



MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN

113

**INFLUENCIA DE LA NUEVA RUSIA
EN EL ACTUAL
SISTEMA DE SEGURIDAD**

ABSTRACT

IN ENGLISH





MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN

113

**INFLUENCIA DE LA NUEVA RUSIA
EN EL ACTUAL
SISTEMA DE SEGURIDAD**

Enero, 2010

**INFLUENCIA DE LA NUEVA RUSIA
EN EL ACTUAL SISTEMA DE SEGURIDAD**

SUMARIO

Página

INTRODUCCIÓN	5
<i>Por Rafael Calduch Cervera</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
LAS RELACIONES DE RUSIA CON LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS.....	18
<i>Por Rafael Calduch Cervera</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
LAS RELACIONES ASIA-PACÍFICO.....	48
<i>Por José Antonio Cruz Moro</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
LA PROYECCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DE RUSIA	75
<i>Por Antonio Sánchez Andrés</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA RUSOS.....	111
<i>Por Julia Pulido Gragera</i>	
<i>Capítulo quinto</i>	
REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS DE LAS FUERZAS ARMADAS RUSAS	139
<i>Por Francisco J. Ruiz González</i>	
<i>Capítulo sexto</i>	
RUSIA COMO POTENCIA NUCLEAR.....	168
<i>Por Vicente Garrido Rebolledo</i>	
CONCLUSIONES	211
<i>Por Rafael Calduch Cervera</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	225
ABSTRACT	226

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por RAFAEL CALDUCH CERVERA

Las bases del poder de Rusia en el siglo XXI

Todo análisis estratégico de un país debe investigar los fundamentos que sustentan su poder (y su debilidad) interior y su capacidad de intervención en las relaciones internacionales. Esta afirmación resulta mucho más evidente si, como en este caso, el país que se estudia alcanza el rango de una potencia mundial con una decisiva capacidad nuclear que le ha permitido condicionar la evolución de la sociedad internacional durante la segunda mitad del siglo XX.

Contrariamente a la mayoría de los estudios sobre la antigua Unión Soviética y la actual Federación Rusa, el papel desempeñado por la economía, especialmente por sus recursos energéticos, y por el desarrollo científico y tecnológico nunca han constituido fuentes básicas del poder ruso.

Desde el punto de vista económico ni durante la etapa imperial ni, más tarde, en la etapa soviética, la economía rusa constituyó un medio de poder del Estado ni tampoco un instrumento eficaz de proyección hegemónica en el contexto internacional. En términos comparativos, la ayuda aportada por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a sus aliados durante la bipolaridad fue sustancialmente menor que la aportada por Estados Unidos.

Por otra parte, la organización del sistema de propiedad estatal y planificación centralizada de la etapa soviética fue notablemente menos eficiente que el modelo capitalista que pretendía sustituir y, a largo plazo, fue la principal causa de quiebra del propio régimen.

Análogamente, en el terreno científico y tecnológico la URSS logró desarrollar un modelo propio basado en una importante y bien planificada investigación básica especialmente orientada a promover una poderosa investigación aplicada con fines militares pero que, a diferencia de Estados Unidos, tuvo una escasa incidencia en la industria civil de bienes de equipo y de consumo.

El modelo soviético de investigación, desarrollo e innovación le garantizó, y todavía le garantiza, una amplia autonomía tecnológica e industrial en el ámbito militar pero ha dejado al nuevo Estado ruso absolutamente dependiente del desarrollo científico-tecnológico occidental para garantizar la creación y expansión de un tejido industrial capaz de garantizar el progreso social y económico del país. Probablemente el sector en el que se aprecia la obsolescencia de la tecnología rusa frente a la occidental sea, precisamente, el sector energético.

Podemos, por tanto, señalar como los principales fundamentos del poder de Rusia durante las próximas décadas los siguientes:

«La combinación de territorio y población; la centralización hegemónica del poder del Estado; la disponibilidad de un poder nuclear estratégico y el arraigo de la ideología nacionalista rusa.»

La combinación de territorio y población

Sin duda, uno de los fundamentos históricos del poder de Rusia durante los últimos 200 años, ha sido la constante expansión de su territorio hasta alcanzar una dimensión intercontinental. Naturalmente esta extensión territorial, repartida entre Europa y Asia, le confieren una excepcional posición geoestratégica pero también ha constituido uno de los decisivos retos en el proceso histórico de construcción del Estado ruso, obligado a controlar y defender la enorme extensión y diversidad de sus fronteras, así como a garantizar los transportes y las comunicaciones imprescindibles para dar cohesión política y económica a la sociedad⁽¹⁾.

Tanto la Rusia imperial como posteriormente la URSS y en nuestros días la Federación Rusa, fueron paulatinamente convirtiendo esa capacidad territorial en un instrumento de

¹ .- La actual Federación de Rusia cuenta con una extensión terrestre de 16.377.742 kms² junto con un área marítima de 720,500 kms² proyectados sobre el océano Ártico, el mar Báltico, el mar Negro, el mar Caspio y el océano Pacífico. Sus fronteras poseen una longitud de 20.241 kms y limitan con 14 países, siendo las más extensas las establecidas con Kazajstán (6.846 kms.), R.P. de China (3.645 kms) y Mongolia (3.441 kms.).

En cuanto a los transporte y comunicaciones cuenta con 87,157 kms. de líneas ferroviarias; 933,000 kms. de carreteras; 1.232 aeropuertos; 43,9 millones de líneas telefónicas; 170 millones de teléfonos móviles y 30 millones de usuarios de Internet.

Fuente: CIA.- *The World Factbook 2009.*

(<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html>)

protección estratégica frente a las agresiones de otras potencias y en fuente de su proyección como potencia mundial⁽²⁾.

Además de la dimensión estratégica del espacio ruso existe una no menos importante dimensión económica debida a los enormes recursos energéticos, de materias primas y de otros minerales esenciales para su propio desarrollo industrial, ya que gracias a estos recursos goza de un importante potencial de crecimiento económico endógeno y de una apreciable capacidad de expansión comercial.

No obstante, el potencial que ofrece el territorio ruso se encuentra hipotecado por su población, estimada en el año 2009 en 140 millones, menos de la mitad de la población norteamericana. La escasa población en relación con el territorio, lo que supone una densidad de 8,5 habitantes/kilómetros cuadrado, una tasa de crecimiento de su población negativa (-4,67⁰/100) acompañada con una históricamente arraigada concentración demográfica en la parte europea, generan una descompensación socio territorial que necesariamente seguirá condicionando estructural y funcionalmente la configuración del Estado ruso en las próximas décadas⁽³⁾. Este panorama se puede agravar a largo plazo si no se logran mejorar las condiciones socioeconómicas generales de la población que en la actualidad sólo permiten mantener una esperanza media de vida de 66 años.

Por otra parte, la composición étnica, lingüística y religiosa de la sociedad rusa es heterogénea. Aunque la mayoría son eslavos, predominando ampliamente los rusos con un 79,8%, existen también tártaros, un 3,8%, y numerosas minorías que alcanzan el 14,4% del total de la población. Esta diversidad étnica se corresponde con una pluralidad lingüística que sólo se mitiga con el mantenimiento del ruso como lengua oficial de todo el Estado.

Tampoco la heterogeneidad religiosa facilita el mantenimiento del orden de convivencia colectiva requerido para garantizar la estabilidad política y el desarrollo del país. Junto a la

².- La dimensión territorial de la antigua Unión Soviética por referencia a la de Estados Unidos, es una de las claves geoestratégicas que explica la distinta composición de los arsenales nucleares estratégicos de ambas potencias. Mientras Rusia en 2002 poseía 738 lanzadores terrestres (ICBM) con 3.324 cabezas nucleares, 60 lanzadores marinos (SLBM) con 600 cabezas y 78 bombarderos estratégicos con 898 cabezas nucleares, Estados Unidos contaba con 550 lanzadores terrestres (ICBM) y 1.700 cabezas nucleares, 432 lanzadores marinos (SLBM) y 3.120 cabezas nucleares y 118 bombarderos estratégicos con 1.660 cabezas.

Fuente: <http://www.cdi.org/issues/nukef&f/database/startab.html>

amplia mayoría de no creyentes o de creyentes no practicantes, en torno a un 60%, el sector social cristiano ortodoxo, alrededor del 20%, que ostenta un apoyo indirecto del Estado coexiste con un porcentaje similar de musulmanes, a los que habría que añadir budistas, animistas etc. El desigual reparto de estas comunidades religiosas entre las diversas regiones del país (europea, nordcaucásica, centroasiática y asiática oriental) dificulta la aplicación de una política de reconocimiento y tolerancia religiosa, agudizando las tensiones y conflictos por causas religiosas que vienen a sumarse a los ocasionados por motivos étnicos y lingüísticos.

En resumen, se puede afirmar que el binomio territorio-población de Rusia aunque ofrece importantes oportunidades geoestratégicas y económicas que permitan a este país desempeñar el papel de potencia mundial en las próximas décadas, puede también convertirse en la principal fuente de desestabilización política que termine provocando la quiebra y eventual ruptura del Estado⁽⁴⁾. Para evitar este catastrófico escenario, cuyo preludio acaeció con la desintegración de la antigua Unión Soviética, los dirigentes rusos deberán combinar la modernización del Estado, el desarrollo socio-económico y la instauración de una nueva ideología dominante de conformidad con un proceso de transición con características propias, y por tanto diferente de las transiciones realizadas en los países centroeuropeos, que en buena medida está todavía por desarrollar.

La centralización hegemónica del poder del Estado

El desmembramiento de la URSS en 1991 obligó a una prematura e improvisada organización jurídica e institucional de la Federación de Rusia. La Constitución adoptada en diciembre de 1993, establece un sistema republicano con una organización federal y un régimen presidencialista fuerte que condiciona la división de poderes del Estado. La participación política se garantiza mediante elecciones periódicas por sufragio universal y la existencia de una diversidad de partidos políticos.

³ .- La distribución de la población rusa por edades muestra una composición sostenible durante la próxima década. En efecto, la población entre 15 y 74 años supone el 71.5% del total, mientras que la población joven (14,8 %) y la población anciana (13,7 %) se encuentran prácticamente equilibradas.

⁴ .- Sobre la dialéctica relación entre el territorio y la población de Rusia y sus consecuencias para su política exterior véase:

MEDVEDEV, S.- "Power, Space and Russian Foreign Policy".-HOPF, T. (ed.).- *Understandings Russian Foreign Policy*.- Edit.Pennsylvania State University, 1999; págs. 15-55

Sin embargo, esta estructura política formal debe ser analizada a la luz de ciertos rasgos específicos de la cultura política rusa que si bien no están regulados de un modo expreso, constituyen un substrato decisivo a la hora de entender el funcionamiento de las instituciones y la vida política general del país.

En primer lugar, desde su consolidación y modernización por Pedro el Grande, el Estado ruso carece de experiencias históricas democráticas que hayan permitido arraigar en la sociedad rusa una conciencia política colectiva capaz de movilizarse en el marco de un régimen democrático. Las breves experiencias revolucionarias de los años 1905 y 1917, fueron promovidas por las élites urbanas al margen de las masas campesinas por lo que no resulta extraño que terminaran naufragando ante el peso de la autocracia imperial o del partido comunista.

El proceso iniciado con la independencia de la Federación Rusa en el año 1991 constituye el período más largo de democracia experimentado por el pueblo ruso en toda su historia. Esta tradición histórica de centralización del poder del Estado explica, en buena medida, la concentración de poderes que se le atribuyen a la Presidencia federal que pasa a convertirse en la institución política decisiva de todo el Estado. Por la misma razón, el federalismo ruso se caracteriza por la fuerte hegemonía que gozan las instituciones federales sobre las de los oblastey, repúblicas, okrugs, ciudades federales y krayev, de una parte, y la tendencia a reproducir la concentración de poderes en los órganos centrales de cada una de estas entidades federadas.

La escasa vertebración política del pueblo ruso como fundamento del poder del Estado, también ayuda a comprender la tendencia del ciudadano ruso a apoyar y someterse a las instituciones del Estado con abierta dejación de sus derechos y libertades civiles. La concepción de la supremacía del Estado sobre la persona individual, es una herencia ideológica que ha sobrevivido en el inconsciente colectivo desde las primeras etapas de la construcción de Rusia como país y que ha sido periódicamente alimentada por las sucesivas invasiones que ha vivido el pueblo ruso durante los dos últimos siglos. Ello nos ayuda a entender por qué la ciudadanía rusa antepone el valor de la seguridad que le puede ofrecer un Estado fuerte y poderoso, a los valores de la libertad y la democracia que deben alcanzarse y defenderse colectivamente por el pueblo ruso frente a las propias instituciones estatales.

La desorganización política y económica que experimentó la Federación de Rusia tras la disolución de la URSS, provocó en la sociedad rusa una percepción generalizada de inseguridad y debilidad del Estado. Semejante percepción tuvo tres consecuencias políticas directas: la añoranza del sistema soviético de partido único; el renacimiento de un nacionalismo ruso radical y la emergencia de una oligarquía económica vinculada y amparada por el poder del Estado y cuyas ramificaciones alcanzaban al crimen organizado⁵).

Paralelamente, la sociedad rusa ha mantenido fuertemente arraigada la convicción de que Estados Unidos y el mundo occidental son hostiles y, llegado el momento, pueden amenazar los intereses vitales de Rusia. Esta convicción, mantenida durante cinco décadas de bipolaridad, resulta esencial para comprender el escepticismo y la calculada precaución que mantienen los dirigentes del Kremlin en su política exterior.

Al mismo tiempo y a pesar de las diferencias de valores, los rusos admiran e imitan los logros políticos, económicos, científicos y tecnológicos alcanzados por los países occidentales. Comprenden que a largo plazo no existe una alternativa viable para Rusia que no descansa en la cooperación con la Unión Europea y Estados Unidos, por eso el objetivo prioritario e irrenunciable de los gobiernos rusos ha sido y será alcanzar un acuerdo con los países occidentales que garantice la existencia del Estado ruso, su territorio y sus intereses nacionales, incluida su proyección como potencia mundial, pero que sea compatible con una plena participación rusa en el concierto de potencias occidentales.

En este contexto político resulta comprensible que las garantías del Estado de derecho y las funciones de representación y movilización que les corresponde a los partidos políticos

⁵ .- Resulta significativo que el Partido Comunista de la Federación de Rusia (Gennady Zyuganov) y el Partido Liberal Democrático de Rusia (Vladimir Zhirinovski) alcanzasen sus cotas más altas de apoyo electoral durante el período de los años 90 cuando se alcanzó el mayor grado de desorganización estatal y de crisis económica. Este fue también el período de mayor influencia de los denominados "oligarcas rusos" como Vldamir Gusinsky; Boris Berezovsky; Mijail Jodorskovsky; Roman Abramovich; Mijail Friedman; Vladimir Potanin o Alexander Smolensky, todos ellos directamente relacionados con la familia de Boris Yeltsin y beneficiarios directos de las privatizaciones de los grandes complejos energéticos, industriales y mediáticos realizadas durante la presidencia de Yeltsin.

SANCHEZ, A. y MARCH, J.M.- "La transición económica en Rusia".- FLORES, C. (ed.).- *Estudios sobre la Europa Orienta. Actas del II Encuentro español de estudios sobre Europa Oriental.*- Edit. Universitat de València. Valencia, 2002; págs.. 625-635.

MARCH, J.M. y SANCHEZ, A. (eds.).- *Aproximaciones político-económicas a la transición rusa.*- Edit. Universitat de València. Valencia, 2005.

en toda democracia, presenten en Rusia un perfil claramente distinto del que puede apreciarse en los países occidentales.

Un análisis detenido de la evolución política y los resultados electorales realizados entre los años 1991 y 2008, nos permiten apreciar una escasa continuidad de los partidos políticos. Tan sólo el Partido Comunista de la Federación Rusa, el Partido Liberal Democrático de Rusia (ultranacionalistas); el Partido Agrario de Rusia y el Partido Democrático de Rusia Yabloko poseen una estructura orgánica, un programa y una militancia suficientemente consolidados para mantener su capacidad de participación electoral desde las elecciones legislativas de diciembre de 1993.

Junto a estos partidos y desde las instancias de la Presidencia y del Gobierno, se han propiciado una serie de formaciones políticas (Nuestra Casa Rusia; Movimiento Interregional "Unidad"; Patria Toda Rusia o Rusia Unida) específicamente creadas y dirigidas a respaldar a los candidatos oficiales designados por el Kremlin para ocupar la Presidencia o a garantizar el control del poder legislativo, tanto en la Duma (Parlamento) como en el Consejo de la Federación.

Por último, existe un amplio elenco de formaciones políticas surgidas en torno a determinados líderes políticos, económicos y culturales, que buscan alcanzar el poder legislativo para proteger sus intereses o promocionarse en los altos cargos del poder ejecutivo.

La escasa articulación política de la sociedad rusa y la limitada capacidad de movilización de los partidos políticos consolidados, concede una decisiva importancia a los dirigentes que controlan el aparato institucional y administrativo del Estado, tanto a nivel federal como regional y local. En estas condiciones fue posible organizar el complejo militar-industrial que se hizo cargo de la Presidencia del Estado en las elecciones de 2000 con el objetivo prioritario y declarado de acabar con las oligarquías y recuperar el control institucional y económico del país como paso previo para lograr la consolidación del Estado y el desarrollo socio-económico perdido durante la era Yeltsin⁶).

⁶ .- El término *complejo militar-industrial* fue acuñado por el Presidente Eisenhower en su discurso de despedida, advirtiendo de los riesgos que entrañaba para las libertades y los derechos civiles la excesiva influencia que podía adquirir en los poderes ejecutivo y legislativo del país.

"This conjunction of an immense military establishment and a large arms industry is new in the American experience. The total influence -- economic, political, even spiritual -- is felt in every city, every State house, every office of the Federal government. We recognize the imperative need for this development. Yet we

El actual escenario político de Rusia continuará, al menos, durante la próxima década salvo que un agravamiento abrupto de la crisis económica mundial o una injerencia occidental desproporcionada alterasen la dinámica política del sistema vigente⁽⁷⁾.

La disponibilidad de un poder nuclear estratégico

Una de las principales preocupaciones de los dirigentes rusos y, por supuesto, de los líderes occidentales en el momento de la desintegración soviética fue el destino de los arsenales nucleares estratégicos cuyo proceso de reducción se inició con la firma del Tratado START I el 31 de julio de 1991⁽⁸⁾.

Pero sin duda, la disponibilidad de una parte de los arsenales nucleares estratégicos que todavía están disponibles en Rusia ha sido también una de las principales causas para que las potencias mundiales, con Estados Unidos al frente, hayan apoyado la estabilidad política interna de Rusia durante su transición y su plena participación en el directorio mundial de grandes potencias a pesar de la crisis política y económica experimentada por el país durante la década de los años noventa.

La vinculación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) desde el año 1991 primero a través de la Asociación para la Paz y el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y a partir de 1997 a través del Consejo OTAN-Rusia. La participación en la constitución de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en el

must not fail to comprehend its grave implications. Our toil, resources and livelihood are all involved; so is the very structure of our society.

In the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military-industrial complex. The potential for the disastrous rise of misplaced power exists and will persist.”

(<http://coursesa.matrix.msu.edu/~hst306/documents/indust.html>)

El complejo *military-industrial* ruso se ha articulado a partir de un grupo de dirigentes de los antiguos servicios de seguridad (KGB), altos mandos de las FAS, altos funcionarios del antiguo partido comunista (*aparatchiki*) y altos ejecutivos de los grandes complejos energéticos e industriales. Las biografías de Vladimir Putin y Dimitry Medvedev avalan los vínculos con el KGB y Gazprom respectivamente.

Esta estructura informal está organizada con las características de un grupo de élite y constituye en la actualidad la principal red de poder político, militar y económico del Estado ruso. Resulta significativo que a pesar de su importancia todavía no se hayan realizado investigaciones científicas rigurosas sobre su composición, alcance y funcionamiento.

⁷ NICHOL, J.- “Democracy in Russia: Trends and Implications for U.S. Interests”.- *CRS Report for Congress*.- The Library of Congress, 2006.

(<http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/permalink/meta-crs-10405:1>)

⁸ .- Para una revisión de los principales datos y textos del Tratado START I, véase:

año 1994. La conclusión del Acuerdo entre la Unión Europea y Rusia en 1997. La incorporación en 1998 al G-7 que pasó a convertirse en el G-8. La participación en las negociaciones palestino-israelíes o el conflicto por la nuclearización de Irán junto con la Organización de Naciones Unidas, la Unión Europea y Estados Unidos, constituyen ejemplos significativos de la voluntad internacional de contar con Rusia como potencia militar mundial imprescindible para alcanzar acuerdos regionales de estabilidad y pacificación efectivos y sostenibles.

No obstante, la contradictoria política euroatlántica respecto de Rusia también ha creado conflictos y ha desencadenado graves crisis debido a los intentos por imponer estrategias regionales en áreas consideradas de seguridad vital por los dirigentes rusos, ignorando los intereses nacionales de Moscú y la capacidad de condicionamiento de la política mundial que le conceden los arsenales nucleares estratégicos que todavía tiene este país⁽⁹⁾.

El arraigo de la ideología nacionalista rusa

Uno de los principales fundamentos del poder en Rusia a lo largo de los tres últimos siglos ha sido el fuerte arraigo de una identidad nacional rusa creada a partir de la articulación de elementos étnicos, lingüísticos y cristiano ortodoxos, y que se ha ido forjando a partir de una doble actuación: en el interior mediante la progresiva dominación de los rusos sobre las demás comunidades étnico-culturales que fueron incorporándose a medida que se expandió el imperio ruso y más tarde la potencia soviética. En segundo lugar, mediante la progresiva y no siempre fácil integración de elementos filosóficos, científicos, técnicos y artísticos procedentes de las culturas europeas occidentales con otros valores y principios extraídos de las culturas orientales o forjados en el propio devenir histórico ruso⁽¹⁰⁾.

(<http://www.fas.org/nuke/control/start1/index.html>)

⁹.- Tres graves crisis en las relaciones ruso-euroatlánticas merecen ser destacadas. La crisis provocada por la intervención de la OTAN en Kosovo, en 1999, que llevó a los dirigentes rusos a enviar tropas para ocupar el aeropuerto de Pristina, con el fin de garantizar su presencia en las negociaciones para la solución del problema de esta provincia autónoma. La retirada de Rusia del Acuerdo sobre fuerzas convencionales en Europa en 2007 precipitada por la decisión de Washington de desplegar el sistema antimisiles en Polonia y la República checa. Finalmente la crisis desencadenada por la intervención de tropas rusas en Georgia con objeto de garantizar la secesión de las repúblicas de Osetia del Sur y Abjasia en 2008 en respuesta a la política occidental de reconocimiento a la secesión unilateral adoptada por las autoridades kosovares.

¹⁰.- TOYNBEE, A.J.- *A Study of History, Abridgement*.- Edit. Royal Institute of International Affairs and Oxford University Press. Londres, 1946. (traducción de Luis Alberto Bixio.- *Estudio de la Historia*.- Edit. Planeta De Agostini. Barcelona, 1984. Vol. III, págs.. 16-19)

Véase también una interpretación más reciente en.

Esta híbrida identidad nacional rusa ha sustentado y seguirá sustentando una diversidad de ideologías cuyo común denominador es su fuerte contenido nacionalista, es decir la defensa del principio político de que la nación rusa debe poseer su propio Estado y que dicho Estado debe garantizar la continuidad histórica del pueblo ruso mediante el control de los territorios donde se encuentre asentado.

Incluso en la época soviética, la ideología nacionalista rusa se mantuvo viva aunque necesariamente encubierta bajo el discurso y la retórica marxista-leninista⁽¹¹⁾. La formulación de la doctrina del extranjero vecino y su aplicación a través de diversas iniciativas de la política exterior y de seguridad rusa, avala la vigencia e importancia de la nueva ideología nacionalista rusa⁽¹²⁾.

De acuerdo con esta doctrina, la protección y defensa de las poblaciones rusas establecidas en los países vecinos, la mayoría de ellos antiguas repúblicas de la URSS, constituye uno de los intereses vitales de la seguridad nacional de la Federación Rusa, que se atribuye el derecho a ayudar a dichas poblaciones y, llegado el caso, a intervenir militarmente para garantizar su protección y defensa.

La creación de la Comunidad de Estados Independientes constituyó la primera y principal iniciativa rusa para articular bajo su hegemonía los espacios geoestratégico y geoeconómico de los nuevos países vecinos. Más que un intento de restaurar la influencia de la antigua URSS, se trataba de garantizar un marco de relaciones de vecindad estable, pacífico y liderado por Rusia.

Si en el contexto europeo la falta de recursos económicos y la propia desorganización rusa durante los años noventa se conjugó con las políticas de expansión de la OTAN y la Unión Europea para arruinar el proyecto de la CEI, éste se ha mantenido suficientemente eficaz para mantener la influencia rusa en el Cáucaso y en el Asia Central.

TSYGANKOV, A.P.- *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*.- Edit. Rowman and Littlefield Publishers Inc. Lanham, 2006; págs. 1-30.

¹¹ .- Ejemplos significativos los encontramos en doctrinas como la del *socialismo en un solo país* formulada por Stalin o la de la *soberanía limitada* formulada por Breznev.

CALDUCH, R.- "Las relaciones internacionales en la obra de los dirigentes soviéticos: Una reflexión teórica".- *Revista de Estudios Internacionales*; vol.2, nº 3 (Julio-Septiembre 1981); págs. 543-597.

¹² .- RYWKIN, M.- "Russia and the Near Abroad Under Putin".- *American Foreign Policy Interests*, nº 25 (2003); págs. 3-12.

(www.clas.ufl.edu/users/bmoraski/Russia/Rywkin03_AFPI.pdf)

Por otra parte, la argumentación de las autoridades del Kremlin sobre la necesidad de proteger a los ciudadanos rusos de Osetia del Sur y Abjasia en el reciente conflicto bélico de Georgia, no responde sólo a la mera retórica de Moscú sino que traducen fielmente el alcance militar de esta doctrina⁽¹³⁾.

El contenido de la nueva ideología nacionalista rusa se articula a partir de una serie de valores y principios básicos que podemos resumir en los siguientes:

- 1. El Estado, es decir la actual Federación Rusa, constituye la expresión política y la garantía de continuidad de la nación rusa tal y como se ha venido desarrollando durante los últimos siglos.*
- 2. La identidad nacional del pueblo ruso descansa en una base étnico cultural eslava, una lengua propia (el ruso), unos valores morales preservados y trasmitidos por el cristianismo ortodoxo y un territorio conquistado y defendido históricamente contra las agresiones exteriores.*
- 3. La imprescindible modernización social, política y económica que deben realizar el Estado y el pueblo rusos debe preservar las raíces históricas y los valores nacionales frente a las influencias culturales externas.*
- 4. El respeto a las minorías nacionales o culturales en el seno del Estado tiene como límite incuestionable la supremacía de la hegemonía nacional rusa y de la centralización del poder del Estado.*

¹³ .- Como puede observarse en las siguientes citas, aunque la terminología se ha hecho más diplomática el contenido de la doctrina se ha mantenido plenamente vigente.

*“The basic existing and potential sources of external military danger for the Russian Federation are: (...) the suppression of the rights, freedoms, and legitimate interests of citizens of the Russian Federation in foreign states”.- **The Basic Provisions of the Military Doctrine of the Russian Federation.**- Aprobado por el Edicto Presidencial No. 1833 del 2 de Noviembre de 1993.*

(<http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/russia-mil-doc.html>)

*“Russia’s national interests in the international sphere also include the protection of the life, dignity, and internationally recognized civil rights and freedoms of citizens of Russia and our compatriots abroad.”.- **Russian National Security Blueprint.**- Aprobado por el Edicto Presidencial No. 1300 del 17 Diciembre de 1997*

(<http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/blueprint.html>)

*“protecting the legitimate rights and interests of Russian citizens abroad, including by taking political, economic and other measures;”.- **National Security Concept of the Russia Federation.**- Aprobado por el Decreto Presidencial No. 1300 del 17 Diciembre de 1999 y publicado por el Decreto Presidencial No. 24 del 10 Enero de 2000.*

(<http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/gazeta012400.htm>)

5. *En la medida en que la nación rusa se extiende más allá de las fronteras de la Federación Rusa, la protección de las minorías rusas en el exterior constituye un objetivo esencial de la propia seguridad nacional.*
6. *La Federación Rusa debe participar activamente como una potencia mundial y ser reconocida como tal en concordancia con el carácter hegemónico y civilizatorio alcanzado por la nación rusa.*

Resulta incuestionable la vigencia y el alcance de estos valores como elementos ideológicos de cohesión social y legitimación política que los dirigentes rusos vienen promoviendo y utilizando desde el mismo momento en que se produjo la desintegración soviética. Naturalmente el desarrollo de esta nueva ideología nacionalista rusa, que viene a sustituir al discurso ideológico de la etapa soviética, constituye una decisiva fuente de poder que ha permitido llevar a cabo la transición del país con un alto grado de estabilidad. Evitando una guerra civil generalizada cuyas consecuencias mundiales habrían sido imprevisibles. Pero al mismo tiempo, conviene que los dirigentes políticos y los analistas e intelectuales occidentales tengan bien presente que esta ideología nacionalista constituye también un límite infranqueable a las formas, ritmos y consecuencias del proceso de modernización y democratización de Rusia. Cualquier pretensión de generar cambios políticos, sociales y económicos en contra o al margen de esta ideología provocará una contundente respuesta de las autoridades rusas ampliamente respaldada por el rechazo popular a lo que, sin duda, será considerado una nueva agresión al alma nacional rusa.

CAPÍTULO PRIMERO

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

LAS RELACIONES DE RUSIA CON LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS

Por RAFAEL CALDUCH CERVERA

Los orígenes de la nueva Rusia y de la Unión Europea

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

Durante esos dos años se produjeron importantes sucesos que transformaron la política mundial y europea. Desaparecieron los regímenes comunistas en Europa abriendo el camino para la reunificación alemana, pero también para importantes procesos secesionistas que afectaron a Checoslovaquia; Yugoslavia y la Unión Soviética. Desapareció el Pacto de Varsovia y, al mismo tiempo, la organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se vio obligada a redefinir su estructura y su estrategia. Por esas fechas, mientras Europa Oriental se desintegraba en una pléyade de nuevos países, la Europa Occidental reforzaba su integración con el Tratado de Maastricht y la ampliación a Austria, Finlandia y Suecia, mostrando así la tensión dialéctica entre las tendencias centrífugas y centrípetas que han dominado el escenario europeo hasta nuestros días⁽¹⁴⁾.

A escala mundial, la fugaz hegemonía de Estados Unidos tuvo que enfrentar el reto de sus propias limitaciones en la segunda guerra del Golfo⁽¹⁵⁾. La necesidad de articular una

¹⁴ .- Los últimos episodios de esta dialéctica son la independencia unilateral de Kosovo (2008) y la ratificación del Tratado de Lisboa (2009).

¹⁵ .- La primera guerra del Golfo se produjo entre Irak e Irán tras la ocupación por tropas iraquíes de la región de Chat el arab en Septiembre de 1980 y concluyó en 1988 con un acuerdo de paz que restituyó la situación previa a la invasión iraquí. Las estimaciones sobre el coste humano de esta contienda varían entre 350.000 y 500.000 muertos, 650.000 heridos y 60.000 prisioneros.

MARSHALL, M.G.- *Major Episodes of Political Violence (1946-2008)*.- Center for Systemic Peace. (página actualizada el 30 de Abril de 2009). <http://www.systemicpeace.org/warlist.htm>

Library of Congress Country Studies.- *Iraq. The Impact of Casualties on the Armed Forces*.- (Datos de Mayo de 1988)

coalición internacional para hacer aceptable la intervención militar y la contradictoria e incompleta solución del conflicto, desencadenado con la ocupación iraquí de Kuwait, demostraron que la superpotencia norteamericana estaba muy lejos de poder ejercer el liderazgo estratégico mundial de un modo exclusivo.

De la perestroika a la emergencia de la Federación Rusa

Estos cambios acaecidos en Europa y en el contexto mundial, fueron desencadenados por la política de adaptación de la Unión Soviética que se puso en marcha bajo el mandato de Gorbachov y que conocemos como *perestroika*. En su planteamiento originario se trataba de unas reformas políticas y económicas que trataban de regenerar el régimen soviético, tanto en su interior como en sus relaciones con los países occidentales, con el fin de garantizar su continuidad⁽¹⁶⁾.

En consecuencia, tanto los dirigentes soviéticos como los occidentales no tuvieron una clara conciencia del alcance que tendrían las consecuencias derivadas de la perestroika hasta 1991, ello excluye la existencia de una planificación o estrategia política occidental deliberadamente destinada a provocar el colapso y desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Fue la propia evolución de los acontecimientos la que agotó la opción reformista imponiendo la quiebra final de la URSS⁽¹⁷⁾.

Este aspecto del proceso de desintegración soviética, con frecuencia ignorado o subestimado, resulta tanto más crucial cuanto que evidencia que el fin de la Unión Soviética, con la dimisión de Gorbachov como presidente el 25 de diciembre de 1991, fue el resultado tan inevitable como imprevisto de las decisiones adoptadas durante las

[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+iq0109\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+iq0109))

¹⁶.- En su obra, Gorbachov expresa de forma clara y reiterada la idea de que los cambios y reformas que entraña su política, sentarán las bases de una regeneración política y económica de la URSS.

GORBACHOV, M.- *Perestroika*.- Edit. Emecé, 1987.

CALDUCH, R.- "La Perestroika soviética y los procesos de cambio en los países balcánicos".- *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1991*.- Edit.: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Bilbao, 1992; págs.. 271-333 (también puede consultarse en www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/1991/1991_7.pdf)

¹⁷.- Existen numerosos hechos que avalan la tesis de que hasta finales de 1991, incluso después del golpe de Estado de Agosto de 1991, tanto en Moscú como en las cancillerías occidentales se mantuvo la idea de que la URSS continuaría aunque con una estructura federal diferente y la independencia de algunos de sus repúblicas. En Septiembre de 1990 se concluía el Tratado Cuatro más Dos que abría la vía a la reunificación alemana; en Noviembre de ese mismo año se firmaba la Carta de París por la que se actualizaban los compromisos y objetivos de la CSCE y entre el 30 de Octubre y el 1 Noviembre de 1991 se celebró en Madrid la Conferencia de Paz de sobre Oriente Medio. Todos estos acuerdos y conferencias jamás se habrían celebrado si las potencias occidentales hubiesen tenido la expectativa fundada de que la URSS iba a desaparecer en Diciembre de 1991.

primeras semanas de ese mismo mes⁽¹⁸⁾. Con la desaparición de la Unión Soviética, desapareció también la base ideológica que había sustentado y legitimado durante tres cuartos de siglo la vida política, económica, social y cultural de los numerosos pueblos y naciones que habían integrado la URSS.

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

Las Fuerzas Armadas, desacreditadas con la derrota de Afganistán y concentradas en la URSS tras su salida de los antiguos aliados centroeuropeos, fueron desmembradas y repartidas entre las nuevas repúblicas independientes⁽¹⁹⁾.

La instauración de la economía de mercado generó un capitalismo de rapiña que provocó el cierre de numerosos complejos industriales obsoletos y, al mismo tiempo, una caótica privatización de las empresas más rentables cuyos activos fueron objeto de una especulación creciente. Todo ello unido al constante deterioro del valor del rublo y la descontrolada inflación, dio como resultado un empobrecimiento general de la población y un grave desabastecimiento social de los productos y servicios básicos que favoreció el desarrollo de la delincuencia común y el crimen organizado⁽²⁰⁾.

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

¹⁸ .- La decisión que acabó definitivamente con la continuidad de la URSS fue la Declaración de Belovezhskaya Pusha, adoptada el 8 de Diciembre de 1991 por los dirigentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia y según la cual estas tres repúblicas abandonaban la Unión Soviética para constituir la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

¹⁹ .- Sobre la distribución de las fuerzas nucleares de la URSS véase:
NORRIS, R. S.- "The Soviet Nuclear Archipelago".- *Arms Control Today* (January-February 1992.
(http://docs.nrdc.org/nuclear/files/nuc_01019201a_016.pdf)

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

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

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

Por otra parte y a la par que las CIG preparaban el proyecto del nuevo Tratado, se realizaban las negociaciones con vistas al ingreso de tres nuevos países miembros: Austria; Finlandia y Suecia, que de ese modo buscaban integrarse en un mercado común europeo para alcanzar las ventajas económicas y sociales que ya no podían esperar de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) a la que pertenecían⁽²¹⁾.

La, todavía, Comunidad Europea no se limitó a abordar su reforma y ampliación. El proceso de desintegración de la URSS y las guerras balcánicas que se habían desencadenado en Eslovenia y Croacia durante el verano de 1991, la obligaron a adoptar los criterios que deberían seguirse para el reconocimiento de los nuevos Estados. Con ello sentaba las bases políticas para una doctrina europea en materia de reconocimiento de Estados, algo verdaderamente importante en un momento en el que todavía no se había implantado la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)⁽²²⁾.

²⁰ SÁNCHEZ, A.- "La inserción internacional de la economía rusa".- *Monografías del CESEDEN*, nº 51 (Enero 2002); págs. 96-122.

²¹ Al igual que ocurrió en 1973, Noruega rechazó por referéndum su incorporación a la Comunidad Europea. La Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) fue constituida en 1960 como una respuesta comercial de los países que no participaban de la CEE. Sin embargo, la mayoría de sus miembros pasaron a incorporarse a la Comunidad Europea en las sucesivas ampliaciones de 1973 (Reino Unido y Dinamarca), 1986 (Portugal) y 1991 (Austria, Finlandia y Suecia), quedando en la actualidad integrada por Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein. La UE ha establecido un mercado único con éstos países.

²² .- En la Reunión Ministerial Extraordinaria celebrada en Bruselas el 16 de diciembre de 1991, se aprobó la *Declaración de los Doce sobre las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en*

Por último, el Consejo Europeo de Maastricht abrió el camino para vincular a los países miembros de la Comunidad Europea con la Unión Europea Occidental, en su condición de alianza específicamente europea, lo que terminaría ocasionando la fusión entre ambas organizaciones que quedaría consagrada en el Tratado de Ámsterdam (año 1997).

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

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

Sin embargo, durante toda la década de los 90 la PESC, y en particular su dimensión de defensa (PESD), no había desarrollado los instrumentos institucionales y operativos necesarios para que la colaboración de la Unión Europea pudiese ir más allá de las declaraciones y las medidas de presión económica.

Precisamente la incapacidad diplomática y militar para dar una respuesta preventiva estrictamente europea al conflicto de Kosovo, constituyó el revulsivo necesario para que

Europa del Este y Unión Soviética, que afectaba a las repúblicas independientes de la Unión Soviética así como al proceso de secesión mutua entre la República Checa y Eslovaquia, y la *Declaración de los Doce sobre Yugoslavia* que establecía las condiciones para el reconocimiento de las nuevas repúblicas que se independizaban de la Federación de Yugoslavia.

Resulta importante destacar que, en contra de lo que con frecuencia se ha afirmado, la entrada en vigor de esta última declaración, establecida para el 15 de Enero de 1992, aunque no fue respetada por la R.F. de Alemania, en ningún caso puede interpretarse como una de las causas para el desencadenamiento de las guerras en Eslovenia y Croacia, ni tampoco como origen del conflicto bélico en Bosnia-Herzegovina, ya que Alemania respetó escrupulosamente las condiciones establecidas en la Declaración para reconocer a los nuevos países independientes. En cambio, resulta significativo que dos décadas después algunos miembros de la UE como Francia, R.F. de Alemania o Reino Unido hayan ignorado la propia doctrina europea para reconocer la independencia unilateral de Kosovo. (véanse los textos de ambas declaraciones en:

http://www.aloj.us.es/eulalia/derecho%20internacional/materiales%20dpto/reconocimiento_de_estados.htm)

se alcanzase el acuerdo de cooperación militar franco-británica de Saint-Malo, en diciembre de 1998, sobre el que se desarrollarían los principios y fundamentos institucionales de la PESD establecidos en los Consejos Europeos de Colonia (junio de 1999), Helsinki (diciembre de 1999) y Santa María da Feira (junio de 2000).

Junto a las iniciativas europeas destinadas a colaborar en la prevención y solución de conflictos armados, la Unión Europea adoptó una estrategia de estabilización en el resto de los países centroeuropeos y bálticos, basada en la idea de una futura ampliación. El Consejo Europeo de Copenhague (junio de 1993), adoptó la decisión de abrir un proceso de cooperación con los países de Europa Central y Oriental orientado a una futura adhesión de aquellos países que cumplieran los requisitos que se establecieron (*estrategia de preadhesión*)(²³).

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

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

Entre 1991 y 1999, la Unión Europea aprobó un total de 1.274 millones de ecus para Rusia, equivalente al 30% del total de los fondos del programa para ese período. Por sectores, las prioridades europeas fueron claras ya que tres de ellos: la seguridad nuclear;

²³ .- Los *criterios de Copenhague* pertenecían a tres categorías: criterios políticos, criterios económicos y criterios del acervo comunitario. Los criterios políticos eran la existencia de instituciones que garantizaran un régimen democrático, la implantación de un Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y los derechos de las minorías. En cuanto a los criterios económicos se trataba de acreditar la existencia de una economía de mercado viable y la capacidad de asumir las condiciones económicas y de competitividad requeridas por el Mercado Único ya existente en el seno de la UE. Finalmente, el criterio del acervo comunitario imponía el compromiso de asumir plenamente la totalidad de la legislación comunitaria en el momento de la adhesión.

la reforma de la Administración Pública y la reestructuración de las empresas públicas y el desarrollo del sector privado, concentraron el 49% del total de fondos aprobados.

Pero la base jurídica de la cooperación entre la Unión Europea y Rusia se estableció en el año 1994 con la firma del Acuerdo de Asociación y Cooperación cuya entrada en vigor, el 1 de diciembre de 1997, abrió el camino para institucionalizar las relaciones bilaterales a través del Consejo de Cooperación a nivel ministerial. Un instrumento que se demostró decisivo cuando en el año 1998 estalló la crisis financiera rusa y la Unión Europea decidió potenciar su cooperación en el Consejo Europeo de Viena, en diciembre de ese mismo año, aplicando a Rusia el nuevo instrumento de la PESC creado por el Tratado de Ámsterdam, la *estrategia común*⁽²⁴⁾.

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

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

Todavía la intervención en la segunda guerra del Golfo, desencadenada con la invasión de Kuwait por Irak, se desarrolló de acuerdo con los principios y criterios de la distensión establecidos durante la segunda administración Reagan. El nuevo presidente republicano, George Bush, contó con el apoyo diplomático y militar de las principales potencias europeas y con el abierto respaldo de la decadente Unión Soviética, liderada por Gorbachov, para articular una amplia coalición multinacional que actuó bajo mandato de Naciones Unidas, incluso con la participación de países árabes como Marruecos, Emiratos Árabes Unidos, Qatar y Omán⁽²⁵⁾.

Desde el punto de vista militar la intervención fue un aplastante éxito no sólo por la liberación de Kuwait y la derrota que infligió al Ejército iraquí sino porque tuvo un alcance

(http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/72925.pdf)

²⁴ El texto del Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre la UE y Rusia se encuentra en *Diario Oficial n° L 327 de 28/11/1997 p. 0003 - 0069.* ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128\(01\):ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128(01):ES:HTML))

²⁵ Resolución 678 (1990) del 29 de Noviembre de 1990. Una recopilación de las resoluciones del consejo de Seguridad sobre Irak puede consultarse en: (http://www.nodo50.org/csca/iraq/trib_int-96/IIIparte.html)

limitado en sus efectos destructivos respecto de la población civil, las infraestructuras y las instalaciones petrolíferas.

Más cuestionable resultó la explotación política de esa victoria militar. Washington, en contra del criterio de algunos aliados, consideró que el derrocamiento del régimen baathista que lideraba Sadam Hussein podría crear un problemático vacío de poder en la región del Golfo que sólo podía compensarse con una misión de reconstrucción y estabilización posbélica, cuyo coste militar y político no era asumible por Estados Unidos ni tampoco estaba claro que fuese respaldado por potencias como la URSS y la República Popular de China.

La experiencia de la segunda guerra del Golfo y el fracasado golpe de Estado de agosto del año de 1991, difundieron una clara percepción de crisis del sistema soviético y de superioridad norteamericana que Fukuyama se encargó de plasmar en su conocido estudio sobre el fin de la Historia⁽²⁶⁾. Las bases de la estrategia norteamericana hacia Rusia, establecidas durante la administración del presidente George Bush y continuada durante la Presidencia de Bill Clinton, descansaba sobre el principio de una asociación estratégica (*strategic partnership*) claramente asimétrica desde el punto de vista económico y militar⁽²⁷⁾.

Estados Unidos asumió, al igual que la Unión Europea, la necesidad de estabilizar y consolidar la situación política del nuevo Estado ruso, al mismo tiempo que siguió considerando a esta potencia como una fuente permanente de riesgo militar, sobre todo en el terreno nuclear, a pesar de la firma del Tratado START I en 1991⁽²⁸⁾.

²⁶ La obra de Fukuyama fue precedida de un ensayo denominado "The End of History?" publicado en 1989. Véase en <http://www.wesjones.com/eoh.htm>

FUKUYAMA, F.- *The End of History and the Last Man*.- Edit. Avon Books Inc. Nueva York, 1992.

²⁷ .- Los contenidos de los principales documentos y declaraciones oficiales de ambas Administraciones sobre las relaciones con Rusia puede consultarse en:

<http://www.bits.de/NRANEU/US-Russia.htm>

²⁸ .- El 31 de julio de 1991 se firmó el Acuerdo START I (Strategic Arms Reduction Treaty) en el que se regulaba una reducción de los arsenales nucleares estratégicos de Estados Unidos y Rusia entre el 30 y el 40% para el 2001.

El texto del Tratado START I puede consultarse en:

<http://www.state.gov/www/global/arms/starthtm/start/start1.html>

El texto del Tratado START II puede consultarse en:

<http://www.state.gov/www/global/arms/starthtm/start2/stiitoc.html#TREATYTOC>

WOOLF, A.F.- "Nuclear Arms Control: The US-Russia Agenda".- *CRS Issue Brief for Congress*.- Order Code IB98030. (17 Enero 2002). Puede consultarse en:

<http://fpc.state.gov/documents/organization/8114.pdf>

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

“In the particular case of the Soviet Union, the risks and uncertainties that accompany the process of change cannot be seen in isolation from the fact that its conventional forces are significantly larger than those of any other European State and its large nuclear arsenal comparable only with that of the United States. These capabilities have to be taken into account if stability and security in Europe are to be preserved.”

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

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

1. Apoyar diplomáticamente la hegemonía política de Yeltsin frente a los partidos ultranacionalistas y al partido comunista, favoreciendo una creciente inserción de Rusia en los foros internacionales y europeos, incluida la OTAN.
2. Limitar todo lo posible la influencia rusa en sus antiguos aliados de Europa Central y Oriental apoyando las transiciones de dichos países y potenciando sus vínculos con la Unión Europea y la OTAN. El ejemplo más claro de la importancia esta directriz se comprobó con las intervenciones euroamericanas durante las guerras balcánicas de los 90 frente al apoyo que Moscú concedió a Serbia y al presidente Milosevich.
3. Reforzar el vínculo transatlántico entre la Unión Europea y Estados Unidos, especialmente en el seno de la OTAN.
4. Aprovechar la debilidad económica y militar de Rusia para establecer o incrementar la hegemonía norteamericana en otras áreas regionales como Oriente Próximo y Medio; África subsahariana; el subcontinente Indostánico y el área del Pacífico.
5. Potenciar el desarrollo tecnológico y militar de Estados Unidos para alcanzar una ventaja decisiva frente a Rusia.

Estas cinco líneas básicas de la política exterior norteamericana respecto de Rusia, marcaron todo el período de la década de los años noventa y provocaron en los dirigentes del complejo militar-industrial ruso la convicción de que la rivalidad con Estados Unidos, si

bien ya no era prioritariamente ideológica, militar y nuclear como en la etapa de la bipolaridad, seguía siendo tan intensa como entonces.

La prueba definitiva, desde la perspectiva rusa, se produjo durante la intervención de la OTAN en Kosovo en el año 1999 al margen de la legalidad internacional. La ampliación de la OTAN a nuevos miembros (Polonia, Hungría y República Checa) junto con una nueva revisión de su concepto estratégico en el Consejo Atlántico de Washington de abril de ese mismo año, convencieron a los dirigentes rusos de la necesidad de responder a la continua y creciente presión político-militar de Estados Unidos⁽²⁹⁾.

La política exterior de Rusia durante la era de Yeltsin

El periodo de la Presidencia de Boris Yeltsin estuvo dominado por tres grandes retos: la reorganización política, económica y social del Estado ruso tras la desaparición de la URSS; la formulación de una política de vecindad hegemónica por Rusia y el mantenimiento del status de potencia mundial garantizado por el reconocimiento político y la participación rusa en el directorio de grandes potencias⁽³⁰⁾.

El primero de estos tres retos requirió la mayor parte de los esfuerzos e iniciativas del mandato de Yeltsin y, en términos generales, arrojó resultados muy desiguales. Desde el punto de vista de la reorganización política del Estado se logró establecer una nueva estructura institucional, basada en la Constitución de 1993, pero se fracasó en la solución de los problemas secesionistas surgidos en el Cáucaso Norte (Chechenia, Ingushetia y Daguestán) que provocaron una contienda bélica y la emergencia de un importante terrorismo a escala nacional⁽³¹⁾

La transformación y modernización de las Fuerzas Armadas quedó fuertemente condicionada por la necesidad de reubicar en territorio ruso las unidades retiradas de los

²⁹ .- SIMES, D.K.- "Losing Russia. The Costs of renewed confrontation".- *Foreign Affairs* (November-December 2007); págs. 36-52.

³⁰ .- DONALDSON, R.H. y NOGEE, J.L.- *The Foreign Policy of Russia. Changing Systems, Enduring Interests*.- Edit. M.E. Sharpe Inc. Nueva York, 3ª ed., 2005; págs. 229-280.

³¹ .- La primera guerra de Chechenia se desarrolló entre 1994 y 1996 y concluyó con un Alto el fuego provisional entre los rebeldes chechenos liderados por Dudayev y las fuerzas gubernamentales en 1995 y un Tratado de Paz firmado en Moscú entre Yeltsin y Masjadov en 1997.

SMICK, E.- *The Chechen Separatist Movement*.- Council on Foreign Relations (July 2006).

(http://www.cfr.org/publication/11121/chechen_separatist_movement.html)

BHATTACHARJI, P.- *Chechen Terrorism*.- Council on Foreign Relations (August, 2008).

(http://www.cfr.org/publication/9181/chechen_terrorism_russia_chechnya_separatist.html)

países aliados del Pacto de Varsovia y por la grave quiebra económica y presupuestaria del Estado. Parte de esta transformación afectó a las fuerzas de seguridad integradas en el antiguo KGB que pasaron a organizarse en el Servicio de Seguridad Federal (FSB); el Servicio de Inteligencia Exterior (SVR); el Servicio de Seguridad Presidencial y el Servicio Federal de Fronteras⁽³²⁾.

Desde la perspectiva de la política internacional, la primera iniciativa importante que adoptó la presidencia de Yeltsin fue la creación de la CEI, constituida inicialmente por Rusia; Bielorrusia y Ucrania en diciembre de 1991, con la finalidad declarada de promover la democratización política, la cooperación militar y la integración económica de sus miembros, pero con una evidente intencionalidad del Kremlin de estabilizar sus fronteras y garantizar su hegemonía regional⁽³³⁾.

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

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

³² .- Para conocer algunos de los principales documentos de los servicios de seguridad e inteligencia rusos de la era Yeltsin, véase:

(<http://www.fas.org/irp/world/russia/docs/index.html>)

³³ .- Al acuerdo de los tres miembros iniciales se sumarían el 21 de Diciembre de 1991 las repúblicas independientes de Armenia; Azerbaijani; Kazajstan; Kirguizstan; Moldova; Tayikistan; Turkmenistan y Uzbekistan.

La disparidad se debió en buena medida a las evidentes desigualdades políticas, sociales, económicas y militares entre los miembros de la CEI junto con la emergencia de poderosos movimientos nacionalistas rusófilos en algunos de ellos. Además de Rusia, en la Comunidad coexisten grandes potencias regionales como Bielorrusia, Ucrania, Uzbekistán y Kazajistán con pequeños países de escasa extensión y población, como Moldova o Armenia. Las disparidades todavía son más apreciables en el ámbito económico donde tres países: Kirguizistán; Uzbekistán y Tayikistán en el año 2007 poseían una renta per cápita inferior a los 800 dólares frente a los 9.050 de Rusia, los 6.753 de Kazajistán y los 4.621 de Bielorrusia. Estas desigualdades socio-económicas están, en buena medida, condicionadas por la desigualdad de recursos energéticos y materias primas que existen entre los distintos países miembros⁽³⁴⁾.

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

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

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

³⁴ .- Las desigualdades socio-económicas por sí mismas no son una causa que explique las dificultades funcionales de la CEI ya que, como ha demostrado la UE, pueden ser una condición necesaria para propiciar los procesos de integración económica regional. Sin embargo, estas desigualdades pueden constituir un factor decisivo para hacer fracasar procesos de integración regional si no se lleva a cabo un proceso de liberalización comercial y financiera entre sus miembros que, necesariamente, deberá acompañarse de instrumentos económicos (fondos) de compensación regional, social y sectorial que favorezca a los grupos y países que resultan más directamente perjudicados por el avance en la integración. Ello se ha podido apreciar en procesos de integración regional como en los casos de Mercosur o la Zona de Libre comercio de América del Norte.

4. Ampliar la vinculación de Europa con Rusia como una de sus principales fuentes de abastecimiento energético⁽³⁵⁾.

Naturalmente la cooperación política, diplomática y militar se convirtió en el principal instrumento para alcanzar tales objetivos en un momento en el que el propio desarrollo de la integración europea imponía un nuevo marco de relaciones con Estados Unidos y la OTAN llevaba a cabo la revisión de su misión aliancista y del concepto estratégico vinculado a ella⁽³⁶⁾.

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

Desde esta perspectiva, la colaboración rusa en el proceso de paz en Oriente Medio, su vinculación con la OTAN, su participación incondicional en la OSCE y en el proceso de desarme nuclear estratégico, así como su calculado apoyo encubierto a la política angloamericana en Irak, constituyeron las contrapartidas necesarias para lograr que las potencias occidentales aceptasen la continuidad de Rusia en un período en el que las

³⁵ .- Sobre los objetivos en las relaciones ruso-norteamericanas, véanse las Declaraciones de las cumbres bilaterales de Vancouver (1993) y Moscú (1994):

(<http://www.bits.de/NRANEU/US-Russia/A%20Official%20Docs/Clint%20Yelt%201st%20sum%20dec%20exc.htm>)

(<http://www.bits.de/NRANEU/US-Russia/A%20Official%20Docs/Clint%20Yelt%202nd%20sum%20dec%20exc.htm>)

Por otro lado, la vinculación energética de Europa con la actual Rusia se inició durante la etapa soviética con la construcción del gaseoducto euro-siberiano, concluido en 1983.

³⁶ .- La Declaración Transatlántica de 1990 formulada durante la Administración Bush fue revisada y ampliada durante la Administración Clinton con la denominada Nueva Agenda Transatlántica, aprobada en la Cumbre de Madrid de 1995. La dimensión económica de las relaciones transatlánticas fue potenciada mediante la Asociación Económica Transatlántica de 1998.

(http://useu.usmission.gov/Dossiers/TransAtlantic/Dec1990_Transatlantic_Declaration.asp)

(http://useu.usmission.gov/Dossiers/TransAtlantic/Dec0595_NTA.asp)

(http://useu.usmission.gov/Dossiers/TransAtlantic/Nov0998_TEP.asp)

Respecto a la primera revisión de la naturaleza y misión de la Alianza Atlántica se inició en el Consejo Atlántico de Londres (Julio 1990) cuando todavía existía la URSS y se concluyó en el Consejo Atlántico de Roma (Noviembre de 1991).

Declaración de Londres (<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>)

Declaración de Roma (<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm>)

Concepto Estratégico (<http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm>)

condiciones políticas, militares, sociales y económicas internas habrían impedido cualquier capacidad de respuesta creíble y eficaz ante una acción directa de las potencias occidentales contra el imperio ruso⁽³⁷⁾

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

Desde el punto de vista ruso Kosovo constituyó, y sigue constituyendo, un importante símbolo político que las potencias europeas y Estados Unidos no supieron valorar adecuadamente. En efecto, para Moscú la intervención de la OTAN en Kosovo al margen del Consejo de Seguridad, significó una prueba inequívoca de la supervivencia del espíritu expansionista occidental característico de la época de la bipolaridad. Por ese motivo consideraron esencial enviar tropas a Kosovo en el año 1999 para demostrar la voluntad rusa de contener ese expansionismo occidental. Casi una década más tarde, bajo el mandato de Medvédev, también consideraron necesario llevar a cabo una intervención militar como prueba inequívoca de la plena vigencia de su voluntad de impedir ese expansionismo en el Cáucaso y de responder políticamente al reconocimiento de la independencia unilateral de Kosovo. Curiosamente se trata de una nueva estrategia de contención sólo que esta vez promovida desde Moscú⁽³⁸⁾.

