo a la integridad territorial en el Cáucaso Norte y Rusia a la soberanía china sobre Taiwan, el Tíbet y el territorio autónomo de Xin Jiang. Por primera vez China se ha manifestado claramente a favor de la iniciativa rusa de establecer una nueva arquitectura de seguridad en el área Euro-Atlántica y han acordado

²⁸ El préstamo chino se utilizará para financiar proyectos de exploración, desarrollo de redes de transporte por carretera y ferrocarril en las regiones orientales de Rusia para el transporte de carbón y el suministro de equipos y maquinaria para la minería por parte de China, que también podría proporcionar mano de obra.

iniciar los trabajos para elaborar una “Arquitectura de Seguridad Asia-Pacífico” en la que (de interés para Pekín), se rechazarían las actuaciones que impliquen un “reforzamiento militar ofensivo”.

La colaboración sino-rusa se proyecta no solo en el ámbito bilateral sino también en lo referente a las principales cuestiones de la agenda internacional, como Irán, Afganistán, Corea del Norte y la arquitectura financiera internacional. Ambas potencias tratan de aproximar posiciones en el marco del CSNU, el G-20, el grupo BRIC y en organizaciones regionales como la OCS. Pero Pekín ha impedido hasta ahora que esta última organización adquiera una dimensión militar como pretendía Rusia, centrando su actividad principalmente en el ámbito económico y la utiliza como instrumento para incrementar su influencia en Asia Central. China está erigiéndose en un actor que compite con Rusia en la región de Asia Central (ha ofrecido préstamos a los países de la región por valor de 10.000 millones de dólares), tanto desde un punto de vista geoestratégico como del suministro de los recursos energéticos. Y no hay que olvidar que Pekín se ha negado a reconocer la independencia de Osetia del Sur y Abjasia, marcando una línea que han seguido los demás miembros centroasiáticos de la OCS.

Las relaciones con la UE

Desde la ampliación a 27, Rusia es el mayor vecino de la UE, con 2.200 kilómetros de frontera. Cinco Estados miembros de la Unión tienen frontera común con ella. Rusia se ha convertido en el primer suministrador energético de la UE; en 2007 suministró el 42% del gas, el 33% del petróleo y el 25% del carbón consumido por ésta. Por su parte, el 70% de las exportaciones de gas y petróleo de Rusia van a Europa. Más del 50% del comercio exterior ruso se realiza con la Unión y ya es el tercer socio comercial de la UE, tras EEUU y China. El volumen total de comercio en 2008 superó los 278.000 millones de euros. El 70% de la inversión directa extranjera en Rusia procede de la UE.

Las relaciones entre la UE y Rusia se rigen por el Acuerdo de Cooperación y Partenariado (ACP), firmado en 1994 y entrado en vigor en 1997, con una vigencia inicial de 10 años. Desde diciembre de 2007 está siendo prorrogado anualmente. Como consecuencia del retraso en la adhesión de Rusia a la OMC, en la Cumbre de San Petersburgo de mayo de 2003 ambas partes decidieron impulsar la cooperación en cuatro áreas denominadas “Los Cuatro Espacios Comunes”: (1) económico; (2) de libertad, seguridad y justicia; (3) de seguridad exterior; y (4) de investigación y educación, incluyendo aspectos culturales. En mayo de 2005 se aprobaron unas “Hojas de Ruta” para impulsar la acción en los cuatro Espacios Comunes.

El objetivo del “Espacio Económico” es la creación de un mercado entre la UE y Rusia abierto y la integración de las respectivas economías. En la Cumbre de Estocolmo de noviembre de 2009 se lanzó el llamado “Partenariado para la Modernización” cuyo fin es ayudar a Rusia a modernizar su estructura productiva y diversificar su economía,

haciéndola menos dependiente de la producción de hidrocarburos y minerales. La parte europea pone especial énfasis en las “instituciones”, en el sentido de que la modernización de la economía rusa deberá venir de la mano de las inversiones extranjeras y la transferencia de tecnología, pero ello requerirá un reforzamiento de la seguridad jurídica y de las garantías legales así como la eliminación de las barreras proteccionistas que impiden la creación de industrias competitivas internacionalmente. La UE cree que sería muy conveniente que Rusia se incorporase a la OMC y adoptase los estándares reconocidos internacionalmente (preferentemente que incorpore gran parte del “Acervo Comunitario”). Aunque esta iniciativa todavía está en sus estadios iniciales, puede llegar a tener una gran importancia en las relaciones entre Rusia y la UE, sobre todo si se plantea como una amplia cooperación para ayudar a reformar y modernizar las estructuras productivas e institucionales rusas y no se limita a intentar promover una simple transferencia de tecnología.

En el ámbito de la energía, debido a los contenciosos sobre el gas entre Rusia y Ucrania, los suministros por parte de Gazprom a los países europeos quedaron temporalmente interrumpidos en enero de 2006 y enero de 2009, causando graves daños a las industrias y a los consumidores de esos países. Como consecuencia, la reputación de Rusia como suministrador sufrió un grave daño y ha provocado que los países europeos traten de diversificar sus fuentes de suministro. Por otra parte, existe incertidumbre en materia de inversiones tras la renuncia rusa a aplicar la Carta de la Energía.

