



Rusia

en la sociedad internacional

Perspectivas tras el
retorno de Putin

Javier Morales, ed.



Rusia en la sociedad internacional

Perspectivas tras el retorno de Putin

Javier Morales, ed.

Rusia en la sociedad internacional: perspectivas tras el retorno de Putin

Javier Morales, ed.

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma o por ningún medio, electrónico, mecánico, fotocopia, en disco o de otra forma sin el permiso de los autores.

All rights are reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without the permission of the authors.

Las opiniones expresadas son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.

The views expressed are those of the authors, and do not necessarily represent the views of UNISCI.

Traducción del inglés (capítulos 6 y 9): Javier Morales.

© UNISCI, 2012

Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional
Research Unit on International Security and Cooperation

Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es

Website: www.ucm.es/info/unisci

Phone: (+ 34) 91 394 2924

Fax: (+ 34) 91 394 2655

ISBN: 978-84-615-9843-4

Depósito Legal: M-29833-2012

Índice

	Prólogo	
	<i>Antonio Marquina</i>	5
	Introducción	
	<i>Javier Morales</i>	9
1.	La política exterior de Rusia tras las elecciones presidenciales de 2012	
	<i>Manuel de la Cámara</i>	13
2.	Autoritarismo competitivo en Rusia: vertical de poder, fraude electoral e intervención en la oferta y demanda políticas	
	<i>Rubén Ruiz</i>	35
3.	Cultura estratégica y política de seguridad de la Federación Rusa	
	<i>Francisco J. Ruiz</i>	79
4.	Las relaciones EE.UU.-Rusia: un balance de la política de <i>reset</i>	
	<i>Javier Morales</i>	113
5.	Rusia y la UE en el vecindario común: entre la cooperación y la competencia	
	<i>Mercedes Guinea y Victoria Rodríguez</i>	143

6.	La política de Rusia en Oriente Medio ante la “primavera árabe”	171
	<i>Ekaterina Stepanova</i>	
7.	El conflicto de Chechenia: dimensiones internas e internacionales	205
	<i>Francesc Serra</i>	
8.	Rusia en el “Gran Juego” de Asia Central	227
	<i>Antonio Alonso</i>	
9.	Las relaciones ruso-chinas: asociación estratégica ¿y más allá?	269
	<i>Peter Ferdinand</i>	
10.	Rusia y sus relaciones bilaterales con Japón: presas de la disputa territorial	297
	<i>Eric Pardo</i>	
	Conclusiones y perspectivas de futuro	323
	<i>Javier Morales</i>	
	Perfil de los autores	333
	<i>Notes on contributors</i>	337

Prólogo

Antonio Marquina

Este libro sobre Rusia y sus desafíos en política interior y exterior en los próximos años, coordinado por el profesor Javier Morales, especializado en la política exterior y de seguridad de Rusia y miembro *senior* de UNISCI, viene a llenar un hueco en la escasa y poco sólida literatura española sobre la política exterior y de seguridad rusa, tras el ascenso a la jefatura del Estado de Rusia de Vladimir Putin.

Es indudable que Rusia se está recuperando de la postración sufrida tras la disolución de la Unión Soviética y quiere jugar un papel importante a nivel regional y global. Rusia tiene una influencia indiscutible en las cuestiones regionales de Oriente Medio, caso de la guerra civil en Siria, la política de sanciones hacia Irán y su programa nuclear; está volviendo con fuerza al Pacífico, donde la rivalidad y lucha por presencia e influencia en todos los planos, en *soft* y *hard security*, de potencias globales y actores emergentes constituye ya una cuestión de primera importancia en la seguridad y economía global. Rusia pretende además una presencia militar en las cercanías del territorio estadounidense.

El libro se detiene en la política autoritaria de Vladimir Putin en el plano interno para pasar a explicar la cultura estratégica y de seguridad de Rusia, su política exterior tras los resultados de la elección presidencial de 4 de marzo de 2012 y las relaciones y problemas en su territorio; se detiene tanto en la república de Chechenia, como en su complejo y distinto vecindario, dada su vasta extensión territorial y sus relaciones especiales con los antiguos territorios soviéticos de Asia Central, con la Unión Europea —Rusia históricamente es un país europeo—, sus complejas relaciones en Oriente Medio tras el estallido de las revueltas árabes, sus relaciones

con los principales actores estatales de Asia Pacífico, China, Japón y Estados Unidos.

La realidad que dimana de este libro nos permite preguntarnos en primer término sobre la naturaleza del Estado ruso en la actualidad y en los próximos años. Su política interior actual es un factor de debilidad a corto y medio plazo, exigiendo una apertura que permita cohesionar la sociedad y sus gobernantes de una forma más efectiva, dados los desafíos de su composición poblacional. Y la política exterior y de seguridad rusa es propia de una potencia regional con ciertas pretensiones de reconstrucción del poderío global de la era soviética que ya no le permiten ni sus propios vecinos; el ejemplo más significativo es la fragilidad y debilidad de iniciativas lanzadas como la Comunidad Económica Eurasiática y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), ni sus presupuestos militares, aunque estén subiendo, que no le permitirán llegar a una paridad con Estados Unidos si la potencia estadounidense acaba manejando de forma convincente su colosal deuda exterior y presupuestaria.

Esta pretensión viene también coloreada por su necesidad de seguir reflejando unas capacidades que se correspondan con su presencia y retórica en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Otro asunto es la evaluación de sus capacidades y posibilidades futuras. Rusia, con unas grandes potencialidades económicas en función de sus recursos naturales, donde resalta el gas y el petróleo, y su importante sector industrial, donde destaca su industria de defensa, tiene importantes desafíos para su desarrollo y competitividad exterior. Ha de dar un salto tecnológico en su sector industrial, para hacerlo realmente competitivo; ha de hacer fuertes inversiones y reorganizar su sector agrícola, un sector de gran potencialidad; ha de liberalizar más a fondo su economía e integrarla aún más en la economía global; ha de hacer frente a las serias consecuencias de su declive poblacional y a la despoblación de Siberia, al incremento sustancial de su población musulmana y su impacto político y cultural; ha de hacer frente a los costes faraónicos de su modernización militar en un contexto de pretensiones de presencia y capacidad de veto global, que no parece tan sencillo de llevar a efecto de forma sostenida. A ello se une el contexto internacional más diversificado y multipolar y la importancia ya fundamental de Asia y, en los próximos años, del Ártico. Esto induce importantes dilemas a Rusia que

contribuirán a diluir su tradicional obsesión con la ampliación europea de la OTAN; e induce también a su creciente remilitarización y diversificación en su despliegue militar como está ocurriendo en el Pacífico.

Pero esta política, con un énfasis en la disuasión nuclear y en la modernización de sus ingenios nucleares y lanzadores, tiene unos efectos devastadores para la seguridad global. El Tratado de No Proliferación tiene ya fecha de caducidad, no sólo por las pretensiones y realizaciones de Irán, Corea del Norte, Pakistán, Israel o la India, las modernizaciones de los sistemas nucleares y sus lanzadores de los Estados nucleares *de iure*, sin minusvalorar las políticas de modernización de China; sino por las políticas de Estados como Rusia que consideran que las obligaciones del tratado de desarme nuclear en fecha temprana no son un asunto especialmente relevante, dada su fijación en una defensa y disuasión nuclear, sirviendo a sus intereses nacionales tal como los concibe en la actualidad.

A nuestro juicio, tras la lectura de libro, no queda claro que Rusia vea con suficiente claridad las consecuencias para su política exterior y de seguridad de este nuevo escenario internacional, dado también su complejo vecindario; ni siquiera el impacto y consecuencias, incluidas ventanas de oportunidad, que puede producir una Unión Europea más unificada en su núcleo central para sus tradicionales pretensiones de reforma de la seguridad europea; o el papel de China a corto y medio plazo y su creciente competencia económica, política y, en los próximos años, también militar, en espacios de tradicional presencia rusa, que parecen exigir un mayor acercamiento de Rusia a Japón, solventando de una vez por todas el problema de los territorios de las islas Kuriles.

Una aparentemente importante iniciativa como la concertación dentro de los BRICS no parece ser una alternativa consistente y suficiente para Rusia, dejando de lado los enigmas que todos y cada uno de estos países encierran en su evolución. Los casos de China, India y Brasil, cada uno con sus características diferenciadas y en no pocas ocasiones en competición, son especialmente intrigantes, dejando de lado la incógnita que constituye África del Sur.

Tras la lectura de este libro se abren un conjunto de interrogantes. La política de seguridad y defensa de Rusia no es suficientemente

convinciente. Parece que tendría que ser más imaginativa, menos reactiva y menos centrada en imaginarios sobrepasados, como el de la OTAN de los años noventa, una OTAN que ha evolucionado con gran rapidez en diversas direcciones y cuya cohesión y dirección no es ya nada clara, por más que Rusia lo vea de otra forma y haya enfatizado y creado líneas rojas en la ampliación territorial de esta organización y, en la actualidad, en el despliegue de los sistemas antimisil.

La política exterior tiene, a su vez, importantes retos en los países de reducido interés ruso en las últimas décadas, de forma especial en los Estados emergentes, en África, Hispanoamérica y también en el sudeste de Asia.

Concluyo este prólogo señalando que este libro coordinado por el profesor Javier Morales es, sin duda, notablemente instructivo sobre los dilemas que se le abren a Rusia en la actualidad; y señalando que todos esperamos que pronto Javier Morales pueda dirigir o plasmar una nueva obra sobre los asuntos de política exterior y de seguridad de Rusia que incluya, por ejemplo, un serio debate sobre la identidad de Rusia en los próximos años; qué implicaciones tiene esta identidad, incluido el tema religioso; hasta cuándo puede mantener Rusia la gran diversificación y presencia en su actual intensidad; qué alianzas y acercamientos son los que mejor defenderán sus intereses nacionales; cuáles serían las elecciones más ventajosas a realizar; y cómo los Estados de la Unión Europea y también los Estados Unidos pueden facilitar estas operaciones que, a la postre, contribuirán a su propia seguridad.

Introducción

Javier Morales

Rusia ha sido históricamente, y continúa siendo, un objeto de estudio mucho menos extendido entre las universidades y *think tanks* españoles que otras áreas geográficas, como Europa, el Mediterráneo o Iberoamérica. Sin embargo, en la última década se ha producido un claro impulso de la relevancia política y económica de Rusia para España, coincidiendo con el inicio del primer mandato de Putin y la necesidad de contar con análisis especializados sobre sus objetivos en la presidencia. El creciente interés desde ámbitos gubernamentales se ha correspondido con el paralelo desarrollo de los estudios sobre otros países del espacio postsoviético, como las repúblicas de Asia Central, que vienen a cubrir una importante carencia en la producción tanto académica como aplicada (*policy-oriented*) de los expertos españoles en Relaciones Internacionales.

Continuando con anteriores investigaciones sobre la política exterior y de seguridad rusa, UNISCI organizó en marzo de 2012 el seminario “Rusia en la sociedad internacional: perspectivas tras las elecciones presidenciales”, con el fin de realizar una primera valoración de los resultados en las urnas y la nueva etapa abierta tras el retorno de Putin a la jefatura del Estado. Esta actividad contó con un número superior a los ciento cincuenta asistentes entre diplomáticos, militares, académicos, expertos en la materia y muy especialmente estudiantes de grado y postgrado de Relaciones Internacionales o Ciencias Políticas; la mayoría de ellos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, donde se desarrolló el evento.

Este libro reúne una versión revisada y ampliada de las ponencias presentadas en el seminario, junto con algunos capítulos de otros especialistas, que proporcionan en su conjunto una panorámica de los principales desafíos para el papel internacional de Rusia durante la

nueva presidencia de Putin, contextualizándolos también con su situación política y de seguridad en el ámbito interno. La obra comienza con un capítulo introductorio sobre la política exterior rusa del embajador Manuel de la Cámara, uno de los diplomáticos españoles con mejor conocimiento de Rusia, acreditado durante su etapa en Moscú. A continuación, el investigador de la UNED Rubén Ruiz ofrece un análisis crítico sobre la calidad democrática del sistema político ruso y las consecuencias internas de las pasadas elecciones, tema en el que es especialista y que conoce también de primera mano por sus estancias sobre el terreno.

El nexo entre factores internos y política exterior es tratado también por Francisco J. Ruiz, analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, quien describe la evolución de la cultura estratégica rusa y cómo ésta ha condicionado su aproximación a los desafíos de seguridad en los últimos años. El cuarto capítulo, del coordinador del libro, realiza un balance de la “política de *reset*” en las relaciones EE.UU.-Rusia impulsada a partir de la presidencia de Obama, y de sus posibilidades de continuidad. Mercedes Guinea y Victoria Rodríguez, profesora e investigadora de la Universidad Complutense, respectivamente, y especialistas en integración europea, explican los límites y oportunidades de las relaciones eurorusas en el contexto de las políticas de la UE hacia el vecindario compartido por ambas.

La “primavera árabe” y la posición de Moscú hacia el nuevo escenario en Oriente Medio son analizadas por Ekaterina Stepanova, reconocida experta en conflictos y violencia política del Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales (IMEMO) de la Academia de Ciencias rusa. Por su parte, Francesc Serra —profesor de de la Universitat Autònoma de Barcelona— describe los factores internos y externos que han contribuido a la violencia en la república de Chechenia, extendida ya a otras regiones del Cáucaso Norte. El escenario regional en las cinco repúblicas ex-soviéticas de Asia Central y el papel de Rusia dentro del mismo es tratado por Antonio Alonso, profesor de la Universidad CEU San Pablo de Madrid.

La obra se cierra con dos capítulos sobre la distinta aproximación rusa hacia China y Japón en el contexto de su política hacia Asia-Pacífico, cuyos autores son el profesor Peter Ferdinand de la Universidad de Warwick y el investigador de UNISCI Eric Pardo.

Finalmente, un capítulo de conclusiones resume las principales aportaciones del libro y trata de responder a las preguntas planteadas al inicio sobre la previsible evolución de Rusia en la etapa iniciada tras la reelección de Putin.

El coordinador desea agradecer la contribución desinteresada de todos los autores, tanto los que asistieron al seminario anterior como aquellos a los que se ha solicitado un texto especialmente para este volumen; así como la participación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación —por medio de la subdirectora general de Europa Oriental y Asia Central— y la Embajada de la Federación Rusa en España —por medio de su primer consejero responsable de asuntos políticos—, quienes impartieron sendas ponencias en dicho evento.

La Universidad de Oxford, a través del Centro de Estudios Rusos y Eurasiáticos de St. Antony's College, facilitó y apoyó la difusión del seminario, por lo que merece igualmente una mención especial. Por último, hay que destacar que todas estas actividades han sido organizadas en el marco de un proyecto de investigación financiado por el subprograma de Estancias de Movilidad Postdoctoral en Centros Extranjeros, del Ministerio de Educación español.

1. La política exterior de Rusia tras las elecciones presidenciales de 2012

Manuel de la Cámara

Las elecciones presidenciales de 2012 han abierto el cuarto periodo de la era Putin, con el retorno de éste al Kremlin el 7 de mayo de 2012 tras cuatro años de presidencia de Dmitri Medvedev. Una era que, dado que ahora el mandato presidencial es de seis años, puede llegar a ser la más larga de la Rusia contemporánea desde la época de Stalin, superando el periodo de Leonid Brezhnev.

Este cuarto periodo va a ser menos “pacífico” que los anteriores mandatos de Vladímir Putin. El Center for Strategic Research (CSR) de Moscú, en un informe publicado a finales de abril pasado, afirmaba que se va a producir una fuerte caída de la popularidad de un régimen que va a ser incapaz de ganar elecciones sin manipulaciones¹ ni de hacer frente a masivas protestas en las calles —principalmente en Moscú— sin medidas represivas². Estas protestas reflejan el descontento de unas clases medias urbanas —muy particularmente las moscovitas— a las que ya no bastan las medidas de corte populista características de años anteriores. Ahora demandan menos corrupción, mejores prestaciones sociales, infraestructuras más modernas y rechazan la parodia del intercambio de sillas entre Putin y Medvedev.

¹ Center for Strategic Research (2012): *Society and Regime in a Political Crisis*, Moscú, CSR.

² Las manifestaciones del pasado 6 de mayo se saldaron con un número considerable de heridos y más de 700 detenidos, entre ellos los dos principales líderes de las protestas, Alexei Navalny y Sergei Udaltsov. El 6 de junio de 2012, el parlamento aprobó una ley que endurece la represión contra las manifestaciones de protesta con un incremento enorme de las multas a los que participen en las mismas y sobre todo a los organizadores, que pueden llegar hasta los 600.000 rublos, unos 15.000 euros.

El referido estudio señala que las protestas en las calles de Moscú van a continuar porque tienen razones de fondo: corrupción generalizada, descuido de los intereses de los ciudadanos por el gobierno y extremadamente baja calidad de los servicios del Estado. Si cuando Putin estaba antes en la presidencia el control de los medios audiovisuales era clave, ahora éstos han cedido el paso a las redes sociales, en las que los comentarios críticos y las llamadas a la movilización ciudadana tienen gran impacto.

El informe del CSR señala que, en política exterior, el Kremlin probablemente va a adoptar una línea dura con el fin de tratar de mejorar su deteriorada imagen interior. La política exterior se convierte así en contrapeso de la política doméstica. La propaganda oficial advierte de que algunas potencias extranjeras aspiran a apoderarse de los vastos recursos naturales de Rusia. Por eso, se afirma, es preciso incrementar fuertemente el gasto en defensa aunque ello requiera recortes en el gasto social.

1.1. Cuatro periodos en la era Putin

A lo largo de los doce años transcurridos de la era Putin, pueden distinguirse cuatro periodos diferenciados:

- El primero (1999-2004), se caracterizó fundamentalmente por su posición bastante acomodaticia con Occidente y las buenas relaciones entre Putin y el presidente G. W. Bush. Rusia mostró solidaridad con EE.UU. tras los ataques de Al Qaeda contra las Torres Gemelas en Nueva York, entre otras cosas porque veía un paralelismo con los ataques terroristas de la insurgencia chechena.
- En el segundo (2004-2008), se produjo un cambio muy significativo. La economía rusa experimentó un fuerte crecimiento, empujada por el rápido aumento de los precios de los hidrocarburos, lo que aumentó enormemente la popularidad de Putin. Pero Rusia se sentía vulnerable estratégicamente ante el avance de la OTAN hacia sus fronteras, las “revoluciones de colores” en Ucrania, Georgia y Kirguistán y la cesión de bases militares a EE.UU. por algunos países de Asia Central, en el marco de las operaciones norteamericanas en Afganistán. Moscú

se sentía traicionado por Occidente a pesar de que había tendido la mano a Washington tras el 11-S.

En su discurso en la *Wehrkunde* en Múnich en enero de 2007, Vladímir Putin marcó el cambio de rumbo al tachar a Estados Unidos de “potencia agresiva”. El presidente ruso reanudó poco después los desfiles militares de mayo atravesando la plaza Roja de Moscú, que habían sido suprimidos desde el fin de la Unión Soviética, y las fuerzas armadas sacaron a la luz algunos de los costosos programas de armamentos que se estaban desarrollando. Rusia suspendió unilateralmente la aplicación del Tratado FACE sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa.

- En el periodo 2008-2012 con Dmitri Medvedev en el Kremlin — y Putin en la “Casa Blanca”, sede del Gobierno de la Federación de Rusia— se inició una era de un cierto “deshielo” con occidente, especialmente con EE.UU., dentro del llamado *reset* o “reconfiguración” en las relaciones entre las dos antiguas superpotencias rivales. La manifestación más destacada del *reset* fue la conclusión del Nuevo Tratado START³ sobre reducción de armas estratégicas⁴. También se firmó un acuerdo de tránsito de material militar no letal norteamericano con destino a Afganistán. Además, se constituyó una Comisión Conjunta Nacional Rusia-EE.UU. encabezada por los dos presidentes, cuyos coordinadores eran el ministro de Asuntos Exteriores ruso y la secretaria de Estado norteamericana. En el marco del programa lanzado por Medvedev para la modernización, se obtuvo el compromiso de participación de algunas de las principales empresas norteamericanas de alta tecnología, incluyendo su instalación en

³ N. del E.: El “Nuevo START” sustituyó tanto al Tratado de Reducciones Ofensivas Estratégicas (SORT) de 2002 como al Tratado START I, que había expirado en 2009. Existieron también un START II, firmado en 1993 pero que no llegó a entrar en vigor por desacuerdos sobre su ratificación; y conversaciones posteriores para un START III, el cual ni siquiera llegó a firmarse. “U.S.-Russian Nuclear Arms Control Agreements at a Glance”, ACA Factsheet (agosto 2012), en <http://www.armscontrol.org/factsheets/USRussiaNuclearAgreementsMarch2010>.

⁴ El tratado fue firmado en Praga el 8 de abril de 2010 y entró en vigor el 8 de febrero de 2011. La aplicación del Nuevo START está siendo correcta por ambas partes. Funcionan bien los procedimientos de verificación —se efectuaron en el primer año dieciocho inspecciones por cada parte—, los intercambios de datos y las notificaciones.

el nuevo centro tecnológico de Skolkovo, un intento ruso de reproducir el *Silicon Valley* californiano. Moscú no se opuso a la imposición de algunas sanciones a Irán por el Consejo de Seguridad y suspendió la entrega de misiles tierra-aire S-300 a ese país. Las relaciones entre Rusia y Polonia experimentaron una clara mejoría tras la elección de Donald Tusk como presidente de este país.

Putin se mantuvo en este periodo en un cierto segundo plano en política exterior, centrándose sobre todo en el manejo de la economía ante el estallido de la gran crisis económica internacional. No obstante, el entonces primer ministro volvió temporalmente al primer plano con ocasión del breve conflicto bélico entre Rusia y Georgia en agosto de 2008, que culminó con el reconocimiento por Moscú de la independencia de Osetia del Sur y Abjazia.

Algunas iniciativas de Medvedev en política exterior, como la propuesta de concluir un nuevo Tratado sobre Seguridad en Europa o el establecimiento con EEUU y la UE de programas para promover la “modernización” económica de Rusia no han dado hasta ahora el resultado esperado y las relaciones con Occidente se han deteriorado debido principalmente al proyecto norteamericano, avalado por la OTAN, de establecer en Europa una parte de su sistema de defensa contra misiles.

- El cuarto periodo de la “Era Putin” ha comenzado en mayo de 2012, con su retorno a la presidencia de la Federación de Rusia.

1.2. El “Cuarto Periodo Putin” en la política exterior rusa

El espacio postsoviético

La máxima prioridad en política exterior para la Rusia de Putin sigue siendo promover la integración en el espacio postsoviético bajo la hegemonía —podría decirse mejor “bajo la batuta”— de Moscú. El 4 de octubre de 2011, Putin publicó un artículo en *Izvestia* titulado “Nuevo proyecto de integración para Eurasia, un futuro que está naciendo hoy”. En su artículo Putin propugnaba la creación de una “Unión Euroasiática” cuya base sería la creación de un “Espacio Económico Único” partiendo de la Unión Aduanera entre Rusia,

Belarús y Kazajstán y en el marco de la Comunidad Económica Euroasiática (EurAsEC). A ello se uniría más tarde el componente de defensa a través de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC).

Los días 19 y 20 de diciembre de 2011 se celebraron en Moscú cuatro cumbres de jefes de Estado y de Gobierno con ocasión del XX aniversario de la fundación de la CEI: la Cumbre de la CEI propiamente dicha, la de la Unión Aduanera —Rusia, Belarús, Kazajstán—, de la EurAsEC y de la OTSC⁵. En su discurso, el presidente Putin propuso crear, en el marco de la EurAsEC, un espacio económico único con las cuatro libertades: movimientos de personas, bienes, servicios y capitales.

En el ámbito de la OTSC se acordó avanzar en la constitución de una Fuerza de Reacción Rápida para responder a amenazas inmediatas⁶. Se convino además que, en lo sucesivo, el establecimiento de una instalación militar por un tercer país en el territorio de un Estado miembro requerirá el consentimiento de todos los demás⁷.

Pero, aunque Moscú persigue tenazmente estos proyectos, la realidad de esa integración es muy limitada. La CEI apenas tiene utilidad práctica y sólo sirve para que los líderes de los países miembros se reúnan periódicamente. La OTSC no ha logrado convertirse ni en un mecanismo de defensa colectiva ni en un organismo de seguridad colectiva. Durante la revuelta popular que derribó del poder al régimen autoritario de Kurmanbek Bakiyev en 2010, la OTSC no se movilizó para ayudar a restablecer el orden, entre otras cosas porque Moscú hubiera tenido que aportar la mayoría de fuerzas de intervención, lo que hubiera sido costoso y arriesgado. Tampoco es muy probable que, si se llegase a desencadenar un conflicto entre Armenia y Azerbaiyán a consecuencia de Nagorno-Karabaj, la OTSC llegara a intervenir. La OTSC tampoco está llamada

⁵ Organización en la que participan Rusia, Armenia, Belarús, Kazajstán, Kirguistán, Uzbekistán y Tayikistán, acompañados en esta ocasión por los líderes de Osetia del Sur y Abjazia.

⁶ Como podrían ser revueltas populares organizadas a través de las redes sociales.

⁷ Un ejemplo sería la presencia de las fuerzas de EE.UU. en la base de Manás en Kirguistán. Rusia, por su parte, mantiene infraestructuras militares en Armenia, Ucrania, Kirguistán y Belarús.

a jugar un papel relevante en el contexto de la retirada de las fuerzas de la OTAN y de EE.UU. de Afganistán, que se completará en 2014, ni siquiera en los ámbitos de la lucha contra el terrorismo fundamentalista y el narcotráfico.

La Unión Aduanera es una institución muy desequilibrada, en la que solo participan además de Rusia Belarús y Kazajistán. La economía rusa es casi once veces mayor que la de Kazajistán y casi diecisiete veces mayor que la de Belarús⁸. Los únicos otros países que parecen actualmente dispuestos a participar en la UA son el muy pobre y subdesarrollado Kirguistán y el aún más pobre Tayikistán. La sugerencia rusa de establecer una moneda común ha sido rechazada de plano por Kazajistán.

Ningún país miembro de la CEI ha reconocido a los Estados secesionistas de Abjazia y Osetia del Sur. Esos países reconocen los fuertes vínculos económicos, culturales y humanos con Moscú — todos tienen un gran número de nacionales trabajando en Rusia⁹— pero la mayoría de ellos tratan de mantener una “política exterior multivectorial”, desarrollando sus relaciones tanto con Occidente como con el gran vecino chino; que es, en el fondo —junto con los movimientos fundamentalistas islámicos— el gran rival estratégico de Rusia en la región, sobre todo en los países de Asia Central.

La 12ª Cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghai (*Shanghai Cooperation Organization, SCO*)¹⁰, celebrada en Pekín el 5 de junio de 2012, dio una falsa imagen de unidad, con una fuerte oposición a la intervención exterior en otros países —refiriéndose a Siria—, la admisión de Afganistán como observador y la adopción de una serie de iniciativas a realizar durante la presente década. Pero mientras que la SCO sólo sirve a Moscú como caja de resonancia para sus críticas al intervencionismo militar de Occidente y al proyecto de defensa contra misiles de la OTAN, para Pekín constituye un marco

⁸ Según datos del FMI, calculados en Paridad de Poder de Compra, el PIB de Rusia ascendió en 2011 a 2.510,8 miles de millones de dólares, el de Kazajistán a 196,6 y el de Belarús a 134,5.

⁹ Hay unos dos millones de tayikos trabajando en Rusia, un millón de uzbekos y unos 800.000 kirguises.

¹⁰ A la que pertenecen, Rusia, China, Kazajistán, Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán.

multilateral útil para dar cobertura a muchas de sus iniciativas en Asia Central.

China ya es el principal socio comercial de casi todos los países de la región. Además, ha ofrecido créditos por 10.000 millones de dólares bajo los auspicios de la SCO para financiar proyectos de infraestructuras. Pekín hizo una oferta similar en 2009 pero Rusia rechazó aportar financiación e intervino tácitamente para bloquear el desembolso de los créditos. China está ofreciendo 30.000 becas y la formación de mil profesores de chino, lo que constituye un desafío a la tradicional hegemonía cultural rusa en la región. A todo ello se une la inauguración, en diciembre de 2009, del gasoducto Asia Central-China que ha facilitado las exportaciones de gas de Turkmenistán, rompiendo así el monopolio ejercido por Rusia en la comercialización del gas de Asia Central. A este gasoducto se unirá pronto otro que permitirá la exportación de gas desde Uzbekistán y Kazajistán hasta China. Además, Pekín está utilizando los precios más bajos que paga por el gas turkmeno en sus negociaciones sobre el contrato de suministro de gas con Rusia, que se arrastran desde hace más de siete años.

Tampoco en lo que se refiere a la ampliación de la SCO hay coincidencia entre Rusia y China. Esta última se opone fuertemente a dar entrada a otros miembros —ha hecho aprobar una compleja serie de normas para autorizar toda ampliación—, en tanto que Rusia desea que la organización se amplíe —en particular con la entrada de la India— para diluir la influencia de China en la misma y en la región.

Las relaciones entre Rusia y Ucrania —sin duda el país más importante para Moscú dentro del espacio postsoviético— han mejorado mucho desde que llegó Yanukovich a la presidencia en ese país, al tiempo que se enfriaban las relaciones entre Kiev y Bruselas. Yanukovich ha extendido el arrendamiento a Rusia de la base de Sebastopol hasta 2042. En el reciente encuentro entre el primer ministro ucraniano Azarov y Putin, Ucrania ha conseguido que Rusia se comprometa a invertir en el desarrollo conjunto del AN-148 —a pesar de que es rival del *Sujoi Superjet 100*—, en la construcción de dos nuevos reactores en la planta de Jmelnitski y a solucionar el problema del gas: se reducirá el precio del gas ruso en relación con el pactado en el acuerdo de 2009, y Gazprom podrá incrementar su participación en la sociedad propietaria de los gasoductos ucranianos.

Por otra parte, el Partido de las Regiones de Yanukovich está promoviendo la aprobación de una ley que reforzará la educación en ruso y reducirá la importancia del ucraniano en las regiones orientales del país, en donde la mayoría de la población es rusoparlante. La ex-primer ministra Yulia Timoshenko —actualmente en prisión— ha calificado esta ley como “crimen contra Ucrania, la nación, su historia y su gente”.

A pesar de esta aproximación entre Kiev y Moscú, Ucrania sigue sin responder a la invitación rusa para que se una a la Unión Aduanera con Kazajistán y Belarús. Obviamente Kiev quiere mantener todas sus opciones abiertas, incluyendo la conclusión de un amplio acuerdo con la UE, ya negociado y pendiente de firma.

Rusia trata de mantener su posición como figura clave o mediador indispensable en los conflictos prolongados en el espacio postsoviético, como son los de Nagorno-Karabaj —Armenia contra Azerbaiyán— o Transnistria, territorio secesionista en Moldova. Utiliza los criterios que más le convienen en cada caso: se manifiesta en contra del principio de la integridad territorial en Osetia del Sur y Abjazia y defiende la integridad territorial —y el estatus de neutralidad— de Moldova frente al separatismo de Transnistria.

Rusia como gran potencia

Putin pretende en este nuevo periodo en el Kremlin consolidar la recuperación del estatus de Rusia como gran potencia, en un marco de relaciones internacionales en el que ya no hay una sola potencia hegemónica sino varias potencias regionales que tratan de jugar un papel activo en la definición del nuevo orden mundial. El lema de la campaña presidencial de Putin en 2012 ha sido “Una Rusia Fuerte”.

Comenzando por la economía, Putin ha marcado una serie de objetivos de “modernización” extraordinariamente ambiciosos: crear 25 millones de puestos de trabajo altamente productivos de aquí a 2020, incrementar la inversión en al menos un 25% del PIB antes de finales del 2015¹¹, aumentar en ese periodo la productividad de la

¹¹ Durante el primer trimestre de 2012, la economía rusa ha crecido a un ritmo del 4,3%, y en 2011 fue la tercera economía que más creció en el mundo. Sin embargo, en los últimos veintiún meses han salido capitales del país por un

fuerza de trabajo en un 150% en relación con 2011, hacer que Rusia escale puestos en el índice del Banco Mundial de “país más atractivo para hacer negocios” desde el 120º en 2011 al 50º en 2015 y el 20º en 2018, y aumentar la esperanza media de vida en Rusia desde los 70 años en la actualidad hasta los 74 en 2018¹².

Un elemento fundamental en esta política es el programa de modernización de las fuerzas armadas rusas. En un artículo publicado en febrero de 2012 en *Rossiskaya Gazeta*, Vladímir Putin prometió invertir la cantidad de veinte billones de rublos —unos 655.000 millones de dólares— en la modernización del sector de la defensa. Afirmaba que el gasto en defensa no va a hacer quebrar al Estado ruso, como ocurrió con la URSS, sino que actuará como “locomotora” de la economía rusa. Putin pretende realizar una profunda transformación de las fuerzas armadas para convertirlas en un ejército esencialmente profesional. Su programa incluye la renovación de hasta el 70% de los equipos de la Marina, con el suministro de ocho nuevos submarinos nucleares —equipados con nuevos misiles *Bulava*—, cuatro buques portahelicópteros —de los cuales dos han sido encargados a Francia—, quince fragatas y treinta y cinco corbetas. La Fuerza Aérea será reforzada con nuevos aviones de combate SU-34 y SU-35, aviones de transporte MI-26 y helicópteros polivalentes. Naturalmente, el éxito de este ambicioso programa dependerá en gran parte de que se logre reducir la corrupción existente en las fuerzas armadas¹³. El enorme coste de estos programas ha

volumen de 146.000 millones de dólares, prueba de que el retorno de Putin a la presidencia de la Federación no inspira confianza entre los inversores.

¹² Durante el período de Boris Yeltsin, la esperanza media de vida de la población masculina en Rusia cayó por debajo de los sesenta años.

¹³ Además de la corrupción, hay que tener en cuenta los fallos de la industria rusa. El 1 de mayo de 2012 el nuevo y emblemático *Sujoy Superjet* 100 de pasajeros se estrelló en un vuelo de demostración en Indonesia, muriendo los 45 pasajeros, incluyendo el viceministro indonesio de Transportes. El *Superjet*, desarrollado conjuntamente con Italia, era el resultado de cinco años de esfuerzos y muchos miles de millones de rublos para reconstituir la industria aeronáutica civil rusa. Hasta ahora solamente han hecho pedidos de estos aviones la compañía armenia Armavir y Aeroflot. La compañía fabricante del famoso fusil de asalto AK-47, Iz mash, ha suspendido pagos. El ejército ha retirado la versión modernizada del carro T-90, que fue la “estrella” del material presentado por la industria rusa en la *Defexpo 2012* en Nueva Delhi. Las fuerzas armadas rusas han comenzado por primera vez en su historia a adquirir armamento en el extranjero: aviones no

llevado a la dimisión del que fue ministro de Finanzas durante los tres periodos anteriores de Putin, Alexei Kudrin.

Por otra parte, Putin apuesta claramente por los hidrocarburos como la base esencial de la economía rusa y de los ingresos del Estado. Por ello su política en este nuevo periodo presidencial se va a centrar en el mantenimiento de la capacidad de producción y de suministro, sobre todo a los clientes europeos, pero intentando diversificar en lo posible, con exportaciones de petróleo hacia China. En ese marco se inserta el acuerdo alcanzado recientemente con la compañía Exxon para la exploración en las regiones árticas, la continua oposición a los proyectos de gasoductos alternativos a la red rusa y a la normativa de la UE sobre separación de las actividades de transporte y de distribución de gas en el mercado comunitario. En diciembre de 2012 está previsto que se termine el proyecto *Nord Stream* —con una capacidad de 550.000 millones de metros cúbicos por año— y se pretende completar en 2015 el proyecto *South Stream*, con 63.000 millones de metros cúbicos/año. Y también es muy probable que Rosneft acabe adquiriendo el 50% que BP tiene en la compañía petrolífera TNK-BP, la tercera mayor del país, ya que hay signos claros de que la petrolera británica quiere salir de esta *joint venture*¹⁴.