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

³⁷ .- En buena medida la política de Yeltsin respecto del as potencias occidentales siguió las pautas básicas, adaptadas a las nuevas circunstancias internacionales, de la *perestroika* adoptada por Gorbachov durante la década anterior. Pactar con el potencial enemigo o adversario para ganar el tiempo requerido en la resolución de los problemas internos con el fin de mantener el status de potencia mundial.

³⁸ MORALES, J.- "Russia's New National Security Strategy: Towards a 'Medvedev Doctrine'?".- *ARI*, nº 135/2009 (25 Septiembre 2009).
(www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari135-2009)

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

Durante su primer mandato como presidente, el objetivo prioritario de Putin fue recuperar la economía del país y restaurar el control territorial y político del Estado. La ofensiva rusa desencadenada en agosto de 1999 contra los independentistas chechenos tenía por objetivo derrotar militarmente a la insurgencia y establecer el dominio del Kremlin sobre la república federada. Se inició así la segunda guerra de Chechenia que se convirtió en la más importante demostración de la capacidad militar rusa, hasta la guerra de Georgia (año 2008), y un ejemplo inequívoco de la decidida política rusa de evitar nuevas secesiones⁽³⁹⁾. El éxito militar de la campaña de 1999-2000 que concluyó con la toma de Grozny y las principales ciudades por las fuerzas rusas, reforzó el apoyo popular e institucional al presidente Putin que pudo así enfrentar cambios significativos tanto en la política doméstica como en las relaciones exteriores. Resulta significativo que el mismo año de su llegada a la Presidencia, Putin formulase la doctrina oficial de la política exterior rusa⁽⁴⁰⁾.

En las relaciones con Estados Unidos numerosos analistas coinciden en señalar los atentados del 11 de septiembre como el punto de inflexión. La decisión del presidente Bush de desencadenar la *guerra contra el terror* cuya más inmediata consecuencia fue la intervención militar en Afganistán, contó con el apoyo de Moscú, enfrentado al terrorismo checheno y sentó los fundamentos para un entendimiento estratégico. Gracias a la

³⁹ .- La principal amenaza para Rusia procedía de la extensión de la insurgencia chechena a las repúblicas vecinas de Daguestán e Ingusetia que de haberse producido habrían provocado una desestabilización general del Cáucaso Norte.

Oficialmente el gobierno ruso dio por concluida la segunda guerra de Chechenia el pasado 18 de Abril de 2009 y decidió retirar la mayor parte de las tropas desplegadas desde 1999, cediendo el control de la seguridad de la república a las fuerzas chechenas dirigidas por el Presidente Ramzán Kadyrov. Como república fronteriza mantendrá, sin embargo, una brigada de las fuerzas de interior y una división motorizada del Ministerio de Defensa.

Sin lugar a dudas el auge de las actividades terroristas en Chechenia, Daguestán e Ingusetia que se ha producido durante los últimos meses está directamente relacionado con la retirada de las tropas rusas del Ministerio de Interior.

⁴⁰ .- El documento de referencia para conocer y comprender la concepción del Presidente Putin sobre la política exterior de Rusia es el *Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia* que se define como:

“a system of views on the content and main areas in the foreign policy activities of Russia”

mediación rusa, las tropas norteamericanas contaron con bases logísticas en Tayikistán y Uzbekistán. Además el Gobierno ruso aportó una ayuda militar significativa a las tropas afganas de la Alianza del Norte y permitió el uso de su espacio aéreo por Estados Unidos.

Para el Kremlin, el derrocamiento del régimen talibán afgano constituía un objetivo estratégico prioritario con el fin de evitar el auge del fundamentalismo islámico en las repúblicas centroasiáticas. En consecuencia, la intervención de Washington no se percibió en estos años como una amenaza del expansionismo occidental y por tanto la colaboración diplomática y militar rusa se consideró por el Kremlin como la demostración más clara de la importancia política y estratégica que poseía Rusia para la seguridad nacional de Estados Unidos, lo que a la larga los dirigentes rusos esperaban que fuese reconocido y valorado por el presidente Bush. Por otro lado, el apoyo a la intervención norteamericana en Afganistán limitaría las críticas occidentales a las operaciones militares que Rusia estaba llevando a cabo en Chechenia⁽⁴¹⁾.

Sin duda, Putin esperaba cambios sustanciales en las relaciones con las potencias euroatlánticas en correspondencia a su decidido apoyo. Esta posición no estaba exenta de críticas en el interior del país ya que numerosos altos oficiales rusos dudaban de la efectividad de la intervención norteamericana para alcanzar el éxito militar y, sobre todo, mantenían serias reservas sobre la intencionalidad última de Washington de utilizar su presencia en las repúblicas centroasiáticas para cambiar a largo plazo la correlación estratégica en la región. Estas sospechas eran también compartidas por el gobierno chino preocupado por el acuerdo entre Estados Unidos y la India, lo que explica en buena medida el entendimiento con Moscú para la creación de la Organización de Cooperación de Shanghai⁽⁴²⁾.

The Foreign Policy Concept of the Russian Federation.- Aprobado el 28 de Junio de 2000. (<http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>)

⁴¹ .- ÖZKARAGÖZ, E.- *Russian - American Relations In The Putin Period.*- TURKSAM. Turkish Centre for International Relations and Strategic Analysis (18 Febrero 2005). - <http://www.turksam.org/en/a136.html> - PUSHKOV, A.- "Putin at the Helm".- LYNCH, D. (ed.).- *Chaillot Paper*, nº 74 (January 2005); págs. 45-58. MCFAUL, M.A.- *U.S. – Russia relations after September 11, 2001.*- Carnegie Endowment for International Peace (2009).

(<http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=840>)

⁴² .- Fue creada por la Declaración del 14 de Junio de 2001 aprobada por China; Rusia; Kazajistán; Kirgizistán; Uzbekistán y Tayikistán. En ese mismo año aprobó la Convención de Shanghai contra el terrorismo, el separatismo y el extremismo.

(<http://www.sectsco.org/EN/show.asp?id=68>)

Su estructura orgánica y competencias se recogieron en la Carta de la Organización de Cooperación de Shanghai firmada en 2002. (<http://www.sectsco.org/EN/show.asp?id=69>)

En la actualidad son miembros observadores India; Pakistán; Irán y Mongolia.

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

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

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

Para los políticos y militares rusos los dos temas más preocupantes durante esta etapa fueron, sin duda, el sistema antimisiles y la ampliación de la OTAN a Georgia y Ucrania. Su oposición frontal a las tesis de Washington en ambas cuestiones se debió a la consideración de que Estados Unidos estaba atentando directamente contra la seguridad nacional rusa y que ello requería una respuesta firme del Kremlin con la finalidad de seguir gozando de credibilidad internacional⁽⁴³⁾.

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

⁴³ .- Para un catálogo de los intereses nacionales de seguridad de Rusia, véase *The National Security Concept of Russia Federation* - Aprobado por el Decreto Presidencial No. 1300 del 17 Diciembre de 1999 y publicado por el Decreto Presidencial No. 24 del 10 Enero de 2000. (<http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/gazeta012400.htm>)

Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) y un impulso a la renovación de las capacidades nucleares.

Por otro lado, Washington estaba empeñado en su política de enclaustramiento de Rusia con la extensión de la OTAN a Ucrania y Georgia y el apoyo a las tesis independentistas albanokosovares. Al final del segundo mandato de Putin, en el año 2008, las relaciones ruso-norteamericanas habían entrado en una abierta crisis hasta el punto de que algunos analistas comenzaron a hablar de una vuelta a la guerra fría⁽⁴⁴⁾.

En lo que atañe a las relaciones de Rusia con la Unión Europea la mayoría de los analistas coinciden en destacar que durante la Presidencia de Putin, más allá de la esfera económica, no se lograron avances sustanciales. Es también generalizada la opinión de que se debió a la falta de unos objetivos básicos compartidos, unas arraigadas diferencias en las respectivas identidades colectivas y al predominio, en ambas partes, de unas concepciones tradicionales partidarias de no cambiar el Acuerdo de colaboración y cooperación de 1994⁽⁴⁵⁾. En cambio se ha prestado poca atención a dos hechos relevantes. El primero de ellos es que la Unión Europea se encontraba en un proceso de cambio institucional y económico a la par que abordaba una ampliación de 15 a 27 miembros. Los retos de este complejo proceso, que tuvo que enfrentar entre la puesta en marcha de la Unión Monetaria (euro) en el año 2000 y el final de la última ampliación en 2007, pusieron a prueba la voluntad de integración y la capacidad política de negociación entre los miembros de la Unión Europea

El segundo acontecimiento relevante estuvo directamente relacionado con el enfrentamiento entre las principales potencias político-militares de la Unión Europea provocado por la intervención en Irak en 2003 y cuyos efectos alcanzaron al proyecto de

⁴⁴ .- BRZEZINSKI, Z.- "How to Avoid a New Cold War".- *Time* (June 7, 2007)

(<http://www.time.com/time/printout/0,8816,1630544,00.html>)

Sobre el debate entre los partidarios y detractores del desencadenamiento de una nueva Guerra fría, puede consultarse el interesante artículo de.

COHEN, S.F.- "The New American Cold War".- *The Nation* (July 10,2006)

(<http://www.thenation.com/doc/20060710/cohen/print>)

⁴⁵ ARBATOVA, N.- "Russie-UE après le 2007: le débat russe".- *Russie.Nei. Visions*, nº 20 (Juin 2007). Institut Français des Relations Internationales (IFRI).

(http://www.ifri.org/files/Russie/ifri_post_SPS_Arbatova_FR_mai2007.pdf)

DANILOV, D.- "Russia and European Security".- *Cahiers...op. cit.*; págs. 79-96.

LEONARD, M. y POPESCU, N.- *A Power Audit of EU-Russia Relations*.- European Council on Foreign Relations (7 November 2007).

(<http://ecfr.eu/page/-/documents/ECFR-EU-Russia-power-audit.pdf>)

Constitución Europea en 2005⁽⁴⁶⁾. En estas circunstancias y por motivos muy diferentes, tanto Rusia como Francia y Alemania, se percataron de la coincidencia de intereses estratégicos en la región de Oriente Medio y sus discrepancias con aliados tan importantes como Estados Unidos y el Reino Unido. Semejante constatación tuvo dos efectos inmediatos. En primer lugar aproximó las posiciones entre estos tres países y reforzó el eje franco-alemán como impulsor de la PESD⁽⁴⁷⁾.

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

La proximidad de posiciones entre Rusia, Francia y Alemania en temas esenciales como el abastecimiento energético de Europa, el proceso de pacificación palestino-israelí o el programa nuclear iraní, tampoco ocultaron la existencia de importantes discrepancias entre Bruselas y Moscú. Sin duda, la más importante está directamente relacionada con la voluntad de la Unión Europea de dar un nuevo paso en la integración, mediante el desarrollo de una auténtica PESC con su correspondiente capacidad militar. La decisión de convertir a la Unión Europea en una potencia política y militar, además de económica, de alcance mundial implicaba, necesariamente, la voluntad de ejercer una hegemonía en su entorno de vecindad: Europa del Este, Balcanes, Turquía, Cáucaso, Magreb y Oriente Próximo. La política de vecindad articulada por la Unión Europea entre los años 2003 y 2004, constituyó el nuevo instrumento para canalizar esa hegemonía⁽⁴⁸⁾.

⁴⁶ .- El referéndum sobre el Tratado de Constitución Europea celebrado en Francia el 29 de Mayo de 2005, con una participación del 69,7 %, rechazó la ratificación por una mayoría del 54,8 % de los votantes. Con ello y a pesar de las ratificaciones realizadas en otros países, entre ellos España, el Tratado quedó definitivamente abandonado y fue sustituido por el Tratado de Lisboa.

⁴⁷ .- En el Consejo Europeo de Tesalónica, celebrado en Junio de 2003, se aprobó el documento “Una Europa segura en un mundo mejor” presentado por el Alto Representante de la unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, Sr. Solana, que se convertiría en la *Estrategia Europea de Seguridad* en el Consejo Europeo de Bruselas de Diciembre de ese mismo año.

El 17 de Mayo de 2004 el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE aprobó el *Headline Goal 2010* que fue ratificado por el Consejo Europeo el 18 de Junio de 2004.

⁴⁸ .- La voluntad de la UE de actuar como una potencia mundial y la necesidad de adoptar una política de vecindad como uno de sus instrumentos, aparece recogida expresamente en la *Estrategia Europea de Seguridad*.

“Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor.”

(...)

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

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

El caso más reciente de este intervencionismo occidental se ha producido con la independencia de Kosovo, proclamada unilateralmente en abierta violación del derecho internacional y de la más elemental prudencia política. El inmediato reconocimiento realizado por Francia, Reino Unido, República Federal de Alemania y Estados Unidos al que se han sumado otros 58 países, ha sido considerado por Moscú no sólo como una violación de la legalidad internacional sino, de nuevo, como la definitiva confirmación de que el objetivo último de la intervención de la OTAN en 1999 no era otro que limitar la influencia rusa en los Balcanes y debilitar a su principal aliado en la región: Serbia.⁽⁴⁹⁾

Esta visión, por discutible que pueda parecer en las cancillerías occidentales, ha guiado la respuesta dada por Moscú en Georgia y, desde luego, va a ser una prioridad de la política exterior rusa durante los próximos años. Las principales potencias de la Unión Europea

“Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación.”

⁴⁹ .- Respecto de la independencia de Kosovo, miembros de la UE como Chipre, Eslovaquia, España, Grecia y Rumania no han reconocido al nuevo Estado, lo que ha demostrado una vez más que las iniciativas unilaterales de algunas potencias de la UE terminan provocando serias divisiones en su seno, deteriorando seriamente la credibilidad de su proyección internacional.

deberían tomar en consideración muy seriamente la voluntad de Kremlin de no ceder influencia en las regiones que considera vitales para su seguridad nacional.

Resulta obvio que los intereses y objetivos de Rusia, Estados Unidos y la Unión Europea no son plenamente coincidentes, incluso pueden ser abiertamente opuestos como se constató en Irak en 2003, pero a nadie se le oculta que también existen intereses y objetivos compartidos que sólo pueden alcanzarse mediante el acuerdo y las iniciativas conjuntas⁽⁵⁰⁾

Para el presidente Putin el entendimiento con las potencias occidentales europeas y con la propia Unión Europea, tanto por razones económicas como por motivos políticos y estratégicos, era un objetivo prioritario e irrenunciable de Rusia, pero ese entendimiento debía fundamentarse en una confianza mutua y en una cooperación multilateral que no logró consolidar de forma definitiva durante sus mandatos⁽⁵¹⁾.

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

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

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

⁵⁰ .- La complejidad de las relaciones entre la UE, Rusia y Estados Unidos en estas regiones radica en que se trata de un *juego mixto* en el que algunas partidas son de suma nula y otras de suma no nula. Semejante realidad no ha sido adecuadamente analizada y modelizada por la teoría de juegos. El objetivo de los juegos mixtos no es ganar o evitar perder sino mantener el juego y con ello la condición de jugador o, dicho de otro modo, poder influir en las jugadas futuras de los otros jugadores para mejorar la propia capacidad de juego sabiendo que el éxito en las partidas de suma cero no deberá impedir la posibilidad de jugar las partidas de suma no nula.

⁵¹ .- *“The Russian Federation is pursuing an independent and constructive foreign policy. It is based on consistency and predictability, on mutually advantageous pragmatism. This policy is maximally transparent; it takes into consideration the legitimate interests of other states and is aimed at seeking joint decisions.”*

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

[...]

The future world order is directly linked to the future of Europe, the whole Euro-Atlantic region, and therefore the future of European civilization in its entirety. I am certain that we cannot resolve Europe’s problems until we achieve a sense of identity and an organic unity between all of its integral components, including the Russian Federation. Having cast aside the Soviet system and any idea of its restoration, Russia has laid the foundations of a state that is completely compatible with the rest of Europe, or to be more precise, with the best of all that makes up the common heritage of European civilization”⁽⁵²⁾.

A pesar de las declaraciones oficiales, durante los primeros meses de su Presidencia Medvédev tuvo que enfrentar la realidad de que las relaciones con Estados Unidos se hallaban en una situación crítica debido a la decisión de Washington de desplegar un nuevo sistema antimisiles en territorio europeo, la colaboración de Moscú con el programa nuclear iraní, los proyectos de ampliación de la OTAN a Ucrania y Georgia junto con el reconocimiento de la independencia de Kosovo por las potencias occidentales⁽⁵³⁾.

The Foreign Policy Concept op. cit. pág.3

⁵² .- *Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders* (5 Junio 2008)

(http://eng.kremlin.ru/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml)

⁵³ .- Sobre la importancia y características del sistema antimisiles, véase:

“Obama’s Remarks on Strengthening Missile Defense in Europe”.- Council on Foreign Relations (September 17, 2009)

(http://www.cfr.org/publication/20226/obamas_remarks_on_strengthening_missile_defense_in_europe_september_2009.html)

BRUNO, G.- “*Missile Defense Technology*”.- Council on Foreign Relations (September 17, 2009)

(http://www.cfr.org/publication/18812/missile_defense_technology.html?breadcrumb=%2Fregion%2F255%2FUnited_states

Idem.- “*National Missile Defense: A Status Report*”.- Council on Foreign Relations (September 17, 2009)

(<http://www.cfr.org/publication/18792/>)

La posición de Medvédev en estos temas ha sido tan firme como la que había mantenido Putin. En efecto, al mismo tiempo que lanzaba una propuesta de acuerdo sobre la seguridad paneuropea, con la evidente pretensión de reforzar el entendimiento político euro-ruso en un momento de crisis en el seno del vínculo transatlántico, no dudó en intervenir militarmente en Georgia y consagrar la independencia de las repúblicas de Abjasia y Osetia del Sur⁽⁵⁴⁾.

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

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

WHITE HOUSE.- *"Fact Sheet on US Missile Defense Policy: A 'Phased, Adaptive Approach? For Missile Defense in Europe"*.- Council on Foreign Relations (September 17, 2009)

(http://www.cfr.org/publication/20225/fact_sheet_on_us_missile_defense_policy.html)

Unclassified Statement of Lieutenant General Patrick J. O'Reilly, USA. Director, Missile Defense Agency Before the House Armed Services Committee. Subcommittee on Strategic Forces Regarding the 'The Future of Missile Defense Testing'.- (February 25, 2009)

Director, Operational Test and Evaluation.- *FY 2008 Annual Report*.- (December, 2008); págs. 239-242.

⁵⁴ .- VAN HERPEN, M. H.- "Medvedev's Proposal for a Paneuropean Security Pact. Its Six Hidden Objectives and How the West Should Respond".- *Cicero Working Paper* 08-03 (October 27, 2008).

(http://www.cicerofoundation.org/lectures/Marcel_H_Van_Herpen_Medvedevs_Proposal_for_a_Pan-European_Security_Pact.pdf)

La política exterior de Estados Unidos iba a recuperar los principios y líneas de acción de la Presidencia de Bill Clinton, adecuándolos a las realidades internacionales del final de la primera década del siglo XXI. En su discurso ante la 45 Conferencia de Seguridad de Múnich, el 7 de febrero de 2009, el vicepresidente Biden expuso las líneas maestras de la política de seguridad de la administración Obama. Con respecto a Rusia afirmó:

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

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

[...]

We will not agree with Russia on everything.

[...]

But the United States and Russia can disagree and still work together where our interests coincide”⁽⁵⁵⁾.

La reacción rusa a este cambio de posición norteamericana fue inmediata y al más alto nivel. Durante la reunión del G-20, celebrada el 1 de abril en Londres, ambos dirigentes mostraron públicamente su intención de cooperar y alcanzar acuerdos en áreas tan importantes como las relaciones políticas y militares, la intervención en Afganistán, la lucha contra el terrorismo o el desarme nuclear⁽⁵⁶⁾.

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

Unos meses más tarde, en la cumbre Obama-Medvédev celebrada entre el 6 y el 8 de julio en Moscú, se alcanzaron importantes acuerdos como el que instauraba la creación de una Comisión Presidencial Bilateral, el establecimiento de un nuevo marco estratégico,

⁵⁵ Véase el texto de la conferencia en. (http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&sprache=en&id=238&)

⁵⁶ .- *Remarks by Obama and Russian President Medvedev After Meeting* (July 1, 2009)

el tránsito militar de tropas norteamericanas por territorio ruso o la colaboración tanto en el proceso de reconstrucción de Afganistán como en materia de seguridad y no proliferación nuclear.

El impulso al desarme nuclear estratégico, con la negociación del Tratado START III, despejó el camino a la decisión del presidente Obama, del 17 de septiembre de 2009, de suspender el despliegue del sistema antimisiles en Polonia y la República Checa y revisar, en colaboración con las potencias europeas y Rusia, el desarrollo de un escudo antimisiles de alcance global⁽⁵⁷⁾.

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

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

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

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

(www.america.gov/st/texttrans-english/2009/April/20090401124857eaifas0.0223614.html)

⁵⁷ .- Esta decisión fue anticipada por el Vicepresidente Biden en el citado discurso de Munich en los siguientes términos:

"We will continue to develop missile defenses to counter a growing Iranian capability, provided the technology is proven to work and cost effective. We will do so in consultation with our NATO allies and Russia."

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

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

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

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

Por su lado, la Unión Europea y sus principales potencias conocen perfectamente la importancia estratégica, energética y económica que representa Rusia para garantizar la

paz, la estabilidad y el desarrollo del conjunto de la Unión Europea y sus áreas de vecindad.

Debido al alto grado de interdependencia que existe entre ambas partes y la complejidad de sus relaciones, parece razonable que traten de alcanzar un marco de entendimiento general cuyos principios y criterios de aplicación sean claros, públicos y políticamente vinculantes, con independencia de que lleguen o no a plasmarse en el nuevo acuerdo Unión Europea-Rusia⁽⁵⁸⁾.

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

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

Second. The inadmissibility of the use of force or the threat of its use in international relations should be clearly affirmed. It is fundamental for the Treaty to guarantee uniform interpretation and implementation of those principles. The treaty could also cement a unified approach to the prevention and peaceful settlement of conflicts in the Euro-Atlantic space. The emphasis should be on negotiated settlements that take into account the different sides’ positions and strictly respect peacekeeping mechanisms. It would perhaps be useful to set out the dispute resolution procedures themselves.

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

⁵⁸ .- El mandato para iniciar las negociaciones con el fin de alcanzar un nuevo Acuerdo Marco UE-Rusia se adoptó en la Cumbre de Khanti-Masiynsk celebrada el 27 de Junio de 2008. La primera ronda de negociaciones se celebró durante el mes de Julio de ese mismo año, quedando suspendidas por la intervención rusa en Georgia.

space. And finally, no development of military alliances that would threaten the security of other parties to the Treaty.

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

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

Fifth. It would be good to establish basic arms control parameters and reasonable limits on military construction. Also needed are new cooperation procedures and mechanisms in areas such as WMD proliferation, terrorism and drug trafficking”⁽⁵⁹⁾.

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

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

Rusia está demandando la adopción de un nuevo marco de relaciones políticas y estratégicas con las potencias euro-atlánticas basado en las medidas de confianza, la diplomacia multilateral y el respeto a la legalidad internacional. Este nuevo marco, desde la visión de Moscú, debería sustituir el vacío dejado tras el fin de la bipolaridad, evitándose con ello las erráticas variaciones de las políticas exteriores de Estados Unidos y las potencias de la Unión Europea que se han sucedido durante las últimas dos décadas. Rusia reclama ese acuerdo de seguridad precisamente para fundamentar en él la planificación de su política exterior y de defensa. Si la propuesta rusa es ignorada o subestimada en Washington o en Bruselas sabemos cual será la respuesta de Moscú, la

⁵⁹ .- Discurso de Medvedev pronunciado en el World Policy Center de Evian el 8 de Octubre de 2008. (http://eng.kremlin.ru/speeches/2008/10/08/2159_type82912type82914_207457.shtml)

planificación de una política exterior conflictiva y militarizada y de una política interior cada vez menos democrática y respetuosa de los derechos humanos, como consecuencia de una percepción de amenaza exterior: no se puede ignorar que la última vez que Rusia adoptó esta respuesta el mundo asistió a cinco décadas de bipolaridad.

CAPÍTULO SEGUNDO
LAS RELACIONES ASIA-PACÍFICO

LAS RELACIONES ASIA-PACÍFICO

Por JOSÉ ANTONIO CRUZ MORO

La vecindad como origen de conflictos

La historia de las naciones y pueblos está marcada de forma necesaria por la interacción con sus vecinos. La Federación Rusa comparte con los países asiáticos en su actual trazado un total de 13.951 kilómetros, destacando sobre la demás, sino en distancias, sí en número de problemas remanentes de la historia la que la une, o separa, de China.

El apunte del “actual trazado” aunque dándolo por obvio tiene una connotación especial, y no es otra que la separación formal actual de la Federación Rusa con algunos de sus vecinos no impide haber tenido una historia política común de forma más o menos forzada, en base a la coexistencia nacional bajo el marco de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Historia común que permite por un lado a los nuevos estados, y muchos de ellos pertenecientes a la Comunidad de Estados Independientes (CEI), tener un apoyo permanente en los foros internacionales por parte de la Federación Rusa, así como los beneficios derivados de la supresión de ciertas imposiciones comerciales. Aranceles, control de aduanas, movimiento de mercancías, personas y capitales, y mayor flexibilidad en ciertos límites de financiación empresarial que tanto pueden beneficiar a países en vías de desarrollo, poseedores además de grandes reservas energéticas.

Por otro lado, la Federación Rusa identifica a sus recién nacidos vecinos como parte de su colchón estratégico, tanto como para incluirlos como tales en el quinto punto de la denominada “Doctrina Medvédev” para la política exterior de la Federación Rusa por parte de su presidente, y textualmente:

«...“Al igual que en otros países, hay regiones en las cuales Rusia tiene intereses privilegiados. Estas regiones son el hogar de países con los que compartimos especiales relaciones históricas y estamos unidos como amigos y buenos vecinos. Prestaremos especial atención a nuestro trabajo en estas regiones y crearemos lazos de amistad con estos países, nuestros vecinos más cercanos.”

La determinación del Estado ruso para dar cumplimiento a las intenciones de su presidente no hay que tomarla de forma baladí, de hecho una clara muestra la tuvimos el verano de 2008 con la invasión de áreas de interés ruso en Georgia, con el supuesto fin de la protección de minorías étnicas rusas. En las declaraciones posteriores de los responsables políticos rusos en todos sus niveles, se dejó claro el hecho de que no se permitiría bajo ningún concepto constreñir sus fronteras exteriores, cuando de Georgia se trataba y con fronteras internacionalmente reconocidas y diferenciadas de las rusas.

Pero tal “Doctrina” no es un concepto estratégico nuevo para la Federación Rusa puesto que en el año 1993 el Estado ruso declaró abiertamente que su principal prioridad territorial era defender las fronteras exteriores de los países de la CEI, más que proteger las de Rusia con aquellos. La zona de amortiguamiento así creada lo era con el fin último de defender el territorio ruso de una potencial invasión por parte de China o Estados islámicos del sur. Se comenzó entonces con el desarrollo del concepto “Transparencia de fronteras” que como contrapartida tiene un efecto limitador respecto a la liberalización aduanera de Rusia con la Unión Europea. Geográficamente sólo Kazajistán es país asiático fronterizo perteneciente a la antigua URSS, pero ello no está exento de ciertos matices de carácter político, estratégico y de seguridad. Salvo en la zona del macizo del Altai, Kazajistán no tiene una fortaleza física suficiente como para suponer un obstáculo físico natural para acceso terrestre hacia la Federación Rusa, como es el caso de la práctica totalidad de las fronteras rusas con los países que circundan la Federación. Para solventar las deficiencias de las posibles opciones de respuesta y a modo de ejemplo, la Federación Rusa ha incluido como cinturón defensivo estratégico de forma presencial a los vecinos del sur asiático Kirguizistán y Tayikistán, tanto con Unidades de Guardias de Fronteras como de Fuerzas Militares, y lo que es de resaltar, que con la total connivencia y convencimiento por parte de los países receptores.

Con los antecedentes narrados pretendemos sentar un punto de partida inicial para la exposición de los conflictos fronterizos latentes de la Federación Rusa en su “patio trasero” desde la perspectiva occidental, área que por otra parte está siendo asegurada con no pocas concesiones de significativo calado por parte de la Federación, cuyos beneficios, públicos o no, se podrán determinar a corto o medio plazo.

La primera mirada debemos hacerla hacia China. La historia de las relaciones chino-rusas, posteriormente chino-soviéticas y de nuevo chino-rusas está plagada de acuerdos, desacuerdos, ruptura de tratados y numerosas intenciones de relación amistosa que

hasta hace poco más de un año no han sido “definitivamente” resueltas según los mandatarios de ambos estados. Las disensiones han incluido por poner un ejemplo, aspectos semánticos como la concepción de China como conjunto de naciones, interpretada por los rusos-soviéticos en términos amplios de extensiva lectura según conviniese en cada momento entenderlos en la escena internacional, y más en concreto a tenor de cómo valorar el concepto nación en la frontera europea, e implícitamente en el área de Polonia.

Los diversos tratados se remontan a la época de la dinastía qing y zarista. En ocasiones con la debilidad de uno u otro Estado, y con mayor frecuencia la de China, las negociaciones fueron solucionando los problemas de definición fronteriza de amplias áreas aunque no así el detalle de las mismas.

Desde el punto de vista de reivindicaciones de posesión geográfica, las diferencias entre ambas naciones se concentraron en la confluencia de los ríos Argún y Shilka para formar el Amur. En el lugar se forman una serie de pequeños islotes que en conjunto suman poco menos de 300 kilómetros cuadrados, en la que destaca la isla de Zhembao, y que afectan a menos del 2% de la frontera común entre ambos países. Pues bien, esa pequeña porción de tierra atravesada por numerosas vías fluviales supone uno de los pocos puntos fuertes en la frontera del territorio Lejano-Este del actual Estado ruso. No es de extrañar por ello, que a la finalización de la Segunda Guerra Mundial en plena efervescencia de la idea del expansionismo socialista soviético y plenitud de fuerzas militares y de intenciones, fruto de la victoria en la contienda recién finalizada, las tropas rusas estableciesen de forma permanente unidades en los islotes de la zona. La costumbre se convirtió en derecho consuetudinario oficiosamente forzado desde la URSS e inicialmente el canal circundante a la isla Zhembao, más próximo al terreno soviético, se consideró de dominio natural por la parte rusa. Con posterioridad las autoridades soviéticas entendieron e interpretaron que todo el curso navegable de los canales y ríos de la zona hasta la orilla china eran de propiedad y control exclusivo suyo.

Las incursiones y escaramuzas de los soviéticos y las consiguientes réplicas chinas y acciones derivadas de ellas por parte de los primeros aumentaron la tensión, primero en marzo de 1969, alcanzando el punto álgido en agosto de ese mismo año en el área de Xinjiang. A tal punto llegó el enfrentamiento que no pocos analistas dieron como una posibilidad de mediana probabilidad el enfrentamiento nuclear entre ambas potencias, en aquel momento claramente a favor de la extinta URSS.

Superada la crisis en cuanto a opciones de respuesta militar, la diplomacia del *ping-pong* por parte de los dirigentes chinos y estadounidenses dio sus frutos, en la que China se erigía como colaborador y nuevo aliado de Estados Unidos en el lejano oriente, con las lógicas reticencias por parte de la URSS.

Remanentes de tales acciones deben considerarse por ejemplo la mínima implicación china en la guerra de Vietnam a partir del año 1971, en la que Rusia pasó a ser el único valedor de las facciones vietnamitas de Ho Chi Minh, o la respuesta militar desproporcionada de China ante la acción vietnamita en Camboya pese a estar motivada de forma oficial para detener la acción genocida de los jhemeres rojos.

Pero desde el punto de vista territorial tal y como se apuntó previamente con referencia a la “Doctrina Medvédev”, las diferencias entre China y Tayikistán por parte de la frontera que comparten por poner un ejemplo, son a su vez diferencias entre China y Rusia.

Pero las disputas fronterizas no son sólo territoriales. La extensión en la interpretación del concepto nación ya referida con anterioridad permitió unas veces de forma velada y otras más abiertamente fomentar los movimientos subversivos interiores en determinadas áreas, como pudiera ser el área de Xinjiang, efectos que aún se dejan sentir en China, siendo una de las prioridades del estado chino luchar contra uno de los definidos como “demonios” de la nación, el separatismo. Salvo por algún medio de comunicación local, no ha sido mencionada de forma oficial la posible intervención extranjera en la zona en los recientes acontecimientos de luchas inter-étnicas del pasado mes de julio y de agresiones con inyectables a personal de etnia china en agosto, aunque no por ello se olvida a nivel popular, como residuo de la sempiterna propaganda nacional, la posible influencia de más allá de la frontera.

Al igual que China, Japón ha tenido sus enfrentamientos territoriales con la Federación Rusa heredados de la antigua URSS y previa a ésta. Así es que Japón y la Federación Rusa mantienen viva en sus respectivas dialécticas políticas el conflicto latente de las islas Kuriles, (para los japoneses los “territorios del norte”), y los derechos pesqueros en la plataforma costera de Sakhalín, convirtiéndolos en las dos naciones que tras el final de la guerra fría, aún no han normalizado totalmente sus relaciones y manteniendo vigente su declaración formal de guerra a la antigua usanza.

La zona en disputa fue conquistada por la antigua URSS en la zona aledaña a la franja costera asiática dominada por Japón, tras el colapso defensivo japonés fruto de la acción

nuclear estadounidense en el territorio insular. Ha habido numerosos intentos de normalizar la situación desde los años noventa con fórmulas de todo tipo como inversiones de desarrollo compartidas al 50% por ambos estados, mediante flexibilización de movimientos de personas, (en su gran mayoría de origen étnico japonés pese a los reasentamientos forzosos en otras zonas de la URSS durante la postguerra estalinista), mediante provisiones de cesión de autogobierno, etc.

En todo caso, ninguna de ellas ha tenido resultado. Hay dos factores principales que afectan por separado a cada uno de los estados pero que tienen de fondo la opinión pública de los respectivos países y que por ello condicionan sobremanera la acción política y la libertad de acción de los gobernantes que salen elegidos en las urnas.

En la Federación Rusa, los intentos de normalización de la situación a base de concesiones a Japón en el área por parte del anterior presidente Vladimir Putin, predispusieron a la población del Lejano Este ruso en contra de cualquier medida de flexibilización respecto a las reivindicaciones territoriales japonesas en la zona. En Moscú además, hubo políticos que no cejaron en sus esfuerzos para elevar el tono de dureza sobre la cuestión. Por otro lado, la resolución del conflicto de los territorios del norte de forma beneficiosa para la nación japonesa se contempla de forma permanente en la agenda de los programas políticos de los partidos japoneses, indistintamente de la orientación política que tengan y por tanto condicionan el margen de maniobra posterior de los dirigentes respecto al problema.

Durante un corto periodo de tiempo iniciado en el año 1993 existió un foro de cooperación económica en la isla de Sakhalín que facilitó la inversión japonesa en la zona. Una vez suprimido tal foro, la nula inversión japonesa forzó a Rusia a ampliar su apoyo económico interno a la zona en una época de bonanza económica y crecimiento, percibida por la población local como beneficiosa. El resultado fue la percepción local del innecesario apoyo japonés, es decir, un factor negativo más a sumar a cualquier cooperación ruso-japonesa. De hecho el Gobierno ruso se ha planteado seriamente la posibilidad de establecer en Sakhalín y las islas Kuriles un área de libre comercio, lo que a la postre no dejan de ser ventajas fiscales que en una economía tan intradependiente y regulada como la japonesa sería inviable.

Aunque no ha sido algo frecuente, unas veces justificadas por errores de medición náutica y otras por motivos de consideraciones reivindicativas no solucionadas, ha habido

denuncias de invasión de aguas territoriales japonesas por parte de buques comerciales y militares rusos, aunque ello no ha supuesto un deterioro significativo en las ya de por sí maltrechas relaciones ruso-japonesas. Pese a todo lo antedicho, el cambio de gobierno nacional japonés en las últimas elecciones generales de agosto de 2009, pudieran ofrecer nuevas expectativas, si no de solución, si de orientación de las negociaciones, aunque aún está por ver la reacción del pueblo japonés ante cualquier flexibilización de posturas sobre un tema de carácter nacional de hondo calado cultural e histórico.

Si se pudieran destacar las relaciones de la Federación Rusa con algún país asiático con los que no comparta frontera, ni en su entorno inmediato de la CEI, pero que pudiera ser elemento de discordia es India. Los fríos datos arrojan una relación de permanente concordia entre ambos países pero con una gran salvedad, la concordia de ambos es fruto de su mutua discordia con China.

Pero no es un juego a tres bandas, sino a cuatro por no olvidar Pakistán. Lo que presenta la zona es un escenario muy interdependiente por la cuestión apoyo mutuo y cruzado entre Pakistán-China y Rusia-India. Muestras de ello son el apoyo chino al desarrollo de determinadas comunidades de origen étnico oriental más allá de las permeables fronteras de Kirguizistán, Tayikistán y Kazajistán, el mutuo enemigo ruso-indio con Pakistán, uno por motivos de dominio estratégico y el otro por motivos religiosos, así como el claro apoyo paquistaní a las facciones talibanes durante la invasión soviética de Afganistán.

En sí el área del más cercano oriente sur de la Federación Rusa es un castillo de naipes montado sobre una más que inestable mesa de frágil paz, permanente tensión y recelo, conformada por Irán, Afganistán, Pakistán e India, que de forma más o menos preocupante mantienen a la Federación Rusa expectante a las posibles acciones o reacciones chinas.

En definitiva, las buenas relaciones ruso-indias lejos de ser un factor de estabilidad regional, suponen “una espada de Damocles” en forma de deuda de gratitud para actuar sobre los intereses de un “enemigo” común.

No pretendemos tomar en consideración en este trabajo las especiales connotaciones que respecto a la influencia en seguridad puede suponer Afganistán para la Federación Rusa en su área de influencia más cercana, ya que por sí mismo Afganistán presenta una encrucijada de difícil solución con mucho que ver con la seguridad y estabilidad de los países que la circundan, ni es el área geográfica de estudio al que nos referimos, pero su

frontera común con Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán, todos ellos estados soviéticos y con no pocas tendencias disgregadoras internas por razón de extremismo religioso, hacen de éste país un objeto pasivo de observación a los ojos rusos, puesto que también existen minorías musulmanas en su país.

Con los países asiáticos de la CEI, tanto el fronterizo Kazajistán como el resto no limítrofes con la Federación Rusa, Uzbekistán, Tayikistán, Kirguizistán y Turkmenistán (éste último en condición de asociado), no existen excesivos problemas de relación que a priori pudieran generar tensiones no deseadas con la Federación.

Hay dos aspectos parcialmente ajenos al control ruso en estos países que de forma indirecta dejan cabos sueltos en su relación con los países asiáticos de la CEI y en ambos casos referidos a Turkmenistán. En primer lugar podríamos considerar a Turkmenistán como un eslabón perdido con referencia al control ejercido sobre su crudo y gas natural por parte de Rusia. Su aislacionismo y forma de vida tradicional le han proporcionado por otro lado la libertad de negocio suficiente como para fijar los precios de sus recursos naturales en los límites que desde un punto de vista meramente nacional ha considerado necesarios, sin tener que atenerse a normas de control de precios específicos. Ser capaz de ofrecer, y vender, a compañías rusas el precio de su petróleo y gas natural a más del 100% del precio de mercado, no le han impedido el establecer relaciones preferentes con China aún a costa de incrementar su producción de gas natural en más de un 80% y de petróleo en más de un 100% a costa de sus reservas. El comportamiento anárquico en sus transacciones comerciales se refleja igualmente en sus prioridades estratégicas, ya que aún suministrando combustibles a Europa, tampoco cede a las presiones de la derivación total de su producción energética hacia el viejo continente a través de Turquía.

En segundo lugar, Turkmenistán es un país de tradición islámica, tradición que comparte con la provincia autónoma de Xinjiang en China, foco de problemas de extremismos independentistas otros de corte religioso, cuando no ambos relacionados. La sola denominación de la provincia autónoma china de Xinjiang como Turkmenistán Oriental fueron orígenes de conflictos en época de la antigua URSS que se arrastran de forma latente en la actualidad, tanto como para ser uno de los pequeños detalles a salvar para el ingreso de Turkmenistán en la Organización de Cooperación de Shanghai, (OCS), organización que poco a poco va ganando terreno como actor regional de relevante importancia en temas de seguridad, y en la que tanto China como Rusia pretenden dejar claro su liderazgo regional.

Separados de la Federación Rusa por países como China y la India están los países del sudeste asiático, en los que las bases de colaboración entre estos últimos y Rusia están orientadas principalmente en intereses de tipo económico y de antiguas amistades y deudas políticas de la época de la guerra fría. Países como: Vietnam, Myanmar, Camboya y en menor medida Tailandia son exportadores de artículos alimenticios y manufacturas de bajo coste hacia Rusia. De ésta importan principalmente combustibles y minerales en bruto.

Geográficamente el control del espacio marítimo del sureste asiático no reportaría mayores beneficios a la Federación Rusa que el hecho de la estabilidad regional con obligaciones presupuestarias dedicadas a ello. No es un área preferente para Rusia, aunque sí para China. El estrecho de Malaca y sus áreas marítimas circundantes son unas preciadas vías de comunicación de recursos energéticos mediante las que China y Japón se aseguran su suministro, la primera como diversificación de vías de entrada y el segundo como casi único flujo energético constante.

Dejar para el final de este primer apartado las relaciones de la Federación Rusa con la península de Corea ha sido un acto intencionado. La presencia de dos países enfrentados en áreas de interés ruso no pasa desapercibida, y, aunque hagamos un estudio centrado de forma consecutiva para cada uno de los dos países, recomendamos realizar la lectura tomando como referencia geográfica toda la península coreana.

La Federación Rusa y Corea del Norte comparten una frontera limitada a poco más de 18 kilómetros fruto de la compra de territorio chino hace más de 140 años. Ese limitado espacio geográfico ha permitido un flujo más o menos constante de tráfico mercantil entre ambos estados. La relación de “amistad entre pueblos” tan cacareada por los anteriores líderes soviéticos, en el caso de Corea se fraguó de forma especial con el componente de necesidad de apoyo mutuo ante el enemigo japonés en el periodo entreguerras y durante la Segunda Guerra Mundial. A ello debe unírsele la componente personal. Kim Jong IL (I), anterior presidente de la República Democrática de Corea, (Corea del Norte) y padre del actual dirigente norcoreano y homónimo Kim Jong IL (II), fue líder del movimiento de liberación coreano contra la ocupación japonesa. Con posterioridad fue “elegido” como futuro dirigente de la recién creada República de Corea. No en vano, su hijo y actual presidente es ruso de nacimiento, (concretamente de la villa de Viatskoe, habiendo recibido incluso como nombre ruso el de Yura).

Aunque la extinta URSS tomó parte en la guerra de Corea de forma selectiva en tareas defensivas del espacio aéreo y en las inmediaciones del río Yula, su participación no fue oficial, con lo que tales reticencias a dar legitimidad a la contienda pasó factura a la URSS con el distanciamiento de Corea del Norte una vez finalizado el conflicto, distanciamiento que no impidió el comercio entre los estados y el trasiego migratorio de formación de estudiantes desde Corea a la URSS o responder positivamente a las instigaciones soviéticas para actuar sobre los barcos espías americanos en aguas internacionales, como fue el caso del “USS Pueblo”.

Con la política aperturista y de transparencia económica del entonces presidente soviético Gorbachov, se impusieron exigencias de cambio monetario específico con todos los países, incluyendo Corea del Norte, la cuál tenía una serie de ventajas arancelarias sobre el resto. Esta imposición produjo un serio distanciamiento entre los dirigentes de ambos estados que se acentuó en la época del presidente ruso Boris Yeltsin.

Los números macroeconómicos norcoreanos, quizás mediatizados por la acción política interna, indican que tal decisión rusa pudiera ser si no el motivo principal, sí un acicate para la gran crisis económica norcoreana que devastó el sistema alimentario autárquico de la nación hasta límites insospechados en el área asiática, en la que las hambrunas llegaron a ser periódicas.

Al hablar de Corea del Norte no se puede obviar su programa de desarrollo e investigación nuclear y aeroespacial. Dejando de lado la dudosa eficacia técnica de tales programas, las intenciones de resolución del conflicto han pasado de forma permanente por la aplicación del sistema de conversaciones a seis bandas, en relación con los países implicados en las mismas, las dos Coreas, China, Rusia, Japón y Estados Unidos. Lejos de ser percibida por la parte norcoreana la presencia de la Federación Rusa en el foro de conversaciones como un apoyo, se ha visto como un continuismo de la política norteamericana en el asunto, si no como apoyo tácito, sí como nula oposición a los intereses en la zona de norteamericanos, surcoreanos y japoneses según la dialéctica de los dirigentes de Corea del Norte.

Con respecto a la República de Corea, (Corea del Sur), las relaciones aunque escasas, han tenido un marcado acento económico. Las limitadas relaciones diplomáticas no fueron obstáculo para realizar transacciones comerciales entre ambos países, aunque lo eran de forma indirecta a través de países de Europa del Este, Singapur o Hong Kong.

Las reticencias y desconfianzas mutuas debido a las variables relaciones URSS-Rusia, Corea del Norte han impedido hasta no hace mucho tiempo las posibles transferencias tecnológicas desde Corea a la Federación Rusa, siempre vigiladas por la administración norteamericana.

Bases iniciales de colaboración.

Rusia como parte del “bloque asiático”

Con todo lo dicho hasta ahora, pudiera entenderse que el panorama de posibles colaboraciones entre la Federación Rusa y su área geográfica de Lejano-Este se limitarían a poco más que un ten con ten de intereses enfrentados, recelos, desconfianzas y doctrinas del “menor daño mutuo posible”.

Sobre ello creemos acertado suponer que muy probablemente la situación ha tornado radicalmente hacia el sistema de relación China-Rusia de “máximo beneficio mutuo” que de forma aparentemente eficaz se está extendiendo al resto del continente asiático. Los réditos de esta nueva orientación en áreas de seguridad regional no parecen pocos, al menos en cuanto a unos primeros pasos en busca de la estabilidad, que de forma lógica debiera conducir funcionalmente a otros avances más o menos acusados en otros campos como la economía, (principalmente), tecnología, transferencia de población y bienes, cultura, etc.

No debemos perder de vista que la Federación Rusa es el paradigma de la tierra corazón de las teorías geopolíticas de McKinder y a decir verdad, no se puede decir que no sea cierto en la actualidad aún con los avances en los transportes y la globalización económica mundial, ya que los sucesivos gobiernos rusos, y de forma cada vez más acentuada, en efecto están reforzando su poder interior asegurando sus franjas fronterizas inmediatas, así como de forma no tan manifiesta, interrumpiendo si no las líneas de comunicación de sus “potencias opositoras”, (si damos por válida la expresión), sí al menos su capacidad de influencia. Las formas son diversas puesto que diversos son los escenarios y las áreas de colaboración presentados por cada país, pero de una u otra forma, la Federación Rusa va ganando terreno y de forma segura, en el campo asiático en materia de seguridad. Quizás con la necesaria colaboración de China, pero ¿para qué oponerse?. Y no sólo con China.

Especificar cada uno de los asuntos que pudieran englobarse en el concepto seguridad regional es muy ambicioso, y de igual forma sería labor ímproba pretender sintetizar en un

único párrafo todos aquellos “pequeños grandes detalles” que en el concepto seguridad intervienen en el área asiática. Por ello haremos un recorrido por aquellos campos de colaboración de la Federación Rusa con su entorno asiático que entendemos que de una forma directa influyen en la seguridad regional, y por tanto, son de interés para la Federación e influyen en su política exterior.

Específicamente relacionada con la seguridad encontramos la OCS cuyos intereses comunes relativos a ella unen a todos los estados que la componen: Rusia, China, Kazajistán, Uzbekistán y Tayikistán. La pertenencia común no supone el haber solventado los problemas latentes entre sus componentes, pero se han limado posturas adaptándolas al consabido beneficio mutuo.

Uno de los principios básicos de la Organización es la no ingerencia en asuntos internos de cada uno de los países miembros. Temas como “democracia”, “lucha contra el terrorismo”, “derechos humanos”, nunca han sido objeto de citas por parte del resto de componentes de la OCS ni cuestionados en fondo ni forma por ninguno de los miembros respecto a los demás.

Lo cierto es que la OCS, aún con la amplitud del foro, no es más que una forma de colaboración ruso-china posible de las muchas estudiadas.

En términos actuales, la prosperidad china va pareja a un reciente crecimiento de la economía rusa y un resurgir de su ideal nacionalista, (quizás más rápido de lo previsto incluso por las propias autoridades rusas), con lo que las fuerzas económicas presentes y de política futura de ambos países estén más equilibrados y el peso de su influencia en la OCS sea equitativo, y por tanto tal paridad haga entender la competencia por el liderazgo de la misma como un acto innecesario. El sistema romano de “divide y vencerás” se presenta como un escenario más dificultoso para Occidente en caso de necesidad estratégica en la zona asiática.

Como uno de los resultados inmediatos obtenidos en el marco de la OCS se puede incluir el acuerdo ruso-chino firmado el día 21 de julio de 2008, mediante el cuál Rusia entrega parte del territorio limítrofe precisamente en el área del río Amur e isla de Zhembao, en el que Rusia hace una cesión de propiedad y nacionalización en la que además como protocolos adicionales se demarcan y especifican claramente los mapas fronterizos. En términos concretos, las disputas territoriales entre China y Rusia están “formalmente” finalizadas. Y no parece ser uno más de los posibles acuerdos a romper en un futuro

inmediato, puesto que las disputas fronterizas pasan a un segundo plano frente a las ventajas económicas que se pueden desprender de la armonía regional. A continuación veremos el porqué.

Dentro del marco de la OCS y ya en el año 2003, se dio un impulso a la cooperación económica proponiéndose una zona de libre comercio a largo plazo, que se materializó en una serie de medidas concretas al año siguiente como primeros pasos de un largo avance. De ahí, en la Cumbre de Jefes de Estado de Moscú y en sólo dos años se pasó a definir como prioridad de la OCS los proyectos energéticos conjuntos como la exploración de nuevos yacimientos de hidrocarburos, cooperación en los sectores de gas y petróleo así como la creación de un Consejo interbancario capaz de financiar tales proyectos.

De esta forma se afianzaba la cooperación del conjunto pero por qué no decirlo, especialmente de Rusia y China, campo económico en el que siempre habían basado sus relaciones.

China ofrece una vía de escape a Rusia en el tema energético básico en cuanto al aspecto económico con Europa de fondo. El flujo de petróleo por el oleoducto del Cáucaso es lo suficientemente importante para Europa como para no poner en riesgo las relaciones con Rusia. Ya se mostraron las bazas energéticas en la primera crisis del gas en Europa en el año 2006. Lo sabía entonces el actual primer ministro y actual presidente en la sombra, Vladimir Putin. Y la situación no cambió en la crisis del año 2008 y permanece igual en 2009. Estas crisis han reorientado la política energética soviética hacia el lejano oriente mediante el sistema que se pretende sintetizar a continuación.

Rusia ofrece un flujo energético a precio razonable que las economías europeas, por ahora, pueden afrontar. Las posibles medidas de fuerza a adoptar por Rusia son encarecer los precios, (con la consiguiente necesidad de Europa de buscar nuevos proveedores, establecer nuevas rutas seguras de abastecimiento y negociar para asegurar estabilidad de precios posteriores), o de forma extrema, interrumpir el suministro.

Ninguna de las dos medidas queda sin respuesta desde Europa, la misma en ambos casos tanto de forma voluntaria como forzada por la acción inicial de Rusia, que no es otra que el corte de flujo de capital. Capital necesario para la continuidad de las explotaciones energéticas en lugar de origen.

Con una simple inspección de los oleoductos y gasoductos asiáticos, se puede observar que prácticamente todos ellos tienen como puntos de origen los países de la antigua URSS y como puntos finales hacia oriente los puestos fronterizos con China. En la actualidad, de los países del área además de Rusia aunque de forma limitada por serlo las infraestructuras actuales, solamente Kazajistán suministra gas y petróleo a China, mediante transporte por carretera y a través del oleoducto, aún en construcción en el área kazaja, que atraviesa la región de Xingjian.

Con la nueva colaboración y la construcción de dos oleoductos centrales (atravesando Kazajistán, y Uzbekistán), así como el oleoducto Transiberiano que alcanzará la costa este de China, Rusia se asegurará un futuro comprador de aquellos suministros hidrocarburos que Europa no pague. En caso de ver la luz el gasoducto mongol que une la zona de Krasnoyarsk con el lago Baikal y a través de las vastas llanuras de Mongolia hasta Pekín, serán además más reducidos los costes de envío.

China, con una necesidad imperiosa de recursos energéticos capaces de sostener su ritmo de crecimiento económico, no sólo los pagará, sino que cubrirá con creces los gastos derivados del transporte que soporta, asegurará sus rutas de abastecimiento mediante una duplicidad de vías de entrada respecto a las marítimas que utiliza en la actualidad, cercanas a Taiwan, y diversificará las posibles entradas terrestres de hidrocarburos esquivando la siempre problemática área de Xingjian, por la que transcurre el oleoducto desde Kazajistán.

Aunque con muy diferentes formas de control sobre las fuentes de energía, ambas economías, la rusa controlada por el estado mediante propiedad y la férrea vigilancia de las grandes empresas y la china en la que la omnipresencia del Partido Comunista establece objetivos y acciones en materia energética, son los complementos ideales para desarrollarse. El perfecto comprador con el perfecto vendedor con máxima rentabilidad económica y estratégica.

El planteamiento expresado ha tenido su materialización concreta mediante el acuerdo ruso-chino de fecha 21 de abril del presente año con un horizonte temporal de 20 años. El fondo del tratado es “energía por inversiones”. Aún sin demasiados detalles de los siete acuerdos que dan forma al tratado, Rusia proveerá a China de suministro de combustible estable y fiable y China establece un plan de financiación entre el Banco Chino de Desarrollo y la Compañía Rusa de Transporte en Oleoducto, como una de las grandes

necesitadas de apoyo económico para mantenimiento de infraestructuras, más incluso que las inversiones necesarias en los procesos de extracción. El convenio se suma al préstamo de 10.000 millones de dólares de China al monopolio ruso de los oleoductos Transneft, y otros 15.000 millones a la petrolera Rosneft a cambio de 300 millones de toneladas de crudo en las próximas dos décadas.

Por otro lado, la opción nuclear china, entendiendo como tal la venta masiva de Fondos del Tesoro norteamericano de los que China posee grandes cantidades, en cifras sólo superadas por Japón, pudiera llevar al traste a la divisa dólar, tanto como para hacerle perder el valor de unidad monetaria de referencia. En ese sentido, el primer apoyo a China fue proporcionado por Rusia, que aunque tal posibilidad fue rechazada en la última cumbre del G-20, todo parece indicar que los planes a ejecutar tal acción están en marcha a tenor de la drástica reducción de tales fondos tanto por China como por Rusia, reducción de Fondos del Tesoro a la que se está viendo igualmente arrastrado Japón, y no sin justificación. En contra de tal medida se alzan las voces de los que proclaman un cataclismo de inversiones financieras de todo tipo en el caso de que el dólar pierda la confianza en él depositada por los Estados, pero ya se sabe, que a grandes males grandes soluciones, y cambiar la divisa dólar como valor de referencia es una de las posibles.

Aún con la poca satisfactoria situación de las reclamaciones territoriales y la vigente “declaración de guerra formal” entre Rusia y Japón, el factor unificador entre ambos se llama China. Los incrementos de poder económico y militar chinos vistos desde la perspectiva japonesa, se unen a los de disminución de población rusa de origen eslavo en el área del Lejano-Este de la Federación, a favor de población de origen asiático, aún con los desplazamientos forzosos de habitantes llevados a cabo en la era soviética mediante el Programa de “Tierras Vírgenes”.

La preocupación es real, aunque no es de esperar acciones conjuntas por parte de Rusia y Japón en forma de presión sobre China, y menos ahora desde la parte rusa en la que tiene de colaborador (y magnífico comprador) al principal actor asiático.