En el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, el aspecto más importante y sensible es el relativo a los movimientos de personas. Rusia considera humillante que sus ciudadanos tengan que obtener un visado para viajar a los países de la UE (Zona Schengen) y trata de lograr la eliminación de este requisito lo antes posible. Por parte de la UE, la opinión de los Estados miembros está dividida sobre este tema siendo los más favorables aquellos países que, como España, reciben un gran número de turistas rusos. Por parte europea se da prioridad a la readmisión por Rusia de inmigrantes ilegales y a la eliminación de trabas administrativas a la presencia y movimientos de sus ciudadanos en Rusia (requisito del registro, dificultades en la obtención de permisos de trabajo y residencia).²⁹

En lo referente a los Derechos Humanos, existe un diálogo (no fácil) entre Rusia y la UE. Rusia es el país miembro del Consejo de Europa (CE) contra el que más casos se presentan ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) –la mayoría de las veces en relación con actuaciones de las fuerzas del orden en la región del Cáucaso Norte–. Ha ratificado recientemente el Protocolo 14 al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), lo que ha permitido la entrada en vigor del mismo y la agilización en los procedimientos del referido Tribunal. Sin embargo, es el único Estado miembro del CE

²⁹ El 1 de junio de 2007 entraron en vigor los Acuerdos de Facilitación de Visados y de Readmisión entre Rusia y la UE. El primero está siendo objeto de revisión debido a algunos cambios en la normativa comunitaria y el segundo todavía no se ha aplicado plenamente porque Rusia está negociando los Protocolos Bilaterales de Aplicación con los estados miembros. España firmó su Protocolo Bilateral con Rusia en mayo de 2010.

que no ha ratificado el Protocolo nº 6 al CEDH sobre abolición de la pena de muerte, aunque desde hace mas de 15 años tiene establecida una moratoria en su aplicación.

En el Espacio Común de Seguridad Exterior, hay un amplio diálogo sobre los principales temas de la agenda internacional, aunque no siempre las posiciones son coincidentes. Más problemática es la relación en lo que se denomina *Common Neighbourhood*, es decir, los países que se encuentran situados entre Rusia y la UE. Moscú ve con gran recelo la iniciativa de la UE del llamado “Partenariado Oriental” que tiene por objeto ayudar a la estabilización política y económica y a la democratización de países como Ucrania, Georgia, Moldavia, Armenia y Azerbaiyán. Los rusos creen que la UE trata de inmiscuirse en su “patio trasero” y de impedir que Rusia ejerza su influencia mediante la integración económica (la UE está negociando acuerdos de libre comercio con algunos de esos países).³⁰

Otra área de interés es la cooperación en el ámbito de la gestión de crisis. La experiencia de colaboración es positiva pero Rusia quiere participar en las operaciones de gestión de crisis sobre una base de igualdad y codecisión. Por ello, ha propuesto la conclusión de un acuerdo-marco con la UE que recoja esos principios.³¹ Por su parte, la UE quiere preservar su autonomía en la dirección de este tipo de operaciones.

En el Espacio de Investigación y Educación, incluyendo Aspectos Culturales, la cooperación es intensa. Rusia es el país no miembro más activo dentro de los Programas Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico y ha expresado su deseo de participar en el 7º Programa Marco. En el ámbito de la educación, los objetivos de la cooperación con Rusia son, para la UE, facilitar la movilidad académica a través de la compatibilidad de títulos académicos, modernización de los programas educativos y el alineamiento progresivo de Rusia con el Proceso de Bolonia.

Negociación de un nuevo acuerdo UE-Rusia

En julio de 2008 se iniciaron las negociaciones para concluir un nuevo acuerdo que sustituya al ACP de 1997. La UE desea llegar a un acuerdo de carácter global que abarque todos los ámbitos de cooperación incluidos en los cuatro Espacios Comunes. En el terreno económico, el objetivo es el establecimiento de una zona de libre comercio ampliada que abarque sustancialmente todos los intercambios (de bienes, servicios y capitales) y cuente con un componente importante de convergencia normativa y de cooperación económica. Condición previa e indispensable para ello es el ingreso de Rusia en la OMC. A lo anterior

³⁰ Por ejemplo, Moscú acogió muy negativamente que la Comisión Europea convocara en marzo de 2009, sin contar con Rusia, una conferencia en la que se firmó una declaración conjunta entre Ucrania y tres IFIS (BEI, BERD y BIRD) sobre la reforma del sector ucraniano del gas.

³¹ Rusia ha participado (noviembre de 2008-febrero de 2009) en la operación militar de la Unión en Chad y República Centroafricana en donde aportó varios helicópteros y personal especializado. En aquella ocasión se firmó un acuerdo de participación *ad hoc* y ahora Moscú quiere que esta cuestión quede regulada de forma general. En la actualidad Rusia colabora estrechamente con la fuerza naval de la UE NAVFOR (operación Atalanta) desplegada en aguas del Índico para hacer frente a la piratería en las costas de Somalia.

se añadiría la cooperación en el sector de la energía, consagrandos en el acuerdo los principios de la Carta de la Energía y su Protocolo de Tránsito.

Por su parte, Rusia tiene un planteamiento mucho menos ambicioso, ya que propugna la negociación de un acuerdo-marco, complementado con acuerdos sectoriales en las áreas que más le interesan: movimiento de personas, lucha contra la delincuencia, cooperación tecnológica dentro del “Partenariado para la Modernización”, cooperación en el terreno de la seguridad y la gestión de crisis.

Se han celebrado ya 10 rondas negociadoras y, aunque se ha progresado en algunas áreas, la negociación de la parte económica no avanza debido a la incertidumbre sobre la adhesión de Rusia a la OMC y las consecuencias de la constitución de la Unión Aduanera entre Rusia, Bielorrusia y Kazajistán.