En el ámbito internacional, destaca el empeño ruso en incrementar la concertación con los BRICS en el terreno económico, especialmente en lo que se refiere a la mayor influencia y participación en las instituciones financieras internacionales y el intento de reducir el papel del dólar estadounidense en las transacciones internacionales, especialmente entre los propios BRICS. Hasta ahora los resultados prácticos de esa concertación han sido modestos.

tripulados a Israel, portahelicópteros *Mistral* a Francia y vehículos blindados *Iveco* a Italia.

¹⁴ BP creó esta *joint venture* hace nueve años en colaboración con varios magnates rusos que entraron con sus respectivos grupos empresariales: Alfa, Access y Renova (AAR). La parte accionarial rusa quiere que la compañía invierta en nuevos proyectos fuera de Rusia, pero BP —que ya no controla la dirección de la compañía— prefiere al parecer vender para hacerse con recursos para hacer frente a sus obligaciones y obtener unos beneficios muy sustanciosos en relación con el capital invertido.

Rusia utiliza la base naval de Tartus en Siria como punto de apoyo y reabastecimiento de su flota en el Mediterráneo, y ha sido tradicionalmente el principal suministrador de armamento al régimen sirio. Por ello, Moscú ha venido buscando —y obteniendo— el apoyo de China para bloquear en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) la adopción de sanciones y una posible intervención militar en Siria. El ministro de Asuntos Exteriores Lavrov ha retado a Occidente a que aclare si lo que pretende es una acción humanitaria o simplemente un cambio de régimen como se provocó en Libia en 2011. Según el ministro, algunos miembros del CSNU pretenden la caída del régimen de Bashar el Assad —es decir, intervenir en los asuntos internos de un país soberano— utilizando razones espurias como ocurrió en Irak —supuesto desarrollo de armas de destrucción masiva por el régimen de Saddam Hussein— o yendo mucho más allá de lo establecido en el mandato de las Naciones Unidas —protección de la población civil—, como pasó en Libia.

El *impasse* entre el gobierno sirio y los grupos de oposición ha permitido a Moscú mantener esa posición, aunque la creciente violencia por parte del régimen contra la población civil, con muchas bajas que incluyen mujeres y niños, hace que la posición de Moscú sea cada vez menos sostenible. Recientemente Lavrov ha negado que Moscú esté intentando sostener a toda costa al régimen de Assad. Pero los rusos temen que la situación derive en una guerra civil que sea aprovechada por los extremistas de Al Qaeda, y la salida de Assad y la caída de su régimen supondrían la pérdida por Moscú de uno de sus principales amigos y clientes en la región, con la consiguiente pérdida de influencia. Por eso han propuesto la celebración en Moscú de una conferencia internacional sobre Siria e incluso parece que están preparando fuerzas para una posible operación de mantenimiento de la paz en ese país¹⁵.

Con respecto a Irán, recientemente el secretario del Consejo de Seguridad de Rusia, Nikolai Patrushev, ha declarado que Rusia está en contra del desarrollo por Teherán de armas nucleares y exige el cumplimiento de las obligaciones bajo el régimen de no proliferación, pero también se opone a cualquier tipo de ataque armado contra ese

¹⁵ Se trata de la 76ª Brigada Paracaidista con base en Pskov, que ya intervino en Kosovo, Chechenia y Georgia, y de la Brigada Combinada nº 15 con base en Samara.

país. La solución sigue pasando, según Moscú, por la negociación por la vía ya establecida —conversaciones 5+1—, una mayor flexibilidad por ambas partes y la suspensión de enriquecimiento de uranio seguida del levantamiento de las sanciones. Rusia no ha visto con buenos ojos una reciente gira de la secretaria de Estado Clinton por los países del Cáucaso —Armenia, Georgia y Azerbaiyán—, supuestamente relacionada con el problema nuclear iraní. Pero las negociaciones con Irán no progresan y los expertos consideran que el país dispone ya de suficiente cantidad de uranio enriquecido para fabricar unas cinco cabezas nucleares si quisiera hacerlo, por lo que Moscú tendrá que afrontar nuevas presiones para que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas apruebe sanciones más duras contra el régimen iraní.

La relación con Pekín es un elemento importante de la política exterior rusa en el cuarto período Putin. Rusia y China unen fuerzas para contrarrestar el aumento de la presencia naval de EE.UU. en el Pacífico. Coincidiendo con el anuncio por el secretario norteamericano de Defensa, Leon Panetta, de que EE.UU. va a incrementar su actividad naval en el Pacífico como parte de la llamada *Asia Rebalancing Initiative*, Rusia y China efectuaron maniobras navales en el mar Amarillo, como muestra de su disposición a contrarrestar aquella¹⁶. Putin aseguró que los dos países comparten los mismos objetivos estratégicos en el Pacífico y que estas eran solo las primeras de una serie de maniobras navales que se efectuarán de ahora en adelante.

Durante su visita a Pekín a principios de junio de 2012, Putin aseguró que las relaciones con China son realmente estratégicas para Rusia y que esperaba que el comercio bilateral alcanzase en 2015 los 100.000 millones de dólares. China se ha convertido en un ávido comprador de materias primas rusas —excepto gas, ya que persiste el desacuerdo sobre precios— y en un importante suministrador de maquinaria y bienes de equipo y de consumo para Rusia. También es un importante inversor en proyectos de infraestructura y en agricultura. China suele seguir la línea marcada por Moscú en el CSNU y espera apoyo de Rusia en los temas que tienen especial

¹⁶ Rusia aportó cuatro buques de guerra, y China dieciséis y dos submarinos. Las maniobras duraron seis días y se centraron en lucha antisubmarina y operaciones de búsqueda y rescate.

relevancia para ella, especialmente en Asia. Ambos ven la utilidad de esta relación a la hora de enfrentarse a Occidente, especialmente a EE.UU., tanto en el Consejo de Seguridad como en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la defensa del principio de no injerencia en los asuntos internos.

Moscú busca además tranquilidad en su vastísima frontera oriental¹⁷ y Pekín por su parte desea evitar un conflicto con Moscú como consecuencia de su creciente presencia e influencia en Asia Central. Pero algunos analistas ven aquí más un “matrimonio de conveniencia” que en una relación realmente estrecha.

Relaciones con Estados Unidos y la OTAN

Con Putin de nuevo en el Kremlin, las relaciones entre Rusia y Occidente, especialmente con EE.UU. y la OTAN, van a ser más tensas y menos cordiales que durante la etapa Medvedev. El proyecto norteamericano, asumido por la OTAN¹⁸ en la Cumbre de Lisboa de 2010, de despliegue en Europa de parte de su sistema de defensa contra misiles (*European Phased Adaptive Approach*, EPAA) es actualmente el motivo principal de esa tensión.

En Lisboa, los aliados acordaron dotarse de un sistema de defensa contra misiles pero ofrecieron a Rusia unirse a este proyecto. Proponían a Moscú que asociase su defensa antimisil con la aliada, intercambiando datos y coordinando operaciones. Pero al mismo tiempo insistieron en que se trataba de dos sistemas independientes, que eventualmente podrían coordinarse entre sí pero sin derecho de veto o *droit de regard* ruso.

Washington, por su parte, se mostraba dispuesto a dar garantías verbales y escritas a Rusia pero no a firmar un acuerdo jurídicamente vinculante como demandaban los rusos. Según EE.UU., el EPAA no tiene ni la capacidad técnica, ni el número suficiente de interceptores,

¹⁷ En tanto que la población rusa en Siberia apenas supera los seis millones, del otro lado de la frontera la población supera los 120 millones.

¹⁸ *NATO's Ballistic Missile Defense Capability* (NBMD). Hay que recordar que la base naval de Rota va a albergar una parte de este sistema de defensa contra misiles.

ni la localización geográfica adecuada para contrarrestar la capacidad de la fuerza nuclear estratégica rusa.

Pero Moscú no se ha dado por satisfecho con estas propuestas y declaraciones. El 23 de noviembre de 2011, el entonces presidente ruso Medvedev anunció cinco “contramedidas” al previsto despliegue EPAA. Estas medidas serían las siguientes:

- Puesta de la estación de radar de alerta temprana de Kalinigrado en situación de combate.
- Reforzamiento de la protección de las armas nucleares estratégicas rusas.
- Equipamiento de los nuevos misiles balísticos estratégicos con sistemas avanzados de penetración de las defensas contra misiles y dotación de nuevas cabezas con alta efectividad.
- Despliegue de sistemas de armas ofensivas avanzadas en los territorios occidental y meridional de la Federación de Rusia y despliegue de misiles *Iskander* en Kaliningrado.
- Posible retirada del Nuevo Tratado START si se ignoraban la inquietudes rusas sobre el “nexo intrínseco” entre armas ofensivas y defensivas.

Rusia insiste en su propuesta de Lisboa: desarrollo de un sistema de defensa contra misiles conjunto con la OTAN, en el que cada parte sería responsable de la defensa de un sector específico.

En la Cumbre de la Alianza celebrada en Chicago los días 20 y 21 de mayo de 2012 se reiteró de nuevo la importancia de la relación estratégica con Rusia, en el décimo aniversario de la creación del Consejo OTAN-Rusia, pero no se produjo ningún avance en el espinoso problema de la defensa antimisiles. De hecho, en la Declaración sobre Capacidades de Defensa, se ponía en marcha una capacidad provisional “como paso inicial para establecer un sistema de defensa contra misiles de la OTAN”.

La declaración de la Cumbre de Chicago ha hecho sonar además otras alarmas en Moscú. Por un lado se ha vuelto a reiterar el principio de “puertas abiertas” de la Alianza, dando de nuevo pie a una posible incorporación futura de Georgia a la Alianza. Los rusos pensaban,

como ha señalado Hall Gardner¹⁹ que la breve guerra de agosto de 2008 desanimaría a Tiflis y a los aliados de insistir en una posible adhesión de Georgia a la OTAN, sobre la que se había pronunciado de forma positiva la cumbre aliada de Bucarest de abril de 2008. Por otro, en Chicago se avanza en el proyecto de despliegue de la defensa antimisiles y países como Holanda, Alemania, Francia, España, Turquía, Rumanía y Polonia han aceptado que se coloquen instalaciones de la defensa antimisiles en su territorio. Finalmente, el Congreso de EE.UU. presiona a la Administración para que proceda a la modernización de sus armas nucleares estratégicas y tácticas como condición para aceptar el Nuevo Tratado START.

El jefe del Estado Mayor General ruso, Nikolai Makarov, ha declarado que Rusia podría desencadenar un ataque preventivo contra las instalaciones de la defensa antimisiles si éstas se despliegan cerca de las fronteras rusas. Estas declaraciones “tremendistas” tienen claramente el objetivo político de producir reacciones negativas hacia el proyecto en las opiniones públicas de los países en los que la defensa antimisiles va a ser desplegada.

Como ha señalado Fyodor Lukyanov, director de la revista *Russia in Global Affairs*²⁰, toda esta “pólvora dialéctica” responde a una realidad sólo virtual. No es posible ni concebible hoy un conflicto armado entre Rusia y la OTAN. Pero la realidad percibida desde Moscú es que la Alianza sigue teniendo proyectos de ampliación —ahora a los Balcanes y Georgia— y el proyecto de despliegue de la defensa contra misiles en Europa avanza, a pesar de que su justificación práctica es sumamente débil. Irán no posee misiles de largo alcance para atacar Europa y además no se percibe por qué decidiría hacerlo cuando tiene otras áreas más cercanas —Israel, Arabia Saudita— de las que preocuparse. El sistema de defensa antimisiles es costoso, técnicamente complejo y políticamente controvertido. Washington asegura que el sistema, en su primera fase, no puede hacer frente al arsenal táctico o estratégico ruso y solo

¹⁹ Artículo de Hall Gardner, catedrático y director del Departamento de Relaciones Internacionales de la American University en París: “Averting a New NATO-Russian Arms Race”, *Open Democracy*, 28 de mayo de 2012, en <http://www.opendemocracy.net>.

²⁰ Lukyanov, Fyodor: “Fears and Threats in the Realm of Fantasy”, *Open Democracy*, 30 de mayo de 2012, en <http://www.opendemocracy.net>.

podría hacerlo en una cuarta fase, que está muy lejos y no hay garantía de que llegue a ser técnicamente factible. Lukyanov concluye que todo esto está muy bien, pero si hay alguna posibilidad de que se llegue a esa cuarta fase, es natural que los generales rusos se preocupen.

El encargado de negocios de Rusia ante la OTAN, Nikolai Korchunov, ha recordado que existe un vínculo intrínseco entre las armas estratégicas ofensivas y defensivas. El proyecto de defensa antimisiles puede poner en riesgo el equilibrio estratégico tal como lo ve Moscú. Insiste en que incluso el despliegue limitado concebido para la primera fase es una amenaza para Rusia: la base BMD en Polonia, que albergará los interceptores SM-3, se encuentra situada a menos de cien kilómetros de la frontera con Kaliningrado. En cuanto al radar AN/TPY-2 que se instalará en Turquía, puede potencialmente controlar todo el Cáucaso, parte de Asia Central y de la Rusia meridional. Recuerda Korchunov que Moscú quiere establecer un sistema BMD con un mando conjunto o, al menos, un sistema bien controlado y limitado, con garantías jurídicamente vinculantes. Si realmente no hay segundas intenciones con respecto a Rusia, dice, entonces no se entiende por qué la OTAN se niega a suscribir ese documento²¹.

Todo lo anterior está envenenando la atmósfera entre Rusia y Occidente y crea tensiones que se manifiestan de muchas formas. Recientemente el embajador de EE.UU. en Moscú, Michael McFaul —precisamente el supuesto “cerebro” que concibió la política del *reset* cuando trabajaba en el Consejo de Seguridad Nacional—, ha recibido críticas muy duras por unos comentarios hechos en un conferencia que pronunció en la Escuela Superior de Economía de Moscú señalando que Rusia había “comprado” en 2009 al entonces gobierno de Kirguistán para que éste ordenase el cierre de la base que EE.UU. utilizaba desde 2001 en Manás, en el marco de las operaciones en Afganistán. Varios medios rusos atacaron a McFaul afirmando que había sido enviado a Moscú para “fomentar una revolución”.

Otro hecho negativo en las relaciones Rusia-EE.UU. han sido la introducción en el Congreso norteamericano del proyecto de ley

²¹ Korchunov, Nikolai: “You Say Defense, We See Threat”, *The New York Times*, 6 de junio de 2012.

denominado *Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act*, que prevé el establecimiento de sanciones —en forma de prohibición de concesión de visado o bloqueo de activos— contra aquellas personas que sean encontradas culpables de “graves violaciones de los derechos humanos”²². Algunos senadores como John Kerry, John McCain o Benjamin Cardin han vinculado este asunto con la derogación de la Enmienda Jackson-Vanik, requisito éste indispensable para que EE.UU. pueda establecer Relaciones Comerciales Normales Permanentes y aplicar las reglas de la OMC a Rusia cuando este país ingrese en esta organización a partir del 1 de julio de 2012.

La Administración norteamericana trata de impedir que prosperen estas iniciativas y se esfuerza en mejorar el clima de las relaciones con Moscú. Rusia va a tener para EE.UU. y sus aliados una grandísima importancia estratégica en los próximos dos años, como consecuencia de la difícil y costosa retirada de las fuerzas aliadas de Afganistán, que debe estar completada a finales de 2014. Se trata de una operación logística de extraordinaria magnitud y complejidad, con fuertes connotaciones políticas porque la ruta del sur, a través de Pakistán, parece estar cerrada²³. La OTAN ya está concluyendo acuerdos con algunos países de Asia Central —Tayikistán, Kirguistán, Kazajistán y Uzbekistán— para que autoricen el tránsito por sus territorios, pero también tendrá que hacerlo con Rusia, ya que el acuerdo de tránsito de 2009 no incluye armamento.

Antes del inicio del tercer mandato presidencial de Putin en 2012, éste y Obama se han encontrado sólo una vez, en Moscú en

²² Es decir, que va mas allá del caso particular de quienes fueron supuestamente responsables de la muerte en una prisión de Moscú de este abogado, que se atrevió a denunciar un cohecho masivo por parte de elementos influyentes del régimen ruso. Hace algunos meses el Ejecutivo aprobó una lista de unas 60 personas supuestamente vinculadas con la muerte del abogado a quienes se prohíbe la entrada en EE.UU. Se trata más bien de una medida “preventiva” frente a una posición del Congreso excesivamente dura que puede producir graves daños en las relaciones con Rusia.

²³ *N. del E.*: Tras siete meses de cierre, Pakistán reabrió esta ruta en julio de 2012, después de recibir las disculpas de EE.UU. por la muerte de veinticuatro de sus soldados en la frontera con Afganistán. Sin embargo, este incidente demostró la vulnerabilidad de la cooperación entre ambos países. “Pakistan to Reopen Supply Lines to NATO Afghan Forces”, *BBC News*, 3 de julio de 2012, en <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-18691691>.

2009 cuando Putin era primer ministro. En aquel encuentro Putin fue muy duro, criticando la tendencia de EE.UU. a interferir en los asuntos internos de otros países —las “revoluciones de colores”—, su ayuda al presidente Saakashvili en Georgia y la defensa contra misiles. Ahora se vuelven a encontrar, con Putin de nuevo en el Kremlin y Obama a punto de iniciar el difícil proceso para su reelección. El presidente norteamericano desearía preservar la buena relación personal alcanzada con Medvedev y lograr la colaboración rusa en temas muy difíciles e importantes de la agenda internacional: Siria, Irán o la complicada y peligrosa retirada de Afganistán. En el caso de Siria, Moscú teme perder protagonismo si se pliega a las peticiones occidentales. En cuanto a Irán, las posiciones de Washington y Moscú están más próximas porque ambos quieren evitar a toda costa un ataque israelí, y los rusos están irritados con Teherán porque piensan que les han engañado y manipulado multitud de veces.

Ahora la situación es muy distinta de cuando se inició la política de “reconfiguración” o *reset*. Ha vuelto Putin al Kremlin, con un talante muy distinto al de Medvedev y con una situación interna delicada. EE.UU. se va a encontrar frente a un interlocutor mucho más áspero y difícil.

Rusia y la UE

La relación entre Rusia y la UE es muy importante para ambos, ya que existe una enorme dependencia mutua. El volumen de comercio alcanza los 300.000 millones de euros. El 70% de la inversión extranjera en Rusia procede de la UE. Rusia suministra el 42% del gas, el 33% del petróleo y el 25% del carbón que consume la UE. Cinco Estados miembros tienen frontera común con Rusia.

A Rusia le interesan fundamentalmente tres cosas de la UE: visados, tecnología y energía.

- *Visados*: Más de 300.000 ciudadanos rusos residen en Alemania y otros cientos de miles en otros países de la UE. Los rusos viajan continuamente a Europa, poseen segundas residencias allí y un número creciente de estudiantes rusos cursan sus estudios en universidades europeas. Los rusos quieren que se suprima el

requisito del visado para los viajes de estancia inferior a noventa días al área Schengen.

- *Tecnología*: En la Cumbre de Estocolmo de diciembre de 2009 se acordó lanzar la llamada “Asociación para la Modernización” (*Partnership for Modernization*), una iniciativa cuyo objetivo es contribuir a la reestructuración del aparato productivo ruso para hacerlo menos dependiente de los hidrocarburos y más competitivo. La parte rusa busca sobre todo transferencia de tecnología, en tanto que la UE considera que la modernización de la economía rusa requiere sobre todo una mayor seguridad jurídica, más garantías legales y la adopción de normas y estándares reconocidos internacionalmente.
- *Energía*: El sector hidrocarburos representa el 20% del PIB, el 40% de los ingresos por exportaciones y genera el 50% de los recursos del estado ruso. Rusia exporta a la UE entre 145.000 y 150.000 millones de metros cúbicos de gas al año, de los cuales unos 30-32.000 millones proceden de los países de Asia Central.

Rusia trata de controlar todo el proceso de suministro de gas a la UE: producción, transporte y comercialización. A finales de 2012 llegará a su plena capacidad —55.000 millones de metros cúbicos— el gasoducto *Nord Stream*, que une la terminal de Vyborg con la de Lumin en Alemania. Participan en el proyecto Gazprom (50%), Eon (25%) y Wintershall (25%), si bien más recientemente se han unido la holandesa Gasunie y la francesa Gaz de France Suez. En 2015 debería iniciar su funcionamiento el gasoducto *South Stream*, que unirá la terminal rusa en Novorossisk con las costas búlgaras en el mar Negro y de ahí hasta Italia atravesando Austria. Participan en el mismo Gazprom, la italiana ENI y la francesa EDF, habiéndose unido al proyecto 8 países²⁴.

South Stream está pensado para contrarrestar el proyecto europeo *Nabucco* de construcción de un gasoducto que lleve gas desde el mar Caspio hasta Austria, pasando por Turquía. El Consejo de la UE ha dado un mandato a la Comisión Europea para que negocie un acuerdo con Turkmenistán y Azerbaiyán para la construcción de uno o varios

²⁴ Estos son: Austria, Eslovenia, Croacia, Serbia, Bulgaria, Hungría, Grecia y Eslovaquia.

gasoductos bajo el Caspio. En octubre de 2011 el presidente de la Comisión Barroso y el comisario de Energía Oettinger viajaron a Bakú y Ashgabad para tratar de asegurar un compromiso de suministro de gas, y la Comisión ha enviado a Azerbaiyán una propuesta formal para el suministro a *Nabucco* de gas procedente del yacimiento Shah Deniz. El contrato entraría en vigor en 2018, fecha prevista de entrada en servicio de *Nabucco*. Rusia se opone a la construcción de gasoductos bajo el mar Caspio calificándola de injerencia en los asuntos de los cinco países ribereños de ese mar que carece de estatuto jurídico.

La Comisión Europea trata de contrarrestar las tendencias monopolísticas de Gazprom y la excesiva dependencia de Rusia. Para ello ha elaborado un Reglamento —el “Tercer Paquete Legislativo sobre Energía”— que establece la separación de las actividades de transporte y distribución de energía y la imposición de sanciones por abuso de posición dominante en el mercado, es decir, imposición de cláusulas sobre precios y prohibición de reventa de gas. Para Moscú, estas normas “anti-Gazprom” constituyen una expropiación forzosa encubierta. La Comisión señala que las reglas se aplican por igual a los operadores comunitarios y a los extranjeros, por lo que no existe discriminación alguna.

La Cumbre Rusia-UE celebrada el pasado 4 de junio de 2012 en San Petersburgo finalizó con bastantes desacuerdos en asuntos como la situación en Siria, la supresión del requisito del visado o la negociación de un nuevo acuerdo que sustituya al *Partnership and Cooperation Agreement* (PCA) de 1997. La UE trata de avanzar en una negociación que se arrastra desde hace cuatro años y cuyo objetivo principal, para la parte europea, es la conclusión de un acuerdo que incluya una amplia liberalización en los intercambios de bienes y servicios. La próxima entrada de la Federación de Rusia en la OMC —el 1 de julio de 2012, tras dieciocho años de discusiones— permitiría acelerar las negociaciones; pero parece claro que Putin no está muy interesado, porque en la cumbre exigió que las negociaciones incluyan a sus socios en la Unión Aduanera —Belarús y Kazajstán—, lo que es inaceptable para la UE porque ninguno de ellos es miembro de la OMC, y además las relaciones con el régimen de Lukashenko están bajo mínimos por la represión que el régimen ejerce sobre los representantes de la oposición política en ese país. El propio Durão

Barroso manifestó que la UE no busca nuevas concesiones arancelarias de Rusia más allá de las que deba hacer al entrar en la OMC, y que prefiere que la negociación se centre en asuntos como energía o inversiones.

Rusia está preocupada por la grave crisis por la que atraviesa la zona euro, no solo porque Europa es su principal mercado, sino porque un 40% de las reservas de divisas de Rusia está colocado en la divisa europea. En San Petersburgo, Putin expresó su confianza en que las actuales dificultades se van a superar.

Conclusión

No es de esperar que este cuarto período de Putin traiga muchas sorpresas. En realidad, desde 1999 Putin ha sido quien ha marcado las líneas de la política interior y exterior, y los cuatro años de presidencia de Medvedev no trajeron consigo un cambio sustancial.

Los intentos de Medvedev de movilizar a los ciudadanos en un esfuerzo de modernización económica, tecnológica e institucional apenas dieron fruto; lo que ha producido una gran decepción no solo en Occidente sino, sobre todo, en las crecientemente sofisticadas clases medias urbanas, singularmente las de Moscú. De esa decepción nacen los actuales movimientos de protesta en la capital que, si bien no es probable que pongan en peligro al régimen, sí demuestran a Putin y al partido oficialista Rusia Unida que las políticas y los gestos populistas ya no convencen a la opinión pública y que sería conveniente una regeneración política. Es poco probable que esto llegue a producirse.

En cambio, en política exterior la ciudadanía rusa sí que respalda los planteamientos de Putin de dura defensa de los intereses nacionales y de actitud crítica hacia Occidente. La continuidad al frente de la diplomacia rusa de Sergei Lavrov, persona que goza de la plena confianza de Putin, es una buena muestra de que pocos cambios se deben esperar en la política exterior de ese país. Pero la importancia de Rusia como actor internacional, su pertenencia al CSNU como miembro permanente con derecho a veto, su papel destacado como suministrador energético y cliente de Europa, su influencia en el Cáucaso y Asia Central, su proximidad a Afganistán —en el marco de

la retirada de las fuerzas aliadas antes de finales de 2014— y su importante relación con China indican que EE.UU. y Europa tendrán que esforzarse en buscar vías de entendimiento con Moscú, por más que la figura de Putin no sea especialmente popular en Occidente ni sea fácil llegar a acuerdos con él.

2. **Autoritarismo competitivo en Rusia: vertical de poder, fraude electoral e intervención en la oferta y demanda políticas**

Rubén Ruiz

Introducción

El periodo que integran el último trimestre de 2011 y el primero de 2012 figura entre los más *calientes*, en lo que a política interna se refiere, de la historia reciente de Rusia. Dicho periodo, vertebrado por dos procesos electorales —las elecciones parlamentarias de diciembre de 2011 y las presidenciales de marzo de 2012—, quedó en realidad inaugurado el 22 de septiembre de 2011 con el anuncio por parte de Vladimir Putin de que los últimos cuatro años habían sido un interludio, y no una coda, en su paso por la presidencia de Rusia. A las elecciones parlamentarias les siguieron acusaciones de fraude electoral y, a diferencia de otras ocasiones, éstas activaron movilizaciones masivas que en términos de participación y desafío al gobierno no tienen precedente en el periodo postsoviético. A pesar de esta movilización que llegó a congregarse a más cien mil manifestantes y de su reedición tras las elecciones presidenciales, Putin retomó el cargo tras obtener oficialmente la victoria electoral en primera ronda con el 63,60% de los votos.

El análisis de estos acontecimientos suscitó posiciones encontradas. En primer lugar figuran quienes interpretan que debido a la suficiencia porcentual de la victoria de Putin el fraude electoral, de existir, no habría afectado al resultado final y por tanto, no resta legitimidad a su presidencia. Esta corriente de opinión se apoya también en la presencia de alternativas electorales a Putin y el partido oficialista, Rusia Unida, para destacar el pluralismo de un sistema

político que, si bien mancillado ocasionalmente por pulsiones autoritarias habituales en las jóvenes democracias, discuten por completo las tesis de quienes identifican en Rusia un régimen dictatorial. Entre los defensores de estos postulados hay quien advierte además que, vistas las alternativas a disposición del electorado ruso, Putin y Rusia Unida son cuando menos un mal menor. En el otro extremo se sitúa una versión que no duda del carácter autoritario del régimen ruso, se congratula del despertar político de la ciudadanía rusa y del amanecer de una generación de políticos opositores comprometidos con acometer, por fin, la transición a la democracia. Los más optimistas se atrevieron a pronosticar una nueva “revolución de color” al rebufo de la primavera árabe.

Por supuesto, no han faltado exámenes equidistantes a estas posturas, máxime en los círculos académicos, pero estos no coparon los principales espacios en los medios de comunicación. A buen seguro, la inmediatez y síntesis exigidas por los titulares mediáticos coadyuvaron a enfatizar perspectivas que operan bajo una estrecha profundidad de campo, omitiendo aquello que trasciende al contexto electoral inmediato y por tanto se halla fuera de foco. Las consecuencias de este *modus operandi* son mayores cuando se analiza un sistema político que no es ni una dictadura plena ni una democracia liberal¹, y además está caracterizado por su informalidad institucional². Con la convicción de que una explicación equilibrada del contexto presente demanda una mayor atención a la construcción del régimen político ruso postsoviético, los objetivos principales de este capítulo son dos. En primer lugar, profundizar en el debate sobre la naturaleza del régimen político ruso y su dinámica de cambio o consolidación, y en segundo lugar, analizar el doble contexto electoral mencionado; considerando mecanismos que, se entiende, constituyen una constante en la estrategia de consolidación de un autoritarismo competitivo en Rusia: aplicación desigual de las reglas del juego, la falta de transparencia de los procesos electorales y la intervención en

¹ Sakwa, Richard (2011): *The Crisis of Russian Democracy: The Dual State, Factionalism, and the Medvedev Succession*, Cambridge, Cambridge University Press.

² Kononenko, V. y Moshes, A. (2011): *Russia as a Network State: What Works in Russia When State Institutions Do Not?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan / Finnish Institute of International Affairs.

la configuración de la demanda y oferta políticas a fin de neutralizar la gestación de una oposición viable.

2.1. Autoritarismo competitivo: naturaleza y aplicación al caso ruso

A veinte años de la desintegración de la URSS, el balance de la transición en el espacio postsoviético ofrece como resultado la consolidación de la democracia liberal en únicamente tres de las quince repúblicas: Lituania, Letonia y Estonia. El régimen soviético ha sido sustituido mayoritariamente por nuevos autoritarismos o regímenes que combinan instituciones de la democracia liberal con instituciones y/o desempeños autoritarios, conocidos inicialmente como *regímenes híbridos*³. Las primeras definiciones de este tipo de régimen, influidas por el llamado “paradigma de la transición”⁴, combinaban elecciones y un débil Estado de Derecho: “democracia electoral”⁵, “democracias iliberales”⁶, “democracia dirigida”⁷. Como señaló Linz⁸ estas conceptualizaciones erraron al incluir la palabra “democracia” en la denominación de regímenes que abiertamente no lo eran. Nuevos conceptos enfatizaron la vocación autoritaria precisando la existencia de mecanismos competitivos y/o de

³ Karl, T.: “The Hybrid Regimes of Central America”, *Journal of Democracy*, vol. 6, n° 3 (1995), pp. 72-87.

⁴ Carothers, T.: “The End of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 1 (2002), pp. 5-21.

⁵ Diamond, L. (1999): *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

⁶ Zakaria, F.: “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, vol. 76, n° 6 (1997), pp. 22-41.

⁷ Colton, T. y McFaul, M. (2003): *Popular Choice and Managed Democracy: The Russian Elections of 1999 and 2000*, Washington, Brookings Institution Press.

⁸ Linz, J. (2000): *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Rienner, p. 34. .

liberalización: “autoritarismo electoral”⁹, “semi-autoritarismo”¹⁰, hasta el más aceptado hoy de “autoritarismo competitivo”¹¹.

Según Levitsky y Way, el autoritarismo competitivo se distingue del autoritarismo en la existencia de mecanismos constitucionales para competir por el poder ejecutivo¹². Por el contrario, lo que distingue a estos regímenes de las democracias liberales es la violación de al menos uno de los tres siguientes atributos de la democracia: (1) elecciones libres, (2) amplia protección de las libertades civiles, y (3) un marco razonable para la aplicación de las reglas del juego¹³. Precisamente, para estos autores, entre los ocho Estados postsoviéticos por ellos examinados hay tanto regímenes autoritarios —Turkmenistán, Kazajistán, Uzbekistán, Federación Rusa y Bielorrusia— como regímenes autoritarios competitivos —Tayikistán, Kirguistán, Moldavia y Georgia—, pero solo tres de ellos han variado significativamente: Bielorrusia y la Federación Rusa habrían retrocedido hacia el autoritarismo pleno, mientras Ucrania habría avanzado hasta la democratización. Levitsky y Way¹⁴ analizan en profundidad el caso ruso. Según estos autores, con la llegada de Putin a la presidencia el fortalecimiento del poder organizativo del régimen —estructuras del Estado y las del partido del poder—, junto a niveles bajos de *linkage* y *leverage* —o presión externa hacia la

⁹ Schedler, Andreas (2006): *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

¹⁰ Ottaway, M. (2003): *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.

¹¹ Levitsky, S. y Way, L. (2010): *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press.

¹² Para Levitsky y Way, en un régimen autoritario o bien no existen elecciones multipartidistas a nivel estatal, o bien se cumple uno de estos indicadores: 1) exclusión permanente de actores claves de las elecciones; 2) falsificación de los resultados electorales flagrante; 3) represión severa, impidiendo a grupos opositores operar, forzándolos al exilio o prisión. Mientras que en el autoritarismo competitivo: 1) Los criterios anteriores aplicables al autoritarismo pleno no existen; 2) existe un sufragio adulto amplio; 3) la autoridad de cargos electos no es restringida por la tutela de otros poderes; 4) se cumple al menos uno de los siguientes criterios: elecciones injustas y poco transparentes; violación de libertades civiles; aplicación desigual de las reglas del juego.

¹³ Levitsky y Way, *op. cit.*, pp. 365-381.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 186-201.

democratización¹⁵—, permitió enviar a prisión y al exilio a actores claves de la oposición y consolidar un gobierno autoritario. Ello, unido al excesivo control de los resultados electorales es, en su opinión, razón suficiente para ubicar a Rusia en el grupo de los autoritarismos.

En este capítulo se discuten dos de las conclusiones de estos autores respecto a Rusia: en primer lugar, se estima más apropiada la categorización de Rusia como autoritarismo competitivo teniendo en cuenta que —sin menospreciar la violación de principios democráticos esenciales— en Rusia el grado de liberalización y competición política posibilita, por ejemplo, movilizaciones opositoras o que existan tanto escaños parlamentarios como gobiernos locales en manos de la oposición; a diferencia de otros casos de autoritarismo pleno como Turkmenistán, Uzbekistán, Bielorrusia o Kazajistán, por citar aquellos pertenecientes al espacio postsoviético. En segundo lugar, se va a tratar de rebatir la dinámica de cambio del autoritarismo competitivo hacia el autoritarismo desde la etapa de Yeltsin a Putin, argumentando por el contrario que Putin no ha hecho sino consolidar aquello que fue diseñado, pero implementado con menor éxito, por Yeltsin.

En cuanto al análisis de la competitividad del régimen ruso, es justo mencionar que la dificultad de que surja una oposición viable en Rusia no depende únicamente de la represión y censura de las autoridades: Gelman asegura que el declive de la oposición tiene que ver tanto con la oferta como con la demanda¹⁶. En el primero de los casos, prima la carencia de una voluntad de la oposición por aunar intereses electorales, el impacto del asunto Yukos, o el perfil de la personalidad de algunos líderes políticos como Ziuganov o

¹⁵ Levitsky y Way ofrecen un trabajo pionero sobre la influencia exterior occidental, por medio de *linkages* —vínculos políticos, económicos, diplomáticos, sociales y organizacionales; así como flujos transfronterizos— y *leverages* —vulnerabilidad hacia la presión democratizadora—, como variable explicativa principal en la democratización de regímenes autoritarios o autoritarios competitivos. Sin embargo, la obra adolece de cierto occidentalismo —algo común a este tipo de literatura— al no integrar la posibilidad de que componentes de esa acción exterior puedan tener efectos contrarios al cambio institucional. Dos posibilidades sostenidas entre otros por Hughes, Sasse y Gordon (2004) y Wedel (2001).