Económicamente Japón ha podido ofrecer apoyo financiero a Rusia, pero los grandes proyectos de colaboración en materia económica han fracasado, unas veces por el sistema de impuestos, otras por la falta de paridad comercial de la moneda rusa y por ello la ausencia de transparencia en los cambios establecidos, y otras por la inseguridad

jurídica presentada desde Rusia en un entorno en el que las grandes corporaciones son controladas desde el Estado.

Pero, si el gran problema actual entre la Federación Rusa y Japón es de índole geográfica, el mismo está siendo abordado desde el año 2008 con una nueva perspectiva de dialogo permanente en el que se pretende retomar la política de devolución de “dos más dos”, (en referencia a la devolución paulatina de las cuatro islas del archipiélago de las Kuriles en disputa), iniciadas por Putin y Mori en el año 2001, por entonces respectivos primeros ministros ruso y japonés.

Debido a los claros intereses de sendos estados y la presión de sus respectivas opiniones públicas respectivas, la cuestión por ahora no tiene fácil solución, pero al menos mantiene a ambos estados inmersos en un proceso de dialogo que permanecía muerto desde el año 2002. A lo antedicho, el cambio de Gobierno nacional japonés en las últimas elecciones generales de agosto de 2009, pudieran ofrecer nuevas expectativas, si no de solución, si de orientación de las negociaciones, aunque aún está por ver la reacción del pueblo japonés ante cualquier flexibilización de posturas sobre un tema de carácter nacional de hondo calado cultural e histórico.

El triángulo Afganistán-Pakistán-India afecta a Rusia en igual medida que puede afectar a los territorios antiguamente pertenecientes a la URSS, unas veces por extremismos religiosos, otras por razones étnicas y casi siempre una mezcolanza de ambos.

La permeabilidad de fronteras fruto de la estructura social y formas de vida nómada, elemento de valor para instigar revueltas exteriores durante la época de la intocable URSS, se ha convertido en un factor a controlar en la zona. El mantenimiento de tropas regulares y de fronteras por parte de la Federación Rusa en Kirguizistán y Tayikistán obedece a tales intereses de control.

Respecto a Afganistán, Rusia no está implicada en su reconstrucción, pero sigue de cerca los acontecimientos, más aún en los movimientos de población tayika hacia el norte. Sigue en todo caso el doble juego de no empleo de esfuerzos pero saber que cualquier oferta por su parte será bien recibida por el resto de la comunidad internacional, posibilitándole, a tenor de cómo evolucione la situación afgana, una salida al océano Índico a través de Irán.

Posiblemente la cruz de intereses China-Pakistán, Rusia-India haya pasado a ser un arco Rusia-China-India, en el que cualquier avance entre las dos últimas mencionadas supondrá un crédito de estabilidad entre las dos primeras.

Respecto a Kazajistán, la frontera con Rusia es casi testimonial, pero la que comparte con China es precisamente la de la provincia de Xinjiang con los problemas étnicos y religiosos referidos anteriormente. Uno de los pasos seguidos para solventar parte de los problemas fronterizos entre China y Kazajistán ha sido aumentar las autorizaciones de personal chino para trabajar en el lado kazajo de la frontera. La anterior preocupación para la Federación Rusa de su permeabilidad fronteriza con Kazajistán ante las limitaciones impuestas por la Unión Europea para el movimiento de personas, lo es ahora por obvios motivos de seguridad relacionados con el equilibrio étnico. Por otro lado, Rusia no ha mostrado demasiado interés en resolver los problemas que ello conlleva en sus transacciones con Europa, lo que muy probablemente sea a la par, una muestra de la reciente despreocupación de Rusia hacia el viejo continente.

Nuevamente dejamos para el final la situación coreana. La estabilidad de la región pasa necesariamente por una definición clara del problema norcoreano. ¿Permanencia de un régimen autoritario y prácticamente autárquico?, ¿negación de la realidad nacional de hambrunas y nulo crecimiento?, ¿vigencia del sistema comunista a toda costa?. Sea como fuere, hay una realidad de necesidades que relacionan a la Federación Rusa y a Corea del Sur, que de ninguna forma puede ser solucionado sin la participación activa y positiva de Corea del Norte. En primer lugar, la prolongación del ramal oriental del ferrocarril Transsiberiano hacia la península de Corea, permitiría a la Federación Rusa establecer por un lado la salida a puerto practicable en la totalidad del año, y por otro, tener como terminal una nación, Corea del Sur, cuya actividad industrial necesita de forma imperiosa el preciado combustible que en cantidades ingentes Rusia le puede proporcionar. En segundo lugar, los niveles tecnológicos alcanzados por Corea del Sur mediante la constante colaboración norteamericana, permiten a la Federación suministrarse de posibles fuentes que rentabilicen sus procesos de extracción, control y transporte de los productos energéticos.

No se puede decir que haya una labor de zapa de Rusia hacia Estados Unidos en la zona, pero de alguna forma, los dos mejores aliados norteamericanos en Asia, Japón y Corea del Sur, están participando de forma, si no consciente, sí patente en hacer perder la influencia de Estados Unidos en la zona. Japón mediante la suelta de lastre en forma de

Fondos del Tesoro norteamericano, debilitando el dólar, y Corea mediante una colaboración más directa con Rusia en la resolución del problema nuclear de Corea del Norte, porque supone además una resolución de la cuestión de reunificación y la recepción de combustible por vía directa desde el estado productor.

Plus Ultra. El Pacífico, un océano de intereses

Tal y como anteriormente apuntábamos, la Federación Rusa es geográficamente la tierra corazón de Eurasia, y como tal se comporta desde un punto de vista geoestratégico si nos atenemos a las teorías de McKindler.

Pero no ha sido siempre así. Curiosamente sus estrategias de expansión, o mejor dicho de influencia, durante la época soviética dieron relativamente exiguos resultados a tenor del empeño demostrado en determinadas áreas como podía ser la zona Iberoamericana y el Pacífico Sur. En el primer caso debido principalmente al principio de la «Doctrina Monroe», con su afianzamiento mediante el «Corolario Roosevelt» de principios del siglo XX, y en el segundo porque las extensiones marítimas a controlar suponían un sobreesfuerzo de material de navegación y distancias a recorrer en un mar circundado de territorios fuera de su esfera de control, unas veces bajo el paraguas de la Commonwealth, otras de países en los que los intereses estadounidenses eran prioritarios u otras debido a estados en los que las estructuras de poder eran opuestas al ideal socialista preconizado por la URSS. Un caso particular pudiera considerarse las incursiones de la URSS en el continente Antártico, no exento de connotaciones que posteriormente analizaremos.

Tras la debacle de la URSS comenzó una etapa en la que las acciones exteriores de la Federación Rusa se movieron hacia el afianzamiento de las relaciones con los estados circundantes. En el interior las energías se asignaron a regular la maltrecha economía y solventar los problemas de índole independentista de las áreas del Cáucaso.

La visión que *a priori* presentaba la nueva Rusia, era de una extrema debilidad interna y de desprestigio externo. Quizás por ello, las políticas de Estados Unidos hacia su área sur iberoamericana se vieron desplazadas en cuanto a atenciones de los sucesivos presidentes de Estados Unidos, puesto que daban por segura la inacción de Rusia sobre su área de influencia y control estratégico más cercanos. A la postre se han demostrado como un cálculo completamente erróneo.

La intervención estadounidense en la primera guerra del Golfo y en Kósovo, la invasión de Irak y la intervención en Afganistán eran asuntos de la suficiente envergadura como para entender que la estabilidad en el flanco sur de Estados Unidos estaba asegurada, o cuando menos que no debían ser identificados como prioritarios. Tal percepción norteamericana se hizo aún más clara con la administración Bush, actuando de forma casi exclusiva en la lucha militar contra los cárteles de la droga del área, olvidando las políticas de reforma democrática o de apoyo financiero para proyectos económicos.

Pero casi 20 años de olvido dan mucho juego en la política de países en los que el desarrollo social es más lento que en otras naciones y en los que a la inestabilidad política se le suma un limitado nivel económico y cultural de sus poblaciones. Todo ello son el perfecto caldo de cultivo para la aparición de nuevas figuras en la escena política capaces de arrastrar a naciones enteras a un nuevo nacionalismo de corte populista, apoyados en promesas sobre la regeneración económica, en las reivindicaciones de poblaciones indígenas mayoritarias, en el reparto social de tierras, en la nacionalización de capitales y recursos, etc.

En definitiva, la “Paz Perpetua”, la “Pax Americana” vaticinada por Francis Fukuyama se adivina imposible como idea de condimento necesario para el desarrollo y la democracia efectiva a nivel regional. El alejamiento de los países Iberoamericanos de Estados Unidos, aún generados en la misma Iberoamérica, no ha sido impedimento para que la Federación Rusa deje su impronta, o al menos se deje ver como activo en la zona.

Puede entenderse de diferentes formas tal actividad rusa, ya bien desde el prisma de apoyo a la política exterior China en el área, reduciendo en la medida de lo posible el número de países Iberoamericanos que reconocen a Taiwan, y casi siempre con contrapartidas económicas de desarrollo regional, o como una forma de reivindicar la posibilidad de no solamente abrir el cerco estratégico que supuestamente ejercen Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte a Rusia, sino de crear lo propio en su propio terreno a la hasta ahora indiscutible potencia mundial, Estados Unidos. En tal clave han de entenderse las respectivas visitas de los presidentes Hu Jintao a Cuba y de Medvédev a Cuba, Brasil, Venezuela y Perú, así como la reciente correspondencia del presidente venezolano Hugo Chávez a Rusia.

Pasamos a analizar con más detalle los puntos de interés rusos en el área Iberoamericana, teniendo en cuenta que bajo según que faceta de las dos expresadas

anteriormente se afronten tales intereses, (la de interés puramente nacional o de colaboración con China), así serán mayores o menores los puntos de colaboración del gigante chino y la Federación Rusa, y por tanto mayores las capacidades de obrar en materia de seguridad en el área asiática por ambos estados, o al menos de no generar fricciones.

En todo caso es de interés advertir que la presencia de China en el continente Iberoamericano tiene trazas económicas más que de interés político, con la salvedad indicada sobre el rechazo al reconocimiento oficial de Taiwan.

Como pequeño freno a la determinación de Suramérica como objetivo de mercado chino puede identificarse la consolidación de la Asociación del Libre Comercio de las Américas, pero el sistema neoliberal que preconiza la propia organización no es opuesta a las posibilidades de inversión o de comercio exterior de sus 34 Estados miembro con terceros países. En tal sentido y por simple oposición a Estados Unidos, Venezuela y Cuba inicialmente y con posterioridad unidos a éstos Bolivia y Nicaragua, crearon la Alternativa Bolivariana de las Américas, cuyos lazos comerciales ajenos al área geográfica americana, suponen si no una oposición a sus objetivos, sí una incongruencia con su marco territorial. Lo cierto es que se afianza el distanciamiento de parte de Iberoamérica respecto a Estados Unidos, y por ende, un acercamiento hacia su tradicional oposición, Rusia, con tratos comerciales preferentes hacia ésta y con segundo proveedor mercantil a China.

¿Cómo ha aprovechado Rusia la situación Iberoamericana?. En primer lugar y tal y como se apuntó previamente, utiliza su acercamiento al cono sur americano como claro mensaje de advertencia hacia Estados Unidos. Más aún, restringe el diámetro defensivo de Estados Unidos a la vez que amplía el propio, desplazando las áreas de control americano en Asia mediante la presión económica relativa a suministros energéticos y futuros beneficios en caso de colaboración con Corea y Japón. De esta forma dispone de unas nuevas “antinorteamericanas picas en Flandes” además de la siempre dispuesta Cuba. Pero además, no hay que perder de vista el aspecto pragmático-económico de la acción rusa en estos países.

Con relación a Perú, Rusia vende material de guerra, principalmente helicópteros, (además de formar a parte de su oficialidad), a lo que añade el interés de determinadas empresas rusas de colaborar en los campos de prospección y extracción de

hidrocarburos, aspecto este último que es reiterado permanentemente por Rusia en lo que se refiere al resto de países del área. Como ejemplo caben mencionar las estrechas colaboraciones entre Moscú y Brasilia dentro del marco de los países de economías emergentes: Brasil, Rusia, India y China (BRIC), que según sus dos mandatarios, merecen un afianzamiento y profundización de relaciones. Ello se ha mostrado como una realidad tras la visita del presidente ruso Medvédev a Brasil en el que se produjeron encuentros con empresarios privados brasileños de los campos energéticos, financieros y mineros. De hecho el consorcio estatal ruso Gazprom tiene prevista la apertura de su primera sede en Brasil a finales de este año. Por su parte, Brasil se prevé convertir en la principal plataforma de lanzamiento de satélites geoestacionarios rusos por su cercanía al ecuador, con lo que los costes de lanzamiento y mantenimiento de órbitas serán más reducidos que en la actualidad.

Al hablar del interés ruso en Iberoamérica no es posible dejar pasar por alto Venezuela. Los puntos de colaboración son múltiples porque la orientación unidireccional de la política del presidente Hugo Chávez, que no es otra que retar a la hegemonía norteamericana, ofrece el mejor de los escenarios de actuación para su antagonista estratégico.

La deficiente economía venezolana fruto de la desconfianza inversora de particulares y multinacionales frente a la acción directa presidencial y de unas leyes configuradas *ad hoc* según se presente la ocasión, oferta una amplia gama de posibilidades a gestionar por el Estado ruso o grandes corporaciones, a fin de cuentas también el Estado ruso y cómo no, una de ellas es la energía.

Rusia no puede hacer gala de su alta tecnología en cuanto a sistemas de extracción de hidrocarburos, pero los fondos adquiridos a través de ellos le permiten tener una holgura suficiente como para realizar inversiones multimillonarias en Venezuela, (no olvidemos, también productor de petróleo), en concepto de construcción de refinerías, industrias de ensamblaje de automoción, industrias de aluminio o construcción de centrales nucleares. A ello debe unírsele, dentro del marco de las “relaciones de cooperación estratégica” sentenciadas por los dirigentes de ambos países, la venta de material de guerra, (fusiles *Kalashnikov*, carros de combate T-90, cazas Su, helicópteros, submarinos y navíos de superficie), durante las primeras maniobras combinadas de los dos países en aguas del mar Caribe.

Es precisamente en este mar, donde la Federación Rusa, en colaboración con Cuba ha realizado las primeras prospecciones petrolíferas en el golfo de México, en la zona que hasta ahora era una exclusividad norteamericana y mexicana.

La acción rusa en otros países a priori orientados a prestar todo tipo de apoyos estratégicos, como pudiera ser Bolivia se ve dificultada básicamente por la situación geográfica de ésta, enclaustrada en el subcontinente y sin salida al mar, a cuyo acceso seguirá oponiéndose Chile mientras una fuente de discordias separatistas en la zona siga presente. Y no es un caso único.

Panamá es un claro eje de controversias aunque bajo pleno control norteamericano. Los accesos a Cuba, Venezuela o Brasil como mejores aliados en la zona de Rusia, necesitan del empleo del canal de Panamá o ser realizados a través de Perú con la infranqueable barrera andina y el curso del Alto Amazonas o a través del cabo de Hornos con los encarecidos y peligrosos costes de navegación así como las ampliaciones de tiempo de transporte consecuentes.

A tenor de los resultados electorales del pasado mayo, la victoria del candidato opositor Ricardo Martinelli, del Partido Cambio Democrático, y firme aliado de los partidos derechistas, pudiera ser una tarjeta de cambio interesante a seguir en cuanto a perspectivas de uso para el tránsito por el Canal, y por tanto de rentable acceso a Venezuela, Cuba y Brasil, y más que por orientación política del nuevo mandatario, (que no escatima esfuerzos en clarificar su “no” pertenencia a ideas de derechas o de izquierdas), por mera gestión utilitaria del mismo. Debe tenerse en cuenta que el presidente Martinelli fue ministro del Canal de Panamá durante la Presidencia de Mireya Moscoso, de 1999 a 2004, bajo el gobierno del Partido Panameñista. En definitiva, parece ser que el control del canal seguirá estando bajo la vigilancia e influencia norteamericana, salvo que razones prácticas de interés nacional y de gran valor para los panameños se pongan en juego.

Más al sur aún queda la Antártida. De los 46 Estados miembros signatarios del Tratado Antártico, hay 12 presentes como primeros firmantes del mismo en el año 1959, entre los que está la Federación Rusa. En ocasiones, y quizás no sin parte de razón, se han asimilado los intereses de las naciones en el Antártico a los existentes en el Ártico, pero tal similitud es quizás un tanto superficial. Veremos que la gran diferencia estriba en las posibilidades de acceso a recursos por menores costes de explotación, puesto que la

existencia de superficie terrestre en la Antártida permite asentamientos seguros y estables así como la permanencia de infraestructuras, y en la indefinición de un marco legal con responsabilidades jurídicas algunas.

En el Ártico la configuración del fondo marino en relación a la definición de plataforma continental y por tanto zona de interés o territorialidad nacional, ha dejado al descubierto claras disensiones entre los estados limítrofes, creados por la nueva capacidad de acceso a recursos en el subsuelo en fechas recientes accesible por la desaparición parcial de la capa de hielo polar. Canadá, Estados Unidos, Noruega, Dinamarca y Rusia pulsán las reacciones de sus oponentes a la implantación de la bandera nacional a 4.000 metros de profundidad, (Rusia), instalación de bases militares en zonas despobladas para reafirmar la soberanía, (Canadá y Dinamarca), instalación de radares antimisiles, (Estados Unidos), o las prospecciones de petróleo, (Noruega). Y todo ello en un marco jurídico como la Convención del Derecho del Mar de Montego Bay, (no ratificado por Estados Unidos). Ahora bien, no es el caso de la Antártida. El Tratado Antártico es una limitación de tipos de trabajos a realizar o instalaciones a establecer en el territorio Antártico, pero no soluciona o pone límites a las reivindicaciones territoriales de modo alguno que cualquiera de los estados interesados pudiera realizar.

La «caja de Pandora» ha sido abierta por Reino Unido, (signatario original del Tratado), al incluir como área de prospección energética sus territorios Antárticos a partir del año 2008. Rusia mantiene en la Antártida cinco bases permanentes que dan continuidad a la presencia del gigante en la zona.

Pero la declaración formal británica no creemos sea una novedad para la Federación Rusa, puesto que ya en el año 2007, el buque de investigación *Académico Fiódorov* estuvo trabajando durante 7 meses en prospecciones mineras y energéticas en la zona pacífica de la Antártida, aunque la única declaración formal de resultados lo fue respecto al descubrimiento de las reservas de agua del lago Vostok, bajo la capa de hielo continental.

En toda el área pacífica sur si hay un país que destaca es Australia. miembro de la Commonwealth y de tradición occidental, comparte poco más que puertos de atraque y un destino de exportaciones de uranio con Rusia. No depende del petróleo ruso en cuanto a importaciones, aunque su capacidad de producción sea limitada, las carencias detectadas

en cuanto a cantidades las suple con crudo procedente de los países de los Emiratos Árabes Unidos.

Pese a la relativa falta de puntos de conflicto o negocio, tras el ataque de Rusia a Georgia en el año 2008, las declaraciones del gobierno de Cambera amenazando sobre la cancelación de envíos de uranio a Rusia como medida de presión rompiendo el acuerdo firmado para suministro durante 20 años firmado en el año 2007, no quedó sin respuesta por parte rusa. Mediante un comunicado de su embajador hizo saber que cualquier reducción de exportaciones a Rusia del mineral radiactivo acarrearía serias consecuencias económicas a Australia. No matizó en su comunicado la forma en la que se dejaría sentir tales consecuencias, pero semejantes declaraciones oficiales no deben tomarse a la ligera y de hecho las exportaciones de uranio australiano han seguido siendo las mismas que en años anteriores.

Posicionamientos en materias de seguridad rusas en Asia y Pacífico

Alexandre de Marenches, director de los Servicios de Inteligencia franceses entre los años 1970 y 1981, trabajaba sobre un mapa centrado en el océano Pacífico por ser lo que por aquél entonces entendía como el *Mare Nostrun del futuro* En sus prospectivas establecía como los principales puntos de decisión a San Francisco, Vancouver, Pekín, Tokio, Sydney y Vladivostok.

A medida que las crisis energéticas iban apareciendo los mapas de casi todas las agencias de información se centraban Oriente Medio, con pocas modificaciones, unas hacia el Cáucaso y otras hacia las posibles vías de suministro y países consumidores.

En Europa nos centrábamos inicialmente en las fuentes del crudo en el golfo Pérsico y su transporte por vía del canal de Suez. No fue hasta la primera crisis del gas del año 2006 cuando en Europa nos dimos cuenta que los problemas reales tienen muchos orígenes y que en lo que hay que trabajar desde un principio es el foco del problema, más que centrarnos en buscar soluciones. De esa forma la vieja Europa será siempre el remolque de la situación cuando tiene pretensiones de ser el motor.

Poner impedimentos arancelarios a Rusia o limitaciones de movimientos de personas basadas en la fragilidad de sus fronteras con los países de la CEI, insistir en políticas de expansión a alianzas militares por muy pacíficas que sean cuando en la dialéctica de los dirigentes de la Federación Rusa se ven como un constreñimiento a la seguridad exterior

de Rusia o pretender controlar el Cáucaso siendo un área de interés geográfico y de estabilidad del sur de Rusia con minorías étnicas dispersas en la ya de por sí inestable zona con sus propios conflictos internos, ha hecho que el gigante herido haya retomado nuevas fuerzas. Nuevas fuerzas que no las ha orientado a luchar contra las barreras impuestas desde Europa, sino en avanzar en aquellos campos de beneficio común en Asia.

Rusia sabe que la capacidad de respuesta europea ante el mercado energético está basada únicamente en la vía de inversiones económicas o de control físico de las vías de transporte de petróleo hacia el Viejo Continente. La segunda ha quedado claramente en manos de Rusia por el control férreo del área caucásica, tanta como para proseguir el conflicto de Georgia por vías no pacíficas, avisando de las posibles consecuencias negativas de avances con Ucrania y dejando entrever las posibilidades de acción respecto a sus minorías étnicas en Europa como pueden ser las de Transnistria. Sobre la primera opción de respuesta europea, Rusia ha dado firmes pasos de gigante y no con pies de barro hacia el área asiática.

Para Rusia, la seguridad de la zona es la seguridad de sus inversiones futuras, y por otro lado ha habido cambios reales en las perspectivas estratégicas rusas que están dando sus claros frutos en materia económica y que deben ser afianzados mediante la necesaria estabilidad regional. Es una pescadilla que se muerde la cola pero cuyo eje de giro es Asia y no Europa.

Europa ha jugado con la autocomplacencia de los frutos de la integración y el final de la cuestión alemana, pero en ningún caso debiéramos haber llegado a pensar que ello daba como resultado un cheque en blanco frente a Rusia.

La Federación Rusa ha puesto y está poniendo mucho en juego hacia Asia llegando a límites de despreocupación sobre lo que pueda ocurrir en Europa. ¿Cómo puede oponerse Europa a ese desinterés ruso ante los hechos que mostramos a continuación?

Rusia, desde el punto de vista territorial:

1. Ha cedido territorio "patrio" a China, solventando por un lado el problema de propiedad y limitando a la par a China en sus posibles reivindicaciones territoriales o de acción política posteriores sobre su área de interés de Kazajistán, por ser limítrofe con la provincia china de Xinjiang.

2. Ha retomado las conversaciones con Japón sobre el área de las Kuriles y Sakhalín sin hacer frente común con el mismo contra los intereses que pudieran enemistarlos con China.
3. Controla militarmente las fronteras de Kirguizistán y Tayikistán respecto a los Estados islámicos del sur asumiendo los costes que de ello se derivan.
4. Ha iniciado las actividades de prospección, (si no las ha retomado), en la Antártida reafirmando su presencia en las 5 bases permanentes del continente, y especialmente en las situadas en el sector Pacífico del mismo.

Desde el punto de vista económico:

1. Afianza mediante el sistema de “energía por inversiones” su más seguro comprador, que no es otro que China.
2. Sobrepaga la producción energética de Turkmenistán aún sin necesidad de ello de tal forma que limita el acceso de Europa a esa fuente energética, sin poner límites a los países de la zona pertenecientes a la CEI para transporte de combustibles a China, pese a que pudiera entenderse como un favor a sus competidores en venta de crudo asiáticos.
3. Reduce sus reservas de Fondos del Tesoro de Estados Unidos a la vez que potencia el cambio de la moneda de referencia mundial apoyando la propuesta china en igual sentido.
4. Ha establecido relaciones comerciales preferentes e iniciado programas de investigación y prospección energética con países del cono sur americano, de tal forma que su vía natural de acceso es el océano Pacífico.

Desde el punto de vista político:

1. Es parte fundamental de las conversaciones a seis bandas para la resolución del problema nuclear de Corea del Norte.
2. No sufre desgaste interno respecto a su opinión pública ni externo de imagen por las acciones de la coalición en Afganistán aún teniendo presente que la sola mención de su implicación sería bien recibida por el resto de la comunidad internacional. Su papel de juego es esperar a actuar sólo si conviene.

3. El sistema político ruso permite la continuidad de figuras dirigentes pese a la democrática alternancia, con lo que las políticas establecidas lo pueden ser a medio o largo plazo, pudiendo ser corregidas en caso necesario sin excesivos cambios estructurales.

Y finalmente, desde el punto de vista militar:

1. Inicia las acciones militares en el Cáucaso mostrando más que su eficacia militar, que también, su firme determinación de actuar en defensa de sus intereses.
2. Se atreve a realizar unas maniobras militares en el Caribe en aguas internacionales consideradas hasta la fecha de los ejercicios como de pleno control estratégico por Estados Unidos.

Será difícil determinar sin más datos, qué aspecto es más importante o cuál de ellos se prioriza desde el punto de vista ruso, si la economía o la seguridad, pero en lo relativo al área asiática están claramente ligadas. Ligadas entre ellas y conexas a la debilidad europea en muchos frentes. Sea como fuere, los datos de fuentes de información abiertas y las acciones hasta ahora llevadas a cabo por Rusia en los últimos 10 años nos incitan a pensar que está ejerciendo un relativo esfuerzo en ambos conceptos, tanto seguridad como economía.

No podemos determinar si la visión de Rusia hacia Europa es de desinterés por considerarla “batalla ganada”, de simple dejación ante un área que poco tiene ya que ofrecer o si simplemente el área del Pacífico y Asia ofrecen unas nuevas oportunidades hasta ahora no exploradas. Muy probablemente una mezcla de las tres.

Sea como fuere no hay duda que el empeño ruso obedece parcialmente a solventar el problema de estabilidad del área asiática y su proyección hacia el océano Pacífico. Su extensión, sus recursos naturales, su potencial demográfico y su determinación a seguir siendo un actor a escala mundial, le dan suficiente juego como para serlo a nivel regional asiático.

Lo que hasta hace pocos años era una competición de liderazgo con China ha pasado a ser una relación de acuerdos, tratados, colaboraciones y buenos deseos.

Muy probablemente los actuales dirigentes rusos estén dando la razón a don Alexandre de Marenches sobre el lugar en los que centrar los planos.

CAPÍTULO TERCERO
LA PROYECCIÓN ECONÓMICA
INTERNACIONAL DE RUSIA

LA PROYECCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DE RUSIA

Por ANTONIO SÁNCHEZ ANDRÉS

A partir del año 1992 las relaciones internacionales experimentaron un cambio sustancial debido a la desaparición de la Unión Soviética. Rusia, su supuesta heredera, tenía características políticas, sociales y económicas muy distintas y, por tanto, su proyección exterior se alteró sensiblemente. Durante los años noventa, Rusia padeció un proceso de introversión debido a todos los problemas vinculados al cambio estructural que estaba padeciendo. Sin embargo, a partir del año 2000, con la llegada de Putin a la presidencia del país, comenzó a activarse la pretensión de Rusia de influir sobre el exterior, voluntad que quedó más patente a partir del año 2004.

En este capítulo se analizarán las bases económicas de la proyección internacional de Rusia. En la primera parte, se valorarán las reformas y logros económicos del periodo Putin, que han constituido el fundamento de la proyección de Rusia hacia el exterior. A continuación se pondrán de manifiesto las características de la economía rusa durante el periodo de Medvédev, destacando los cambios que se están experimentando con el impacto de la crisis, y sus expectativas de futuro. En la segunda parte, se concretarán las dos prioridades desarrolladas durante la etapa Putin, con gran impacto estratégico sobre la proyección internacional de Rusia. El primero es la energía y, en particular el gas, mientras que el segundo es la producción de armamento como garantía de seguridad para el país.

La economía rusa en el nuevo siglo

Las bases económica de la nueva Rusia: la etapa Putin

A partir del año 1992 se inició en Rusia un cambio sistémico que tenía como objetivo la construcción de una economía de mercado. Durante los años noventa se aplicaron diversas reformas que generaron continuas distorsiones económicas y que acabaron conduciendo al país a la crisis del año 1998. A partir de ese momento se abrió un periodo de incertidumbre política y económica que se cerró en el inicio del año 2000, cuando Vladimir Putin se consolidó en la Presidencia del país.

Con el nuevo presidente se enfocaron las reformas desde un punto de vista distinto. En este contexto se asumió que los problemas esenciales de la economía eran la falta de efectividad económica, los grandes desequilibrios sectoriales y el deterioro del capital humano. En consonancia con estos problemas el objetivo prioritario que se estableció fue la regeneración del aparato productivo y el aumento en el nivel de vida de la población. Por supuesto, el resultado de la consecución de estos objetivos sería la aparición de un crecimiento continuo y sostenido.

Para alcanzar estos objetivos se aplicaron tres tipos de políticas: coyunturales, estructurales e institucionales. Las primeras trataron de dibujar un marco de estabilidad en la economía rusa. En particular, la política presupuestaria trató de conseguir unas fuentes financieras regulares y suficientes para el Estado, condición necesaria para poder llevar a cabo cualquier tipo de reforma. Este objetivo se trató de alcanzar con la reducción en el número de impuestos, la disminución en sus tarifas y la lucha contra la evasión fiscal. En efecto, el Estado ha obtenido un gran volumen de recursos fiscales, que ha permitido financiar la devolución de la deuda externa, la defensa nacional y diversos gastos sociales, pero, en especial, han constituido la base para aumentar el volumen de las pensiones y de parte de los salarios. Se debe destacar que los gastos siempre se han encontrado por debajo de los ingresos públicos y, por tanto, se ha generado continuamente un superávit presupuestario. De hecho, mientras que en los años noventa se tuvo un déficit en las cuentas públicas, en el mismo año 2000 ya se consiguió un superávit del 2,8% del Producto Bruto (PIB), mientras que en el año 2007 fue del 5,4%.

La política monetaria ha sido restrictiva y ha tenido como objetivos reducir la inflación y, subsidiariamente, mantener un rublo fuerte respecto a las monedas extranjeras. El resultado ha sido una visible reducción en la inflación, que ha pasado de un 36,5% en el año 1999 hasta significar un 11,9% en el año 2007. También ha habido una tendencia a la apreciación del rublo, con un discutible impacto sobre los flujos económicos exteriores.

La política sobre el sector exterior se ha fundamentado en estimular las relaciones económicas con el extranjero. En este sentido han crecido continuamente, tanto las exportaciones como las importaciones. Esta situación puede interpretarse como una progresiva internacionalización de la economía rusa. No obstante, esta consideración debe matizarse, porque al tener presente el porcentaje de las transacciones comerciales exteriores con respecto al PIB, entonces este ratio ha presentado una tendencia a disminuir: en el año 1999 el comercio exterior significaba el 58% del conjunto de la

producción rusa, pero en 2007 era del 44,6%. Quizá una de las mayores insuficiencias de la política gubernamental en este ámbito ha sido la incapacidad para diversificar las exportaciones, que se han encontrado dominadas por las ventas de hidrocarburos. Sin embargo, este desequilibrio ha tenido una dimensión positiva porque el aumento en el precio del petróleo ha permitido mantener una balanza comercial positiva, al tiempo que generar un volumen cuantioso de ingresos para el país y, en particular, para el Estado.

Uno de los mecanismos para controlar parte de los beneficios derivados de las ventas de hidrocarburos ha sido la constitución en el año 2004 del Fondo de Estabilización. Éste tenía por objetivo primordial acumular recursos financieros susceptibles de ser gastados cuando cayese el precio del petróleo. Este ha llegado a representar en 2008 el 9,3% del PIB del país. Una controversia continua que se ha suscitado desde su creación fue el destino de los recursos. Unos han criticado que no se orientasen a aumentar los ingresos de la población, mientras que otros han cuestionado que no se gastasen en la construcción de infraestructuras. Independientemente de esta polémica, se debe destacar que se ha transformado en un fondo de ahorro, que ha drenado recursos monetarios procedentes del exterior y ha evitado la agudización de tensiones inflacionistas (Gaidar, 2009, p. 98).

Las mejoras económicas se han repercutido en el nivel de vida de la población. En primer lugar, el aumento en la actividad económica ha permitido reducir el paro sensiblemente. De hecho, mientras que en 1999 era del 12,7%, en el año 2007 se había reducido a más de la mitad, es decir, al 6,1%. Por añadidura, las pensiones ha ido creciendo continuamente, pero también los salarios. Sobre este último tipo de rentas, su crecimiento medio nominal durante toda la etapa Putin ha sido de un 32%, que ha superado sensiblemente al nivel de inflación. Es decir, el nivel de vida de la población ha aumentado sustancialmente. Adicionalmente, se debe destacar que, desde la llegada de Putin a la presidencia del país los salarios se han ido pagando, situación que contrasta con aquello que aconteció en la segunda mitad de los años noventa, cuadro 1.

Cuadro 1.— Variables macroeconómicas rusas.

Conceptos	Años					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB en miles de millones de dólares	271	196	260	306,6	345,1	431,5
PIB en miles de millones de rublos*	2.741	4.767	7.306	8.944	10.818	13.243
Tasa de crecimiento del PIB (porcentaje)	-5,3	6,3	10	5,1	4,7	7,3
Índice de precios al consumo*	84,4	36,5	20,2	18,6	15,1	12
Tasa de paro (final del año)	11,8	12,7	10,6	8,7	8,5	8,6
Salario mensual medio nominal en rublos*	1.052	1523	2.223	3.240	4.360	5.498
Tasa de crecimiento anual de salarios	10,7	44,8	46,0	45,7	34,6	26,1
Déficit público (porcentaje sobre el PIB)	-7,4	-3,2	2,8	3	0,9	1,3
Fondo de Estabilización, miles de millones de rublos (a principios de año)*	-	-	-	-	-	-
Porcentaje del Fondo de Estabilización sobre el PIB	74,9	75,7	105,6	101,6	107,6	135,9
Exportaciones (miles de millones de dólares)	58	39,5	44,9	53,8	61	76,1
Importaciones (miles de millones de dólares)	16,9	36,2	60,7	47,8	46,6	59,8
Superávit comercial						

* FSGS (año 2009): Rossiya v tsifraj. FSGS, Moskva, pp. 29, 32 y 33; FSGS (año 2005): Rossiya v tsifraj. FSGS, Moskva, p. 32.

Cuadro 1.— (Continuación).

Conceptos	Años					
	2004	2005	2006	2007	2008	**2009
PIB en miles de millones de dólares	591,7	764,6	989,4	1.294,5	1.671,5	1.195,4
PIB en miles de millones de rublos*	17.048	21.625	26.904	33.114	41.540	43.035
Tasa de crecimiento del PIB (porcentaje)	7,2	6,4	7,7	8,1	5,6	-3,0
Índice de precios al consumo*	11,7	10,9	9	11,9	13,3	13,5
Tasa de paro (final del año)	8,3	7,6	7,3	6,1	6,4	8,4
Salario mensual medio nominal en rublos*	6.739	8.555	10.634	13.593	17.226	nd
Tasa de crecimiento anual de salarios	22,6	26,9	24,3	27,8	26,7	nd
Déficit público (porcentaje sobre el PIB)	4,5	7,5	7,4	5,4	3,6	-8
Fondo de Estabilización, miles de millones de rublos (a principios de año)*	106	522,3	1.237	23.46,9	3.849,1	-
Porcentaje del Fondo de Estabilización sobre el PIB	0,6	2,4	4,6	7,1	9,3	-
Exportaciones (miles de millones de dólares)	183,2	243,6	303,9	354	469	303,5
Importaciones (miles de millones de dólares)	97,4	125,3	164,7	223,5	292,5	249
Superávit comercial	85,8	118,3	139,2	130,5	176,5	54,5

** Estimaciones aportadas por Economist Intelligence Unit (2009): Russia. Country Report. March, EIU, London.

Fuente: Elaboración propia con datos de Economist Intelligence Unit (2009): Russia. Country Report. March, EIU, London; Economist Intelligence Unit (2008): Russia. Country Report. March, EIU, London; Economist Intelligence Unit (2007): Russia. Country Report. March, EIU, London; Economist Intelligence Unit (2006): Russia. Country Report. March, EIU, London; Economist Intelligence Unit (2005): Russia. Country Report. March, EIU, London; Economist Intelligence Unit (2004): Russia. Country Report. March, EIU, London; Economist Intelligence Unit (2003): Russia. Country Report. March, EIU, London; Economist Intelligence Unit (2002): Russia. Country Report. March, EIU, London.

Las políticas estructurales se han caracterizado por una tendencia a la no intervención, como ha ocurrido en los casos del sector agrario, la promoción de pequeñas y medianas empresas en la industria y los servicios, o el estímulo de la competencia, e incluso se ha manifestado en la extensión de la privatización. No obstante, se debe señalar que, aunque la intervención directa del Estado en la gestión sectorial o empresarial ha disminuido, en ciertos casos, los controles administrativos han aumentado, situación que ha puesto en cuestión la desintervención estatal de la economía (Nechaev, 2009).

Las reformas para mejorar el aparato tecnológico o para realizar una renovación y ampliación en las infraestructuras del país se han revelado muy ineficientes. En un sentido similar se trató de reorganizar los ámbitos en los que existían monopolios naturales económicos, es decir, en transporte ferroviario, electricidad, gas y servicios comunitarios. En los dos últimos casos no se han llevado a cabo medidas efectivas, en el transporte ferroviario se han iniciado recientemente los cambios y sólo en el sector eléctrico se ha operado una cierta desregulación privatizando empresas y permitiendo la entrada de empresas extranjeras. En la reestructuración en el sector bancario los cambios han sido más bien formales, de manera que simplemente ha habido una concentración de capital en los bancos más grandes, pero sin llegarse a eliminar los comportamientos especulativos internos que padece este sector. Por este motivo, su capacidad de transformarse en un centro de financiación de las actividades productivas sólo ha acontecido de manera aislada (Sánchez, 2008a).

Las reformas estructurales más destacadas se han concentrado en la reordenación del sector energético, que se ha considerado estratégico para el país, tanto en términos internos como de proyección hacia el exterior. Una de las políticas más relevantes ha sido el apoyo a la única empresa petrolera estatal, Rosneft, que adquirió más peso cuando la dirección de la petrolera privada Yukos se enfrentó con la presidencia rusa, saliendo perdiendo en este conflicto. El resultado acabó en que Rosneft compró la mayor parte de Yukos, transformándose en una de las empresas líderes en el sector. Debe señalarse que la empresa petrolera Sibneft fue comprada por Gazprom, de manera que una parte considerable del sector petrolero pasó a ser estatal. Asimismo, se mantuvo a Gazprom como el agente dominante en el sector del gas. Así pues, Gazprom, y en cierto grado

Rosneft' se han transformado en los agentes que están definiendo el marco de funcionamiento del sector de hidrocarburos ruso (Sánchez, 2008b).

También se trató de reordenar la industria de defensa y, en cierta medida, parte de la industria. Los instrumentos más destacados han sido la construcción de grandes corporaciones estatales, entre las que destacan Rosnano, Rosatom, Rostejnologii y Rosoboroneksport. Sin embargo, los objetivos de estas empresas estatales han sido muy diversos y su efectividad muy limitada, hasta tal extremo que en la segunda mitad de 2009 se está cuestionando su funcionalidad y su estructura jurídica (*Kommersant*"-daily, 10 de agosto de 2009).

Uno de los componentes más destacados de la nueva política económica aplicada por Putin ha sido el de carácter institucional, que constituye el marco de aplicación de los programas de política económica que pretendían llevarse a cabo. Estas reformas han tratado de cambiar la estructura de la toma de decisiones que genera la política económica y, en particular, alterar la correlación de fuerzas entre los principales agentes económicos existentes en el país. Estas reformas debían permitir llegar a conseguir los objetivos de crecimiento económico y de cambio social apuntados en los programas de política económica. Estas políticas se pueden agrupar en cuatro líneas esenciales (Sánchez, 2002).

En primer lugar, el apoyo a un partido político progubernamental. A raíz de las elecciones parlamentarias de 1999 se creó un partido, que ha apoyado incondicionalmente al presidente y que en la actualidad se denomina "Rusia Unida". Este, con el soporte del Estado, ha obtenido la mayoría de escaños en el Parlamento. De esta manera Putin consiguió un consenso en el Parlamento para que las decisiones presidenciales no tuvieran un primer obstáculo institucional que impidiera llevarlas a cabo.

En segundo lugar, el debilitamiento de la capacidad de maniobra de los gobernadores regionales que, durante la etapa Yelsin, se habían transformado en un contrapoder al presidente. En este sentido, por un lado, se reinterpreto la constitución para que éstos no accedieran directamente al Consejo de la Federación y dispusiesen de inmunidad parlamentaria. Por otro lado, se constituyó una nueva figura institucional, los supergobernadores o delegados presidenciales, que supervisarían la ejecución de las decisiones centrales en las regiones, que se agrupaban en siete distritos en los que se dividió la Federación Rusa. Finalmente, se excluyeron varias competencias de los

gobernadores, al tiempo que se estableció la posibilidad de destituirlos en caso de estar implicados en obstaculización de normas derivadas de la Constitución o en casos criminales o de corrupción.

En tercer lugar, se evitó una identificación directa de los intereses de las elites económicas con los del Estado. En este sentido se reforzó y dotó de competencias especiales a la Fiscalía General y al Tribunal de Cuentas. Entre sus funciones más destacadas se encuentran, respectivamente, la lucha contra la corrupción y la malversación de fondos.

En cuarto lugar, se pretendió promocionar una reestructuración interna del Estado, que debería equipararlo a cualquier otro existente en países desarrollados. Estas medidas se organizaron esencialmente alrededor de una reforma administrativa del Estado, que tenía dos líneas esenciales, por un lado, la reforma de la estructura del Estado y, por otro lado, el cambio en los comportamientos internos, es decir, la lucha contra la corrupción (Ivanov, 2008).

Estas políticas económicas han permitido aumentar la concentración del poder en el Estado Central y han acrecentado su grado de autoridad, es decir, se verticalizó el poder en Rusia. Su resultado positivo más destacado se ha manifestado en que las elites económicas pagasen impuestos, de manera que el Estado ha aumentado su capacidad de recaudación y su solvencia financiera. Sin embargo, esta verticalización del poder sólo ha funcionado de manera parcial. Esto ha ocurrido por dos razones. En primer lugar, porque la nueva estructura estatal no ha sido lo suficientemente sólida como para controlar la toma de decisiones en las regiones, es decir, limitar la autonomía de los gobernadores. Por añadidura, éstos se han ido introduciendo en el partido «Rusia Unida», de manera que han utilizado el paraguas de ese partido pro-presidencial para preservar su autonomía. En segundo lugar, se programó una reforma administrativa que fracasó rotundamente, al tiempo que las medidas de lucha contra la corrupción en el aparato estatal no han dado prácticamente ningún resultado. Es decir, aunque formalmente se manifiesta una apariencia de poder vertical, en la realidad éste no se ha conseguido poner en la práctica. Una de las manifestaciones de este hecho es el fracaso en la mayoría de las reformas estructurales que se han tratado de aplicar.

De la confluencia de los tres tipos de políticas aplicadas se derivan unas debilidades de la economía rusa que cuestionan su capacidad de crecimiento futuro. El primer problema se

refiere a la dificultad de generación de inversión interna. Por un lado, el volumen de ingresos de la población no justifica la existencia de ahorros con una suficiente entidad como para ser destinados a inversión y no a consumo. Por otro lado, el sistema bancario, que es el entramado institucional que ajusta la relación entre el ahorro y la inversión, está separado esencialmente de las actividades productivas. Así pues, se deja el reto de la inversión a los recursos internos de las propias empresas, que mayoritariamente se encuentran muy obsoletas o a la financiación extranjera, que tiene serios límites.

Uno de los resultados más positivos de la política económica aplicada ha sido el aumento en la efectividad en la recolección de impuestos fiscales. Este éxito se ha debido a la reforma fiscal acometida, pero especialmente a la verticalización del poder realizada, que ha reducido la evasión fiscal por parte de las elites económicas más poderosas. En las condiciones actuales, la mayoría del presupuesto depende de las contribuciones de los grandes grupos industriales vinculadas a estas elites y, por este motivo, la obtención de ingresos regulares supone el establecimiento de acuerdos *de facto* entre el gobierno ruso y los grandes grupos empresariales del país. Así pues, parte de las reformas pueden verse paralizadas en el futuro cuando se llegue a un consenso entre gobierno (presidencia) y elites económicas. En particular, la garantía de obtener recursos fiscales por el Estado puede significar la renuncia a la reforma en los monopolios naturales y, en general, a llevar hacia delante las reformas estructurales.

Junto a estos factores destaca la incapacidad para reformar la estructura estatal y luchar contra la corrupción. Estos factores presentan la importancia de que las decisiones que se adoptan en la cúpula política del país (Presidencia y Gobierno) no acaban de llevarse a la práctica. En particular, estos conducen a mantener la ineficiencia en la política de infraestructuras, que supone seguir dependiendo de las cada vez más obsoletas heredadas de la etapa soviética, así como a la incapacidad de introducir renovación tecnológica en el país. En estas condiciones, el país presenta una gran dependencia de las actividades relacionadas con hidrocarburos, de la obtención de financiación externa (debilidad del sistema bancario) y, por tanto, unas dificultades muy serias para responder a los cambios futuros.

En definitiva, durante la etapa Putin se ha conseguido aumentar el crecimiento de la economía rusa, pero sin conseguir los objetivos que inicialmente se plantearon, es decir, aumentar la efectividad, eliminar los desequilibrios sectoriales y evitar el deterioro del capital humano. Más bien la bonanza económica ha ocultado la degradación en estos

objetivos. El deterioro en las mencionadas condiciones económicas está emergiendo a la luz en la etapa Medvédev, cuando el deslumbramiento del crecimiento económico se ha extinguido.

Crisis y transformación en Rusia: la etapa Medvédev

En marzo de 2008 Medvédev fue elegido presidente de Rusia. Este fue un candidato promocionado por el propio Putin. Medvédev era un amigo de Putin de San Petersburgo, que llegó a Moscú cuando fue designado presidente del país. Se puede afirmar que su carrera fue diseñada por el propio Putin para que fuese su sucesor, primero dentro del aparato presidencial y después en el gobierno.

La Presidencia de Medvédev se encuentra acompañada por la designación de Putin como primer ministro. De esta manera, en 2008, el poder en Rusia ha adquirido una estructura bicefálica. Por un lado, Medvédev, con las grandes competencias que le confiere el régimen presidencialista ruso y, por otro lado, Putin, con el poder real y la legitimidad política que ostenta. Debe señalarse adicionalmente que en diciembre de 2007 tuvieron lugar las elecciones a la Duma (Parlamento) y «Rusia Unida», de la que Putin es su símbolo de referencia, consiguió la mayoría absoluta. Con este contexto de trasfondo, es esperable una estabilidad política en el país.

Debe señalarse que la creación del tándem Medvédev-Putin puede contribuir a resolver algunos problemas graves que tiene la economía rusa, pero presenta una debilidad destacable. Por el momento, una parte de la estructura administrativa y política está controlada por Putin, pero conforme pase el tiempo, el nuevo presidente irá definiendo y consolidando un equipo de trabajo, un grupo político de influencia directa y unas élites económicas ubicadas a su alrededor. Hacia el final del actual periodo presidencial es previsible que las élites políticas y económicas relacionadas directamente con Medvédev tengan cierta solidez y pugnen con las conectadas con Putin. En estas circunstancias pueden tener lugar dos tipos de fenómenos. Por un lado, el tándem Medvédev-Putin puede actuar como mediador en los conflictos entre las diversas elites con las correspondientes tendencias estabilizadoras y, por otro lado, los enfrentamientos pueden trasladarse a ambos líderes institucionales creando tensiones entre ellos.

Uno de los retos de la nueva presidencia ha sido desarrollar un estilo propio de actuación. En este sentido, se han lanzado varios proyectos con un contenido de reforma legal bastante destacado. Por un lado, cabe señalar una reforma constitucional que alarga el

periodo presidencial de cuatro a seis años, así como la legislatura parlamentaria de cuatro a cinco años. Por otro lado, se está promocionando la lucha contra la corrupción, como la obligatoriedad en la declaración para funcionarios y políticos de sus ingresos y patrimonio, así como la destitución de cargos públicos implicados en casos destacados de corrupción. En términos exteriores, también se pretende acrecentar la proyección de Rusia en el ámbito internacional. Sin embargo, por el momento, Medvédev no ha conseguido separar su figura de la de Putin.

Quizás la crisis económica internacional constituye uno de los factores que más afecta a Rusia, como generación de conflictos internos y que pone de manifiesto con más fuerza las debilidades de la economía rusa. La etapa Medvédev se ha iniciado con una crisis económica, que ha mostrado abiertamente parte de sus síntomas a partir de la segunda mitad del año 2008. Durante ese año, los indicadores macroeconómicos comenzaron a mostrar debilidades que, finalmente, en 2009, han reflejado una situación de crisis económica abierta. De hecho, en el año 2009, se espera un decrecimiento de al menos el 3%, un déficit público de más de un 8%, un remonte en las tensiones inflacionista hasta un 13,5%, así como una reducción en las relaciones comerciales exteriores, en especial en las exportaciones, en parte debido también a la caída en los precios del petróleo, que reducirá el superávit comercial hasta un tercio del existente en el año 2008.

Se pueden distinguir cuatro causas esenciales en la crisis. En primer lugar, la caída en los precios del petróleo, en segundo lugar, el recorte financiero procedente de Occidente, en tercer lugar, la falta de respuesta de la economía y, en cuarto lugar, las inercias del aparato administrativo. Los dos primeros han sido los desencadenantes y los dos últimos son los que pueden evitar una recuperación de la economía rusa, que tendrá un impacto negativo a largo plazo.

La caída en los precios del petróleo (gas y petróleo) supone una fuerte contracción en los ingresos públicos y una reducción en las actividades más dinámicas de las que dispone el país. En este sentido, se debe señalar que los precios cayeron desde los 130 a los 41 dólares el barril de petróleo de tipo Ural, suponiendo una contracción sustancial en los flujos financieros hacia Rusia. Este factor se ha visto agravado por la crisis económica mundial, reduciendo la demanda. Por ejemplo, durante la primera mitad de 2009, las ventas de Gazprom a Europa se redujeron en un 32,2%, que se vieron acompañadas por una caída en los precios de un 9,7% (*Vedomosti*, 3 agosto de 2009). El impacto inmediato ha sido la disminución en los ingresos presupuestarios del Estado y de las respectivas

compañías. El Estado ha tenido que reducir los gastos y se ha disparado el déficit público, mientras que las compañías han frenado sus actividades productivas y han congelado los proyectos de inversión. Es decir, la actividad económica del país se ha ido contrayendo progresivamente manifestando síntomas indiscutibles de crisis.

La segunda causa de la crisis ha sido la contracción en la financiación internacional. Ésta se encuentra relacionada con las dificultades internas para renovar el sistema bancario. Los bancos en Rusia poseen un fuerte componente especulativo y presentan poca relación con el aparato productivo. Es decir, cumplen de manera residual la función de reorganizar el ahorro existente y orientarlo para poder ser orientado a la inversión productiva. Por este motivo, desde los primeros años de este nuevo siglo, las empresas rusas, en un contexto de gran facilidad para obtener recursos financieros en el ámbito internacional, se han dirigido hacia la captación de fondos en el extranjero y han evitado recurrir a los bancos rusos. En el momento en que se ha extendido la crisis financiera internacional se han cortado las fuentes de financiación en Rusia y, en ausencia de una liquidez interna, se han paralizado los proyectos existentes. Esta situación ha provocado un freno en el crecimiento económico y una extensión en el paro.

El tercer tipo de factores corresponde a la ausencia en la realización de reformas estructurales. Por un lado, a pesar de la buena situación económica acontecida durante la etapa Putin, los flujos financieros se han orientado de manera residual a crear y renovar las infraestructuras estratégicas dentro del país. Esta situación conduce a que se sigan utilizando las construidas en la etapa soviética, que presentan graves problemas de envejecimiento. Por otra parte, no se ha conseguido actualizar el aparato productivo para fomentar las actividades de Investigación y Desarrollo (I+D), creando un serio problema de obsolescencia del aparato productivo e incapacidad para afrontar nuevos retos económicos por parte del país. Estos problemas se encuentran vinculados a la incapacidad para reorganizar el sistema de enseñanza, que ha provocado una descualificación de la mano de obra. Finalmente destaca la ausencia en la reestructuración bancaria, que no ha pasado de ser cosmética, al tiempo que la industrial ha sido muy parcial con una incapacidad de eliminar las inercias heredadas del pasado. El resultado se ha plasmado en un nivel de productividad muy bajo en la economía rusa.

El cuarto tipo de factores corresponde a la ausencia en la reforma en el aparato burocrático del país. En el año 2004 se introdujeron algunos cambios en la estructura interna de la administración del Estado, pero en lugar de simplificar el aparato

administrativo ha ido aumentando su tamaño. De hecho, ésta ha sido la tendencia durante toda la etapa Putin. Mientras que en 1999 1,1 millón de personas trabajaban para el Estado (7,8 por mil habitantes), en el año 2008 ya fueron 1,7 millones (11,8 por mil habitantes). La burocracia no sólo ha aumentado su tamaño progresivamente, sino que no se ha adaptado a las nuevas condiciones económicas. Más aún, ha dispuesto de una autonomía propia que ha dificultado la aplicación de las políticas decididas en la cúspide política del país (Presidencia y Gobierno). Parte de estos comportamientos se manifiestan en aquello que se conoce como corrupción. Esta supone el uso de un cargo estatal en beneficio del individuo que lo ocupa, en general, a través de la percepción de ingresos (sobornos) procedentes bien del propio sector público, bien del privado. Entre sus efectos más negativos se encuentra que absorben el dinero del Estado no orientándolo hacia aquellos destinos decididos por el poder político y también que incluso modifican las propias decisiones de la Presidencia y el Gobierno. Estos fenómenos de autonomía en la toma de decisiones del aparato burocrático se han constituido en uno de los obstáculos más destacados para introducir reformas estructurales en el país que permitan su modernización.

A estos problemas hay que añadir otro de carácter menos económico que es la crisis demográfica. Mientras que Rusia contaba en el año 1990 con 147,7 millones de habitantes, en 2008 esta cifra se había reducido a 142 millones, es decir, un 3,8%. Esta situación ha sido el reflejo de una tasa de natalidad muy baja, pero, especialmente de una de mortalidad muy elevada. Como las reformas en el sistema sanitario no han tenido lugar y las inversiones han sido escasas, la tasa de mortalidad se ha mantenido relativamente elevada y sin grandes expectativas de que caiga en el futuro. En este sentido, aunque la tasa de decrecimiento vegetativo de la población ha pasado de un 6,6% en el año 2000 a un 2,6% en 2008, parece difícil que se consiga un crecimiento, al tiempo que se constata un envejecimiento acentuado de la población. Por añadidura, la contracción en la población ha sido muy desigual en las distintas regiones rusas. Cabe destacar que la zona del Lejano Oriente se ha constituido en líder en reducción de población: entre los años 1990 y 2008 la contracción ha sido del 19,4%. También en una situación muy delicada se encuentra la zona de Siberia, que para el mismo periodo había perdido el 7,4% de los habitantes. Esta situación se revela más problemática en la medida en que se considera que la densidad de población en Rusia es de 8,3 habitantes por kilómetro cuadrado y en la zona central del país de 57,1, mientras que en la Siberiana es de 3,8 y

en el Lejano Oriente de tan sólo un 1,1. En estas condiciones, la ausencia de población vincula cada vez más la situación económica de los territorios, en especial de Extremo Oriente, a la dinámica de China. Esas circunstancias dan sustento a la idea de que en los próximos 20 años se puede cuestionar la integridad territorial de Rusia.