Otras áreas de relevancia para la política exterior de Rusia

El dossier nuclear iraní

La posición de Rusia en relación con el empeño del gobierno iraní de controlar el ciclo completo del combustible (lo que podría dar paso a la producción de armas nucleares) corre en paralelo con la evolución de las relaciones entre Moscú y Washington, especialmente tras la evolución positiva de estas relaciones con la llegada a la Casa Blanca del presidente Obama y la “reconfiguración” (*reset*) de las referidas relaciones. En aras de ese *reset*, Moscú (y muy en particular el presidente Medvedev), se han mostrado dispuestos a sacrificar en parte sus intereses económicos en Irán (centrados sobre todo en los suministros de armamento³² y la construcción de centrales nucleares) y sus relaciones políticas con Teherán. Hay que tener en cuenta que el acuerdo para la construcción de la central nuclear de Bushehr data de 1992, complementado por otro de 1995. La central debía de haber entrado en servicio en 2007 pero su puesta en marcha (incluyendo la carga del combustible en el reactor) solo se ha producido el 21 de agosto de 2010.

Además, los rusos están molestos con Teherán por el rechazo iraní a la oferta presentada en Ginebra en octubre de 2009 por el grupo UE3+3 de envío por parte de Irán a Rusia y Francia, para su enriquecimiento, uranio poco enriquecido con destino al reactor experimental de Teherán.³³ A esta negativa se ha unido la orden dada por Ahmadineyad de producir uranio enriquecido al 20% para dicho reactor y la central de Natanz.

³² En 2006-2007, Rusia entregó a Irán el sistema de armas TOR-M1, de misiles tierra-aire, para la defensa contra misiles de crucero y municiones de precisión y firmó un contrato para el suministro del sistema de defensa tierra-aire S-300.

³³ En ese sentido la “Declaración Conjunta de Irán, Brasil y Turquía” de 17 de mayo de 2010, en la que se expresa el acuerdo para que Teherán envíe a Turquía 1.200 kg de uranio poco enriquecido y el suministro a Irán de 120 kg de uranio enriquecido para el reactor experimental de Teherán, fue acogida en Moscú con reservas, alegando que necesitaba obtener más datos sobre este acuerdo aunque podía constituir una medida de confianza útil. Los Occidentales consideran que esta declaración es una estratagema más de Irán para ganar tiempo y dividir a la comunidad internacional, ya que el gobierno iraní continúa las actividades de enriquecimiento en Natanz, construye un reactor de agua pesada en Arak, trató de ocultar la planta de

Por todo ello, Rusia apoyó la aprobación por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 9 de junio de 2010 de una resolución que impone nuevas sanciones a Irán. El 23 de septiembre de 2010 el presidente Medvedev firmó un decreto por el que se ponen en marcha las sanciones aprobadas por Naciones Unidas (centradas en la prohibición de entrada y la prestación de servicios financieros y técnicos conectados con el sector nuclear iraní) y además se suspende la entrega a Irán de Misiles S-300, de otros sistemas de defensa aérea, aviones de combate, vehículos blindados, helicópteros y naves de guerra. Medvedev contradecía así las afirmaciones del propio ministro de Asuntos Exteriores Sergei Lavrov y altos mandos militares que afirmaban que el sistema S-300, por su carácter puramente defensivo, no estaba incluido en las sanciones aprobadas por el Consejo de Seguridad (por tanto, el decreto de Medvedev parece ir más allá de lo establecido es la referida resolución).³⁴

La reacción del gobierno iraní ha sido muy dura, acusando a los rusos de ruptura e incumplimiento de contrato y amenazándoles con llevar el caso ante un tribunal arbitral. En Moscú se teme que el vacío dejado por Rusia como suministrador de armamento a Irán sea llenado por China. Por otro lado, los rusos han manifestado su profundo malestar por el hecho de que EEUU y la UE hayan decidido unilateralmente adoptar medidas contra Irán que van más allá de las aprobadas por el Consejo de Seguridad.

El Proceso de paz en Oriente Medio

Moscú se ha mostrado muy activo en este tema, deseoso de impulsar el proceso y de volver a recuperar influencia en la región. El 19 de marzo de 2010, a iniciativa de Rusia, se celebró en Moscú una reunión del Cuarteto en la que se instó a las partes a retomar las negociaciones, primero indirectas y, cuanto antes, directas, para abordar todos los temas que afecten al proceso. El comunicado se expresó en términos muy duros sobre la actividad de Israel de expansión de los asentamientos. Moscú ha tratado en los últimos meses de mantener contactos con todas las partes y ha sido el único miembro del Cuarteto que se ha reunido con representantes de Hamás, ya que los rusos consideran necesario incluir en el proceso a todas las partes implicadas.

Rusia mantiene abierta la oferta de celebrar en Moscú una Conferencia Internacional sobre Oriente Medio con participación de todas las partes implicadas pero considera que es todavía pronto para pensar en una fecha. Los rusos son pesimistas sobre las posibilidades de convocarla a medio plazo, al menos hasta que se hayan consolidado las conversaciones directas y se haya producido un avance significativo en las mismas, lo que no aparece probable después de que el gobierno israelí rehusara prorrogar la moratoria

enriquecimiento de Qom y no da respuesta a las peticiones de los inspectores del OIEA.

³⁴ Los rusos han “compensado” la suspensión de la entrega de los S-300 a Irán con la venta a Siria de misiles de crucero para defensa naval P-800 Yakhont. El coste para Moscú de la suspensión del contrato con Irán podría ascender a 1.000 millones de dólares, a los que se añadirían los daños y perjuicios que determinara un tribunal arbitral.

en la construcción de asentamientos, lo que provocado la interrupción indefinida de las negociaciones.