¹⁶ Gelman, V.: “Political Opposition in Russia: A Dying Species?”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 21, n° 3 (2005), p. 227.

Zhirinovski. El segundo caso se basa en apuntalar la popularidad de Putin. Sin restar validez al postulado de Gelman, en este capítulo se va a hacer énfasis, no obstante, en el intervencionismo ilícito por parte de la Administración Presidencial de Putin tanto en la oferta como en la demanda del mercado electoral ruso; tratando este aspecto como un mecanismo esencial en la estrategia por neutralizar el surgimiento de una oposición viable y, con ello, hacer menos vulnerable la “vertical de poder” que ha caracterizado al régimen político putiniano. Así, el resto de la estructura del capítulo es la que sigue: inicialmente se ofrece una breve comparación de los elementos del sistema político ruso durante las etapas de Yeltsin y Putin; a continuación se analiza el concepto de “vertical de poder” y sus fases principales de establecimiento; en tercer y cuarto lugar se examina la intervención sobre la demanda y oferta políticas; para concluir con un análisis del doble contexto electoral de 2011 y 2012.

2.2. El sistema político ruso de Yeltsin a Putin: ¿deriva autoritaria o consolidación de un autoritarismo competitivo?¹⁷

En comparación con la presidencia de Yeltsin, en el periodo dominado por Putin —tanto desde el cargo de presidente como del de primer ministro— se experimentó un fortalecimiento del Estado ruso a la par que una revalorización de la autoridad presidencial. Sin embargo, esto no equivale a identificar una divergencia cualitativamente sustantiva que justifique hablar de un cambio de régimen. Yeltsin y Putin no se distinguen ni por su grado de compromiso en la consolidación democrática, ni por la legislación elaborada para facilitar tal fin; lo que distancia a ambos mandatarios es que, a diferencia de Yeltsin, Putin ha logrado dominar las relaciones entre los distintos poderes e instituciones diseñadas en la Constitución rusa de 1993. Yeltsin fracasó en su intento de controlar dichos poderes e instituciones, perdiendo progresivamente la iniciativa política, el control sobre el

¹⁷ Para la realización de los apartados 2.2., 2.3., 2.5. y 2.6. de este capítulo se han tomado y revisado epígrafes de un artículo previo del autor firmado junto a Jesús de Andrés Sanz: “Y Putin encontró el camino: instituciones y régimen político en la Rusia del siglo XXI”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 17 (mayo 2008), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

proceso de toma de decisiones y, por último, la implementación de la legislación federal en las regiones. A pesar de ello, los elementos de continuidad de ambos proyectos son más que evidentes en al menos seis elementos:

- *Personificación del poder y marginación de la participación de la sociedad civil como modelo de gobernanza.* Yeltsin explotó el prestigio como líder carismático ganado por su papel en el fracaso del golpe de agosto de 1991, prefiriendo así rodearse de su camarilla de Sverdlovsk a compartir y transferir la legitimidad democrática acumulada a Rusia Democrática (*Demokraticheskaya Rossiya*). A su preferencia por situarse por encima de los partidos se añade la marginalidad en que sumió al asociacionismo y la sociedad civil rusa.
- *Presidencialismo sin controles y hegemónico en sus relaciones con el poder judicial y legislativo.* Tras el autogolpe de octubre de 1993¹⁸, Yeltsin sacó adelante una Constitución con un sistema de gobierno formalmente semipresidencialista pero que confiere a la presidencia la capacidad de gobernar en solitario. Una presidencia hegemónica libre de controles debido al dominio de la formación y control del gobierno desplazando al parlamento de un papel efectivo en ambas tareas; la acumulación de amplias competencias legislativas del presidente como el poder de veto y la capacidad de legislar por decreto; y la prerrogativa sin restricciones que tiene la presidencia para cesar al gobierno y disolver la Duma.
- *Papel secundario del legislativo.* La primera consecuencia lógica de la concentración del poder en la presidencia fue la creación de una Duma con escasas posibilidades de control sobre el Ejecutivo, reducidas capacidades de iniciativa y aprobación legislativa, y destinada, a causa de ello, a servir principalmente como centro de discusión.
- *Empeño en mantener un sistema de partidos débil.* La escasez de poder de la Duma y la marginación de los partidos en el resto de

¹⁸ De Andrés, J.: “La disolución del Parlamento de septiembre de 1993 ¿un autogolpe en la transición rusa?”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n^{os} 41-42 (2003), pp. 7-23.

instituciones políticas —presidencia y Administración Presidencial, gobierno y gabinete ministerial, Consejo de la Federación— tuvo como consecuencia lógica la generación de un sistema de partidos muy débil. Yeltsin optó por permanecer por encima de ellos, gobernando por decreto sin alcanzar acuerdos. Al igual que Putin con Rusia Unida (*Edinaya Rossiya*) y Rusia Justa (*Spravedlivaya Rossiya*), Yeltsin intentó, sin conseguirlo, erigir en la Duma un bipartidismo del poder en las elecciones legislativas de 1995¹⁹.

- *Intervención en los procesos electorales.* A diferencia de Putin, Yeltsin se vio obligado a participar en disputadas y enérgicas campañas electorales que originaron distintas estrategias de intervención en el proceso electoral. Presiones de los servicios de seguridad, financiación ilícita de la campaña, apoyo de medios estatales y privados, manipulación electoral en el conteo y agregación de los votos, son algunos mecanismos que Yeltsin activó para, por ejemplo, garantizar su reelección en 1996²⁰.
- *Reclutamiento de elites basado en relaciones patrón-cliente e incapacidad para fortalecer al Estado ante intereses particularistas.* Yeltsin utilizó el mismo sistema de reclutamiento de las elites políticas que posteriormente desarrolló Putin: rodearse de sus hombres de confianza antes que atender a un sistema meritocrático o basado en un programa. Ambos los encontraron en el lugar donde más tiempo habían desempeñado cargos, Sverdlovsk y Leningrado / San Petersburgo respectivamente. Progresivamente Yeltsin fue incorporando a su círculo del Kremlin a “nuevos ricos” que previamente le habían apoyado financieramente. Así, Boris Berezovski, Boris Gusinski,

¹⁹ Se trató de un partido de corte conservador, Nuestra Casa es Rusia, liderado por Viktor Chernomirdin, y otro socialdemócrata, Opción de Rusia, encabezado por el entonces presidente de la Duma Ivan Rybkin. Nuestra Casa es Rusia quedó en tercer lugar con un 10,1% de los votos y el grupo de Rybkin no obtuvo ningún diputado con un 1,1%. Junto con los diputados escogidos en distritos uninominales, las dos formaciones en común alcanzaron 58 de 450 diputados posibles. Al respecto, sobre el intento de creación de un sistema de partidos “domesticado”, véase De Andrés, J.: “Elecciones y partidos políticos en la Federación Rusa”, *Utopías*, nº 169 (1996), pp. 169-179.

²⁰ Levitsky y Way, *op. cit.*

Mijaíl Jodorkovski, Roman Abramovich y otra decena de oligarcas pasaron a controlar cada decisión tomada por la Administración Presidencial.

2.3. La vertical de poder: centralización del poder ejecutivo y reformas tras Beslán

Desde la llegada al poder de Putin en 1999, los análisis sobre el régimen político ruso han estado frecuentemente estructurados en torno a tres conceptos que, en su versión original, han contado con la aprobación del presidente Putin: el de “democracia dirigida”, el de “democracia soberana” y el de “vertical de poder”; sin embargo, todos ellos se pueden interpretar como una tentativa de justificación para establecer un régimen híbrido. Si la democracia dirigida²¹ o la democracia soberana²² de Vladislav Surkov teorizan la necesidad de sortear coyunturalmente el Estado de Derecho y los principios democráticos ante las amenazas interiores o exteriores, respectivamente, la vertical de poder²³ enfatiza, por su parte, la recuperación de un modelo de gobernanza, tradicional en Rusia, eminentemente jerárquico y centralista; así como refractario a aceptar la competencia de alternativas políticas. Estos conceptos introdujeron

²¹ “Democracia dirigida” se refiere a un régimen pluralista y multipartista electoral que contaría con la vigilancia paternalista de la institución presidencial. Una democracia dirigida tolera los derechos políticos y una oposición política organizada; sin embargo, los aparatos coercitivos del Estado no dudan en violar la ley ni las normas democráticas admitidas para asegurarse su dominio.

²² El artículo original, en: Surkov, Vladislav: “Natsionalizatsiia budushchego” [La nacionalización del futuro], *Ekspert*, n° 43, 20 de noviembre de 2006. También consultar: Plyays, Yakov: “Suverennyya Demokratiya” – Noviy Kontsept Partii Vlasti” [Democracia soberana: el nuevo concepto del partido del poder], *Vlast*, n° 4 (2008), pp. 24-32.

²³ Este concepto fue inicialmente definido por Yevgeni Primakov para devolver la administración de las regiones bajo la cadena de mando presidencial. Por “vertical de poder” se entiende una estructura piramidal no inflexible, cuya cúspide es la Administración Presidencial, a través de la cual desarrollar un desequilibrio en las relaciones de poder sobre el resto de instituciones y organizaciones que componen la vida política con el propósito bien de controlarlas y asegurar su lealtad, bien de limitar su acción. Una interpretación del mismo, en Shlapentokh, V.: “Hobbes and Locke at Odds in Putin’s Russia”, *Europe-Asia Studies*, vol. 55, n° 7 (2003), pp. 981-1008.

una realidad incontestable al final del periodo Putin: la hegemonía del Ejecutivo sobre el resto de instituciones y actores políticos y sociales. En la implantación de la vertical de poder destacan dos momentos: la centralización del poder ejecutivo y las reformas institucionales emprendidas tras la tragedia de la escuela de Beslán.

Centralización del poder

El principal elemento que distingue la trayectoria de Yeltsin y Putin es la relación entre el centro y las regiones. Las buenas relaciones entre Yeltsin y los gobernadores —debido a la lealtad de estos en la lucha por el poder con el Soviet Supremo y la Duma del Estado— permitieron que la Constitución rusa dejara abierta la forma de sus relaciones. Esta vaguedad condujo a Yeltsin a superar cada conflicto por medio de acuerdos bilaterales que fortalecieron la independencia de gobierno de las regiones, debilitando la ejecución de la legislación federal²⁴. En 2001, el 70% de la legislación regional era ajena a la federal, mientras que el 34% la contradecía abiertamente²⁵. El primer y más decisivo movimiento de Putin hacia lo que él mismo denominó “cadena vertical de mando” —es decir, hacia la centralización del poder— se da el 13 de mayo de 2000, con la creación por el Decreto Presidencial n° 849 de siete distritos federales encabezados por Representantes Plenipotenciarios (RP) del presidente. Los límites territoriales de los distritos se corresponden con los de los siete distritos de mando militares del Ministerio del Interior²⁶. Inicialmente cinco de los siete RP —popularmente conocidos como “supergobernadores”— tenían un pasado ligado bien al ejército, bien a los servicios de inteligencia. El diseño de los distritos diluyó las distinciones histórico-territoriales estableciendo un trazado originalmente pensado para la estrategia militar.

²⁴ Nichols, T. M.: “Presidentialism and Democracy in Russia: The First Ten Years”, *Problems of Post-Communism*, vol. 50, n° 5 (2003), pp. 37-47.

²⁵ Hyde, M.: “Putin’s Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia”, *Europe-Asia Studies*, vol. 53, n° 5 (2001), p. 731.

²⁶ Estos son el Central (capital en Moscú); Noroccidental (San Petersburgo); Sur (Rostov del Don); Volga (Nizhni Novgorod); Urales (Yekaterinburgo); Siberia (Novosibirsk); y Lejano Oriente (Jabarosk). *Ibid.*, p. 719.

Los RP son miembros de pleno derecho del Consejo de Seguridad e informan directamente al jefe de la Administración Presidencial. Sus poderes no están claramente definidos, permitiéndose sobrepasar las competencias estipuladas por la Administración jerárquica constitucional. Los RP pueden cesar a los gobernadores regionales electos si un tribunal declara que han violado una ley federal más de una vez; también los gobernadores pueden hacer lo propio con los alcaldes²⁷.

*Fig. 1: Estructura del Ejecutivo ruso tras la reforma federal de 2000*²⁸.



²⁷ Lynch, A. C. (2005): *How Russia is not Ruled: Reflections on Russian Political Development*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 155.

²⁸ Elaboración propia.

Reformas tras Beslán

Tras la tragedia de la escuela de Beslán en septiembre de 2004, el presidente Putin implementó unas reformas necesarias, en su opinión, para aumentar la seguridad nacional. Entre ellas destacaron la creación de un único sistema de autoridad del Ejecutivo que implicó la eliminación del proceso electoral como método de elección de los gobernadores, pasando a ser nombrados por los parlamentos republicanos y regionales previa recomendación del presidente de la Federación Rusa²⁹; en segundo lugar, se aprovechó para introducir un proyecto previo de Putin de implantación de una Cámara que reuniera a ciudadanos independientes y elementos seleccionados de la sociedad civil rusa; en tercer lugar, las elecciones a la Duma pasaron a estar bajo un sistema enteramente proporcional y únicamente destinadas a partidos políticos —ni asociaciones cívicas ni coaliciones—; en cuarto lugar, se estableció una comisión para la observación del Cáucaso Norte; y por último se procedió a instalar un sistema de seguridad unificado en toda la Federación. En realidad, en lugar de apartar a los gobernadores que supuestamente eran gestores ineficaces y corruptos, Putin confirmó a más del 80% de los mismos; con la salvedad de que ahora ellos debían la seguridad de su cargo al presidente y no a los votantes³⁰. Además, desde la puesta en marcha de la reforma se consumó la incorporación de la mayor parte de gobernadores a la estructura de Rusia Unida —hoy, 66 de los 82 gobernadores son miembros de ella—; un hecho clave en la consolidación de esta formación como partido hegemónico, así como a la hora de servir a Putin en los procesos electorales³¹.

²⁹ Si el parlamento de una república o región rechaza tres veces la propuesta del gobernador del presidente, éste puede disolverlo y designar un gobernador en funciones. Unido a la potestad adquirida en el primer mandato por el presidente de poder de cese a gobernadores y disolución de parlamentos en caso de violación severa de la ley, lo cierto es que difícilmente estas instituciones podrán sostener un conflicto de ahora en adelante con la presidencia. Ciertamente es que el Tribunal Constitucional ha establecido requisitos severos para que tales acciones se puedan llevar a cabo. Taibo, Carlos (2006): *Rusia en la era de Putin*, Madrid, Los Libros de la Catarata, p. 95.

³⁰ *Ibid.*, p. 105.

³¹ Reuter, Ora John: “The Politics of Dominant Party Formation: United Russia and Russia’s Governors”, *Europe-Asia Studies*, vol. 62, nº 2 (2010), pp. 293-327.

La creación de la Cámara Pública

Tras lo sucedido en Beslán, Putin justificó la necesidad de una Cámara que ejerciera control civil sobre las fuerzas de seguridad y otras agencias estatales encargadas de combatir el terrorismo. La Cámara actuaría como un puente entre las autoridades y la población. Putin envió la primera proposición de ley para la formación de una Cámara Pública el 9 de diciembre de 2004, y su primera lectura se aprobó el 22 de ese mismo mes. Previamente, no se realizó ninguna consulta o sondeo sobre qué organizaciones estarían dispuestas a formar parte de ese nuevo órgano estatal compuesto por representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG). En febrero de 2005 se consumaba la creación de la Cámara Pública con la aprobación de la Duma Estatal. La Cámara Pública está compuesta por 42 compromisarios escogidos por la presidencia, quienes escogen a su vez 42 representantes de ONG a nivel federal, y por último otros 42 representantes de organizaciones sociales regionales o interregionales son escogidos por los anteriores 84; un mecanismo encadenado que no pierde la verticalidad en ningún estrato de la selección. La creación de la Cámara Pública Federal ha sido continuada con la constitución de Cámaras Públicas regionales a lo largo de toda la Federación.

Putin ha tratado así de dotar de previsibilidad a las relaciones entre el Estado y las diferentes esferas en que los derechos y libertades políticas se ejercen: medios, sociedad civil, organizaciones políticas y religiosas. Para ello se han seguido dos estrategias: la marginalización consciente de las organizaciones más independientes grandes y representativas en sus ámbitos de actuación; así como la proliferación de ONG organizadas parcial o completamente por el gobierno, *GONGOS*³². El enfrentamiento entre los dos sectores se había agudizado años antes a causa de la insistencia de Gleb Pavlovsky en que la principal tarea de la sociedad rusa tras el 11-S debía ser apoyar al gobierno en el refuerzo de la seguridad nacional, ampliando los poderes del presidente³³.

³² Abreviatura de su denominación en inglés, *Government-Organized "Non-Governmental" Organizations* (GONGOs).

³³ Pinsker, Dmitriy: "Kremlin Tames Civil Society", *Russia Journal*, 17 de noviembre de 2001.

2.4. Intervención sobre la demanda política: Putin y la construcción del mito del “Buen Zar”

Durante una década, de 1999 a 2009, ningún otro jefe del Estado gozó de manera continuada de un índice de confianza tan alto como Vladimir Putin. Hoy resulta complicado imaginar la sorpresa con que se recibió, el 9 de agosto de 1999, la designación como primer ministro del entonces casi desconocido director del FSB, una de las agencias sucesoras del antiguo KGB. Más aún, si cabe, es necesario un ejercicio de arqueología intelectual para comprender las reacciones de burla que provocó la recomendación que Yeltsin hizo de Putin como su sucesor. Y es que en apenas dos meses, la intención de voto a favor de Putin ascendió de un 5% a un 40%. Desde entonces, en todas y cada una de las consultas al pueblo ruso —bien mediante encuesta o bien en un proceso electoral— Putin ha ocupado el primer lugar. En el terreno electoral alcanzó su cénit en las presidenciales de 2004, con un 75% de votos; mientras las encuestas —incluidas las de centros sociológicos independientes, como el Centro Levada— confirman que Putin era y es el más popular entre la clase política rusa, manteniendo hasta finales de 2010 índices de aceptación superiores al 50%.

Esta popularidad se ha cimentado en el culto a la personalidad. A la construcción simbólica de Putin como *líder nacional* se ha dedicado una gran inversión discursiva orientada principalmente a reencarnar en su figura el mito del *Buen Zar*: una autoridad firme y severa con los corruptos y criminales, pero paternalista con el pueblo; así como a mostrar a Putin como exclusivo garante de la seguridad y unidad de Rusia ante las amenazas exteriores —vengan de Occidente u Oriente— e interiores, principalmente el Cáucaso Norte. En esta construcción simbólica se distinguen dos fases: la fulgurante etapa inicial que condujo a Putin a la presidencia; y una segunda etapa, suma de sus años de gobierno. En la elección de Putin primó la improvisación, pero ésta fue acompañada de una frenética actividad de legitimación. En septiembre, la creación del partido Unidad fue una operación para apoyar al primer ministro a la vez que a debilitar a Patria-Toda Rusia; tres meses después, Unidad— cuyo principal eslogan fue “Apoyamos a Putin”— logró un 23% de los votos en las elecciones parlamentarias. Entre ambos momentos, la idealización de Putin como líder nacional se había beneficiado de acontecimientos efectistas, capaces por si solos de cambiar el signo del votante. En

especial destacan los más de doscientos muertos que causaron en Moscú las bombas atribuidas a grupos armados chechenos, que galvanizaron la opinión pública y sirvieron a Putin para iniciar la Segunda Guerra de Chechenia³⁴. La determinación de Putin y la efectividad de las primeras operaciones potenciaron —comparación con Yeltsin mediante— la imagen de Putin como candidato presidenciable. Igualmente, en ese periodo se llevó a cabo una fuerte campaña en torno a su persona que encubrió la ausencia de un programa político. Las inversiones discursivas para elevar la figura de Putin no se restringieron a los medios de comunicación; los medios de difusión educativa y cultural también se vieron afectados. Se levantaron memoriales a su paso, se renombraron calles y escuelas con su nombre, libros de texto recogían pasajes hagiográficos, canciones *pop* lanzaban loas a su virilidad, y cientos de objetos de *merchandising* pasaron a llevar su rostro³⁵.

Una vez que Putin alcanzó la presidencia, su popularidad se vio fortalecida gracias a un crecimiento sostenido del PIB con una media del 7% desde el año 2000 —a excepción del fatídico 2009—, gracias especialmente al alza de los precios de petróleo y gas. Gradualmente el ciudadano ruso percibía una cierta recuperación de la estabilidad tras el caos yeltsinista; así como una progresiva, aunque socialmente

³⁴ En el momento álgido de las acciones militares en Daguestán, Yeltsin destituyó al primer ministro Stepashin y lo reemplazó por Putin. En septiembre unas bombas volaron por los aires varios bloques de viviendas en Moscú y Volgodonsk. Los más de doscientos muertos conmocionaron al país. Tras aquello “Rusia era un país diferente, en el que casi nadie se atrevía a hablar de una solución pacífica y política a la crisis de Chechenia”. Kovalev, S.: “La Rusia de Vladimir Putin”, *Política Exterior*, nº 74 (marzo-abril 2000), p. 47.

³⁵ A continuación se muestran dos ejemplos significativos. Primero, un texto extraído de un libro de texto escolar financiado por Unidad meses después de la elección de Putin como presidente. “Entonces él hizo muchos amigos —toda Rusia entera— y ellos le eligieron a él presidente. Ahora todo el mundo dice: ¡Rusia, Putin, Unidad!”. En segundo lugar, una canción *pop* titulada *Yo quiero un hombre como Putin* se hizo popular al poco de llegar éste a la presidencia; su estribillo decía así: “Y ahora quiero un hombre como Putin. Un hombre como Putin, lleno de energía. Un hombre como Putin, que no beba. Un hombre como Putin, que no me haga daño. Un hombre como Putin, que no me deje”. Ambos ejemplos citados en Baker, Peter y Glasser, Susan (2005): *Kremlin Rising: Vladimir Putin’s Russia and the End of Revolution*, Nueva York, Scribner, pp. 83-84.

selectiva, mejora de las condiciones de vida. No obstante, los éxitos económicos no se socializaron en medida suficiente y la aceptación de Putin se apoyó también en el intervencionismo en la demanda política: el establecimiento de la agenda política o la identificación de las amenazas a Rusia y de sus soluciones a través de la propaganda y censura mediáticas. En la estrategia discursiva y mediática de la misión de Putin al frente de Rusia jugaron un importante papel el periodista y gurú de la comunicación política Gleb Pavlovski, y el ideólogo de Rusia Unida y creador del concepto de “democracia soberana” Vladislav Surkov. La estrategia principal de comunicación política del equipo de Putin ha sido vincular su acción a la lucha contra amenazas y enemigos del pueblo ruso. A nivel interno, inicialmente y hasta las presidenciales de 2004, el *Buen Zar* se ocupó de la popular batalla contra la oligarquía surgida con Yeltsin; si bien Putin no atacó a ésta como clase ni ejecutó una renacionalización de los activos del Estado ilícitamente privatizados en los noventa, como pedía mayoritariamente la sociedad rusa, sino que simplemente se limitó a perseguir a quienes trataron de oponerse a él políticamente: Boris Berezovski, Boris Gusinski o Mijail Jodorkovski.

A partir de 2004 y hasta el momento presente, por contradictorio que parezca, el gran enemigo interno del cual requiere protección el pueblo ruso es la propia burocracia cleptómana y los empresarios que se benefician de ellos. Un ejemplo paradigmático de este tipo de discurso fue un artículo firmado por el propio Dmitri Medvedev con el título “Rusia, ¡adelante!”, en septiembre de 2009, en el que se refería así a estos dos grupos sociales:

Los grupos de influencia de funcionarios corruptos y los empresarios que en realidad no emprenden nada. [...] Están dispuestos a recibir ganancias de los restos de la industria soviética y a dilapidar los recursos naturales que pertenecen a todos nosotros. No crean nada nuevo, no quieren desarrollo, lo temen. Pero el futuro no les pertenece a ellos. Nos pertenece a nosotros. Somos la mayoría absoluta³⁶.

Este artículo recibió más de 2.500 comentarios; en muchos de ellos, los lectores apuntaban directamente a la corrupción existente en

³⁶ Medvedev, Dmitri: “Rossiya, vperyod!” [¡Rusia, adelante!], *Gazeta.ru*, 10 de septiembre de 2009, en http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml.

torno al partido del poder, Rusia Unida, cuyo cabeza de lista había sido Vladimir Putin. No obstante, como ocurre en otros regímenes de tono autoritario, las críticas no cuestionaban la cabeza del Estado — que entonces era bicéfala con Medvedev y Putin—, sino que cargaban contra la nueva *nomenklatura*.

La animadversión de los propios simpatizantes de Putin hacia Rusia Unida ha sido en realidad alimentada por él mismo. Cuando decidió encabezar la lista del partido para las elecciones parlamentarias de 2007, hizo todo lo posible por desvincularse lo posible de la imagen de Rusia Unida. Cada lista de partido puede incluir tres nombres, pero él prefirió figurar en solitario, para favorecer la identificación del voto con su persona y no con el partido. La estrategia de Rusia Unida a partir de ese momento fue hacer un llamamiento al electorado para que interpretara las elecciones como un plebiscito sobre Putin. Éste llegó a afirmar en un acto de campaña que encabezaba la lista de Rusia Unida “porque no hay nada mejor”, advirtiendo a los votantes: “Estáis votando por mí, no por el partido”³⁷. Incluso Putin llegó a decir que el partido estaba “lleno de bandidos”³⁸. La imagen del partido se ciño a eslóganes como “Plan de Putin, Victoria de Rusia”, al tiempo que se aderezaban los discursos con advertencias sobre los enemigos — Occidente, los comunistas y los liberales yeltsinianos— que supuestamente soñaban con una venganza y querían humillar al país. La campaña de Putin incluyó un sinnúmero de iniciativas por encumbrar su imagen como *líder nacional*. El movimiento *Za Putina* (Por Putin) creado dos meses antes de las elecciones, afirmó haber reunido treinta millones de firmas para nombrar a Putin oficialmente Líder Nacional, y crear una presidencia de una nueva cámara de control ciudadano sobre el ejecutivo para el cumplimiento del “Plan Putin”, un conjunto de objetivos para el futuro del país extraídos de intervenciones de Putin, presentados en mayo de 2007³⁹. Esta iniciativa se sumó a la estrategia de una red de

³⁷ *Nezavisimaya gazeta*, 14 de noviembre de 2007, pp. 1-3.

³⁸ Mereu, Francesca: “President Criticizes United Russia”, *The Moscow Times*, 14 de noviembre de 2007, en <http://www.themoscowtimes.ru/article/850/49/192943.htm>.

³⁹ Sistemática planificación de reformas llevada a cabo por Putin y explicitada como proyecto político de manera vaga y grandilocuente en la obra “El Plan del Presidente Putin, sobre el liderazgo para los futuros presidentes”. Sus cinco puntos principales son: (1) Rusia es una gran civilización cuya herencia cultural necesita

organizaciones de movilización que, como en el periodo soviético, abarcó a distintos estratos generacionales y profesionales⁴⁰.

En cuanto a la utilización de las amenazas exteriores y los haberes en política exterior es ineludible reseñar que con Putin, Rusia recuperó una posición internacional desde la que poder decir “no”. Las “revoluciones de colores” en el espacio postsoviético —entre otros movimientos, como el plan de establecimiento de un escudo antimisiles nucleares por parte de EE.UU. en Europa Oriental— proporcionaron a Putin una base argumental para explotar en beneficio propio la amenaza occidental a modo de reedición de la Guerra Fría. Un claro ejemplo fue el de desacreditar las posibles movilizaciones postelectorales ya en 2007, acusando a los manifestantes —en referencia a las “revoluciones de colores”— de ser “carroñeros que van a las embajadas extranjeras” y pronosticando “saldrán a la calle, aprendieron de los especialistas occidentales, se entrenaron en los países vecinos y ahora probarán aquí”⁴¹.

ser preservada para poder ser disfrutada por las futuras generaciones, incluidas su lengua y la tradición de tolerancia; (2) construir una economía competitiva; (3) alcanzar un estándar de vida de calidad para el conjunto de los ciudadanos; (4) desarrollo de las instituciones de la sociedad civil; (5) desarrollo de un Estado soberano, para lo que es necesario mejorar la capacidad defensiva del país y modernizar el ejército, equipándolo con la última tecnología y armamento. *Vremya novostei*, 23 de mayo de 2007.

⁴⁰ La influencia de los patrones de movilización de las cercanas revoluciones de colores se hizo notar más que nunca en estas elecciones parlamentarias. Rusia Unida, bajo la dirección de Vladislav Surkov, organizó ya en 2005 la creación del movimiento juvenil *Nashi* para hacer frente a un hipotético intento revolucionario en Rusia. Wilson, A.: “Does Russia Still Have an Opposition?”, *Russian Analytical Digest*, nº 28 (2007), p. 8. En paralelo, la organización creó una asociación de estudiantes que atrajera talentos al partido desde la universidad, el Equipo Profesional de Rusia. Más tarde, cerca de las elecciones de diciembre, se desarrolló la organización infantil *Mishki* (Ositos), destinada a niños y adolescentes entre ocho y quince años. Como ejemplo de sus actividades, sirva una concentración que realizaron en colaboración con *Nashi* el 6 de diciembre en la Plaza Roja en la que uno de los lemas que gritaban los oradores era: “¡Amo a los *Mishki*!, ¡Amo a Rusia!, ¡Amo a Putin!”. Información consultada en la agencia de noticias RIA Novosti, 29 de noviembre de 2007.

⁴¹ Bonet, Pilar: “Putin se ensaña con Occidente en el inicio de la campaña rusa”, *El País*, 22 de noviembre de 2010, en http://elpais.com/diario/2007/11/22/internacional/1195686007_850215.html.

2.5. Intervención sobre la oferta política y fraude electoral: el sistema de partidos (I)

El sistema de partidos ruso hasta la llegada de Putin al poder destacaba por ser un sistema muy fragmentado, flotante y débil. La debilidad de los partidos y de su papel en la canalización de las demandas e intereses sociales fue facilitada por el propio diseño institucional. En primer lugar, por el desplazamiento de los partidos de instituciones clave del Ejecutivo —como la presidencia o la propia Administración Presidencial en la mayor parte de su corta historia— y del legislativo —del Consejo de la Federación—; a los que habría que sumar la marginalidad en los ejecutivos y legislativos regionales, así como la ausencia de requerimiento formal para ligar la composición del gabinete ministerial a la mayoría de la única institución cuya composición está directamente influida por los partidos: la Duma Estatal. En segundo lugar, el sistema electoral ruso, que combinaba el reparto proporcional y el uninominal, jugó también en contra del establecimiento de un sistema de partidos eficaz.

Con todo, el sistema de partidos ruso ha experimentado cambios vertiginosos. Si la salida del “sistema de partido único” soviético fue continuada en los noventa por un sistema especialmente fragmentado y flotante, todo parece indicar que éste, en la primera década del nuevo milenio, ha tomado el curso inverso: es decir, el regreso a lo que podría denominarse un “sistema de único partido”. En este marco, Putin argumentó tres objetivos específicos en la reforma del sistema de partidos: dotar a éste de mayor estabilidad y coherencia para tener una relación funcional con la Duma; impedir el nacionalismo autoritario y el separatismo; y por último, el fortalecimiento de los partidos. No obstante, se puede objetar que mientras el primer objetivo no fue desmentido por los hechos, el segundo fue directamente sustituido por la intención de neutralizar la influencia de intereses regionalistas en el sistema de partidos federal; y en lo que respecta al fortalecimiento de los partidos, en su versión más amable, ha resultado ser mera retórica, y en la más verídica, ha fortalecido únicamente a los partidos favorables al Kremlin o directamente creados desde él.

Las actuaciones concretas en el primer mandato de Putin fueron la ley electoral de 2001 y la intervención directa en el sistema de partidos mediante la gestación de un triunfante “partido del poder” como Rusia Unida; así como la creación en la sombra de pequeños

partidos dirigidos a proporcionar apoyo esporádico en la Duma y a debilitar electoralmente al Partido Comunista de la Federación Rusa (PCFR). A estas reformas hay que añadir otras que limitan derechos y libertades civiles, y dificultan la capacidad de desarrollar oposición política. Por ejemplo, la reforma de la ley electoral y de la base de las normas que regulan el sistema de partidos ruso, cuyo principio rector fue el control de los intereses regionales en la Duma Estatal. Existen críticas convincentes que identifican elementos de la ley inherentemente antidemocráticos: en primer lugar, el hecho de que sea contraria a los intereses de los partidos con una base regional o inter-regional y no nacional⁴²; en segundo lugar, la ley de partidos también excluye ciertas categorías de partidos, en concreto el artículo nueve prohíbe la creación de estos sobre una base profesional, racial, nacional o religiosa; y en tercer lugar, existe el riesgo de que las autoridades abusen de la ley para excluir partidos selectivamente, ya que de acuerdo con la ley un partido puede ser suspendido o liquidado al no cumplir los principales requisitos de la propia ley, si así lo estima el Tribunal Supremo (art. 41)⁴³. Para muchos analistas el problema estribaba en que la complejidad y ambigüedad de la ley “proporciona bases para descalificar a cualquier organización que los actuales dirigentes encuentren problemática”⁴⁴. Además, la ley tampoco fue un movimiento claro dirigido a fortalecer a los partidos, ya que ni incrementa su influencia en los ejecutivos regionales, ni en

⁴² Como señala Wilson, la incidencia de esta ley no es tanto sobre los partidos regionales como sobre el tipo de formación interregional surgido en 1999, como Patria-Toda Rusia, Unidad y la Voz de Rusia. Wilson, K.: “Party-System Development under Putin”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 22, n° 4 (octubre-diciembre 2006), p. 318. Además, los partidos con expectativas electorales de índole federal salen beneficiados también ante los regionales por la enmienda a la ley “Sobre las garantías básicas de los derechos electorales” (2002, art. 35.16), que introduce un sistema electoral mixto en las regiones —distrito uninominal y proporcional mayoritario— que asegura a los partidos con base federal la mitad de las cámaras regionales.

⁴³ Bacon, E.: “Russia’s Law on Political Parties: Democracy by Decree?”, en Ross, C. (ed.) (2004): *Russian Politics under Putin*, Manchester, Manchester University Press. El propio secretario general del PCFR, Guennadi Ziuganov, advertía de que la reforma sofocaría la actividad de los partidos. Wilson, *op. cit.*, p. 315.

⁴⁴ Balzer, H.: “Managed Pluralism: Vladimir Putin’s Emerging Regime”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 19, n° 3 (2003), pp. 189-227.

el Consejo de la Federación, ni requiere que el presidente o el gabinete pertenezcan a un partido.

Otras reformas que Putin llevo a cabo fueron el cambio en la ley “Sobre la elecciones de los diputados de la Duma” (2002, art. 99), que determinaba que después de 2003 el umbral de votos necesario para acceder a la Duma pasaba del cinco al siete por ciento, una barrera muy alta en términos comparativos pero de la que se esperaba saliera un sistema de partidos estable; y una enmienda que eliminaba la posibilidad de que asociaciones cívicas integrasen coaliciones electorales (2003, art. 2)⁴⁵. En cuanto a su funcionamiento en las elecciones parlamentarias en 2003, lo cierto es que no hubo un abuso sistemático de la ley por parte de la administración Putin, pero se dieron otros problemas que llevan a considerar el resultado de las elecciones como abiertamente manipulado⁴⁶: especialmente, el respaldo del Kremlin y administraciones regionales a determinadas formaciones, y la manipulación e irregularidades del proceso electoral⁴⁷. Rusia Unida, como nuevo “partido del poder”, recibió el apoyo de Putin. Además, el Partido de la Vida, el Partido del Pueblo, el Partido de los Pensionistas, el Partido del Renacimiento de Rusia y *Rodina* (Patria) fueron proyectos de ingeniería electoral directamente creados bajos los auspicios del Kremlin. Los objetivos de dicha creación fueron esencialmente dos: formar una capa de partidos que sirvieran de apoyo a Rusia Unida en la Duma, y restar votos y diputados al principal partido de la oposición, el PCFR.