La recuperación dependerá en gran medida de aquello que acontezca en la esfera internacional, que es desde donde procederá la dinámica hacia el aumento en la actividad económica. No obstante, esta recuperación se puede ver frenada e, incluso, obstaculizada por la ausencia de reformas estructurales. Para sintetizar las expectativas de futuro de Rusia y su capacidad de proyección internacional se pueden apuntar tres escenarios futuros. Estos pueden iluminar la encrucijada en la que se encuentra el país en la actualidad:

- *Escenario 1. Optimista:* se produce un aumento en los precios del petróleo de manera que acelera la aparición de fondos financieros internos e impulsan la actividad económica. Paralelamente, tiene lugar una recuperación económica internacional que difunde sus efectos positivos (flujos comerciales y financieros) hacia Rusia, contribuyendo a estimular las actividades económicas internas. No obstante, dados los problemas estructurales, el nivel de crecimiento será menor que el acontecido durante la etapa Putin. La recuperación puede aparecer en unos dos años, estimularía la estabilidad política y se legitimaría la posición del tándem Medvédev-Putin, permitiendo la renovación de sus cargos en las siguientes elecciones. No obstante, la ausencia de reformas estructurales acentuaría los problemas económicos en la siguiente legislatura presidencial.
- *Escenario 2. Medio:* tiene lugar una recuperación progresiva de los precios del petróleo y de cierta actividad interna, especialmente procedente de segmentos económicos no oficiales. Sin embargo, los problemas de infraestructuras y de falta de gestión de la economía permanecen. Es decir, los problemas estructurales se acentúan y generan una estagnación económica o, al menos, existen serias dificultades para recuperar un crecimiento moderado. Esta situación induce una falta parcial de legitimidad del poder político, pero permite una cierta estabilidad y la reelección del tándem Medvédev-Putin como presidente. Sin embargo, los problemas estructurales se reproducen a largo plazo introduciendo inestabilidades políticas continuas en los próximos 10 años.

- *Escenario 3. Pesimista.* la recuperación económica de los precios del petróleo tarda en aparecer y también la financiación procedente de occidente. En esas condiciones se extiende temporalmente la depresión económica. Los focos de actividad económica se van desintegrando progresivamente y las medidas adoptadas no tienen lugar debido a que las decisiones son frenadas por el aparato administrativo y los recursos son absorbidos por la burocracia. En estas condiciones, aparece una disminución en el nivel de vida de la población emergiendo problemas de legitimación en el poder político. Así pues, se cuestiona la figura del presidente Medvédev y, puede que también la de Putin. En estas circunstancias se cuestionaría a corto plazo la repetición en el cargo de Medvédev, que podría ser sustituido por Putin en la presidencia. No obstante, como los problemas de legitimación y falta de gobierno de la economía se extenderían, los gobernadores regionales aumentarían sus tendencias autonomistas. La incapacidad de gobernar y el deterioro en la fuerzas de seguridad del Estado acentuarían las tendencias centrífugas dentro de la Federación Rusa y, a largo plazo, podría tener lugar una desintegración del país.

La proyección exterior de Rusia y el nuevo sistema de seguridad

La energía como base de influencia rusa: el gas

Con la llegada de Putin a la presidencia del país se ha aplicado una política activa de reordenación del sector de la energía y, en particular, del de los hidrocarburos (gas y petróleo). En términos de proyección exterior el sector del petróleo y del gas son muy distintos. Aunque Rusia es rica en petróleo, este mercado se encuentra muy internacionalizado y las posibilidades de influir sobre él son reducidas. Sin embargo, en el ámbito del gas, Rusia es el primer país tanto en producción como por reservas y como los mercados internacionales de este hidrocarburo se encuentran muy regionalizados, entonces se estipula que este país puede utilizar políticamente este recurso. Este problema podría afectar a la Unión Europea y abriría interrogantes dentro de esta dimensión de la seguridad internacional.

Durante la última década, el 60% del consumo interno energético europeo se ha cubierto con hidrocarburos. Adicionalmente, durante ese periodo, el peso del petróleo se ha ido reduciendo en beneficio del consumo de gas, cuadro 2.

Cuadro 2.— Parámetros energéticos de la Unión Europea (27 países).

Conceptos	Años				
	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Producción total energía primaria</i>	962.463	940.507	942.829	933.041	933.275
– Petróleo	167.895	171.468	177.638	169.845	158.768
– Gas	201.149	199.337	203.029	207.559	208.169
– Porcentaje petróleo/ producción total	17,4	18,2	18,8	18,2	17,0
– Porcentaje gas/ producción total	20,9	21,2	21,5	22,2	22,3
<i>Importación neta energía primaria</i>	784.723	813.942	790.751	826.298	857.458
– Petróleo y derivados	534.150	554.769	519.648	533.038	556.754
– Gas	162.484	169.257	183.163	192.531	191.200
<i>Consumo interior energía primaria</i>	1.703.659	1.721.551	1.710.136	1.722.908	1.762.743
– Petróleo	662.459	676.800	670.396	658.726	674.954
– Gas	359.220	370.604	382.586	393.417	404.083
– Porcentaje petróleo/ consumo total	38,9	39,3	39,2	38,2	38,3
– Porcentaje gas/ consumo total	21,1	21,5	22,4	22,8	22,9
– Porcentaje dependencia externa global	46,1	47,3	46,2	48,0	48,6
– Porcentaje dependencia externa gas	45,2	45,7	47,9	48,9	47,3

Cuadro 2.— (Continuación).

Conceptos	Años				
	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Producción total energía primaria</i>	<i>nd</i>	927.570	923.698	891.830	871.777
– Petróleo	161.540	151.579	140.892	128.338	116.728
– Gas	204.288	199.809	203.242	188.677	179.413
– Porcentaje petróleo/ producción total	<i>nd</i>	16,3	15,3	14,4	13,4
– Porcentaje gas/ producción total	<i>nd</i>	21,5	22,0	21,2	20,6
<i>Importación neta energía primaria</i>	858.115	904.534	940.860	986.069	1.010.424
– Petróleo y derivados	542.544	564.805	579.675	599.854	608.035
– Gas	207.682	223.509	235.303	257.366	266.455
<i>Consumo interior energía primaria</i>	<i>nd</i>	1.803.128	1.823.493	1.825.958	1.825.279
– Petróleo	668.136	674.780	676.697	676.861	672.968
– Gas	405.958	425.915	435.722	445.998	437.978
– Porcentaje petróleo/ consumo total	38,1	37,4	37,1	37,1	36,9
– Porcentaje gas/ consumo total	23,1	23,6	23,9	24,4	24,0
– Porcentaje dependencia externa global	<i>nd</i>	50,2	51,6	54,0	55,4
– Porcentaje dependencia externa gas	51,2	52,5	54,0	57,7	60,8

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Esta situación es más relevante en la medida en que se tiene presente que la Unión Europea es deficitaria en este tipo de recursos, tendencia que se acentuará en el futuro. Así pues, la Unión Europea ha tenido que aumentar progresivamente la importación de estos recursos energéticos y la dependencia en este ámbito ha pasado de un 46,1% en el año 1997 a un 55,4% en 2006. En caso de prestar atención al gas natural, se constata que no sólo ha aumentado el consumo, sino también las importaciones. En este sentido, el grado de dependencia externa ha pasado de un 45,2% en el año 1997 a significar un 60,8% en 2006. El creciente uso del gas y su necesidad de ser importado ubica a este hidrocarburo en una posición estratégica dentro de la seguridad energética futura de la Unión Europea. Además, las diversas proyecciones de futuro ponen de manifiesto que esta tendencia se irá acentuando y, de hecho, la Unión Europea estima que en el año 2030 el peso de las importaciones de gas significará el 84% del consumo total interno (Comisión de las Comunidades Europeas, 2009).

Al aumento en el consumo del gas y en su dependencia en obtenerlo del exterior se añade la necesidad de importar la práctica totalidad del petróleo. De hecho, mientras que en el año 2005 las compras en el exterior de petróleo eran del 82% del conjunto de las necesidades totales, en 2030 se estima que ascenderán al 93%. Por tanto, el aumento en la dependencia de gas significa para la Unión Europea que pasará a importar masivamente todo tipo de hidrocarburos (Sánchez, 2008). Como la mayor parte del gas importado procede de Rusia, que durante la primera mitad de esta década cubrió el 50-43% de este tipo de compras, y se prevé que aumente su peso específico en el futuro conforme se agoten las reservas ubicadas en Europa, entonces el gran peso de este país eslavo como proveedor de gas y la falta de flexibilidad en este mercado levanta susceptibilidades en la Unión Europea acerca de posibles irregularidades en las relaciones gasistas con Rusia y, en especial, al uso político del gas. En este sentido se presume que existe un riesgo geopolítico, que se acentuará en la próxima década. Este se materializa en el temor de que Rusia pueda manipular los mercados a corto plazo, cuestionar unilateralmente los contratos, realizar inversiones insuficientes para generar carestías y subir en los precios o aislar los mercados europeos a través de la construcción de nuevos gasoductos.

Cuando se plantea el problema del riesgo geopolítico y la inseguridad que genera, se concentran los argumentos en un ámbito genérico de la dependencia y planteados unilateralmente desde el punto de vista de la Unión Europea, sin entrar a discutir cómo se materializa la dependencia y qué significado tiene el gas para Rusia. Ambos aspectos resultan esenciales para obtener una visión más equilibrada y realista de la capacidad de ese país para proyectarse hacia el exterior e influir sobre las relaciones internacionales.

La cuestión de cómo se materializa la dependencia presenta dos dimensiones relevantes, en primer lugar, a qué áreas geográficas vende Rusia y cómo suministra el gas. Como se ha apuntado más arriba, el mercado internacional del gas se encuentra muy regionalizado. Es decir, que cada comprador concentra sus adquisiciones en regiones específicas. Por ejemplo, Estados Unidos compra en Canadá y Centroamérica, América del sur en Bolivia, Europa en Rusia, el norte de África y en Qatar, mientras que la zona de Indochina, Australia y en cierto grado la península Arábiga abastece a extremo oriente. Así pues, la capacidad de influencia de cada productor y, en particular de Rusia, sobre las relaciones internacionales se encuentra limitada por la inflexibilidad en los mercados de venta.

El segundo elemento relevante se encuentra relacionado con cómo se suministra el gas. En concreto, hasta el año 2008 Rusia exportaba todo su gas a través de gasoductos. Esta situación limita más todavía la posibilidad de Rusia para diversificar mercados y poder acrecentar su influencia sobre las relaciones internacionales. Pero, por añadidura, el gasoducto vincula técnicamente tanto al cliente como al proveedor. En este sentido, los mercados alternativos de gas a los europeos, simplemente no existen para Rusia y, por tanto, su capacidad de presionar a la Unión Europea se encuentra limitada.

Para acabar de precisar el alcance de la dependencia gasista de Europa respecto al gas ruso debe ponerse de manifiesto el significado económico que tiene el gas exportado para Rusia porque esta discusión perfila las posibilidades que ese país tiene en la realidad para utilizar el gas como instrumento político. Entre el 70-80% de las ventas de gas al exterior se concentran en Europa, mientras que el resto se está vendiendo esencialmente en las antiguas repúblicas soviéticas, en especial las europeas y sólo un 1,2% del gas se exporta a extremo oriente. Durante la próxima

década se estima que las ventas al exterior se acrecentarán, pero se concentrarán esencialmente en Europa. Esta consideración se sustenta, entre otros motivos, en que los yacimientos que se pondrán en explotación se encontrarán en el Ártico o en la zona norte de Siberia Occidental. Así pues, utilizando como criterio las fuentes de extracción de gas, hasta el año 2020, no es previsible que los destinos de exportación de gas ruso varíen sustancialmente. Este hecho supone que la influencia gasista de Rusia quedaría circunscrita al área europea, con dificultades serias para tener una incidencia mundial.

Adicionalmente, un elemento muy relevante para evaluar el papel del gas en Rusia es precisar cómo funciona su mercado interno y qué relaciones presenta con las actividades de exportación. El 70% de la producción del gas ruso se vende en el mercado interior. Estas transacciones tienen la particular de que se realizan a precios subvencionados. Por ejemplo, en términos medios dentro de Rusia, en 2000 se pagó 17,9 euros por mil metros cúbicos de gas, en el año 2006 45,6 euros y, en 2007 51,7 euros. Esta situación contrasta con los precios aplicados a las exportaciones y, en concreto, al mercado europeo, donde, en términos medios, en 2000 se pagaron 93 euros, en 2006 162 euros y en 2007 unos 160 euros. Es decir, los precios de venta al exterior fueron al menos tres veces superiores a los internos y unas cinco veces mayores que los aplicados a la Unión Europea. En estas condiciones de dualidad de precios, una particularidad del gas ruso es que con el 20% del gas producido, que se destina a Europa, se financian las ventas realizadas en el interior o, al menos parte de las actividades internas, así como las de inversión en yacimientos de futura explotación (Spanjer, 2007 y Tarr y Thomson, 2004).

Esta situación podría cambiar si se reformase el mercado ruso, incrementando el precio del gas y permitiendo el acceso directo de los productores independientes (distintos de Gazprom) a los consumidores. En el año 2006, se aprobó una legislación que suponía una elevación constante y sensible en los precios del gas pagados por los consumidores rusos, siendo el periodo de aplicación de la reforma hasta el 2011. En concreto, se han ido subiendo los precios nominales del gas durante los años 2007 y 2008, además de que en 2009, se han previsto una subidas en los precios para la población de un 16%. Sin embargo, descontando el efecto inflacionista, los precios finales no se han elevado sensiblemente. Si a esta

consideración se le añade la existencia de subvenciones y la aparición de impagos, entonces se puede concluir que la reforma de precios no se está aplicando en los términos necesarios como para cambiar los comportamientos en el mercado interno.

La ausencia de una subida en los precios del gas significa un obstáculo de gran envergadura para que los productores gasistas independientes amplíen sus ventas. Adicionalmente, no parece claro que Gazprom permita que esas empresas extiendan sus actividades gasistas en el interior y, menos aún, en el exterior. La razón esencial radica en que esto sólo ocurría si se les permitiese el acceso a los clientes más rentables, pero en este caso Gazprom acumularía los más subvencionados, es decir, se acrecentaría los problemas en su cuenta de resultados.

Este tipo de consideraciones adquieren más relieve en la medida en que se considera que la extracción de gas en Rusia se concentra en unos pocos macroyacimientos de gas, cuya explotación se inició en el periodo soviético y cuyo final de explotación se encuentra ya cercano, es decir, dejarán de estar operativos en la siguiente década. Así pues, resulta esencial la puesta en funcionamiento de nuevos yacimientos que se encuentran en condiciones muy difíciles de extracción y alejados de los gasoductos existentes. Por tanto, su puesta en funcionamiento requerirá inversiones crecientes y a costes muy elevados. Por este motivo, los precios internos parece que sólo cubrirán parte de estas inversiones y, por tanto, los ingresos procedentes de las ventas a la Unión Europea resultarán estratégicos para poder llevarlas a cabo.

Por tanto, aquello que se pone de manifiesto es que las exportaciones de gas a Europa y, en particular a la Unión Europea, constituyen un elemento estratégico para Rusia porque le permiten financiar su mercado interno, así como las inversiones gasistas futuras. Por añadidura, como se estima que el 40% de los ingresos presupuestarios del Estado ruso proceden de las ventas de hidrocarburos, suponiendo el gas una porción muy significativa que, además, va elevando su peso proporcional en esa partida de ingresos, entonces las exportaciones de éste también resultan esenciales para el propio Estado. Así pues, las ventas de gas a Europa constituyen un factor esencial de estabilidad interna para Rusia, tanto en términos económico-gasistas como en el ámbito político. Por este motivo es discutible que en

los próximos 15 años Rusia pueda utilizar el gas como instrumento político contra la Unión Europea y, por consiguiente, el riesgo geopolítico que se subraya desde Bruselas parece más bien secundario.

Adicionalmente, durante el periodo considerado, aunque es previsible que Rusia diversifique geográficamente sus ventas exteriores de gas, no parece que las compras europeas bajen del 70%, de manera que la Unión Europea seguirá siendo un mercado estratégico para ese país eslavo. Por supuesto, dado el menor peso que significan las transacciones con extremo oriente o Estados Unidos resulta injustificable considerar la posibilidad de ningún tipo de presión política utilizando el gas.

Paralelamente se debe señalar que los grandes proyectos que se están tratando de acometer en Rusia son la construcción del Gasoducto del Norte de Europa y del Gasoducto del Sur de Europa. Ambos proyectos ponen de manifiesto que para Rusia el mercado más estratégico de futuro es el de la Unión Europea. Adicionalmente, la apuesta por la construcción de gasoductos en detrimento de plantas de licuefacción de gas acrecienta la dependencia de Rusia respecto a las compras europeas y limita su margen de maniobra, en particular, sus posibilidades de utilizar políticamente el gas contra la Unión Europea (Shkuta, 2008).

¿Existe a este respecto algún tipo de riesgo gasista en la proyección de Rusia hacia el exterior? El riesgo esencial radica en que Rusia no pueda cumplir con sus compromisos de ventas. Por un lado, se encuentra el problema de los precios del gas. En la actualidad, los precios de este hidrocarburo poseen una doble dimensión. En primer lugar aparece un factor coyuntural consistente en la caída reciente de los precios del petróleo, que supone una contracción en los ingresos de Gazprom y, por tanto, un aplazamiento en los proyectos de inversión acometidos. En segundo lugar se encuentra un factor estructural consistente en que los precios del gas no responden a sus propios costes, sino que se encuentran indexados a los del petróleo. Así pues, las actividades gasistas dependen de los parámetros marcados por otro tipo de negocios. En este contexto se puede interpretar el acercamiento a Argelia e Irán realizado por Rusia recientemente. Aunque este tipo de movimientos han salido a la luz como la pretensión de crear un cártel gasista, más bien se puede

interpretar como consolidar un mecanismo para conseguir que la formación de los precios del gas se atengan a las propias actividades gasistas y no a la petroleras.

Que se pueda llegar a constituir una OPEP gasista con capacidad de distribuir cantidades y fijar precios resulta muy discutible por tres razones esenciales: la regionalización de los mercados gasistas, que la mayor parte del gas ruso se venderá en los próximos 15 años a través de gasoductos y que en caso de constituirse esa organización Rusia debería considerar los intereses de otros países productores de gas, elemento este último que resulta bastante discutible.

El otro problema que puede conducir a Gazprom a incumplir sus compromisos de ventas es que sus recursos no sean destinados a la explotación de yacimientos, sino a la compra de empresas gasistas en Europa, porque es un negocio más rentable y menos dependiente de la volatilidad de los precios de gas. Esta actitud que Gazprom ha estado llevando hacia delante en Europa se sustenta en una pura racionalidad económica. En concreto, mientras que en el año 2006 Gazprom vendió en la frontera europea el gas a unos 200-230 euros los 1.000 metros cúbicos de gas, los clientes europeos pagaron ese mismo año unos 400-450 euros los mil metros cúbicos de gas, es decir, unas diez veces más caro que en Rusia. Es decir, la distribución y venta de gas en la Unión Europea goza de unos márgenes comerciales muy elevados, siendo muy atractivos para Gazprom, que se encuentra dentro de este tipo de negocio y le permitiría diversificar sus actividades económicas. (Finon y Locatelli, 2008).

Otro ámbito de conflictos es el acceso a las reservas gasistas del centro de Asia. Rusia ha tratado de ir acaparando el gas de Asia Central con el objetivo de asegurarse excesos de *stocks* para poder vender en la Unión Europea. No obstante, esta política tiene dos dimensiones. En primer lugar, que la Unión Europea querría acceder a este mercado de manera directa para conseguir precios más bajos, ámbito en el que los intereses de la Unión Europea y Rusia colisionan. En segundo lugar, la confianza depositada por Rusia en las reservas gasistas y su capacidad de ser movilizadas al ritmo adecuado por los países de Asia central significa asumir que las correspondientes empresas y gobiernos cumplirán sus compromisos, al tiempo que adopta la hipótesis de que sobre este gas no aparecerán nuevos demandantes efectivos, en especial China. Así pues, esta vía presenta un número destacado de

imponderables que puede cuestionar estas reservas de gas gestionadas por Rusia, con las que abastecer al mercado europeo (Shumilin, 2008).

De la argumentación presentada se puede concluir que durante los próximos 15 años la capacidad de Rusia de utilizar el gas como instrumento político en las relaciones internacionales se encuentra muy limitado. Más aún, sólo en el caso de Europa podría ser utilizado potencialmente, pero, en la realidad, es discutible que se ponga en práctica debido al carácter estratégico que el gas tiene también para Rusia. Sin embargo, a partir del año 2020, pueden haber cambiado ciertas condiciones que permitan a Rusia utilizar el gas como instrumento más político. En primer lugar, que Rusia pueda realizar ventas voluminosas de gas líquido. En marzo de 2009 entró en funcionamiento una planta de licuefacción de gas en Sajalín y, alrededor de 2015 se estima que puede operar otra planta en el Ártico, vinculada al yacimiento de Shtockman.

Hacia 2020 podrían construirse hasta tres plantas (en Yamal -en la zona norte de Siberia occidental-, en la costa de Pacífico y en el mar Negro). Esta situación permitiría una internacionalización de los mercados gasistas, en la que Rusia, dado su tamaño podría actuar como bisagra y como líder coordinador del mercado de gas. En estas circunstancias sí que podría tener ocasión de utilizar el gas como instrumento político. Adicionalmente, en tales condiciones, el precio de gas no se encontraría indexado al petróleo, los contratos a corto plazo se habrían extendido sustancialmente y este mercado habría perdido su excesiva regionalización, creando las condiciones para que Rusia pudiese influir en las relaciones energéticas internacionales.

Reestructuración en la industria de defensa

Con la desaparición de la Unión Soviética, la situación de la industria de defensa cambió sustancialmente. Cuatro fueron los problemas que afectaron especialmente a este sector. En primer lugar se rompió la unidad tecnológica del complejo militar-industrial. Esta situación es debida a que al desintegrarse la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, las factorías y centros de científicos acabaron ubicados en países distintos, rompiéndose o dificultándose muy seriamente los lazos de cooperación. En segundo lugar, la situación estratégica de Rusia era muy diferente a la de la Unión Soviética y, por tanto, sus necesidades de armamento y, por ende, el

tamaño y estructura de su industria de defensa se debían alterar. En tercer lugar, en los años noventa se consolidó una crisis económica que privó a este sector de las fuentes presupuestarias, de las que dependía mayoritariamente. En cuarto lugar, en términos políticos la industria de defensa pasó a ocupar un lugar secundario dentro de las prioridades de los reformadores, cuando no contó con la abierta animadversión de éstos. Este conjunto de factores condujo a que la industria de defensa padeciese una crisis especialmente aguda en los años noventa, que siguió a los problemas que ya padeció en los años ochenta.

Las políticas principales que se aplicaron en los años 90 en la industria de defensa fueron la privatización y la conversión. Ambas se ejecutaron desorganizadamente y con escasos recursos financieros. (Sánchez, 1995 y 2000). El resultado se plasmó en un desmoronamiento en la capacidad productiva y en una paralización tecnológica de esta industria. Así pues, cuando llegó Putin a la presidencia del país, esta industria padecía un deterioro productivo que se extendía unos quince años y, por tanto, la base de la que se partía presentaba problemas estructurales muy profundos.

En el año 1999, se realizó una reforma administrativa que concentró la gestión del sector de defensa en el Ministerio de Industria, Ciencia y Tecnología. En concreto, dentro de esta institución se crearon cinco agencias especializadas que agruparon a prácticamente toda la industria de defensa, con excepción de la vinculada a la energía atómica. En marzo de 2004 estas agencias fueron integradas dentro de la Agencia Federal de Industria (Rosprom), como simples departamentos, mientras que las actividades espaciales y las relacionadas con energía atómica se agruparon en sendas agencias independientes: Roskosmos y Rosatom. (Shlykov, 2004)

Por otra parte la demanda militar interna se asignó en 2003 al Comité Estatal de Pedidos Militares del Estado, perteneciente al Ministerio de Defensa, mientras que la demanda militar externa estaba administrada desde el año 2000 por el Comité Federal sobre Colaboración Técnico-Militar con el Exterior, que fue encabezado por un funcionario de alto nivel del Ministerio de Defensa. La ejecución de las exportaciones recaía mayoritariamente sobre una agencia especial, Rosoboroneksport, que en noviembre de 2003 pasó a depender del Ministerio de Defensa. Además, algunos aspectos relacionados con los programas de armamento,

como su puesta en práctica, la determinación de las capacidades en reserva movilizables militarmente o los ámbitos económico-financieros de los pedidos militares siguieron siendo competencia del Ministerio de Desarrollo Económico (Cooper, 2006).

Es decir, aunque la gestión de la industria de defensa ha pasado a encontrarse en manos de Rosprom (Ministerio de Industria), parte de sus actividades estaban condicionadas por las decisiones adoptadas en los Ministerios de Economía y de Defensa. Así pues, la industria de defensa presenta su administración diseminada entre varias instituciones estatales que dificulta su gestión. Estas anomalías se trataron de corregir parcialmente cuando en marzo de 2006 se creó la Comisión de la Industria de Defensa, siendo su presidente el ministro de defensa, Sergey Ivanov. Posteriormente, en 2008, cuando Putin se transformó en primer ministro, Ivanov asumió el cargo de primer vicepresidente, encargado de coordinar todos los aspectos vinculados a la defensa. No obstante, la multitud de aparatos administrativos que influyen sobre la gestión de la industria de defensa impide una reestructuración con una cierta coherencia, debilitando la capacidad de este sector para recuperarse productivamente.

La reestructuración en la industria de defensa aparece condicionada por la producción de armamento. Esta se ha organizado a través de programas a largo plazo elaborados por el Ministerio de Defensa, con el apoyo del Ministerio de Economía. Después de varios intentos fallidos, en 2002 se consiguió aprobar un programa de armamento con validez hasta el año 2010. Este fue actualizado en el año 2006 y con validez para el periodo 2007-2015.

Dos son las características de los nuevos programas de armamento. En primer lugar, que se dirige, al menos en los primeros años, la mayor parte de la financiación a las actividades de I+D, dejando en un segundo plano las adquisiciones voluminosas. Adicionalmente, se apuesta también en los primeros momentos por modernizaciones del armamento en uso. En segundo lugar, existe una concentración de recursos en un número limitado de prioridades. Las apuestas tecnológicas se encuentran relacionadas con aviación, sistemas antiaéreos y misiles. En concreto se trata de la generación de interceptores multifuncionales de quinta generación (Su-37), de los complejos de defensa antiaérea S-400, así como

de los nuevos misiles atómicos *Bulava* (SS-NX-30, según nomenclatura Organización del Tratado del Atlántico Norte) para ubicación en submarinos y los convencionales de largo alcance X-555. En cuanto a las adquisiciones se concentrarán en misiles estratégicos *Topol'-M*, complejos de misiles S-400 e *Iskander-M*, tanques T-90S, así como la conclusión de un submarino atómico. Las modernizaciones se concentrarán en los bombarderos estratégicos *Tu-160*, *Tu-95* y *Tu-22M*, en los interceptores pesados Su-27 (hasta conseguir la versión modernizada SKM) o los bombarderos tácticos Su-24 y Su-25 (www.aviaport.ru, 16 de julio de 2007).

Estos objetivos se han encontrado respaldados por la política presupuestaria aplicada. Mientras que durante los años noventa el gasto en defensa fue residual, desde los años 2000 y hasta 2007 se ha cuadruplicado. No obstante, posteriormente ha experimentado un estancamiento. Se debe señalar que, aunque entre 2000 y 2002 el gasto militar fue aumentado hasta llegar a significar el 4,3% del PIB, a partir de ese momento este valor ha oscilado alrededor del 4 por cien. Recientemente esta situación ha cambiado puesto que en 2007 se llegó a gastar en este tipo de aspectos el 4,6% del PIB, aunque en el año 2008 esta cifra cayó al 3,5%. En coherencia con los objetivos marcados, la mayor parte del gasto relacionado con industria de defensa se ha destinado a actividades de I+D, mientras que las partidas orientadas a compras de armamento fueron muy pequeñas. En términos globales, para el conjunto del programa de armamento vigente, la dotación financiera debe ser de 4939,4 miles de millones de rublos (186 mil millones de dólares), repartida esta cantidad en un 63% para compra de armamento y el 37% a actividades de I+D. En principio, las compras de armamento se iniciaron en 2006-2007, pero sólo comenzarán a ser más visibles a partir de 2009-2010. Esta situación es especialmente cierta hasta 2004-2005. A partir de ese momento ha ido creciendo el valor de las partidas para comprar nuevo armamento: en 2005 de 183 mil millones de rublos, en 2006 de 237 mil millones y, a partir del año 2007 y hasta 2009 se ha estabilizado en unos 300 mil millones de rublos cada año.

Sin embargo, la consecución de los objetivos previstos supone la reestructuración en la industria de defensa rusa. En este sentido resulta imprescindible la aplicación de políticas estructurales que cambien la fisonomía del sector. Dos han sido las

políticas más destacadas, en primer lugar, la creación de estructuras organizativas integradas (reorganización interna estatal) y, en segundo lugar, la liberación de recursos productivos (expulsión del sector de aquellas entidades que no fueran necesarias para la producción de armamento y permitirles orientar sus esfuerzos hacia la producción civil).

Esta política de reestructuración se inició con la aprobación en octubre de 2001 de un programa de reestructuración de la industria de defensa para el periodo 2002-2006, que después fue continuado por el Programa Federal Especial sobre Reforma de la Industria de Defensa para el periodo 2007-2010, ampliable hasta el 2015. Éste tiene la particularidad de que coincide en extensión temporal con el programa estatal de armamento (hasta el año 2015). Así pues, es la primera vez que se consiguen coordinar los programas de reestructuración de la industria de defensa y de armamento (*Krasnaya zvezda*, 2 de febrero de 2007).

Las organizaciones integradas consisten en la incorporación dentro de una misma entidad de varias empresas y centros científicos relacionados con la producción de un mismo tipo de armas. Se estimó que se crearían unas 75 corporaciones, que agruparían a unas 520 organizaciones de defensa, en las que el peso del Estado sería muy relevante. En el año 2002, se inició la creación de este tipo de estructuras de nuevo cuño y debían encontrarse en funcionamiento hacia 2007. Sin embargo, en 2004 sólo 4 habían iniciado su creación y en algunos casos más se estaba definiendo su diseño. A principios de 2008 debían encontrarse en funcionamiento 37 estructuras integradas, pero sólo se habían creado 16. Entre las constituidas destaca el caso de la Corporación Unificada de Aviación (CUA). Las autoridades rusas pretendían transformar a la CUA en un ejemplo modélico de reestructuración que pudiese ser seguido por otras iniciativas. Esta debía agrupar a empresas y centros científicos relacionados con construcción de aviones, tanto civiles como militares, disponiendo el Estado de la mayoría del capital. No obstante, la creación del grupo ha tenido problemas por el enfrentamiento surgido con alguno de sus miembros y, en particular con Irkut, compañía poderosa productora de los modelos base de los Su-27 que no quería perder su autonomía (Makienko y Vasiliev, 2007).

Posteriormente se ha tratado de constituir también estructuras empresariales integradas en otros sectores de la industria de defensa, como en helicópteros,

submarinos, barcos, construcción de motores para aviación, así como en sistemas de defensa aérea. Sin embargo, las iniciativas acometidas se encuentran en una situación de indefinición.

Quizá una de las iniciativas más llamativas para reestructurar la industria de defensa es la llevada a cabo por el monopolista de exportación de armamento Rosoboroneksport. Esta empresa está adquiriendo propiedades en empresas de defensa con vinculación a la exportación de armamento y está organizando agrupaciones empresariales de diverso tipo (*Vedomosti*, 26 de enero de 2007), tal como está ocurriendo en las actividades de electrónica, donde la política reestructuradora se encontraba de hecho paralizada, y en metalurgias especiales (*Arms-Tass*, 28 de noviembre de 2007). Adicionalmente, Rosoboroneksport también está jugando un papel muy activo en la creación de un holding especializado en la producción de vehículos blindados y de municiones y químicas especiales (*Kommersant*"-daily, 29 de noviembre de 2007 y *Kommersant*"-daily, 25 de mayo de 2007). No obstante, la heterogeneidad en las adquisiciones de propiedad por parte de Rosoboroneksport muestra una ausencia de estrategia respecto a la reestructuración industrial, situación que obstaculiza la obtención de resultados positivos.

La segunda línea de reestructuración es la liberación de recursos del sector de defensa. En concreto, se asume que parte de las empresas de defensa deben ser excluidas de estas actividades, bien porque técnicamente ya no están operativas para estos menesteres, bien porque sus producciones no son adecuadas para las actuales necesidades, bien porque su declive financiero las ha transformado en inservibles. En concreto, respecto a este último tipo de organizaciones, en 2003, el 35 por cien de las empresas y el 10% de los centros de investigación tenían problemas financieros serios (Cooper, 2006). Además, 90 empresas tenían procesos abiertos de quiebra. En todos estos casos, la política reestructuradora apunta hacia su exclusión del sector, a través de su privatización. En esencia, esta reestructuración consiste en la venta de empresas que el Estado posee o bien de los paquetes de acciones que aún retiene en estas entidades productivas. En este sentido, aunque ha habido problemas diversos, la privatización ha ido avanzando progresivamente.

Se debe matizar que dentro de la transformación de las empresas estatales en sociedades anónimas y la venta de sus acciones existe una mezcla de dos fenómenos distintos. Por un lado, la pretensión de excluir organizaciones valoradas como no útiles para la defensa y, por otro lado, la transmisión de propiedades del Estado que son cedidas a otras entidades estatales, en especial a estructuras integradas verticalmente. Aunque en ambos casos existe una reestructuración accionarial, el primer caso se trata de una privatización, mientras que el segundo constituye una reorganización estatal.

Con resultado de la política aplicada, la producción en la industria de defensa ha ido creciendo continuamente y en el año 2003, la producción de armamento alcanzó el 50% de la que se llegó a obtener en el año 1991, mientras que la composición fue del 40% militar frente al 60 por cien civil. No obstante, durante los últimos años, el crecimiento ha sido desigual entre diversos subsectores militares, de manera que la fisonomía de la industria de defensa ha cambiado. En concreto, mientras que el sector de aviación ha ido mejorando, el de municiones ha empeorado continuamente, situación esta última que se explica por la limitada demanda tanto interna como externa. La producción de construcción de barcos (en 2000 creció un tercio, en 2001 casi un 10% y en los siguientes años entorno a un 7%) y la de radio se orienta esencialmente hacia la exportación. También se debe destacar que los sistemas especiales de armas, en particular los complejos antiaéreos, están acrecentando su demanda, que conduce a las organizaciones productivas afectadas a atravesar una etapa de esplendor económico.

Según se había previsto, las compras de armas nuevas se están realizando en cantidades muy pequeñas y se está modernizando parte del arsenal instalado, en especial el vinculado a aviación. Sin embargo, esta situación paraliza a las factorías de producción limitando su capacidad productiva e introduciendo sombras en su reestructuración. También por el momento parece que los programas más prioritarios, relacionadas con I+D, se están poniendo en práctica. Aquello que sería necesario precisar es si realmente pueden tener éxito. Estas dudas se sustentan en la obsolescencia del aparato productivo, el envejecimiento y carestía de trabajadores especializados, así como la desconexión entre centros científicos y factorías de producción.

Un ejemplo reciente es el fallo en el desarrollo del misil atómico Bulava para su ubicación en submarinos. En agosto de 2009, tuvo lugar una prueba fallida que ha puesto de manifiesto la falta de coordinación entre centros de diseño y la poca efectividad del gasto en I+D realizado. Teniendo en cuenta que este misil constituye una de las mayores prioridades dentro de la industria de defensa, su fracaso pone en entredicho la capacidad de producción en la industria de defensa rusa (*RBK daily*, 27 de agosto de 2009). El cuestionamiento sobre la capacidad interna de producción de armamento se refleja en las consideraciones apuntadas recientemente por parte de algunos cabezas del ejército ruso que apuestan por comprar armamento en el extranjero. De hecho, a mediados de 2009, ya se compró una partida de 12 aviones sin piloto a Israel (*Lenta.ru*, 19 de mayo de 2009 y *Nezavisimaya gazeta*, 12 de agosto de 2009).

Quizá la única excepción a la falta de producción de armamento es la relacionada con la cobertura de la demanda exterior. Durante los años noventa, las exportaciones evitaron un hundimiento total en la producción de armamento (Sánchez, 2004). Por ejemplo, del conjunto de producción militar dentro de la industria de defensa rusa, en 1998, el 60% era destinada a la exportación o, en 1999, ascendió a cerca de un 80%, aunque, en la nueva década este porcentaje ha disminuido, siendo en el año 2006-2007 de alrededor de un 40 por cien del total. Las exportaciones han ido aumentando durante todos los años de esta década. Mientras que en 2000 las ventas de armamento fueron de 3,68 mil millones de dólares, en 2008 ascendieron a 8,35 mil millones y, se espera que en 2009 sean superiores a los 8,5 mil millones de dólares. No obstante, aunque es previsible que continúe esta tendencia creciente, parece que tendrá lugar de una manera bastante ralentizada (Konovalov, 2009 y Lantratov, 2008). Esto se explica por la saturación que experimentan los grandes demandantes del armamento ruso, en particular, China e India, aunque también debido a la capacidad de estos países para cubrir parte de sus necesidades. (Vasiliev, 2006; Makienko, 2005; Belousov y Shukhgal'ter, 2003).

No obstante, el debilitamiento de la demanda de estos clientes tradicionales se está complementando con la apertura de nuevos mercados, que pueden ser muy prometedores. En concreto se trata de Irán, Argelia y Venezuela. Se debe subrayar que las exportaciones se conciben como una fuente de recursos para apoyar el

desarrollo de las prioridades internas, pero condiciona parte de las prioridades internas de armamento (su orientación y su ritmo de cumplimiento). Esto es debido a que la aportación financiera que suponen no es nada desdeñable. Es decir, que en ciertos casos se está desviando el apoyo desde producciones de armamentos más relacionadas con la seguridad de Rusia hacia otras que cuentan con interés del extranjero, de manera que se consiguen economías de escala (Pukhov y Barabanov, 2007). Pero, en este caso, si el peso de las exportaciones sigue siendo muy grande, entonces la producción de armamento no se ajustará a las necesidades de seguridad de Rusia.

En definitiva, la industria de defensa se ha transformado en una prioridad de actuación en esta década para las autoridades rusas. Sin embargo, la crisis productiva profunda de la industria de defensa y las inercias del pasado limitan su capacidad de reestructuración. Por un lado se han destinado recursos financieros creciente, aunque no excesivos y, por otro lado, las políticas reestructuradoras han presentado unos resultados bastante modestos. Así pues, pueden surgir dudas sobre la capacidad productiva futura de la industria de defensa y, por tanto, sobre la eficacia de este instrumento para proyectar al país hacia el exterior.

Conclusiones

Durante la etapa Putin se ha conseguido estabilizar la economía, pero han aparecido graves problemas para introducir reformas estructurales. La mejora económica alcanzada ha permitido al gobierno ruso disponer de un margen de maniobra para enfrentarse a los primeros efectos de la crisis económica. Sin embargo, la ausencia de reformas estructurales, las inercias en el aparato burocrático, la ausencia de inversión en infraestructuras o el deterioro de la capacidad tecnológica del país (tanto en el ámbito del I+D, como en educación) conducen al país al mantenimiento o aparición de nuevos fenómenos de crisis en los próximos 10 años.

La debilidad de las bases económicas del país cuestiona la proyección internacional futura de Rusia. Por añadidura, también existen problemas en los dos principales instrumentos que se han ido diseñando recientemente para proyectarse hacia el exterior. El primer instrumento es el energético y, en especial, el referido al gas. Aunque se trata del primer productor y en reservas de gas, en los próximos años sus mercados de ventas estarán muy predeterminados y concentrados en el área

europea. Es decir, su capacidad de influencia parece que se constreñirá esencialmente a esta zona. El segundo instrumento es el militar. Sin embargo, el deterioro en la industria de defensa y, en especial, en su capacidad de producción nuclear también se acentuará en la próxima década. Más aún, dentro de 20 años, conforme dejen de ser operativos los nuevos misiles estratégicos que se están introduciendo recientemente, se puede debilitar el carácter de Rusia como potencia nuclear.

Así pues, es previsible que Rusia se vaya transformando en una potencia de ámbito regional, separándose progresivamente de aquello que aconteció con la Unión Soviética. No obstante, no se debe olvidar que, aun cumpliéndose este tipo de pronósticos, Rusia no dejará de ser una contraparte esencial para la Unión Europea. Esta situación se sustenta en la interdependencia energética y económica entre ambas zonas, al tiempo que su cercanía geográfica puede provocar conflictos de intereses que se deberán dirimir conjuntamente. Por tanto, aunque es previsible una alteración en la la proyección internacional de Rusia, Europa seguirá siendo un eje esencial para ese país.

Bibliografía

- BELOUSOV, D. R. y SHUKHGAL' TER, M. L. (2003): «Postcrisis Development of Russia's Defense Complex 1999-2001», *Studies on Russian Economic Development*, volumen 14, número 3, pp. 588-596.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (CCE) (2009): *Una política energética para Europa*, Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, COM (2007)1, 10 de enero, Bruselas.
- COOPER, J. (2006): «Developments in the Russian Arms Industry», SIPRI (2006): *SIPRI Yearbook 2006: Armaments, Disarmament and International Security*, , pp. 434-435, Oxford UP, Oxford.
- FINON, D. y LOCATELLI, C. (2008): «Russian and European gas interdependence: Could contractual trade channel geopolitics?», *Energy Policy*, 36, pp. 423-442.
- GAIDAR, Ye. T. (2009): *Finansovyi krizis v Rossii i v mire* (Crisis financiera en Rusia y en el mundo), Prospekt, Moscú (en ruso).
- IVANOV, V. (2008): *Putinskiy Federalizm. Tsentralizatorvskie reformy v Rossii v 2000-2008 godaj* (Federalismo de Putin, reformas centralizadoras en los años 2000-2008), Territoriya Buduschego, Moskva (en ruso).
- KONOVALOV, I. (2009): «Bresh' v portfele» (Brecha en la cartera de pedidos), *Kom- mersant''-vlast'*, número 9 (en ruso).
- LANTRATOV, K. (2008): «Voенно-tejnicheskoe perestroystvo» (Reestructuración técnico-militar), *Kommersant''-vlast'*, número 5 (en ruso).
- MAKIENKO, K. y VASILIEV, D. (2007): «Russia's Defence-Industrial Complex and Military-Technical Cooperation in the First Half of 2007», *Moscow Defence Brief*, número 3.
- MAKIENKO, K. (2005): «Financial Results of Russian Arms Trade with Foreign States in 2004», *Moscow Defence Brief*, número 1.
- NECHAEV, A. (2009): *Crisis v Rossii. Kto vinovat i chto delat'?* (Crisis en Rusia. Quién es el culpable y qué hacer). Astrel', Moskva (en ruso).
- PUKHOV, R. y BARABANOV, M. (2007): «Challenges to the Reform of Defense R&D in Russia», *Moscow Defence Brief*, número 1.
- SÁNCHEZ, A. (1995): «The Transformations of the Russian Defense Industry», *Europe-Asia Studies*, volumen 47, número 8, pp. 1269-1292.
- (2000): «Restructuring the Defence Industry and Arms Production in Russia», *Europe-Asia Studies*, volumen 52, número 5, pp. 897-914.
- (2003): «Arms Exports and Restructuring in the Russian Defence Industry», *Europe-Asia Studies*, volumen 56, número 5, pp. 687-706.
- (2008a): «La dependencia energética europea de Rusia», *Información comercial española*, número 842, pp. 97-109.
- (2008b): «La política energética rusa en el siglo XXI» en JORDÁN, J. M. y SÁNCHEZ, A.: *Desafíos actuales de la política económica. Un enfoque estructural y social*, pp. 259-280, Thomson-Cívitas, Madrid,

— (2002): «Elementos de la formación de la política económica en Rusia. La etapa Putin» en MARCH, J. M. y SÁNCHEZ, A.: *Avances y bloqueos en la transición económica*, pp. 25-38, Universitat de València, Valencia.

SHKUTA, A. A (2008): *Evropeyskiy vektor gazovoy strategii Rossii* (El vector europeo de la estrategia gasista rusa), EKOM Publisher, Mosvka (en ruso).

SHLYKOV, V. V. (2004): «The Economics of Defense in Russia and the Legacy of Structural Militarization» in MILLAR, S. E. y TRENIN D. (eds.) (2004): *The Russian Military: Power and Policy*, pp.157-182, MIT Press, Cambridge (Mass.)-Londres.

SHUMILIN, A. I. (2008): *Energeticheskaya strategiya Rossii y SShA* (Estrategia energética de Rusia y de Estados Unidos), Mezhdunarodnye otnosheniya, Moskva (en ruso).

SPANJER, A. (2007): «Russian gas price reform and the EU-Russia gas relationship: Incentives, consequences and European security of supply», *Energy Policy*, volumen 35, pp. 2889-2898.

TARR, D. G. y THOMSON, P. D. (2004): «The merits of dual pricing of russian natural gas», *Word Economy*, volumen 27, número 8, pp. 1173-1194.

VASILIEV, D. (2006): «Russia's Arms Trade with Foreign States in 2005», *Moscow Defence Brief*, número 1.

CAPÍTULO CUARTO
LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA RUSOS

LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA RUSOS

Por JULIA PULIDO GRAGERA

Introducción

Fernand Braudel afirmó en alguna ocasión que “la Historia es hija de su tiempo”. Esta consideración nacida del desarrollo analítico conceptual de la unicidad de la Historia, puede servirnos como punto de partida en la comprensión de la evolución y sostenimiento de las políticas rusas. Desde Pedro I *el Grande*, hasta Vladimir Putin, las ideas imperialistas y hegemónicas rusas han estado presentes en todos y cada uno de los gobiernos. No existe mucha diferencia en cuanto a las líneas generales de las políticas estratégicas. La utópica conquista del *Heartland Makinderiano*, del que en épocas pasadas llegaron a rozar, y su imparable crecimiento como potencia renovada, convierten a la actual Rusia en un actor primordial dentro del sistema internacional.

En la actualidad, atendiendo a consideraciones neorrealistas no existe gran diferencia entre los Estados en base a sus comportamientos como actores del sistema internacional. El deseo de obtención de poder a través, no sólo del ámbito militar sino, del político y económico, se plasma en las imperialistas aspiraciones de Rusia, establecidas en la conocida “Doctrina Putin”. Enfocada en la decisión de su gobierno de reubicar a la Federación Rusa como potencia de primer orden en el sistema internacional⁶⁰). Las críticas realizadas contra el poder hegemónico estadounidense, junto con las denuncias pronunciadas contra organizaciones

⁶⁰ G.S. GARNICA. “Los niveles de la Estrategia de Seguridad en la Federación Rusa”. *Revista Perspectivas en Inteligencia*. Centro de Investigación en Guerra Asimétrica. Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia Brigadier General Charry Solano. Colombia. N° 1. Pag. 54

internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) por sus políticas llevadas a cabo, percibidas por Rusia como negativas para sus intereses, posicionan al Estado de forma prioritaria dentro del sistema internacional. Además de ello, la nueva doctrina de seguridad establecida por Putin en junio de 2000⁽⁶¹⁾, establece una nueva visión de las amenazas y los riesgos a la seguridad, reconvirtiendo la doctrina del Kremlin hacia un abanico multidimensional en el que la labor de los Servicios de Inteligencia del Estado indiscutiblemente tiende hacia una reestructuración.

En este punto, si ya se considera como indisoluble la unión entre Servicios de Inteligencia y Estado, en el caso de la Federación Rusa, es aún más patente.

La personalización e incluso la personificación de las Agencias de Inteligencia rusas en la figura de Putin, han marcado las líneas de actuación de la Comunidad de Inteligencia en la última década. Por ello, es interesante establecer la evolución de los Servicios basándose en la carismática personalidad del primer ministro en su momento, dejando su impronta en la razón de ser de los mismos.

Asimismo, como consecuencia de la permanente evolución y cambio del sistema internacional, no sólo en lo referente a cambios en el ámbito político-económico, sino también en la globalización de las amenazas, se requiere que se produzca de forma paralela, una reestructuración de las instituciones de seguridad. En la actualidad los Servicios de Inteligencia y de Información se encuentran inmersos en una continua transformación tanto de procedimientos como de estructuras. En el caso de la Comunidad de Inteligencia rusa, esto no es una excepción. Tras la desmembración de la Unión Soviética, las estructuras administrativas y burocráticas de la gran potencia sufren una modificación que afecta del mismo modo a los Servicios de Inteligencia del Estado. En este capítulo se pretende estudiar, por una parte, la evolución de la Comunidad de Inteligencia tras la desmembración soviética y los cambios que se han producido en la misma. Y por otra, identificar cuáles son los intereses que comparten con otras Comunidades o Servicios de Inteligencia en

⁶¹ Presidencial Decree Russian Federation . 10 Enero 2000. Nº 24

base a los procesos de cooperación establecidos. Por lo tanto, se pretende abordar el amplio escenario de acción, desde un punto de vista interior, estudiando la evolución de la estructura, y desde una proyección exterior, identificando las estrategias cooperativas con el resto de los Estados que tienen una implicación directa con la seguridad e intereses nacionales rusos.

La unión entre Estado e “Inteligencia”

Una de las cuestiones que llaman la atención con respecto a la evolución de las políticas de seguridad rusas en la última década y su reflejo en la consecución de una nueva comunidad de inteligencia, ha sido la trayectoria de Vladimir Putin en la inteligencia soviética y más tarde en la rusa.

Como punto de partida podemos establecer la trayectoria de inteligencia que desde su abuelo, y más tarde, su padre tuvieron en distintas agencias de seguridad⁽⁶²⁾, lo que le llevó desde su infancia a presentar deseos de incorporarse a la inteligencia rusa. Así, su incorporación en el KGB, fue debido a sus grandes aptitudes demostradas con un perfil psicológico claro, para iniciarse como oficial de operaciones⁽⁶³⁾. Su carrera como oficial de inteligencia estuvo marcada por su etapa en la escuela de contrainteligencia en Minsk, durante los años setenta, de la cuál saldrían oficiales que conformarían la Segunda Dirección Principal dedicada a la seguridad interior. A partir de este momento, inicia una serie de contactos que marcarán, su estrategia política.

En este sentido, especialistas comparten la tesis de la extraordinaria formación que la etapa de miembro del Servicio de Inteligencia le otorgó, considerándose como parte de la élite del país. La estructura férrea del KGB con unas características especiales de selección de miembros, y formación, hicieron del Servicio de Inteligencia una de las instituciones más valoradas y más efectivas del Estado.

⁶² Su abuelo sirvió a las órdenes de Stalin en submarinos del régimen durante los años 30. Su padre aparentemente sirvió en el NKVD (Comisariado de Asuntos Internos, agencia precursora del KGB) en labores de reconocimiento.

⁶³ G. BENNETT. *Vladimir Putin & Russia's Special Services*. Conflict Studies Research Center. Agosto 2002. C108. Pag. 4

Considerando la afirmación de que los Servicios de Inteligencia mantienen una intrínseca relación con el Estado⁽⁶⁴⁾, una de las preguntas que cabe hacerse es si las estructuras políticas de toma de decisiones se *KGBizaron* o si fue la propia inercia de las mismas las que establecieron un Servicio de Inteligencia de estas características.

Si prestamos atención a las personas que han ocupado puestos de relevancia política tanto en la etapa de Boris Yeltsin como en la de Putin, observamos que la mayoría de las mismas, han ocupado algún puesto o han pertenecido como oficiales de Inteligencia en alguna de las agencias del país. Por tanto, ya desde los años 90 esta práctica se ha estado llevando a cabo.

Una de las críticas que se realizaron a la administración Yeltsin fue la de establecer a ex miembros de los Servicios en puestos de alto nivel dentro del Gobierno.

La razón que se exponía era que los miembros del KGB, son individuos con unas características de disciplina, rapidez mental y conocimiento de las estructuras políticas que pocos poseen y que les capacitan sobre el resto para detentar dicha responsabilidad⁽⁶⁵⁾. De hecho, la implantación del sistema legal que permite al presidente controlar directamente las estructuras de poder, se estableció durante la administración Yeltsin⁽⁶⁶⁾. De esta forma, podríamos considerar el fenómeno de la *KGBización* de las estructuras de poder, lo que refuerza la idea de que no sólo los

⁶⁴ El objetivo de la inteligencia es doble: por un lado, sirve de apoyo en la toma de decisiones del responsable político y por otro, es factor de prevención de riesgos y amenazas a la seguridad y los intereses de un Estado

⁶⁵ Algunos de los miembros del gobierno que provienen de los Servicios de Inteligencia:

Yuriy Antonovich Zubakov, ministro de Asuntos Exteriores, oficial de contrainteligencia, Vladimir Borisovich Osipov: oficial de la KGB en SIGINT, fue jefe del departamento de personal de Yeltsin, Gennadiy Petelin, secretario de Premier Chernomyrdin, fue oficial del KGB, etc.

En cuanto a los miembros de la administración Putin:

Sergey Borisovich Ivanov, ministro de defensa, fue oficial de uno de los directorios del KGB, Viktor Vasilevich Cherkosov, representante regional de la presidencia, fue oficial del KGB

Vyachelav Ivanovich Trubnikov, subdirector del ministerio de asuntos exteriores, director hasta 2000 del SVR. Ver G. BENNETT. oc

⁶⁶ G. BENNETT. O.c

Servicios de Inteligencia rusos son instituciones que forman parte de la administración del Estado, sino que constituyen el propio Estado.

Analizando el fenómeno de la *KGBización*, encontramos que las razones son más profundas y poderosas. Es cierto que uno de los elementos principales en la elección de oficiales de inteligencia es la capacidad profesional que detentan, pero no es la única variable. Quizás, por encima de ella, se encuentran variables psicológicas que facilitan la cohesión y refuerzan la sensación de liderazgo.

La denominación *l'état, c'est Putin*⁽⁶⁷⁾, refleja a la perfección la imagen de concentración de poder que el ejecutivo posee a través de las relaciones de confianza y lealtad de los miembros del mismo. Una personalización y centralización de poder bajo la “construcción de combinaciones tácticas que mantengan el equilibrio establecido en torno a él mismo”⁽⁶⁸⁾. Esta estructura de relaciones de confianza y lealtades que ha perdurado a lo largo de la historia soviética y heredada por la rusa, se caracteriza por un proceso institucional de reclutamiento de élite que lleva a incrementar las fuertes estructuras políticas de influencia⁽⁶⁹⁾.

Una de las dificultades que plantea el establecimiento de este tipo de grupo de confianza bajo el cumplimiento estricto de la voluntad presidencial son las posibles desviaciones en el proceso de toma de decisiones.

El aumento de comités de asesores tanto en regímenes presidencialistas como parlamentarios provoca que por una parte se disminuya el nivel de incertidumbre y de error, mientras que por otro, no están exentos de desarrollar percepciones erróneas. A este fenómeno se denomina *Groupthink*⁽⁷⁰⁾. Este concepto está basado en la realidad distorsionada que percibe el grupo como consecuencia de diversos factores que irán incidiendo en cada individuo provocando que se perciba una realidad ilusoria de su entorno con la consiguiente toma de decisión errónea y poco

⁶⁷ I. BREMMER, S. CHARAP. “The Siloviki in Putin’s Russia: Who they are and what they want”. *The Washington Quarterly*, nº 30. Winter 2006-07. Pag. 84

⁶⁸ R.SAWKA. *Russian Politics and Society*. Routledge. London. 2002. Pag 458

⁶⁹ Idem. Pag. 907

⁷⁰ I. JANIS *Groupthink*. Houghton Mifflin. 1982. Pag 52

efectiva. El grupo asume el pensamiento único promovido por el líder, el cual, refuerza su capacidad de liderazgo, pero neutraliza opiniones contrarias, eliminándolas.

Básicamente, este hecho ocurre cuando se produce una sobreestimación del grupo y una sensación de invulnerabilidad, todo ello bajo un discurso positivo y victorioso. En el caso de Putin, si realizamos un análisis de la campaña electoral de las presidenciales en el año 2004, observamos que esto es claro. Así, los principales elementos que aparecen en su discurso son:

“La idea de un estado fuerte, reforzamiento del papel del Estado en la economía, apoyo a las reformas de la empresa privada, restablecimiento del status internacional de Rusia como potencia de primer orden, y reforzamiento de las relaciones bilaterales con el resto de las potencias, sobre todo Estados Unidos y sus países vecinos”⁽⁷¹⁾.

Así, las consecuencias principales del *Groupthink* se traducen en presiones hacia una uniformidad al existir algún argumento expresado por algún miembro, contrario a lo establecido por el colectivo, y motivado por razonamientos cerrados que no permitan ningún tipo de idea contraria a la impuesta por el líder⁽⁷²⁾.