Afganistán

Rusia sigue con mucha atención la situación en Afganistán, país que considera dentro de su esfera de intereses vitales (extremismo islámico, terrorismo, narcotráfico y proximidad a las zonas productoras de hidrocarburos como Irán, Golfo Pérsico, Asia Central y Mar Caspio).

La posición de Moscú con respecto a la operación de la OTAN en ese país (ISAF) y de la coalición internacional liderada por EEUU es ambivalente: por un lado la apoya y desea que tenga éxito en controlar a los talibán pero, por otro, se muestra crítica con la actuación aliada fuera del escenario europeo. Recela, además, de la presencia de grandes contingentes militares norteamericanos y el uso de bases por los aliados Occidentales en Asia Central, pues teme que ello lleve a un aumento de la penetración de occidente en un área que siempre ha considerado de su influencia exclusiva. Piensa, además, que la operación militar Occidental podría tener repercusiones negativas sobre la estabilidad regional, sobre todo sobre Pakistán y se muestra escéptico sobre la capacidad de supervivencia del régimen presidido por Karzai.

Moscú cree que la OTAN y EEUU podrían fracasar en Afganistán (como antes lo hicieron el Reino Unido y la URSS) y que eso redundará en desprestigio de la organización y en división entre los aliados. Sabe que la OTAN está sufriendo en Afganistán un gran desgaste y que hay un profundo cansancio y un creciente deseo de retirada por parte de un buen número de aliados.

A pesar de todo, Rusia apoya la actuación de ISAF y de la coalición internacional en la operación de estabilización de Afganistán y ha firmado acuerdos de tránsito por su territorio de equipos militares y personal con algunos países aliados (Alemania, Francia, España y EEUU) y de material no letal con la propia OTAN.

A Rusia le preocupa especialmente el creciente tráfico de heroína procedente de Afganistán y está molesta por lo que considera falta de atención por parte de la OTAN a ese tema. Alega que dicho tráfico tiene a Rusia como principal mercado, lo que provoca más de 3.000 muertes al año por drogadicción. Moscú ha intentado involucrar a organizaciones regionales (OCS, OTSC) para promover la cooperación internacional contra el narcotráfico y ha propugnado reiteradamente sin éxito una colaboración OTAN-OTSC en materia de lucha contra el narcotráfico.

Latinoamérica

Durante la Guerra Fría, América Latina fue un objetivo importante en la política exterior de la URSS, que trataba de contrarrestar la influencia de EEUU en la región y de apoyar a los regímenes ideológicamente afines, como los de Cuba y Nicaragua, además de los

movimientos guerrilleros y partidos izquierdistas en el continente. Tras el colapso de la URSS, la presencia rusa se redujo de forma muy significativa debido a los problemas políticos y económicos internos. Rusia dejó de apoyar económicamente a países como Cuba, lo que dio lugar a un gran deterioro de las relaciones bilaterales.

La recuperación de Rusia como potencia con aspiraciones globales como consecuencia de los enormes ingresos por exportaciones de hidrocarburos ha vuelto a “colocar a Moscú en el mapa” de la región latinoamericana. Esto se ha traducido en una intensificación de los intercambios de visitas al más alto nivel: el presidente Medvedev, el primer ministro Putin, el ministro de Asuntos Exteriores Lavrov y el vice-primer ministro Sechin han visitado la mayoría de los países de la región y los presidentes de Venezuela (el presidente Hugo Chávez ha visitado Rusia nueve veces, la última en octubre de 2010), Cuba, Argentina, Nicaragua, Bolivia, Brasil, Guatemala y Ecuador han efectuado visitas oficiales a Rusia en los últimos años. Moscú ha vendido a Venezuela armamento por valor de 4.400 millones de dólares³⁵ y le ha facilitado un crédito de 2.200 millones de dólares para nuevas operaciones de compra de material bélico.³⁶ Chávez se ha convertido en uno de los principales clientes de la industria de armamento rusa y otros países de la región han comenzado también a convertirse en clientes suyos.

El vice-primer ministro ruso Sechin ha visitado Venezuela, Cuba y Nicaragua para incrementar las relaciones económicas con esos países, incluyendo la exploración y producción de gas y petróleo (entre los que destacan los acuerdos entre PDVSA y las rusas Gazprom, Rosneft, Lukoil, TNK-BP y Surgutneftegaz). Gazprom ha firmado un acuerdo para exploración de gas en Bolivia con la compañía boliviana YPFB y la francesa Total, y el gobierno boliviano va a adquirir cinco helicópteros de transporte militar a Rusia (con un crédito ruso de 150 millones de dólares). Los intercambios comerciales entre Rusia y Latinoamérica se han multiplicado por cinco en los últimos 15 años, pasando de unos 3.000 millones de dólares en 1995 a 15.000 millones en 2008, si bien la región apenas representa el 3% del comercio exterior ruso. Rusia ha intentado encontrar el apoyo de los países de la región (sobre todo Bolivia y Venezuela) en sus esfuerzos por constituir una “OPEP del Gas” a partir del Foro de Países Exportadores de Gas y el reconocimiento de Abjasia y Osetia del Sur como Estados independientes. Este reconocimiento solo lo han hecho hasta ahora Nicaragua y Venezuela en la región. La penetración trata de aprovechar la simpatía que suscita Rusia, como heredera de la Unión Soviética y rival de EEUU, en algunos países de la región, especialmente en los integrantes de la “Alianza Bolivariana para las Américas” (ALBA).

Con esta política Moscú trata además de enviar un mensaje a Washington para advertirle de que ciertas acciones en la “zona de influencia” de Rusia (Europa Oriental, Cáucaso y Asia Central) no deben traspasar ciertos límites.