Estas estrategias formaron ya parte del proyecto de creación de un “partido del poder” y un “bipartidismo del poder”. Putin, al contrario que Yeltsin, tuvo éxito en el primer cometido con la formación a dos tiempos de Rusia Unida: la creación de Unidad y su éxito tres meses más tarde en las elecciones parlamentarias de 1999, y el nacimiento de Rusia Unida con la fusión de Unidad y Patria-Toda Rusia en 2002. Por otra parte, de la fusión del Partido de la Vida, el Partido del Pueblo, el Partido de los Pensionistas, el Partido del

⁴⁵ Wilson, “Party-System Development Under Putin”, *op. cit.*, p. 320.

⁴⁶ *Ibid.*; Mangott, *op. cit.*

⁴⁷ Gelman, V.: “The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institution Building in Russia”, *Europe-Asia Studies*, vol. 56, nº 7 (2004), pp. 1021-1040; Wilson, A. (2005): *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World*, Londres, Yale University Press.

Renacimiento de Rusia y *Rodina* surgiría en 2006 Rusia Justa, partido creado para completar el tándem bipartidista pro-presidencial.

Un examen de los resultados de las elecciones parlamentarias a la Duma muestra de forma bien patente que el Kremlin alcanzó sus objetivos⁴⁸. Las dos conclusiones principales a extraer son: por un lado, que el presidente pasó a controlar dos tercios del parlamento, aquellos que le permitirían cualquier cambio legislativo; y por otro lado, destacó —paralelamente a la pérdida de peso de fuerzas interregionalistas o regionales— el punto en común de los cuatro partidos con grupo parlamentario —Rusia Unida, PCFR, Partido Liberal Democrático de Rusia (LDPR) y *Rodina*—: el nacionalismo ruso.

La búsqueda ilícita de certidumbre en los resultados electorales

El nivel de contestación estuvo amenazado por varios aspectos en las elecciones de 2003. Antes de la jornada electoral, los principales mecanismos de distorsión del resultado fueron el desigual acceso de partidos y candidatos a los medios de comunicación, especialmente a aquellos como la televisión que forman principalmente la opinión pública⁴⁹; la distinta distribución de los medios financieros para la

⁴⁸ Rusia Unida, con algo más del 37% de los votos obtuvo 222 escaños, 117 en la lista de partidos y 105 de sus candidatos vencedores en las circunscripciones unipersonales; apenas cuatro menos de los 226 que dan lugar a la mayoría absoluta. El Partido Comunista fue la segunda fuerza más votada, pasando del 24% de cuatro años atrás al 12,7% y 53 escaños. El Partido Liberal Demócrata —los ultranacionalistas de Vladimir Zhirinovski— alcanzó el 11,6%, consiguiendo 38 asientos en la Duma. La gran sorpresa la produjo *Rodina* con un 9,1% de los votos y 37 escaños. Los grandes derrotados serían los partidos liberales, *Yabloko* y la Unión de Fuerzas de Derecha, que únicamente conseguirían tres escaños respectivamente, en ambos casos de los distritos uninominales, ya que ninguno traspasó la frontera del 5% en las listas de partido.

⁴⁹ El informe de análisis de medios de la OSCE declaraba que existió una clara tendencia por parte del conjunto de los medios, especialmente lesiva en el caso de los estatales, a favor de Rusia Unida y contra el PCFR. OSCE (2004): *Russian Federation Presidential Election 14 March 2004: OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, Varsovia, OSCE/ODIHR, p. 15. En el Primer Canal, la principal televisión estatal rusa, la cobertura en los noticiarios en horario de máxima audiencia de Rusia Unida fue del 18,42% con un tono positivo o neutral,

campaña⁵⁰; el uso ilícito de “recursos administrativos” por élites que ocupan cargos en el poder bien federal, bien regional⁵¹; la eliminación selectiva de candidatos —A. Rutskoy, Y. Skuratov y A. Bykov, entre otros, fueron desplazados en las elecciones de 2003— o amenazas para no llevar a cabo actos de campaña como manifestaciones, mítines o reparto de propaganda; la aplicación arbitraria de las normas de la ley electoral por la Comisión Electoral Central⁵²; el uso de amenazas y sobornos; o la restricción del acceso de fuerzas de la oposición⁵³.

Las irregularidades no se limitaron al periodo de campaña, sino también a la propia jornada electoral. La principal fuente de éstas ocurre durante el proceso de conteo y tabulación de los resultados anotados en las actas de los colegios electorales: es decir, el conjunto del proceso de agregación de los votos a nivel regional. La falsificación y manipulación del voto a nivel de las comisiones electorales regionales —especialmente en el Cáucaso y la región del Volga— es una constante desde la transición⁵⁴. Regiones como

mientras el PCFR recibió un 11,94% con una visión mayoritariamente negativa. *Ibid.*, p. 16.

⁵⁰ Los límites establecidos para el gasto en campaña son sobrepasados por los candidatos, pero rara vez la Comisión Electoral Central sanciona estas violaciones.

⁵¹ La interferencia en la campaña electoral por parte de la administración y los medios de comunicación fueron dos de las principales críticas recogidos del informe de la Misión de Observación Electoral de la OSCE en las elecciones parlamentarias de 2003: “una campaña caracterizada por desiguales oportunidades permitidas a los candidatos y partidos políticos en los medios [...] y el uso de recursos administrativos (infraestructura y personal del Estado) para dar ventajas a ciertos candidatos y partidos”. OSCE (2004): *Russian Federation Elections to the State Duma 7 December 2003: OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, Varsovia, OSCE/ODIHR, p. 12. Según informaron los observadores, en muchas regiones la propia sede de Rusia Unida estaba ubicada en edificios de la administración local o regional.

⁵² Belin, L. (2001): “Draft Law on Parties Contains Many Pitfalls”, *RFE/RL Russian Political Weekly*.

⁵³ En Tatarstán, ni en 1991 ni en 1995 hubo alternativa electoral; en las siguientes elecciones se utilizó un *candidato cebo*. Mijailov, V.: “Democratization in Russia and Regional Authoritarianism: Tatarstan and Bashkortostan”, en Hinteregger, G. y Heinrich, H. G. (eds.) (2004): *Russia: Continuity and Change*, Viena, Springer.

⁵⁴ Donde incluso se dieron amenazas de posponer o cancelar elecciones entre 1993 al 2000. Shevtsova, L.: “Yeltsin and the Evolution of Electoral Monarchy in Russia”, *Current History* (octubre 2000).

Tatarstán, Bashkortostán o Daguestán han servido de base a investigaciones sobre regularidades del fraude, así como las estrategias concretas para llevar a cabo el mismo: Mijailov elaboró una lista de estrategias para facilitar resultados a un particular candidato que incluían todo tipo de acciones para bien manipular el interior de las urnas, bien tergiversar el resultado del conteo y agregación regional de las actas durante la jornada electoral⁵⁵. Por su parte, Myagkov *et al.*⁵⁶ estudiaron los casos de Tatarstán, Daguestán, y Bashkortostán y concluyeron que un inesperadamente alto porcentaje de votación —más si este favorece a un candidato específicamente— es un buen rastro del fraude electoral. Estos autores argumentan que los líderes regionales de territorios políticamente cerrados controlan los medios y buena parte de la administración y burocracia regional, lo que les permite inflar artificialmente el porcentaje de participación electoral y el voto de determinados partidos⁵⁷. Un último aspecto a reseñar fue la mayor incidencia de irregularidades en el medio rural que en el urbano.

Todo ello conduce a que los resultados electorales y el nivel de competición fueran altamente controlados. La consolidación de Rusia Unida como “partido del poder” era un hecho⁵⁸.

⁵⁵ Mijailov, *op. cit.*

⁵⁶ Myagkov, M., Ordeshook, P. C. y Shakin, D.: “Fraud or Fairytales: Russia and Ukraine’s Electoral Experience”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 21, n° 2 (2005), pp. 99-131.

⁵⁷ Si los cálculos de los autores son correctos, sacarían a la luz que Putin “se benefició de votos de Yavlinski, Zhirinovski y Ziuganov en el 2000”. Rusia Unida se habría visto también beneficiada en 2003. Según estos autores, en dichas regiones —donde existió un estilo de participación electoral soviético, con índices de apoyo a una opción superiores al 90%—, hubo un gradual incremento hasta 2003; pero en 2004 se produjo una implosión, ya que aunque hubo un descenso del 2% en el índice de participación de la federación, se produjo un incremento del 300% en el número de regiones que superaban el 90%. *Ibid.*

⁵⁸ Tómense los siguientes datos de los resultados de 2003 como muestra de las regiones más vulnerables a acumular votos de Rusia Unida. Los diez mejores resultados para este partido: república de Chechenia (80,9%), república de Mordovia (76%), república de Kabardino-Balkaria (74,7%), república de Tuvá (66,8%), república de Daguestán (65,6%), república de Tatarstán (59,5%), *okrug* autónomo de Agin-Buryat (58%), república de Ingushetia (57%), *okrug* autónomo de Chukotka (54,4%), *oblast* autónomo Hebreo (52,2%). Otros resultados especialmente altos: *oblast* de Kemerovo (52,1%), república de Osetia del Norte

2.6. Intervención sobre la oferta política y fraude electoral: el sistema de partidos (II)

Alcanzar la certidumbre en los resultados de los dos actos electorales requirió de tres fases: reformas de la ley electoral y de partidos, apoyo incondicional a Rusia Unida, y el uso de “recursos administrativos” diversos⁵⁹. Entre las reformas que Putin emprendió tras los trágicos sucesos de Beslán en 2004, dos iniciativas afectaron directamente al sistema de partidos de Rusia. La primera, como se ha comentado anteriormente, situaba la elección de los gobernadores regionales fuera del proceso electoral; una reforma que representa el fortalecimiento del ejecutivo federal, pero que difícilmente puede revertir en el fortalecimiento de los partidos. La segunda reforma es nuevamente, en el contexto ruso, una clara manifestación del deseo de Putin por debilitar los poderes regionales independientes: la transición de un sistema electoral mixto a uno enteramente proporcional que, en opinión del propio Putin, definitivamente consolidaría a los partidos nacionales⁶⁰, pero que en combinación con el resto de reformas introducidas iba dirigida a beneficiar a un partido nacional en particular, Rusia Unida⁶¹.

(51%), república de Kalmukia (50,6%), república de Adigueya (49,6%), república de Karachaevo-Cherkessia (49,6%), *oblast* de Tiumen (45,1%), *oblast* de Orel (44,6%), *oblast* de Saratov (44,3%), *okrug* autónomo de Janty-Mansi (41,2%), Udmurtia (42,1%). Los diez peores resultados: *oblast* de Voronezh (25,9%), Altay (26,3%), *oblast* de Orenburg (27,6%), *krai* de Primorie (27,8%), *oblast* de Lipetsk (28,2%), *oblast* de Tambov (28,8%), *oblast* de Volgogrado (28,9%), *oblast* de Novosibirsk (28,9%), *krai* de Krasnoyarsk (29,9%), *oblast* de Kursk y Sajalin (30,1%). Otros resultados: *krai* de Stavropol (32%), *oblast* de Kaliningrado (32%), *oblast* de Irkutsk (32,8%), *oblast* de Kirov (32,8%), *oblast* de Moscú (33,8%). Ivanov, V. (2008): *Partiya Putina. Istoriya Yedinoy Rossii* [El partido de Putin: historia de Rusia Unida], Moscú, OMMA Media Group, p. 146.

⁵⁹ En el espacio postsoviético se utiliza el término “recursos administrativos” para denominar tanto al uso de recursos materiales estatales en beneficio propio por parte de candidatos oficialistas, como al “reclutamiento” de empleados de la administración como agentes de campaña. Entre los cometidos de este personal figuran presionar a otros individuos —ya sean trabajadores subordinados, estudiantes, enfermos en hospitales, presos, etc.— para apoyar la candidatura oficialista, así como interceder durante la jornada electoral para garantizar un determinado porcentaje de votos en sus centros de trabajo y/o distritos electorales.

⁶⁰ ITAR-TASS, 18 de noviembre de 2004.

⁶¹ *Kommersant*, 30 de agosto de 2004; *Novaya gazeta*, 2 de septiembre de 2004.

Las reformas que afectan al registro de los partidos incluyen: la ley “Sobre partidos políticos” que aumentó hasta un mínimo de cincuenta mil los miembros de un partido e impuso un umbral de al menos quinientos en más de la mitad de las regiones de Rusia, lo que pone ya en un serio aprieto la formación de nuevos partidos, e incluso la supervivencia de alguno de los antiguos; los partidos ya no pueden competir electoralmente agrupados en bloques o coaliciones; el incremento del riesgo de ser anulado por presentar firmas inválidas, en una proporción ahora reducida a sólo un cinco por ciento; por último el aumento del depósito económico en la Comisión Electoral Central (CEC) a dos millones de dólares. Exigencias todas ellas que no se aplican a las fuerzas ya presentes en la Duma. En relación con la aplicación de estas reformas, habría que apuntar que su uso ha sido selectivo y claramente dirigido a dejar fuera a determinadas fuerzas y/o candidatos que por determinados motivos resultaban molestos. A pesar de ello, la única opción de cierto rango a quien se prohibió el registro fue a la coalición La Otra Rusia, entre cuyos líderes se incluyen Mijaíl Kasianov, Gary Kasparov y Eduard Limonov; mientras, a ninguna organización le fue requerida información sobre sus membresía —la cual debía superar los cincuenta mil miembros— cuando, como señala Petrov⁶², únicamente Rusia Unida y el PCFR estarían en condiciones de superar ese nivel bajo una presión administrativa.

Con la ley “Sobre la elección de los miembros de la Duma Estatal”, la barrera de entrada a esta cámara fue elevada al siete por ciento; los partidos ya no pueden competir agrupados en bloques o coaliciones, favoreciendo la formación de bloques electorales en torno a los partidos ya presentes en la Duma; y se produjo la desaparición de la opción “contra todos”, muy sentida por el electorado ruso. En conclusión, la agenda de Putin sobre la reforma del sistema de partidos ha ido dirigida a, en primer lugar, un proyecto centralizador que debilite la influencia independiente de líderes regionales en las instituciones del legislativo federal; en segundo lugar, a fortalecer un verdadero “partido del poder” exitoso, e incluso un bipartidismo del poder si se añade a Rusia Justa; así como a debilitar la oposición real en la Duma.

⁶² Petrov, N.: “The Consequences of the State Duma Elections for Russia’s Electoral System”, *Russian Analytical Digest*, nº 32 (2007), p. 5.

Sistema de partidos resultante en la Duma de 2007

El verdadero móvil de las elecciones quedó eclipsado por el contexto de sucesión de Putin y el planteamiento de campaña que Vladislav Surkov diseñó para el presidente y, de paso, para la marca electoral tras la que éste se presentaba, Rusia Unida. Por otra parte, la formación de Rusia Justa por medio de la unión del Partido de la Vida, *Rodina* y el Partido de los Pensionistas, tuvo como fin —en palabras de su líder Sergey Mironov— acabar con el feudal monopolio político de Rusia Unida⁶³. En el primer congreso de Rusia Justa celebrado en febrero de 2007, los *Mironovitas* escucharon de su líder un discurso que combinó un ceremonial saludo al presidente Putin con referencias a la socialdemocracia⁶⁴. En el verano de 2007, Sergey Mironov viró asumiendo una estrategia de oposición al gabinete del gobierno, que no al presidente Putin. La dialéctica utilizada por Mironov subió de tono al referirse al asesor presidencial Vladislav Surkov —ideólogo de la “democracia soberana”—, con quien escenificó un encendido conflicto. Para muchos analistas, éste no era sino el último intento de Mironov por aparecer ante el electorado como el único partido de la oposición por el que merecía la pena votar: leal a Putin y crítico con el resto de la elite dirigente.

En cuanto a los resultados, Rusia Unida, por supuesto, obtuvo una amplia mayoría parlamentaria con 315 diputados de 450 tras conseguir el 64,1% de los votos, permitiendo casi confirmar ya la transición desde el “sistema de partido único” al “sistema de único partido”. El principal partido de la oposición, el PCFR, recibió el 11,59% de los votos y 57 diputados. Finalmente, a pesar de que muchas encuestas lo ponían en cuestión, tanto el LDPR —con un 8,15% y 40 diputados— como Rusia Justa —con el 7,76% y 38 diputados— pasaron el corte del 7%. Lo que en conjunto significa una Duma con un pluralismo encubierto que, en los hechos, no conduce sino a colorear cuatro franjas en el diagrama, pues la mayoría de Rusia Unida excluye una oposición efectiva en la toma de decisiones.

⁶³ “Mironov Will Lead New Center-Left Party”, *The Moscow Times*, 11 de octubre de 2006, p. 3.

⁶⁴ *Moskovskiye novosti*, n° 8, 2 de marzo de 2007.

Aunque esto no es muy relevante si, como afirmó el líder de Rusia Unida Boris Grizlov, “la Duma no es un lugar para discusiones”⁶⁵.

En definitiva, una de las conclusiones de este último proceso electoral es que el sistema de partidos no parece consolidarse en un equilibrio bipartidista. Además, en Rusia, frente a la *ley de Duverger*⁶⁶, el aumento del sistema proporcional ha producido un sistema con menos partidos⁶⁷; consecuencia sobre todo de la barrera del 7%, que en realidad pervierte las bases de los postulados de Duverger.

La búsqueda ilícita de certidumbre en los resultados electorales

Las dos victorias arrolladoras que buscaba el Kremlin en sendos procesos electorales, parlamentario y presidencial, requirieron de mecanismos de presión social y manipulación electoral. La primera sospecha que hay que certificar —si bien por sí sola no demuestra nada— remite a los problemas planteados a la OSCE que le impidieron desplegar misiones de observación electoral, tanto en las elecciones parlamentarias como en las presidenciales⁶⁸. Sin capacidad para realizar una observación a pie de urna, la OSCE catalogó las elecciones parlamentarias como “no justas”, denunciando el uso de los recursos del Estado en favor de un partido, el desequilibrio en la cobertura de los medios, y la persecución de partidos de la oposición. Otras organizaciones han denunciado mecanismos de fraude también en la jornada electoral, como presencia policial en los colegios electorales, presiones en centros de trabajo y estudio para votar a Rusia Unida bajo amenaza de despido o expulsión, eliminación de papeletas, y voto múltiple mediante el uso fraudulento de certificados

⁶⁵ *El País*, 25 de noviembre de 2007.

⁶⁶ Duverger, M. (1954): *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Nueva York, Wiley.

⁶⁷ Likhtenchtein, A. y Yargomskaya, N.: “Duverger’s Equilibrium under Limited Competition: Russia’s Parliamentary Elections”, *Europe-Asia Studies*, vol. 57, n° 8 (2005), pp. 1169-1188.

⁶⁸ A Putin, aunque la propia Federación Rusa es parte de la OSCE, no pareció importarle la negativa de ésta a enviar misiones de observación; incluso se refirió al hecho con las siguientes palabras: “Que se queden en casa y enseñen a sus mujeres a hacer *chtchi* (una sopa tradicional rusa)”. *El País*, 25 de abril de 2008.

de baja. Todo ello bajo el rumor de que los gobernadores regionales habrían recibido órdenes de asegurar entre un 70% y un 85% de los votos a Rusia Unida; los resultados en las regiones, nuevamente, avalarían estas hipótesis⁶⁹. Un ejemplo de caso extremo es el de Jabez, donde los dieciocho mil votantes registrados fueron a votar, y todos lo hicieron por Rusia Unida⁷⁰. Según un estudio, la incidencia del fraude habría sido en torno a un 10% de aumento de la participación, entre un 12% y un 15% del aumento del porcentaje de Rusia Unida, una bajada entre el 2% y el 5% del PCFR, y el aumento necesario para que Rusia Justa alcanzara la barrera del 7%⁷¹.

2.7. Fin del interludio, el “Buen Zar” retoma su trono: un análisis del doble contexto electoral de 2011 y 2012

A pesar de once años de crecimiento económico —con la excepción de 2009—, las desigualdades siguen siendo acusadas, existiendo importantes bolsas de pobreza. En un país donde el salario mínimo —118 euros— y la pensión media se mantienen por debajo del índice de subsistencia mínimo —168 euros—, el Estado de bienestar no ha

⁶⁹ Resultados de Rusia Unida en 2007, por regiones: Las diez regiones con mejores resultados: república de Chechenia (99,4%), república de Ingushetia (98,7%), república de Kabardino-Balkaria (96,1%), república de Mordovia (93,4%), república de Karachaevo-Cherkessia (92,9%), república de Daguestán (89,2%), república de Tuvá (89,2%), *okrug* autónomo de Agin-Buryat (83,2%), república de Bashkortostán (83,1%), república de Tatarstán (81,1%). Muy buenos resultados en el *okrug* autónomo de Yamalo-Nenets (79,3%), *okrug* autónomo de Chukotka (78,1%), *oblast* de Kemerovo (76,8%), *oblast* de Tiumen (73,6%), *oblast* de Rostov (71,9%), *okrug* autónomo de Ust-Ordá Buriatia (71,7%), república de Osetia del Norte (71,6%), república de Adigueya (71%), *oblast* de Penza (70,3%), *krai* de Stavropol (62,2%). Los diez resultados más bajos, que en esta ocasión son ciertamente muy altos: *okrug* autónomo Nenets (48,8%), ciudad de San Petersburgo (50,3%), *oblast* de Yaroslav (53,2%), *oblast* de Smolensk (53,9%), ciudad de Moscú (53,9%), *krai* de Altai (54,7%), *krai* de Primorie (54,9%), *oblast* de Murmansk (55,1%), *oblast* de Magadan (55,3%), *oblast* de Kirov (55,1%). El resto de resultados: *oblast* de Samara (56,1%), *oblast* de Kostroma (56,4%), *oblast* de Arjanglesk (56,7%), *oblast* de Pskov (56,7%), república de Carelia (57,3%), *oblast* de Kaliningrado (57,4%), *oblast* de Voronezh (57,5%), *oblast* de Volgogrado (57,7%). Ivanov, *op. cit.*, p. 322.

⁷⁰ Petrov, *op. cit.*, p. 9.

⁷¹ *Ibid.*, p. 8.

recobrado unos niveles dignos de desempeño. La sanidad pública continúa degradándose a costa de su consciente descapitalización; la pensión media en 2009 fue de 162 euros, lo que fuerza a muchos ancianos a trabajar o mendigar; la educación pública soporta un sistema clasista donde se separa a quien puede pagar y recibe una educación de “paquete completo” de quien no puede y recibe un “paquete básico” insuficiente para acceder a la universidad. En cuanto a los salarios, en el año 2000 el salario mínimo representaba un 14% del índice de subsistencia, en 2003 se prometió la convergencia para 2008, pero en 2007 el gobierno la retrasó hasta 2011; todavía hoy sigue siendo menor. Como consecuencia de todo ello, la crisis demográfica apenas ha comenzado a ser contenida a partir de 2009, pero todavía el balance entre 1991 y 2012 es de una pérdida poblacional de cinco millones hasta un total de 143. De ellos, según datos oficiales de la Agencia Federal de Estadística, 22,9 millones son pobres, habiendo aumentado esa cifra en 2,3 millones solamente en el último año; si bien muchos analistas piensan que ambas cifras están maquilladas a la baja⁷².

Y es que a pesar del regreso a niveles de crecimiento económico, si bien modestos, la situación socioeconómica del país no ha dejado de empeorar desde el 2009. En aquel año se produjo una depreciación del rublo frente al dólar de un 30%, una caída de un 3% del PIB, de un 8% en el presupuesto estatal y un aumento de la inflación que llegó a alcanzar el 14% en varios meses, favoreciendo un clima de mayor contestación social. Las acciones de protesta aumentaron en número y volumen hasta alcanzar su clímax en la segunda semana de abril de 2009, con 130 acciones y 110.000 participantes. 2010 y 2011 no han sido años mejores: el coste de la vida en 2011 ha aumentado un 17% y en muchas regiones los salarios aún no han recuperado su nivel previo a la crisis. En resumen, no es de extrañar que la mayoría de los rusos piensen que las desigualdades entre ricos y pobres se han agrandado en el periodo de Putin —un 67% lo creía así en 2010⁷³—, o que la elección de la política económica ha sido errónea: un 35% opina de

⁷² “Nishaya Rossiya Pribavyaet Chislom” [La Rusia empobrecida crece en número], *Bigness.ru*, 4 de julio de 2011, en <http://www.bigness.ru/articles/2011-07-04/news/125767/>.

⁷³ Levada-Tsentr (2011): *Obschestvennoye mneniye – 2010* [La opinión pública en 2010], Moscú, Levada-Tsentr, p. 110.

esta forma, mientras otro 58% considera que tuvo un desempeño regular⁷⁴. Sin embargo, a pesar de todo, los rusos consideran que los grandes éxitos de Putin han sido el crecimiento del nivel de vida de los ciudadanos, de los salarios y de las pensiones, así como — paradójicamente— el propio desarrollo económico⁷⁵.

Así, principalmente son otros tres aspectos los que hacen ver de forma crítica la gestión de gobierno de los últimos cuatro años. En primer lugar, a pesar del énfasis de Medvedev en la “modernización” de Rusia⁷⁶, hoy existe un consenso en que ha sido una década perdida para la modernización económica en cuanto a innovación tecnológica, industria ligera y de consumo o infraestructuras de los hidrocarburos. En segundo lugar, resulta lacerante el número de casos de corrupción que salpican a altos cargos de la nueva burocracia, de la cual es consciente la ciudadanía rusa⁷⁷. Por último, el extenuante control de los *mass media* y el establecimiento de límites a las libertades políticas a cambio de la garantía de estabilidad y orden —que sirvió de coartada para justificar la “dictadura de la ley” que debía sofocar el caos yeltsiniano— no resulta del todo creíble a una nueva generación de rusos que no entienden por qué Putin y su sistema son una *conditio sine qua non* para la estabilidad y el progreso.

Estas dudas han favorecido que en el año 2011 se produjera un descenso vertiginoso en los niveles de aceptación tanto de Putin como de Medvedev según los datos del Centro Levada expuestos en la fig. 2, alcanzando un suelo en la popularidad de Putin del 27% y de Medvedev del 15% en el mes de diciembre, coincidiendo con las elecciones parlamentarias. Curiosamente, a partir de ese mes, la aceptación de ambos repunta para regresar a un 40% y 30% respectivamente.

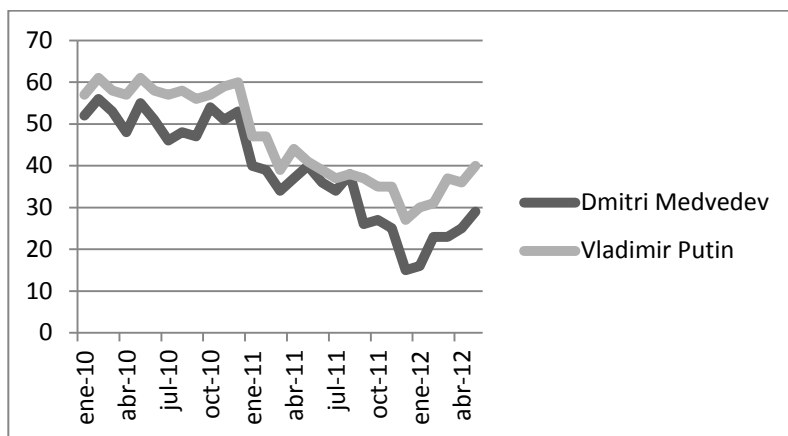
⁷⁴ *Ibid.*, p. 156.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 106.

⁷⁶ En el discurso de la modernización y la batalla entre *think tanks* putinistas y medvedianos, el Instituto de Desarrollo Contemporáneo (INSOR) ha sido uno de los más influyentes difundiendo el discurso de la *modernización*. Con Medvedev como presidente de honor, ejerció presión para que se llevaran a cabo reformas, criticando la política económica de Putin por no haber sabido aprovechar el alza de precios en los hidrocarburos para desarrollar una economía más competitiva. Véase su web en <http://www.insor-russia.ru/en/>.

⁷⁷ Un 43% piensa que la corrupción es mayor en el periodo de Putin que en el de Yeltsin y un 40% piensa que es igual. Levada-Tsentr, *op. cit.*, p. 111.

Fig. 2: Aceptación de Putin y Medvedev entre enero de 2010 y mayo de 2012 (%)⁷⁸



No obstante, este descenso en la aceptación de Putin y su *delfín* no se traslada en modo similar a la intención de voto, en la que —según este mismo centro sociológico— en los últimos años, Putin nunca ha descendido del 44%, yendo en aumento a medida que se confirmaba el resto de candidatos. Y es que si los últimos cuatro años de Putin como primer ministro han podido hacer mella en su popularidad, las encuestas dicen que las preferencias del grueso de rusos siguen fieles al deseo de contar con un *Buen Zar* como presidente y líder del país; un perfil que, con mayor o menor éxito, Putin, se ha esmerado en cultivar. En 2010, todavía un 77% de los rusos pensaban que, bien siempre o bien sólo en momentos claves, es necesario tener un líder con “mano dura” —extraído literalmente de la encuesta—, y la mayoría opinaban que el parlamento, el poder judicial y el resto de instituciones deben estar subordinadas al presidente⁷⁹.

⁷⁸ Elaboración propia con datos de Centro Levada, disponibles en: <http://www.levada.ru/>. Aunque los datos de este centro sociológico independiente son discutidos por los del oficial Centro de Estudios de la Opinión Pública (VTSIOM), que situaba la popularidad de ambos políticos en diciembre de 2011 en el 51%. Información disponible en: http://sp.rian.ru/neighbor_relations/20111230/152366704.html

⁷⁹ Levada-Tsentr, *op. cit.*, pp. 46 y 104 respectivamente.

Igualmente favorable a Putin es que los rusos prioricen el “orden” (56%) frente a la democracia (23%)⁸⁰.

La popularidad de Putin se basa hoy más en elementos simbólicos, en las preferencias sistémicas de los rusos y en la comparación con la oferta política, que en los resultados cosechados. Que esa falta de confianza en su obra se oriente hacia su figura —o la de ahijados políticos como Medvedev— depende de la madurez política no sólo de la sociedad rusa, sino también del resto de políticos rusos, produciendo alternativas viables y deseables que dificulten a Putin seguir siendo “el peor presidente posible salvo todos los demás”: esto es, el político más popular de Rusia.

Las elecciones parlamentarias de 2011

La principal incógnita en torno al doble contexto electoral ruso se desveló el 24 de septiembre de 2011, con el anuncio de la candidatura de Putin a la presidencia. Se produjo en el congreso de Rusia Unida y al mismo tiempo que Dmitri Medvedev recibía el *premio de consolación*: encabezaría la candidatura de este partido en las parlamentarias de diciembre, y previsiblemente ocuparía el cargo de primer ministro. Aunque las encuestas previas a las elecciones parlamentarias —tanto del Centro Levada como del VTSIOM— daban a Rusia Unida más del 50% de los votos, los resultados de las elecciones locales y el creciente descontento del partido hacían presagiar unos comicios más disputados para alcanzar la mayoría absoluta en la Duma; en la cual, en principio, no se esperaban novedades en su composición. Como se observa en la fig. 3, los resultados para Rusia Unida supusieron un descenso de un 15% desde 2007 que todavía le permite contar con la mayoría absoluta de la cámara.

Las irregularidades de los comicios fueron numerosas y pronunciadas, pero la búsqueda de certidumbre electoral había comenzado ya en los meses previos a las elecciones con el abuso de los recursos administrativos y la utilización de los medios de comunicación a favor de Rusia Unida. Como muestra sirva el desequilibrio en las televisiones rusas entre el tiempo dedicado en

⁸⁰ *Ibid.*, p. 30.

pantalla a Rusia Unida y al resto de los partidos, ocupando el partido del poder desde un 55% en el canal en el que menos aparecía (*Russia 24*) a un 83% en el que más (*TV Center*)⁸¹. El informe de la misión electoral de la OSCE fue muy crítico con el proceso, destacando⁸² que el proceso de conteo fue evaluado como malo o muy malo en un tercio de los colegios electorales observados, detectándose “relleno de urnas” en 17 colegios; y por último, evaluando negativamente la tabulación de los resultados en un 20% de las comisiones regionales encargadas de agregar y enviar para su centralización los votos de los colegios electorales. Por último, resultó muy sospechoso el alto número, 11%, de certificados de voto en ausencia (*otkrepitely talon*), que permite al elector votar fuera de su lugar de residencia, así como de voto en urnas móviles pensado para ancianos y enfermos.

Al margen de las irregularidades denunciadas por las misiones internacionales de observación electoral o por organizaciones locales de observación como *Golos*⁸³, los analistas electorales rusos han desarrollado métodos para rastrear en los resultados oficiales indicios de fraude electoral. En las parlamentarias rusas se destacaron los siguientes. En primer lugar, la existencia de casos de fraude flagrantes como el de Chechenia, entre otras repúblicas, cuyos resultados de participación (99,5%) y voto a Rusia Unida (99,7%) son inverosímiles; incluso se llegó a anunciar un número de votos que superaba el del electorado⁸⁴. El fraude en las repúblicas del Cáucaso Norte ha sido clave para que Rusia Unida mantenga la mayoría absoluta. En segundo lugar, existe una gran coincidencia entre las regiones y repúblicas con mayor participación electoral y con mayor apoyo oficial. En tercer lugar, los resultados de Rusia Unida tienden a ofrecer regularidades de “picos” —40%, 45%, 50%, 55%, 60%, etc.— que se distinguen del desarrollo normal del electorado presente en los resultados de los otros partidos, donde existen resultados de 41%, 42%, 43%, etc. La lógica tras este fenómeno es que el celo de las autoridades locales por alcanzar determinadas cuotas artificialmente

⁸¹ OSCE (2012): *Russian Federation: Elections to the State Duma, 4 December 2011, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Varsovia, OSCE/ODIHR, p. 13.

⁸² Los mecanismos de las irregularidades son detallados en los informes citados.

⁸³ <http://www.golos.org/news/en>.

⁸⁴ <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/197042/>.

—40%, 50%, 60%— les lleva a reproducir cantidades en exceso redondas. Según uno de los estadísticos que ha estudiado este fenómeno, Sergey Shpilkin, hasta un 34% de los votos de Rusia Unida en las últimas elecciones pueden haber sido añadidos, lo cual situaría en el 33,9% sus votos reales⁸⁵. En cuarto lugar se observó que en las grandes ciudades, donde es más difícil llevar a cabo un fraude electoral masivo, Rusia Unida descendió diez puntos hasta un 39%⁸⁶, e igualmente en la mayor parte de las capitales regionales Rusia Unida recibió menos votos que en las mismas regiones: hasta un 10% menos en 27 regiones.

⁸⁵ Shpilkin, Sergey: “Statistika Issledovala Vybory” [La Estadística ha examinado las elecciones], *Gazeta.ru*, 10 de diciembre de 2011, en http://www.gazeta.ru/science/2011/12/10_a_3922390.shtml. El análisis se resume en inglés en Kynev, Alexander (2011): “Election Falsification and its Limits: A Regional Comparison ahead of the Presidential Elections”, en http://european-exchange.org/fileadmin/user_upload/Russland_Wahlen_2012/KYNEV_Election_fraud.pdf.

⁸⁶ Rusia Unida perdió frente al PCFR en Vladivostok, Voronezh, Irkutsk, Kaliningrado, Kostroma, Novosibirsk, Omsk, Orenburg, Orel, Pskov, Riazan, Smolensk, Angarsk (*oblast* de Irkutsk), Dzerzhinsk (*oblast* de Nizhni Novgorod), Kolomna, Korolyov, Serpujov (*oblast* de Moscú) y Tolyatti (*oblast* de Samara); frente a Rusia Justa, en Yekaterinburgo, Novgorod y Rybinsk (*oblast* de Yaroslavl); y frente al LDPR, en Janty-Mansiysk.