Este fenómeno produce que se establezcan sensaciones erróneas de invulnerabilidad establecidas para apaciguar cualquier percepción de fracaso o sentimientos de ineficacia. Todo ello hace que las decisiones tomadas se establezcan dentro de un marco ilusorio, no correspondiente a la realidad.

Las acciones para contrarrestarlo se fundamentarían en detentar un liderazgo flexible, con un razonamiento equitativo de poder y una dinámica que permita la exposición de ideas⁽⁷³⁾.

⁷¹ L. ARON, “The Putin Restoration” *Russian Outlook*. American Enterprise Institute. Spring 2004. Pag 4

⁷² I. JANIS. Oc

⁷³ R. HERRERO DE CASTRO. *La Realidad Inventada. Percepciones y Proceso de Toma de Decisiones en Política Exterior*. Plaza y Valdés.2006. pag 67.

En este sentido, el riesgo que corre esta estructura de poder es la aparición del fenómeno del *Groupthink* en determinadas ocasiones.

La ventaja del mismo es la dinámica establecida de toma de decisiones que la facilita y disminuye la incertidumbre. La desventaja es la posibilidad de traición o deslealtad por parte de algún miembro lo que desestabilizaría la cohesión con la consiguiente imagen de vulnerabilidad.

El origen del cambio: los nuevos objetivos estratégicos rusos

Según especialistas como el profesor Garnica, Putin pone en práctica las palabras que en alguna ocasión pronunció Andrei Gromiko:

“Ningún conflicto en ninguna parte del globo podía zanjarse sin tener en cuenta la postura y los intereses del Imperio Ruso o de la Unión Soviética.”

Cuando establece una serie de medidas de refuerzo del país hacia el exterior, comenzando en abril de 2000 con la implementación de la nueva doctrina estratégica de seguridad «Doctrina Putin». Seguido de ello, el 9 de septiembre se establece la doctrina de información de seguridad complementando a la Estrategia de seguridad nacional, en cuanto a su estructura legal y metodológica, para finalmente desarrollar el 27 de junio la doctrina naval que define las funciones de la armada rusa hasta el 2020⁽⁷⁴⁾.

En este sentido, el establecimiento de una nueva doctrina, indiscutiblemente, no sólo afecta a la política interior de Rusia, sino que enfoca otros puntos de vista en cuanto a su política exterior. Y lo hace teniendo en cuenta dos aspectos. Por un lado, la percepción de los Estados respecto a los nuevos objetivos rusos, y por otro lado, los propios objetivos reales.

Si el juego de percepciones en las relaciones entre individuos es algo fundamental, en lo que respecta a las relaciones internacionales es un hecho básico.

Indudablemente, la implementación de la nueva doctrina refuerza las aspiraciones rusas de convertirse en una potencia hegemónica, no solamente frente a los

⁷⁴ G. GARNICA. oc

Estados de la región, sino situarse en una posición privilegiada en el juego internacional.

El liderazgo junto a China del foro de Shanghai⁽⁷⁵⁾, junto con los acercamientos que en los últimos años ha realizado desde el plano militar a través de ejercicios conjuntos con las antiguas repúblicas como Tayikistán, refuerzan su papel en la región.

Desde el plano internacional, el resto de los Estados perciben un cambio sustancial con respecto a su política exterior.

En primer lugar, su intención de influir en los procesos de democratización bajo los parámetros del derecho internacional y Naciones Unidas, en segundo lugar, reforzar de las relaciones de nueva vecindad con los Estados de la región, en tercer lugar, promover y buscar intereses comunes con el resto de los países con el fin de buscar nuevos parámetros de cooperación internacional⁽⁷⁶⁾

Todo ello bajo las condiciones de refuerzo de la seguridad y preservación de la soberanía e integridad nacional bajo un abanico de proyectos y estructuras nuevas.

Con estos pilares, el posicionamiento de Rusia en los últimos años en un lugar privilegiado en el ámbito internacional es un hecho claro.

Desde este punto de vista, el esqueleto de seguridad que le otorgan los servicios de inteligencia como vanguardia preventiva se verá necesariamente renovado, siempre teniendo en cuenta la importancia de la preservación de las estructuras que Rusia ha tenido a lo largo de su historia.

Cuestión interna: la consolidación de la comunidad de inteligencia rusa actual

Desde el punto de vista neorrealista, la preocupación de los Estados es su seguridad. Partiendo de esta afirmación, se necesitan unas estructuras impregnadas de mecanismos que configuren un sistema de prevención como elemento fundamental en la provisión de seguridad.

⁷⁵ Foro regional con el objetivo de preservar la independencia y la no injerencia de potencias occidentales en la zona de Asia Central

⁷⁶ "The Foreign Policy Concept of the Russian Federation" (2000)

Las Comunidades de Inteligencia se conforman con una estructura que depende de la establecida por cada Estado pero que responden a una premisa funcional universal. Por una parte, aportan inteligencia al decisor político como apoyo a la toma de decisiones, y por otra, previenen riesgos y amenazas a la seguridad.

Por tanto, se considerara la Comunidad de Inteligencia como un sistema integrado en el conjunto del Estado.

Hay que decir que mantienen una relación intrínseca en tanto en cuanto uno de los fines de la seguridad es impedir que fuerzas ajenas, externas o internas, puedan adquirir Inteligencia, a la vez, que una de las misiones de ésta es descubrir las vulnerabilidades en la seguridad de las mismas.

Una de las cuestiones a tener en cuenta dentro de las Comunidades de Inteligencia son las dificultades que se presentan en la coordinación entre los distintos Servicios. Estas dificultades surgen por dos motivos principalmente.

Por un lado, a consecuencia de la excesiva burocratización en los mecanismos de intercambio de información.

Y por otro, por la poco exacta demarcación de las competencias asignadas a cada uno de los Servicios, por lo que, algunos de ellos ejecuta funciones que no le corresponden, dificultando y duplicando las tareas con la consiguiente demora en los objetivos encomendados.

En este sentido, se puede decir que, en general, hay dos fuentes principales de conflicto en el nivel de cooperación intraestatal.

Por un lado, la reticencia a la hora de compartir información sensible. Algunos Servicios de Información se reservan los datos relativos a terrorismo, crimen organizado, etc., obtenidos en el transcurso de una investigación criminal, por lo que dificulta el vínculo de comunicación entre otras Agencias de Inteligencia.

La segunda fuente de conflicto se fundamenta en que algunos Servicios de Información han incrementado sus esfuerzos en ampliar sus ámbitos de actuación, invadiendo, en cierta forma, las áreas competenciales de los Servicios de Inteligencia.

En el caso de la Comunidad de Inteligencia rusa, los ámbitos de actuación se han mantenido claros desde un comienzo, como consecuencia de la burocratización de las estructuras, pero esto no era suficiente para afrontar los nuevos riesgos y amenazas a la seguridad.

Uno de los hechos que anunciaban el deseo de Putin de reestructurar las instituciones de seguridad fue la destitución de uno de sus principales consejeros en enero de 2000 tras regresar de Chechenia: el hijo de Yeltsin. Los motivos de esta maniobra no estaban lo suficientemente claros, pero lo que si dejaba ver eran las sólidas intenciones de cambio durante su gobierno⁽⁷⁷⁾.

Tras esto se produjeron muchas especulaciones sobre la intención de crear un nuevo y más poderoso KGB, pero esto se desestimó estableciendo claras competencias y mecanismos de coordinación y colaboración entre las agencias que ya se habían creado durante los años noventa. Un hecho a tener en cuenta durante el gobierno de Yeltsin fue la necesidad de reestructurar las instituciones de seguridad, para lo que intentó crear un Ministerio de Seguridad y Asuntos de Interior (la última vez que esa reforma se llevó a cabo fue por Stalin en 1953), pero el Tribunal Constitucional le prohibió hacerlo. No obstante las reformas se iniciaron convirtiendo los diversos directorios de la extinta KGB en Agencias de Inteligencia⁽⁷⁸⁾.

Así, uno de las más importantes direcciones del KGB llamado Servicio Federal de Contrainteligencia, pasó a ser llamado Servicio Federal de Seguridad (FSB), responsable de la contrainteligencia del país.

La Primera Dirección (PGU) se convirtió en el Servicio de Inteligencia Exterior (SVR) responsable de la obtención de inteligencia exterior.

El Comité Gubernamental para las Comunicaciones, pasó a denominarse Agencia Federal Gubernamental de Comunicaciones e Inteligencia (FAPSI), creada del

⁷⁷ G. BENNETT. O.c

⁷⁸ A. SOLDATOV, I BOROGAN: "The Mutation of the Russian Secret Services". Argentura. Marzo 2004

décimo sexta y décimo octava Dirección del KGB bajo el modelo de la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) estadounidense.

El décimo quinta Dirección del KGB pasó a ser la Dirección Principal Presidencial de Programas Especiales (GUSP)

La novena Dirección del KGB pasó a denominarse Dirección Principal de seguridad (GUO) encargado de la protección de personalidades del Gobierno.

La guardia fronteriza del KGB, pasó a convertirse en un Servicio de Fronteras independiente.

Esta nueva división produjo descoordinaciones en un principio ya que:

“Se establecieron competiciones entre el SVR y el GRU. En la FSK (más tarde, el FSB) había una dura competencia con el FAPSI. El problema era que en el FAPSI, además de la Dirección General de Inteligencia Electrónica, había estructuras de análisis y todos los servicios sociológicos que se encargan de supervisar la situación sociopolítica en las regiones. Así, el presidente, tras haber recibido un informe del director del FSB, siempre podía comprobar su objetividad después de escuchar un informe del director de FAPSI, y viceversa”⁽⁷⁹⁾.

Así, según Andrei Soldatov e Irina Borogan:

“El destino de los organismos se decidió sólo en 2003. El 11 de marzo 2003 Vladimir Putin abolió la Policía Federal Tax Service, la Agencia Federal para Comunicaciones e Información del Gobierno y el Servicio Federal de Fronteras, como agencias independientes. La Guardia Fronteriza se convirtió en parte de la FSB, y el FAPSI se dividió entre el FSB y el Servicio Federal de Seguridad (FOE). Además de esto, el Ministerio de Interior cayó bajo el control total de la FSB»⁽⁸⁰⁾.

En cuanto a las diferentes agencias, vamos a continuación a analizar los cambios producidos con la reforma de la comunidad.

⁷⁹ ídem

⁸⁰ ídem

En lo que se refiere al SVR, tras algunas dificultades iniciales se consolida con una estructura en tres niveles fundamentales:

1. *Operativo*: de seguridad interna; técnico de inteligencia; redes ilícitas; la planificación operacional; proliferación de armas de destrucción masiva; operaciones psicológicas, delincuencia organizada, terrorismo y tráfico de drogas; inteligencia económica; prospectiva y análisis.
2. *Regional*: Estados Unidos, Canadá; América Latina; Oeste, norte y centro de Europa; sur de Europa; Asia-Australia; Oriente Medio y África del Norte; África Central y Meridional; Comunidad de Estados Independientes (CEI).
3. *Unidad de apoyo*: enlace con el exterior (no de la CEI); el análisis operativo y de planificación; apoyo técnico; de enlace con otras estructuras de poder de Rusia; Administración; comunicaciones; finanzas; aspectos legales; archivos⁽⁸¹⁾.

En cuanto al FSB, uno de los principales cambios que se han producido ha sido en la sección de lucha antiterrorista. Se crea una nueva subdivisión dentro del Departamento para la protección del Sistema Constitucional y la Lucha contra el Terrorismo que es el Departamento de Terrorismo Internacional de Fiscalización de la Dirección, innovación dentro de un servicio interior pero con un claro objetivo de neutralización de amenazas externas terroristas tras el acontecimiento de la toma de rehenes de Beslan.

En lo que se refiere a las tareas, el FSB tiene establecida la siguiente estructura:

- División de Contrainteligencia.
- División para la Protección del Sistema Constitucional y la Lucha Contra el Terrorismo.
- División Económica del Servicio de Seguridad.
- División de Servicio de Fronteras.
- División de Organización y Personal de Servicio.

⁸¹ G. BENNETT. *The SVR Russia's Intelligence Service*. Conflict Studies Research Centre. Marzo 2000. Pag 24

- División de Análisis y Prospectiva, y Planificación Estratégica.
- División de Control.
- División de Ciencia y Tecnología.

En lo que se refiere al GRU⁽⁸²⁾ se convirtió por un tiempo en el principal organismo de inteligencia del mando principal de la CEI de las Fuerzas Armadas. Pero con la creación del Ministerio de Defensa se convirtió en el principal Servicio de Inteligencia Militar de Rusia.

En los últimos años ha habido una reducción en la fuerza numérica total del GRU, incluyendo la sede central y de las antenas en el extranjero. Pero esto no ha tenido ningún efecto significativo sobre los resultados del trabajo de la GRU. Estructuralmente, el GRU es prácticamente igual al de la era soviética y al parecer tiene mayores recursos para la recogida de inteligencia exterior del SVR.

Se puede considerar hoy en día al GRU como un referente dentro de las estructuras militares con una eficiencia eficaz demostrada a pesar de las dificultades presupuestarias y de organización que se tienen que enfrentar el resto de las fuerzas armadas de Rusia.

La organización del GRU se estructura de la siguiente forma⁽⁸³⁾:

- Primera Dirección. Subdividida en cinco direcciones a mediados de los años ochenta, cada una de las cuales se responsabiliza de la obtención de información en Europa. Cada dirección incluido una sección separada que cubre un determinado país.
- Segunda Dirección: incluye una serie de direcciones responsables de la obtención de inteligencia operacional en Occidente.
- Tercera Dirección: incluye una serie de subdirecciones responsables de la obtención de inteligencia operativa en Asia.

⁸² Inteligencia Militar

⁸³ Véase www.globalsecurity.org. Página visitada 5 Agosto 2009

- Cuarta Dirección: constituida por un número de subdirecciones responsables de la obtención de inteligencia operativa en África y el Oriente Medio.
- Quinta Dirección: gestiona la inteligencia operativa, y las organizaciones de inteligencia dentro de los frentes, las flotas, y los distritos militares.
- Sexta Dirección: encabezada por el teniente general, es responsable de la inteligencia electrónica.
- Dirección de Inteligencia de Imágenes y Aeroespacial: es responsable de la obtención de inteligencia de imágenes. Incluye actividades en los sitios de lanzamiento, una variedad de institutos de investigación, y una instalación de central de coordinación.
- Inteligencia Naval: el jefe de Inteligencia Naval, un cargo ejercido por un vicealmirante, es director adjunto del GRU. Se compone de cinco subdirecciones:
 - Dirección de Inteligencia Naval del Mar del Norte.
 - Dirección de Inteligencia Naval del Pacífico.
 - Dirección de Inteligencia Naval del Mar Negro.
 - Dirección de Inteligencia Naval del Báltico.
 - Dirección de inteligencia de imágenes, responsable de la base espacial de vigilancia oceánica
- Séptima Dirección: es responsable de todos los aspectos de la OTAN, e incluye seis subdirecciones relativas a las diferentes áreas temáticas.
- Octava Dirección: realiza estudios de los distintos países.
- Novena Dirección: la Dirección realiza estudios de la tecnología militar extranjera, en estrecha coordinación con la industria nacional de armamento. Se ocupa tanto de la copia y la lucha contra el adversario potencial de los sistemas de armas, y se involucra en la adquisición de material extranjero y la explotación.

- Décima Dirección: abarca la economía militar, incluida la producción militar extranjera y las ventas, así como cuestiones relacionadas con la seguridad económica.
- Undécima Dirección: se centra en las cuestiones nucleares, incluidas las evaluaciones de la disponibilidad y los niveles de alerta de los potenciales adversarios, así como el apoyo a las negociaciones de control de armamentos.

Finalmente, en cuanto al FAPSI, es la Agencia Federal de Comunicaciones e Información. Sus competencias en un primer momento se vieron fusionadas con el FSB.

Una de las funciones principales es la autorización de emisión de licencias para la exportación e importación de tecnologías de la información, no solamente para las instituciones públicas sino también para entidades privadas. El Gobierno adjudicó al FAPSI las competencias de supervisar las comunicaciones codificadas de los organismos gubernamentales y las empresas no estatales. Esto significa que el organismo puede penetrar en todos los sistemas de información privada e interceptar las comunicaciones. En cuanto a los controles, no son los que se esperan, puesto que se limitan a intervenciones periódicas de los funcionarios miembros de la agencia⁽⁸⁴⁾.

Como conclusión a este apartado, podemos decir que la reconversión de la Comunidad de Inteligencia no ha sido sencilla y aún continúa desarrollándose, a pesar de los esfuerzos del presidente. Si se pretendía exportar una imagen de perfecta reestructuración, no es así como hemos podido comprobar. Las descoordinaciones entre las distintas Agencias son habituales, provenientes de la importación de una comunidad de inteligencia occidental con unas características precisas y no exportables a Estados como el ruso con unas estructuras políticas heredadas de regímenes totalitarios.

La proyección exterior. la transformación de las comunidades de inteligencia en escenarios poscomunistas

⁸⁴ Ídem

Desde un punto de vista estratégico y global, uno de los aspectos fundamentales a la hora de decidir es la reducción de la incertidumbre. Para ello, se necesita un contraste de información y la reducción de la capacidad de error.

¿Cómo se consigue?, a través de los mecanismos cooperativos que amplían el espectro de fiabilidad.

En este sentido, la transformación de la comunidad de inteligencia rusa, no solamente ha afectado al propio Estado, sino que ha tenido una influencia directa en otros países de la antigua órbita soviética. Los acuerdos de cooperación entre Servicios de Inteligencia pueden ser de doble naturaleza. Por un lado, las alianzas voluntarias realizadas entre Estados que comparten mismos intereses. Y por otro lado, alianzas que tengan como resultado una relación de subordinación de un Servicio con otro extranjero⁽⁸⁵⁾.

En el caso de Rusia, los acuerdos hasta la desmembración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), estuvieron clasificados dentro del segundo tipo. Servicios de países como Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Alemania del Este, Rumanía, etc., estuvieron subordinados bajo la KGB o el NKVD⁽⁸⁶⁾.

Tras el colapso soviético, la dependencia de los Servicios de estos Estados, disminuyó, pero en cierta forma, continuaban manteniendo relaciones en el ámbito de la formación, instrucción etc. Ejemplos de ellos fueron los Servicios de Inteligencia eslovacos que tras la separación del Estado hasta el año 1996, enviaban a oficiales a Moscú a participar en programas de instrucción⁽⁸⁷⁾ o la buena relación mantenida desde tiempos históricos entre los Servicios búlgaros y los soviéticos-

⁸⁵ L. WATTS. "Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies". *Studies in Intelligence*. Vol 48, nº 1. Pag. 14

⁸⁶ ídem

⁸⁷ K. WILLIAMS, D. DELETANT. *Security Intelligence services in New Democracies. The Czech Republic, Slovakia and Romania*. New York. Pelgrave. 2001. Pag 64

rusos, que motivaron algún que otro problema a la hora de las negociaciones de ampliación de la OTAN⁽⁸⁸⁾.

El ejemplo contrario lo presenta Rumanía, las influencias soviéticas tras la caída del muro, se presentaban en el ámbito intelectual y en grupos disidentes, y no en las acciones de los servicios de seguridad rumanos. De hecho, los programas de operaciones conjuntas con el GRU y KGB se eliminaron, llegando a crear Rumania departamentos especializados en contrainteligencia soviética⁽⁸⁹⁾.

Una cuestión importante a analizar es cómo se han reestructurado las comunidades de inteligencia de los países de la órbita soviética tras su caída. En los últimos años, han destacado por iniciar una transformación hacia modelos de inteligencia de Estados democráticos, en los cuáles el establecimiento de controles para las actividades de inteligencia así como para los propios Servicios de Inteligencia ha sido uno de los objetivos fundamentales.

Polonia

A partir de mayo de 2002, con la aprobación de la nueva ley⁽⁹⁰⁾, las dos organizaciones de inteligencia (Oficina para la Protección del Estado y los Servicios de Información Militares)⁽⁹¹⁾, convertidas para realizar tareas de inteligencia interior y exterior fueron disueltas. En su lugar, se crearon dos organizaciones nuevas, la Agencia para la Seguridad Interna y la Agencia de Inteligencia Exterior. En cuanto a los controles establecidos para los Servicios de Inteligencia, en Polonia se establecen tres tipos de controles: El control ejecutivo, el parlamentario y el judicial.

⁸⁸ N.BOZHILOV. "Reforming the Intelligence Services in Bulgaria: The Experience of the last Decade", *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence services*. Geneve Centre for Democratic Control of Armed Forces. Octubre 2002, pag.10

⁸⁹ B.WEISER, "One that got away: Romanians were ready to sell Soviet tank". The Washington Post, 6 mayo 1990

⁹⁰ Estatuto del 24 de mayo de 2002.

⁹¹ La denominación en inglés es : *Office of State Protection and Military Information Office*.

La Inteligencia militar y la contrainteligencia separadas formalmente, se establecieron bajo un mismo paraguas creándose en 1991, bajo decisión del Ministro de Defensa, los Servicios de Información Militares. Asimismo, nótese la denominación de Servicios de Información Militares y no Servicios de Inteligencia Militares. Véase Zybertowicz, A. "An Unresolved Game...The Role of the Intelligence Services in the Nascent Polish Democracy". DCAF. Noruega, 2003.

Con respecto al ejecutivo, de acuerdo a la Ley de mayo de 2002, los directores de las agencias civiles detentan el cargo de secretarios de Estado y dependen directamente del primer ministro. Éste puede nombrarlos tras consultarlo con el presidente. El primer ministro es responsable de las tareas encomendadas a los Servicios.

De acuerdo al Estatuto del 9 de julio de 2003, sobre los Servicios de Información Militares, el director del mismo depende directamente del ministro de Defensa. El ministro puede realizar el nombramiento de éste tras haber realizado las consultas pertinentes a los directores de los Servicios civiles. Asimismo, el ministro responsable de las acciones de los Servicios.

La Ley de mayo de 2002, estableció el Comité para los Servicios Especiales como un órgano del Consejo de Ministros, el cual, es un cuerpo consultivo en materias de planificación, control y coordinación de las actividades de los Servicios.

Además de este Comité, existe la Comunidad Gubernamental para la Inteligencia. Éste es un órgano auxiliar al primer ministro y proporciona requerimientos de inteligencia nacional.

Asimismo, la Cámara Suprema de Control es la encargada de establecer auditorias para controlar la financiación de los servicios civiles.

En cuanto al control parlamentario, el 30 de julio de 1992 se estableció la Comisión Sejm para los Servicios Especiales. Las tareas de esta Comisión se centran en la valoración de las leyes y normativas de carácter general concernientes a los Servicios. Siendo más precisos, la Comisión depende de la información presentada por los directores de los Servicios, examinan sus informes anuales y ofrecen recomendaciones sobre cuestiones puntuales de individuos particulares y como jefes o subdirectores de los mismos.

Además, valora los borradores de los presupuestos en la parte concerniente a los Servicios. Además, también delibera sobre la cooperación entre los Servicios y los

órganos de la administración del Estado, y examina las reclamaciones concernientes a la actividad de los mismos⁽⁹²⁾.

Finalmente, el control judicial está sujeto a la aceptación del fiscal general (en Polonia, este papel lo desarrolla el ministro de Justicia) y de la Corte del distrito de Varsovia.

República Checa

Cuando la República Checa se constituyó como tal en 1993, la estructura de su comunidad de inteligencia no sufrió cambios con respecto a la existente en la época de la Federación.

Existen cuatro Servicios, dos civiles y dos militares. El Servicio de la Seguridad de Información, encargado de la contrainteligencia civil; la Oficina para la Información y los contactos extranjeros, cuya labor es la de desarrollar Inteligencia civil; la Inteligencia Militar de Defensa, como Servicio de contrainteligencia del Ministerio de Defensa; y el Servicio de Inteligencia del Estado Mayor, como agencia de Inteligencia del Ejército⁽⁹³⁾.

En el año 1991 se creó el Consejo para la Coordinación de los Servicios de Inteligencia. Este órgano se creó siguiendo el modelo del Comité Conjunto de Inteligencia británico. Principalmente, este Órgano se creó para que se incrementara la interacción entre la comunidad de inteligencia y el Ejecutivo.

El Consejo está formado por los directores de los cuatro Servicios, el primer ministro, el ministro de Defensa, el ministro de economía, el de Interior y el de Asuntos Exteriores y el asesor presidencial sobre asuntos de seguridad⁽⁹⁴⁾.

En cuanto al control de los Servicios, se puede decir que básicamente existe el Parlamentario y el Ejecutivo.

Hungría

⁹² Ídem

⁹³ K WILLIAMS, D. DELETANT. *Security Intelligence Services in New Democracies. The Czech Republic, Slovakia and Romania*. O.C.

⁹⁴ O. CERNÝ, "Czechoslovak (Czech) Intelligence After The Cold War". Conference Paper. DCAF. 2000. Pag.11

Este Estado es otro claro ejemplo de cambio de las estructuras políticas por haber pertenecido al Pacto de Varsovia, aunque se puede decir que es un caso excepcional porque la reforma real se retrasó 14 años.

En el año 1991, tras el repliegue de las últimas fuerzas militares soviéticas que habían permanecido durante la guerra fría, comenzó a establecerse una nueva agenda para las relaciones cívico-militares.

La creación de un Ministerio de Defensa civil, con una división de responsabilidades entre el Ministerio y el Estado Mayor, así como el establecimiento de nuevas reglas y regulaciones, se convirtió en un objetivo común de los partidos parlamentarios.

Tras la cumbre de la OTAN en el año 1997, comenzó un proceso de despolitización de las Fuerzas Armadas y los Servicios de Inteligencia.

Se puede decir que la actual composición, papel y funciones de los Servicios se deben al resultado de mantener un gran número de debates entre las distintas fuerzas políticas húngaras. La culminación de este debate se materializó en la Ley CXXV de 1995, la cual definió la misión principal de los Servicios de Seguridad como la protección de los intereses de Seguridad Nacional de la República de Hungría. En este sentido, el término “Seguridad Nacional” se define como la defensa de la Soberanía Nacional y la protección del orden constitucional.

Esta Ley reconoce cinco Servicios de Seguridad: La oficina de Inteligencia, la oficina de la Seguridad Nacional, el Servicio Especial para la Seguridad Nacional, la Oficina de Inteligencia Militar y la Oficina de la Seguridad Militar. Las tres primeras Agencias se denominan “Servicios Nacionales Civiles de Seguridad”. Las restantes son las referidas como “Servicios Nacionales de Seguridad militar”.

En cuanto a los tipos de controles, existe el control ejecutivo establecido a través de la Ley CXXV de 1995, por el que los controles gubernamentales para los Servicios civiles los desempeñan los Ministerios y para los Servicios Militares el Ministerio de Defensa. La responsabilidad ministerial determina las tareas concretas de los Servicios, las revisiones de sus actividades, así como la regulación de sus funciones y organización.

En cuanto al control parlamentario, el Parlamento define los principios básicos de la Seguridad y la Defensa Nacional, decidiendo el desarrollo a largo plazo de las

organizaciones de seguridad y defensa. Asimismo, realiza una supervisión sobre los Servicios de Seguridad por medio del Comité para la Seguridad Nacional. Éste se estableció en el año 1990 como un comité *ad hoc*. Entre sus funciones está la de requerir información de los Ministerios y de los directores generales de los Servicios sobre la situación de la seguridad del país y de las actividades y operaciones de los mismos. Además, puede opinar sobre el borrador de los presupuestos destinados a las Agencias. Asimismo, los miembros de los comités de control están obligados a no desclasificar información acerca de los Servicios.

Asimismo, también existe el control judicial y el realizado por el Defensor del Pueblo y por el Comisionado para la Protección de Datos. Este comisionado tiene el derecho de preguntar y examinar la información que tiene alguna conexión con los datos personales o públicos⁽⁹⁵⁾.

Eslovenia

La Ley del Gobierno de la República de Eslovenia del año 1993, adoptó la conversión del Servicio de Seguridad e Inteligencia en un Servicio dependiente del Gobierno. En el mismo año, se inició una reorganización del mismo culminando en una nueva denominación del mismo: Agencia Eslovena de Inteligencia y Seguridad⁽⁹⁶⁾.

Esto se recoge en la nueva Ley de Defensa resolución 82/1994. En ella se especifican los objetivos y los campos en los que la nueva Agencia va a operar, siendo estos: Inteligencia, Contrainteligencia y Seguridad. Su labor consiste en obtener, documentar y analizar la información y los datos de otros Estados los cuales son significativos para la defensa de los intereses del Estado.

Este Servicio proporciona la Inteligencia al presidente de la República, al presidente del Gobierno y a otras instituciones estatales que lo requieran. Su trabajo se limita al campo de la defensa⁽⁹⁷⁾.

⁹⁵ T. BALBOS, "Regulating the Intelligence System and Oversight in the Hungarian Constitutional Democracy". Naval Postgraduate School. Monterey. California.2003. Pag 56

⁹⁶ P. SPORAR. "Report on Freedom of Information in Slovenia". http://www.hfrpol.waw.pl/Secserv/foia_sl.html, consultado 30 Julio 2009

⁹⁷ ídem

Estonia

Un año después de que la República de Estonia alcanzara su independencia en el año 1918, se decidió crear unas fuerzas de seguridad que lucharan contra los crímenes que acecharan al sistema gubernamental.

La Policía de Seguridad, inicialmente bajo la subordinación del ministro de Justicia, fue establecida bajo dependencia del ministro de Asuntos Exteriores en el año 1920.

Las competencias de esta Agencia fueron establecidas en la Ley de Regulación de la Policía de Seguridad de la República de Estonia en abril de 1920, siendo éstas la lucha contra los crímenes que puedan atentar contra la República Democrática y su orden gubernamental.

En el año 1924 se unificaron las instituciones policiales, reforzándose las estructuras de las fuerzas de seguridad. La Policía de Seguridad como departamento independiente fue puesto bajo subordinación de la Oficina General de la Policía. En el año 1925, la Policía de Seguridad comenzó a denominarse como Policía Política y sus comisarios fueron puestos bajo dependencia del director de la Oficina General.

Actualmente, la estructura de la Policía de Seguridad consiste en seis departamentos: dos centrales y cuatro regionales con una coordinación entre ellos⁽⁹⁸⁾.

Eslovaquia

En el año 1993, el ministro eslovaco de Interior inició el proceso de creación de los Servicios de Información de la República Eslovaca. El papel que desempeñan se basa en el estricto análisis sin llegar a desempeñar tareas propias de Fuerzas de Seguridad, es decir, efectuar detenciones.

El director del Servicio es nombrado por el presidente del Gobierno a recomendación y consulta con el consejo de Estado de Defensa, órgano supremo para la toma de decisiones en materia de seguridad.

⁹⁸Véase "The Security Police Board". http://www.kapo.ee/eng_struktur.html. Consultado 30 julio 2009

Las tareas de Inteligencia y Contrainteligencia la desempeñan el mismo Servicio, el cual está bajo control del Parlamento que posee un órgano específico para realizar dicha supervisión. Este órgano está compuesto por cinco miembros, de los cuáles tres son representantes del partido del gobierno, uno del Partido Democrático de la Izquierda y otro del Partido Demócrata cristiano⁽⁹⁹⁾.

La cooperación en inteligencia en áreas de interés

Antes de comenzar con el análisis de las relaciones de cooperación creo necesario establecer la tipología de relaciones bilaterales en materia de inteligencia⁽¹⁰⁰⁾:

- Se establece atendiendo a diversos tipos de acuerdos. En este sentido, se pueden firmar acuerdos por los que un Estado comparte la obtención o el análisis de la información con otro en un área determinada, con la consiguiente reciprocidad por parte del segundo en otro ámbito.
- Otro tipo de cooperación es el que se realiza cuando un Estado permite a otro obtener información en su territorio a cambio de que comparta con el primero el resultado de esa obtención.
- En tercer lugar, un país puede ayudar a otro a adquirir cierta información para sus propios intereses con la condición de que el primero pueda beneficiarse con el intercambio de los resultados.
- En cuarto lugar, se pueden establecer operaciones conjuntas para la obtención de información entre dos Estados que compartan el mismo interés en un ámbito o un asunto determinado.
- Finalmente, otro acuerdo es el que se establece para intercambiar analistas y técnicos entre dos países, así como proporcionar formación a personal de un servicio extranjero a cambio de las ayudas prestadas en un determinado momento por otro país. En este sentido, se puede destacar, por ejemplo, la

⁹⁹ K. WILLIAMS, D. DELETANT. *Security Intelligence...o.c.*

¹⁰⁰ S. LEFEBVRE "The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation". *International Journal of Intelligence and Counter intelligence*, nº 16, 2003.

asistencia en la provisión de traductores a un servicio por parte de otro en un área geográfica determinada.

Hay que decir que en numerosas ocasiones se produce una confusión entre los conceptos de cooperación bilateral desigual y cooperación asimétrica. Normalmente, es complicado que se produzca una simetría en los intercambios de información entre dos Estados, por la razón de que las necesidades de inteligencia y las capacidades para obtener la información de un servicio no tienen por qué coincidir plenamente con las del Estado con el que mantienen el acuerdo de cooperación bilateral. En cambio, se produce una colaboración desigual cuando hay una brecha sustancial cuantitativa y cualitativamente en el intercambio de información.

En cuanto a la cooperación en Inteligencia con los países que conformaban las ex repúblicas soviéticas, hay que decir que ha sido prioridad para el gobierno Putin desde un comienzo. De hecho, uno de los hitos clave en esta pretensión fue la celebración en Moscú de un encuentro de los directores de los Servicios de Inteligencia y Seguridad de los países miembros de la CEI de la que se consiguió un acuerdo para que el general Mylnikov, en ese momento director del FSB, dirigiera el futuro Centro de Coordinación Antiterrorista de la CEI⁽¹⁰¹⁾.

En lo que se refiere a las relaciones bilaterales, difieren mucho entre unos Estados y otros. Las relaciones son amistosas entre Bielorrusia, Ucrania, Tajikistán y Kazajistán y hostiles entre las tres repúblicas Bálticas entre otras⁽¹⁰²⁾.

Una de las cuestiones a destacar es la situación de preponderancia que Rusia mantiene con respecto al resto de los países de la CEI, por su alta posición en el ranking de los Servicios de Inteligencia mundiales. En cualquier caso, las relaciones desde el punto de vista estratégico mantienen unas líneas de actuación periódicas que se detallan a continuación:

- En primer lugar, los encuentros bilaterales y multilaterales se realizan al más alto nivel. Todas las decisiones se toman con rapidez a menos que tengan que ser ratificadas por sus parlamentos.

¹⁰¹ RIA, 22 Abril 2001

¹⁰² ídem

- En segundo lugar, se establece una agenda de reuniones del Comité de Secretarios del Consejo de Seguridad del Tratado de Seguridad Colectivo de la CEI, en la que su periodicidad es de dos encuentros anuales. Las delegaciones están formadas por los jefes o directores de los Servicios de Inteligencia y Seguridad de los Estados.
- En tercer lugar, se producen complicaciones en los encuentros bilaterales y multilaterales por la poco exacta definición de las competencias y responsabilidades de los miembros de las delegaciones que participan, lo que obliga a ralentizar los acuerdos.
- Finalmente, se producen encuentros a alto nivel entre los directores de los Servicios de Inteligencia rusos y los presidentes de las antiguas repúblicas, ya que en algunos casos, estos últimos prefieren llevar personalmente las conversaciones con los directores de inteligencia rusos.

En estos casos, a pesar de la diferencia de jerarquía política entre los interlocutores, se producen importantes acuerdos entre los Estados⁽¹⁰³⁾.

En cuanto a países como Bielorrusia, las relaciones son de una óptima cooperación entre sus servicios, manteniendo programas no sólo de cooperación en actividades, sino también en lo relacionado con la formación, acudiendo a las escuelas de inteligencia rusas, oficiales bielorrusos.

En lo que se refiere a Ucrania, las relaciones son igual de cordiales que las de de Bielorrusia, a pesar de que en determinados momentos las relaciones diplomáticas se mantuvieran tensas, las relaciones de cooperación entre los Servicios han sido buenas, no así como las relaciones con Azerbaiyán. En este caso, como consecuencia del conflicto independentista de Nagorni Karabaj que implica a Armenia, las relaciones se han mantenido tensas en la última década, produciéndose situaciones complicadas entre los miembros del servicio ruso y las agencias azerís. El mismo caso ocurre con los Servicios de Inteligencia de Georgia,

¹⁰³ En Mayo de 2000 el presidente de Turkmenistán Niyazov, recibió al director del SVR, Sergey Lebedev, para establecer un acuerdo de cooperación entre los Servicios de Inteligencia rusos y los de Turkmenistán. Véase G. BENNETT. Oc

con los que como consecuencia de la situación de Osetia del Norte, las relaciones bilaterales se tornan en muchas ocasiones complicadas⁽¹⁰⁴⁾.

En cuanto a las relaciones con otros Estados, se analizan en el resto de los capítulos de esta *Monografía*.

Conclusiones

Desde un punto de vista general, la implementación de una nueva estrategia de seguridad y defensa, provoca no solamente una serie de cambios políticos tanto en el ámbito exterior como interno, sino que obliga a establecer una nueva concepción de estructuras de Inteligencia. Como se ha afirmado a lo largo del artículo, las Comunidades de Inteligencia forman parte intrínseca de los sistemas políticos estatales es decir, se engarzan dentro de la maquinaria de estructuras, funciones y procedimientos burocráticos y administrativos propios de cada Estado. Por tanto, partiendo de las tesis realistas del individualismo estatal, los Estados como actores hegemónicos del sistema internacional, poseen una idiosincrasia política, económica, social y cultural. No se trata de recurrir a la implementación de estructuras y sistemas, sino en adaptar a las necesidades propias estatales tanto a nivel estratégico como táctico.

Fundamentalmente, la reestructuración de la comunidad de inteligencia rusa era un hecho inevitable. La propia dinámica de la política tanto interior como exterior obligaba a rejuvenecer las estructuras, pero lo que sí hay que destacar es uno de los errores cometidos en base a la afirmación anterior. La Comunidad de Inteligencia rusa es un ejemplo claro de implementación de estructuras extranjeras. Tomando como modelo a la Comunidad de Inteligencia estadounidense, (no es extraño, en primer lugar por el alto conocimiento que desarrollaron de la misma durante la guerra fría, y en segundo lugar, por la facilidad en cuanto al diseño de la comunidad que le otorga la equiparación en funciones con agencias homólogas), se estableció una en la que no existe un servicio hegemónico (competencias de inteligencia exterior e interior), sino que se establece una estructura por competencias con la creación de nuevas instituciones y agencias, con estructuras heredadas de las

¹⁰⁴ ídem

anteriores. Esto ha provocado la duplicidad de actuaciones y responsabilidades entre servicios con la consiguiente reducción de eficacia y eficiencia.

En cuanto al ámbito exterior, las relaciones de los servicios de inteligencia rusos con sus homólogos, podemos dividirlos atendiendo a tres grupos.

Por una parte, las relaciones con los Estados que pertenecieron a la Unión Soviética, en segundo lugar, con los Estados que se mantuvieron dentro de la órbita soviética, y finalmente, el resto de países.

En cuanto a los primeros, las nuevas estructuras de los mismos mantienen una fuerte similitud entre sí y reflejo de la rusa. Las relaciones se fundamentan en el vínculo bilateral y en algunas ocasiones desde planos asimétricos de poder.

En lo referente a los países que pertenecieron a la órbita soviética, hemos podido observar el desarrollo que han mantenido sus comunidades de inteligencia, destacando la creación en la mayoría de ellos, de órganos fuertes de control de los Servicios.

Finalmente, las relaciones de los servicios de inteligencia rusos con el resto de los países, va a depender, lógicamente de las relaciones que el ámbito político, económico y diplomático mantengan, aunque es cierto que, en la práctica, Estados que han suspendido sus relaciones diplomáticas entre sí, sus Servicios de Inteligencia mantienen relaciones fluidas en cuanto a intercambio de información y cooperación.

CAPÍTULO QUINTO
REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS
DE LAS FUERZAS ARMADAS RUSAS

REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS DE LAS FUERZAS ARMADAS RUSAS

Por FRANCISCO J. RUIZ GONZÁLEZ

Introducción

Durante los años de su mandato (2000-2008), el presidente Vladimir Putin ha sido capaz de restaurar el estatus de Rusia como gran potencia. La Federación se ha convertido en uno de los principales suministradores mundiales de recursos energéticos, ha experimentado una notable recuperación económica, ha consolidado su relación con China, ha expandido su influencia en los antiguos estados de la Unión Soviética, y ha jugado un papel activo en diversos acontecimientos internacionales, como la crisis del programa nuclear iraní y los eventos en Kosovo.

Las políticas rusas de seguridad y defensa juegan un papel fundamental en esa resurgencia de Rusia como actor estratégico en la arena internacional y, dentro de ellas, el factor militar representa el aspecto de mayor importancia, por lo que es necesario llevar a cabo un estudio en profundidad del último esfuerzo de reforma del sector de la defensa, comenzado en el año 2003 y que continúa en la actualidad, y que recientes declaraciones de altos mandos militares consideran pueda ser culminado en un periodo de tres a cuatro años⁽¹⁾.

Hasta hace poco tiempo, la reforma de la defensa no había alcanzado el grado de atención que merece en Rusia. Los problemas financieros y estructurales, como el deterioro de las capacidades militares y los niveles crecientes de corrupción, abusos y crímenes, han dominado el debate sobre el futuro de las Fuerzas Armadas rusas y han llevado a los analistas de defensa a pasar de puntillas por algunos de los importantes desarrollos que han tenido lugar en los últimos años.

El centrarse en tan sólo uno de los aspectos de la reforma en curso como, por ejemplo, el crecimiento del presupuesto de defensa o la reducción y reorganización

de las Fuerzas Militares, no nos proporcionaría una visión global sobre el tema, si no se contemplan también la adecuación de la doctrina de defensa en vigor al entorno estratégico, hasta que punto la reorganización ha conseguido modernizar el estamento militar, el grado en que el aumento del gasto se ha materializado en nuevas capacidades, y el actual estado de las relaciones cívico-militares. Todas estas cuestiones serán, por tanto abordadas en el presente capítulo.

El contexto de la reforma del sector de la defensa.

Antecedentes

El principio del fin de la Unión Soviética bien puede situarse en el momento en que Mijail Gorbachov alcanzó la Secretaría General del Partido Comunista (PCUS), en marzo del año 1985, asumiendo casi de inmediato la necesidad modificar un sistema que se había mostrado absolutamente ineficaz. Tan sólo un año después, en el XXVII congreso del PCUS, se comenzó a hablar por primera vez de reformas, atisbándose cambios en la política exterior, en la economía y en la política informativa, todo lo cual habría de afectar a las Fuerzas Armadas.

La política de reformas contribuyó a crear una nueva situación internacional: 1988 fue el año de la retirada de Afganistán, y a finales de 1989 tuvo lugar el hundimiento, permitido pero no controlado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), de buena parte de los regímenes aliados del Pacto de Varsovia. Tras la caída del muro de Berlín y de los sistemas comunistas en Europa oriental, el propio Pacto no tenía razón de ser. Así, en septiembre de 1990 la Alemania comunista lo abandonó poco antes de la reunificación; en marzo de 1991, incluso antes de la desaparición de la URSS, se disolvió la estructura militar; en julio, poco antes del intento de golpe de estado contra Gorbachov, se disolvió la estructura política.

La principal consecuencia para el Ejército Rojo de esa cadena de acontecimientos fue la necesidad de repatriar a los más de medio millón de soldados desplegados en los antiguos países satélites comunistas, de Hungría y Checoslovaquia en 1991, de Polonia en el año 1993, y finalmente de Alemania en 1994 según lo suscrito en el acuerdo de reunificación "2+4" (las dos Alemanias más las cuatro potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial). Este último caso es especialmente significativo, ya que el grueso de las tropas, un total de 380.000, se encontraba precisamente allí.

En ese contexto se iniciaron los debates sobre el modelo de Fuerzas Armadas que debería implantarse en la URSS a medio plazo. La primera conclusión fue que los 3.993.000 efectivos existentes en enero de 1990 eran completamente desproporcionados para las funciones de defensa territorial, tanto más en un contexto estratégico en que la percepción de la amenaza desde Occidente disminuía, y en el que los riesgos emergentes se derivaban de los movimientos nacionalistas y secesionistas cada vez más evidentes en las propias repúblicas soviéticas.

Se plantearon entonces como líneas de actuación una reducción de 1.500.000 efectivos, la apertura del debate sobre una posible profesionalización de la tropa, el modo de replantear las relaciones cívico-militares, la reducción de un presupuesto de defensa que en el máximo apogeo de la guerra fría había alcanzado porcentajes superiores al 15% del Producto Interior Bruto (PIB), y la necesidad de reconvertir el enorme complejo militar-industrial para la producción de bienes de equipamiento y de consumo civil. Esta bien encaminada reforma fue interrumpida por el ya citado intento de golpe de estado de agosto de 1991 y la desmembración definitiva de la URSS en diciembre del mismo año⁽²⁾.

En el periodo que va de la desaparición de la URSS a la aprobación de la nueva Constitución de diciembre de 1993 el papel clave en la política militar lo desempeñó el general Pavel Grachov, desde el puesto de ministro de Defensa. Las primeras medidas fueron la constitución de un Consejo de Seguridad Nacional (CSN) (bajo autoridad presidencial), la reducción de 500.000 efectivos militares, la desaparición de los comisariados políticos, y la potenciación de la organización periférica de mandos en detrimento de la estructura central.

Los principales acontecimientos en el ámbito militar del primer mandato de Yeltsin fueron la intervención en la provincia moldava del Transnistria para apoyar a los rebeldes eslavos contrarios al nuevo gobierno, étnicamente rumano, y el bombardeo de la Duma (Parlamento) el 4 de octubre de 1993 para vencer la resistencia de los diputados amotinados contra el presidente, con un resultado de más de 100 muertos.

Ya en la segunda etapa presidencial de Yeltsin, y tras el estallido en 1994 del conflicto checheno, se manifestó en toda su crudeza el tremendo deterioro sufrido

por las Fuerzas Armadas rusas, consecuencia de la crisis generalizada del país. Cabe recordar que el presupuesto de Defensa había caído un 45% en tan sólo un año (de 1991 a 1992), que la producción armamentística de 1993 había disminuido a un 50% de la de 1988, con el agravante de que la mayor parte de la producción se dedicaba a la exportación, y que los efectivos se redujeron hasta los 1.500.000 hombres⁽³⁾. La muy limitada operatividad mostrada por las tropas rusas en el Caúcaso motivó el abandono de las tímidas reformas en curso y la adopción de medidas conducentes a una profunda renovación de las Fuerzas Armadas.

La subsiguiente reforma fue emprendida en 1996 por el entonces ministro de Defensa, el general Igor Rodionov, y sus líneas básicas eran muy similares, como constataremos con posterioridad, a las de la reforma actualmente en curso: una notable reducción en el número de efectivos militares, la creación de un ejército profesional con gran movilidad y adiestramiento avanzado, una nueva estructura de mandos y fuerzas, la recuperación de la industria de defensa (confiando sobre todo en la exportación), y la creación de un núcleo de fuerzas terrestres aerotransportadas.

Sin embargo, la gran crisis financiera⁽⁴⁾ que golpeó a Rusia en 1998 hizo que la reforma del sector de la defensa se convirtiera en una de las últimas prioridades, por lo que la degradación del estado general de las Fuerzas Armadas rusas continuó hasta el advenimiento como nuevo presidente de Vladimir Putin en el año 2000.

La evolución de la doctrina de defensa

La reforma de las Fuerzas Armadas rusas fue una prioridad para Putin desde que asumió el poder, y mucho más tras el lamentable episodio del hundimiento del submarino *Kursk* en agosto de 2000⁽⁵⁾.

En mayo de 2006, en su discurso anual ante el parlamento, Putin recordó el impacto que experimentó en otoño de 2006, siendo primer ministro, cuando planeaba la reconquista de la república independentista de Chechenia, con las siguientes palabras:

«El jefe del Estado Mayor General informó que el Ejército podría alistar para el combate tan sólo 55.000 hombres, y eso movilizand o unidades de todo el país. Teníamos unas Fuerzas Armadas de 1.400.000 hombres, pero no había

ni uno listo para luchar. Enviábamos a muchachos sin adiestramiento a la batalla. Nunca lo olvidaré. Debemos asegurarnos que esto nunca se repetirá»⁽⁶⁾.

El grado de prioridad que el nuevo mandatario otorgó a la recuperación de un poder militar creíble, como parte de su visión estratégica para la nación, se vio plasmado en el programa de reforma militar adoptado en el año 2003, que estableció como objetivo principal la profesionalización parcial de las Fuerzas Armadas durante el periodo 2004-2008.

El plan de reformas enfatiza la necesidad de reducción del tamaño de las fuerzas, un descenso gradual del uso de concriptos a favor de soldados profesionales, la creación de un cuerpo profesional de suboficiales, la introducción de cambios drásticos en el adiestramiento y la formación de los oficiales, y una mayor supervisión política sobre el gasto militar.

La razón última detrás de estos cambios ha sido el transformar a las Fuerzas Armadas rusas en una fuerza moderna y flexible que será capaz de afrontar con éxito los nuevos retos para la seguridad, y participar en operaciones de gestión de crisis, mantenimiento de la paz, y contraterrorismo.

El documento guía para la reforma fue el llamado “Tareas urgentes para el desarrollo de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa”, promulgado por el ministro de Defensa en octubre de 2003. La llamada “Doctrina Ivanov” en él contenida minimiza las referencias a la amenaza representada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y destaca las nuevas misiones y amenazas, como el terrorismo internacional y los conflictos de pequeña escala.

Sin embargo, las políticas de obtención de capacidades y los ejercicios militares muestran un panorama diferente, ya que se dedica mucho más tiempo a prepararse para operaciones a gran escala, incluyendo ataques nucleares anticipatorios con Misiles Intercontinentales Balísticos (ICBM) y tácticos, que a los ejercicios contra insurgencias y terrorismo. El escenario de los ejercicios militares se diseña para conflictos regionales y guerras que demandan la activación de las reservas y el despliegue en teatros alejados de grandes unidades militares en periodos muy limitados de tiempo.

Esto es cuando menos extraño, considerando que los oficiales rusos y demás representantes militares han venido afirmando que un conflicto a gran escala es más que improbable en un futuro inmediato. El hecho de que el Ejército de Tierra ruso se esté preparando para esa clase de conflictos sugiere una realidad distinta.

De acuerdo con Stephen Blanck⁽⁷⁾, a pesar de su retórica la élite milita rusa todavía cree que es posible una guerra a gran escala con la OTAN o incluso con China, y que las fuerzas rusas deben estar preparadas para ejecutar todo tipo de operaciones, desde una guerra nuclear a gran escala a misiones de mantenimiento de la paz y de contrainsurgencia.

En líneas generales, Rusia ha criticado con firmeza tanto el establecimiento de bases norteamericanas en los antiguos países del Pacto de Varsovia como el propósito de Washington de desplegar el escudo antimisiles en Centroeuropa. Moscú también se opone a la expansión hacia el este de la OTAN, sobre todo a los movimientos de Georgia y Ucrania para incorporarse a la Alianza.

Los actuales conceptos de seguridad y doctrina militar (aprobados respectivamente en enero y abril de 2000) estipulan que Rusia no tiene enemigos, pero afronta amenazas que pueden provenir de todas las direcciones y en muchas formas. Estados Unidos, la OTAN, Japón, China e Irán son citados como “socios”, pero también son vistos como adversarios potenciales.

El terrorismo, tanto interior como internacional, representa una amenaza adicional contra la seguridad. Podemos concluir que un concepto tan amplio de defensa contra todas las amenazas posibles no alcanza a proporcionar una guía clara de qué tipo de fuerzas militares necesita el país y contra quien pudieran ser empleadas.

Por otra parte, la “Visión de la Defensa” del Ministerio de Defensa de la Federación Rusa⁽⁸⁾ divide las nuevas misiones que deben cumplir sus Fuerzas Armadas, para dar respuesta a los nuevos retos para la seguridad nacional en el nuevo entorno estratégico, en las siguientes cuatro categorías generales:

- Enfrentarse a las amenazas para la seguridad o los intereses de la Federación Rusa.
- Defender los intereses nacionales, tanto de carácter político como económico.

- Llevar a cabo operaciones militares en tiempo de paz.

Empleo de la fuerza militar.

Para cumplir el primer grupo de misiones se confía en:

- La obtención de alerta temprana sobre cualquier amenaza de invasión del territorio nacional o del de los países aliados.
- El poder disuasorio de un poder nuclear bien equipado y gestionado.
- La disponibilidad de fuerzas convencionales bien adiestradas y con alto grado de alistamiento y capacidad de una rápida reacción.
- Un sistema de movilización nacional que permita pasar el sistema productivo del país a una economía de guerra.

Para el segundo grupo de misiones, los intereses políticos y económicos de Rusia incluyen:

- La seguridad de los ciudadanos rusos en zonas de conflicto armado o de inestabilidad.
- La seguridad de las empresas bajo la ley de la Federación.
- Los intereses nacionales marítimos (aguas interiores, plataforma continental, zonas económicas exclusivas y aguas internacionales).
- Las contramedidas contra ataques cibernéticos.
- El mantener la capacidad de las fuerzas rusas de operar en las áreas de vital interés determinadas por el presidente.

Por lo que respecta a las misiones en tiempos de paz se contemplan:

- Las operaciones combinadas con otras naciones en el marco de acuerdos internacionales o tratados bilaterales.
- La lucha contra el terrorismo internacional, el extremismo político y el separatismo.
- El despliegue estratégico total o parcial y el mantenimiento y uso de la Fuerza Nuclear de Disuasión.

- Las operaciones de apoyo a la paz aprobadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) o por la Comunidad de Estados Independientes (CEI).
- Las operaciones internas bajo la proclamación por el poder político de la ley marcial o el estado de emergencia en una parte del territorio nacional.
- La protección de las fronteras terrestre, marítima y aérea.
- Las operaciones para asegurar el cumplimiento de sanciones aprobadas por la ONU.
- La prevención de catástrofes naturales y de apoyo en casos de emergencia civil.

Por último, y en lo que respecta al empleo de la fuerza militar en caso de conflictos armados, la doctrina clasifica los mismos en función de sus límites geográficos y del poder relativo de las fuerzas enfrentadas, diferenciando las siguientes tres categorías:

- “Guerra local”: enfrentamiento entre dos o más naciones con objetivos políticos limitados.
- “Guerra regional”: enfrentamiento entre dos o más naciones (o coaliciones) con objetivos militares y políticos vitales, lo que requiere el alistamiento total de las Fuerzas Armadas y la transformación de la economía (y potencialmente escalar a un conflicto nuclear).
- “Guerra a gran escala”: enfrentamiento entre coaliciones o entre las naciones más poderosas del mundo, persiguiendo objetivos irrenunciables, y requiere la plena movilización de las reservas de guerra.

La Academia de Ciencias Militares rusa celebró una serie de debates sobre la necesidad de reformular la doctrina militar durante su conferencia anual de enero de 2007. En marzo de 2007, el CSN ruso anunció que prepararía, junto con otros departamentos ministeriales, una nueva doctrina militar, con el argumento de que desde que la doctrina en vigor se formuló, la situación geopolítica, militar, y de seguridad de Rusia había cambiado sustancialmente. Los parámetros básicos de la nueva doctrina se comentan al final de este trabajo.

Para concluir este epígrafe, y como una prueba más de que el compromiso político con el proceso de modernización continúa, recordemos las palabras pronunciadas por el nuevo presidente, Dimitri Medvédev, con motivo de la toma de posesión de diversos altos mandos de las Fuerzas Armadas el pasado 27 de febrero:

“Es vital que aumentemos la efectividad y alistamiento para el combate de las Fuerzas Armadas rusas, optimizando las estructuras organizativas de los Estados Mayores y de las tropas de base, transfiriendo todas las secciones a un estado de alistamiento permanente para el combate, reclutando mandos de nivel intermedio por un sistema de contratos, modernizando los Ejércitos y la Marina, y equipándolos con las armas más modernas»⁽⁹⁾.

Organización de las Fuerzas Armadas rusas

En la cúspide de la organización de las Fuerzas Armadas rusas se sitúa el presidente de la Federación, al que la Constitución asigna el papel de “comandante en jefe” con las atribuciones, entre otras, de aprobar la doctrina militar y de nombrar al ministro de Defensa y al jefe del Estado Mayor General.

Las decisiones presidenciales en este ámbito se trabajan en el marco del CSN, creado como foro de coordinación e integración de las políticas relacionadas, y en cuyas reuniones, además del propio presidente, participan el primer ministro, los ministros clave del Gabinete, y los jefes de las Agencias relacionadas con la defensa.