³⁵ Aviones de combate Sukhoi, helicópteros Mi-17 y fusiles de asalto AK-103.

³⁶ Para la venta de sistemas de defensa aérea S-300, helicópteros de transporte, carros de combate T-72 y aviones SU-35.

Relaciones con los BRIC

Rusia presta creciente atención a la coordinación política y económica en el marco del grupo BRIC, que reúne a las cuatro principales economías emergentes del planeta (Brasil, Rusia, la India y China). Juntos representan el 26% del territorio continental del globo, el 42% de la población mundial y el 14,6% del PIB mundial. Los BRIC tratan de erigirse en cierto modo en una alternativa al G-7. Los días 15 y 16 de abril de 2010 se celebró en Brasil la segunda reunión cumbre del grupo. La primera se había celebrado en Rusia (Ekaterimburgo) el 16 de junio de 2009 y la próxima se celebrará en China en 2011.

La importancia de este grupo, como ha señalado Zhang Youwen, director del Instituto de Economía Mundial de la Academia de Ciencias Sociales de Shanghai, es evidente si se tiene en cuenta el crecimiento medio de sus economías entre 1999 y 2008: Brasil un 3,3%, Rusia un 6,99%, la India un 7,22% y China un 9,75%. Estos porcentajes deben compararse con el 2,8% de EEUU y el crecimiento medio mundial del 3%.³⁷

Lo que busca principalmente este grupo de países es que se efectúen reformas en las instituciones de Bretón Woods (FMI y Banco Mundial) para corregir su actual sistema de reparto de los votos en favor de los mismos BRIC y de los países en desarrollo. También solicitan que los puestos de mayor responsabilidad en estas instituciones sean cubiertos de manera abierta, sobre la base de su capacidad profesional y no por su nacionalidad.

El grupo BRIC intenta promover además un nuevo mecanismo de pagos internacionales que reduzca el papel del dólar en las transacciones, pero no ha podido avanzar mucho hasta ahora en ese terreno. Tampoco lo ha logrado en la creación de un mecanismo de pagos en monedas locales para el comercio entre los cuatro países, para evitar el uso del dólar. En el ámbito comercial, los BRIC han hecho fe de liberalismo, defensa del sistema multilateral de comercio y condenado el proteccionismo. Palabras contradichas por los hechos, ya que los cuatro países siguen manteniendo unas políticas claramente proteccionistas. Por otra parte, las coincidencias son menores en el ámbito político e incluso hay posiciones claramente divergentes entre ellos, como las relativas a la reforma del CSNU o las sanciones a Irán.

Parece probable que el Grupo BRIC irá adquiriendo cada vez más peso en los foros e instituciones económicos mundiales en los próximos años y podría también aumentar su cohesión y concertación en el terreno político. Rusia ha jugado un papel relevante en la constitución e impulso de este nuevo “club”.

La India

³⁷ En la reunión del 16 de abril de 2010 se incrementaron las participaciones de los países emergentes en el FMI y el Banco Mundial. Actualmente el reparto de cuotas o derechos de voto en el FMI es el siguiente: EEUU 16,47%, Japón 6,01%, Alemania 5,87%, Francia 4,85%, Reino Unido 4,85%, China 3,65%, Italia 3,19%, Canadá 2,88%, Rusia 2,69%, Países Bajos 2,34%, Bélgica 2,08%, India 1,88%, México 1,43%, España 1,38% y Brasil 1,38 (véase <http://IMF.org/external/np/sec/memdir/members/htm>).

Las relaciones ruso-indias han tenido una dimensión histórica, por la estrecha colaboración entre ambos países desde la independencia de la India en 1947 y el interés del Pandit Nehru por el sistema de planificación soviético. Durante la Guerra Fría, Nueva Delhi se apoyó en el veto soviético en el CSNU en relación con sus disputas territoriales con Pakistán. Tradicionalmente Rusia ha sido el principal suministrador de armamento y de tecnología nuclear de la India, lo que ha tenido importancia geoestratégica por la rivalidad de este país con Pakistán y China.

En marzo de 2010 Putin visitó Nueva Delhi procediendo a firmar una serie de acuerdos de gran calado. Rosatom construirá dos nuevos reactores de 1.000 MW cada uno para la central de Kudankulan (estado meridional de Tamil Nadu), con opción a otros dos bloques, la posible construcción de hasta 12 reactores más y una planta de producción de combustible nuclear. También se ha reanudado el comercio de armas con acuerdos de modernización del portaaviones Almirante Gorshakov, suministro de 29 aviones de combate Mig-29 (versión naval) y posible venta de nuevos Mig-35. Se va a impulsar la cooperación tecnológica: Roskosmos va a construir dos aeronaves espaciales que entregará en 2013 a la India y ésta colaborará con el sistema ruso de navegación por satélite Glonass.

Japón

Las relaciones ruso-japonesas no son fáciles. A la rivalidad histórica se une la reivindicación permanente por Japón de las islas Kuriles (o “Territorios del Norte”, como las denominan los japoneses), contencioso en el que Rusia no quiere avanzar y que suscita frecuentes roces por razón de la pesca.³⁸ El contencioso –y la consiguiente ausencia de un tratado de paz entre los dos países– condiciona las relaciones bilaterales e impide una mayor proyección económica y tecnológica de Japón en Rusia.

El tema ha vuelto a ponerse de actualidad recientemente a raíz de la visita del presidente Medvedev a Pekín, que se ha celebrado pocas semanas después de que se produjera un grave incidente entre China y Japón en aguas próximas a las islas Senkaku (llamadas islas Diayeo por los chinos), en el Mar del Sur de China. El hecho de que Rusia pareciera favorecer en este tema la posición china y que los presidentes chino y ruso firmaran durante la reciente visita de éste a Pekín una declaración en conmemoración del 65 aniversario del final de la II Guerra Mundial, han molestado mucho al gobierno japonés. A ello se unió el proyecto (finalmente no llevado a cabo) del presidente Medvedev de efectuar una escala en las Kuriles a su regreso de Pekín.