Fig. 3: Comparación de los resultados de las elecciones a la Duma (% voto, 1993-2011)⁸⁷

Partidos	1993	1995	1999	2003	2007	2011
Partido Agrario	7,99	3,78		3,64	2,31	
Nuestra Casa es Rusia		10,13	1,20			
Yabloko	7,86	6,89	5,93	4,30	1,59	3,43
Opción de Rusia	15,51					
Opción Democrática – Demócratas Unidos		3,86				
Unión de Fuerzas de Derecha (Causa Justa en 2011)			8,52	3,97	0,96	0,60
Partido Democrático de Rusia	5,52					
Partido Comunista de la Federación Rusa (PCFR)	12,40	22,30	24,29	12,61	11,59	19,19
Partido Liberal Democrático de Rusia (LDPR) (Bloque Zhirinovski en 1999)	22,92	11,18	5,98	11,45	8,15	11,67
PRES	6,73					
Mujeres de Rusia	8,13	4,61	2,05			
Patria-Toda Rusia			13,33			
Unidad			23,32			
Rusia Unida				37,57	64,26	49,32
Rodina (Patria)				9,02		
Rusia Justa					7,76	13,24
Patriotas de Rusia					0,89	0,97
“Contra todos”		2,77	3,30	4,70		

⁸⁷ Fuentes: *Kommersant*. 21 de diciembre de 1999, p. 1; http://www.fci.ru/gd99/vb99_int/default.htm, 23 de diciembre de 1999; *Byulleten' Tsentral'noi izbiratel'noi komissii Rossiiskoj Federatsii* [Boletín de la Comisión Electoral Central de la Federación Rusa], 1994, n° 1 (12), pp. 34-80; http://www.izbirkom.ru/izbirkom_protokols/sx/page/protokol2, 9 de diciembre de 2003; http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tyd=100100021960186&vrn=100100021960181®ion=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=100100021960186&type=233, 3 de diciembre de 2007; Comisión Electoral Central de la Federación Rusa, http://www.cikrf.ru/banners/duma_2011/index.html.

Otros partidos	12,94	34,48	12,07	12,73	2,29	
Porcentaje de voto	54,37	64,38	60,43	55,60	63,66	60,10
Partidos por debajo de la barrera del 5% y el 7%	12,94	49,50	18,62	29,34	8,25	5,00
Partidos con “recursos administrativos”	15,51	10,13	36,65	37,57	72,02	49,32

En cualquier caso, la sorpresa de las elecciones no fueron los resultados ni las posibles irregularidades registradas, sino las movilizaciones postelectorales en contra del posible fraude electoral y demandando la repetición de las elecciones, entre otras exigencias. La convocatoria de la primera movilización un día después de las elecciones, el 5 de diciembre, no surgió de los principales partidos en liza con Rusia Unida sino de una amalgama de actores que incluye a un sector de la oposición extraparlamentaria —Frente de Izquierdas de Sergey Udaltsov; *Solidarnost*—, una serie de organizaciones que operan en el campo de la observación electoral, y por activistas anticorrupción especialmente activos en internet como el ya célebre Alexei Navalny, muy cercanos a posturas ultranacionalistas⁸⁸. Aquél día se reunieron entre 3.000 y 5.000 personas; la convocatoria fue realizada desde las redes sociales en internet, pero en realidad el grueso de ellos eran militantes que llevaban años participando en acciones de protesta cuya comunicación inmediata se basó en SMS por móvil. Entre el 5 y 8 de diciembre se produjo la respuesta de movilización de las organizaciones putinistas como *Nashi* (15.000) o la Joven Guardia (8.000), e igualmente continuaron pequeñas concentraciones en Moscú y San Petersburgo en contra del fraude en las que fueron detenidos Udaltsov, Navalny o el neoliberal Boris Nemtsov. La primera gran concentración fue en la plaza Bolotnaya —en torno a 50.000 personas— el 10 de diciembre, a la que se sumaron otras organizaciones y tradicionales líderes de la oposición extraparlamentaria —La Otra Rusia; Partido Nacional Bolchevique de

⁸⁸ Blog de Alexei Navalny: <http://navalny.livejournal.com/>. Navalny participó en noviembre de 2011 en la “Marcha Rusa” junto a organizaciones ultranacionalistas —Unión Eslava—, xenófobas —la Liga contra la Inmigración Ilegal— o directamente de estética neonazi. En dicha manifestación se promueven los derechos de los rusos étnicos; uno de los lemas en esa edición fue “Basta de alimentar al Cáucaso”.

Eduard Limonov— y personalidades políticas ligadas a la derecha neoliberal yeltsiniana, como Nemtsov o Mijail Kasianov, a las que se unió más tarde el ex-ministro de finanzas de Putin Alexei Kudrin. Dentro de este mismo sector, también el magnate Mijail Projorov — que meses antes había liderado fugazmente el último proyecto de la derecha liberal, Causa Justa— mostraba sus simpatías con los manifestantes; eso sí, sin compartir con ellos sus frías caminatas. Entre los partidos que habían tomado parte en las elecciones con posibilidades de entrar en la Duma, solo *Yabloko* envió representantes; si bien a título individual se personaron diputados de Rusia Justa. Y es que tanto el líder de Rusia Justa, Mironov, como Ziuganov, líder del PCFR, o el nacionalista Zhirinovski desacreditaron inicialmente estas protestas catalogándolas —al igual que hacía el núcleo de Putin—, de intentos antipatriotas por reproducir en Rusia las “revoluciones de colores” prooccidentales acontecidas en Georgia, Ucrania o Kirguistán. Conforme avanzó el éxito de las convocatorias —el 24 de diciembre reunieron a entre 80.000 y 100.000 personas en Moscú—, incluso el PCFR fue cediendo a la reticencia inicial y decidió participar en la manifestación del 4 de febrero bajo el lema “Por unas elecciones justas”, que llegó a congregarse en Moscú a más de 100.000 personas, portando eslóganes como “Putin vete ya” o “Rusia sin Putin”. Las movilizaciones se trasladaron a otras ciudades, si bien —salvo San Petersburgo— con un seguimiento mucho menor o prácticamente marginal. En el conjunto de Rusia se calcula que un máximo de 250.000 personas llegaron a manifestarse.

Las protestas no consiguieron alcanzar ninguna de sus principales reivindicaciones, pero sí arrancar de Medvedev la promesa de realizar algunas reformas políticas como facilitar el registro de los partidos y devolver a los electores la designación de los gobernadores. No obstante, durante el proceso de aprobación de estas leyes en la Duma ambas quedaron desvirtuadas: por ejemplo, se nombrarán gobernadores antes de que entre en vigor la ley de tal modo que las elecciones se demorarán cuatro o cinco años.

Las elecciones presidenciales: demanda y oferta

Una de las consecuencias —es de suponer indirectas— de las protestas fue habilitar a Putin para explotar en campaña los elementos

tradicionales de su discurso basado en las amenazas y enemigos de Rusia. En primer lugar, la campaña se enmarcó como una lucha contra la intervención occidental y sus planes de reeditar la Revolución Naranja ucraniana: “la batalla por Rusia continúa” aseguró Putin en su mitin en el estadio Luzhniki el 23 de febrero⁸⁹. En segundo lugar, Putin recuperó el mensaje de la estabilidad ante la amenaza de los “alborotadores y radicales”: “Putin o el caos”, rezaban los videos propagandísticos que inundaron las redes sociales entre diciembre y marzo⁹⁰. En tercer lugar, Putin podía rentabilizar nuevamente el odio de la ciudadanía rusa hacia la élite liberal yeltsiniana que representan Nemtsov o Kasianov, “aquellos que quieren regresar al modelo sin Estado y al drama social de los años noventa”. Solo faltaban los otros dos *fetiches* de Putin: la oligarquía y Chechenia. Entonces Projorov surgió como candidato presidencial, logrando ser percibido además como el candidato de las clases medias urbanas que habían participado en las protestas. En cuanto a Chechenia, dos semanas antes de las presidenciales rusas era destapado en Ucrania un complot de terroristas chechenos para asesinar a Putin.

Con respecto a la “oferta política” a la que Putin habría de enfrentarse en las presidenciales, en primer lugar hay que identificar a los candidatos que representaban a partidos presentes en la Duma. Ziuganov (PCFR) y Zhirinovski (LDPR) volvían a presentarse a pesar de haber sido reiteradamente derrotados tanto por Yeltsin como por Putin y más tarde por Medvedev. Si Ziuganov simboliza todo aquello que sirve de freno para la renovación y el crecimiento electoral del

⁸⁹ “No permitiremos que se inmiscuyan en nuestros asuntos internos, no permitiremos que nos impongan su voluntad, porque nosotros tenemos nuestra voluntad que siempre nos ayudó a vencer”, afirmó, en una frase impersonal que no identificaba el sujeto. En tono más solemne, continuó: “Somos un pueblo vencedor, lo llevamos en los genes, en nuestro código genético y esto se trasmite de generación en generación”. “Y ahora también venceremos. “No mirar hacia el extranjero, no correr hacia la izquierda, no desviarse y no traicionar a la patria”. Rememorando la victoria contra Napoleón, sentenció: “La batalla por Rusia continúa. La victoria será nuestra”. Bonet, Pilar: “Putin se erige en defensor de la patria ante cientos de miles de seguidores”, *El País*, 23 de febrero de 2011, en http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/23/actualidad/1329988514_674120.html.

⁹⁰ Una muestra de ello es este video, que plantea un escenario apocalíptico en ausencia de Putin: “Rossiya bez Putina” [Rusia sin Putin]: <http://www.youtube.com/watch?v=mjcYTAYIZow>.

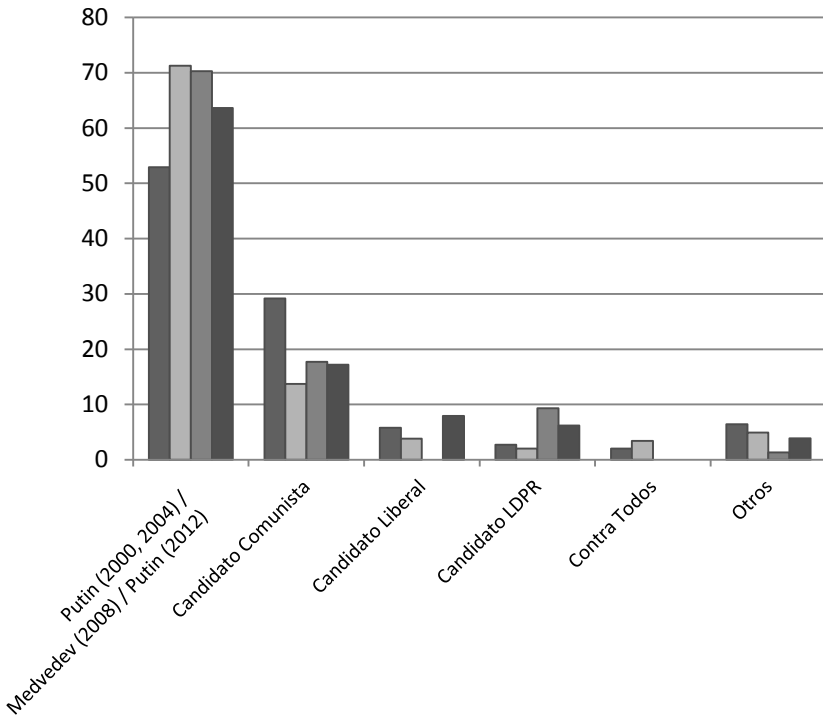
PCFR, Zhirinovski ha sido y es un político marioneta del Kremlin, especializado en servir de *opositor bufón*, cuyo partido siempre vota en la Duma junto a la opción oficialista. Por su parte Mironov, líder de Rusia Justa —otro partido surgido de las maquinaciones del Kremlin— es un asociado de Putin desde sus tiempos en San Petersburgo que ha basado su carrera política en la lealtad y el agasajo hacia aquél, tanto como presidente del Consejo de la Federación, como líder del inicialmente partido putinista Rusia Justa. Tanto él como Zhirinovski no han hecho demasiados esfuerzos por dejar de ser considerados una “oposición de bolsillo”.

En cuanto a los candidatos extraparlamentarios, necesitaban reunir dos millones de firmas para poder ser registrados como candidatos presidenciales. Entre los que lo intentaron destacaron dos: Grigori Yavlinski, experimentado y real opositor a Putin, líder de *Yabloko* —un partido con delegaciones en buena parte de Rusia y organizaciones juveniles igualmente extendidas—; y el neófito político pero tercer hombre más rico de Rusia y cuyos buenas relaciones en los últimos años con Putin son públicas, Mijail Projorov. Según la Comisión Electoral Central, un número elevado de las firmas reunidas por Yavlinski eran falsas, motivo por el cual le fue impedido su registro; por el contrario, el candidato Projorov fue admitido en la contienda presidencial. No sin cierta división, algunas de las organizaciones involucradas en las protestas y las fuerzas liberales decidieron dar su apoyo a Projorov, tras la negativa de registro a Yavlinski, como también hicieron más tarde con su votos miles de las clases medias urbanas que habían salido a manifestarse. De este modo se producía la cuadratura del círculo, ya que, aparentemente, el principal impacto de la movilización ciudadana en las presidenciales era el fortalecimiento de un candidato que representa como pocos a la oligarquía, precisamente la clase más odiada por el ciudadano ruso. Putin no podía estar más satisfecho.

Los resultados electorales dejaron tras de sí una abultada victoria de Putin con un 63,6% de los votos, quedando en segunda posición el candidato Ziuganov con el 17,1%, prácticamente lo mismo que el resto de candidatos juntos: Projorov con el 7,9%, Zhirinovski con el 6,2% y Mironov con el 3,8%. A pesar de la suficiencia de la victoria de Putin, pronosticada por las encuestas previamente, el celo de la certidumbre electoral que ha caracterizado a Putin y su equipo ha

conducido a que se reprodujeran numerosas irregularidades en el proceso electoral con el fin, quizás, de neutralizar la posibilidad de una segunda vuelta.

*Fig. 4: Resultados de las elecciones presidenciales en la Federación Rusa (2000, 2004, 2008 y 2012, en %)*⁹¹



Se reeditó el abuso de “recursos administrativos” a favor de la campaña de Putin, especialmente forzando a participar en actos de campaña y asegurando el voto de miles de trabajadores públicos a

⁹¹ Elaboración propia con datos de la Comisión Electoral Central de la Federación Rusa, http://www.cikrf.ru/banners/prezident_2012/index.html.

través de presiones de sus superiores. También, nuevamente, los medios dedicaron atención desigual: sirva de ejemplo que la cadena de televisión que menos tiempo destinó a Putin en relación con sus rivales le otorgó seis veces más minutos que a cualquier otro candidato. Tal como queda reflejado en el informe de la misión de observación electoral de la OSCE, la mayor parte de irregularidades mencionadas en las elecciones parlamentarias se repitieron; la única novedad registrada, si bien no menos importante⁹², fue la aparición de colegios electorales añadidos de manera poco transparente en las semanas previas por la CEC —instruida por un decreto presidencial del 23 de febrero— a la lista de colegios electorales especiales, tales como hospitales, estaciones de ferrocarril, fábricas, etc.; en los cuales los datos reflejan mayorías extraordinariamente amplias a favor de Putin, y cuyos datos agregados se diferencian de aquellos generales de las regiones en que se sitúan. El impacto de este mecanismo no se debe minusvalorar, ya que por ejemplo en San Petersburgo hubo setenta y seis colegios de este tipo y en Nizhni Novgorod dieciséis en los cuales más de un 90% de los votos fueron para Putin⁹³. Se sabe que esos colegios sumaron un 15% más del total de votos de las elecciones. Miembros de la OSCE intentaron localizar algunos de estos colegios y no lo lograron: en su lugar encontraron cementerios, fábricas abandonadas, o escuelas en desuso desde hacía diez años.

Conclusiones

Únicamente el exceso de celo de las autoridades rusas por proporcionar certidumbre a los resultados electorales justifica la necesidad de todas estas artimañas, conociendo, como conoce Putin, que la opción política que él representa es a día de hoy la más aceptada por la ciudadanía rusa. Incluso se puede inferir —tanto del repunte de popularidad de Putin tras diciembre de 2011, ya mencionado, como de las encuestas de la primavera de 2012— que esos valores se han asentado en la “mayoría silenciosa” rusa desde las protestas y la lectura que los *mass media* han hecho de éstas. A 12 de

⁹² OSCE (2012): *Russian Federation: Presidential Election 4 March 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Varsovia, OSCE/ODIHR, en <http://www.osce.org/odihr/90461>.

⁹³ *Ibid.*, p. 19.

junio de 2012, jornada de protestas conocida como la “marcha de los millones”, un 77% —si la protesta era socioeconómica— y un 82% —si era por asuntos políticos— aseguraba que de producirse manifestaciones en su ciudad ellos no tomarían parte; cuando en diciembre de 2011 eran un 69% y un 78%. Igualmente, a la pregunta de si han asistido a manifestaciones, el 85% asegura que nunca ha ido; y de ellos un 70% añade que bajo ningún motivo irán en el futuro⁹⁴.

No obstante, sería injusto valorar el éxito y las consecuencias de las manifestaciones en función del resultado electoral o las encuestas sobre las preferencias de la mayoría. Las protestas han tenido un éxito de convocatoria incuestionable, y éste es aplicable también a la marcha del 12 de junio a pesar del endurecimiento de la represión, con alrededor de 100.000 asistentes. Se trataba, en buena medida, de jóvenes, representantes de la *intelligentsia* rusa y “reincidentes” —un 90% de ellos había participado en alguna de las manifestaciones acontecidas desde diciembre— unidos por su rechazo a lo que representa el putinismo⁹⁵. Esta eclosión de nuevos “militantes” es una de las pocas certezas sobre el movimiento. Queda por saber si en torno a éste se consolidará una o varias opciones opositoras reales, viables e influyentes; otra incógnita es si, de darse esa oposición, se acompañará de formas más democráticas, horizontales y participativas de hacer política. Hasta la fecha, si por un lado el movimiento ha estado guiado por activistas de marcado liderazgo y organizaciones militantes sin comillas, pero tan minoritarias como contrapuestas ideológicamente —Frente de Izquierdas, La Otra Rusia o *Solidarnost*—, por otro lado estos compartían micrófono en las concentraciones con representantes de partidos y diputados afines; alejándose, en definitiva, del modelo asambleario del 15M o de *Occupy Wall Street*. A medida que pasan los meses, las figuras de Navalny o Udaltsov se fortalecen ante los políticos más tradicionales como Yavlinski o Nemtsov; pero en cualquier caso, y teniendo

⁹⁴ Levada-Tsentr: “Mitingi Oppozitsii, chast 1” [Los mítines de la oposición, parte 1], 5 de julio de 2012, en <http://www.levada.ru/05-07-2012/mitingi-oppozitsii-chast-1>.

⁹⁵ Atendiendo a datos proporcionados por los sociólogos Valery Fedorov y Olga Kryshstanovskaya en “Protestnoe Dvizhenie v Rosii: vzglyad sotsiologov” [El movimiento de protestas en Rusia: la perspectiva de los sociólogos], *Vestnik Kavkaza*, 28 de junio de 2012, en <http://vestnikavkaza.ru/articles/politika/power/61717.html>.

presente la acampada *Occupy* en Moscú, no hay signos de que en Rusia hoy se plantee un cambio de paradigma político horizontal y reacio a la toma burocrática del poder.

3. **Cultura estratégica y política de seguridad de la Federación Rusa**

Francisco J. Ruiz

Introducción

En este estudio se comienza por identificar los factores estructurales que condicionan la elaboración y puesta en práctica de la política de seguridad de la Federación Rusa, incluyendo los patrones tradicionales de comportamiento del Estado, sus instrumentos y mecanismos favoritos de influencia, sus aliados y adversarios externos, sus principios éticos, y su voluntad de influir a los demás. A la hora de decidir qué factores deben ser tenidos en cuenta para evaluar esta política, se consideran los de los siguientes grupos¹:

- *Factores del contexto interno:*
 - Intereses de seguridad: prioridades.
 - Medios para satisfacerlos: políticos, económicos y militares.
 - Cultura estratégica: relación doctrinas-intereses.
- *Factores del contexto internacional:*
 - Posición relativa en el sistema internacional: poder y estatus.
 - Amenazas y riesgos: internos y externos, percepción, y vulnerabilidad.
 - Auto-percepción como actor en el sistema internacional: papel pasado y actual, y patrones de comportamiento.

¹ Murray, Douglas J. y Viotti, Paul R. (1994): *The Defense Policies of Nations: A Comparative Study*, 3ª ed., Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. xxi.

- Interdependencia: grado de autonomía respecto a las políticas de los demás actores.

Se tratará por tanto de determinar el papel de Rusia como potencia, mediante el estudio de sus fortalezas y debilidades internas derivadas de sus características geopolíticas —bajo un enfoque realista—, identificando de ese modo los instrumentos (*tools*) de que dispone. A continuación se caracterizará también su cultura estratégica particular —bajo un enfoque idealista/constructivista—, describiendo en detalle aquellos acontecimientos históricos que han contribuido a configurar la identidad rusa de seguridad y su modelo de actuación en el ámbito internacional, identificando de ese modo los condicionantes (*drivers*) que aumentan o limitan el uso práctico de los instrumentos o capacidades materiales disponibles. Por último, se detallará como los factores externos han ido modificando la percepción rusa de su propia seguridad en las dos últimas décadas.

En el caso de la Federación Rusa, en el momento de su nacimiento en 1992 se pueden distinguir tres influencias principales en los factores estructurales, tanto externos como internos:

- La producida por las principales características geopolíticas de la nación.
- La resultante de sus antecedentes históricos, que se remontan al siglo IX.
- La que es consecuencia del traumático proceso del fin de la Guerra Fría y de la desaparición de la Unión Soviética.

3.1. Características geopolíticas de Rusia y configuración de su cultura estratégica a lo largo de la Historia

La política de seguridad de la Federación Rusa presenta una serie de características distintivas con respecto a la de cualquier otro país. Así, y utilizando los paradigmas del enfoque realista, las características geopolíticas propias de Rusia tienen una importante influencia en los factores del contexto interno que condicionan la elaboración de esa política. Siguiendo el esquema de análisis de fortalezas-debilidades —en ambos casos internas—, éstas se pueden resumir del siguiente modo:

Fig. 1: Fortalezas y debilidades geopolíticas de Rusia².

<i>Fortalezas</i>	<i>Debilidades</i>
Enorme extensión territorial, siendo el país más grande del planeta	Carencia de fronteras delimitadas por medios físicos con sus vecinos
Novena población del mundo en términos absolutos	Estancamiento en el crecimiento demográfico, con reducidas tasas de natalidad y una baja esperanza de vida
Enormes recursos naturales. Superpotencia energética por excelencia	Muy baja densidad de población, en especial en la zona asiática
PIB que ha crecido a una media de un 8% anual en el periodo presidencial de Vladimir Putin	Gran diversidad étnica y religiosa, motivo de conflictos especialmente en el Cáucaso Norte
Estructura administrativa descentralizada, adaptada a la geografía y variedad étnica de la nación, y relativamente eficaz	Gran número de conflictos abiertos, tanto internos como con los Estados vecinos, que debilitan su posición internacional
Instrumentos de poder blando como la autoridad moral del Patriarcado de Moscú sobre las demás Iglesias Ortodoxas, y el idioma ruso.	Excesiva dependencia económica de la exportación de materias primas, estando sometida a la constante fluctuación de sus precios
	Infraestructuras de todo tipo obsoletas, por falta de mantenimiento y renovación desde la época soviética

Sin embargo, y siendo cierto que para ningún país sería suficiente el simple estudio de los factores materiales para identificar los procesos de elaboración y puesta en práctica de sus políticas, en el caso de Rusia es de especial trascendencia el enfoque idealista/constructivista, que resalta el valor de las ideas como un factor relevante en las relaciones internacionales, ya que su “cultura

² Fuente: elaboración propia.

estratégica”³ tiene una influencia mucho mayor en el proceso de la que pueda tener en otros países. Esa cultura estratégica rusa es, básicamente, producto de una historia milenaria, así como de una compleja, y en ocasiones traumática, interacción con sus países vecinos, en la que destacan factores como:

- La continuidad de la trayectoria histórica rusa desde el nacimiento del Rus de Kiev⁴ en el siglo IX, del que ha heredado el papel de liderazgo en la “civilización ortodoxa”⁵ de raíz bizantina, y que le hace percibir a Ucrania y Bielorrusia como partes de su misma entidad histórica.
- La coincidencia en el siglo XIII de invasiones de pueblos nómadas de Oriente —mongoles— y de grandes potencias occidentales —Suecia y Orden Teutónica—, que estuvieron a punto de hacer desaparecer la identidad nacional rusa⁶. En el siglo XVI se produjo una nueva coincidencia, ya que a la vez que

³ Entendida como el conjunto particular de creencias, actitudes, y patrones de comportamiento de un determinado país. Eitelhuber, Norbert: “The Russian Bear: Russian Strategic Culture and What It Implies for the West”, *Connections: The Quarterly Journal* (2009), Partnership for Peace Consortium of Defence Academies and Security Studies Institute, p. 3.

⁴ El “Rus” de Kiev fue fundado en 880 por el príncipe escandinavo Oleg, que en 884 encabezó una rebelión contra el Kanato Jázaro (hecho que se considera el inicio histórico de la nación rusa), y en 907 dirigió un ataque contra Constantinopla, siendo derrotado, a pesar de lo cual en 911 consiguió firmar un tratado comercial en pie de igualdad con el Imperio Bizantino.

⁵ “Muchos expertos distinguen una civilización Ortodoxa, centrada en Rusia y separada de la civilización Occidental como resultado de la herencia bizantina, religión diferenciada, 200 años de dominación tártara, despotismo burocrático —primero zarista y luego comunista—, y exposición limitada a las experiencias occidentales del Renacimiento, la Reforma y la Ilustración”. Huntington, Samuel P. (1997): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nueva York, Touchstone, pp. 45-46.

⁶ El mismo año de 1240 en que Kiev fue conquistada y destruida por los mongoles se produjo la invasión a través del río Neva de un gran ejército sueco, derrotado el 15 de julio por el príncipe Alexander Nevsky de Nóvgorod. Cuando en 1242 la Orden Teutónica invadió Rusia, de nuevo Nevsky encabezó la resistencia, siendo los caballeros católicos derrotados en el lago Peipus. Nevsky es uno de los personajes más importantes de la historia de Rusia, hasta el punto de haber sido ensalzado tanto por la Iglesia Ortodoxa —que le canonizó en 1547— como por el propio régimen soviético.

Rusia aseguró su frontera oriental y comenzó la colonización de Siberia, se intensificó su enfrentamiento al oeste con la unión polaco-lituana, que culminó con la ocupación de Moscú en 1610.

- El comienzo en el siglo XVII de una expansión territorial hacia occidente con dos motivaciones: la mesiánica de recuperar los territorios perdidos del Rus de Kiev —a costa de Polonia-Lituania—, y la económica de lograr una salida a mares abiertos, a costa de Suecia y del Imperio Otomano. Rusia se convirtió así en una de las grandes potencias europeas, pero sin modificar su anticuada organización social y política⁷.
- La culminación de una nueva expansión imperial en el siglo XIX en el Cáucaso y el Asia Central⁸, de gran valor geopolítico y económico, pero que incorporó al imperio minorías étnicas resistentes al dominio ruso.

Una de las consecuencias de toda esta sucesión de hechos históricos es que las sucesivas invasiones sufridas por Rusia han contribuido decisivamente a configurar su visión de seguridad y defensa, y ayudan a explicar su obsesión por no quedar cercada, y por establecer glacies —o zonas de influencia— de naciones que la aislen de lo que es percibido como una amenaza potencial contra sus intereses vitales⁹.

Si estos eventos no fueran suficientes para conformar una compleja cultura estratégica, el experimento sociopolítico representado por la URSS (1917-1991) tuvo también una gran influencia en los patrones de comportamiento del Estado, como la perpetuación de un sistema autocrático de gobierno, dos nuevas invasiones desde Occidente, la asunción del papel de superpotencia en un mundo bipolar tras la II Guerra Mundial, y los continuos cambios

⁷ Fuller, William C. (1992): *Strategy and Power in Russia*, Nueva York, The Free Press, p. xvii.

⁸ Con la conquista del Cáucaso Norte, Georgia y Azerbaiyán en el periodo 1801-1813, de Armenia en 1839, de Kazajstán en 1816-1856, y del resto de Asia Central en 1856-1876.

⁹ Terry, Bruce W. (2006): *European balance of power: will the EU upset Russia as it balances the US?*, West Point, United States Military Academy, en http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/9/8/3/5/pages98355/p98355-1.php.

de fronteras y movimientos forzados de población¹⁰, que no lograron su objetivo de tamizar las diferencias internas de la nación pero serían una fuente de conflicto al derrumbarse el régimen.

En el periodo final de la Unión Soviética, 1985-1991 —coincidiendo con el mandato de Mijaíl Gorbachov como secretario general del PCUS—, se produjo un cambio radical en el contexto estratégico, cuyas consecuencias se magnificaron por lo inesperado que fue y la rapidez con que se produjo. Los principales factores de cambio fueron los siguientes:

- En el espacio soviético, los dirigentes reformistas rusos apoyaron los movimientos nacionalistas de las restantes repúblicas para debilitar al régimen, lo que a la larga dificultaría su objetivo de liderar la Comunidad de Estados Independientes (CEI)¹¹. Esos movimientos nacionalistas a su vez crearon resistencias internas de las minorías étnicas, que degeneraron en conflictos abiertos.
- En el espacio euroatlántico, entre 1989 y 1991 la URSS toleró el derrumbe de los regímenes comunistas del Este de Europa, perdiendo así su condición de superpotencia. Los intentos soviéticos de convertir a la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en el centro de la seguridad de la región fueron evitados por Occidente, que optó en 1991 por dar prioridad a estructuras como la OTAN en las que la URSS no participaba.

¹⁰ Los soviéticos cambiaron las fronteras internas del país hasta en 94 ocasiones, a lo que se unieron deportaciones masivas de población. Además, se incentivó la emigración de población étnicamente rusa a otras repúblicas soviéticas, principalmente en Estonia, Letonia, Ucrania y Kazajstán, en las que vivían unos veinte millones de rusos al desaparecer la URSS.

¹¹ El 8 de diciembre de 1991 los presidentes de las Repúblicas Socialistas Soviéticas de Rusia, Ucrania, y Bielorrusia firmaron los “Acuerdos de Belavezha”, por los cuales se disolvía la URSS y se creaba la Comunidad de Estados Independientes (CEI). A pesar de que Mijaíl Gorbachov calificó esa decisión de ilegal, la firma el 21 de diciembre del “Protocolo de Almaty” por once de las quince repúblicas —todas menos las tres bálticas y Georgia— supuso la puntilla definitiva a la URSS.

- En el ámbito global, la cooperación soviético-norteamericana a partir de 1988 parecía alumbrar un nuevo orden mundial¹², bajo parámetros liberales y de seguridad cooperativa. Sin embargo, el proceso de disolución de la URSS coincidió en el tiempo con un regreso de los EE.UU. al realismo clásico y a la primacía.

3.2. La política de seguridad rusa en la presidencia de Boris Yeltsin

Esa era la situación al nacimiento de la Federación Rusa el 1 de enero de 1992, con Boris Yeltsin como presidente. El modo en que la nueva Rusia identificó sus intereses nacionales era en general similar al de cualquier otro país, según el Concepto de Política Exterior de 1993: la seguridad de la nación, la soberanía y unidad del Estado, y unas condiciones externas favorables para el desarrollo sociopolítico y económico internos. A estos intereses se unían otros específicos como la protección de los derechos de las minorías rusas en el extranjero, el profundizar en la integración de los países de la CEI, y el mantener un estatus de gran potencia. Las líneas básicas de actuación para garantizar esos intereses incluían:

- En el plano interno, acometer reformas radicales del sistema político y económico, para asumir los principios liberales de Occidente.
- En el espacio postsoviético, liderar la CEI, adoptando una gran estrategia de seguridad cooperativa para atajar las crisis, con la consolidación de un espacio estratégico militar unificado.
- En la región euroatlántica, buscar una mayor cooperación con las organizaciones existentes —OTAN, Unión Europea— sin descartar un futuro ingreso¹³. A la vez, potenciar el papel de la CSCE, en la que sí tenía voz y voto.

¹² Este nuevo orden, documentado en el discurso “Hacia un nuevo orden mundial” del presidente George H. W. Bush en septiembre de 1990, y en la Carta de París para una Nueva Europa de la CSCE de noviembre del mismo año, habría de tener una existencia efímera.

¹³ El ministro de Exteriores de la época, Andrei Kozirev, afirmaba que “Rusia no ve a la OTAN como una organización hostil, mucho menos como un adversario

Sin embargo, la evolución de los factores del contexto tanto interno como externo fue desde el primer momento contraria a los intereses rusos y a la consecución de los objetivos estratégicos enunciados:

- En el plano interno, la llamada “terapia de choque” de 1992 provocó el hundimiento de la economía¹⁴. Las consecuencias políticas fueron el enfrentamiento de Yeltsin con la Duma¹⁵ y la victoria de la oposición en las legislativas de diciembre de 2003.
- En el espacio postsoviético, en 1992 y 1993 estallaron múltiples conflictos territoriales y étnicos, en los que Rusia, ante la inoperancia de la CEI y de su *brazo armado*, el Tratado de Seguridad Colectiva (TSC)¹⁶, intervino selectivamente para imponer la paz, tras lo cual se consolidó la independencia de

militar. Es más, no excluimos la posibilidad de que en un momento dado la propia Rusia pueda convertirse en miembro de la Alianza”. Meseznikov, Gregory: “On Russia’s Position in the NATO Enlargement Issue”, en Dutkiewicz, Piotr y Jackson, Robert J. (eds.) (1998): *NATO Looks East*, Westport, Praeger, p. 101.

¹⁴ El 2 de enero de 1992, Yeltsin ordenó la liberalización del comercio exterior, de los precios y de la divisa rusa, combinada con un plan extremo de austeridad destinado a controlar la inflación, con los tipos de interés en niveles muy elevados para restringir el crédito. Para contener el déficit público, se crearon nuevos impuestos, se cortaron los subsidios a la industria y a la construcción, y se redujo el gasto del estado del bienestar. Como consecuencia de estas medidas, ya en el primer semestre de 1992 los precios se dispararon, la falta de crédito cerró múltiples industrias, y comenzó una prolongada recesión. Las reformas devastaron las condiciones de vida de gran parte de la población, en especial de los que dependían de los subsidios de la época soviética, lo que disparó el desempleo e hizo que millones de ciudadanos cayeran por debajo del umbral de la pobreza.

¹⁵ Cuando Yeltsin nombró una Asamblea Constituyente para la reforma de la antigua Constitución soviética, el parlamento liderado por Ruslan Jasbulatov anunció la destitución del presidente, encerrándose los diputados en la Casa Blanca. Al fracasar las negociaciones, el 4 de octubre de 1993 el ejército intervino a favor de Yeltsin y bombardeó el parlamento.

¹⁶ El Tratado de Seguridad Colectiva (TSC) fue firmado el 15 de mayo de 1992 en Tashkent por Armenia, Kazajstán, Kirguistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán, a los que se sumaron Azerbaiyán y Georgia en 1993, y Bielorrusia en 1994 — Ucrania, Moldavia y Turkmenistán siempre se mantuvieron fuera—, con un periodo de vigencia de cinco años. En abril de 1999, Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán renunciarían a prolongar su participación.

facto de las provincias secesionistas¹⁷. Se produjeron conflictos no violentos con los países bálticos y con Ucrania¹⁸.