Por debajo del presidente en la cadena de mando se sitúa el ministro de Defensa, a cuyas órdenes nominalmente se encuentran la totalidad de las Fuerzas Armadas, sobre las que ejerce su autoridad en el día a día. Sus directivas e instrucciones son implementadas por el Estado Mayor General, órgano ejecutivo de las Fuerzas Armadas.

El ministro de Defensa era, tradicionalmente, un mando militar, pero esto cambió con el nombramiento por Vladimir Putin de Sergei Ivanov en marzo de 2001, en lo que se interpretó como una señal del mayor control que pretendía ejercer el poder político sobre el militar. La gestión del Ministerio la ejerce un órgano colegiado en el que, además del Ministro, se integran los dos viceprimeros ministros, los dos viceministros, y el inspector general.

En lo que respecta al Estado Mayor General, se trata del órgano central de la administración de las Fuerzas Armadas y supervisa, bajo la autoridad del ministro, la gestión operativa de las mismas. Tiene una organización funcional, en la que destaca el Directorio de Operaciones Principales, encargado de la elaboración de los planes para operaciones estratégicas.

Estos planes, una vez aprobados por la Presidencia de la Federación, se materializan en directivas para los mandos del nivel operacional. El jefe del Estado Mayor General es a su vez uno de los dos viceprimer ministros de Defensa.

Referido a la estructura orgánica de las fuerzas, éstas se dividen en Ejército de Tierra, Marina y la Fuerza Aérea (en la que se integraron en 1998 las anteriormente independientes Fuerzas de Defensa Aérea). Además, y como aspecto peculiar de la organización rusa, existen tres grupos de fuerzas independientes de las anteriores, que son las de Misiles Estratégicos, las Espaciales, y las Tropas Aerotransportadas.

Bajo la autoridad del comandante en jefe de las Fuerzas Terrestres y de su Estado Mayor, el Ejército de Tierra tiene una organización territorial⁽¹⁰⁾, dividida en los seis Distritos Militares de: Moscú, Leningrado⁽¹¹⁾, Cáucaso Norte, Privolsk-Urales, Siberia y Extremo Oriente. Además, se mantiene una base militar en Armenia, vestigio del disuelto Grupo de Fuerzas del Transcaucaso, y la Región Especial de Kaliningrado, un mando conjunto bajo la autoridad del comandante de la Flota del Báltico.

El Ejército de Tierra dispone de unos 395.000 efectivos repartidos irregularmente por todo el territorio, con un claro desequilibrio hacia el oeste, desplegando en la Rusia europea 269.000 miembros, el 68% de la fuerza, mientras que en el Lejano-Este dispone solamente de 75.000, destinados a la labor básica de asegurar la inmensa frontera con China.

Por su parte, y bajo la autoridad del Almirantazgo (que tiene previsto el traslado de su cuartel general de Moscú a San Petersburgo) la Marina se divide en cuatro Flotas: la del Báltico con cuartel general en Baltiysk (Kaliningrado); la del Pacífico, con cuartel general en Vladivostok; la del Norte, con cuartel general en Severomorsk; y la del mar Negro, con cuartel general en Sebastopol (Ucrania), ocupando unas instalaciones arrendadas hasta 2017 conforme a acuerdos que las actuales autoridades de Kiev ya han anunciado que no se prorrogarán. Dispone

igualmente de una flotilla en el Caspio, de la aviación naval, y de las importantes fuerzas costeras (que incluyen la Infantería de Marina y la artillería de costa).

La Marina rusa cuenta con un total de 142.000 efectivos, y continúa operando en gran parte los mismos buques de la época soviética, con diseños anticuados y de inferior calidad a los buques occidentales: 41 buques principales de superficie y 69 submarinos, muchos de ellos en reserva, o en estado de operatividad reducida.

La organización de la Fuerza Aérea es especialmente compleja, con un grupo de unidades dependientes directamente de su comandante en jefe, una estructura territorial que asigna un ejército aéreo a cada uno de los seis distritos militares ya citados, de cuyos jefes dependen, y por último dos fuerzas directamente dependientes del comandante en jefe de las Fuerzas Terrestres: el XXXVII Ejército Aéreo de Bombardeo Estratégico y el LXI Ejército Aéreo de Transporte.

La Fuerza Aérea dispone de un total de 160.000 hombres y 2.152 aeronaves en un estado de operatividad bastante variable, y en su mayoría de modelos similares a los de los últimos años de la guerra fría. Según declaraciones recientes del actual comandante en jefe de la Fuerza Aérea, general de Ejército Alexander Zelin, y ante los enormes costes que supone la adquisición de aeronaves modernas, las reformas de su Ejército están priorizando al personal, mientras que las mejoras en equipamiento serán progresivas hasta el horizonte temporal de 2020.

Por último, las Fuerzas de Misiles Estratégicos tiene a su cargo los ICBM basados en tierra⁽¹²⁾, las Fuerzas Espaciales tienen por misiones la alerta temprana de un ataque con misiles contra Rusia, la defensa contra misiles balísticos y la creación, desarrollo, mantenimiento y control en órbita de la red de satélites, y las Tropas Aerotransportadas¹³ se mantienen como fuerza principal de choque, gracias a su alta capacidad de despliegue.

La organización expuesta va a estar sometida a profundas reformas en un futuro inmediato, en un esfuerzo por optimizar el gasto, las estructuras, los principios de mando y control, y la movilidad de las fuerzas. Los principales cambios previstos son:

- Los actuales seis Distritos Militares y cuatro Flotas se transformarán en tres mandos regionales: Occidente Europeo (Oeste), Asia Central (Centro) y Lejano

Oriente (Este), basados en el mando y control integrado de las fuerzas terrestres y de las Fuerzas Navales localizadas en los actuales Distritos Militares.

- El mando de cada región estará al cargo de todas las fuerzas militares, con la única excepción de las Fuerzas de Misiles Estratégicos, y será responsable de la defensa territorial en casos de ataques terroristas o de conflictos locales-regionales.
- Se va a llevar a cabo la largo tiempo planeada integración de las Fuerzas Espaciales en las Fuerzas de Misiles Estratégicos, y posteriormente la de ambas en la Fuerza Aérea, que se verá enormemente reforzada.
- Las Tropas Aerotransportadas, aún manteniendo su identidad, pasarán a estar subordinadas al cuartel general de las Fuerzas Terrestres.
- Se va a establecer un sistema conjunto de obtención de capacidades y de apoyo logístico para todas las Fuerzas Armadas.

Estas adaptaciones son de tal alcance que se prevé sean implementadas de un modo gradual, de forma que al final de cada fase el estamento militar pueda evaluar la eficacia de cada reforma, antes de acometer la siguiente. Se ha elegido el distrito militar del Extremo Oriente como el primero para probar el nuevo modelo organizativo, antes de extenderlo a la totalidad del territorio de la Federación.

Hacia unas Fuerzas Armadas plenamente profesionales

El número total de componentes de las Fuerzas Armadas rusas se eleva a 1.100.000 efectivos, siendo todavía una gran parte de estos militares reclutas forzosos. Desde el año 2002 el estamento militar ruso ha estado intentando iniciar un cambio del modelo de ejército de leva a uno plenamente profesional, teniendo por objetivo final que dos tercios de los miembros de las Fuerzas Armadas sean contratados, iniciativa que de momento no progresa significativamente. A finales de 2005 el porcentaje de personal de Tropa y Marinería se situaba aproximadamente en un 30% del total.

Además, la disminución de las cifras globales de personal militar es bastante improbable en los próximos años debido a la actual situación estratégica de la

Federación Rusa, que precisa de un gran ejército para cubrir un inmenso territorio y sus fronteras. Considerando la crisis demográfica nacional, es dudoso que Rusia pueda permitirse el abandonar completamente el sistema de reemplazo obligatorio al menos durante la próxima década, ya que la constante disminución de la población limita la disponibilidad de reclutas potenciales.

Hay que tener en cuenta que, en Rusia, los efectos de una natalidad en declive son amplificadas por un fenómeno tan extremo que ha sido acuñado un nuevo término para definirlo: *hipermortalidad*. Como resultado del crecimiento exponencial de enfermedades como el sida y el alcoholismo, y el deterioramiento del sistema público de salud, un informe de 2008 del Programa de Desarrollo de la ONU afirma que “la mortalidad en Rusia es de tres a cinco veces superior para los hombres, y dos veces superior para las mujeres” que en ningún otro país comparable en términos de desarrollo. El mismo informe predice que en menos de una década la población rusa en edad de trabajar disminuirá a ritmo de un millón anual, lo que equivale a los efectos de una guerra a gran escala.

Un importante factor a considerar es que la expansión de la OTAN sigue siendo usada como un argumento eficaz contra la reducción del tamaño de las Fuerzas Armadas rusas, ya que pospone la transición a un modelo profesional y favorece un ejército con gran número de efectivos. Por otra parte, otros analistas defienden la postura contraria y destacan que el mantenimiento de un gran ejército a expensas de la calidad, equipamiento y alistamiento para el combate no está justificado⁽¹⁴⁾.

Esa clase de ejército es obviamente inadecuado tanto para un conflicto de entidad (contra Estados Unidos, la OTAN o China) como para guerras locales o regionales que impliquen operaciones de contrainsurgencia o contraterrorismo. Ante el dilema de elegir entre unas Fuerzas Armadas grandes en número pero obsoletas, basadas en una leva forzosa, y unas más reducidas, profesionales y listas para el combate, Rusia parece elegir las dos opciones, lo que limita la eficacia global.

De acuerdo con el ya citado Arbatov, se ha creado un reducido y elitista Ejército dentro del conjunto de las Fuerzas Armadas. En concreto, las unidades en permanente alistamiento para el combate y con soldados bien equipados suman unos 200.000 efectivos, que coexisten con un vasto ejército con pocas capacidades pero que todavía consume una gran parte del presupuesto.

Irónicamente, el ejército reducido y capaz es demasiado pequeño para abarcar todo el espectro de operaciones militares que Rusia debe abordar, y el gran ejército a duras penas sería, en caso de conflicto, útil para algo más que desempeñar algunas funciones auxiliares.

Entrando en los detalles de la política de personal, el Ministerio de Defensa está estableciendo gradualmente programas globales de educación militar, mejores instalaciones para adiestramiento, y promoviendo beneficios sociales indirectos para el personal militar, especialmente mediante hipotecas a bajo interés para la adquisición de viviendas particulares, y con un importante incremento en el parque oficial de viviendas⁽¹⁵⁾.

Estas políticas de captación y retención están orientadas tanto a atraer a nuevos reclutas como a lograr que permanezcan hasta 20 años en servicio activo. Una de las reformas más importantes es la consideración de los sargentos bajo contrato como personal intermedio, entre los soldados y los oficiales, lo que contribuirá a solventar la histórica carencia de un cuerpo profesional de suboficiales en las Fuerzas Armadas rusas a lo largo de su historia.

Se han adoptado igualmente diversas medidas de gran calado para mejorar el sistema de reclutamiento actual:

- Primero, se han eliminado nueve de las condiciones de exención del servicio militar obligatorio, y en paralelo se ha reducido en 2007 la duración del servicio militar de 24 a 18 meses, con una posterior reducción a 12 meses. El principal objetivo ha sido el de evitar la tristemente célebre *Dedovshchina*, denominación de las salvajes novatadas realizadas por los reclutas de segundo año contra los recién incorporados.
- Segundo, el Ministerio ha flexibilizado las condiciones para acceder a la alternativa al servicio militar, reduciéndolo de 36 meses a 18, pero suprimiendo de entre las alternativas el servicio en la policía y en los bomberos⁽¹⁶⁾.
- Tercero, el Ministerio ha propuesto una serie de programas para incrementar los niveles de adiestramiento físico y educación entre los reclutas⁽¹⁷⁾.

- Cuarto y último, se han reinstaurado los cursos especiales de educación y adiestramiento militar en los centros educativos de secundaria y clubes deportivos.

Como última medida, y destinado a aumentar el número de potenciales reclutas ante la citada grave crisis demográfica de la Federación Rusa, se han abierto las filas de las Fuerzas Armadas a ciudadanos no-rusos de la CEI. Los naturales de esas antiguas repúblicas soviéticas no pueden servir en unidades de élite o secretas, pero en un gran porcentaje se les ofrece la posibilidad de obtener la nacionalidad rusa tras finalizar su contrato.

Con todo, y en opinión de diversos analistas (como el citado Felhengauer), no cabe esperar que la profesionalización parcial de las Fuerzas Armadas sea la panacea que venga a aumentar significativamente la eficacia del ejército ruso, dado que la motivación y el grado de compromiso de los *Kontractiki* (los que sirven bajo contrato) han demostrado ser bastante limitados hasta la fecha.

Uno de los puntos débiles del sistema es que no se ha creado un servicio de reclutamiento profesional para captar a los potenciales reclutas, por lo que la mayoría de ellos son convencidos en las propias unidades donde cumplen su servicio militar, a menudo bajo presión de sus mandos y el hostigamiento de los veteranos.

Si a ello unimos unos salarios en absoluto atractivos y las duras condiciones de servicio, se comprende el alto grado de abandono que se produce antes de cumplir los tres años del periodo inicial del contrato, tendencia que debe ser atajada si se pretende consolidar el sistema.

Resistencias internas a las reformas del sector defensa

Hasta el momento, el progreso de las reformas iniciadas en el año 2003 no ha sido muy grande, y la principal razón para su lento ritmo de implantación es la falta de voluntad de los propios militares rusos para cambiar. El estamento militar, debido a su papel central en la política de la Federación, disfruta de una autonomía administrativa y operativa sin parangón en Occidente.

Nunca con anterioridad en la historia de Rusia las autoridades civiles habían intentado ejercer un control sobre el proceso de la decisión militar, pero el plan de

reformas que Putin e Ivanov han impulsado en el pasado lustro ha tenido entre sus objetivos más evidentes el reducir el papel del Estado Mayor General y el comenzar a ejercitar alguna forma de control sobre sus actuaciones.

El legado y el prestigio del que han disfrutado históricamente entre la población las poderosas Fuerzas Armadas rusas, su tradicional autonomía (monopolizando el conocimiento de los asuntos militares, e impidiendo la supervisión civil del presupuesto militar) y algunas características políticas y estructurales, como el estar a favor de la leva forzosa y del control del estado sobre el complejo militar-industrial, representan factores de poder que están siendo desafiados por la presente reforma, produciendo la correspondiente fricción y resistencia al cambio propias de una organización de este tamaño y complejidad.

Una gran parte de los militares rusos se oponen al plan ya detallado de profesionalización de las Fuerzas Armadas, dado que el ejército voluntario desafía el concepto de ejército nacional (una fuerza masiva basada en el reemplazo universal). La mayoría de los oficiales más veteranos educados durante la era soviética creen que un ejército eficaz es un ejército numeroso y respaldado por una gran reserva. Adiestrados en conceptos que enfatizan la necesidad de un gran número de efectivos y un gran poder de fuego, los oficiales rusos tienden a desconfiar de los proyectos orientados a crear una fuerza más reducida y profesional, algo muy alejado de sus referentes culturales como organización, herencia de la Segunda Guerra Mundial.

Después de todo, en un ejército profesional, orientado principalmente a las nuevas misiones detalladas en la doctrina oficial, los oficiales actualmente en servicio no tendrían los suficientes conocimientos y habilidades para educar, adiestrar o mandar a las nuevas fuerzas. El proyecto de unas Fuerzas Armadas orientadas a responder principalmente a conflictos de pequeña escala, a luchar contra actores no-estatales, a contrarrestar amenazas no-militares en cooperación con las fuerzas policiales, y a ser integradas en despliegues militares internacionales, ha encontrado una fuerte resistencia dentro de la élite militar.

En suma, los generales han mostrado poco deseo de implementar las reformas que representarían, según ellos, un serio riesgo para la seguridad nacional o que son potencialmente perjudiciales para sus posiciones corporativas o incluso personales.

Una voz muy significativa que se ha pronunciado a favor del antiguo modelo ha sido el ya citado general Pavel Grachov, ministro de Defensa con Yeltsin de 1992 a 1996, afirmando que:

«En la preparación de los planes de reforma no debemos copiar a las naciones (léase occidentales) que se están preparando para conquistar Rusia.»

Según Grachov, Rusia necesita mantener unas Fuerzas Armadas de tamaño suficiente para defenderse a si misma, y cualquier futura reforma debe tomar como modelo la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, a la vez que recordó que en los años noventa él mismo resistió con éxito los intentos de “americanizar” (*sic*) a las fuerzas rusas.

Los intentos del Kremlin de superar la oposición militar se han visto dificultados por dos factores, uno doméstico y otro internacional. El factor doméstico es la falta de presión por parte de la sociedad rusa. Debido a la centralidad de la institución militar en el estado ruso a lo largo de la historia, no ha habido un ímpetu decisivo de la sociedad a favor de una reforma militar y la clase política, al contrario de lo ocurrido en muchos países occidentales. En realidad, muchos rusos consideran que una reforma radical del ejército representaría un serio riesgo para la seguridad nacional, coincidiendo así con los sectores más reaccionarios de las propias Fuerzas Armadas.

El factor internacional tiene que ver con determinados acontecimientos especialmente sensibles para Rusia, como la integración ya consumada de los países bálticos en la OTAN, la retirada unilateral de Estados Unidos del Tratado ABM, y las guerras en Afganistán e Irak, que han persuadido a los generales rusos que la tradicional amenaza representada por Occidente aún está presente, ayudando muy poco al impulso reformista.

El último capítulo, hasta la fecha, de esta pugna entre los impulsores de la reforma y los defensores a ultranza del modelo tradicional de las Fuerzas Armadas se produjo el pasado año 2008, en forma de una “rebelión de los generales” vigorosamente abortada por el actual ministro de Defensa, Anatoliy Serdyukov, en el cargo desde 2007, culminando así el proceso de sustitución de los altos cargos ministeriales

heredados de su antecesor, factor clave para acabar con toda resistencia de alto nivel en contra de las controvertidas reformas.

La “rebelión”, que encontró amplio eco en los medios de comunicación rusos, se produjo en marzo de 2008, y fue liderada nada menos que por el primer viceministro y jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas, Yuri Baluyevsky, apoyado por otros altos cargos militares. Serdyukov recibió el apoyo firme tanto del presidente Medvédev como del primer ministro Putin, con lo que la “rebelión de los generales” fue derrotada y sus protagonistas cesados uno por uno, incluyendo al propio Baluyevsky, que fue sustituido en junio de 2008⁽¹⁸⁾.

El presupuesto de Defensa

En el año 1988 el gasto militar era una partida única en el presupuesto general de la Unión Soviética, por un total reconocido de 21.000 millones de rublos, equivalentes a 33.000 millones de dólares de la época, cantidad que en realidad, y dada la gigantesca entidad del Ejército Rojo, probablemente era superior. Diez años después, y coincidiendo con la tremenda crisis financiera de 1998, los gastos militares rusos, en términos reales, alcanzaron su nadir, alcanzando apenas un cuarto de los de 1991 (último año de la URSS) y dos quintos de los de 1992 (primer año de la Federación Rusa).

Sin embargo, y desde el año 1999, el gasto de defensa en Rusia se ha incrementado de un modo continuo, reflejando la orientación política de la etapa presidencial de Vladimir Putin y el fuerte crecimiento económico del país. De acuerdo con el *Military Balance*, los gastos de defensa en 2007 ascendieron a 821.000 millones de rublos (32.000 millones de dólares), lo que representa un 2,9% del PIB de Rusia, y multiplica por cuatro las cantidades del año 2001, certificando la voluntad del Kremlin de acometer con el adecuado respaldo económico la reforma del sector de la defensa.

Entrando en los detalles del presupuesto, los fondos dedicados a nuevos programas de adquisición se han incrementado de un modo continuo con el objetivo de reemplazar el material obsoleto. En el año 2002, tan sólo 80.000 millones de rublos, equivalentes a menos del 20% del presupuesto de Defensa, se dedicaron a programas de modernización y a investigación y desarrollo. Por el contrario, en

2007, 300.000 millones de rublos, equivalentes a más del 40% del presupuesto total, se dedicaron a las mismas partidas, lo que refleja un cambio importante en la asignación de prioridades.

La estrategia a largo plazo se encuentra reflejada en el Programa de Armamentos del Estado 2007-2015, que establece que el 60% de los fondos deben ser dedicados a la adquisición de nuevos sistemas, el 20% al mantenimiento de los ya existentes, y el restante 20% a Investigación y Desarrollo (I+D), con un monto global de cinco billones de rublos asignados hasta 2015⁽¹⁹⁾.

Por otra parte, el ya citado Alexei Arbatov destaca que hay una fuerte contradicción entre el tamaño del presupuesto militar y el tamaño de las Fuerzas Armadas. El gasto global ruso es comparable al del Reino Unido o Francia, cuyas Fuerzas Militares tienen en torno a 250.000 miembros, mientras que las Fuerzas Armadas rusas totalizan alrededor de 1.100.000, como ya se destacó. Además, el mantenimiento de un ejército tan grande y de los enormes *stocks* de equipamiento obsoleto absorbe una gran parte del presupuesto de defensa, dejando por tanto una pequeña parte para modernización técnica, investigación y desarrollo.

Para el futuro inmediato se prevé que el presupuesto de defensa continúe su crecimiento exponencial. Así, para 2009 se ha aprobado un presupuesto de 1,016 billones de rublos (aproximadamente 40.000 millones de dólares), lo que representa un incremento de nada menos que del 25,7% con respecto al ejercicio presupuestario anterior⁽²⁰⁾.

Además, y en el marco de un plan presupuestario para el trienio, se prevén presupuestos de 54.000 y 58.000 millones de dólares para los años 2010 y 2011 respectivamente, lo que va a llevar a la Federación Rusa al segundo puesto mundial en términos de gasto militar, pero por supuesto aún muy alejada de los casi 500.000 millones de dólares a disposición del Pentágono. Están por determinar los posibles efectos sobre el gasto de defensa de la actual crisis económica y de los bajos precios de los hidrocarburos.

El futuro de la industria de defensa

Cuando se produjo la desintegración de la Unión Soviética en el año 1991 aproximadamente el 70% de las industrias de defensa estaban localizadas en los

límites territoriales de la nueva Federación Rusa. Las drásticas restricciones presupuestarias producidas durante los mandatos de Yeltsin, y la falta de financiación pública para su planeada conversión en industrias de bienes y servicios civiles, tuvieron como consecuencia inmediata el colapso económico de muchas de las empresas, al tratar de mantener los salarios de sus trabajadores sin tener apenas ingresos. Las empresas supervivientes fueron, básicamente, aquellas que se privatizaron y que lograron implicar en su capital a empresas foráneas.

Bajo la presidencia de Vladimir Putin la industria de defensa rusa ha sido reestructurada y sometida a un control centralizado. Siguiendo el modelo que ha sido aplicado con éxito en el sector energético, Putin ha incrementado el dominio y la intervención del gobierno. Como un componente más del esfuerzo por reformar el sector de la defensa, el Kremlin ha decidido concentrar en un solo ente administrativo todo el planeamiento y obtención de recursos, la consolidación de las empresas individuales (principalmente las aeronáuticas, radio electrónicas y de construcción naval) en *clusters* empresariales bajo el paraguas de la acción del Gobierno, y la creación de la Comisión Industrial Militar.

Por lo que respecta a los proyectos de integración industrial, se prevé que por medio de fusiones y adquisiciones se creen en torno a 40 o 45 corporaciones, partiendo de las 579 compañías estatales y 428 sociedades privadas existentes en el año 2007, en un horizonte temporal de cinco a siete años. Entre los ejemplos de esta tendencia se puede citar la Corporación Unida de Aviación, resultado de la fusión de la mayoría de las firmas del sector y de las oficinas de investigación y desarrollo, con proyectos civiles en desarrollo como el RRJ (*Russian Region Jet*), en el que participa activamente la compañía norteamericana *Boeing*.

Por lo que respecta a la Comisión Industrial Militar, tiene por misión la supervisión del desarrollo de la industria de armamento y la coordinación de las políticas de reestructuración del sector. Además de esa comisión, también se ha introducido una nueva agencia para materializar el pretendido control civil sobre el planeamiento de los recursos militares. Se trata de la Agencia Federal de Obtención de Sistemas de Armas, Equipos Militares Especializados y Logística, que ha comenzado sus trabajos en 2008, siendo responsable de la preparación, supervisión y firma de los contratos, así como de su auditoría.

Una muestra de la voluntad del Kremlin de luchar contra la corrupción en el sector de la defensa, que se calcula que tiene como principal consecuencia la apropiación indebida de hasta un tercio del presupuesto total, fue el nombramiento de Anatoly Serdyukov, anterior responsable de la Agencia Tributaria, para reemplazar a Sergei Ivanov como ministro de Defensa.

En los últimos años, *Rosoboronexport* (literalmente, exportación de armas de Rusia) ha incrementado considerablemente su volumen de negocio. El armamento ruso es ofrecido a precios inferiores al de origen occidental, y a ello se añaden políticas flexibles de financiación y un amplio servicio posventa, que abarca todo el ciclo de vida de los sistemas. La producción de hardware militar ruso ha crecido en los pasados años y es previsible que se dispare como resultado tanto de la demanda doméstica como de los acuerdos multimillonarios de exportación de armas firmados con Argelia, Indonesia, Venezuela, China e India.

Además, y tras años de dependencia de la industria de los encargos exteriores, la demanda doméstica está mostrando síntomas de recuperación. El casi total cese de la compra de armamento por parte del Ministerio de Defensa a mediados de los años noventa forzó al sector industrial de la defensa a buscar nuevos mercados, y las exportaciones se convirtieron en el único medio práctico de supervivencia. Para preservar el sector, el Ministerio comenzó a financiar Programas de I+D que no respondían a las necesidades de las Fuerzas Armadas rusas, sino que estaban orientados al mercado internacional.

A pesar del hecho de que el sector de la defensa ruso ha estado creciendo durante los últimos cuatro años, es importante destacar que su futuro es incierto. La inversión en investigación y desarrollo se ha incrementado, pero es difícil tras casi una década de asfixia económica. Además, Rusia tiene que competir por los mercados de China y la India con las propias empresas de armamento de esos países. Los planes de la Unión Europea para reanudar la venta de armamento a China reducirán aún más las ventas de armamento ruso a Pekín. Por tanto, los esfuerzos rusos para desarrollar nuevos mercados en el sureste asiático y en el oriente próximo apuntan en la dirección correcta.

Como novedad más reciente en este campo, cabe destacar la unificación (al menos teórica) de toda la industria de construcción naval de la Federación en una única

corporación, aprobada el pasado 1 de abril de 2009⁽²¹⁾. Se han incluido en la misma 33 astilleros y 9 oficinas de diseño propiedad (en unos casos total y en otros parcial) del estado, y se han formado tres centros regionales de la nueva compañía en el océano Glacial Ártico, el océano Pacífico, y el mar Báltico.

En todo caso esta unificación, hecha a modelo de la del sector aeronáutico, será más difícil de consolidar, dadas las peores condiciones de partida y la menor presencia en el mercado internacional, ya que las exportaciones del sector representan tan sólo un 20% del total.

Por último, cabe destacar que la lucha contra la corrupción, el éxito de la reforma de los sistemas de planeamiento de los recursos, y la necesidad creciente de financiación van a condicionar el futuro de la industria en la próxima década. De momento, Rusia continúa siendo el principal abastecedor de armas en el mercado internacional, puesto que ocupa ininterrumpidamente desde el año 2001, representando un 30% aproximadamente del total mundial⁽²²⁾.

Relaciones cívico-militares

El control civil sobre lo militar es un elemento importante del actual esfuerzo de reforma de la defensa en Rusia. El Parlamento no siempre ha tenido éxito en su intento por persuadir al gobierno para introducir nueva legislación que incremente dicho control. Por ejemplo, desde el año 2000, el gobierno ruso ha parado el debate del borrador de ley federal sobre “Las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa” en la Duma. Además, los expertos en temas de defensa destacan el débil papel jugado por el Legislativo en la implementación de las reformas de defensa, principalmente el fallo al intentar ejercer control parlamentario sobre el proceso de presupuestación.

Tanto Sergei Ivanov, que como se dijo fue nombrado en el año 2001 como primer civil al frente de la cartera de Defensa, como el actual ministro que le sustituyó en 2007, Anatoly Serdyukov, han intentado modernizar la administración militar rusa, recuperando para el Ministerio la gestión de áreas como personal, adquisiciones, infraestructura y finanzas, hasta entonces responsabilidad del Estado Mayor General.

A partir de la Ley de Defensa Nacional de 2004, la estructura del Ministerio de Defensa se reformó para incrementar el control del poder político y el Estado Mayor

General se transformó en un órgano de asesoramiento y de planeamiento, como se detalló en el apartado dedicado a la organización de las Fuerzas Armadas.

Otro desarrollo importante en esta área fue el establecimiento del “Consejo Público”, creado por el Ministerio de Defensa de Rusia de acuerdo con la orden presidencial número 842 el 4 de agosto de 2006. Este Consejo supervisa todos los documentos legales y facturas generados por el propio Ministerio de Defensa, siendo también responsable de los derechos legales de los militares y de los funcionarios del Ministerio, de las condiciones de prestación del servicio militar, y de los aspectos relacionados con la disciplina militar y el cumplimiento de la ley.

Un episodio muy significativo de la evolución de las relaciones cívico-militares en Rusia, y una prueba más de que se va consolidando un mayor control del estamento político sobre el militar, se ha producido en el presente año 2009, con la destitución el 14 de abril del todopoderoso general Valentin Korabelnikov, jefe de la Inteligencia Militar, conocida por las siglas GRU⁽²³⁾.

Korabelnikov, de sesenta y tres años de edad, ocupaba el cargo nada menos que desde mayo de 1997, y la razón oficial para su cese ha sido su avanzada edad, aunque de acuerdo con la legislación rusa los generales pueden prolongar su servicio activo de los sesenta años normales hasta los 65 mediante decreto presidencial, renovable anualmente.

El GRU de Korabelnikov parecía ser el último bastión de resistencia organizada. Este organismo está directamente subordinado al jefe del Estado Mayor General y permanece ajeno a la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas detallada con anterioridad. Sus agentes llevan a cabo operaciones de espionaje global, y mantienen el control operacional de los satélites espía.

También controla las “brigadas especiales de comunicaciones radio”, que llevan a cabo interceptaciones de los enlaces extranjeros, e incluso dispone de capacidades de combate independientes, entre las que destacan las ocho brigadas de los célebres *Spetsnaz*. Por todo ello su reforma, que ha comenzado por la destitución de su responsable, supone todo un hito en la reforma del sector de la defensa ruso.

Las Fuerzas Armadas rusas en la crisis de Georgia

Los sucesos de agosto de 2008 en Osetia del Sur proporcionan un magnífico marco para el estudio de los puntos fuertes y debilidades de unas Fuerzas Armadas, las de la Federación Rusa, que como hemos visto se encuentran sometidas a un profundo proceso de reformas. Sin duda, hay que comenzar por destacar la rapidez de la reacción militar rusa, que jugó un papel decisivo en el resultado del conflicto. La estrategia del presidente georgiano Saakashvili estaba basada en la asunción de que Rusia no intervendría en respuesta a la agresión contra Osetia del Sur o que, si lo hiciese, no tomaría la decisión antes de que la provincia rebelde se encontrase firmemente bajo su control.

Sin embargo, las tropas del mando militar del Cáucaso norte se habían estado preparando al menos los dos años previos para un escenario como ese. El LVIII Ejército ha realizado constantes maniobras, y muchos de los ejercicios llevados a cabo cerca de la frontera con Osetia del Sur han usado como escenario el repeler un ataque georgiano sobre los observadores rusos en la capital Tskhinvali. Cuando se diese la orden, el ejército actuaría casi en automático, con el apoyo logístico necesario ya preparado con anterioridad.

Por otra parte, la mayoría de los oficiales rusos tienen experiencia de combate en Chechenia, pero una gran proporción de los suboficiales y tropa carecían de dicha experiencia. Además, y aunque la mayoría del LVIII Ejército y todas las tropas de asalto aéreo y de Infantería de Marina eran personal profesional, la IXX División, que precisamente fue la primera en desplegarse, está compuesta en gran parte por personal de reemplazo. Esto levantó las críticas de diversos expertos rusos, ya que varios años atrás el Ministerio de Defensa había promulgado una directiva por la cual sólo los voluntarios serían enviados a las zonas en conflicto.

La operación mostró varias debilidades rusas, siendo especialmente insatisfactorio el rendimiento de los sistemas C4ISR⁽²⁴⁾. Las superiores capacidades del ejército georgiano en comunicaciones y guerra electrónica le permitieron, según algunas fuentes, suprimir las comunicaciones rusas, a lo que se sumó la limitada capacidad para operaciones nocturnas, con escasos dispositivos de visión nocturna disponibles para destacamentos de infantería y de tropas acorazadas.

Otra lección aprendida importante fue que la Fuerza Aérea rusa no estaba preparada para operaciones de supresión de las defensas antiaéreas, entre otras

cosas porque eso nunca fue necesario en las guerras en Chechenia. Georgia fue capaz de establecer una compacta fuerza de defensa aérea en la zona de conflicto, así como en torno a Gori y Tbilisi, usando al menos dos batallones de SA-11 *Buck* (misiles antiaéreos autopropulsados para todo rango de alturas), al menos ocho vehículos autopropulsados de lanzamiento de SA-8B *Osa-AK* (misiles antiaéreos autopropulsados de baja cota), y de seis a 10 vehículos autopropulsados de lanzamiento de *Osa-AKM*, versión mejorada del anterior.

El resultado fue que en el primer día de operaciones (el viernes 8 de agosto) la defensa antiaérea georgiana abatió cuatro bombarderos estratégicos Tu-22M3 y tres aeronaves de ataque Su-25, con lo que la fuerza aérea rusa se vio impedida para operar en la zona de operaciones durante todo el día 9, aunque reapareció en escena el día 10. La Fuerza Aérea rusa realizó un total de 200 salidas durante los cinco días de conflicto, pero principalmente durante el periodo diurno, debido a la citada carencia de medios de visión nocturna, mientras que las aeronaves georgianas si que eran capaces de operar en periodos nocturnos.

Finalmente los Sistemas de Defensa Antiaérea georgianos fueron destruidos por destacamentos de la infantería rusa, tras haber sido abandonados por el Ejército de Georgia en su retirada. Eso representó que la fuerza aérea rusa fue incapaz de prestar apoyo directo a sus propias tropas sobre el terreno, y que incluso el día 11 de agosto las aeronaves georgianas aún eran capaces de atacar a los rusos que habían recuperado Tshinkivali.

La principal limitación del Ejército georgiano fue psicológica, ya que tras tres días en los que se demostró un aceptable alistamiento para el combate el lunes 11 se produjo una repentina y total desmoralización, sorprendente no tanto por la retirada en sí sino por el abandono de todo tipo de armamento y equipos, algo producto de la falta de experiencia en combate y del impacto causado por la rapidez y magnitud de la respuesta rusa.

Si las fuerzas rusas, equipadas con armas obsoletas y aparentemente no preparadas para conducir operaciones en un entorno de alta tecnología, se hubiesen enfrentado a un enemigo más resuelto, equipado y adiestrado al nivel de las fuerzas georgianas, hubieran sufrido importantes pérdidas. Este hecho debería contribuir a acelerar las reformas expuestas a lo largo del presente trabajo.

Conclusiones

Desde 2003 el estamento militar ruso ha entrado en una etapa de cambio sistémico. El número de personas que sirven en las Fuerzas Armadas se ha reducido, el presupuesto de Defensa se ha incrementado, y se ha desarrollado un programa para incrementar el número de marineros y soldados profesionales en los próximos años. La industria de defensa se ha reorganizado y se han establecido nuevos modelos de control de lo civil sobre lo militar.

Un indicativo de todos esos desarrollos es el fértil debate sobre la necesidad de reescribir la doctrina de defensa del país. Aunque la mayoría de las medidas adoptadas por el estamento militar ruso y la élite política, a lo largo del periodo 2003-2007, apuntan en la dirección adecuada, el ritmo de la reforma es bastante lento, debido a diversas limitaciones.

La mayoría de esas trabas son de carácter sistémico, como la crisis demográfica de la nación, un largo periodo de abandono en términos de modernización, investigación y desarrollo, y una fuerte cultura militar que fue modelada durante los tiempos de la guerra fría y que demanda el mantenimiento de un estamento militar de grandes proporciones.

Como conclusión, podemos decir que la reforma de la defensa rusa ha obtenido finalmente el grado de atención política que merece, aunque está lejos de haber sido completada, y se encuentra en una fase de transición en la que todavía es dudoso su éxito final.

En todo caso, teniendo en cuenta los recursos disponibles y las restricciones estructurales, la transformación de las Fuerzas Armadas rusas en un ejército más pequeño y profesional respaldado por una gran fuerza de reserva y con una capacidad de disuasión nuclear mínima, parece ser la elección más racional. Las lecciones aprendidas en el breve conflicto con Georgia en agosto de 2008 corroboran esta afirmación.

Finalmente, el modo en que Rusia se ajustará a un ambiente de seguridad internacional en rápido y constante cambio, el estado de su economía en la próxima década, la voluntad de la élite militar de adaptarse a los nuevos retos para la

seguridad y, sobre todo, el papel que Rusia quiera jugar en ese entorno, determinarán el ritmo y resultado de la reforma de la defensa de la Federación.

Epílogo: la Estrategia Nacional de Seguridad rusa en el horizonte de 2020

El 13 de mayo de 2009 el Kremlin ha hecho público un nuevo e importante documento de seguridad, aprobado el día anterior por Medvédev, en el que se marcan las líneas de actuación de Rusia en el ámbito de la seguridad nacional hasta 2020⁽²⁵⁾. El contenido de este documento está perfectamente alineado con el “Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa”, aprobado el 12 de julio de 2008, y destaca su dureza al afirmar implícitamente que Estados Unidos y la OTAN son las principales amenazas, no tan sólo para la Federación, sino también para la seguridad global.

Así, se afirma que la OTAN es la responsable de la actual inestabilidad de la arquitectura de seguridad en la región euroasiática, que es inaceptable una nueva expansión de la Alianza hacia las fronteras rusas (léase con la inclusión de Ucrania y/o Georgia), y que las posibilidades de colaboración se reducirían considerablemente con el pretendido despliegue en el este de Europa del escudo antimisiles balísticos americano.

Sin citar a Estados Unidos, se enumera entre las amenazas las políticas de ciertos países orientadas a lograr una abrumadora supremacía en la esfera militar, en especial en el ámbito de las fuerzas nucleares estratégicas. Para afrontar esta amenaza, el documento afirma que Rusia debe buscar el modo de, con la mejor relación eficacia-coste, mantener la paridad con la superpotencia americana en el campo de los misiles de ataque estratégico. En todo caso, también se afirma que Rusia adoptará un enfoque pragmático y racional, con el objeto de evitar una costosa carrera de armamentos similar a la de la guerra fría.

Por último, cabe también destacar lo innovador del modo en que se definen las amenazas en el documento, ya que además de algunas tradicionales como el terrorismo y la proliferación nuclear, se incluyen otras de carácter no-militar como el sida, el alcoholismo y el impacto de la crisis económica global, propios de modernos conceptos como el de “seguridad humana”, y se fija como objetivos estratégicos

aumentar la calidad de vida de los ciudadanos y lograr la diversificación de la economía nacional, dada su excesiva dependencia de las ventas de petróleo y gas.

CAPÍTULO SEXTO
RUSIA COMO POTENCIA NUCLEAR

RUSIA COMO POTENCIA NUCLEAR

Por VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

El acceso al arma nuclear por parte de la Unión Soviética y sus consecuencias

Tras el fracaso de las negociaciones sobre el control internacional de la energía nuclear, celebradas en el seno de Naciones Unidas (1946-1948), dos Estados se unieron a los norteamericanos en la posesión del arma nuclear, rompiéndose de ese modo el monopolio absoluto del que gozaba Estados Unidos desde el lanzamiento en el año 1945 de las dos primeras bombas nucleares sobre las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki.

El primero de ellos, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), era relativamente predecible. Estados Unidos ya asumió en 1946 que, tarde o temprano, la Unión Soviética tendría su propia capacidad para fabricar bombas nucleares. Los informes de inteligencia norteamericanos apuntaban a que ese hecho se produciría no antes de una década, sin embargo, la pérdida del monopolio nuclear llegó demasiado pronto, en el año 1949, cogiendo por sorpresa a Estados Unidos.

A comienzos de septiembre de 1949 Washington descubrió, de forma fortuita, el éxito del ensayo nuclear soviético que había tenido lugar en Siberia (cerca de Semipalatinsk) el 29 de agosto. Un avión de reconocimiento meteorológico norteamericano detectó, durante el transcurso de un vuelo rutinario entre Japón y Alaska, un incremento anormal de la radiactividad en la zona. Estados Unidos, alertado, ordenó a todos los aviones militares disponibles en la región y a las estaciones equipadas con globos sonda que hicieran relevos para realizar un reconocimiento de la zona. El análisis químico confirmó rápidamente el éxito de los científicos soviéticos: se trataba de la explosión de una bomba de plutonio.

El impacto en los círculos gubernamentales estadounidenses al descubrir el ensayo nuclear soviético quedó reflejado en aquella frase ya histórica atribuida al presidente Harry S. Truman:

“Esos asiáticos no han podido construir una cosa tan complicada como la bomba.”

Para evitar la noticia del ensayo por parte de la prensa (o lo que era peor, una declaración soviética al respecto), fue el propio Truman el que hizo el anuncio el 23 de septiembre. La sorpresa provocada por el ensayo nuclear dio la prueba de la eficacia del secreto soviético (mantenido hasta la actualidad en todo lo relativo a su programa militar y, especialmente, en lo que se refiere a la información sobre su arsenal de armamento de destrucción masiva). Los políticos y militares estadounidenses habían cometido, al menos, dos errores de juicio: el primero, subestimar el potencial industrial y científico ruso en un asunto de alta prioridad; el segundo, sobreestimar la eficacia del secreto atómico que, de hecho, Estados Unidos había pretendido hacer respetar.

Los científicos soviéticos siguieron en sus investigaciones vías análogas a la de sus predecesores norteamericanos, todas ellas expuestas en el Informe Smyth, quién además, les indicaba lo que debían de evitar. Desde el año 1944 la URSS se había concentrado en los problemas de producción de uranio y grafito puros, pero tras la explosión nuclear de Estados Unidos los trabajos y las investigaciones se dirigieron hacia la vía del plutonio. La víspera de Navidad de 1946 entró en funcionamiento el primer reactor nuclear soviético casi cuatro años después del de Enrico Fermi, que tenía prácticamente los mismos componentes que el de la URSS. Esa diferencia de cuatro años fue conservada casi matemáticamente con respecto a cada una de las operaciones y avances de Estados Unidos construcción de los primeros reactores industriales de producción, fábrica de extracción de plutonio, puesta a punto y, finalmente, ensayo de la bomba nuclear.

Además, contrariamente a lo que han venido señalando algunos historiadores, la participación en las investigaciones nucleares soviéticas de científicos alemanes, capturados durante la ocupación de Alemania, no fue un factor determinante para el éxito atómico de la URSS. Como señala Bertrand Goldschmidt, los 250 técnicos alemanes que trabajaron en el laboratorio de Sujumi (al borde del mar Negro) tras el

final de la guerra desempeñaron tareas no secretas del programa nuclear soviético. Al cabo de diez años se les autorizó regresar a Alemania, permaneciendo sólo tres de ellos en la URSS.

En cambio, la Unión Soviética sí se benefició enormemente de la información que les facilitó los científicos procomunistas que participaron en las investigaciones anglosajonas durante la guerra, ya que los dos máximos responsables de las filtraciones eran brillantes físicos británicos: Alan Nunn May (año 1946) y, sobre todo, el físico teórico de origen alemán, Klaus Fuchs, que ofreció información relevante para la URSS entre los años 1944 y 1950⁽¹⁰⁵⁾. Tras estos, siguieron los juicios por espionaje a favor de la Unión Soviética contra Ethel Rosenberg y su marido, condenados a muerte en el año 1951.

La política de negación de la transferencia de conocimientos en materia nuclear tampoco resultó eficaz con respecto al Reino Unido, tradicional aliado de Estados Unidos, que se benefició, además, de la alarma generada por la explosión nuclear soviética del año 1949. Ese año las negociaciones entre norteamericanos y británicos en materia de cooperación nuclear habían llegado a un punto muerto, ya que Washington planteaba que todas las instalaciones británicas de producción de materiales fisionables y de fabricación de bombas estuvieran ubicadas en territorio estadounidense o canadiense y que fueran depositadas en territorio británico las bombas no armadas, cuya cantidad estaría limitada sólo a las necesidades de la defensa común. Por su parte, Reino Unido no quería renunciar a priori a su propia fabricación de armas nucleares y reclamó a Estados Unidos un intercambio total de información en el ámbito de la producción de explosivos y armas mejoradas que, no obstante, nunca fue total, aunque sí determinante en el ensayo nuclear británico del año 1952.

En los años siguientes la URSS aceleró sus investigaciones y consiguió prácticamente el equilibrio con Estados Unidos en materia nuclear. El 12 de agosto de 1953 tuvo lugar la primera explosión termonuclear soviética (meses antes, en noviembre de 1952, una de las islas del atolón de Eniwetok desapareció del mapa

¹⁰⁵ GOLDSCHMIDT, Bertrand, *The Atomic Complex. A Worldwide Political History of Nuclear Energy*, American Nuclear Society, La Grange Park (Illinois), 1982, p. 89.

durante una explosión experimental estadounidense, cuya potencia y naturaleza se mantuvo en secreto). En noviembre de 1955 la URSS ensayó una verdadera “superbomba” de algunos megatones (el 1 de marzo de 1954 había tenido lugar en Bikini la explosión de la primera bomba aerotransportable norteamericana, con una potencia de 15 megatones que llegó a perforar un cráter de 500 metros de ancho)⁽¹⁰⁶⁾.

Técnicamente, Estados Unidos había “ganado” a la URSS en varios años la carrera por la fabricación y experimentación de la bomba H, pero, en cambio, había perdido la carrera psicológica, ya que los soviéticos se habían aprovechado del secreto que cubría los datos relativos a las investigaciones estadounidenses más avanzadas, haciendo creer durante muchos años que ellos habían sido los primeros en hacer explotar una verdadera bomba de fusión. Con ello, quedaba también probado ante los norteamericanos que el espionaje no era el principal factor de éxito de la Unión Soviética en materia nuclear, ya que sus científicos habían descubierto por sí mismos técnicas nucleares militares originales. Como reconoció en la década de los noventa uno de los artífices del desarrollo del programa nuclear militar soviético, el profesor Arkadiy Brish, la URSS copió de Estados Unidos el diseño, no la bomba nuclear en sí⁽¹⁰⁷⁾.

Sin embargo, el aspecto más importante lo constituía el hecho que se había podido restablecer el equilibrio bipolar entre ambas superpotencias, basado precisamente en la posesión del arma nuclear, pero en un nivel mucho más elevado y mil veces más destructivo. Precisamente, el temor a que dicho poder, materializado en el arma nuclear, pudiera ser ejercido por cualquiera de las ya dos “superpotencias” y, ante la incertidumbre de no saber quién podría ganar la guerra o el “juego” (principio estratégico de la Destrucción Mutua Asegurada, será, la base de la doctrina de la disuasión nuclear, que marcó durante todo el período de la guerra fría las relaciones entre Estados Unidos y la URSS, y, por extensión, entre los países aliados del primero y los satélites del segundo.

¹⁰⁶ Ibid., p. 111.

¹⁰⁷ “We Copied the Charge Design, Not the Bomb Itself, Maintains Professor Arkadiy Brish, Doctor of Technical Sciences, One of the Developers of Soviet Nuclear Weapons”, *Literaturnaya Gazeta* (Moscú), Núm. 36, 7 de septiembre de 1994, p. 10.

La crisis más peligrosa a la que el mundo tuvo que hacer frente tras el final de la Segunda Guerra Mundial estuvo precisamente motivada por el poder del arma nuclear y, al mismo tiempo, ésta se evitó, por el temor al empleo de la misma: la crisis de los misiles cubanos del año 1962. El desencadenamiento de la crisis fue provocado el 15 de octubre, como consecuencia de un sobrevuelo de Cuba por un avión espía U-2 norteamericano y el descubrimiento de una rampa en construcción para lanzar misiles de alcance medio (por otra parte, análoga a las instaladas desde 1959 por Estados Unidos en Italia y Turquía, que ya obsoletas, fueron desmanteladas en 1963). El equilibrio provocado por la disuasión pasó durante unos días de la teoría a la práctica, ante el temor de los dirigentes estadounidenses de un ataque nuclear por sorpresa por parte de la URSS que, finalmente, aceptó limitar a las armas defensivas toda ayuda militar soviética a Cuba. Con ello, quedaba por primera vez demostrado que el equilibrio de la disuasión no era sólo una teoría de estrategia nuclear, sino una realidad política indiscutible que se mantendrá entre Estados Unidos y la URSS hasta el fin de la guerra fría¹⁰⁸).

El programa nuclear y de misiles

Material fisionable

El programa nuclear soviético se puso en marcha durante la Segunda Guerra Mundial y, como se ha señalado, culminó con el ensayo de su primera bomba nuclear en el año 1949. En 1991, cuando se produce la desintegración política de la URSS, Rusia heredó un arsenal compuesto por aproximadamente 35.000 cabezas nucleares. No obstante, dicho arsenal era sensiblemente inferior a las 45.000 ojivas de las que Moscú disponía en 1986, como consecuencia de la aplicación del Tratado INF sobre eliminación de misiles nucleares de corto y medio alcance (balísticos y de crucero), firmado en Washington por los presidentes de Estados Unidos y la URSS

¹⁰⁸ Para un análisis acerca de las relaciones entre EE UU y la URSS durante este período y, especialmente, en lo que se refiere al espionaje en materia de armamento nuclear, véase, ALBRIGHT, Joseph y KUNSTEL, Marcia, *Bombshell: The Secret Story of America's Unknown Atomic Spy Conspiracy*, Times Books, Nueva York, 1997.

el 8 de diciembre de 1987 y que constituyó el primer acuerdo bilateral de desarme⁽¹⁰⁹⁾.

Además de ese ingente arsenal, Rusia retuvo una infraestructura nuclear muy sofisticada para la fabricación de bombas y, lo que es más importante, las reservas de material fisionable más grandes del mundo. Las estimaciones actuales de material fisionable en posesión de Rusia se calculan en aproximadamente 950 toneladas métricas de Uranio Altamente Enriquecido (HEU en sus siglas comúnmente utilizadas en inglés) y 145 toneladas de plutonio de grado militar susceptible de ser utilizado para la fabricación de bombas⁽¹¹⁰⁾. No obstante, y a falta de datos oficiales al respecto, dichas cifras suelen variar en hasta un 30 por ciento al alza o a la baja, dependiendo de la fuente que se utilice.

Aproximadamente 350 toneladas de HEU y 55 toneladas de plutonio de grado militar están contenidas en ojivas nucleares operativas, desplegadas o almacenadas, estas últimas, esperando a ser desmanteladas. Todas las cabezas nucleares están custodiadas en la actualidad por el Ministerio de Defensa de la Federación Rusa, que es el responsable de su seguridad. Los militares controlan también el combustible de los submarinos nucleares, estimado en unas 100 toneladas de HEU. El resto, unas 500 toneladas de HEU (o de uranio “altamente atractivo”, como fue calificado en un Informe de 2003 del Departamento de Energía de Estados Unidos), junto con 90 toneladas de plutonio de grado militar, está bajo el control de Rosatom, la empresa estatal responsable de la producción de material fisionable para el programa militar y de la industria nuclear civil de Rusia.

El complejo industrial creado por la Unión Soviética para apoyar el desarrollo, la producción y el mantenimiento de su arsenal nuclear está formado por un conglomerado de empresas gestionadas durante el tiempo de la URSS por un único ministerio, conocido con el nombre de Ministerio de Construcción de Máquinas Medias (o *Minsredmash*) y después, en Rusia, por el de Ministerio de la Energía

¹⁰⁹ Para un análisis sobre el arsenal nuclear heredado por Rusia ver, GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, “Problemas nucleares en la CEI: ¿un futuro incierto?”, *Cuadernos del Este*, Nº 8, Instituto de Europa Oriental, Edit. Complutense, Madrid, 1993, pp. 79-86.

¹¹⁰ Podving PAVEL, *Consolidating Fissile Materials in Russia’s Nuclear Complex*, International Panel on Fissile Materials, mayo de 2009, <http://www.ipfmlibrary.org/rr07.pdf>.

Atómica (*Minatom*). En marzo de 2004, tras la reorganización de las entidades gubernamentales rusas, Minatom se transformó en la Agencia Federal para la Energía Atómica y, en el año 2008, la agencia pasó a ser la corporación estatal Rosatom, aunque conservando prácticamente intactas sus responsabilidades básicas y estructura organizativa de la agencia⁽¹¹¹⁾.

Rosatom es responsable de la mayoría de las actividades nucleares, civiles y militares. Sus siete centros y cuatro empresas filiales se encargan de todos los aspectos relacionados con el ciclo combustible nuclear, desde la extracción del uranio, a la fabricación, el reprocesado y almacenamiento del combustible. A través de sus compañías filiales e institutos de investigación Rosatom explota todos los reactores nucleares civiles y casi todas las instalaciones rusas con reactores de investigación. En el terreno militar, es responsable de administrar el material fisionable y del desarrollo y la producción del armamento nuclear.

En marzo de 2009 Rosatom y Siemens anunciaron la firma de un memorando de cooperación para la creación de una empresa conjunta, dedicada a la construcción de centrales nucleares en terceros Estados bajo el principio de "llave en mano". Rosatom, que tendrá en la futura empresa conjunta con Siemens una participación del 50% más una acción, es la única compañía del mundo que abarca todo el ciclo nuclear, incluida la explotación de las centrales nucleares⁽¹¹²⁾.

Uno de los principales retos del programa nuclear ruso consiste en garantizar la seguridad de las reservas de material fisionable bajo el control del Ministerio de Defensa de Rusia y Rosatom. Por lo que se refiere a la parte militar, y contrariamente a lo que se ha venido difundiendo en algunos medios periodísticos, Moscú ha conseguido concentrar el almacenamiento de sus ojivas nucleares en un número relativamente reducido de instalaciones, aceptando, además, la asistencia proporcionada por a través de distintos programas para mejorar la seguridad de dichas instalaciones. Desde el año 1992 hasta 2009 la ayuda económica

¹¹¹ Para una información detallada acerca de las actividades de la Corporación Estatal de la Energía Atómica "Rosatom", véase su página Web, <http://www.rosatom.ru>.

¹¹² "Acuerdo entre Rosatom y Siemens para construir plantas atómicas", *Agencia EFE*, 4 de marzo de 2009, <http://www.energiadiario.com/publicacion/spip.php?article9790>.

estadounidense facilitada a Rusia, primero, a través del Programa Nun-Lugar y, en la actualidad, del Programa Internacional de Protección de los Materiales Nucleares y de Cooperación ha sido de más de 7.336 millones de dólares (incluyendo el ejercicio fiscal 2009-2010)⁽¹¹³⁾.

Desde el año 2006 Estados Unidos está negociando con Rusia la firma de un acuerdo amplio de cooperación nuclear en materia civil, que incluya, además de la compra a Moscú de HEU procedente del armamento desmantelado (rebajado a uranio empobrecido antes de su venta a Washington), la transferencia a Rusia de material y reactores nucleares, así como sus componentes. Ese tipo de acuerdos se conocen con el nombre de “Acuerdo 123”, al estar sometido a una serie de normas establecidas en la sección 123 de la Ley de la Energía Atómica de Estados Unidos. Washington ha suscrito este tipo de acuerdos de cooperación civil con prácticamente todos los Estados con programas nucleares avanzados (el más reciente y polémico de todos ellos, con la India, que no es signataria del Tratado de No-Proliferación Nuclear, (TNP) a excepción de Rusia. Durante la administración Bush, la razón principal para no hacerlo fue la política de cooperación nuclear entre Rusia e Irán, pero tras la Cumbre del G-8, celebrada en julio de 2006 en San Petersburgo, las negociaciones se retomaron y, aunque inicialmente el acuerdo debía entrar en vigor en el año 2008, el presidente Bush volvió a congelarlo en septiembre de ese mismo año, en respuesta a la ofensiva militar rusa en Georgia⁽¹¹⁴⁾. A cambio, en mayo de 2009 ambos países suscribieron un acuerdo comercial (muy alejado de las amplias posibilidades de cooperación bilateral que ofrecería el «Acuerdo 123» que permitirá a Rusia seguir exportando combustible nuclear a Estados Unidos. La novedad más importante es que el uranio exportado ya no procederá exclusivamente del armamento desmantelado, sino que podrá ser uranio virgen⁽¹¹⁵⁾).