A pesar de ello los intercambios económicos son importantes. En 2008 entró en producción el proyecto Sajalín II en la isla del mismo nombre para la exportación de gas

³⁸ Moscú pensaba que el nuevo primer ministro japonés, Yukio Hatoyama (y su sucesor en el cargo, Naoto Kan), al pertenecer a un partido (el Partido Democrático de Japón) distinto del que ha estado ininterrumpidamente en el poder desde 1945 (el PLD), iba a adoptar una posición más flexible sobre el tema pero no ha sido así.

licuado a Japón y Corea del Sur. En el proyecto participaban las compañías japonesas Mitsubishi y Mitsui con una 22,5% entre las dos. En 2007 las compañías japonesas y la Royal Dutch Shell se vieron obligadas, ante la presión del gobierno ruso, a ceder a Gazprom la mayoría del capital en Sajalín II. Empresas japonesas como Toyota han establecido plantas de montaje en Rusia. Pero en octubre de 2009 el primer ministro Putin ordenó un fuerte incremento de aranceles a la importación de automóviles usados, lo que causó grave perjuicio a los exportadores japoneses que vendían muchos vehículos en la parte oriental de Siberia.

La política multilateral

No resulta posible en este trabajo dar una visión amplia de la posición de Rusia en las distintas instancias multilaterales. Como ya se ha señalado Moscú busca –con éxito desigual– promover procesos de integración tanto políticos como económicos en el ámbito regional (el espacio post-soviético). Moscú considera que, en la solución de conflictos internacionales, es preciso hoy día utilizar al máximo la capacidad de organizaciones regionales bajo el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, incluyendo los centros regionales de Naciones Unidas para la diplomacia preventiva, y evitar duplicidad de esfuerzos. En ese sentido, Rusia desea reforzar la cooperación entre Naciones Unidas, la OTSC y la OCS. Afirma que este debe ser uno de los elementos más destacados de la reforma de Naciones Unidas, al reforzar la dimensión regional de la gobernanza global.

También se muestra partidaria de revitalizar el Comité del Estado Mayor Militar y combinar las acciones *peacekeeping* y las de *peacebuilding*, reforzando las capacidades de la Comisión correspondiente. Actualmente Rusia tiene fuerzas que operan en el marco de operaciones de paz de Naciones Unidas en Oriente Medio, en varias partes de África, en Kosovo, Timor Oriental y Haití.

Rusia es favorable a una reforma de Naciones Unidas que haga más efectiva la labor de esta organización, le permita hacer frente a sus nuevos retos y desafíos, aumente su eficacia y representatividad y refuerce su papel central. Aunque no rechaza la posibilidad de ampliar el número de miembros del Consejo de Seguridad (en ese sentido, Moscú está dispuesto a llegar a compromisos para acelerar la reforma de dicho Consejo), se opone a toda modificación que pueda disminuir la autoridad primordial del Consejo de Seguridad en materia de paz y seguridad internacional y el papel de los miembros permanentes de dicho Consejo en ese ámbito, asunto que Moscú considera intocable.

Según expuso el ministro de Asuntos Exteriores ruso Sergei Lavrov en la 65 sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre pasado, las prioridades de Rusia en el ámbito multilateral se centran en los siguientes puntos: (a) hacer frente a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales en las áreas del desarme y la no-proliferación; (b) la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado; (c) la solución de

conflictos regionales; y (d) la superación de los efectos de la crisis económica y financiera internacional y asegurar el crecimiento sostenible y el cambio climático. En lo referente a Irán, Moscú insiste en que las sanciones no tienen un carácter punitivo ni deben afectar a la población en su conjunto sino que su objetivo es convencer al gobierno iraní de la necesidad de volver a la mesa de negociaciones y de cooperar con el OIEA. En lo referente a la lucha contra la piratería en el Índico, Rusia es partidaria de constituir un tribunal *ad hoc* internacional para juzgar este tipo de delitos.

Rusia apoya la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a solo cinco años de la fecha-objetivo marcada. Moscú destaca que en los últimos años Rusia ha incrementado su ayuda al desarrollo, que en 2009 alcanzó los 800 millones de dólares y se ha centrado en los países de la CEI. También apoya las actuaciones en materia de ayuda humanitaria, seguridad alimentaria y en los casos de catástrofes naturales.³⁹

En el terreno del desarme, Rusia ha participado activamente en la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación (TNP), celebrada en Nueva York en mayo de 2010, en la que se aprobó un Plan de Acción con 64 actuaciones concretas en los tres pilares del TNP (desarme, no proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear). Moscú quiere potenciar la cooperación en el terreno de la energía nuclear, área en la que posee una buena capacidad tecnológica, por lo que trata de convertirse en uno de los principales exportadores de esta tecnología nuclear. Rusia ha promovido la creación de un centro internacional para el enriquecimiento de uranio, bajo supervisión del OIEA, ubicado en el territorio ruso. Es además uno de los impulsores de la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear. Apoya firmemente el comienzo de las negociaciones para la conclusión de un Tratado verificable de Prohibición de Material Fisible para armas nucleares.