- En la región euroatlántica, los EE.UU. ignoraron a Rusia ante la reducción de sus capacidades materiales y su nula influencia global. Occidente sustituyó las perspectivas de ingreso de Rusia por formulas limitadas de cooperación, como el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (*North Atlantic Cooperation Council*, NACC) y la Asociación para la Paz (*Partnership for Peace*, PfP) de la OTAN¹⁹; mientras que la CSCE se convirtió en una herramienta de supervisión de la transición de los países ex-comunistas, potenciando su “dimensión humanitaria”.

Como consecuencia de todos estos eventos se puede concluir que, a principios de 1994, el modelo de política de seguridad que la Rusia de Yeltsin intentó aplicar en 1992 había naufragado en todos los aspectos, y se impuso una alternativa realista y de implicación selectiva. En el espacio postsoviético esto se tradujo en un periodo de relativa estabilidad, culminado con la firma del Tratado de Paz y Amistad con Ucrania en 1997 —aunque surgían iniciativas contrarias a los intereses de Rusia, como el GUAM²⁰ ese mismo año—, y en el espacio euroatlántico se proseguía la cooperación, participando en la

¹⁷ Las más importantes, el Transdniéster en Moldavia, Osetia del Sur y Abjasia en Georgia, y el Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán.

¹⁸ En el caso de los bálticos los problemas venían por el desmantelamiento de las antiguas instalaciones del Ejército Rojo en sus territorios y la retirada de tropas, por la delimitación definitiva de sus fronteras con Rusia y, sobre todo, por la situación legal en que quedaban los rusos étnicos residentes en Estonia y Letonia, a los que se privó de la ciudadanía y de múltiples derechos salvo que se sometieran a un complejo proceso de *naturalización*.

¹⁹ El NACC era el marco formal de colaboración entre la OTAN y los antiguos países del Pacto de Varsovia, creado en diciembre de 1991 y al que se incorporaron todos los miembros de la CEI en junio de 1992. La PfP es una iniciativa norteamericana aprobada en la Cumbre de Bruselas de la OTAN de enero de 1994, por la que se establecían programas de cooperación bilateral con un gran componente militar, por contraste con el limitado diálogo político propio del NACC, en la que Rusia ha participado desde el 22 de junio de 1994.

²⁰ Acrónimo formado por las iniciales de Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia, que se convirtió en GUUAM en 1999 con la incorporación de Uzbekistán, convirtiéndose en un *caucus* dentro de la CEI agrupando a los países más enfrentados con la supremacía regional de Rusia.

operación IFOR de la OTAN en Bosnia desde 1996²¹, a pesar de los planes de ampliación al este de la Alianza.

Sin embargo, fue un nuevo cambio en los factores del contexto interno el que debilitaría aún más la posición internacional de Rusia y la consecución de sus objetivos. El catalizador fue la decisión de Yeltsin en diciembre de 1994 de emplear la fuerza militar para restaurar la autoridad federal en la República de Chechenia²². La incapacidad para controlar la situación, el uso desproporcionado de la fuerza, y la limitada operatividad de las Fuerzas Armadas valieron a Rusia la crítica internacional e hicieron muy impopular el conflicto entre su propia sociedad. Ante el peligro de perder las presidenciales de julio de 1996, Yeltsin puso en manos de los oligarcas los restantes recursos del Estado a cambio de su apoyo²³, y encargó al general Lebed poner fin a la guerra, lo que hizo en agosto de ese mismo año retirando las fuerzas rusas de Chechenia.

Por tanto, cuando Yevgeni Primakov sustituyó en 1996 a Kozirev en Exteriores, su intento de forjar una nueva política basada en

²¹ El despliegue del contingente ruso como parte de IFOR comenzó a mediados de enero de 1996, y fue aprobado por la Duma, de mayoría comunista, con la condición de que las tropas rusas recibieran órdenes sólo de su comandante y no de la cadena de mando de la OTAN.

²² En septiembre de 1991 el “Congreso del Pueblo Checheno”, cuyo líder era el ex general soviético Dzhoyar Dudayev, asumió el poder de la República Autónoma de Chechenia e Ingusetia, proclamando de forma unilateral la independencia. La República se dividió en dos en junio de 1992, e Ingusetia se reintegró a la Federación Rusa. En agosto de 1994, cuando una facción opositora lanzó un ataque armado para derribar al gobierno de Dudayev, Moscú armó a los rebeldes y los aviones rusos bombardearon Grozni. En diciembre, cinco días después del acuerdo entre Dudayev y el ministro de Defensa ruso Grachov para evitar el uso de la fuerza, el ejército de la Federación invadió Chechenia. Se estima que unos 5.500 soldados rusos y más de 73.000 chechenos murieron en casi dos años de guerra.

²³ Mediante la privatización llamada de “crédito por acciones”: ante la urgente necesidad de fondos para la campaña presidencial de 1996, la administración de Yeltsin decidió hipotecar las participaciones del Estado en las principales empresas —como Yukos, Lukoil o Sibneft— en subastas públicas, en las que los bancos actuaban como intermediarios. Las subastas estaban en la práctica controladas por los oligarcas, y como el gobierno finalmente no devolvió los créditos a los bancos, las participaciones quedaron en manos de unos pocos magnates por cantidades realmente bajas.

relaciones multivectoriales —no focalizada por tanto en Occidente— y de reafirmación de Rusia como una gran potencia en un mundo multipolar —la llamada “doctrina Primakov”—, no tenía respaldo real ante la carencia de capacidades materiales de la Federación. En todo caso, la “doctrina Primakov” fue la base del Concepto de Seguridad Nacional de 1997, que se detalla al final de este epígrafe.

La situación interna de Rusia tocó fondo con la crisis financiera de agosto de 1998²⁴, que dejó a Rusia sin capacidad de reacción ante los importantes eventos acaecidos en 1999:

- En el ámbito interno, extensión de la actuación de los rebeldes islamistas chechenos a todo el Cáucaso Norte²⁵.
- En el ámbito de la CEI, salida del TSC de Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán, e incorporación de esta última al GUUAM.
- En el ámbito euroatlántico: incorporación de Polonia, República Checa y Hungría a la OTAN; campaña de bombardeos aéreos contra Yugoslavia; y formulación de un nuevo Concepto Estratégico con operaciones de gestión de crisis fuera de área.

²⁴ Esta crisis fue precedida por la crisis asiática de 1997, que provocó una reducción en la demanda mundial de recursos energéticos y en sus precios. La disminución de su principal fuente de ingresos hizo que Rusia recurriera a inversiones extranjeras especulativas para afrontar sus compromisos internos, y los esfuerzos por defender la cotización del rublo llevaron al agotamiento de la reserva de divisas. Aunque el 13 de julio de 1998 el FMI y el Banco Mundial aprobaron un crédito de 22.600 millones de dólares para estabilizar los mercados financieros, un mes después éstos colapsaron, ante el temor a una gran devaluación del rublo —que finalmente fue de 70%— y a la no devolución de la deuda contraída. La crisis bursátil expandió sus efectos sobre toda la economía: impagos generalizados en el interior del país, paralización de los mercados financieros, agonía del sistema bancario, y rebrote de tensiones inflacionistas, hasta un 86% anual.

²⁵ En agosto de 1997 el nuevo líder de la Chechenia independiente, Aslan Masjádov, introdujo la ley islámica en la legislación chechena, posibilitando el crecimiento de grupos islámicos radicales que apoyaban al terrorista Shamil Basayev. El fracasado ataque checheno a Daguestán —en julio de 1999, dirigido por Basayev, cuyo objetivo era crear una república islámica caucásica— tuvo como consecuencia en Rusia el cese del primer ministro Sergei Stepashin —opuesto al uso de la fuerza— y el nombramiento para el cargo de Vladimir Putin.

La conclusión es que a la finalización de la presidencia de Yeltsin la situación de Rusia no podía ser más desfavorable para los objetivos de su política de seguridad. En lo que respecta a la situación particular del instrumento militar en Rusia, los eventos más destacados de la época Yeltsin fueron:

- La necesidad de repatriar a los más de medio millón de soldados desplegados en los antiguos países satélites comunistas.
- La caída del presupuesto de Defensa en un 45% en tan sólo un año —de 1991 a 1992—, y una disminución de un 50% en la producción armamentística de 1988 a 1993, con el agravante de que la mayor parte de la misma se dedicaba a la exportación. En 1998, el gasto militar en términos reales era un 40% del de 1992.
- Las reformas emprendidas por el ministro de Defensa Pavel Grachov²⁶, en el periodo que va de la desaparición de la URSS a la aprobación de la nueva Constitución de diciembre de 1993.
- La limitada operatividad demostrada por las tropas rusas en la guerra de Chechenia, hasta su derrota final en la batalla de Grozni de agosto de 1996.
- La subsiguiente reforma de las Fuerzas Armadas emprendida en 1996 por el entonces ministro de Defensa, el general Igor Rodionov, abortada por la crisis financiera de 1998²⁷.

El Concepto de Seguridad Nacional de 1997

Este Concepto, aprobado en diciembre de 1997²⁸, aportó como novedad principal la consideración de que las amenazas no convencionales pasaban a ser las más preocupantes para Rusia. Por encima de las amenazas militares tradicionales, que el documento

²⁶ Estas medidas incluían la constitución de un Consejo de Seguridad Nacional 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 del Estado Mayor General.

²⁷ Calduch Cervera, Rafael (1997): “Presente y futuro del Ejército Ruso”, p. 2, en <http://www.incipe.org/ejruso.pdf>.

²⁸ Disponible en <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/blueprint.html>.

afirma que habían decrecido, una serie de factores internos minaban la seguridad nacional, encabezadas por el “crítico estado de la economía”, ya que esta situación interna exacerbaba las tendencias centrífugas de los sujetos constituyentes de la Federación. Se realizaba en el documento el siguiente análisis *SWOT* —acrónimo en inglés de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas— para Rusia:

Fig. 2: Resumen del Concepto de Seguridad Nacional de 1997²⁹.

<i>Fortalezas</i>	<i>Debilidades</i>	<i>Oportunidades</i>	<i>Amenazas</i>
Ante la disminución de la amenaza externa, más recursos para desarrollo interno	Dificultad de llevar a cabo las reformas internas	Se avanza hacia un mundo multipolar	Se intensifica la lucha por los recursos
Posición única en el continente euroasiático	Estado de econ., producción, innov. e inversión en declive	Decrece el peligro de una agresión directa contra la Federación Rusa	Tendencia a imponer posturas individuales y al uso de la fuerza
Instituciones estatales y de libre mercado instauradas en el país	Altos niveles de corrupción y crimen, baja calidad de vida de una mayoría	Tendencia a una relación intensificada con los países de la CEI	Creciente desfase entre países desarrollados y en desarrollo
Considerables reservas de materias primas y recursos	Potencial econ., demográfico y científico en declive, mercado de materias primas hundido	Intereses comunes con otras naciones ante amenazas también comunes	Acercamiento de la OTAN a las fronteras rusas, ineficacia de ONU y OSCE
Poder nuclear	Declive FAS, grandes porciones de frontera sin vigilancia		

²⁹ Fuente: elaboración propia.

Se caracteriza por tanto al sistema mundial como “multipolar”, a la vez que se advierte contra el intento de crear una estructura de relaciones internacionales basada en soluciones unilaterales de los problemas globales. En ese sentido, la expansión hacia el este de la OTAN —ya en marcha en la época— se califica de inaceptable para la Federación, y es percibida como una clara amenaza. El documento añade que los mecanismos existentes para preservar la paz y seguridad internacionales, tanto a nivel global —ONU— como a nivel regional —OTAN y OSCE—, no eran lo suficientemente eficientes, y que Rusia estaba aislada de los procesos de integración, lo que se califica también de inaceptable ante su condición de potencia euroasiática.

Los intereses nacionales rusos se definen como la agregación de los derechos básicos de los individuos —incluyendo la mejora de su nivel de vida—, la sociedad —incluyendo la consolidación de la democracia— y el Estado, incluyendo su soberanía e integridad territorial. Estos intereses se garantizan mediante dos grupos de capacidades:

- La economía, la política, y la organización militar, instrumentos clásicos del realismo, y que son las capacidades materiales de la Federación.
- El potencial espiritual-moral e intelectual de la sociedad multinacional rusa, factores intangibles propios del idealismo/constructivismo.

Entre los objetivos destaca el de crear un modelo de seguridad adaptado al siglo XXI, basado en los principios de igualdad e indivisibilidad de la seguridad para todas las naciones. Esto implicaría, entre otras cosas, la creación de un nuevo sistema de seguridad euroatlántico, en el cual la OSCE debe jugar un papel de coordinación; el proseguir la optimización de los regímenes internacionales de control de armas y de no proliferación de armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento; y la firme protección de los legítimos derechos de los ciudadanos rusos que viven en el exterior, en estricto cumplimiento de las normas internacionales.

En lo referido al posible uso del instrumento militar para preservar la seguridad nacional, se afirma que Rusia se reserva el derecho de usar todas sus fuerzas, incluido las nucleares, si una

agresión armada representase una amenaza a la existencia de Rusia como un Estado independiente. En todo caso, para la prevención de conflictos se da preferencia a los instrumentos económicos, políticos, y otros no militares. La Federación renuncia a mantener la paridad en medios militares con las potencias líderes a nivel mundial —léase los EE.UU.—, pero aspira a mantener una disuasión creíble, para lo cual el citado arsenal nuclear es la herramienta básica.

Es significativa la mención a que Rusia, en función de la situación geopolítica y buscando proteger sus intereses nacionales, puede necesitar mantener una presencia militar en determinadas regiones estratégicamente importantes, para cumplir con sus compromisos con amigos y aliados, promover un balance militar-estratégico estable, y tener la capacidad de una rápida reacción en las etapas iniciales de una situación de crisis. Se destaca igualmente la importancia de la inteligencia para preservar la seguridad nacional, tanto exterior para alerta temprana de las amenazas, como interior en funciones de contrainteligencia.

3.3. La política de seguridad rusa en la presidencia de Vladimir Putin

El cambio de presidente de Yeltsin a Putin resulta del máximo interés, ya que se constata que su percepción de los intereses nacionales, plasmada en el Concepto de Política Exterior de junio de 2000, prácticamente era idéntica a la del Concepto de Yeltsin de 1993. No se produjo tampoco un cambio en la cultura estratégica rusa ni en la percepción del papel que como nación le corresponde jugar, que seguía siendo el de una gran potencia, conforme al nuevo Concepto de Seguridad Nacional también aprobado el año 2000, y que se detalla al final del epígrafe. Sin embargo, la eficacia de la política exterior y de seguridad fue mucho mayor en este periodo, por lo que la única explicación para ello fue el reforzamiento de las capacidades materiales de la Federación como consecuencia del *Plan de Putin*. Por tanto, fue el rápido cambio en los factores del contexto interno el que proporcionó a Rusia la capacidad de reaccionar ante los factores del contexto externo contrarios a sus intereses, una capacidad de la que Yeltsin careció, a grandes rasgos, desde 1994.

Así, Putin recuperó el control estatal sobre los recursos energéticos de la nación, liquidando el poder de los oligarcas³⁰ y sustituyéndoles por personas de su confianza, los llamados *siloviki*; supo articular una amplia mayoría social en torno al partido Rusia Unida, que tras las legislativas de 2003 logró una sólida mayoría en la Duma; y limitó el poder de las administraciones periféricas³¹. La mejoría económica, sobre todo por la gran subida de los precios de la energía tras la invasión de Irak en 2003, le permitió además afrontar una nueva reforma de las Fuerzas Armadas desde octubre de ese año, sustentada en un aumento exponencial del presupuesto militar y en una mayor supervisión civil; por último, consiguió de la sociedad rusa un importante respaldo para la segunda guerra de Chechenia, comenzada en agosto de 1999³².

En paralelo a estas reformas y acciones internas, Putin supo adoptar una política de seguridad que pretendía aprovechar los factores favorables del contexto externo a la vez que ayudaba a preservar los intereses nacionales rusos:

- En el ámbito postsoviético, Putin modernizó las organizaciones heredadas de la etapa anterior, sustituyendo la cantidad — número de Estados participantes— por la calidad: voluntad real

³⁰ Boris Berezovski, miembro de la camarilla más próxima a Yeltsin, a cuyo servicio puso el imperio mediático ORT a cambio de hacerse con el control de Sibneft, fue procesado por múltiples delitos, y huyó al Reino Unido en 2001; Sibneft acabó en manos de Gazprom. El mismo camino al exilio siguió en verano de 2001 el magnate de las finanzas y las comunicaciones Vladimir Gusinski, mientras que el dueño de la gigantesca petrolera Yukos, Mijail Jodorkovski, fue condenado en 2005 a nueve años de prisión, y su empresa cayó en manos de la compañía estatal Rosneft. En ello influyó la ambición política de Jodorkovski, que aspiraba a disputar a Putin la presidencia en las elecciones de 2004.

³¹ Los gobernadores de las repúblicas habían aprovechado la debilidad de Yeltsin para aumentar sus cuotas de poder. Uno de ellos fue el propio Alexander Lebed, gobernador de su Krasnoyarsk natal, enorme región rica en recursos naturales, desde 1998 hasta su muerte en un accidente de helicóptero en abril de 2002.

³² La guerra comenzó el 21 de agosto de 1999, cuando Putin ordenó al ejército ocupar las zonas fronterizas para impedir nuevas incursiones chechenas contra Daguestán. El número de bajas rusas —según cifras del Ministerio de Defensa a 10 de agosto de 2005— fue de 3.450 soldados, aunque la Unión de los Comités de Madres de Soldados de Rusia estima unas 11.000 bajas. Según el grupo pro-derechos humanos Memorial, de 15.000 a 25.000 civiles murieron o desaparecieron entre 1999-2006.

de cooperar y alineamiento con los objetivos rusos. Se crearon así la EurAsEC³³ y la OTSC³⁴, agrupando a las naciones más próximas al Kremlin. Con respecto a los bálticos y el GUUAM, se adoptaron posturas conciliadoras y se intentó aumentar la influencia de Rusia mediante los instrumentos de “poder blando”.

- En el ámbito euroatlántico, tras los atentados del 11-S se proporcionó el máximo apoyo a los EE.UU. en la campaña de Afganistán³⁵, se intensificó la cooperación con la OTAN, continuando el despliegue de tropas en SFOR y KFOR³⁶ y creando el Consejo OTAN-Rusia³⁷, y se acordaron los “Espacios Comunes”³⁸ con la UE.

³³ Partiendo de la Unión Aduanera dentro de la CEI acordada por Rusia, Bielorrusia y Kazajistán en 1996, en octubre de 2000 se aprobó el tratado de establecimiento de la Comunidad Económica Euroasiática (EurAsEC), suscrito por Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán, al que se unió Uzbekistán en octubre de 2005; Armenia, Ucrania y Moldavia tiene estatus de observadores. En el marco de EurAsEC, Rusia, Bielorrusia y Kazajistán han creado una Unión Aduanera, lo que ha motivado a su vez la suspensión de su condición de miembro por parte de Uzbekistán en 2008.

³⁴ Ante la evidente inoperancia del TSC, éste se transformó en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), con la firma de su Carta en octubre de 2002 en Tashkent, integrando a Rusia, Bielorrusia, Armenia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán. Uzbekistán se uniría en febrero de 2006, tras abandonar el GUUAM en 2005. La CSTO ha probado ser mucho más funcional que la CST, logrando incluso realizar ejercicios militares de entidad.

³⁵ A pesar de lo cual, en enero de 2002 los EE.UU. anunciaron su intención de retirarse del Tratado Anti-Misiles Balísticos (ABM), acordado con la URSS en 1972, retirada que se culminó en junio de ese año. Esa decisión hirió el orgullo del Kremlin, al ser uno de los últimos vestigios de su estatus de superpotencia. Simes, Dmitri K.: “Losing Russia: The Costs of Renewed Confrontation”, *Foreign Affairs* (noviembre-diciembre 2007), p. 44.

³⁶ La SFOR (*Stabilization Force*) de la OTAN sustituyó en diciembre de 1996 a la IFOR en Bosnia-Herzegovina. La KFOR de la OTAN se desplegó en Kosovo en junio de 1999, y un contingente ruso se integró en ella con idénticas condiciones a las fijadas en su día para la IFOR.

³⁷ En 2002 se sustituyó el Consejo Conjunto Permanente (*Permanent Joint Council*, PJC) de 1997 por el nuevo Consejo OTAN-Rusia (*NATO-Russia Council*, NRC), en el cual los miembros de la Alianza y la Federación trabajan como socios iguales en áreas de interés común, y que proporciona un mecanismo de consultas, búsqueda de consensos, cooperación, y adopción de decisiones y

Sin embargo, un cambio radical en los factores del contexto externo provocaría un nuevo giro en la política de seguridad rusa, como reacción ante lo que se percibía como un ataque frontal a sus intereses nacionales:

- En el ámbito postsoviético, las “revoluciones de colores”³⁹, según Rusia alentadas por Occidente, dieron paso a regímenes que apoyaron a los EE.UU. en sus objetivos estratégicos globales —en particular en la “Guerra Global contra el Terrorismo”—, recibiendo a cambio su respaldo a políticas revisionistas y de enfrentamiento con Rusia, entre las que destacan el rechazo moldavo al “Plan Kozak” para solucionar el problema del Transdníester, los planes de Ucrania y Georgia de ingreso en la OTAN, y la acción coordinada de estos países contra Rusia en el marco de la CEI.
- En el ámbito euroatlántico, el ingreso de los países bálticos en la OTAN y en la UE (2004), desde las que han realizado acciones coordinadas con otros países como Polonia en contra de los intereses rusos. A ello se unió el unilateralismo de los EE.UU. bajo la Administración Bush, así como el completo desprestigio a ojos rusos de la OSCE por limitarse a la dimensión humana.

Estos eventos motivaron cambios en la política de seguridad de Rusia, que esta vez sí estaban respaldados por las adecuadas capacidades materiales. En el “extranjero próximo” —espacio postsoviético, área de especial interés, etc.— Putin comenzó a combinar los instrumentos de “poder blando” con los de “poder duro”, como el mantenimiento de contingentes militares rusos en el exterior,

acciones conjuntas, en un amplio espectro de asuntos de seguridad en la región euroatlántica.

³⁸ En la Cumbre UE-Rusia celebrada en San Petersburgo en mayo de 2003 se acordó el reforzamiento de las relaciones bilaterales creando cuatro “Espacios Comunes”: el Económico, el de Libertad, Seguridad y Justicia, el de Seguridad Exterior, y el de Investigación y Educación. Dos años más tarde, en la Cumbre de Moscú de mayo de 2005, se acordó el desarrollo de los instrumentos que sirviesen para llevar al campo práctico los espacios comunes, naciendo entonces las denominadas “Hojas de Ruta”.

³⁹ “De las Rosas” en Georgia (2003), “Naranja” en Ucrania (2004) y “de los Tulipanes” en Kirguistán (2005).

la *pasaportización*⁴⁰, los bloqueos comerciales⁴¹, o las subidas de precios de la energía.

Frente a Occidente, Putin adoptó una retórica crecientemente agresiva contra los nuevos planes de ampliación de la OTAN y los intentos de formar un orden mundial unipolar de los EE.UU.⁴². La actuación occidental de la época, que incluyó la paralización en la UE de la renovación de sus acuerdos de asociación estratégica con Rusia, el reconocimiento de la independencia de Kosovo, y el apoyo decidido de los EE.UU. al ingreso de Ucrania y Georgia en la OTAN, probaron a ojos rusos que se trataba, en un juego de “suma cero” de limitar la reafirmación de Rusia como gran potencia y se seguían ignorando sus intereses.

Sin embargo, la negativa de Alemania⁴³ y Francia a otorgar un *Membership Action Plan* (MAP) a Ucrania y Georgia en la Cumbre de Bucarest de la OTAN de abril de 2008, a pesar de la insistencia norteamericana, supone en cierto modo un cambio de la tendencia de

⁴⁰ Ese proceso es especialmente trascendente para la política de seguridad rusa, ya que ofrecimiento de pasaportes rusos a residentes en otros Estados les convierte de inmediato en minorías rusas, cuya defensa es un interés esencial para la Federación. Se calcula que tienen pasaporte ruso unas 180.000 personas en Georgia, 160.000 en Azerbaiyán, 116.000 en Armenia, de 80.000 a 100.000 en Moldavia, y hasta 540.000 en el conjunto de Ucrania, con una importante concentración en Crimea.

⁴¹ Se prohibieron las importaciones a territorio ruso de vino georgiano (2005) y moldavo (2005-2007), así como de vegetales y carnes de esos dos países y de Ucrania, lo que dañaba gravemente las economías de esos países.

⁴² La escenificación más importante de esa tensión entre ambos países fue el discurso que pronunció Vladimir Putin en febrero de 2007, en el marco de la Conferencia de Munich sobre políticas de seguridad, durante la cual criticó duramente la política exterior norteamericana, con afirmaciones como que los EE.UU. intervienen de un modo peligroso en los asuntos soberanos de otras naciones, imponiendo sus políticas económicas, culturales y de educación. Discurso de Putin disponible en http://www.securityconference.de/archive/konferenzen/rede.php?menu_2007=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=179 &.

⁴³ Especialmente significativas fueron las declaraciones de Angela Merkel tras una reunión en marzo de 2008 con Putin, cuando adujo como razones para oponerse a la entrada de esos países en la OTAN que la iniciativa no contaba con el total respaldo de las poblaciones ucraniana y georgiana, así como que ambos países tienen importantes problemas de seguridad internos, lo que les inhabilita para pertenecer a la Alianza.

la relación, al percibir esos países que se había llegado a un extremo en las relaciones con Rusia perjudicial para sus propios intereses nacionales y los de Europa en su conjunto.

En lo que respecta a la situación particular del instrumento militar en Rusia, los eventos más destacados de la época Putin fueron:

- El impacto sufrido por Putin en otoño de 1999, cuando planeaba la reconquista de la república independentista de Chechenia y descubrió la lamentable situación de las Fuerzas Armadas de la Federación⁴⁴.
- El episodio del hundimiento del submarino *Kursk* en agosto de 2000⁴⁵.
- La aprobación del documento *Tareas urgentes para el desarrollo de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa*, llamado “doctrina Ivanov” en honor al ministro de Defensa que la promulgó en octubre de 2003⁴⁶, en un intento de solucionar las carencias demostradas en Chechenia.

⁴⁴ Putin manifestó su estupor con las siguientes palabras en el discurso sobre el estado de la Federación en mayo de 2006: “El Jefe del Estado Mayor General informó que el Ejército podría alistar para el combate tan sólo 55.000 hombres, y eso movilizandolos 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”. Felgenhauer, Pavel: “Russian Military: after Ivanov”, *Perspective*, vol. XVII, nº 3 (mayo-junio 2007), Boston University.

⁴⁵ El 12 de agosto de 2000, el submarino *Kursk* se hundió en el mar de Barents, por causas no del todo claras. La tragedia se ocultó durante dieciséis días, hasta que la presión de las familias obligó a Moscú a pedir ayuda a Occidente para el rescate. Murieron los 118 tripulantes, y se pusieron de manifiesto ante todo el mundo la degradación del material militar ruso y el modo lamentable en que vivían sus familias.

⁴⁶ El plan de reformas enfatiza la necesidad de reducción del tamaño de las fuerzas, un descenso gradual del número de conscriptos 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. Cabe destacar que Sergei Ivanov se convirtió, al ser nombrado por Putin el 28 de marzo de 2001, en el primer ministro de Defensa civil de Rusia, mensaje inequívoco de que Putin buscaba una mayor supervisión del poderoso Estado Mayor.

- El gran aumento del presupuesto de defensa, que en 2007 multiplicaba por cuatro en términos reales el de 2001, alcanzado el 2,9% del PIB con un monto global de 32.000 millones de dólares.

El Concepto de Seguridad Nacional de la Federación Rusa de 2000

Este documento alerta de un empeoramiento en la situación internacional, como consecuencia de los intentos de los países occidentales, liderados por los EE.UU., de crear una estructura de relaciones internacionales basada en la adopción de medidas unilaterales, incluyendo el uso de la fuerza militar, y violando las normas fundamentales del derecho internacional. La influencia en estos principios de la actuación de la OTAN en Kosovo es más que evidente. El análisis SWOT de este documento es como sigue:

Fig. 3: Resumen del Concepto de Seguridad Nacional de 2000⁴⁷.

<i>Fortalezas</i>	<i>Debilidades</i>	<i>Oportunidades</i>	<i>Amenazas</i>
Rusia uno de los principales países del mundo	Problemas internos sin especificar	Mejora de los mecanismos multinacionales de gobernanza	Intentos de dominación de los países occidentales, ignorando los intereses rusos
Larga historia y rica tradición cultural		Intereses comunes con otras naciones ante amenazas también comunes	Proliferación de WMD. La fuerza militar sigue siendo importante en las RRII
Potencial militar, económico y tecnológico			Crecimiento del terrorismo internacional

⁴⁷ Fuente: elaboración propia.

Se continúa apostando por un sistema mundial multipolar, y se identifican dos tendencias: una a favor de ese objetivo —la apoyada por Rusia— y otra liderada por los EE.UU., que buscaría la supremacía de las potencias occidentales. En todo caso, existe una base de cooperación basada en una percepción común de las amenazas: armas de destrucción masiva, conflictos regionales, terrorismo internacional, el tráfico de drogas, y los problemas medioambientales.

Los intereses nacionales rusos se definen en términos muy similares a los de 1997, aunque se enfatizan dos aspectos: uno interno, la lucha contra el terrorismo y el separatismo —en plena Segunda Guerra de Chechenia—, y otro externo, la necesidad de hacer frente a Occidente para que respete los intereses de Rusia en su papel de gran potencia.

Entre los objetivos de la política exterior de la Federación se mantienen todos los de 1997, a los que se añaden otros como asegurar el cumplimiento de la ley por todos los ciudadanos, funcionarios, organismos estatales y partidos políticos. Se pone así de manifiesto la preocupación ante la corrupción rampante que afectaba a toda la sociedad rusa, y contra la que Putin habría de enfrentarse reforzando el poder del Estado.

No se cambian los criterios sobre el posible uso del instrumento militar para preservar la seguridad nacional, y se reitera la voluntad rusa de mantener despliegues de tropas en el extranjero si las circunstancias así lo dictan.

La conclusión que se puede extraer de este documento es que para Rusia el concepto de seguridad nacional no se limita a establecer objetivos estratégicos relacionados con intereses tradicionales —como la soberanía e integridad territorial—, sino que se adopta un concepto mucho más amplio que incluye objetivos estratégicos en otras áreas, como el bienestar de la población y la mencionada lucha contra la corrupción interna de la Administración, endémica en la época.

3.4. La política de seguridad rusa en la presidencia de Dmitri Medvedev

Como hito inicial de la nueva etapa política rusa que se abrió con el nombramiento de Medvedev como presidente en mayo de 2008, cabe destacar su propuesta de junio de 2008 en Berlín de un nuevo tratado de seguridad paneuropeo que, aunque no difiere mucho de los planteamientos de la Federación desde 1992, aporta la novedad de demostrar que Rusia se siente en condiciones de tomar la iniciativa y proponer su propio modelo de arquitectura de seguridad europea, en lugar de ir a remolque de los cambios en el contexto externo, como pareció ocurrir en los anteriores mandatos.

Poco después, el 12 de julio de 2008, Medvedev promulgó el nuevo Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, en el que destaca una afirmación inicial que ayuda a comprender la cultura estratégica rusa, ya que uno de los objetivos básicos de su acción exterior es:

Lograr las posiciones fuertes de autoridad en la comunidad mundial que mejor se adapten a los intereses de la Federación Rusa como uno de los polos de influencia en el mundo moderno, lo que es necesario para el desarrollo de su potencial político, económico, intelectual y espiritual.

En el documento el Kremlin propone, entre otras cosas, una asociación estratégica con Estados Unidos, que sirva para superar las barreras de los principios ideológicos del pasado para concentrarse en las amenazas reales y para que, en los temas donde persistan diferencias, se colabore para eliminarlas sobre las bases del respeto mutuo. Se destaca el interés ruso en que las acciones de los EE.UU. en el mundo estén basadas en los principios y normas del Derecho Internacional, comenzando por la Carta de la ONU, y se aboga por una sólida base económica y el pragmatismo como fundamentos de la relación bilateral, respetando el balance de intereses.

Por lo que respecta a la UE, se reitera que para Rusia es una prioridad acordar con la Unión un tratado de asociación estratégica que fije formas más avanzadas de cooperación mutua en todas las esferas: economía, seguridad externa e interna, educación, ciencia y cultura. Es, por tanto, del interés de Rusia el fortalecimiento de la UE,

uno de sus principales socios comerciales, económicos y de política exterior.

Pero los párrafos más importantes son los referidos a la ya mencionada propuesta de articulación de un nuevo espacio de seguridad euroatlántico. El principal objetivo de la política rusa en Europa es, se dice, crear un sistema verdaderamente abierto y democrático de seguridad colectiva y cooperación que asegure la unidad de la región, de Vancouver a Vladivostok, de modo que no se cree una nueva fragmentación o la reproducción de la política de bloques que todavía persiste en Europa en la forma de organizaciones —léase la OTAN— creadas en los tiempos de la Guerra Fría.

Poco después, la firme reacción rusa al ataque de Georgia contra la provincia separatista de Osetia del Sur, la noche del 7 de agosto de 2008, puso en evidencia la definitiva reafirmación de Rusia como gran potencia, y el hecho de que no dudaría en usar todos los medios, incluidos los militares, para defender sus intereses nacionales. Aunque la airada reacción occidental a la breve guerra de agosto supuso el nadir de sus relaciones con Rusia, los factores del contexto no han dejado de mejorar para la Federación desde entonces:

- En el entorno postsoviético, con la victoria de Viktor Yanukovich en las presidenciales ucranianas de febrero de 2010, que ha permitido alcanzar nuevos acuerdos sobre la base naval de Sebastopol y los precios del gas⁴⁸.
- En el entorno euroatlántico, con la nueva administración del presidente Barack Obama en los EE.UU. desde enero de 2009 —y su llamada “puesta a cero” o *reset* de las relaciones con Rusia—, la suspensión *sine die* de la ampliación de la OTAN a Ucrania y Georgia, y la entrada en vigor en 2009 del Tratado de Lisboa de la UE.

⁴⁸ Según el acuerdo ruso-ucraniano de 1997, el arrendamiento de la base naval de Sebastopol para el estacionamiento de la Flota del Mar Negro rusa finalizaba en 2017, y el anterior presidente Viktor Yushchenko había manifestado la intención de no prorrogarlo. Tras la derrota de los líderes de la Revolución Naranja en las presidenciales de febrero de 2010, el nuevo presidente Yanukovich y su homólogo ruso Medvedev no tardaron en firmar un nuevo acuerdo, por el cual Rusia podrá seguir ocupando la base de Sebastopol hasta 2042, a cambio de una rebaja del 30% de la factura del gas que Rusia suministra a Ucrania.

La propuesta rusa de un nuevo Tratado sobre la Seguridad Europea

El 29 de noviembre de 2009 se hizo público, a través de la página web presidencial del Kremlin, un borrador de la propuesta para un nuevo Tratado sobre la Seguridad Europea⁴⁹, que venía a materializar la idea expuesta por primera vez el 5 de junio de 2008 en Berlín por Dmitri Medvedev. El objetivo global de esta iniciativa, como se destaca en la introducción del borrador, es el crear un espacio único de seguridad euro-atlántica, enterrando definitivamente el legado de la Guerra Fría, y tiene el doble mérito de desafiar el actual *statu quo* —que crisis como las de Kosovo y Abjazia/Osetia del Sur han demostrado que es inadecuado— y de estar abierto a comentarios y diálogo con el resto de los Estados y organizaciones regionales de seguridad.