¹¹³ WOOLF, Amy F., *Nonproliferation and Threat Reduction Assistance: U.S. Programs in the Former Soviet Union*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, RL31957, 31 de julio de 2009, <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL31957.pdf>.

¹¹⁴ Véase, EINHORN, Robert; GOTTEMOELLER, Rose; MCGOLDRICK, Fred; PONEMAN, Dan y WOLFSTHAL, Jon, *The U.S.-Russia Civil Nuclear Agreement. A Framework for Cooperation*, Center for Strategic & International Studies (CSIS), Washington D.C., mayo de 2008, http://www.carnegieendowment.org/static/npp/reports/csis_us-russia_08.pdf.

¹¹⁵ KRAMER, Andrew E. y WALD, Matthew L., “Russian Uranium Sale to U.S. Is Planned”, *The New York Times*, 26 de mayo de 2009, <http://www.nytimes.com/2009/05/26/world/europe/26russia.html>;

A diferencia de lo que ocurre en el sector militar, el material bajo control y vigilancia de Rosatom está almacenado en numerosas instalaciones, alguna de las cuales carece de los controles de contabilidad y seguridad adecuados. Aunque Estados Unidos ha facilitado también asistencia a Rosatom para incrementar la seguridad de algunos de sus centros, existen aún muchas instalaciones no acogidas al programa de asistencia. En el año 2008 Rusia añadió nuevos centros de Rosatom a la lista de instalaciones que necesitaban mejoras, beneficiándose de las ayudas económicas concedidas por del Departamento de Estado⁽¹¹⁶⁾.

Instalaciones nucleares

El programa nuclear militar de Rusia incluye instalaciones de fabricación y producción de armas nucleares (de investigación y desarrollo, así como centros de producción en serie de cabezas nucleares y ensayo de misiles), de producción y almacenamiento de material fisionable (producción civil y militar de uranio y plutonio, fabricación de combustible nuclear y almacenamiento temporal de material nuclear de grado militar), de investigación nuclear (reactores de investigación, con utilización, en algunos casos de HEU) y reactores nucleares.

El complejo militar de fabricación de armamento nuclear ruso está formado por diez ciudades cerradas, cercanas entre sí, cuya ubicación (a diferencia de lo que ocurría en la antigua URSS) es conocida. Entre ellas, hay que destacar⁽¹¹⁷⁾: Mayak, en Ozersk (*Chelyabinsk-65*), que posee las mayores reservas de plutonio y HEU; la planta combinada química de Siberia, en Seversk (*Tomsk-7*), de separación de plutonio, con unas diez toneladas almacenadas (según los datos de tras su apertura a inspección de Estados Unidos en 2008); la planta combinada química y minera de Zheleznogorsk (*Krasnoyarsk-26*), dedicada desde el plan de reestructuración de 2007 a actividades exclusivamente civiles, incluyendo el reprocesado y

KHLOPKOV, Anton, "U.S.-Russian nuclear energy cooperation: A missed opportunity", *Bulletin of the Atomic Scientists*, 31 de agosto de 2009, <http://www.thebulletin.org/web-edition/op-eds/us-russian-nuclear-energy-cooperation-missed-opportunity>.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ A este respecto, véase Podving, PAVEL, *Consolidating Fissile Materials...*, op. cit.; BUKHARIN, Oleg; COCHRAN, Thomas B. y NORRIS, Robert S., *New Perspectives on Russia's Ten Secret Cities*, NRDC Nuclear Program, Washington DC, octubre de 1999, http://docs.nrdc.org/nuclear/files/nuc_10019901a_208b.pdf.

almacenamiento del combustible irradiado de reactores nucleares; el Instituto de Investigación Científica de Física Experimental y la planta de Avangard, en Sarov (*Arzamas-16*), que fue la primera instalación soviética para la producción de armamento nuclear a gran escala; el Instituto de Investigación de Física Técnica de Snezhinsk (*Chelyabinsk-70*), el segundo laboratorio de armamento de Rusia, que podría dedicarse en el futuro al desarrollo de nuevas cabezas nucleares que sirvan de base para la modernización de las fuerzas estratégicas rusas⁽¹¹⁸⁾; el centro combinado electroquímico de Lesnoy (*Sverlovsk-45*), en la actualidad, el primer centro ruso de ensamblaje y desmantelamiento de armamento nuclear y, probablemente, dedicado a la recuperación de materiales para volver a fabricar armas nucleares para el arsenal ruso⁽¹¹⁹⁾; y, por último, la planta de construcción de instrumentos de Trekhgorny (*Zlatoust-36*), dedicada principalmente a la producción de componentes electromecánicos, electrónicos y sistemas de instrumentación.

Por lo que se refiere al enriquecimiento de uranio, el complejo nuclear ruso no produce ya HEU. De las cuatro instalaciones de enriquecimiento operativas en la actualidad, sólo una, la de Novouralsk, podría tener licencia para producir uranio altamente enriquecido a un 30%. Las otras tres plantas (en Seversk, Zelenogorsk y Angarsk) poseen licencias que limitan su capacidad de enriquecimiento al 5%⁽¹²⁰⁾. En cualquier caso, todas las instalaciones tienen capacidad para producir HEU para ser utilizado en armamento nuclear, pero dicha posibilidad parece poco probable, teniendo en cuenta que Rusia puede satisfacer sus necesidades de producción de HEU para sus submarinos nucleares y reactores de investigación rebajando la mezcla de uranio enriquecido.

Con respecto a esta última cuestión, hay que señalar que una parte importante del material nuclear militar es utilizado en aplicaciones que no están directamente

¹¹⁸ Podving PAVEL, "New warheads for R-29RM Sineva", *Russian Strategic Nuclear Forces*, 23 de septiembre de 2005, http://russianforces.org/blog/2005/09/new_warheads_for_r29rm_sineva.shtml.

¹¹⁹ Robert L. Civiak, *Closing the Gaps: Securing High Enriched Uranium in the Former Soviet Union and Eastern Europe*, Federation of American Scientists, mayo de 2002, <http://www.fas.org/ssp/docs/020500-heu/full.pdf>.

¹²⁰ BUKHARIN; COCHRAN y NORRIS, *New Perspectives on Russia's...*, op. cit., p. 31.

relacionadas con la producción de armamento. El HEU se emplea de forma generalizada en reactores de investigación, conjuntos-instalaciones críticas y subcríticas, submarinos, reactores navales y reactores rápidos de neutrones construidos por la URSS. Algunos reactores de investigación utilizan plutonio.

Se desconoce el número de reactores de investigación en funcionamiento en Rusia, entre otras cosas, porque existe una veintena de organizaciones a su cargo, la mayoría de ellas, institutos de investigación. De ellos, sólo dos tienen su sede en ciudades cerradas directamente involucradas en la fabricación de armamento nuclear.

En el año 2000 un Informe de Gosatomnadzor señalaba que existían en Rusia 109 reactores de investigación y conjuntos/instalaciones críticas y subcríticas. Sin embargo, y de acuerdo con dicho informe, había una tendencia clara hacia su menor utilización, debido a tres razones: la primera, debido a las dificultades económicas por las que atravesaban sus propietarios; la segunda, porque el personal de dichas instalaciones había encontrado trabajo en otros lugares; y, la tercera, porque muchos de esos reactores e instalaciones se estaban quedando obsoletos (el 30% tenía, al menos, treinta años de antigüedad), de tal forma que tan sólo cincuenta estaban en funcionamiento⁽¹²¹⁾.

Aunque la cantidad de material empleada en actividades no militares es pequeña en comparación con la que se utiliza para la producción de armamento nuclear, ésta asciende aun a algunas decenas de toneladas de HEU. Además, se estima que existen 2,2 toneladas de HEU de origen ruso fuera del país⁽¹²²⁾.

A octubre de 2009, Rusia tenía en funcionamiento 31 reactores ubicados en 10 centrales nucleares bajo la supervisión de la empresa Enorgoatom (anteriormente, Rosenergoatom), que está a cargo de la construcción y operación de todas las centrales nucleares rusas. La Federación Rusa ha venido aprobando una serie de programas destinados a desarrollar la industria nuclear a través de la construcción de nuevos reactores y centrales. En 1992 se aprobó la resolución 1026, de 28 de

¹²¹ AtomSafe, http://www.atomsafe.ru/GAN_1_00.htm.

¹²² *Global Fissile Material Report 2008*, Third annual report of the International Panel on Fissile Materials, http://www.fissilematerials.org/ipfm/site_down/gfmr08.pdf.

diciembre, que contenía un plan dividido en varias fases con el objetivo de duplicar el número de centrales nucleares para el año 2010, incrementando la capacidad de generación de energía nuclear en un 60%. En junio de 1994 Minatom anunció que Rusia tenía planificado la construcción de 12 nuevos reactores para el año 2007⁽¹²³⁾, pero lo cierto es que en ese periodo sólo fueron construidos dos reactores nuevos *Volgodonsk-1* (200-2001) y el *Kalinin-3* (2004), a la vez que se prolongó la vida útil de otros siete reactores en 15 años (pasando de los 30 a los 45)⁽¹²⁴⁾.

Con ello, los 31 reactores nucleares producen un total de 21.743 MWe y las 10 centrales nucleares instaladas en Rusia generan aproximadamente al año 150.000 millones de kilovatios/hora. Es un resultado bastante modesto, ya que representa apenas un 15,6% de la electricidad producida a escala nacional, correspondiendo el resto a las centrales hidroeléctricas y térmicas, cuyos recursos están a punto de agotarse. La estrategia energética de Rusia contempla producir para el año 2020 unos 230.000 millones de kilovatios/hora anualmente, lo que implica la necesidad de construir, al menos, una decena de centrales nucleares.

En el año 2006 se anunció un plan del Gobierno destinado al desarrollo de la energía nuclear e incrementar la capacidad de generación energética en 2-3 GWe al año hasta el 2030 (para llegar al 23% de energía de origen electronuclear en 2020 y al 25% en 2030), así como exportar centrales a terceros países para atender a la demanda de energía en 300 GWe durante el mismo período de tiempo. Las estimaciones iniciales de Rosatom (que fueron corregidas a la baja en los años 2007 y en 2009) para una expansión rápida de la capacidad nuclear rusa se basaban en el coste-efectividad de completar la construcción de nuevas centrales nucleares (10 GWe en total).

Para conseguir los fondos necesarios Rosatom ofreció a Gazprom la oportunidad de invertir en algunos de los reactores en construcción, argumentando que los 7.300 millones de dólares necesarios serían rápidamente amortizados con las

¹²³ NTI, *Russia: Nuclear Power Reactors* (28 de febrero de 2003), Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, <http://www.nti.org/db/nisprofs/russia/reactor/power/overview.htm>.

¹²⁴ World Nuclear Association, *Nuclear Power in Russia* (23 de octubre de 2009), <http://www.world-nuclear.org/info/inf45.html>.

exportaciones de gas, una vez que las centrales nucleares entrasen en funcionamiento y se redujese el consumo interno de gas⁽¹²⁵⁾.

Con base a esos cálculos, en octubre de 2006 Rusia adoptó formalmente un programa de desarrollo de la energía nuclear, con un coste total de 55.000 millones de dólares, de los que 26.000 millones provienen de fondos de la Federación a invertir desde el año 2007 a 2015. Después del año 2015, todos los fondos provendrían de Rosatom. El plan contempla, además de incrementar hasta un 18,6% el peso de la energía nuclear en el conjunto de la producción energética del país, la mejora de la seguridad energética y promover las exportaciones de tecnología nuclear a terceros países.

A partir de 2009 los planes del gobierno ruso pasan por conseguir una producción de, al menos, 2.000 MWe/año, hasta llegar a la cifra de 36.680 MWe/año producidos por un total de 53 nuevos reactores. Pero el aspecto más llamativo es que dichos planes prevén que la energía nuclear tenga un peso del 25-30% en el año 2030, un 45-50% en 2050 y un 70-80% al final de este siglo⁽¹²⁶⁾.

Finalmente, ha sorprendido también la pretensión rusa de construir una flota de centrales nucleares flotantes y sumergibles para disponer de energía en cualquier momento y en cualquier lugar del Ártico, donde Rusia necesite establecer infraestructuras para explotar los depósitos de gas y petróleo de la zona. Se calcula que en el Ártico podrían encontrarse hasta el 25% de las reservas que aún están por descubrir. Las plantas, de 70 MWe cada una, constarían de dos reactores a bordo de plataformas de acero gigantes que podrían proporcionar electricidad a Gazprom que, entre otras cosas, podrá hacer funcionar las perforadoras necesarias para explorar algunos de los depósitos de gas y petróleo localizados en zonas remotas en los mares de Barents y Kara. Los buques autónomos podrían de ese modo almacenar sus propios residuos y el combustible y sólo tendrían que pasar una revisión por mantenimiento cada 12 a 14 años⁽¹²⁷⁾.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ "Russia to build floating Arctic nuclear stations", *The Observer*, 3 de mayo de 2009, <http://www.guardian.co.uk/world/2009/may/03/russia-arctic-nuclear-power-stations>.

El comienzo de la fabricación de los primeros prototipos ha hecho saltar la alarma en grupos ecologistas que consideran que es demasiado arriesgado. Un accidente con una de estas centrales tendría gravísimas consecuencias para el medio ambiente. Si además tiene lugar en zonas remotas, será prácticamente imposible acotar una fuga o rescatar uno de esos buques, cuadro 1.

Cuadro 1. — Principales reactores electronucleares bajo construcción, planificados y propuestos oficialmente por el Gobierno de Rusia.

Central	Tipo de reactor	MWe	Situación/comienzo construcción	Comienzo operación (previsto) años
Rostov 2	V-320	1.000	Construcción	2010
Kalinin 4	V-320	1.000	Construcción	2011
Kursk 5	RBMK	1.000	Construcción	—
Vilyuchinsk	KLT-40S	40 x 2	Construcción 4/07 y 5/09	2012
Beloyarsk 4	BN-800 FBR	880	Construcción	2014
Novovoronezh II-1	VVER 1200/V-392M	1.200	Construcción 6/08	2012-2013
Leningrado II-1	VVER 1200/V-491	1.200	Construcción 10/08	2010/2013
Novovoronezh II-2	VVER 1200/V-392M	1.200	Construcción 7/09	2015
<i>SUBTOTAL DE 9</i>		<i>7.480</i>		
Rostov 3	VVER 1000/V-320	1.100	Planificado 2009	2014
Leningrado II-2	VVER 1200	1.200	Planificado 2009	2010/2014
Rostov 4	VVER 1000/V-320	1.100	Planificado 2010	2016
Báltico 1 (Kaliningrado)	VVER 1200	1.200	Planificado 2010	2016
Leningrado II -3	VVER 1200	1.200	Planificado 2011	2017
Leningrado II -4	VVER 1200	1.200	Planificado 2014	2019
Báltico 2 (Kaliningrado)	VVER 1200	1.200	Planificado 2012	2018
<i>SUBTOTAL DE 7</i>		<i>8.200</i>		
Kursk II-1	VVER 1200	1.200	Propuesto	2015
Kursk II-2	VVER 1200	1.200	Propuesto	2017
Kursk II-3	VVER 1200	1.200	Propuesto	2018
Kursk II-4	VVER 1200	1.200	Propuesto	2019
Smolensk II-1	VVER 1200	1.200	Propuesto	2017
Smolensk II-2	VVER 1200	1.200	Propuesto	2018
Smolensk II-3	VVER 1200	1.200	Propuesto	2019
Smolensk II-4	VVER 1200	1.200	Propuesto	2020
Kola II-1	VK-300, VBER 300 or VVER	300	Propuesto	2020
Nizhegorod 1	VVER 1200	1.200	Aplazada	2016?
Seversk 1	VVER 1200	1.200	Aplazada	2015?

Cuadro 1.— (Continuación).

Central	Tipo de reactor	MWe	Situación/comienzo construcción	Comienzo operación (previsto) años
Tver 1	VVER 1200	1.200	Aplazada	2015?
South Ural 1	VVER 1200	1.200	Aplazada	2016?
Novovoronezh II-3	VVER 1200	1.200	Propuesto	2017?
Tver 2	VVER 1200	1.200	Aplazada	2017?
Seversk 2	VVER 1200	1.200	Aplazada	2017?
Tsentral 1	VVER 1200	1.200	Aplazada	2017?
Nizhegorod 2	VVER 1200	1.200	Propuesto	2018?
South Ural 2	VVER 1200	1.200	Propuesto	2018?
Kola II-2	VK-300 or VBER 300	300	Propuesto	2018
Novovoronezh II-4	VVER 1200	1.200	Propuesto	2019?
Tver 3	VVER 1200	1.200	Propuesto	2019
South Ural 3	VVER 1200	1.200	Propuesto	2019
Tsentral 2	VVER 1200	1.200	Propuesto	2019?
Kola II-3	VK-300 or VBER 300	300	Propuesto	2019
Primorsk 1	VK-300 or VBER 300	300	Propuesto	2019
Nizhegorod 3	VVER 1200	1.200	Propuesto	2019
Nizhegorod 4	VVER 1200	1.200	Propuesto	2020
Tsentral 3	VVER 1200	1.200	Propuesto	2019?
Tsentral 4	VVER 1200	1.200	Propuesto	2020?
South Ural 4	VVER 1200	1.200	Propuesto	2020
Tver 4	VVER 1200	1.200	Propuesto	2020
Kola II-4	VK-300 or VBER 300	300	Propuesto	2020
Primorsk 2	VK-300 or VBER 300	300	Propuesto	2020
Pevek	KLT-40S	40 x 2	Propuesto	2020
Beloyarsk 5	BN-1200	1200	Propuesto (aprobado)	2024?
<i>SUBTOTAL DE 37</i>		<i>36.680</i>		

Fuente: Elaboración propia con base a los datos contenidos en Nuclear Power in Russia (23 de octubre de 2009), en: <http://www.world-nuclear.org/info/inf45.html>.

Fuerzas Nucleares Estratégicas

Con el objetivo de mantener una fuerza estratégica de disuasión creíble, los altos funcionarios y militares rusos suelen resaltar en sus declaraciones la importancia que tiene la “modernización equilibrada” de todos los componentes de su “triada nuclear” (es decir, los Sistemas con Base en Tierra (ICBMs), mar –submarinos estratégicos dotados con misiles balísticos– y aire, aviones y bombarderos equipados con bombas de gravedad y misiles de crucero aire-tierra)⁽¹²⁸⁾. La razón principal esgrimida para mantener esa triada nuclear (sólo conseguida completamente, además de por Rusia, por Estados Unidos) ha sido que cada uno de los tres elementos se complementa entre sí y sirve para proteger al país de posibles vulnerabilidades procedentes del exterior.

Por ejemplo, tradicionalmente los misiles con base en tierra ha sido el armamento idóneo para atacar objetivos protegidos (como silos de misiles o puestos de mando) por su perfecta combinación entre precisión y utilización de cabezas nucleares de alto rendimiento. Sin embargo, la capacidad de supervivencia de los submarinos estratégicos les convierte en el arma más adecuada para poder lanzar desde ellos misiles balísticos, en represalia, tras sufrir un primer ataque⁽¹²⁹⁾. En cambio, se ha mantenido un nexo común entre el discurso oficial de la URSS y el de Rusia, cuyos dirigentes y altos funcionarios han evitado cualquier posible discusión acerca del papel del armamento nuclear táctico.

Hasta cierto punto se puede afirmar que la historia de las Fuerzas Nucleares rusas comienza simultáneamente con la disolución de la Unión Soviética, al heredar Rusia, de forma inesperada, la totalidad del arsenal atómico de la URSS y, con él, la

¹²⁸ Véase, por ejemplo, la explicación de Segei Ivanov sobre los objetivos y las misiones de las fuerzas nucleares de Rusia en 2004 en: www.rol.ru/news/misc/news/04/07/14_010.htm; para un análisis más elaborado sobre cuestión ver la monografía de ARBATOV, Alexei y DVORKIN, Vladimir, *Beyond Nuclear Deterrence: Transforming the U.S.-Russian Equation*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2006, especialmente, pp. 1-12.

¹²⁹ PODVIG, Pavel, *The Russian Nuclear Arsenal*, International Relations and Security Networks (ISN)- Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) Zürich, 2006, <http://www.isn.ethz.ch/isn/layout/set/print/content/view/full/100?id=15331&lng=en&ots591=>.

mayoría de la infraestructura militar e industrial para su fabricación y desarrollo. La evolución de dichas Fuerzas a partir del año 1991 fue un proceso difícil y, en muchas ocasiones penoso (con frecuentes casos de desapariciones y robos de material nuclear, incluso, de los propios silos de misiles, con la esperanza de una venta lucrativa en otros países)⁽¹³⁰⁾, en el que la prioridad era ajustar un ingente arsenal nuclear a las necesidades de seguridad de la pos guerra fría y a una realidad política y económica totalmente diferente. Como resultado, algunos expertos coinciden en afirmar que el actual arsenal nuclear ruso es más bien un producto de aquel período de transición que el resultado de una planificación consciente y minuciosa⁽¹³¹⁾.

De hecho Rusia intentó mantener todos los componentes de la triada nuclear en un contexto político y, sobre todo, económico post soviético muy diferente, teniendo en cuenta los recursos limitados con los que contaba para ello Moscú en la década de los noventa. Por ejemplo, los fondos disponibles para las fuerzas nucleares estratégicas fueron destinados al desarrollo de un misil terrestre de una sola ojiva monobloque, el *Topol-M*, que debía reemplazar a los misiles MIRV, según los términos del Tratado START II y cuyo desarrollo y despliegue se ha prorrogado hasta la actualidad. En 1996 se intentó construir un nuevo submarino estratégico, pero el proyecto tuvo que ser abandonado ante la falta de los fondos necesarios.

En el año 1998, ante la incapacidad de los militares y de la industria para ponerse de acuerdo durante más de cinco años sobre cuáles debían ser las prioridades estratégicas de Rusia, el gobierno redactó un programa detallado para las Fuerzas Nucleares Estratégicas teniendo en cuenta las capacidades industriales de ese momento y las obligaciones internacionales en materia de control de armamentos. El programa incorporaba los compromisos asumidos por Rusia en virtud del Tratado START II, a la vez que realizaba un llamamiento a favor de una “modesta modernización” de los tres componentes de la triada nuclear, la red de alerta

¹³⁰ Para un análisis de la situación a comienzos de los noventa, ver GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, “El futuro del arsenal nuclear soviético”, *Anuario CIP 1991-1992*, Centro de Investigación para la Paz-ICARIA, Barcelona, 1992, pp. 125-138.

¹³¹ PODVIG, Pavel, *The Russian Nuclear Arsenal...*, op. cit., p. 4.

temprana, así como el sistema de mando y control que proporcionaba el apoyo a las operaciones de las Fuerzas Estratégicas⁽¹³²⁾.

Aunque la decisión del gobierno tenía como objetivo potenciar el desarrollo uniforme de todos los componentes de las Fuerzas Nucleares, la Fuerza Estratégica de Misiles (SRF)⁽¹³³⁾ se posicionó rápidamente en una situación dominante. En el año 1999, cuando ya se había hecho con el control presupuestario en materia de adquisiciones, ésta propuso un plan para situar bajo su mando operativo todas las fuerzas nucleares estratégicas, lo que ocasionó un gran malestar dentro de las Fuerzas Armadas rusas. El conflicto interno se resolvió en el año 2000, tras la adaptación por parte del gobierno de una nueva resolución en la que, al menos formalmente, se preservaba el estatus igualitario de todos los componentes de las fuerzas nucleares de Rusia, estableciendo planes de desarrollo para cada una de ellas que evitaban conceder la supremacía formal a ninguna en particular⁽¹³⁴⁾.

Tras la retirada de Estados Unidos del Tratado sobre Misiles Antibalísticos (ABM), el 13 de junio de 2002, y la respuesta de Rusia, al día siguiente, denunciando el Tratado START II, la estructura de las fuerzas nucleares rusas dejó de depender de las limitaciones impuestas por los acuerdos de control de armamento. Hay que tener en cuenta que los límites impuestos por el Tratado START I eran demasiado elevados para tener algún impacto real en el arsenal nuclear ruso⁽¹³⁵⁾, mientras que

¹³² Para un análisis detallado acerca del desarrollo y la estructura de las fuerzas estratégicas de Rusia véase, PODVIG, Pavel (ed.), *Russian Strategic Nuclear Forces*, MIT Press, Cambridge, MA, 2001; ZALOGA, Steven J., *The Kremlin's Nuclear Sword: The Rise and Fall of Russia's Strategic Nuclear Forces, 1945-2000*, Smithsonian Institution Press, Washington, DC, 2002; SOKOV, Nikolai *Russian Strategic Modernization*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Lanham, 2000.

¹³³ En ruso: Ракетные войска стратегического назначения Российской Федерации (РВН РФ). Fue creada por una decisión del Consejo de Ministros el 17 de diciembre de 1959, dentro del Ejército Rojo de las Fuerzas Armadas soviéticas, que controlaban los misiles terrestres ICBMs. Aunque perdió algo de protagonismo con motivo de la aplicación de los Tratados START I y II (que, además de las reducciones en los arsenales nucleares, obligaron a una reestructuración de las fuerzas nucleares rusas), siguen siendo el componente más efectivo del arsenal nuclear de Rusia. Véase, "Strategic Rocket Forces Overview", Center for Nonproliferation Studies-MIT-NTI, http://www.nti.org/e_research/profiles/Russia/Nuclear/icbms.html.

¹³⁴ PODVIG, Pavel, *The Russian Nuclear Arsenal...*, op. cit., p. 9.

¹³⁵ El 31 de julio de 1991 George Bush y Mijaíl Gorbachov firmaron en Moscú el Tratado de Reducción de Armas (Nucleares) Estratégicas (START I) que obligaba a ambos Estados a reducir sus arsenales nucleares de 10.000 a 6.000 ojivas cada uno y sus bombarderos estratégicos y misiles balísticos a 1.600, lo que en la práctica significaba una reducción de los arsenales nucleares estratégicos en torno al 35 por ciento. El Tratado afectaba a los misiles balísticos intercontinentales

el Tratado SORT⁽¹³⁶⁾, sólo establecía límites al despliegue del armamento nuclear, sin ocuparse de la destrucción de las ojivas.

En el año 2007 Rusia redujo su arsenal nuclear en aproximadamente 1.000 ojivas, hasta situarse en las 14.000 armas nucleares (5.200 cabezas nucleares operativas y 8.800 en reserva o esperando a ser desmanteladas)⁽¹³⁷⁾.

A octubre de 2009, las estimaciones sobre el arsenal nuclear ruso se situaban en aproximadamente 13.000 cabezas, de ellas, 2.668 serían estratégicas y 2.050 tácticas, estando operativas 4.718 ojivas. El resto, unas 8.300 cabezas, permanecían en reserva o a la espera de ser desmanteladas (a razón de 1.000 ojivas al año). Pese a las cifras oficiales, algunas fuentes consideran que el inventario total de armamento nuclear no estratégico sería de aproximadamente

(ICBMs) y con base en submarinos (SLBMs), que no podían exceder de 4.900 para ambas categorías, los ICBMs móviles (máximo de 1.100) y los bombarderos pesados (HB), que quedaban limitados a 154 y un máximo de 1.540 cabezas nucleares montados en ellos. Finalmente, START I también prohibía la realización de ensayos de misiles portadores de un número mayor de ojivas que las declaradas en el Tratado, así como la fabricación de cualquier nuevo tipo de misil dotado con más de 10 cabezas. Las Partes en el Tratado debían así mismo reducir el número de cabezas nucleares asignadas a un misil específico, de tal modo que hubiese un máximo de tres tipos de misiles los que pudiesen tener el número de ojivas reducidas (con un límite máximo de reducciones que no excediese de las 1.250 cabezas). Aunque el Tratado contabilizase cada vehículo de reentrada del tipo ICBM y SLBM como una sola cabeza, las reglas a aplicar a los HB resultaban mucho más complicadas. El Tratado START entró en vigor el 5 de diciembre de 1994 y el 9 de noviembre de 1995 tuvo lugar una revisión del mismo en Ginebra para permitir que los misiles estratégicos móviles pudiesen utilizarse como lanzaderas para cohetes espaciales. La duración inicial del Tratado fue establecida en 15 años, con opción de prorrogar su validez por sucesivos períodos adicionales de cinco años. En 1997, durante la Cumbre de Helsinki, los Presidentes Clinton y Yeltsin llegaron a un acuerdo para negociar la duración indefinida del Tratado START I, pero dicho compromiso nunca llegó a materializarse. El 5 de diciembre de 2001 EE UU y Rusia anunciaron que ambas partes habían cumplido las obligaciones establecidas en el Tratado START I. En concreto, Rusia declaró que había reducido sus vehículos de lanzamiento estratégico desplegados a 1.136 y sus cabezas nucleares a 5.518. Estas cifras representaban la mayor reducción de armamentos de la historia.

¹³⁶ El Tratado de Reducción de Armas Estratégicas Ofensivas (SORT o Tratado de Moscú) fue suscrito por los Presidentes de EE UU, George W. Bush y de la Federación Rusa, Vladimir Putin, el 24 de Mayo de 2002 y entró en vigor el 1 de junio de 2003. La duración pactada del Tratado es hasta el 31 de diciembre de 2012, en el que se negociará un nuevo acuerdo o bien, se le dará por terminado. SORT establece un límite de despliegue de cabezas nucleares estratégicas de más de 1.700-2.200 en cada uno de los Estados (es decir, por debajo del límite de las 2.000-2.500 ojivas propuesto en el Tratado START III). No obstante, la principal limitación de SORT es que no se ocupa de la destrucción del arsenal nuclear estratégico, ni tampoco establece límites que afecten al armamento nuclear táctico. Ambas medidas fueron discutidas para su posible inclusión en el Tratado START III, que al no ratificar EE UU el Tratado START II, ni siquiera se llegó a adoptar.

¹³⁷ NORRIS, Robert S. y KRISTENSEN, Hans M., "Russian nuclear forces, 2008", *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 64, Núm. 2, mayo-junio de 2008, pp. 54-57, <http://thebulletin.metapress.com/content/t2j78437407v3qv1/fulltext.pdf>.

5.390 ojivas (con una tendencia claramente a la baja, si tenemos en cuenta las 15.000 cabezas nucleares existentes en 1991)⁽¹³⁸⁾.

Por su parte, la Fuerza Nuclear de Rusia se componía de 608 vehículos de lanzamiento de misiles con capacidad para portar un total de 2.683 ojivas nucleares. Por lo que se refiere a las fuerzas estratégicas de misiles, existen 367 ICBMs (lo que significa una reducción sustancial con respecto a los 453 misiles existentes en 2008), con capacidad para portar 1.248 ojivas, incluyendo 59 misiles R59 R-36MUTTH y R-36M2 (SS-18), 70 misiles UR-100NUTTH (SS-19), 174 misiles móviles terrestres *Topol* (SS-25) y 64 misiles *Topol-M* (SS-27), de ellos, 49 misiles con sistema silo-estacionarios y 15 misiles móviles terrestres (de una sola ojiva nuclear)¹³⁹. Rusia completó el despliegue del *Topol-M* (SS-27) a finales del año 2008. Los planes del gobierno ruso contemplan disponer de 34 misiles móviles terrestres *Topol-M* para el año 2015⁽¹⁴⁰⁾.

El desarrollo del nuevo misil con ojiva múltiple RS-24 (una versión modificada del *Topol-M*, equipado con sistemas de vanguardia capaces de atravesar el escudo antimisiles de Estados Unidos) está muy avanzado, pero su despliegue inicial en Teykovo, previsto inicialmente para finales de 2009, podría demorarse o posponerse, dependiendo del resultado y contenido de las negociaciones bilaterales con Estados Unidos para la renovación del Tratado START. El misil fue ensayado con éxito el 26 de noviembre de 2008 y, un mes más tarde, el jefe de la Fuerza rusa

¹³⁸ No existen datos oficiales fidedignos acerca del número y composición exacta del arsenal nuclear ruso. Las fuentes abiertas con información periódica actualizada sobre las fuerzas nucleares de Rusia que aquí hemos manejado son: NORRRIS, Robert S. y KRISTENSEN, Hans M., "Russian nuclear forces, 2009", *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 65, Núm. 2, mayo-junio de 2009, pp. 55-63; "Russia: General Nuclear Weapons Developments", Center for Nonproliferation Studies-MIT-NTI, <http://www.nti.org/db/nisprofs/russia/weapons/gendevs.htm>; *Russian Strategic Nuclear Forces* (página Web de Pavel Podvig), <http://russianforces.org>; "Status of World Nuclear Forces", Federation of the American Scientists (FAS), <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/nuke/index.html>.

¹³⁹ El misil de nueva generación *Topol-M* es el primero compatible con dos tipos de bases, una versión silo-estacionaria y otra móvil-terrestre. La razón principal para desarrollar los dos sistemas de forma simultánea sería, en primer lugar, económica, ya que se habrían ahorrado unos diez mil millones de rublos en el desarrollo de un complejo misilístico que será la base de las Fuerzas Estratégicas de Misiles de Rusia a partir del año 2015. El equipamiento militar del *Topol-M* ha sido adaptado a las condiciones de la defensa antiaérea y han sido las características móviles y las posibilidades de pasar inadvertidos ante los sistemas de reconocimiento. La instalación de lanzamiento del *Topol-M* móvil está dispuesta sobre un transportador de misiles de ocho ejes.

¹⁴⁰ "Russia Plans New ICBMs, Nuclear Subs", *Associated Press*, 17 de febrero de 2007, http://www.nogw.com/download/07_ru_plans_new_icbms_subs.pdf.

de ICBMs, coronel general Nikolai Solovtsov, anunció que Rusia modernizaría sus misiles en respuesta al escudo espacial de Estados Unidos y, en concreto, desarrollaría misiles diseñados para quedar fuera del alcance del sistema de defensa norteamericano (por ejemplo, desplegando el nuevo misil RS-24)⁽¹⁴¹⁾.

A comienzos del año 2009, Solovtsov señaló que:

“Al menos el 96% de los sistemas de misiles estaban listos para su despliegue en varias docenas de segundos” lo que significa “el máximo nivel de disponibilidad dentro de la triada nuclear de Rusia”⁽¹⁴²⁾.

No obstante, algunos análisis de expertos externos sugieren que el porcentaje de sistemas de misiles preparados para su despliegue inmediato sería de entre un 75 y un 80%.

Rusia podría estar desarrollando un nuevo ICBM. En marzo de 2006, los servicios de inteligencia de Estados Unidos informaron que Rusia estaba desarrollando un nuevo ICBM que podría ser desplegado en dos versiones, terrestre y naval, pero hasta la fecha, no ha sido ensayado⁽¹⁴³⁾. En diciembre de 2007 un portavoz de las Fuerzas de Misiles Estratégicos señaló que en:

“Los próximos cinco a diez años Rusia podría adoptar una nueva defensa antimisiles más avanzada que el *Topol-M*, con vistas a su despliegue a comienzos de 2017»⁽¹⁴⁴⁾.

Coincidiendo con el desarrollo de nuevos misiles, Moscú retiró en 2008 del servicio algunos viejos ICBMs, entre ellos, 21 SS-255, dejando desplegados 180 SS-25 que deberían de ser retirados en 2010, aunque debido a las restricciones presupuestarias puede que su vida útil se alargue hasta el 2015. Una situación

¹⁴¹ “Rusia modernizará sus misiles en respuesta al escudo espacial”, *El Mercurio* (Santiago de Chile), 2 de diciembre de 2008.

¹⁴² NORRRIS y KRISTENSEN, *Russian nuclear forces...*, op. cit., p. 56.

¹⁴³ U.S. Air Force, National Air and Space Intelligence Center, “Ballistic and Cruise Missile Treat”, marzo de 2005, pp. 17-18, <http://www.nukestrat.com/us/afn/threats.htm>.

¹⁴⁴ “Russia May Deploy New-Generation Ballistic Missiles by 2017”, *Ria Novosti*, 11 de octubre de 2008, en *Defence Talk*, <http://www.defencetalk.com/russia-may-deploy-new-generation-ballistic-missiles-by-2017-14628>.

similar es la de los misiles SS-19, de los que quedan 72 unidades y que deberían ser retirados del servicio en los años 2012-2015.

Los submarinos de propulsión nuclear constituyen un componente importante de las fuerza estratégicas rusas. Cuando se produce la desintegración política de la URSS existían 49 submarinos estratégicos de propulsión nuclear, que portaban más de 700 misiles y aproximadamente 2.600 ojivas nucleares. Rusia tuvo grandes dificultades para mantener la flota de submarinos nucleares y, lo que es más importante, toda la infraestructura de apoyo a sus operaciones. Además, a comienzos de la década de los noventa, muchos misiles balísticos y submarinos nucleares de ataque habían llegado al final de su ciclo y esperaban a ser desmantelados, operación que aun no ha concluido. Aparte de su alto coste (ha sido necesaria la ayuda de la comunidad internacional, especialmente, de Estados Unidos) la operación de desmantelamiento no está exenta de graves riesgos de contaminación radiactiva de las áreas cercanas a las bases de los submarinos.

En la actualidad la flota rusa incluye 13 submarinos estratégicos de cuatro tipos diferentes, dotados con 165 misiles balísticos (SLBMs) capaces de portar un total de 591 cabezas nucleares. Las bases de la Flota del Norte albergan 6 submarinos 667BDRM (*Delta IV*) submarinos, con 96 R-29RM (SS-N-23). La única base de la Flota del Pacífico alberga 5 submarinos 667BDR (*Delta III*), con 69 misiles R-29R (SS-N-18). Uno de los submarinos Delta III podría ser retirado en 2010. Por otra parte, la Armada rusa está modernizando el Delta IV y equipándole con el misil SLBM *Sineva* (RSM-54), que es una versión mejorada del misil SS-N-23, desplegado por vez primera en 1986⁽¹⁴⁵⁾.

En abril de 2007 el viceministro ruso de Defensa, Alexei Moskovski, anunció la intención de Rusia de construir ocho submarinos estratégicos de propulsión nuclear para el año 2017. Siete submarinos del modelo 955 (*Borey*), conocidos también como submarinos de cuarta generación, serían construidos para el año 2015, y el octavo, para el 2017. El nuevo modelo sustituiría a los submarinos nucleares BDRM,

¹⁴⁵ NORRRIS y KRISTENSEN, *Russian nuclear forces...*, op. cit., p. 58.

(*Delta-4*, según la clasificación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)⁽¹⁴⁶⁾).

Durante más de una década Moscú ha trabajado en el desarrollo del primero de sus nuevos submarinos de clase *Borey*, el *Yuri Dolgoruki*, dotado con el nuevo SLBM *Bulava* (RSM-56 o SS-N-30, con un alcance de hasta 9.000 kilómetros)⁽¹⁴⁷⁾. Se trata del primer submarino estratégico del Proyecto 955 *Borey* que se construye para la Armada de la Federación Rusa. El *Yuri Dolgoruki*, junto con los submarinos *Aleksandr Nevski* y *Vladimir Monomaj*, representa el inicio de la llamada cuarta generación de submarinos estratégicos. No obstante, tras el ensayo fallido del misil *Bulava* el 23 de diciembre de 2008 (a pesar de las declaraciones oficiales contrarias al respecto), ha vuelto a retrasar el equipamiento con misiles del submarino *Yuri Dolgoruki* (cuya botadura se produjo el 15 de abril de 2007 y el reactor nuclear a bordo alcanzó su estado crítico el 21 de noviembre de 2008). Hasta la fecha se han realizado catorce ensayos del misil *Bulava* y se han pospuesto otros, el 15 de julio y el 15-16 de octubre de 2009, sin que los resultados sean satisfactorios⁽¹⁴⁸⁾.

Cada uno de los submarinos integrantes del Proyecto 955 tendrá capacidad para portar 16 misiles. A los efectos del Tratado START, se ha declarado que los misiles *Bulava* portarán seis cabezas nucleares (aunque podrían fácilmente duplicar dicha capacidad)⁽¹⁴⁹⁾.

El segundo de los submarinos *Borey* clase SSBN, el *Alexander Nevski*, estaba previsto que entrase en servicio en el año 2008, pero ha sufrido retrasos y, como pronto, no parece probable que lo pueda hacer hasta el año 2010. Un tercer submarino, el *Vladimir Monomakh*, comenzó su construcción en 2006 con el objetivo

¹⁴⁶ "Rusia construirá 8 submarinos nucleares estratégicos de aquí a 2017", *RIA-Novosti*, 16 de abril de 2007, <http://sp.rian.ru/onlinenews/20070416/63691387.html>.

¹⁴⁷ Inicialmente, el misil que debía portar el Proyecto 935 *Borey*, el R-39M *Bark*, no tuvo un buen desarrollo y, tras tres pruebas fallidas, el misil se canceló en 1999; el submarino tuvo que modificarse para alojar otro misil, el *Bulava* y el nombre del proyecto cambió a Proyecto 955 *Borey*.

¹⁴⁸ "Bulava launch expected this week" en *Russian strategic nuclear forces*, http://russianforces.org/blog/2009/10/bulava_launch_expected_this_we.shtml.

¹⁴⁹ "Strategic fleet" en *Russian Strategic Nuclear Forces*, <http://russianforces.org/navy>.

de entrar en funcionamiento en 2012. El modelo *Borey* será el elemento central de la fuerza naval nuclear de Rusia hasta el año 2040⁽¹⁵⁰⁾.

Junto a estos, tres submarinos SSBN de la clase *Tifón* (Proyecto 941) son técnicamente parte de la flota nuclear rusa, pero no tienen misiles operativos porque los que portaban (el SS-N-20) han llegado al final de su ciclo y han sido retirados del servicio. Sin embargo, uno de ellos, el *Dimtri Donskoi* está siendo utilizado para ensayar el lanzamiento del misil SLBM *Bulava*⁽¹⁵¹⁾.

En mayo de 2007 la Comisión Europea alertó (en el marco de los preparativos de la Cumbre bilateral Unión Europea-Rusia en Samara) de las malas condiciones de 110 submarinos nucleares rusos abandonados, pertenecientes a la Flota del mar Negro:

“A pesar del acuerdo sobre seguridad nuclear y asistencia técnica, Rusia ha prolongado la vida de algunos de estos reactores de primera generación, algunos de los cuales son del tipo de Chernóbil y que están cerca de la frontera de la Unión Europea.»

La Unión Europea manifestaba su preocupación por el hecho que dichos submarinos contenían en su interior más de 200 reactores nucleares y 20.000 elementos de combustible consumido almacenados en deficientes condiciones⁽¹⁵²⁾.

En noviembre de 2008 el presidente Medvédev anunció la construcción de submarinos nucleares lanzadores de misiles de crucero (SSGN) y de submarinos de ataque (SSN). Ambas clases de submarinos se han visto afectadas por una severa reducción en los últimos años. La situación de los submarinos de ataque parece ser la más crítica. Los astilleros no tienen en cartera nuevos “destructores submarinos” diseñados en forma primaria para la guerra antisubmarina y en superficie, así como para efectuar ataques con misiles de crucero a objetivos con base en tierra. En la

¹⁵⁰ SOLOVYOV, Dmitry, “Russia Plans New Carriers, Subs to Boost Navy,” *Reuters*, 27 de Julio de 2008, <http://www.reuters.com/article/newsMaps/idUSL742841520080727>.

¹⁵¹ *Strategic fleet...*, op. cit.

¹⁵² “Bruselas alerta de las malas condiciones de 110 submarinos atómicos rusos abandonados”, *El País*, 6 de mayo de 2007, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Bruselas/alerta/malas/condiciones/110/submarinos/atomicos/rusos/abandonados/elpepuint/20070506elpepiint_16/Tes.

actualidad, la Armada rusa cuenta con 19 submarinos de esta clase, pertenecientes a tres Proyectos diferentes: 671RTKM (cuatro unidades), 945 (945A) (tres unidades) y 971 (doce unidades). La mayoría de estos submarinos fueron construidos a finales de los años ochenta y mediados de los noventa. Ahora todavía pueden ser considerados como “actualizados”, pero su envejecimiento y período de obsolescencia no está muy lejos. Es conocido el hecho que, una serie de empresas están desarrollando diseños de nuevos submarinos de ataque, pero los detalles acerca de las fechas de entrada en funcionamiento y sus características militares no son de dominio público todavía⁽¹⁵³⁾.

En las siguientes tablas, basadas en los datos oficiales sobre misiles y ojivas nucleares atribuidas a ellos, que se intercambian de forma periódica las Partes en el Tratado START I, se puede ver la composición actual de las Fuerzas Nucleares Estratégicas rusas. Teniendo en cuenta que el Tratado expira el 5 de diciembre de 2009, la tabla refleja los últimos datos que ambas partes se intercambiarán (al menos, hasta que entre en vigor las provisiones del nuevo Tratado que sustituirá al START I)⁽¹⁵⁴⁾ cuadros 2 y 3.

¹⁵³ “Rusia: futuro de su arma submarina”, 3 de noviembre de 2008 en Comunidad Submarinista Latinoamericana, <http://www.elsnorkel.com/web/el-mundo/rusia-futuro-de-su-arma-submarina.html>.

¹⁵⁴ El Memorando de Entendimiento de START I (MOU) se publica a comienzos y a mediados de cada año y se desclasifica tres meses después del intercambio inicial de datos. Bajo los términos del Tratado START I, la principal unidad de contabilidad es la lanzadera, es decir, el silo del misil, el lanzador móvil o el bombardero. Por ello, incluso cuando el misil es retirado del silo, este último cuenta como lanzador para el tipo de misil para el que fue diseñado (y así aparece en los datos del MOU). Bajo los términos del START I, tanto el misil como la ojiva que éste porta, continúa contabilizándose hasta que el silo es destruido, ha sido inspeccionado, y ha transcurrido un período de noventa días tras su inspección.

Cuadro 2. — *Cifras de armamento estratégico ofensivo acordado por el Tratado START I*. (Datos recogidos de los informes individuales enviados por las Partes, a 1 de julio de 2009).*

Datos	Bielorrusia	Kazajistán	Rusia	Ucrania	Total Rusia más antigua URSS**	Bielorrusia
ICBMs más SLBMs desplegados y sus lanzadores asociados más bombarderos pesados desplegados	0	0	809	0	809	1.188
Ojivas atribuidas a los ICBMs desplegados, SLBMs y bombarderos pesados desplegados	0	0	3.897	0	3.897	5.916
Ojivas atribuidas a los ICBMs más SLBMs desplegados	0	0	3.289	0	3.289	4.864
Carga útil de los ICBMs y SLBMs desplegados (TM)	0	0	2.297	0	2.297	1.857

* Todos los bombarderos pesados rusos están equipados con ocho ojivas, aunque alguno de ellos (como el Tu-95-MS) puede portar 16 ALCMs (salvo que no se tiene en cuenta a los efectos de aplicación de START I) y todos los TU-160 pueden llevar 12 ALCMs (los bombarderos de Estados Unidos están también diseñados para portar 10 ojivas, aunque algunos B-52 y todos los bombarderos pesados del tipo B-1B pueden superar fácilmente dicho límite). Todos los bombarderos pesados con bombas de gravedad se contabilizan como uno sólo cabeza, independientemente del número START II, que establecía que se debería llevar a cabo una contabilidad real del armamento. De hecho, esta cuestión se está negociando en la actualidad entre Estados Unidos y Rusia en el contexto de la renovación del Tratado START I.

** El 23 de mayo de 1992 Bielorrusia, Kazajistán y Ucrania firmaron el Protocolo de Lisboa del Tratado START I, en virtud del cual las tres antiguas repúblicas soviéticas se comprometían a suscribir el TNP como Estados no nucleares de bombas que porten en la actualidad. Estas reglas fueron cambiadas en el Tratado y, en consecuencia, a dismantelar sus misiles estratégicos, destruir los silos que los albergan y transferir al territorio de la Federación Rusa las cabezas nucleares para su destrucción. Dicho proceso se completó el 13 noviembre de 2001, fecha en la que fue destruida la última cabeza nuclear de Ucrania.

Cuadro 3. — *Datos del Memorando de Rusia.*

(i) ICBMs lanzadores	MWe	RS-12M ICBM variante dos lanzador móvil terrestre	RS-12M ICBM variante dos (silos)	SS-19	SS-18	SS-24 (silos)	SS-24 (rail-móvil)	Total
	<i>ICBMs desplegados y lanzadores asociados</i>	176	15	50	120	104	0	0
– ICBMs pesados desplegados y lanzadores asociados	–	–	–	–	104	–	–	104
<i>Ojivas atribuidas a los ICBMs desplegados</i>	176	15	50	120	1.040	0	0	2.001
– Ojivas atribuidas a ICBMs desplegados sobre lanzaderas móviles de ICBMs	176	15	–	–	–	–	0	191
– Ojivas atribuidas a ICBMs pesados desplegados	–	–	–	–	1.040	–	–	1.40
<i>Carga útil de los ICBMs desplegados (TM, sin decimales)</i>	211	18	60	522	915	0	0	1.726
(ii) SLBMs más lanzadores	SS-N-18	SS-N-20	SS-N-23	RSM-56	Total			
SLBMs desplegados y sus lanzadores asociados	96	40	96	36	268			
Ojivas atribuidas a los SLBMs desplegados	288	400	384	216	1.288			
<i>Carga útil de los SLBMs desplegados (TM)</i>	158	102	268	41	570			

Cuadro 3.— (Continuación).

(iii) Bombarderos pesados	<i>Blackjack</i> (Tu-160)	<i>Bear*</i> (Tu-195)	Total
<i>Bombarderos pesados desplegados</i>	13	63	76
– Bombarderos pesados equipados con ALCMs nucleares de largo alcance	13	63	76
– Bombarderos pesados equipados con armamento nuclear diferente de ALCMs de largo alcance	–	0	0
<i>Ojivas atribuidas a los bombarderos pesados desplegados</i>	104	504	608
– Ojivas atribuidas a los bombarderos pesados desplegados equipados con ALCMs nucleares de largo alcance	104	504	608
– Ojivas atribuidas a bombarderos pesados equipados con armamento nuclear diferente de ALCMs de largo alcance	–	–	–

* Incluye los dos modelos, 32 unidades del TU-95MS6 (*Bear* H6, dotado con 6 misiles de crucero) y 31 unidades del TU-95MS16 (*Bear* H16, dotado con 16 misiles de crucero). El número total de misiles de crucero, incluyendo también las 13 unidades del *Blackjack* (o *Cisne Blanco*, como se le conoce en Rusia, por su forma estilizada y dotado con 12 misiles de crucero), sería de 844. Véase *Strategic Aviation in Russian Nuclear Forces*, en: <http://russianforces.org/aviation>.

Fuente: Elaboración propia, con base a los datos del START *Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms*, U.S. Department of State, Bureau of Verification, Compliance, And Implementation, Fact Sheet, 1 de octubre de 2009, en: <http://www.state.gov/t/verifs/130149.htm>

Armamento no estratégico

Además del arsenal nuclear ofensivo, la Unión Soviética construyó y mantuvo una ingente fuerza nuclear táctica estimada, a finales de los años ochenta, en torno a las 15.000-20.000 armas, contenidas, entre otros en proyectiles de artillería, minas nucleares, misiles balísticos de corto y medio alcance, bombas de gravedad y torpedos nucleares. En la actualidad, como ya se ha señalado, resulta difícil hacer un cálculo exacto acerca de dicho arsenal (estimado en torno a las 5.000 cabezas) entre otras cosas, por la escasa información que proporciona al respecto el Gobierno ruso.

En el año 2004 el ministro ruso de Asuntos Exteriores declaró que “más del 50% de las armas tácticas habían sido liquidadas”⁽¹⁵⁵⁾ y en el año 2007 el Ministerio de Defensa de Rusia facilitó datos específicos sobre dicho arsenal. En concreto, un portavoz del ministerio declaró que, desde el año 1992, Rusia había reducido sus Fuerzas Nucleares Tácticas Terrestres en un 100%, los misiles y armamento nuclear táctico aire-tierra en un 60% (un 10% por encima de lo que el presidente Boris Yeltsin solicitó en 1992)⁽¹⁵⁶⁾, su fuerza táctica aérea en un 50% y la naval en un 30%⁽¹⁵⁷⁾.

En cualquier caso, el armamento nuclear táctico continúa siendo un componente importante del arsenal nuclear ruso. Además, en los últimos años, una parte importante de la élite política y militar de Rusia ha venido considerando que este tipo de armamento tiene una importancia creciente y, por consiguiente, no habría que renunciar a él. De acuerdo a la lógica rusa, en la actualidad, el armamento nuclear

¹⁵⁵ NORRRIS y KRISTENSEN, *Russian nuclear forces...*, op. cit., p. 60.

¹⁵⁶ Rusia acordó en 1992 la eliminación de todo el armamento desplegado en sus fuerzas terrestres, lo que afectaba a los misiles de corto alcance (los de alcance intermedio debían eliminarse de acuerdo con lo establecido en el Tratado INF, firmado con EE UU en 1987), las minas y los proyectiles de artillería. Rusia se comprometió también a retirar de sus buques el armamento nuclear naval (misiles de crucero y torpedos), eliminando un tercio del mismo y almacenando el resto. La tercera medida consistía en eliminar la mitad del armamento nuclear de la fuerza aérea y poner el resto en un único almacén centralizado.

¹⁵⁷ “Russia Determined to Keep Tactical Nuclear Arms for Potential Aggressors,” *Pravda*, 31 de octubre de 2007, en http://dtirp.dtra.mil/WTR/wtr_05nov07.pdf.

táctico compensaría la debilidad de las fuerzas convencionales de Rusia. Este argumento, que apareció por vez primera a comienzos de la década de los noventa (y que, en realidad, refleja la misma lógica utilizada por Estados Unidos y sus aliados en Europa durante la guerra fría) ha ido ganando seguidores en la actualidad por los anuncios de expansión de la OTAN hacia el Este, el aumento del poder económico y militar de China (con un ambicioso programa de modernización de sus Fuerzas Nucleares) y el deterioro de la capacidad convencional de Rusia. Por ejemplo, desde hace unos años, ha habido llamamientos por parte del ejército ruso para desarrollar un nuevo misil de corto alcance que podría portar una cabeza nuclear (el *Iskander*)⁽¹⁵⁸⁾.

Pese a que las armas nucleares tácticas no han sido retiradas completamente, hay que destacar que Rusia ha hecho un trabajo enorme para reducir su arsenal. Aunque como ya se ha apuntado, su número exacto es una incógnita, las principales preocupaciones de la comunidad internacional se centran en garantizar su seguridad y protegerlas de posibles robos o utilización no autorizada por parte de actores no estatales. En cualquier caso, la situación actual no es en absoluto comparable con la existente a comienzos de los años noventa y, debido a las medidas aplicadas, los controles sobre este tipo de armas son mucho más seguros y exhaustivos, entre otras cosas, porque la mayoría de ellas han sido trasladadas a almacenes centralizados (en los que se aplican medidas de control) y porque ya no suelen estar desplegadas dentro de las unidades a las que las mismas están asignadas.

De acuerdo con el *Bulletin of the Atomic Scientists*, Rusia podría estar en posesión de 1.120 misiles y cabezas nucleares tácticas de defensa aérea; 2.000 ojivas tácticas de la Fuerza Aérea y 2.270 cabezas nucleares tácticas de la Armada, lo que haría un total de 5.390 armas nucleares tácticas. Un tercio de dicho arsenal estaría operativo para su lanzamiento con misiles antibalísticos, de defensa aérea, aviones tácticos, misiles navales de crucero, misiles antisubmarinos y torpedos. Los dos tercios restantes estarían en la reserva o la espera de ser desmanteladas⁽¹⁵⁹⁾.

¹⁵⁸ PODVIG, Pavel, *The Russian Nuclear Arsenal...*, op. cit., p. 15.

¹⁵⁹ NORRIS y KRISTENSEN, *Russian nuclear forces...*, op. cit., p. 60.

A finales del año 2008 el general Nikolai Makarov, jefe del Estado Mayor del Ejército ruso, declaró que Moscú tenía planeado mantener sus fuerzas nucleares no estratégicas “tanto tiempo como Europa fuese inestable y estuviese repleta de armamentos... Esta es una garantía para nuestra seguridad”⁽¹⁶⁰⁾. Dichas declaraciones, unido a lo anteriormente señalado, nos llevan a pensar que Rusia retendrá aun durante varios años un número importante de su armamento nuclear táctico.