Moscú ha apoyado también la creación de la nueva entidad de género “ONU Mujer”, que consolida los mandatos de las distintas entidades existentes (empezará a funcionar en enero de 2011 y tendrá a su frente a la ex presidenta de Chile, Michelle Bachelet). Finalmente, Rusia es uno de los países activos en el ámbito del llamado diálogo entre civilizaciones y es miembro del Grupo de Amigos de la “Alianza de Civilizaciones”.

El pasado 5 de octubre Rusia participó por primera vez en el Foro Asia-Europa (ASEM) como nuevo miembro del mismo. A esta reunión asistió el ministro de Asuntos Exteriores Sergei Lavrov. El ministro destacó en la reunión la importancia de establecer nuevas reglas para la cooperación energética y propuso crear un nuevo fondo de seguro para riesgos medioambientales. Insistió además en la propuesta de crear un Tribunal Internacional para el Delito de Piratería.

³⁹ Durante los graves incendios sufridos por Rusia en julio-agosto de 2010, los rusos recibieron ayuda de 14 países en forma de aviones cisterna, equipos de extinción de incendios y personal especializado en la materia, además de ayuda humanitaria para las poblaciones afectadas.

Conclusión

A lo largo de este trabajo han quedado marcados con perfiles suficientemente destacados cuáles son los elementos principales de la política exterior de Rusia. Moscú quiere volver a ser uno de los principales actores en el contexto político mundial, lo que sin duda le corresponde por razones históricas, geográficas, económicas, militares y culturales. Pero tras más de ocho años de fuerte crecimiento económico, la grave crisis del bienio 2008-2009 ha puesto de manifiesto las limitaciones con que se encuentra Rusia para preservar ese estatus, debido fundamentalmente a las carencias sociales, económicas e institucionales internas.

El presidente Medvedev ha querido movilizar a los ciudadanos y fuerzas sociales en un esfuerzo de renovación (*obnovlenie*) con el fin de modernizar el país no solo en el ámbito económico y tecnológico sino también institucional. Consciente de la necesidad de contar con la colaboración de otros países en ese esfuerzo Medvedev ha dado un giro, si no en el fondo, al menos sí en la forma de plantear la política exterior rusa para hacerla más amable y menos basada en la confrontación, en particular con occidente, como ocurrió en la segunda etapa presidencial de Putin.

El aspecto más destacado de esta nueva política ha sido el replanteamiento (*reset*) de las relaciones con el viejo adversario, EEUU. Medvedev ha admitido que Occidente tiene que ser el socio privilegiado en ese esfuerzo de modernización no solo por su posible aportación de capitales, inversiones y tecnología sino porque representa el modelo y el sistema de valores que él considera más adecuado para Rusia. Ese nuevo planteamiento ha coincidido con la llegada a la Casa Blanca de un nuevo presidente que está de acuerdo con Medvedev en la necesidad de proceder a profundas reformas internas y de buscar soluciones a los problemas globales no de forma unilateral sino en cooperación con los demás países y principales organizaciones internacionales. Entre ambos mandatarios se ha establecido una excelente relación personal, aspecto éste que tiene sin duda gran importancia en las relaciones bilaterales.

Medvedev ha logrado con ese nuevo estilo lo que su predecesor no consiguió: que Washington tome en cuenta las preocupaciones y los intereses rusos en cuestiones como la ampliación de la OTAN, la defensa contra misiles, la adhesión rusa a la OMC y el hecho de que Rusia debe jugar un papel relevante en el espacio post-soviético. Por su parte, Moscú ha mostrado su voluntad de diálogo y colaboración con occidente en temas clave como son Afganistán, Oriente Medio y el programa nuclear de Irán.

Rusia sigue considerando el espacio post-soviético como su patio trasero, en el que quiere pisar fuerte. Su intervención armada contra Georgia en agosto de 2008 fue un mensaje claro a todos los países del Cáucaso y Asia Central de que no está dispuesta a aceptar que se salgan de su órbita ni que se produzcan nuevas “revoluciones naranja”. Rusia trata, por otra parte, de mantener un control casi monopolístico sobre los recursos energéticos del

Mar Caspio y Asia Central y va a hacer todo lo posible para que no vuelvan a realizarse proyectos que rompen ese monopolio como han sido el oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan y el gasoducto Bakú-Tiflis-Erzurum. El proyecto Nabucco nunca verá la luz si Rusia puede evitarlo.

Moscú no tiene especial prisa en resolver los llamados “conflictos prolongados” (Transnistria, Nagorno-Karabaj, Osetia del Sur y Abjasia) porque le sirven para mantener influencia y capacidad de presión en la zona. La elección de Yanúkovich como presidente de Ucrania y la difícil situación económica por la que atraviesa ese país ofrece a Moscú la oportunidad de recuperar el terreno perdido con la “revolución naranja” de 2004. La relación con Ucrania tiene una importancia estratégica y sentimental enorme para Rusia.

Si excluimos el espacio post-soviético, Europa es el área de interés geopolítico primordial para Rusia. En ese sentido, Rusia sigue siendo plenamente una “potencia europea”. Moscú trata de aprovechar la menor prioridad que Washington otorga a Europa y el momento de debilidad e introspección en la UE para ganar posiciones en el plano económico y político. Su propuesta sobre la revisión de la arquitectura de seguridad en Europa parece responder en parte a esa percepción.