La idea de fondo que subyace en el concepto de seguridad formulado por Medvedev es que hay que redefinir Europa de modo que se integre definitivamente en ella a Rusia, ya que ésta se ha sentido apartada de los principales foros de decisión desde la finalización de la Guerra Fría. Con ese nuevo enfoque, los avances más importantes se lograrían mediante la reforma de las organizaciones existentes, con una OTAN más abierta a los intereses rusos, una OSCE más efectiva, la puesta en marcha después de once años del Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa (FACE) modificado, el reconocimiento del papel de las organizaciones lideradas por Rusia, como la OTSC, en las estructuras actuales, y la actualización a las realidades del siglo XXI de la Carta de Helsinki de 1975, en el marco de ese nuevo tratado paneuropeo que algunos han venido a denominar “Helsinki +” o “Helsinki II”.

El modelo propuesto por Rusia para la nueva arquitectura de seguridad europea se basa en los siguientes principios generales, incluidos en el discurso de Medvedev en Evian:

- El respeto por la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de los Estados del área euroatlántica, así como de cualquier otro principio de los incluidos en la Carta de las Naciones Unidas.

⁴⁹ Disponible en <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/11/223072.shtml>.

- La inadmisibilidad del uso o amenaza de uso de la fuerza en las relaciones internacionales, unificando los criterios para la prevención y resolución pacífica de los conflictos.
- La inclusión de todas las naciones en el sistema, con el concepto de los tres “no”: *no* asegurar la seguridad propia a cuenta de otros, *no* permitir actos que minen la unidad del espacio de seguridad común, y *no* desarrollar alianzas militares que amenazarían la seguridad de los Estados parte.
- El reconocimiento de que ningún Estado u organización, incluida Rusia, tiene derechos exclusivos en el mantenimiento de la paz y la seguridad en Europa.
- La revitalización de los tratados de limitación de armamentos, como el FACE modificado, y la creación de mecanismos de coordinación en áreas como la contraproliferación, el terrorismo y el crimen transnacional.

Abordando el contenido del borrador de noviembre de 2009, el prologo del tratado —que se pretendía fuese legalmente vinculante— menciona como guías de las relaciones de seguridad en Europa la Carta de las Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki de la CSCE de 1975, la Declaración de Manila sobre Resolución Pacífica de las Disputas Internacionales de 1982, y la Carta de la Seguridad Europea de la OSCE de 1999; cabe destacar que no se mencione la Carta de París para una Nueva Europa de 1991, considerado el documento fundacional de un nuevo orden mundial tras la finalización de la Guerra Fría.

Por lo que respecta al articulado, destacan los principios básicos de una seguridad indivisible e igual para todos los países (art. 1), que las decisiones que las naciones adopten en el marco de las alianzas, coaliciones u organizaciones a las que pertenezcan no afecten significativamente la seguridad de otros firmantes del Tratado (art. 2), que en caso de ataque armado a una de las partes firmantes el resto de las partes deben considerarlo un ataque contra sí mismas, proporcionando la necesaria asistencia (incluyendo la militar, art. 7), y que la nación agredida puede convocar una Conferencia Extraordinaria de las Partes para decidir las posibles medidas colectivas (art. 8). Se establecen también los diversos procedimientos

para adoptar decisiones según los casos, que pueden ir desde el consenso hasta mayorías cualificadas de dos tercios o cuatro quintos.

Por último, se dice en el artículo 10 que la firma del tratado estaría abierta no tan sólo a todos los Estados del espacio euroatlántico y euroasiático —de Vancouver a Vladivostok—, sino también a las diversas organizaciones multinacionales —se citan la UE, OSCE, CSTO, OSCE y CEI—, reconociendo así su importante papel en el nuevo escenario estratégico post-westfaliano, en el que el peso de las naciones-Estado soberanas como actores únicos del escenario internacional ha ido reduciéndose progresivamente, con la aparición de fenómenos como el de los “Estados fallidos”.

La propuesta rusa no cayó del todo en saco roto, ya que fue discutida en el marco de la OSCE bajo el llamado “proceso de Corfú”, lanzado el 29 de junio de 2009, aunque el limitado peso de esta organización en la actual arquitectura de seguridad europea limitó que se produjeran avances significativos, y el proceso se dio por concluido con la Cumbre de la OSCE a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno —la primera desde 1999— celebrada en Kazajstán en diciembre de 2010, con la aprobación de la “Declaración Conmemorativa de Astaná”.

En este ámbito tampoco se puede obviar la Cumbre OTAN-Rusia, en el marco del NRC, celebrada el 20 de noviembre de 2010 en Lisboa, coincidiendo con la Cumbre de la Alianza Atlántica en la que se aprobó un nuevo Concepto Estratégico para sustituir al de 1999. Esto ha supuesto un importante paso adelante en la superación de los recelos mutuos, ya que se han explicitado los intereses comunes que deben llevar a una cooperación intensificada en áreas como:

- El desarrollo del diálogo político y de la cooperación práctica, basados ambos en los intereses comunes.
- La revitalización y modernización del régimen de control de armamento convencional en Europa.
- El deseo de que se ratifique por parte de los EE.UU. y de Rusia el Nuevo START, y el respaldo a los objetivos del TNP⁵⁰.

⁵⁰ El nuevo *Strategic Arms Reduction Treaty* (START) fue firmado en Praga el 8 de abril de 2010, ratificado por el Senado estadounidense a finales de ese año y

- El inicio de la cooperación en la defensa contra misiles balísticos, basada en un estudio conjunto de la amenaza.
- La autorización del tránsito de materiales no letales por territorio ruso con destino a la operación de la OTAN en Afganistán, así como medidas concretas de apoyo a las autoridades afganas, como el adiestramiento de pilotos y la lucha contra los narcóticos.
- La colaboración antiterrorista, en áreas como la lucha anti-IED (Artefactos Explosivos Improvisados), intercambio de inteligencia, y participación en la misión naval antiterrorista de la OTAN *Active Endeavour*.
- La coordinación de la lucha contra la piratería marítima en el Índico.

En el plano militar, Medvedev y su ministro de Defensa Serdiukov continuaron el programa de reformas programado por el tándem Putin-Ivanov, conforme a las siguientes líneas básicas:

- En términos de equipamientos, el documento clave de modernización de las Fuerzas Armadas rusas es el nuevo Programa Estatal de Obtención de Armamento aprobado el 31 de diciembre de 2010, que con una asignación económica de 500.000 millones de euros tiene como primer objetivo, en el horizonte temporal de 2020, que al menos el 70% de los equipos y sistemas de armas sean de última generación; en la actualidad esos sistemas representan tan sólo un 10%.
- La mejora de los niveles más altos de mando y control (C2) de las fuerzas armadas rusas, tanto para incrementar la capacidad de las distintas fuerzas de actuar de un modo conjunto, como para incrementar la capacidad de operar combinadamente con las fuerzas de países aliados.
- La optimización de las estructuras organizativas. En 2011 se produjo la definitiva unificación de los sistemas de defensa aérea

por el parlamento ruso a principios de 2011. Por su parte, la conferencia de revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) se celebró del 3 al 28 de mayo de 2010, con el objetivo de prevenir la diseminación de armas nucleares y de su tecnología.

y espacial, incluyendo la alerta previa ante un ataque con misiles balísticos, con una gran influencia en el mencionado proceso negociador con la OTAN sobre el escudo antimisiles y la posible colaboración de Rusia en el mismo.

- La defensa de las extensas fronteras de la Federación Rusa, no tan sólo en la parte europea, sino muy especialmente en las desguarnecidas zonas del este del país. En este sentido, es clave la modernización de las anticuadas infraestructuras, en la línea de lo realizado hace unos años en la península de Kamchatka, de modo que los militares destinados en la zona y sus familias tengan unas condiciones de trabajo y vida mínimamente decentes.
- El elevar al cuerpo de oficiales de las Fuerzas Armadas rusas a un nuevo estatus social, ante la necesidad de disponer de mandos que conozcan en profundidad los modernos sistemas de armas, y sean capaces de enseñar a la tropa a manejarlos, durante un servicio militar obligatorio que se ha reducido a un año. En esta línea, se destacó la especial importancia del personal destinado en las academias militares.

La cuestión de la masiva inversión en nuevos sistemas de armas ha llamado especialmente la atención en medios occidentales, y en el interior de Rusia se ha cuestionado la capacidad de la economía del país para afrontar semejantes gastos, que contemplan:

- Para la Fuerza Aérea, la adquisición de hasta seiscientos aviones y más de mil helicópteros, de estos últimos cien tan sólo en 2011. La defensa aérea se verá reforzada con la adquisición de cincuenta y seis baterías de misiles S-400 y de diez baterías del sistema S-500, aún en desarrollo y que se espera que entre en servicio durante el año 2014.
- La Marina rusa recibirá cien nuevos buques, incluyendo quince fragatas, treinta y cinco corbetas y veinte submarinos; de estos últimos, ocho corresponderán a la clase *Borei*, dotados de los nuevos misiles balísticos intercontinentales *Bulava*.
- Para las Fuerzas Estratégicas Nucleares con base en tierra, se prevé reemplazar los antiguos modelos RS-18 *Stiletto* y RS-20 *Satán* —denominados SS-19 y SS-18 respectivamente por la

OTAN—, por un nuevo modelo de misil capaz de transportar hasta diez cabezas, una mejora significativa con respecto a modelos actualmente en servicio como el *Topol* que portan un máximo de tres.

- El 70% del total del presupuesto previsto para la modernización se gastará a partir de 2015; el motivo es que hasta entonces uno de los objetivos será que las grandes industrias del sector armamentístico puedan adquirir el *know-how* necesario para abordar esos grandes proyectos, para lo que el Estado les ofrecerá hasta 20.000 millones de euros en préstamos. Por otra parte, en la totalidad del periodo se dedicará un 10% del presupuesto a programas de Investigación y Desarrollo (I+D) de nuevos sistemas de armas, lo que supone triplicar el actual gasto anual en esa partida.

La Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa hasta 2020, de 2009

Por último, cabe destacar que el presidente Medvedev formuló en 2009 su propia Estrategia de Seguridad Nacional hasta 2020, documento que aúna la dureza del diagnóstico sobre la situación de seguridad en Europa —como producto del ataque georgiano de agosto de 2008 y del respaldo proporcionado por Occidente a ese país— con el tono conciliador propio de la propuesta de un nuevo tratado de seguridad paneuropeo que en aquel momento venía promoviendo el Kremlin, como ya se ha detallado.

Así, en el documento 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 los EE.UU., se enumeran 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, se afirma que Rusia

debe buscar el modo de 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, 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 fijan como objetivos estratégicos el aumentar la calidad de vida de los ciudadanos y lograr la diversificación de la economía nacional, dada su excesiva dependencia de las ventas de materias primas.

Conclusiones

Cabe comenzar por destacar la continuidad de la cultura estratégica rusa desde la época zarista, reforzada en algunos aspectos durante el periodo comunista, y que ha llegado sin variaciones hasta nuestros días. El único periodo real de ruptura de esa cultura estratégica fue en los años 1992 y 1993, cuando Rusia pareció renunciar a su estatus de gran potencia y a sus patrones tradicionales de comportamiento, en aras a una rápida integración en Occidente y asunción de sus valores, pero esta tendencia revirtió a partir de diciembre de 1993.

Se puede concluir igualmente que, ante la permanencia de la cultura estratégica, las modificaciones prácticas de la política de seguridad rusa, sin cambiar un ápice su formulación teórica, han sido provocadas por los cambios en los factores del contexto externo, frente a los cuales se ha producido una reacción muy similar en todo el periodo, aunque con resultados distintos en función de la disponibilidad de capacidades materiales y por los factores del contexto interno.

Así, los factores externos desfavorables para los intereses nacionales rusos provocaron una reacción en el periodo Yeltsin-Primakov (1996-1999), de nula eficacia ante la desastrosa situación interna del país, por lo que no sirvió para caracterizar una etapa

separada de la política de seguridad. Sin variar los intereses, en la etapa Putin-Ivanov (2000-2004) se aprovechó un contexto externo que se percibía como favorable para colaborar con Occidente y poder así iniciar la recuperación del país en el plano interno. La posterior evolución del contexto externo convenció a Rusia de que Occidente se oponía a sus intereses nacionales, y así en el periodo Putin-Lavrov (2004-2008) se produjo una reafirmación en la política de seguridad rusa, esta vez sí que apoyada en las adecuadas capacidades materiales, que llevó a un enfrentamiento abierto con Occidente.

Como se ha descrito, en el periodo presidencial de Medvedev (2008-2012) se abrió una ventana de oportunidad que, de ser haber sido plenamente aprovechada por los principales actores/grandes potencias de la región euroatlántica —EE.UU., la UE y la propia Rusia—, debería haber hecho posible el dar prioridad a la modernización de las estructuras socioeconómicas de la Federación, y abrir un periodo de estabilidad en la región que permitiese, por ejemplo, resolver los “conflictos congelados” en el continente europeo. Sin embargo, en el momento en que comienza una nueva presidencia de Vladimir Putin —tras la victoria en las elecciones presidenciales del 4 de marzo—, son muchos los frentes que permanecen abiertos, y que amenazan con retrotraer la relación a la etapa de tensiones:

- La falta de acuerdo sobre el desarrollo del escudo antimisiles de la OTAN y el grado de integración o al menos coordinación de Rusia con el mismo. Por ser la piedra de toque de la relación OTAN-Rusia, el fracaso en este campo perpetuaría el enfrentamiento.
- El nulo debate que ha seguido a la propuesta rusa de un nuevo tratado de seguridad paneuropeo, fuera del limitado “Proceso de Corfú” de la OSCE, que todos parecen haber dado por liquidado tras la Cumbre de Astaná en 2010.
- La crisis económica e institucional de la UE, que está disminuyendo su influencia como actor global, y que impide que Rusia pueda negociar “de tú a tú” con un único ente; por lo que ha optado con asociaciones estratégicas bilaterales con los Estados clave, más favorables a sus intereses, como Alemania o Francia.

- La falta de encaje de Ucrania en las estructuras de seguridad y económicas euroatlánticas —tanto las lideradas por Occidente como por la propia Rusia— bajo la presidencia de Viktor Yanukovich, que puede favorecer nuevas tensiones.
- Una posible victoria del candidato republicano en las elecciones presidenciales en EE.UU. de noviembre de 2012, que pudiera dar al traste con la “puesta a cero” de las relaciones impulsada por Obama, y motivar un endurecimiento del discurso nacionalista del propio Vladimir Putin desde el Kremlin.
- Por último, la no resolución de los conflictos congelados, factor distorsionador de las políticas de seguridad paneuropeas.

4. Las relaciones EE.UU.-Rusia: un balance de la política de *reset*

Javier Morales

Introducción

Entre las relaciones bilaterales de Rusia con las principales potencias del mundo, EE.UU. constituye aún hoy la prioridad fundamental para Moscú¹. Por supuesto, esto no significa que se trate siempre de relaciones de cooperación, ni tampoco que el conflicto sea necesariamente la tónica dominante. La principal característica de EE.UU. desde la perspectiva rusa es que se trata, como única superpotencia, del actor con mayores posibilidades de influir en el sistema internacional, y por tanto de afectar —para bien o para mal— a los intereses de política exterior de Rusia. Estas *capacidades* estadounidenses, mayores que las de ningún otro Estado tanto en términos de “poder duro” militar y económico como de prestigio e influencia o “poder blando”, son las que determinan su especial relevancia para el Kremlin; independientemente de las *intenciones* o políticas concretas de Washington en cada momento.

Al mismo tiempo, el papel de EE.UU. dentro de la visión rusa de las relaciones internacionales excede el plano puramente material. No sólo se trata de un actor que aventaja a Rusia en cuanto a su poder relativo —es decir, que ocupa un puesto más alto en el *ranking*, por decirlo así, de países más poderosos—; sino que su posición como única superpotencia obliga a Moscú a definirse en comparación con

¹ Esta opinión es compartida por expertos como el embajador De la Cámara: “la relación con EE.UU. es sin duda la más importante para Rusia”. De la Cámara, Manuel: “Rusia en el Orden Internacional”, en Sodupe, Kepa y Moure, Leire (eds.) (2011): *Rusia en la era postsoviética*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, p. 263. Véase también el capítulo de ese autor en el presente volumen.

ella, encontrando un lugar propio y específico, en este sistema internacional que se debate entre la unipolaridad —con Washington como actor hegemónico— y la multipolaridad impulsada por el ascenso de otros actores². Se trata por tanto de una cuestión que no sólo tiene que ver con una competición táctica por el poder, sino que afecta de forma mucho más profunda a la concepción rusa de su papel como actor internacional.

En consecuencia, tanto EE.UU. de forma individual como el concepto político y cultural de “Occidente” —que incluye a organizaciones como la UE o la OTAN, y a los Estados que las componen— siguen siendo los principales referentes en relación a los cuales Moscú construye su propia identidad. Este modelo lo es tanto en sentido positivo como negativo, dando lugar a contradicciones entre, por un lado, la imitación por parte rusa de aquellos rasgos que se desea emular; y por otro, el énfasis en lo que se interpreta como diferencias, muchas veces presentadas como pares opuestos e incompatibles: “democracia liberal” *versus* “democracia soberana”; “intervencionismo” *versus* “soberanía”; “mundo unipolar” *versus* “multipolar”; “Rusia débil y sometida a Occidente” *versus* “Rusia fuerte y autónoma”. La relación bilateral con EE.UU. en la actualidad se inscribe así en una tendencia histórica más amplia de construcción de la identidad nacional frente al “Otro”³, encarnado por Europa Occidental para el Imperio Ruso; después, tras la Revolución Bolchevique, por el mundo capitalista; más tarde, por el bloque occidental durante la Guerra Fría; y finalmente, por un Occidente tal

² Sobre la definición del sistema internacional actual como “uni-multipolar”, véase por ejemplo Huntington, Samuel P.: “The Lonely Superpower”, *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 2 (marzo-abril 1999), p. 36.

³ Entendiendo “Otros” como aquellos actores en el marco de la relación con los cuales se va definiendo el “Yo”; ya que las identidades —como hecho social— no son una característica innata, previa y exógena a la interacción con los demás, sino que son estos quienes proporcionan el entorno en el que se forman los significados compartidos que nos permiten identificarnos como lo que somos y lo que “no” somos. Sobre la formación de la identidad de los Estados —constitutiva de sus intereses— como actores en la sociedad internacional, véanse los estudios realizados desde el enfoque constructivista de las Relaciones Internacionales, principalmente a partir de Wendt, Alexander: “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, vol. 46, n° 2 (primavera 1992), pp. 391-425; y Wendt, Alexander (1999): *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

vez más difuso y heterogéneo que en la etapa anterior, pero que sigue presente a través del llamado “vínculo transatlántico”, cuyo exponente principal es la OTAN.

La necesidad de definirse frente a Occidente ha dado lugar a distintas corrientes principales o escuelas de pensamiento entre las élites rusas responsables de la formulación de la política exterior⁴. La más extendida de estas corrientes es la de los *derzhavniki*, o nacionalistas pragmáticos, que entienden que la condición de Rusia como gran potencia (*derzhava*) debe traducirse en una política exterior autónoma y activa en múltiples direcciones o “vectores”, sin orientarse exclusivamente a ninguno de ellos. Uno de estos vectores sería necesariamente EE.UU., por su relevancia; el contenido de esta relación podría ser tanto cooperativo —siempre que se tratase de acuerdos mutuamente beneficiosos y establecidos desde una posición de igualdad— como de enfrentamiento cuando fuera necesario para defender los intereses de Rusia. Ésta ha sido la posición asumida por Putin desde su llegada al poder en 2000, continuada por Medvedev durante la etapa de “tándem”; sin embargo, se trató en gran medida de la continuación de la línea marcada por Yevgeni Primakov como ministro de Exteriores y luego primer ministro de Yeltsin, que en su momento fue acogida como un retorno a la “normalidad” de la política exterior tras una etapa de excesiva proximidad con Washington. Pero hay que destacar además que incluso quienes no comparten esta orientación —por considerarla bien excesiva o bien insuficiente— discrepan más de los medios empleados para consolidar a Rusia como gran potencia que del propio objetivo: los más liberales u occidentalistas, por defender que EE.UU. y sus aliados deben ser los vectores prioritarios para lograr ser aceptados en el “club” de los países más influyentes; y los eurasianistas o neoimperialistas, por

⁴ Las tres grandes “escuelas de pensamiento” en la política exterior rusa — *derzhavniki*, occidentalistas y eurasianistas— que distinguimos reciben distintas denominaciones según los autores, aunque existe un consenso general sobre sus diferencias. Por ejemplo, Kuchins y Zevelev se refieren a ellas respectivamente como *great power balancers*, *pro-Western liberals* y *nationalists*; lo cual, en nuestra opinión, puede ser malinterpretado. El nacionalismo “blando”, entendido como aspiración de grandeza y prestigio para el país, es una idea transversal a la gran mayoría de la sociedad, no exclusivamente los sectores más antioccidentales. Kuchins, Andrew C. y Zevelev, Igor A.: “Russian Foreign Policy: Continuity in Change”, *The Washington Quarterly*, vol. 35, n° 1 (invierno 2012), pp. 148-152.

desconfiar de cualquier acercamiento a los anteriores y percibir la influencia occidental como una amenaza para la cultura y la civilización rusas.

4.1. Antecedentes: la etapa de Putin y Bush

Para entender cuáles han sido las causas de la distensión producida tras la llegada de Obama a la Casa Blanca, es necesario recordar someramente cómo evolucionó la actitud de EE.UU. hacia Rusia durante el mandato de su antecesor. Bush accede a la presidencia en enero de 2001, cuando Putin lleva ya un año en el cargo; pero no se encuentra con éste por primera vez hasta seis meses después, cuando celebran una cumbre bilateral en Eslovenia, lo que da idea del lugar que ocupaba Rusia entre las prioridades de la nueva Administración.

La reacción inicial de Bush fue sorprendentemente positiva, teniendo en cuenta los recelos hacia Moscú del Partido Republicano. Para los nuevos gobernantes estadounidenses, Rusia era un actor cada vez más irrelevante en la escena internacional por su grave crisis interna; y que, desde luego, no merecía la especial relación que le había concedido Clinton durante su presidencia. Como señalaba un experimentado diplomático:

Although candidate Bush spoke of the need to manage relationships with the major powers, the Bush administration lacked an overall Russia policy. Russia instead was treated as a derivative of the U.S. approach on other issues, such as Iran, NATO enlargement or missile defense. Russia came to be seen as not all that relevant for the administration's key policy priorities⁵.

A partir del viraje nacionalista en la política exterior rusa con Primakov, y de los enfrentamientos con Washington en relación con la ampliación de la OTAN o la guerra de Kosovo, Rusia fue percibida cada vez más por el *establishment* estadounidense como un actor con intereses difíciles de compatibilizar con los de Occidente; situación que empeoraría con la llegada al poder de Putin, ex-agente del KGB con escasas credenciales prodemocráticas. Sin embargo, en la rueda de prensa posterior a esa primera cumbre Bush pareció dar un voto de

⁵ Pifer, Steven (2009): "Reversing the Decline: An Agenda for U.S.-Russian Relations in 2009", Policy Paper nº 10, Washington, Brookings Institution, p. 3.

confianza a su homólogo ruso y tenderle la mano con vistas a una posible cooperación:

I looked the man in the eye. I found him to be very straight forward and trustworthy and we had a very good dialogue.

I was able to get a sense of his soul.

He's a man deeply committed to his country and the best interests of his country and I appreciate very much the frank dialogue and that's the beginning of a very constructive relationship⁶.

La reacción favorable del líder estadounidense podría atribuirse tal vez a una personalidad reacia al análisis reflexivo y más propensa, en cambio, a actuar según instintos e impresiones. Pero se trata también, indudablemente, del resultado de un esfuerzo consciente por parte rusa por aprovechar la oportunidad de establecer una relación fluida con Washington, como medio para aumentar la relevancia internacional de Moscú. Aunque ni entonces ni ahora haya existido una coincidencia de posiciones en todos los ámbitos —lo cual sería probablemente imposible entre dos potencias con intereses globales—, es destacable que el enfrentamiento no fuera la actitud rusa “por defecto” hacia EE.UU. tras la elección de Putin, algo que se olvida con frecuencia en la actualidad, doce años después⁷.

A partir de ese momento, la relación entre ambos presidentes es intensa en términos cuantitativos —llegan a celebrar veintisiete cumbres bilaterales, en comparación con las dieciocho realizadas entre Yeltsin y Clinton—, pero se mantiene en un plano superficial en cuanto a la construcción de la confianza y la aproximación de intereses. La ausencia de un mecanismo institucional permanente, como lo había sido la comisión formada por el vicepresidente de EE.UU. Al Gore y el primer ministro ruso Viktor Chernomirdin en la etapa anterior, explica en parte estas carencias. Pero pronto quedó

⁶ Wyatt, Caroline: “Bush and Putin: Best of Friends”, *BBC News*, 16 de junio de 2001, en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1392791.stm>.

⁷ Como explica Grachev, esta primera cumbre bilateral “demostró la capacidad de Putin para realizar un análisis pragmático de la situación y comprender la futilidad —y probablemente las consecuencias perjudiciales para Rusia— de emprender un rumbo de confrontación con los Estados Unidos”. Grachev, Andrei: “Putin’s Foreign Policy Choices”, en Pravda, Alex (ed.) (2005): *Leading Russia: Putin in Perspective*, Oxford, Oxford University Press, p. 256.

claro que la agenda de Bush hacia Rusia continuaba limitada a temas puntuales en los que era inevitable el diálogo con Moscú: hasta el 11-S, estos se reducían prácticamente a la intención de Washington de abandonar unilateralmente el Tratado Antimisiles Balísticos (ABM) entre ambos países, con el fin de desarrollar su plan de “escudo antimisiles”, o a la necesidad de presionar al régimen iraní para evitar que consiguiera armamento nuclear. Se trataba de una agenda “minimalista-realista” que escondía la ausencia de una política hacia Rusia digna de tal nombre, al considerarla un actor sin el peso específico suficiente para un diálogo de igual a igual con EE.UU.⁸

Por parte de Moscú, hay que distinguir ante todo entre el primer (2000-2004) y el segundo mandato (2004-2008) de Putin. En la etapa inicial, las prioridades del presidente ruso fueron claramente las reformas internas: reforzar el papel del Estado y de la jerarquía vertical dentro del poder ejecutivo —con él a la cabeza—, terminando con la proliferación de centros de poder alternativos tanto en la estructura federal como en las regiones que se había producido durante la época de Yeltsin; y dificultando el surgimiento de una oposición real en la sociedad civil. La construcción de un “Estado fuerte” era para el Kremlin una condición necesaria para ser respetados en el exterior, y poder asumir por tanto un papel más activo en la escena internacional. Así, Putin se mostró capaz de tomar decisiones pragmáticas cuando consideraba que éstas podían aumentar la relevancia de Rusia en el mundo, incluso contra la inercia de tendencias firmemente arraigadas dentro de la burocracia estatal: el ejemplo más claro fue, sin duda, su apoyo a la invasión de Afganistán tras el 11-S, aunque esto significara la creación de bases estadounidenses en Asia Central, y pese a la oposición mayoritaria de los organismos responsables de la política de seguridad⁹.

⁸ Åslund, Anders y Kuchins, Andrew: “Pressing the ‘Reset Button’ on US-Russia Relations”, Policy Brief n° PB09-6 (marzo 2009), Washington, Peterson Institute for International Economics / Center for Strategic and International Studies (CSIS), pp. 2-4, en http://csis.org/files/media/csis/pubs/090405_policy_briefing_russia_balance.pdf.

⁹ Como es sabido, Putin fue el primer líder extranjero que telefoneó a Bush tras los atentados contra las Torres Gemelas, ofreciéndole su colaboración en la respuesta a los ataques; la opción apoyada por el Consejo de Seguridad ruso había sido, por el contrario, mantenerse a la espera de la evolución de los acontecimientos. Grachev, *op. cit.*, p. 257.

Este pragmatismo de Putin se manifestaría también en la aceptación notablemente sosegada del abandono del Tratado ABM por EE.UU., y en el tono más moderado de lo que cabría haber esperado —si recordamos los precedentes de años anteriores— de las críticas rusas al ingreso efectivo de los países bálticos en la OTAN o a la invasión estadounidense de Irak, acontecimientos que pese a su importancia no ocasionaron una ruptura del diálogo. El Kremlin parecía asumir así que una Administración estadounidense más propicia a la actuación unilateral no suponía una amenaza directa para los intereses vitales rusos *siempre que* —y aquí estaba la clave— estas actuaciones no se produjeran contra la propia Rusia o en el área de su inmediata vecindad, donde seguía conservando “intereses especiales” aunque ya no fuera factible mantenerla como zona de influencia exclusiva. La retórica de “guerra contra el terrorismo” asumida por Bush permitía además a Rusia legitimar su propia actuación en Chechenia, que desde 1999 venía presentando como una operación contra el terrorismo de inspiración islamista radical. En resumen, desde la perspectiva rusa el acuerdo tácito con EE.UU. era sobre todo de no injerencia mutua, debiendo evitar cada parte inmiscuirse en las actuaciones de la otra.

Por otro lado, si Washington deseaba contar con mayor margen de maniobra optando por acuerdos menos restrictivos jurídicamente y desvinculándose de otros como el ABM, y con una aplicación selectiva de las normas sobre derechos humanos —llegando la Administración Bush a consentir el empleo de la tortura y las detenciones en centros clandestinos de sospechosos de terrorismo—, esto repercutiría también en beneficio de Moscú, que esperaba dejar de recibir críticas occidentales en estas materias. Un ejemplo de la relajación de las obligaciones de carácter vinculante fue la firma en 2002 por EE.UU. y Rusia del Tratado de Reducciones Ofensivas Estratégicas (SORT), que les otorgaba una flexibilidad mayor en comparación con mecanismos anteriores como el START: así, si bien el límite para cada parte se fijaba entre 1.700 y 2.200 cabezas nucleares, esta cifra podría alcanzarse en un plazo de diez años, y no existiría ni la obligación de destruir las cabezas retiradas ni un programa de inspecciones para verificar el cumplimiento.

El segundo mandato de Putin, en cambio, se vio condicionado por una serie de acontecimientos ocurridos a partir de 2003. A finales

de ese año —pocos meses antes de las elecciones presidenciales rusas— se produce la Revolución de la Rosa en Georgia y la llegada al poder de Mijeil Saakashvili, candidato abiertamente favorable a los intereses de EE.UU., donde había estudiado Derecho y trabajado como abogado antes de regresar a su país para dedicarse a la política¹⁰. Las protestas georgianas serían las primeras de las conocidas como “revoluciones de colores” en el espacio postsoviético: la Revolución Naranja en Ucrania (2004) y la Revolución de los Tulipanes en Kirguistán (2005). Pero sería especialmente el caso ucraniano el que representaría, desde la perspectiva rusa, una amenaza más directa para el régimen de Putin. La retórica estadounidense en favor de extender la democracia mediante la intervención para cambiar regímenes en otros países —empleada como justificación para invadir Irak— se utilizaba ahora dentro del vecindario inmediato de Rusia para apoyar las protestas ucranianas, sentando un peligroso precedente a los ojos de Moscú. Si bien en Ucrania no se produjo una intervención armada de Occidente, para el Kremlin el respaldo que distintas instituciones estadounidenses —gubernamentales y no gubernamentales— habían prestado a los movimientos de oposición equivalía a una “operación encubierta” para instalar en el poder al prooccidental Viktor Yushchenko, frente al candidato preferido por Moscú, Viktor Yanukovich¹¹.

A partir de este momento, las diferencias de valores (*values gap*) pasaban a ser más importantes para Washington que los intereses compartidos; con lo que para Putin se rompía el acuerdo tácito en el que se había fundamentado su apoyo a la “guerra contra el terrorismo” de Bush. La respuesta ideológica desarrollada por el Kremlin para contrarrestar el cuestionamiento de su legitimidad representado por las

¹⁰ “Mijeil Saakashvili”, *Biografías Líderes Políticos CIDOB*, 6 de junio de 2011, en http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/europa/georgia/mijeil_saakashvili.

¹¹ Como señala Wilson, los dirigentes rusos no negaban haber intervenido en las elecciones ucranianas para apoyar a Yanukovich; pero se quejaban de los ingentes recursos que en su opinión habrían invertido en favor del otro candidato tanto EE.UU. como el principal de los “enemigos de Rusia” en el exterior, el oligarca exiliado en el Reino Unido Boris Berezovski. Lo cual ignoraba, por supuesto, las raíces puramente locales del descontento social ante el fraude en las elecciones. Wilson, Andrew (2005): *Ukraine’s Orange Revolution*, New Haven / Londres, Yale University Press, p. 175.

“revoluciones de colores” sería el concepto de “democracia soberana”, adoptado como ideología oficial del partido del poder Rusia Unida¹². El discurso del presidente ruso en la Conferencia de Seguridad de Munich, a principios de 2007, resumía esta confrontación entre visiones opuestas de la realidad internacional, que tampoco podía considerarse nueva: Putin criticaba las tendencias unipolares y unilaterales en la política exterior estadounidense, la ampliación de la OTAN y el papel de la OSCE en la evaluación de la calidad democrática de sus miembros, es decir, los principales *leitmotivs* de las declaraciones oficiales de Moscú desde los años noventa¹³.

El punto más bajo en las relaciones se alcanzó, sin duda, con el breve enfrentamiento armado entre Georgia y Rusia en agosto de 2008, tras el intento de Tbilisi de recuperar por la fuerza la región separatista de Osetia del Sur¹⁴. Sin embargo, una vez finalizaron las hostilidades con la mediación de la UE, y pese a que el enfrentamiento retórico con Occidente se mantuvo en un primer plano tras el reconocimiento como Estados independientes de Osetia del Sur y Abjazia por parte de Moscú, tanto Rusia como EE.UU. mostraron con los hechos —desde la firmeza en sus respectivas posiciones— que no deseaban una ruptura del diálogo. Medvedev, en una entrevista concedida a medios rusos poco después de la guerra, seguía defendiendo la idea de un mundo multipolar donde Washington no contara con la hegemonía para imponer su voluntad, en la misma línea del discurso de Putin en Munich; pero al mismo tiempo —y siguiendo también con el pragmatismo de su antecesor tras el 11-S— recalcaba que su país no deseaba la confrontación con otras potencias, sino

¹² Véase el capítulo de Rubén Ruiz Ramas en este mismo volumen.

¹³ Putin, Vladimir V.: “Speech at the 43rd Munich Conference on Security Policy”, 2 de octubre de 2007.

¹⁴ El relato probablemente más próximo a los hechos desde una perspectiva imparcial, aunque parte de una información limitada, es el informe de la comisión independiente nombrada por la UE y dirigida por la diplomática suiza Heidi Tagliavini. Sobre esto, véase Morales Hernández, Javier: “La misión de la UE en Georgia (EUMM) y la Política Común de Seguridad y Defensa”, en Requena, Miguel (ed.) (2010): *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, tomo I, Madrid, Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado, UNED, pp. 526-528.

precisamente mantener relaciones fluidas para conseguir ser escuchados y que sus intereses fueran tenidos en cuenta¹⁵.

4.2. La etapa de Obama y Medvedev

Fundamentos de la política de “reset”

El relevo en la presidencia de EE.UU. no dio lugar de forma instantánea a una transformación de las relaciones con Rusia. Como señalaba un informe de prestigiosos expertos rusos, en Moscú no se confiaba en las meras declaraciones o discursos pronunciados por Obama, ya que sólo “una política constante de acuerdos” y “el desarrollo de la cooperación práctica de los dos países en el ámbito de la seguridad, eliminando las preocupaciones rusas con medidas tangibles” serían percibidos como una genuina demostración de voluntad política para mejorar las relaciones¹⁶. Así, Rusia recibió al nuevo líder estadounidense con gestos que pretendían mostrar su firmeza, como la amenaza de desplegar misiles tácticos *Iskander* en Kaliningrado para neutralizar los interceptores que se desplegarían en Polonia y la República Checa como parte de la defensa antimisiles — aunque en enero se retractaría de este anuncio—, o la visita del ahora presidente Medvedev a Cuba y Venezuela. A esto se añadió la petición de Kirguistán a EE.UU. de que abandonase su base de Manás, en lo que se interpretó que habían tenido gran parte de influencia las presiones rusas¹⁷.