Alerta temprana y defensa de misiles

Hasta el año 1997, la alerta temprana de los misiles balísticos, el control de los objetos espaciales y los Sistemas ABM y antisatélite (ASAT) eran responsabilidad de las Tropas (Fuerzas) Espaciales de Defensa de Misiles (Voyska PRO i RKO), creadas en el año 1967 como parte de las Fuerzas de Defensa Aérea. En el año 1997, el presidente Boris Yeltsin integró dichas tropas dentro de la SRF con el objetivo de simplificar la estructura de mando y ahorrar costes, aunque beneficiando claramente a la SRF, encargada del desarrollo de capacidades en materia de lanzamientos espaciales, en apoyo de las Fuerzas Militares Espaciales (VKS) responsable de las operaciones militares en el espacio y, especialmente, del lanzamiento en órbita de satélites militares. En el año 2000 el Consejo de Seguridad de la Federación Rusa decidió crear una unidad separada de fuerzas, incluyendo las Fuerzas Espaciales de Defensa de Misiles y las VKS que, a partir de 2001, facilitarán sus análisis y capacidades de alerta temprana en beneficio de las fuerzas convencionales de Rusia, no sólo apoyando a la SRF⁽¹⁶¹⁾.

Los sistemas que tradicionalmente son considerados como parte de la estrategia de defensa (defensa de misiles, alerta temprana, vigilancia espacial y sistema antisatélite) están actualmente incorporados dentro del III Ejército Espacial y de Defensa de Misiles, que es parte de las Fuerzas Espaciales (y éstas, a su vez, son

¹⁶⁰ “RF Will Not Spare Money on the Development of Strategic Nuclear Forces,” *Itar-Tass*, 18 de diciembre de 2008.

¹⁶¹ JASINSKI, Michael, “Strategic Early Warning, Command and Control, and Missile Defense Overview”, Center for Nonproliferation Studies-MIT-NTI, http://www.nti.org/e_research/profiles/Russia/Nuclear/early_warning.html.

una unidad separada de las Fuerzas Armadas rusas subordinadas directamente al Estado Mayor).

Con la finalidad de reducir la probabilidad de error la Unión Soviética optó en su día por desarrollar dos sistemas de alerta temprana que utilizarían dos principios físicos para detectar el lanzamiento de un misil: por una parte, los detectores, con sensores de infrarrojos instalados en los satélites con el objetivo de detectar rápidamente el lanzamiento del misil y seguir su trayectoria; de otra, los radares de alta resolución con base en tierra, que deberían realizar las tareas de rastreo del misil en una etapa posterior. Sin embargo, la capacidad de dicho sistema es muy limitada, ya que su despliegue completo nunca se ha llegado a producir.

En la actualidad, la parte espacial del sistema de alerta temprana de Rusia (basado en el principio de *launch-on-warning* o “lanzamiento sobre aviso” que consiste en detectar un misil enemigo y lanzar un ataque en represalia antes de que éste alcance su objetivo) incluye cinco satélites operativos, tres sobre Órbitas Altamente Elípticas (HEO)⁽¹⁶²⁾ y dos sobre una Órbita Geoestacionaria (GEO). El sistema no puede cubrir las 24 horas la observación del territorio de Estados Unidos (lo haría unas 18 horas), pero, al menos, sirve para vigilar el lanzamiento de los SLBM,s desde el Atlántico Norte⁽¹⁶³⁾.

Los satélites desplegados en la HEO (*Cosmos-2422*, lanzado en julio de 2006; *Cosmos-2430*, lanzado en octubre de 2007 y *Cosmos-2446*, lanzado en diciembre de 2008), son de primera generación (tipo 73D6) y fueron diseñados para detectar los lanzamientos de misiles balísticos desde el territorio de Estados Unidos (aunque no pueden detectar el lanzamiento de misiles desde el mar u otras regiones). Los satélites geoestacionarios *Cosmos-2379* (lanzado en agosto 2001) y *Cosmos-2440*

¹⁶² Una Órbita Altamente Elíptica (HEO) está caracterizado por un relativamente a poca altura perigeo y extremadamente una alto-altitud apogeo. Estas órbitas extremadamente alargadas pueden tener la ventaja de los tiempos de detención largos en un punto en el cielo durante el acercamiento a y la pendiente del apogeo. La visibilidad cerca del apogeo puede exceder doce horas de la detención en el apogeo con una fase mucho más corta y de rápido-mudanza del perigeo. Los cuerpos que se mueven a través de la detención larga del apogeo pueden todavía aparecer en el cielo a la tierra cuando la órbita está en la inclinación derecha, donde la velocidad angular de la órbita en el plano ecuatorial empareja de cerca la rotación de la superficie debajo. Esto hace estas órbitas elípticas útiles para las comunicaciones satélites.

¹⁶³ PODVIG, Pavel, *The Russian Nuclear Arsenal...*, op. cit., p. 14.

(lanzado en junio de 2008) son satélites de segunda generación, con capacidad para detectar el lanzamiento de misiles en toda la Tierra, aunque el sistema no está totalmente operativo aun. Rusia está trabajando en un nuevo sistema de satélites de alerta temprana, pero no se espera ninguna prueba de este programa antes de 2010⁽¹⁶⁴⁾.

Con respecto al componente terrestre de la red de alerta temprana se compone de nueve estaciones de radares (llamadas “nodos radio-técnicos”, ORTU). Cada una de ellas se compone de uno o varios radares que transmiten la información al centro de mando en Solnechnogorsk. Cinco de las nueve estaciones están situadas fuera de Rusia, en concreto, en Azerbaiyán, Bielorrusia, Kazajistán y Ucrania⁽¹⁶⁵⁾.

Con relación a la defensa antimisiles, a finales de 2000 la Federación Rusa poseía un Sistema ABM con 100 interceptores de misiles, radares asociados a ellos y puestos de mando situados en los alrededores de Moscú, todo ello permitido por el Tratado Bilateral de Antimisiles Balísticos (ABM), suscrito entre Estados Unidos y Rusia en 1972. El sistema A-135 (con ojivas convencionales), remplazaba al A-35M, desplegado en la década de los años setenta, que usaba interceptores *Galosh* con cabezas nucleares, y que fue sustituido definitivamente en 1995. El A-135 consta de 68 interceptores de corto alcance (tipo *Gacela*, de 80 kilómetros), desplegados en cinco centros diferentes (16 en *Lytkarino*, 12 en *Sofrino*, 12 en *Korolevm*, 16 en *Skhodnya* y 12 en *Vnukovo*) y misiles de largo alcance a ser desplegados en dos unidades (*Naro-Fominsk-10* y *Sergiyev Posad-15*), aunque los 32 interceptores de misiles de largo alcance (tipo *Gorgon*, de 350 kilómetros.) han sido retirados del sistema⁽¹⁶⁶⁾.

Aunque el sistema supone una mejora significativa del anterior A-35, las capacidades limitadas del A-135 aun son notables. Por ejemplo, puede resultar efectivo frente a una sólo ojiva, pero no así frente a un ataque con múltiples ojivas, ya que lo podría saturar y acabar bloqueándolo. Existen también dudas acerca de la posibilidad que los sensores queden cegados a consecuencia de las explosiones de

¹⁶⁴ “Early Warning” en *Russian Strategic Nuclear Forces*, <http://russianforces.org/sprn>.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Ibid.

las propias cabezas nucleares de los misiles. Finalmente, el radar y mando de operaciones son extremadamente complejos (en la actualidad se está llevando a cabo una mejora de su *software*) y son necesarias al menos 12 horas para que los misiles estén operativos. Por todo ello, y debido también a los elevados costes de su mantenimiento, se ha cuestionado desde hace años en los círculos de toma de decisiones la conveniencia de mantener el Sistema A-135⁽¹⁶⁷⁾.

La decisión de Estados Unidos de retirarse del Tratado ABM (tras su denuncia unilateral) el 13 de junio de 2002 abrió una brecha en las relaciones bilaterales entre Washington y Moscú en materia de desarme y control de armamentos. Para Moscú, el Tratado ABM constituía la piedra angular del desarme y, en respuesta a dicha retirada declaró nulo al día siguiente el Tratado START II (el 14 de junio).

El Tratado ABM se basaba en el principio de la disuasión nuclear, según la cual un país se abstendría de utilizar sus armas nucleares si sabía que el Estado objeto de su ataque respondería con las suyas propias. De ese modo, en el Tratado se limitaba el número de armas y radares permitidos, a la vez que se acordaba ubicar los misiles tan sólo en los territorios nacionales. Ambos países acordaron no fabricar ningún sistema distinto al de las bases fijas terrestres que ya hubieran desarrollado, pero el tratado permitía continuar con los ensayos y el desarrollo de este tipo de armas (aunque también prohibía los sistemas nacionales de defensa anti-misiles). El texto del tratado comenzaba señalando que "procede de la premisa de que la guerra nuclear tendría consecuencias devastadoras para la humanidad".

Para el entonces presidente de Estados Unidos, George W. Bush, el Tratado ABM:

“Entorpecía la capacidad del Gobierno para desarrollar formas de proteger a nuestro pueblo de futuros ataques misilísticos de terroristas o de Estados delincuentes”⁽¹⁶⁸⁾, toda vez que consideraba a éste una “reliquia del pasado, de los tiempos de la guerra fría y, por consiguiente, obsoleto”⁽¹⁶⁹⁾.

¹⁶⁷ JASINSKI, *Strategic Early Warning...*, op, cit.

¹⁶⁸ LOBE, Jim, “Desarme-EEUU: Adiós al Tratado de Misiles Antibalísticos”, *Inter Press Service New Agency*, Washington, 13 de diciembre de 2005, http://www.ipsenespanol.net/ataque/1312_5.shtml.

¹⁶⁹ “Bush y Putin redefinen las reglas de la seguridad mundial”, *El Mundo*, 16 de junio de 2001.

Sin embargo, en el trasfondo de todo el debate se encontraba una razón de peso: el ABM obstaculizaba, en gran medida, el despliegue futuro del escudo antimisiles de Estados Unidos. Decimos hasta cierto punto, porque el Tratado permitía completar las pruebas del sistema terrestre de trayectoria media, la pieza central del programa de Defensa Nacional de Misiles.

El 1 de mayo de 2001 George W. Bush confirmaba que Estados Unidos desplegaría el llamado *escudo antimisiles* con el objetivo de “proteger a la nación de los ataques de países enemigos”. El anuncio marcaba el inicio de una nueva era en materia de la lucha contra la proliferación de misiles balísticos susceptibles de portar una carga de destrucción masiva. Las dos premisas fundamentales sobre las que se ha basado el sistema de defensa antimisiles de Estados Unidos son: de una parte, que la proliferación de misiles balísticos no puede prevenirse por medio de medidas políticas y, de otra, que las defensas contra misiles pueden ser efectivas al cien por cien⁽¹⁷⁰⁾.

Los planes del ex presidente Clinton acerca del despliegue de un escudo antimisiles sólo contemplaban la instalación de un nuevo radar terrestre en Alaska, en dónde también estarían situados los interceptores de misiles. Ello suponía introducir ligeras modificaciones al Tratado ABM, mediante la enmienda de sus artículos 1 y 3. Además, hay que tener en cuenta que la propuesta inicial de Clinton sólo pretendía proteger la costa occidental de Estados Unidos de un potencial ataque con misiles balísticos lanzados por países enemigos o delincuentes (*rogue states*), como Corea del Norte o, posteriormente, Irán. En ningún caso el sistema pretendía ofrecer protección al continente europeo contra un potencial ataque de uno de esos países (integrados dentro de una terminología global, inespecífica y cambiante conocida como “el eje del mal”).

La solicitud formal de Estados Unidos en enero de 2007 a Polonia y a la República Checa para negociar la instalación de 10 silos de misiles interceptores y una

¹⁷⁰ Para un análisis retrospectiva acerca del escudo antimisiles ver GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, “Crónica de No Proliferación y Desarme Nuclear”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Nº 74, Centro de Investigación para la Paz (CIP), Madrid, primavera de 2001, pp. 133-141. Un análisis actualizado acerca de la cuestión puede encontrarse en *La iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la seguridad internacional*, Documentos de Seguridad y Defensa, Núm. 24, CESEDEN-Ministerio de Defensa, Madrid, 2009.

estación de radar, respectivamente, contra misiles balísticos de medio y largo alcance procedentes de Oriente Medio ocasionó la nueva crisis de los misiles con Rusia, que lo veía como una amenaza directa contra ella y sus fronteras. La propuesta formaba parte del BMDS (*Ballistic Missile Defense System*) y sería su tercer emplazamiento terrestre, tras su despliegue en Alaska y California.

La propuesta de ampliación de programa BMDS hacia el territorio europeo presentó objeciones políticas y técnicas. Las primeras, debidas a la forma en la que se había adoptado la decisión, siguiendo el patrón estadounidense de contraproliferación: propuesta bilateral a los aliados más favorables y, en su caso, facilitar la multilateralización si los demás Estados miembros lo deseaban, pero nunca antes, para evitar retrasos en su programación unilateral. A esas objeciones se añadió la presión rusa por la medida y los recelos de algunos Estados OTAN ante la contraproliferación, por si ésta acababa desplazando a la no proliferación. Desde el punto de vista técnico, las objeciones expresaban las reservas sobre la posibilidad de que Irán pudiera acabar disponiendo de misiles de largo alcance y de la viabilidad del sistema cuando los resultados de las pruebas de ensayo eran dispares y poco conocidos en sus detalles⁽¹⁷¹⁾.

El momento de máxima tensión se produjo en febrero de 2007, cuando, con ocasión de la celebración de la XLIII Conferencia sobre Política de Seguridad en Múnich, Vladimir Putin acusó George W. Bush de fomentar la proliferación nuclear⁽¹⁷²⁾ y a Estados Unidos de ser:

“Unilateralista al agitar la amenaza rusa para llevar a cabo sus guerras e instalar un escudo antimisiles en Europa”⁽¹⁷³⁾.

Para Rusia (y China), las verdaderos motivos del despliegue del escudo antimisiles no eran otros que mermar la capacidad disuasoria del arsenal ruso, al considerar

¹⁷¹ ARTEGA, Félix, “La contraproliferación” en GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (coord.), *Respuestas al resto de la proliferación*, Documentos de Seguridad y Defensa, Núm. 27, CESEDEN-Ministerio de Defensa, Madrid, 2009, p. 96.

¹⁷² “Putin acusa a Bush de fomentar la proliferación nuclear”, *El País*, 11 de febrero de 2007, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Putin/acusa/Bush/fomentar/proliferacion/nuclear/elpepuint/20070211elpepiint_3/Tes.

¹⁷³ “Misiles de Putin contra EE UU”, *Revista Cambio* 16, 26 de febrero de 2007.

que el sistema de radares de alerta temprana que el programa norteamericano incorporaba aspiraba en realidad a controlar los eventuales lanzamientos de misiles balísticos rusos. En respuesta, Moscú anunció que instalaría misiles en el enclave ruso de Kaliningrado, en la frontera con Polonia y que se retiraría de todos los acuerdos de control de armamentos de los que era Parte, entre ellos, además del Tratado START II (tras la denuncia por parte de Estados Unidos del Tratado ABM en 2002), el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, cuya aplicación fue suspendida el 14 de julio de 2007), a la vez que amenazó con denunciar el Tratado sobre Misiles de Corto y Medio Alcance (INF) del año 1987.

De ese modo, Rusia vinculó el futuro de los tratados de control de armamento y desarme con el sistema de defensa misiles de EE UU y, especialmente, en lo que se refería a la arquitectura europea del sistema en los territorios de la República Checa y Polonia. En términos estratégicos, Rusia anunció que, con la acogida en su suelo de dicho sistema, ambos Estados podrían ser blanco de un ataque con misiles rusos.

Finalmente, Barack Obama anunció el 17 de septiembre de 2009 la suspensión del proyecto de escudo antimisiles en Europa Oriental. El presidente estadounidense justificó la polémica decisión por la necesidad de acomodar los medios militares al desarrollo que el programa nuclear iraní había tenido en los últimos años. Ello había obligado, según la Casa Blanca, a la sustitución del programa defensivo inicial, mucho más costoso, evolucionado tecnológicamente y más explosivo políticamente, por el sencillo despliegue de interceptores SM-3. Estos sistemas serán primero instalados en barcos y después (no antes de 2015), comenzará su despliegue sobre el terreno, principalmente en algunos países del sur de Europa y en Turquía.

"Esta nueva arquitectura de misiles en Europa proveerá una defensa más fuerte, más inteligente y más ágil a las fuerzas norteamericanas y a los aliados de Estados Unidos. Es más amplia que el programa anterior y utiliza

recursos que ya han sido probados", declaró el presidente Obama al anunciar su decisión⁽¹⁷⁴⁾.

Por su parte, el presidente de Rusia, Dimitri Medvédev, aplaudió la decisión de Estados Unidos, que calificó como responsable y positiva y suponía:

"Un impulso al trabajo conjunto para abordar los riesgos de la proliferación de armas nucleares"⁽¹⁷⁵⁾.

A modo de conclusiones

Tras el primer ensayo nuclear de 1949 y, sobre todo, del termonuclear de 1953, las Fuerzas Armadas soviéticas se dotaron de armas nucleares, así como de misiles balísticos y de crucero, satélites terrestres artificiales, ordenadores y sistemas de control automatizados, entre otras cosas. Estos importantes avances recibieron en la Unión Soviética el nombre de "la revolución de los asuntos militares". De entre todos esos avances, la adquisición de armas nucleares fue el factor que afectó de una forma más decisiva a la estrategia militar soviética, al alterar la naturaleza, métodos y reglas de enfrentamiento a nivel estratégico con su rival, Estados Unidos.

En la Rusia que emerge tras la desintegración política de la URSS puede decirse que la herencia nuclear, fue más una tara que una ventaja. El enorme arsenal nuclear del que tuvo que hacerse cargo Rusia (y especialmente, los costes de mantenimiento del material y las instalaciones, en muchas ocasiones, ya obsoletas cuando se produce el traspaso, caso, por ejemplo, de los submarinos de propulsión nuclear) limitó durante muchos años las posibilidades de modernización del armamento.

De ese modo, los recortes en el arsenal nuclear que se han venido observando desde la década de los noventa, como consecuencia de la aplicación de las provisiones del Tratado START I, más que una cesión a la comunidad internacional

¹⁷⁴ "Obama renuncia al escudo antimisiles", *El País*, 18 de septiembre de 2009, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Obama/renuncia/escudo/antimisiles/epepiint/20090918elpiint_2/Tes.

¹⁷⁵ "Una victoria diplomática para Rusia", *El País*, 18 de septiembre de 2009, http://www.elpais.com/articulo/internacional/victoria/diplomatica/Rusia/elpepiint/20090918elpiint_3/Tes.

(y, especialmente, a Estados Unidos) han seguido una lógica de coste-efectividad. Es más, ninguna de las tres ex-repúblicas nucleares soviéticas (Bielorrusia, Kazajistán y Ucrania) tenían la infraestructura (y mucho menos los necesarios recursos económicos) para mantener sobre su territorio el armamento nuclear estratégico allí desplegado (al menos, si lo que se pretendía era que éste estuviese operativo).

Si observamos la evolución del arsenal nuclear ruso mantenida a lo largo de los últimos años podemos inferir dos líneas de acción diferentes y, hasta cierto punto, opuestas: de una parte Moscú ha continuado reduciendo el despliegue de sus misiles nucleares para alcanzar el máximo previsto en el Tratado SORT de 2.200 ojivas para el año 2012; de otra, continúa desarrollando nuevos sistemas de armas nucleares terrestres y navales con la finalidad de mantener la triada nuclear.

Sin embargo, la decisión acerca de la modernización del arsenal nuclear ruso ha estado más motivada en los últimos años por intereses institucionales internos de cada uno de los servicios y por la capacidad (o habilidad) de los militares (con un peso cada vez menor en el proceso de adopción de decisiones relativas a la modernización del arsenal nuclear) y de la industria (con un peso cada vez mayor) a la hora de poner en marcha nuevos proyectos, que por una nueva carrera de armamentos, como muchas veces se ha señalado y, de forma especial, por la decisión de Estados Unidos de desplegar un sistema de defensa antimisiles.

En la actualidad, y a diferencia de lo que ocurría durante la guerra fría, el gasto militar de Estados Unidos es 10 veces superior al de Rusia (sin contar el coste de las misiones militares en Afganistán e Irak) y aunque antes de que estallara la crisis económica internacional Putin anunció una "grandiosa modernización de las Fuerzas Armadas rusas, incluido el arsenal nuclear", lo cierto es que, en el mes de febrero de 2009 Moscú anunció un recorte del 15% en su presupuesto militar, entre otras cosas, debido a la reducción de los ingresos estatales a consecuencia de la drástica caída del precio de las materias primas.

Por todo ello, son muchos los expertos que coinciden en afirmar que con o sin un nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (que sustituirá al actual START I a partir del 5 de diciembre de 2009), Rusia seguirá reduciendo sus fuerzas

nucleares. En este sentido, el Comité Político Republicano en el Senado norteamericano publicó un documento el 30 de septiembre de 2009 señalando que:

“Estados Unidos no debería de pagar por lo que es gratis. No debe hacer concesiones importantes a cambio de algo que sucederá en cualquier caso”⁽¹⁷⁶⁾.

Sin embargo, el enfoque del informe nos parece erróneo, ya que asume que Rusia está “desesperada” por conseguir rebajar los niveles del arsenal nuclear de Estados Unidos y la única forma para conseguirlo es a través de la renovación del Tratado START, aunque ello implique la reducción sustantiva (el informe emplea la palabra “dramática”) de su propio arsenal nuclear. Desde nuestro punto de vista, muchos militares (y gran parte de la industria), estarían satisfechos con una rebaja del arsenal nuclear ruso hasta las 2.500 ojivas, es decir, ligeramente por encima de lo que se está negociando en la actualidad.

El 19-20 de mayo de 2009 tuvo lugar en Moscú la primera ronda de conversaciones sobre el nuevo tratado. Desde entonces, se han celebrado ocho rondas de consultas e intensas negociaciones entre los dos países (la última, el 9 de noviembre de 2009).

El Tratado establecerá un límite de entre las 1.500 y 1.675 ojivas nucleares para cada Estado, mientras que los lanzadores para transportar el armamento (misiles balísticos, bombarderos y submarinos) quedarían fijados entre las 500 y 1.100 unidades. El Tratado SORT establece un límite de 2.200 cabezas nucleares y 1.600 lanzadores de misiles, pero carece de medidas de transparencia y confianza comparables a las del Tratado START.

Se ha pactado, pues, una reducción sustancial. Pero el amplio abanico abierto, sobre todo, en lo que respecta al número de lanzadores, demuestra todavía una distancia apreciable en los propósitos de cada parte. El Gobierno norteamericano quiere centrarse en el recorte de las cabezas nucleares actualmente listas para ser disparadas. Rusia insiste en un recorte mayor del número de vehículos porque

¹⁷⁶ *START Follow-on Dos & Don'ts*, U.S. Senate republican Policy Committee, 30 de septiembre de 2009, http://www.foreignpolicy.com/images/091001_STARTFollowonDosandDontsms.pdf

considera que Estados Unidos tiene más capacidad de almacenar cabezas que no irían en contra del acuerdo, y montarlas posteriormente, si la ocasión lo exigiese.

El principal punto de discusión es precisamente el número de lanzadores, ya que Estados Unidos no está dispuesto a reducirlos hasta los 500, como desea Rusia. Además, a la hora de contabilizar las cargas nucleares, Moscú desea que se cuenten según el número máximo de ojivas que pueda portar cada misil, independientemente de que en ese momento tenga una sola cabeza. Moscú teme que las cargas nucleares desmontadas y almacenadas por Washington puedan volver a ser desplegadas con rapidez en caso de un estallido de la tensión entre ambas potencias⁽¹⁷⁷⁾.

Finalmente, otra de las novedades es que Rusia se ha mostrado a favor de dialogar sobre el armamento nuclear táctico sólo después de terminadas las conversaciones sobre la reducción de armas ofensivas estratégicas. El ministro ruso de Asuntos Exteriores, Serguei Lavrov, declaró a finales de octubre de 2009 que estaba seguro que el nuevo tratado sobre reducción de armas estratégicas establecerá una vinculación entre los armamentos ofensivos y los defensivos.

En relación a este último punto hay que señalar que en estos momentos se está discutiendo la nueva doctrina nuclear de Rusia, a adoptar a finales del año 2009 y en la que, según las declaraciones de Nikolai Patrushev, secretario del Consejo de Seguridad de la Federación Rusa, la novedad más importante consistiría en la posibilidad de utilizar armamento nuclear para detener a potenciales adversarios de una agresión contra Rusia o sus aliados, así como en conflictos regionales (o incluso, locales) para detener una agresión convencional. Si esta doctrina se aprueba, ello supondría un cambio sustancial con respecto al principio tradicional de no primer uso del arma nuclear (al apostar por las acciones anticipatorias,

¹⁷⁷ Para ver el contenido y evolución de las negociaciones del nuevo Tratado puede consultarse el informe preparado para los miembros del Congreso de Estados Unidos, actualizado de forma periódica, WOOLF, Amy F., *Strategic Arms Control After START: Issues and Options*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, R40084, 9 de octubre de 2009, <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R40084.pdf>.

uprezhdayushchiy udar, si entendemos por ellas *preventive strikes*) e, incluso, contra un adversario que no disponga de armamento nuclear (garantías de seguridad negativas)⁽¹⁷⁸⁾.

Por último, la decisión de Estados Unidos de modificar la arquitectura del sistema de defensa de misiles, evitando a la utilización del territorio de la República Checa y Polonia para albergar un radar y los diez interceptores de misiles, no debe ser en absoluto interpretada como una renuncia total al despliegue de dicho sistema, sino como una modificación que puede, incluso, brindar la posibilidad de integrar a Rusia en la defensa europea antimisiles (además de conseguir que Moscú regrese a la mesa de negociaciones sobre el control de armamentos y congele también las medidas de respuesta que incluían el emplazamiento de cohetes Iskander en Kaliningrado, enclave ruso en el Báltico).

No en vano, el secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, tendió la mano a Moscú al proponer en septiembre de 2009:

"Explorar posibilidades para conectar los sistemas antimisiles de Estados Unidos, la OTAN y Rusia"⁽¹⁷⁹⁾.

Rasmussen ha querido, además, pasar página con el legado del presidente George W. Bush y ha instado a "un nuevo comienzo" en sus relaciones basado en:

"El realismo de las amenazas comunes, como la proliferación nuclear (en referencia a Irán y al papel de Rusia en las negociaciones nucleares con Teherán, en las que Moscú es un actor de primer orden).»

¹⁷⁸ "New Russian doctrine and preventive nuclear strikes" en *Russian strategic nuclear forces*, http://russianforces.org/blog/2009/10/new_russian_doctrine_and_preve.shtml.

¹⁷⁹ "La OTAN propone *explorar* una nueva alianza militar con Rusia tras el fin del escudo antimisiles", *El País*, 18 de septiembre de 2009, http://www.elpais.com/articulo/internacional/OTAN/propone/explorar/nueva/alianza/militar/Rusia/fin/escudo/antimisiles/elpepiint/20090918elpepuint_7/Tes.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Por RAFAEL CALDUCH CERVERA

Transcurridas dos décadas de la caída del muro de Berlín y tras la desintegración de la Unión Soviética, comienzan a despejarse las dos principales interrogantes abiertas respecto del futuro de Rusia, a saber: ¿Logrará la Federación Rusa convertirse en la heredera de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) como potencia política y militar mundial o quedará reducida a un papel de potencia regional? ¿Las relaciones de Rusia con Estados Unidos y las demás potencias mundiales seguirán el camino de la cooperación iniciado por Gorbachov o volverán a estar dominadas por el conflicto político, la tensión diplomática y la disuasión militar?

De la respuesta a estas interrogantes depende, en gran medida, no sólo la configuración estratégica mundial de las próximas décadas sino también la oportunidad de instaurar un orden político internacional que puede evolucionar hacia una efectiva multipolaridad cimentada en una cooperación multilateral o, por el contrario, la consolidación de un nuevo escenario estratégico en el que la conflictividad política y una nueva percepción de amenaza recíproca abrirían el camino para un nuevo proceso de rearme y proliferación cuya resultante final sería una nueva etapa de inseguridad mundial.

El grupo de investigación ha abordado la respuesta a ambas cuestiones desarrollando sus análisis alrededor de las que se han considerado seis dimensiones centrales en la proyección internacional de Rusia: sus relaciones con las potencias euro-atlánticas (Estados Unidos y Unión Europea); sus relaciones con las potencias asiáticas y los efectos de su creciente proyección en América Latina; la utilización de la energía como base del desarrollo económico ruso y, al mismo tiempo, como instrumento de su política exterior; la evolución de su capacidad nuclear, tanto civil como militar, y las reformas realizadas en sus Fuerzas Armadas como factores que la sitúan en el vértice de las potencias militares mundiales y, finalmente, los cambios experimentados por sus servicios de inteligencia y el papel

que desempeñan tanto en el control del sistema político interno como en la adopción de las grandes decisiones en materia de política exterior y de seguridad. Estos análisis han sido precedidos por una reflexión general sobre las bases que sustentan el poder de Rusia en el siglo XXI.

Los estudios de estas seis áreas temáticas no se han realizado con una orientación prospectiva, pero de sus contenidos se extraen útiles conclusiones para definir el marco general en el que se desarrollarán las iniciativas políticas y estratégicas de Rusia durante la próxima década. Estas conclusiones son las siguientes:

1. Las bases del poder ruso durante las primeras décadas del siglo XXI son: la particular combinación de territorio y población; la centralización hegemónica del poder del Estado; la disponibilidad de un poder nuclear estratégico y el arraigo de la ideología nacionalista rusa.

Contrariamente a lo que se suele señalar, la disponibilidad de unas amplias reservas energéticas es considerada por los dirigentes rusos un eficaz instrumento para lograr el crecimiento económico e influir en las relaciones exteriores de Rusia con sus países vecinos, las potencias europeas o China, pero no lo valoran como una base sólida del poder del Estado capaz de impedir su quiebra económica o su desintegración, como ya pudieron comprobarlo tanto Gorbachov como Yeltsin.

2. Las relaciones de Rusia con las potencias del área euro-atlántica (Estados Unidos y la Unión Europea) han experimentado dos etapas bien definidas. Durante la Presidencia de Yeltsin, coincidente en su mayor parte con las dos períodos de la presidencia norteamericana de Bill Clinton, Rusia aspiraba a lograr dos objetivos: evitar la injerencia occidental en el proceso de transición política y económica que estaba experimentando Rusia y recibir el apoyo internacional necesario para consolidar la hegemonía rusa en su entorno estratégico de las nuevas repúblicas independientes y los países de Europa Central.

Se puede afirmar que el presidente ruso alcanzó plenamente el primero de ambos objetivos, en buena medida porque coincidía con las preocupaciones norteamericanas y europeas de evitar una balcanización de la Federación Rusa, y también logró un alto grado de aceptación de la hegemonía internacional rusa,

sobre todo en el Cáucaso y Asia Central, pero no pudo evitar el expansionismo euroatlántico en los países de Europa Central, desde el Báltico hasta el Adriático.

Durante la segunda fase, que alcanza a las presidencias de Putin y Medvedev, las relaciones de Moscú con Washington pasaron de una amplia colaboración, plasmada en el apoyo a la operación *Enduring Freedom* en Afganistán, a una abierta confrontación política y estratégica, cuyo corolario sería la intervención en Georgia en agosto de 2008, pasando por la oposición a la operación anglo-americana en Irak en 2003.

A lo largo de este proceso, los dirigentes rusos buscaron el entendimiento político y diplomático con Francia y Alemania como base de equilibrio de poder frente al eje Londres-Washington, a la par que reforzaban su cooperación económica con la Unión Europea, no sin dejar bien patente la dependencia que la mayoría de los países europeos poseen del abastecimiento energético ruso.

La Presidencia de Obama y la ratificación del Tratado de Lisboa abre un nuevo capítulo de las relaciones euro-atlánticas con Rusia, que los dirigentes del Kremlin tratan de aprovechar para establecer un tratado de seguridad continental (propuesta Medvédev) como condición necesaria para consolidar definitivamente su hegemonía en los países que Moscú considera su zona de seguridad en Europa Oriental (Bielorrusia; Ucrania y Moldavia) y el Cáucaso.

Al mismo tiempo, tanto la Unión Europea como el presidente Medvédev aspiran a lograr la conclusión de un nuevo acuerdo con la Unión Europea que sustituya al que se viene prorrogando desde 2007. Dicho acuerdo debería incluir avances sustanciales en el terreno económico y energético, además de introducir los fundamentos para una cooperación política y militar.

Parece evidente la voluntad de Rusia de mantener un amplio entendimiento estratégico con Estados Unidos y Unión Europea, tanto por razones políticas como por intereses económicos, pero las condiciones básicas que impone son el respeto a su zona de seguridad y el reconocimiento como potencia mundial con la que hay que contar a la hora de adoptar las grandes decisiones.

3. En las relaciones con el área de Asia-Pacífico, la política de Moscú ha tratado de mantener y consolidar su influencia hegemónica en las repúblicas

centroasiáticas, lo que exige una presencia militar en la región y no deja de ser una fuente de tensión con China, potencia económica y militar en ascenso con la que los dirigentes rusos han iniciado una política de entendimiento político basado en la resolución de las disputas fronterizas. Este entendimiento político con Pekín ha abierto el camino para la cooperación energética y comercial, ampliamente desarrollada con el acuerdo ruso-chino firmado el día 21 de julio de 2008 que, sin convertirse en una alternativa comercial al mercado europeo, permitirá el acceso durante la próxima década al inmenso mercado chino garantizando así el crecimiento económico ruso.

Por el contrario, las relaciones ruso-japonesas siguen enfrentando el obstáculo de las reivindicaciones niponas sobre las islas Kuriles y los derechos pesqueros en la plataforma costera de Sajalín. La fuerte vinculación de Japón con Estados Unidos y la política de los sucesivos Gobiernos de Tokio seguida con Rusia no ha favorecido la solución de un litigio fronterizo heredado de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente los dirigentes rusos no parecen demostrar ninguna preocupación por concluir las negociaciones ya iniciadas, máxime cuando carecen de un interés directo en el mercado japonés que pudiese estimular la solución definitiva como ha ocurrido en el caso chino.

La tradicional colaboración entre la India y la Unión Soviética, directamente generada por su común antagonismo con China, ha dado paso durante la última década a un cambio estratégico en la correlación de fuerzas asiáticas, como consecuencia de la política de apaciguamiento entre China y la India, por una parte, y la creciente influencia norteamericana en la zona, de otra. Efectivamente, la India ha pasado a convertirse en un decisivo aliado de Washington que, al mismo tiempo, ha cambiado su política con respecto a Pakistán que se ha convertido en un aliado necesario en la resolución del conflicto de Afganistán. Todo ello ha contribuido a reducir el enfrentamiento indio-paquistaní por la región de Cachemira y ha provocado un realineamiento estratégico en el subcontinente indostánico, cuyas consecuencias afectan a la zona del Golfo y al sudeste asiático.

Esta nueva situación geoestratégica ha obligado a los dirigentes rusos a revisar toda su política exterior para el área asiática. La primera consecuencia de esta

revisión ha sido la búsqueda de un entendimiento con China y una mayor colaboración con Kazajistán y otras repúblicas centroasiáticas, plasmadas en la creación de la Organización de Cooperación de Sanghai. En segundo término ha promovido sus vínculos con el régimen iraní tanto por motivos comerciales como por razones estratégicas. Finalmente ha facilitado el apoyo logístico para la intervención militar de Estados Unidos y las potencias europeas en Afganistán, demostrando así su voluntad de cooperación con las potencias euroatlánticas pero al mismo tiempo demostrando también su voluntad de actuar como potencia con intereses mundiales.

Como se puede apreciar, la política de Moscú hacia el área asiática se está concentrando en dos objetivos prioritarios: mantener un equilibrio compensado entre las potencias mundiales y regionales que intervienen en esta región como garantía para sus intereses territoriales, estratégicos y económicos, de una parte, y la contención del fundamentalismo islámico y del terrorismo yihadista en la zona, de otra, lo que pasa por su colaboración en la resolución del conflicto afgano-paquistaní.

Respecto a América Latina, Rusia posee un interés prioritario en el terreno de las prospecciones petrolíferas en el Caribe. Además las inversiones vinculadas a la venta de tecnología y armamento a países como Venezuela, Cuba o Brasil, le está permitiendo recuperar parte de la influencia regional perdida en las décadas anteriores.

Mención especial merece la preocupación rusa por el Ártico y la extensión de su zona económica exclusiva aprovechando las características de la plataforma continental. En esa zona las expectativas rusas de explotación de los yacimientos energéticos a medio y largo plazo exigen una tecnología de la que todavía carece pero que, muy probablemente, desarrollará en colaboración con empresas occidentales durante la próxima década.

4. Como puede apreciarse, para los dirigentes rusos las exportaciones de gas y petróleo a Europa y China constituyen la base fundamental de su desarrollo económico, y por tanto de la estabilidad social y política del país durante las próximas décadas. Gracias a la recuperación del control estatal sobre las principales empresas energéticas del país, el presidente Putin logró estabilizar la

economía e iniciar un proceso de recuperación tras la crisis experimentada durante las décadas de los años ochenta y noventa.

El aumento de la recaudación fiscal y una estricta política de gasto público han logrado convertir el déficit de la década anterior en un superávit que en 2007 alcanzó el 5,4% del Producto Interior Bruto (PIB). La limitación del gasto público ha contribuido a reducir el proceso inflacionista que pasó del 36,5% en 1999 al 11,9% en 2007.

Al mismo tiempo, las autoridades rusas han fomentado las exportaciones que, sin embargo, debido a la fuerte concentración en productos energéticos y armamento no han podido impedir la reducción de su impacto en el PIB desde el 58% en 1999 al 44,6% en 2007.

Se ha realizado una profunda reestructuración de la industria, especialmente de las empresas de hidrocarburos y de las de defensa, creando grandes corporaciones estatales como Rosnano, Rosatom, Rostejnologii y Rosoboroneksport, y aunque los resultados todavía no permite equipararlas a las corporaciones euroatlánticas como Lockheed Martin; Boeing; BAE Systems; Raytheon; General Dynamics o EADS, constituyen uno de los principales sectores rusos de innovación tecnológica y exportación.

Las mejoras financieras y económicas derivadas del conjunto de medidas de política fiscal, financiera, industrial y comercial, acometidas durante la presidencia de Putin han permitido mejorar sensiblemente las condiciones sociales del país. El desempleo se ha reducido a la mitad aunque todavía alcanzaba en el año 2007 al 6,15 de la población activa. Los salarios y las pensiones han aumentado por encima de la inflación logrando recuperar una parte sustancial de la calidad de vida perdida en la década anterior. Estas mejoras sociales han reforzado la legitimidad de las instituciones estatales, especialmente de la Presidencia, lo que ha propiciado la puesta en práctica de una campaña de lucha contra el terrorismo, la corrupción y el crimen organizado que ha mejorado sensiblemente la seguridad del país aunque al precio de aumentar la centralización del poder presidencial en detrimento de las repúblicas y regiones federadas.

En conjunto, la economía y la sociedad rusas se han encontrado en buenas condiciones para enfrentar la crisis internacional desatada en la segunda mitad del año 2008. Evidentemente su impacto en Rusia, como en el resto de las grandes economías, se está dejando sentir especialmente debido a la caída de los precios del petróleo y el impacto de la falta de financiación internacional para consolidar el proceso de reforma bancaria que se había iniciado. Pero todavía subsisten los dos principales obstáculos para el definitivo desarrollo de Rusia: la excesiva burocratización de la economía y la apreciable caída demográfica que ha experimentado entre los años 1990 y 2008 equivalente al 3,8% de la población total.

Tomando en consideración la evolución económica y política de Rusia, se pueden establecer tres escenarios básicos durante la próxima década. Un escenario optimista vinculado a un aumento de los precios del crudo, que inducirá una recuperación del crecimiento económico en un par de años. Un escenario pesimista como consecuencia del mantenimiento de los bajos precios del petróleo y la falta de financiación internacional, lo que provocaría la continuidad del proceso de recesión con los consiguientes efectos sociales y pérdida de legitimación del presidente Medvédev para ser reelegido. Por último, un escenario intermedio basado en una recuperación lenta pero progresiva de los precios de los hidrocarburos, facilitando el incremento de la actividad económica de algunos sectores básicos del país que actuarían de motor del crecimiento para el resto de la economía. En este escenario la reelección del tándem Medvédev-Putin, aunque con un menor apoyo electoral, quedaría garantizada.

En cualquiera de los tres escenarios y considerando la enorme dependencia rusa de sus exportaciones petrolíferas para mantener el crecimiento económico, resultará muy poco probable que las autoridades de Moscú utilicen de un modo amplio y continuado la suspensión de las exportaciones energéticas como un instrumento decisivo de presión respecto de terceros países.

5. Pero donde más se aprecia la voluntad de Moscú de seguir ejerciendo un protagonismo de potencia mundial es en relación con sus Fuerzas Armadas y el programa nuclear tanto civil como militar. En ambas áreas se han realizado

amplias reformas destinadas a modernizar y potenciar la efectividad de las capacidades rusas.

Rusia dispone de la mayor cantidad de material fisionable estimado en 950 toneladas de uranio altamente enriquecido y de 145 toneladas de plutonio de grado militar, de los que alrededor de 355 toneladas de uranio y 55 toneladas de plutonio corresponden a ojivas nucleares operativas (desplegadas o almacenadas). El almacenamiento, el control y la seguridad del material fisionable constituyen elementos esenciales de la seguridad nacional y son responsabilidad del Ministerio de Defensa y de la empresa pública Rosatom, que reciben apoyo financiero y técnico de Estados Unidos a través del Programa Internacional de Protección de los Materiales Nucleares y de Cooperación.

En el uso civil de la energía nuclear Rusia disponía en octubre de 2009 de 31 reactores nucleares ubicados en 10 centrales, supervisados por la empresa Energoatom, aunque está desarrollando un ambicioso programa de reactores y centrales nucleares con el fin de alcanzar un total de 59 nuevos reactores con una capacidad de producción eléctrica equivalente 36.680 MWe/año equivalente al 25-30% del consumo eléctrico total del país en el año 2030.

Por lo que atañe al arsenal nuclear con fines militares el objetivo declarado por las autoridades rusas es mantener una “modernización equilibrada” de los componentes de la *tríada nuclear* (ICBM,s terrestres; submarinos estratégicos con misiles balísticos y Fuerza Aérea Nuclear) heredada de la etapa soviética. En octubre de 2009 las estimaciones sobre el arsenal nuclear militar ruso se situaban en aproximadamente 13.000 cabezas, de ellas, 2.668 serían estratégicas y 2.050 tácticas, estando operativas 4.718 ojivas. El resto, unas 8.300 cabezas, permanecían en reserva o a la espera de ser desmanteladas (a razón de 1.000 ojivas al año).

Por lo que se refiere a las fuerzas estratégicas de misiles, existen 367 ICBM,s (lo que significa una reducción sustancial con respecto a los 453 misiles existentes en 2008), con capacidad para portar 1.248 ojivas, incluyendo 59 misiles R59 R-36MUTTH y R-36M2 (SS-18), 70 misiles UR-100NUTTH (SS-19), 174 misiles móviles terrestres *Topol* (SS-25) y 64 misiles *Topol-M* (SS-27), de ellos, 49 misiles con sistema silo-estacionarios y 15 misiles móviles terrestres (de una sola

ojiva nuclear). Rusia completó el despliegue del *Topol-M* (SS-27) a finales del año 2008. Los planes del Gobierno ruso contemplan disponer de 34 misiles móviles terrestres *Topol-M* para el año 2015, además del nuevo misil de ojiva múltiple RS-24 (una versión del *Topol M* con sistemas que le permitirían atravesar el escudo antimisiles norteamericano) cuyo despliegue estará condicionado a los resultados de las negociaciones START III. También hay que considerar que en la actualidad la flota rusa incluye 13 submarinos estratégicos de cuatro tipos diferentes, dotados con 165 misiles balísticos (SLBM,s) capaces de portar un total de 591 cabezas nucleares.

En resumen, la decisión acerca de la modernización del arsenal nuclear ruso ha estado más motivada en los últimos años por intereses institucionales internos de cada uno de los servicios y por la capacidad (o habilidad) de los militares (con un peso cada vez menor en el proceso de adopción de decisiones relativas a la modernización del arsenal nuclear) y de la industria (con un peso cada vez mayor) a la hora de poner en marcha nuevos proyectos, que por una nueva carrera de armamentos, como muchas veces se ha señalado y, de forma especial, por la decisión de Estados Unidos de desplegar un sistema de defensa antimisiles.

Por lo que atañe a las Fuerzas Armadas, las reformas se iniciaron inmediatamente después de la desmembración de la URSS con la reducción de medio millón de efectivos, la desaparición de los comisariados políticos, el reforzamiento de la organización periférica en detrimento de los órganos centrales y la creación del Consejo de Seguridad Nacional, todo ello unido a una reducción del presupuesto de defensa a la mitad del existente en el año 1988.

Los resultados de la crisis experimentada por las Fuerzas Armadas rusas se pudo apreciar claramente en la primera guerra de Chechenia, a partir del año 1994, lo que provocó la puesta en marcha de una segunda reforma en 1996 que quedó en buena medida reducida en sus objetivos como consecuencia de la crisis financiera del Estado de 1998 y los subsiguientes recortes presupuestarios.

Con la llegada del presidente Putin, la reforma y modernización de las Fuerzas Armadas se convirtió en uno de los objetivos prioritarios de su mandato, lo que se puso de manifiesto con la adopción del Nuevo Concepto de Seguridad Nacional

en marzo de 2000. La reforma iniciada en 2003 con la «Doctrina Ivanov» demostró que a pesar de su retórica, la élite militar rusa todavía cree que es posible una guerra a gran escala con la Organización del Tratado del Atlántico Norte o incluso con China, y que las fuerzas rusas deben estar preparadas para ejecutar todo tipo de operaciones, desde una guerra nuclear a gran escala a misiones de mantenimiento de la paz y de contrainsurgencia.

Por otra parte, la “Visión de la Defensa” del Ministerio de Defensa de la Federación Rusa divide las nuevas misiones que deben cumplir sus Fuerzas Armadas en las siguientes cuatro categorías generales: enfrentarse a las amenazas para la seguridad o los intereses de la Federación Rusa; defender los intereses nacionales, tanto de carácter político como económico; llevar a cabo operaciones militares en tiempo de paz y el empleo de la fuerza militar.

Para abordar los objetivos de la doctrina estratégica rusa, se ha iniciado un amplio programa de modernización del ejército ruso que con su 1.100.000 efectivos y un sistema de recluta obligatoria todavía vigente, ha demostrado sin embargo una limitada operatividad en la reciente guerra de Georgia.

Habida cuenta de que a corto y medio plazo el ejército ruso no va a poder prescindir de los efectivos aportados por el reclutamiento forzoso pero, al mismo tiempo, necesita potenciar la capacidad de proyección de fuerza y la eficacia de sus Fuerzas Armadas, la reforma descansa sobre la creación de unidades de élite profesionales con un adiestramiento avanzado, un armamento moderno y un amplio cuadros de suboficiales experimentado.

También se está realizando un importante aumento del presupuesto de defensa, que ha alcanzó los 32.000 millones de dólares en 2007 (2,9% del PIB) cuadruplicando el gasto de 2001, como respaldo financiero a la amplia modernización de sistemas y plataformas que se está realizando de acuerdo con el Programa de Armamentos del Estado 2007-2015.

Tal vez lo más destacable de la reforma de las Fuerzas Armadas desarrollada durante la presidencia de Putin y continuada por su sucesor es el creciente control de las autoridades políticas civiles sobre los máximos órganos militares. Un control que ha generado importantes resistencias dentro de los mandos

militares y que han obligado a la retirada de oficiales considerados hasta fechas recientes intocables como el primer viceministro y jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas, Yuri Baluyevsky, sustituido en junio de 2008.

Todavía faltan algunos años para que la reestructuración de las Fuerzas Armadas le permitan disponer a los dirigentes rusos de una capacidad y operatividad militar equiparables a la de potencias como el Reino Unido o Francia, pero la voluntad política de alcanzar este objetivo es firme y, sin ninguna duda, ese momento llegará y mientras tanto Rusia seguirá utilizando su arsenal nuclear estratégico como su principal medio militar de disuasión.

6. Finalmente, el estudio de Rusia quedaría incompleto sin una referencia a los cambios experimentados por los servicios de inteligencia, ya que constituyen uno de los elementos fundamentales del *complejo militar-industrial* que ha asumido el gobierno del país desde 1999.

En efecto, la figura de Vladimir Putin personifica el poder alcanzado por los servicios de inteligencia dentro de la Administración del Estado ruso y que ya se constató en la etapa soviética con la llegada de Yuri Andropov a la Secretaría General del Partido Comunista en el año 1982. Durante la etapa de Yeltsin, los miembros del antiguo KGB pasaron a ocupar altos cargos en la Administración presidencial en un proceso que se denominaría de *KGBización* y que explica el ascenso de Putin al frente del Estado.

Tras la desintegración de la URSS, el antiguo KGB experimentó una primera e importante reestructuración, siguiendo un criterio de descentralización orgánica, según el cual las diversas direcciones de la extinta KGB se transformaron en varias agencias de inteligencia: el Servicio Federal de Seguridad (FSB) encargado de la contrainteligencia; el Servicio de Inteligencia Exterior (SVR); la Agencia Federal Gubernamental de Comunicaciones e Inteligencia (FAPSI); la Dirección Principal Presidencial de Programas Especiales (GUSP); la Dirección Principal de seguridad (GUO) y el Servicio de Fronteras.

Naturalmente, la proliferación de agencias de seguridad orgánicamente independientes provocó una importante descoordinación y una notable pérdida

de eficacia que fácilmente se pudo apreciar en la primera guerra de Chechenia y en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

Con la formulación por Putin del Nuevo Concepto de Seguridad Nacional en 2000 y, más tarde, de la nueva doctrina de defensa «Doctrina Ivanov» en 2003, los servicios de inteligencia y seguridad experimentaron una nueva reorganización. La Guardia Fronteriza se convirtió en parte de la FSB, y el FAPSI se dividió entre el FSB y el Servicio Federal de Seguridad. Además de esto, el Ministerio de Interior cayó bajo el control total de la FSB. En lo que se refiere al GRU se convirtió por un tiempo en el principal organismo de inteligencia del mando principal de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) de las Fuerzas Armadas, pero con la creación del Ministerio de Defensa pasó a convertirse en el principal Servicio de Inteligencia Militar de Rusia.

Por otra parte, una de las potencialidades más importantes de los servicios rusos de seguridad e inteligencia lo constituye la amplia red de vínculos que todavía mantiene con las agencias análogas de algunas repúblicas independientes y de países del antiguo Pacto de Varsovia. La colaboración doctrinal, operativa y de formación con muchas de estas agencias de seguridad permanece viva y confiere a los dirigentes de Moscú una influencia nada despreciable sobre los países de la CEI.

Conclusiones generales

Del conjunto de análisis desarrollados por este grupo de investigación se desprende una conclusión general: la Federación Rusa posee las capacidades territoriales, económicas, tecnológicas y militares para intervenir como una potencia mundial y la voluntad política de ejercer ese liderazgo. La prioridad en su proyección internacional es garantizarse la seguridad nacional, el desarrollo económico y la estabilidad política en colaboración con Estados Unidos, Unión Europea, China y otras potencias regionales de acuerdo con una estrategia multipolar y multilateral.

Por ese motivo, cualquier iniciativa unilateral que los dirigentes rusos perciban atentatoria para sus objetivos nacionales será contestada internacionalmente de forma gradual y proporcionada pero sin excluir el uso limitado de la fuerza, lo que ya

se pudo comprobar con las intervenciones militares en Tayikistán (1991-1997), Kosovo (1999) y Georgia (2008).

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. RAFAEL CALDUCH CERVERA *Director del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid*

Coordinador: D. JUAN PABLO ESTRADA MADARIAGA
Capitán de navío de la Armada y profesor del CESEDEN.

Vocales: D. JOSÉ ANTONIO CRUZ MORO *Teniente coronel del Ejército de Tierra y profesor del CESEDEN.* D. ANTONIO SÁNCHEZ ANDRÉS *Catedrático del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia.* D.^a JULIA PULIDO GRAGERA *Profesora de la Cátedra de «Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos» de la Universidad «Rey Juan Carlos» de Madrid.* D. FRANCISCO J. RUIZ GONZÁLEZ *Capitán de corbeta de la Armada, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.* D. VICENTE GARRIDO REBOLLEDO *Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad «Rey Juan Carlos» y director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior.*

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación

ABSTRACT

Two decades after the fall of the Berlin Wall and the collapse of the Soviet Union we begin to clear the two main key open questions about the future of Russia, namely: "Will Russia become the heir of the USSR as global military and political power or will be reduced to the role of regional power?"; "Will Russia's relations with the U.S. and other world powers follow the path of cooperation as it was under Gorbachov or will be once again dominated by political conflicts, diplomatic tensions and military deterrence?"

Answering these questions will be the basis not only of the global strategic scenario for the coming decades but also the opportunity to establish an international political order, that may evolve into an effective multi-polarity based on multilateral cooperation or, conversely, the consolidation of a new strategic environment in which political conflict and a new perception of mutual threat would open the way for a new rearmament and proliferation process whose would end up in a new era of global insecurity.

The research group has addressed the answer to both questions to develop their analysis around the six key dimension areas which are considered of the most importance to understand the foreign and internal policy of Russia and especially its international projection: its relationships with Euro-Atlantic powers (U.S. and EU), relations with the Asian powers and the effects of increasing projection in Latin America, the use of energy resources as the basis of Russian economic development and at the same time, as an instrument of foreign policy, the evolution of its nuclear capabilities, both civilian and military and the reforms in its Armed Forces, and finally, the changes in their intelligence services and their role in controlling both internal political system and in all the decision process on foreign and security policy. These analyses have been preceded by a deep reflection on the pillars that will support the power of Russia in the XXI century.

We must also take into account that the bases of Russian power in the early decades of the last century were: the particular combination of land and people; the

centralized planning- all industry and services were nationalized in the 1930s under Stalin, and Russia has always tended toward central power-, the availability of a strategic nuclear power and the establishment of Russian nationalist ideology. During the presidencies of Putin and Medvedev, Moscow's relations with Washington went from a broad partnership, reflected in supporting the Operation Enduring Freedom in Afghanistan, to an opening strategic and policy confrontation during the intervention in Georgia in August 2008, through the opposition to the Anglo-American war in Iraq in 2003.

But, anyway, it is clear to the Group that Russia will maintain a broad strategic understanding with the United States and the European Union, for both, political reasons and economic interests, with the only previous conditions related to maintaining her safety zone, the so-called "Near Abroad", and being recognized as a world power.

Moscow's policy toward the Asian area is focusing on two priorities: for one hand to maintain a balanced equilibrium between world and regional powers involved in this region as guarantee for its territorial, strategic and economic interests, for the other, to contain the Islamic fundamentalism and jihadi terrorism in the area. The last means to Russia a clear cooperation in resolving the Afghan-Pakistani conflict.

Concerning Latin America, Russia has a priority interest in the field of oil exploration in the Caribbean. Moreover, investments related to the sale of technology and weaponry to countries like Venezuela, Cuba and Brazil are allowing recovering some loss of regional influence in previous decades.

For Russian leaders the oil and gas exports to Europe and China are the fundamental basis of the economic development, and therefore of the social and political stability of the country during the coming decades. What it is most visible is the Moscow's political will to continue to exercise a leading role as a world power based on its military and nuclear program both civilian and military. In both areas there have been extensive reforms to modernize and enhance the effectiveness of Russian capabilities.

With the arrival of President Putin's reform and modernization of the Armed Forces became one of the priorities of his mandate, as evidenced by the adoption of the

New Concept of National Security in March 2000. The reform started in 2003 with the Ivanov doctrine, showed that despite its rhetoric, the Russian military elite still believe it is possible a large-scale war with NATO or China.

With Putin's formulation of the New National Security Concept in 2000 and, later, the new defence doctrine (Ivanov Doctrine) in 2003, the intelligence and security services saw a further reorganization. The Border Guard became part of the FSB, and FAPSI was divided between the FSB and FSO (Federal Security Service). Besides this, the Ministry of Internal affairs came under the control of the FSB. In regard to the GRU, it will continue to be the main military intelligence service in Russia.

Summarizing, the analysis developed by this research group shows an overall conclusion: the Russian Federation has the territorial, economic, technological and military skills to act as a world power, and has the political will to exercise that leadership. Its priority as leading power in the current global scenario is to assure its national security, economic development and political stability in cooperation with the United States, European Union, China and other regional powers, in accordance with a multi polar and multilateral strategy. For that reason, any unilateral initiative that be perceived as a threat by the Russian leaders will be answered in a gradual manner, but does not preclude the limited use of force, what we could check with the military interventions in Tajikistan (1991-1997), in Kosovo (1999) and in Georgia (2008).