Rusia no considera todavía que la UE esté lo suficientemente madura como para convertirse en un interlocutor indispensable sobre los principales temas de la agenda internacional, porque la considera “débil” y poco operativa. Prefiere por ello relacionarse directamente con los países europeos más importantes y en ese sentido tiene especial significación su relación con Alemania (y en menor medida con Francia o Italia) y, más recientemente, su inicio de “reconciliación” con Polonia aprovechando los dramáticos acontecimientos ocurridos en el aniversario de la matanza de Katyn (esta aproximación entre Moscú y Varsovia puede tener además efectos positivos en las relaciones entre Rusia y la UE).⁴⁰

Pero la realidad es que la relación con la UE es muy importante para Rusia y, por ello, Moscú debería prestar mucha más atención a la conclusión de un nuevo acuerdo con la Unión que regule las relaciones para las próximas décadas. El acuerdo debería prever el establecimiento a medio plazo de una zona de libre comercio ampliada entre la UE y Rusia, una vez que ésta haya ingresado en la OMC y en la OCDE, la cooperación en los terrenos tecnológico y energético, la intensificación de los intercambios académicos y la supresión del requisito de los visados para las estancias temporales, lo que facilitaría mucho los contactos entre personas, clave para dar a la relación la dimensión humana que debe ser un elemento central de esas relaciones. Para la UE, la construcción de una relación realmente estratégica con Rusia debe ser una de las máximas prioridades, por más que la tarea no sea fácil ni sencilla.

⁴⁰ También es destacable el acuerdo a que han llegado Moscú y Oslo sobre la delimitación de las respectivas zonas en el Mar de Barents.

En cuanto a China, el otro gran actor en ese reparto “westfaliano” del poder en el contexto global, Moscú ha intentado construir una relación realmente estratégica para diversificar sus relaciones económicas y energéticas y neutralizar el latente riesgo que para su seguridad representa su poderoso vecino asiático. Los resultados han sido importantes en lo económico (China ya es una fuente destacada de capital para Rusia, sobre todo en el terreno energético) pero no tanto en lo político porque China prefiere mantener una posición independiente y discutir los grandes temas bilateralmente con la gran potencia norteamericana. Por otra parte, el rápido ascenso de China como superpotencia económica y política plantea un desafío estratégico de primer orden para Rusia. Como ha escrito Dmitri Trenin, “un desafío clave para Rusia será aprender a vivir con la vecina China que va a ser cada vez más fuerte, dinámica, auto afirmativa (*assertive*) y crecientemente avanzada”.

Rusia trata de jugar todas sus bazas. A la vez que mejora sus relaciones con Occidente, al que admite como principal socio para su modernización, trata de acelerar la creación de un orden multipolar que responda a la percepción de un cierto declive de la superpotencia norteamericana. De ahí su esfuerzo para construir unas relaciones especiales (tanto en el plano bilateral como en el marco del grupo BRIC y en foros multilaterales) con las otras grandes potencias económicas como China, la India y Brasil y su renovada atención a Latinoamérica.

Rusia debe prestar más atención a la región de Asia Oriental y el Pacífico, que es la que está experimentando un crecimiento económico más potente en la actualidad. Parece evidente que sería bueno que hubiera un mayor equilibrio entre la Rusia europea y la Rusia asiática, especialmente la que se asoma al Pacífico. Se trata, por tanto, de un replanteamiento geoestratégico de gran calado para este país.

Last but not least, Rusia debe hacer un gran esfuerzo para dar solución a sus problemas internos, tanto económicos como sociales e institucionales que son el talón de Aquiles de esa nueva Rusia que pretende jugar un papel clave en el orden internacional.

Manuel de la Cámara
Diplomático

Bibliografía

Beneyto, José María, y Charles Powell (dirs.) (2009), *Unión Europea y Rusia ¿Competencia o Cooperación?*, Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU y Real Instituto Elcano.

Cámara, Manuel de la (2007), "Las Relaciones entre EEUU y Rusia", *UNISCI Discussion Papers*, nº 15, octubre.

Cámara, Manuel de la (2008), "Las Relaciones entre la Unión Europea y Rusia", *UNISCI Discussion Papers*, nº 16, enero.

Cámara, Manuel de la (2009), "European Security and EU-Russia Relations", ARI nº 76/2009, Real Instituto Elcano.

Delyagin, Mikhail (2006), "Assessing Russia's Energy Doctrine", *Russia in Global Affairs*, octubre-diciembre.

Felgenhauer, Pavel (2007), "The Tactics and the Strategic Goals on Russia's Stand on the Independence of Kosovo", ARI nº 125/2007, Real Instituto Elcano.

Hansen, Fleming Splidsboel (2004), "In the Transatlantic Gap. Between the Modern and the Postmodern", *Russia in Global Affairs*, octubre-diciembre.

IMEMO (2010), "Russia: Arms Control, Disarmament and International Security", IMEMO Supplement to the Russian edition of the *SIPRI Yearbook 2009*, Russian Academy of Sciences, Institute of World Economy and International Relations (IMEMO), Moscow.

Koleroov, Modest (2006), "What We Know about Post-Soviet Countries", *Russia in Global Affairs*, octubre-diciembre.

Levgold, Robert (2006), "US-Russia Relations: An American Perspective", *Russia in Global Affairs*, octubre-diciembre.

Milov, Vladímir (2006), "Neo-con Plans and the Sober Reality", *Russia in Global Affairs*, octubre-diciembre.

Milov, Vladímir (2007), "Nabucco. European Energy Supply Diversification and Russia", FT Gas for Europe Conference, Institute of Energy Policy, Budapest, 14/IX/2007.

Oreshenkov, Yevgeny (2009), "Once Again about a New Entente", *Russia in Global Affairs*, octubre-diciembre.

Sánchez Andrés, Antonio (2007), "La interdependencia energética ruso-europea", Documento de Trabajo nº 25/2007, Real Instituto Elcano.

Tolipov, Farkhod (2006), "The Strategic Dilemma of Central Asia", *Russia in Global Affairs*, octubre-diciembre.