¹⁵ Reynolds, Paul: “New Russian World Order: The Five Principles”, *BBC News*, 1 de septiembre de 2008, en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7591610.stm>; Morales Hernández, Javier: “Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas”, Documento de Trabajo OPEX n° 39/2009, Madrid, Fundación Alternativas, pp. 19-23, en <http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/las-relaciones-de-rusia-con-la-union-europea-desafios-y-propuestas>.

¹⁶ Arbatov, Alexei G., Dvorkin, Vladimir Z., Pikaev, Alexander A. y Oznobishchev, Sergey K. (2010): *Strategic Stability after the Cold War*, Moscú, IMEMO, en http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/144185/ipublicationdocument_singledocument/e1dbc8cf-76f8-4a73-9fce-0ef992b779b7/en/10011.pdf.

¹⁷ Åslund y Kuchins, *op. cit.*, p. 3.

Por parte estadounidense fue preciso un largo proceso de reflexión —iniciado ya a partir de la guerra ruso-georgiana de agosto de 2008— antes de acometer un cambio decisivo en la política hacia Rusia. Existía un consenso notable entre muchos analistas, tanto cercanos al Partido Demócrata como al Republicano, sobre la necesidad de evitar un mayor aislamiento de Moscú como reacción a la guerra. Por ejemplo, en un artículo en el *Washington Post*, los ex-secretarios de Estado republicanos Henry Kissinger y George Shultz advertían de que aunque la ruptura temporal de los contactos con el Kremlin tras el conflicto hubiera servido para mostrar la preocupación de Washington, “esta deriva hacia la confrontación debe terminar”, ya que “no es factible ni deseable” aislar a un país como Rusia. “Lo que han buscado [los líderes rusos], a veces torpemente, es ser aceptados como iguales en un nuevo sistema internacional, y no como los perdedores de una Guerra Fría a los que se pudieran dictar condiciones”. Por tanto, para entender las acciones rusas había que partir de una perspectiva histórica más amplia que los acontecimientos recientes: “es de justicia reconocer que Occidente no siempre ha sido sensible a cómo se percibe el mundo desde Moscú”¹⁸.

Otros como Michael McFaul, politólogo especialista en Rusia que contribuiría a diseñar la “política de *reset*” desde el Consejo de Seguridad Nacional de la nueva Administración Obama —para convertirse después en embajador en Moscú—, defendieron que la respuesta de EE.UU. debía ser una estrategia en múltiples frentes. Se trataba, en primer lugar, de evitar caer en el extremo de seguir con el *business as usual*, pretendiendo apaciguar a Moscú para lograr su apoyo en otras cuestiones como Irán; ya que con esto Washington ofrecería una imagen de debilidad. Pero tampoco debía marginarse a Rusia rompiendo el diálogo con ella, lo que supondría una simplificación excesiva y cortoplacista de la situación: por el contrario, debía mantenerse la puerta abierta para que ese país

¹⁸ Kissinger, Henry A. y Shultz, George P.: “Building on Common Ground with Russia”, *The Washington Post*, 8 de octubre de 2008, en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/10/07/AR2008100702439.html>.

ingresara en instituciones occidentales como la OTAN si en el futuro evolucionaba hacia un sistema plenamente democrático¹⁹.

Para Stephen Sestanovich, uno de los principales responsables de las relaciones con el espacio postsoviético durante la Administración Clinton, hasta ese momento se había considerado que podía presionarse a Moscú en algunos temas y a la vez cooperar en otros: es decir, oscilar entre el *selective containment* y el *selective engagement*, sin que la contención de Rusia como potencial amenaza ni tampoco el estrechamiento de relaciones fueran la aproximación dominante. La conclusión de este autor era que la aproximación “realista” de dialogar tema por tema era ineficaz, ya que las concesiones al Kremlin en una cuestión concreta no facilitaban las negociaciones en otras áreas, en ausencia de un acuerdo más amplio sobre una visión compartida de los problemas. Este “consenso moral”, en expresión de Henry Kissinger, de que ambos países compartían sus principales desafíos y podían dialogar como iguales había estado presente incluso con la Administración Bush, permitiendo colaborar tras el 11-S; pero se había ido perdiendo después hasta desembocar en la guerra ruso-georgiana²⁰. En otras palabras: no podía establecerse una colaboración pragmática en el plano de los hechos y los intereses “objetivos” sin una visión compartida en el plano conceptual que permitiera el entendimiento²¹; algo que para Sestanovich sería cada vez más difícil tras la actuación rusa en Georgia.

Desde otra perspectiva, el diplomático Steven Pifer reclamaba en un informe para la Brookings Institution “una política hacia Rusia cuidadosamente considerada, enfocada y sostenida, no sólo tratar a Rusia en función de la aproximación estadounidense hacia otras cuestiones”, como había sucedido durante la Administración Bush²².

¹⁹ McFaul, Michael: “U.S.-Russia Relations in the Aftermath of the Georgia Crisis”, comparecencia ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, 9 de septiembre de 2008, pp. 2-5, en http://carnegieendowment.org/files/09-09-08_McFaul_US-Russia_Relations.pdf.

²⁰ Sestanovich, Stephen: “What Has Moscow Done? Rebuilding U.S.-Russian Relations”, *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 6 (noviembre-diciembre 2008), pp. 12-28.

²¹ Lo que un teórico constructivista de las Relaciones Internacionales llamaría “significados intersubjetivos”: ideas compartidas que sirven para interpretar y dar sentido a la realidad, y en el marco de las cuales se definen los intereses nacionales.

²² Pifer, *op. cit.*, p. 1.

La falta de entendimiento era un resultado del desinterés por ambas partes, en el que Washington había tenido una parte considerable de responsabilidad: era precisamente la ausencia de relaciones intensas y con verdadero compromiso lo que había privado a EE.UU. de mayor influencia sobre el comportamiento de Rusia. Por esta razón, el Kremlin tenía más incentivos para actuar de manera unilateral —como en el caso de Georgia— sin sopesar previamente los riesgos de deteriorar la cooperación con la Casa Blanca²³. Pifer proponía apostar decididamente por el *selective engagement*, avanzando en áreas de interés común mutuamente beneficiosas: un nuevo tratado de desarme nuclear con mayores reducciones que el SORT; asegurar la colaboración de Rusia para persuadir a Irán de que abandonara su programa nuclear, ofreciendo incluso como incentivo a Moscú una moratoria sobre la defensa antimisiles, que podría ser prorrogada si Teherán renunciaba a tal programa; el aumento del comercio y la inversión bilaterales; y mantener un amplio diálogo sobre los asuntos de seguridad en Europa, aunque sin dejar por ello de apoyar la integración futura de Ucrania y Georgia en la OTAN.

Esta visión de que era preciso desarrollar una política específica hacia Rusia con la necesaria prioridad en la agenda de Washington, consolidando una cooperación selectiva en áreas de interés común con el objetivo de lograr gradualmente un mayor entendimiento en todos los ámbitos, sería el fundamento de la “política de *reset*” puesta en marcha por la nueva Administración. McFaul lo describía en su comparecencia ante el Senado para ser confirmado como nuevo embajador en Moscú:

*Even before his inauguration, President-elect Obama called for a reset in our relations with Russia. His premise was that through engagement with the Russian government, we could develop cooperation on some issues that would benefit American security and prosperity. Rather than framing all interactions between the United States and Russia as zero sum contests for power and influence, President Obama proposed that we look for ways to produce win-win outcomes*²⁴.

²³ *Ibid.*, p. 11.

²⁴ McFaul, Michael: “Statement of Michael McFaul, Ambassador-Designate to the Russian Federation”, comparecencia ante el Comité de Relaciones Exteriores del

La idea de que las relaciones EE.UU.-Rusia habían quedado bloqueadas por las crisis del pasado y era necesario “pulsar el botón de reinicio” para seguir adelante quedó reflejada visualmente —a iniciativa de Washington— en la aparición ante la prensa de la secretaria de Estado Hillary Clinton y el ministro de Exteriores Sergei Lavrov, presionando sonrientes un botón de color rojo con la leyenda “reset – peregruzka”; aunque la deficiente traducción al ruso sería, no obstante, objeto de ciertos comentarios del propio Lavrov²⁵. Pese a este leve malentendido, el concepto de *reset* daría nombre desde entonces a la política de la Administración Obama hacia Rusia.

El nuevo clima se manifestó también en la Conferencia de Seguridad de Munich de 2009, dos años después del gélido discurso de Putin. En esta ocasión, el vicepresidente Biden anunció el deseo de Washington de superar los desencuentros pasados “apretando el botón de reinicio” en las relaciones con Rusia:

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. Our Russian colleagues long ago warned about the rising threat from the Taliban and Al Qaeda in Afghanistan. Today, NATO and Russia can and should cooperate to defeat this common enemy. [...]

We will not agree with Russia on everything. For example, the United States will not recognize Abkhazia and South Ossetia as independent states. We will not recognize a sphere of influence

Senado, 12 de octubre de 2011, p. 2, en http://www.foreignpolicy.com/files/fp_uploaded_documents/111012_McFaul%20final%20SFRC%20testimony.pdf.

²⁵ *Peregruzka* significa “sobrecarga”; el término equivalente a *reset* sería *perezagruzka*. Además, la palabra rusa estaba escrita en caracteres latinos en lugar de cirílicos. Landler, Mark: “Lost in Translation: A U.S. Gift to Russia”, *The New York Times*, 6 de marzo de 2009, en http://www.nytimes.com/2009/03/07/world/europe/07diplo.html?_r=1&hp.

[...]. *But the United States and Russia can disagree and still work together where our interests coincide*²⁶.

Según McFaul, los fundamentos teóricos de esta política podían resumirse en seis puntos²⁷. En primer lugar, Rusia y EE.UU. comparten *algunos* intereses comunes: aunque no todos sean coincidentes, es posible centrarse en aquellas áreas donde sí lo son, sin que las diferencias en un ámbito bloqueen los avances en otros. En segundo lugar, es necesario que la relación sea multidimensional, es decir, que incluya asuntos más sensibles —por ejemplo, los de seguridad— junto con otros donde puede ser más beneficiosa a corto plazo la cooperación, como los de carácter económico; y también contactos directos entre sociedades civiles. En tercer lugar, la implicación mutua (*engagement*) es el medio a través del cual se puede crear un juego de suma positiva donde ambas partes salgan ganando: no puede esperarse a que los intereses sean coincidentes para intensificar las relaciones, ya que es ese mayor compromiso el que permite crear la confianza necesaria para alcanzar acuerdos. En cuarto lugar, Washington debe adoptar una estrategia de doble vía (*dual track*) que se dirija simultáneamente al gobierno y a la sociedad de ese país. En quinto lugar, es posible llevar a cabo la política de *reset* con Rusia sin que esto perjudique las relaciones de EE.UU. con otros Estados. Finalmente, hay que evitar que se vincule innecesariamente la cooperación con Moscú con otros problemas, o se condicione a la resolución de estos, para que no se produzcan bloqueos.

Además del deseo de la Administración Obama de impulsar las relaciones bilaterales, también la llegada de Medvedev al Kremlin dio lugar a una nueva estrategia de política exterior rusa que contribuiría a facilitar la comunicación con Washington. Pese a que, como es sabido, el periodo 2008-2012 fue una “presidencia en tándem” en la que Putin no perdió su influencia, lo cierto es que Medvedev representaba una renovación en términos de imagen que resultó muy útil a la hora de superar la desconfianza creada en los años inmediatamente anteriores.

²⁶ Biden, Joseph R.: “Speech at the 45th Munich Security Conference”, 2 de julio de 2009, en <http://www.securityconference.de/Joseph-R-Biden.234+M52087573ab0.0.html>.

²⁷ McFaul, Michael: “The Reset: Theory, Results, Future”, presentación en la Escuela Superior de Economía de Moscú, 25 de mayo de 2012, en <http://photos.state.gov/libraries/russia/231771/PDFs/ResetSlides-HSE.pdf>.

El sucesor de Putin aprovechó su perfil de líder más joven y alejado de las cuestiones de seguridad para enfatizar la necesidad de modernización económica y tecnológica como el principal reto para el país, lo que requería de una cooperación fluida con EE.UU. y la UE en este ámbito. Por ejemplo, en junio de 2010 Medvedev visitaría el *Silicon Valley* californiano para promocionar el centro tecnológico que se estaba construyendo en Skolkovo, a las afueras de Moscú.

Resultados del “reset”

Desde sus inicios, la política de *reset* se ha dotado de un mecanismo institucional permanente: la Comisión Presidencial Bilateral, creada en julio de 2009 y coordinada por ambos ministros de Exteriores bajo el liderazgo de sus presidentes. La comisión tiene como finalidad “identificar áreas de cooperación y llevar a cabo proyectos y acciones conjuntas que refuercen la estabilidad estratégica, la seguridad internacional, el bienestar económico y el desarrollo de vínculos entre los pueblos ruso y americano”²⁸. Está compuesta por un grupo de coordinación permanente y otros diecinueve grupos de trabajo, que se reúnen con la frecuencia que determinen sus codirectores: Agricultura; Control de Armamentos y Seguridad Internacional; Desarrollo Empresarial y Relaciones Económicas; Sociedad Civil; Lucha Antidroga; Lucha Antiterrorista; Defensa; Educación, Cultura, Deportes y Medios de Comunicación; Situaciones de Emergencia; Energía; Medio Ambiente; Salud; Innovación; Cooperación Militar; Energía Nuclear y Seguridad Nuclear; Estado de Derecho; Ciencia y Tecnología; Cooperación Espacial; y Cooperación en Inteligencia²⁹.

Las actividades de cada uno de estos grupos han incluido, como era de esperar, desde la simple celebración de reuniones e intercambio

²⁸ “U.S.-Russian Bilateral Presidential Commission: Mission Statement”, en <http://www.state.gov/p/eur/ci/rs/usrussiabilat/c38418.htm>.

²⁹ “U.S.-Russian Bilateral Presidential Commission: Working Groups”, en <http://www.state.gov/p/eur/ci/rs/usrussiabilat/c37181.htm>. El grupo de trabajo sobre inteligencia —creado en marzo de 2010, tras una reunión celebrada en Moscú entre el director de la CIA Leon Panetta y el director del Servicio de Inteligencia Exterior ruso (SVR) Mijail Fradkov— no figura en esta lista, pero sí se menciona en el informe anual disponible en la web de la comisión. U.S. Russia Bilateral Presidential Commission (2012): *2012 Joint Report*, en <http://www.state.gov/documents/organization/187041.pdf>.

de información hasta las decisiones y acciones conjuntas. Un ejemplo del primer tipo sería el Grupo de Trabajo sobre Defensa, dividido en ocho subgrupos especializados que han tratado cuestiones como la visión de cada país sobre la reforma militar y la modernización de las fuerzas armadas, el debate sobre las respectivas estrategias de seguridad, la cooperación en tecnologías de defensa o los problemas de seguridad regional y global, como la defensa antimisiles. El Grupo de Trabajo sobre Cooperación Militar, en cambio, ha desarrollado un plan de actividades y ejercicios conjuntos, como *Crimson Rider* — simulando el transporte por tierra de una cabeza nuclear—, *Vigilant Eagle* —con el escenario del secuestro de un avión sobre el mar de Bering— o *Pacific Eagle*, realizado entre fuerzas navales para potenciar la interoperabilidad en la lucha contra el terrorismo y la piratería³⁰.

Además de estos contactos intergubernamentales, dentro de la estrategia de *dual track* se han celebrado también “Cumbres de la Sociedad Civil”, y se ha permitido la participación de algunos representantes de ésta en los anteriores grupos de trabajo. En este sentido, se ha iniciado un programa de intercambio entre expertos en distintas cuestiones, como medio ambiente, sanidad, derechos humanos o negocios. Una de las iniciativas más destacadas y con un mayor potencial para contribuir de forma efectiva a un acercamiento real entre sociedades fue el acuerdo bilateral de facilitación de visados, anunciado en el verano de 2011, que otorgaría visados de entrada múltiple por una duración de tres años tanto a los ciudadanos en viaje de trabajo como de turismo. Sin embargo, su aprobación se vio frenada en Rusia por distintos obstáculos burocráticos, argumentando que era necesario reformar primero el actual sistema de visados —que no preveía una duración tan larga de los mismos— y posteriormente enviarlo al parlamento para su ratificación por ambas cámaras. Esta ratificación no se produciría hasta un año después, en julio de 2012³¹.

³⁰ U.S. Russia Bilateral Presidential Commission, *op. cit.*

³¹ McFaul, “The Reset”, *op. cit.*; Twickel, Nikolaus von: “More Headaches for U.S.-Russia Visa Deal”, *The Moscow Times*, 13 de abril de 2012, en <http://www.themoscowtimes.com/news/article/more-headaches-for-us-russia-visa-deal/456646.html>; “Putin Signs Pact to Ease Visa Rules with the U.S.”, *The*

Otro de los principales logros ha sido que Rusia permita a EE.UU. el transporte a través de su territorio de suministros con destino a Afganistán, por la ruta conocida como *Northern Distribution Network*, de gran importancia ante los obstáculos planteados por el gobierno pakistaní. En mayo de 2012, esta ruta había permitido más de dos mil sobrevuelos de aviones estadounidenses y la circulación por tierra de más de cincuenta mil contenedores. Putin ha llegado a dar su consentimiento para que la OTAN utilice unas instalaciones del aeropuerto de Ulianovsk, en el Volga, como punto de tránsito. Además, el apoyo ruso se ha reflejado también al proporcionar veintiún helicópteros *Mi-17*, combustible para la base de Manás y armas ligeras; así como en la colaboración en la lucha contra el cultivo y tráfico de drogas, y en el intercambio de inteligencia³².

Moscú ha apoyado igualmente las sanciones a Irán aprobadas en la resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, suspendiendo además la venta a Teherán de misiles antiaéreos S-300. En relación con Corea del Norte, Rusia y EE.UU. han condenado el lanzamiento de un misil norcoreano en abril de 2012; en junio de 2009 ambos países votaron a favor de la resolución 1874 del Consejo de Seguridad, como respuesta a un ensayo nuclear subterráneo realizado por Pyongyang³³.

En el ámbito del desarme nuclear, el conocido como “Nuevo Tratado START” se firma en abril de 2010 y entra en vigor en febrero de 2011, tras su ratificación; reemplazando tanto al START I como al SORT acordado entre Bush y Putin. El Nuevo START refleja la confianza lograda entre las dos partes, que permite adoptar un marco claramente más restrictivo: se sitúa el límite máximo en 1.550 cabezas nucleares, a alcanzar en siete años, y con un mecanismo de inspecciones —dieciocho por año— para verificar su cumplimiento³⁴.

Moscow Times, 31 de julio de 2012, en <http://www.themoscowtimes.com/news/article/putin-signs-pact-to-ease-visa-rules-with-us/462908.html>.

³² McFaul, “The Reset”, *op. cit.*; Bryanski, Gleb: “Putin Signals Support for NATO Afghan Supply Hub”, *Reuters*, 11 de abril de 2012, en <http://www.reuters.com/article/2012/04/11/us-russia-putin-nato-idUSBRE83A0W O20120411>.

³³ McFaul, “The Reset”, *op. cit.*; McFaul, “Statement...”, *op. cit.*, p. 2.

³⁴ “New START Treaty Inspection Activities”, en <http://www.state.gov/t/avc/newstart/c52405.htm>.

También se aprobaron otros documentos en esta materia, como un protocolo al Acuerdo sobre Gestión y Eliminación de Plutonio (PMDA) de 2000 que permitirá retirar de forma segura el equivalente a 17.000 armas nucleares de este material, continuando con las iniciativas del programa Nunn-Lugar desde los años noventa. Además, el “Acuerdo 123” sobre cooperación en el uso de la energía nuclear para fines civiles facilitará la realización de proyectos conjuntos entre empresas y organismos de investigación de ambos países, así como la prevención de la proliferación³⁵.

El ingreso de Rusia en la Organización Mundial de Comercio (OMC) en diciembre de 2011, tras dieciocho años de negociaciones, es otro de los frutos de esta distensión, consiguiendo incluso el apoyo de Georgia. EE.UU. será uno de los grandes beneficiados con el aumento de sus exportaciones a Rusia, que según las previsiones podrían llegar a doblarse a medio plazo. En 2011, incluso antes de que ese ingreso se hiciera efectivo, se alcanzó la cifra récord de comercio entre ambos países con 42.900 millones de dólares: Boeing, por ejemplo, ha vendido cincuenta aviones 737 a Russian Technologies, dieciséis 777 a Aeroflot y cuatro 787 a Transaero. Sin embargo, EE.UU. presenta una balanza negativa, con una diferencia de 26.300 millones entre sus importaciones y exportaciones a Rusia³⁶.

Las empresas estadounidenses han venido realizando además importantes inversiones en Rusia durante los últimos años: por ejemplo, Ford ha formado una *joint venture* a la que planea aportar 1.200 millones de dólares; PepsiCo ha invertido 3.800 millones en la compañía rusa de lácteos y bebidas Wimm-Bill-Dann; y Cisco ha hecho lo mismo con 1.000 millones en el sector de la alta tecnología. Por parte de Rusia, la inversión en EE.UU. creció de 420 a 7.700 millones de dólares en el periodo 2004-2009, aunque en 2010 cayó a 4.400 principalmente por la reducción en el sector del acero. Las empresas rusas con presencia en ese país se dedican especialmente a

³⁵ McFaul, “Statement...”, *op. cit.*, pp. 2-3; “The Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Russian Federation... (U.S.-Russia 123 Agreement)”, U.S. Department of State Fact Sheet, 12 de enero de 2011, en <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/01/154318.htm>.

³⁶ McFaul, “The Reset”, *op. cit.*; “2011: U.S. Trade in Goods with Russia”, en <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c4621.html#2011>.

metales y minerales (24%), informática (20%) y servicios financieros (18%), dando trabajo a 12.600 personas en territorio estadounidense³⁷.

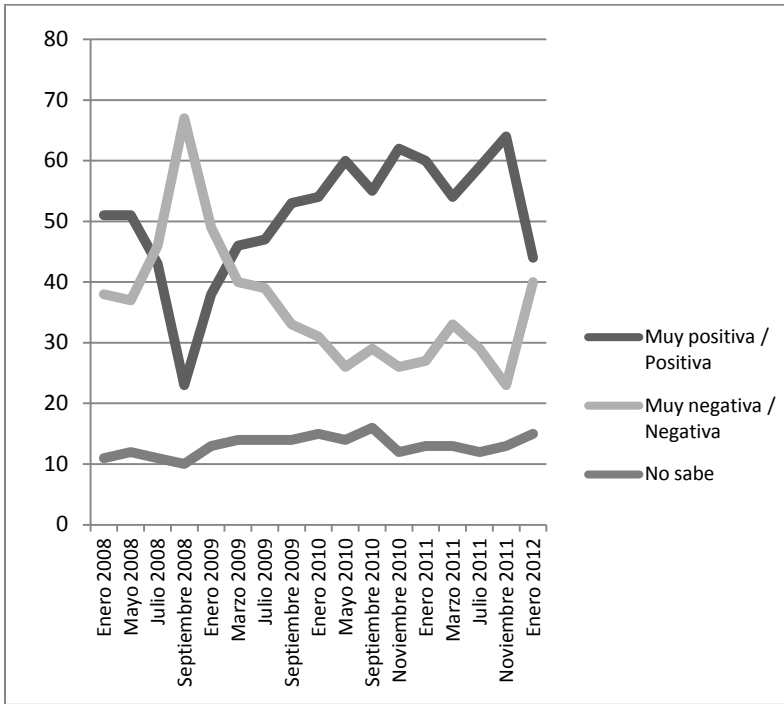
Rusia ha valorado muy positivamente el énfasis en la cooperación pragmática del *reset*: por ejemplo, influyentes expertos rusos han afirmado que la política exterior estadounidense “—por primera vez desde mediados de los noventa— no perjudica los intereses vitales de Rusia”, y que la rivalidad política con Washington tiene menor relevancia que los desafíos compartidos por ambos países. Pero al mismo tiempo, han destacado que no existe aún una visión compartida de objetivos a largo plazo que pueda prevenir eficazmente nuevas crisis. Vemos así que se mantiene una visión estratégica en la que la existencia simultánea de múltiples acuerdos o alianzas bilaterales entre grandes potencias u organizaciones —EE.UU. y Rusia, pero también entre ésta y la UE, la OTAN o China— es lo que proporciona estabilidad al sistema internacional, más que las instituciones multilaterales. Esta posición es necesaria además, según esta perspectiva, para el desarrollo interno del país; el cual se vería frenado si se adoptase una política de confrontación con Washington: “Rusia solamente podría tener éxito como centro de poder antiamericano si EE.UU. reanuda la política agresiva, mesiánica y unilateral” de la Administración Bush, algo que estos expertos perciben como poco probable en la presidencia de Obama³⁸.

La opinión pública rusa ha reflejado también los resultados de esta mayor cooperación. Como vemos en la fig. 1, la elección de Obama en noviembre de 2008 invirtió una acusada tendencia negativa hacia EE.UU. iniciada a mediados de ese año, con la guerra ruso-georgiana. En el periodo 2009-2011 —ya con el *reset* en curso— la evolución fue claramente favorable; hasta que empeoró de nuevo a principios de 2012, muy probablemente como consecuencia de los desacuerdos entre Washington y Moscú en relación con los conflictos internos de Libia y Siria.

³⁷ McFaul, “The Reset”, *op. cit.*

³⁸ Karaganov, Sergei (ed.) (2011): *The U.S.-Russian Relations after the “Reset”: Building a New Agenda. A View from Russia*, Moscú, Valdai Discussion Club, pp. 3-5, 34-35, en http://vid-1.rian.ru/valdai/US-Russia%20relations_eng.pdf.

Fig. 1: Respuestas rusas a la pregunta de encuesta “¿Cuál es su actitud en general hacia EE.UU.?” (%)³⁹



Obstáculos al éxito del “reset”

Pese a esta serie de logros alcanzados, la distensión entre Rusia y EE.UU. tampoco ha estado exenta de dificultades. Una de las principales continúa siendo la situación creada por la guerra ruso-georgiana, que dio lugar al reconocimiento por Moscú de Osetia del Sur y Abjazia como Estados independientes. El conflicto con Georgia estuvo directamente relacionado con la política proatlantista del presidente Saakashvili y la oposición frontal de Rusia a la integración de Georgia en la OTAN, que la propia Alianza mantiene congelada para una fecha futura sin determinar, aunque en su momento se le

³⁹ Elaboración propia a partir de datos del Centro Levada, en http://www.russiavotes.org/security/security_trends.php#126.

prometió a Tbilisi que acabaría siendo miembro. La resolución del conflicto interno en ese país debe ser una condición necesaria para que pueda integrarse a Georgia en las estructuras occidentales, ya que se trata de acuerdos que deben alcanzarse entre los propios georgianos, aunque otras potencias puedan tratar de ejercer como mediadoras. El riesgo es que si la situación sobre el terreno vuelve a deteriorarse pueda arrastrar nuevamente a actores externos, como sucedió en 2008; aunque es dudoso que Rusia desee la repetición de una confrontación militar, en la que ya no tendría nada que ganar y sí en cambio —precisamente por los acuerdos alcanzados con EE.UU. desde entonces— mucho que perder.

El desarrollo del escudo antimisiles sigue siendo otro de los puntos de fricción. Aunque se trata de una iniciativa liderada por Washington que tiene implicaciones directas para las relaciones bilaterales con Moscú, el hecho de que el proyecto se realice en el marco de la OTAN impide el establecimiento de un único sistema conjunto ruso-aliado como pretende el Kremlin, al no ser Rusia miembro; únicamente sería posible un mecanismo de coordinación entre el escudo ruso y el de la Alianza, como sistemas independientes⁴⁰. Se trata así de un nuevo ejemplo de cómo la necesidad de reconocimiento político condiciona las percepciones rusas en el ámbito de la seguridad: Moscú es consciente de que el escudo no se dirige contra ella ni la privará —al menos, en su configuración prevista— de su capacidad de disuasión nuclear, pero considera que si tal sistema se pone en marcha junto a su frontera sin que pueda participar en él, esto supone un menosprecio de su peso específico como gran potencia en la seguridad europea. Por esta razón, y siguiendo la inercia de etapas anteriores, se ha recuperado la retórica de las amenazas para tratar de presionar a Occidente: en noviembre de 2011 —en plena campaña electoral para las elecciones parlamentarias y en la antesala de las presidenciales—, Medvedev anunció la instalación de un radar en Kaliningrado y posiblemente también de misiles *Iskander*, así como otras contramedidas que podrían llegar a incluir su retirada del Nuevo Tratado START. Sin duda es una estrategia contraproducente, que únicamente sirve para proporcionar

⁴⁰ Mankoff, Jeffrey: “The Politics of US Missile Defence Cooperation with Europe and Russia”, *International Affairs*, vol. 88, nº 2 (marzo 2012), pp. 330-331, 340-341.

argumentos a los que consideran que no puede confiarse en Moscú poniendo en sus manos la seguridad de la OTAN si se creara una defensa conjunta, en la que Rusia sería responsable por ejemplo de derribar un misil que se aproximara a Europa Occidental cruzando su territorio.

La Enmienda Jackson-Vanik, que impide desde la Guerra Fría el establecimiento de relaciones comerciales normales de EE.UU. con Rusia, es otro de los obstáculos que perviven de épocas anteriores. Tras la entrada de Rusia en la OMC, el mantenimiento de esta enmienda privaría a las empresas estadounidenses de la oportunidad de beneficiarse de este nuevo marco de relaciones, que podría suponerles doblar las exportaciones actuales a ese país; por lo que la Administración Obama ha apostado decisivamente por eliminar esta barrera⁴¹. En este caso, puede advertirse la lógica de aproximación multidimensional del *reset*: si se intensifican los contactos simultáneamente en los distintos temas, aunque en algunos de ellos se produzcan desacuerdos como en el caso de la defensa antimisiles, esto no tiene por qué impedir que se avance en otros que puedan resultar mutuamente beneficiosos; lo cual, además, tiene un efecto de *spillover* positivo al proporcionar incentivos para continuar las negociaciones en las cuestiones más complejas.

Pero ha sido una serie imprevista de acontecimientos como la “primavera árabe”, y muy especialmente los casos de Libia y Siria, lo que ha dominado las relaciones EE.UU.-Rusia desde 2011. En el primero de ellos, Moscú —en un gesto poco habitual— se abstuvo en la votación de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad que permitió el inicio de las operaciones aéreas de la OTAN contra el régimen de Gadafi: reafirmaba así su posición de principio en contra de cualquier “intervención humanitaria” en conflictos internos⁴², pero

⁴¹ El proceso para la exclusión de Rusia de la Enmienda Jackson-Vanik se ha iniciado recientemente, con la aprobación por el Comité de Finanzas del Senado de una proposición en tal sentido. “Baucus Applauds Committee Passage of Jobs Bill Establishing Permanent Normal Trade Relations with Russia”, 18 de julio de 2012, en <http://www.finance.senate.gov/newsroom/chairman/release/?id=cf52efa5-3798-4cb4-a2a6-dce67aaf7d1f>.

⁴² Aunque la justificación de proteger a la población civil fuera una de las empleadas —si bien de forma conscientemente utilitaria, criticando a Occidente con sus propios argumentos— por Moscú para justificar su actuación en la guerra con Georgia de 2008.

renunciando al mismo tiempo a bloquear dicha resolución ejerciendo el veto. Sin embargo, Rusia argumentó después que se habían sobrepasado los límites de la autorización para el uso de la fuerza, pasando de la mera protección de la población civil a la toma de partido en favor del bando rebelde, que acabaría resultando victorioso gracias a esta ayuda. Esta interpretación se ajustaba probablemente a la realidad, pero partía de la propia ambigüedad de la resolución — con la única regla clara de no emplear fuerzas terrestres— y, sobre todo, de la falta de consenso en torno a la primacía del principio de la “responsabilidad de proteger” frente al de no injerencia en asuntos internos de un Estado, defendido por Rusia como vigente en todos los casos. La actitud rusa ha sido por ello más inflexible en el caso de Siria, vetando hasta el momento cualquier resolución en el Consejo de Seguridad; aunque el avance de los opositores podría convencer a Moscú de la conveniencia de evitar una implicación tan profunda en el sostenimiento del régimen —al cual no parece que estén dispuestos a defender enviando abiertamente tropas rusas, más allá del actual suministro de armas o de operaciones encubiertas como las autorizadas por EE.UU. hacia el bando contrario⁴³—, para no verse superados por los acontecimientos en caso de una derrota o huída del país por parte de El Asad⁴⁴.

Más allá de estos desacuerdos recientes, la política de *reset* ha contado desde sus inicios —como era de esperar— con la oposición frontal del Partido Republicano y de *think tanks* conservadores como la Heritage Foundation. Los argumentos empleados han sido principalmente tres: (1) el acercamiento de Obama hacia Medvedev ha sido inútil si era realmente Putin —considerado mucho más hostil hacia Washington— quien continuaba dirigiendo la política exterior rusa durante los últimos años; (2) la negociación con Moscú supone realizar concesiones en perjuicio de los intereses nacionales y la seguridad de EE.UU. y sus aliados; (3) la situación en materia de libertades y derechos humanos ha seguido empeorando con Medvedev, por lo que la mano tendida de Obama hacia él traicionaba

⁴³ “Obama Signs Order to ‘Support Syrian Rebels’”, *BBC News*, 2 de agosto de 2012, en <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-19102374>.

⁴⁴ La posición rusa en relación con los conflictos de Libia y Siria se analiza con detalle en el capítulo de Ekaterina Stepanova dentro de este volumen.

el compromiso con la defensa de la democracia en el mundo⁴⁵. Esta visión enfatiza la afinidad de valores como punto de partida y requisito imprescindible para la cooperación, en ausencia del cual no pueden alcanzarse acuerdos: los contactos con Rusia serían así ocasiones que EE.UU. debe aprovechar para condenar la falta de libertades en ese país, condicionando su cooperación con el Kremlin a que se produzcan avances hacia una verdadera democracia.

Sin embargo, desde otros ámbitos se han criticado estas posiciones maximalistas, considerando que sobreestiman la capacidad del gobierno estadounidense para influir en el desarrollo democrático de Rusia mediante la presión política directa, y únicamente consiguen romper la confianza necesaria para el mantenimiento de los contactos. En lugar de la condicionalidad antes mencionada, la política de *reset* ha perseguido los dos objetivos de forma paralela, mediante el *dual track* de estrechar las relaciones separadamente con los líderes rusos, por un lado, y con la sociedad civil por otro, evitando que estos ámbitos se obstaculicen mutuamente. Pero esto tampoco significa ofrecer una imagen de que las dos áreas están desconectadas entre sí —como pareció suceder inmediatamente después del 11-S, al diluirse las críticas de Washington sobre derechos humanos debido al apoyo mostrado por Moscú en la “guerra contra el terrorismo”—, pues el Kremlin podría interpretarlo como una legitimación para aumentar las medidas restrictivas sobre su oposición interna. El reto fundamental para EE.UU. es lograr que la cooperación bilateral se traduzca en la aceptación por Rusia de compromisos, a ser posible institucionalizados, que ofrezcan a los líderes rusos el incentivo de una mayor aceptación entre las grandes potencias y más oportunidades para la participación activa en la sociedad internacional; el proceso de la CSCE que desembocó en el Acta Final de Helsinki durante la Guerra Fría, el cumplimiento de las sentencias condenatorias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con crímenes cometidos en Chechenia, o más recientemente las negociaciones para la entrada en la OMC, son ejemplos de que Moscú ha estado

⁴⁵ Cohen, Ariel: “Rethinking Reset: Re-Examining the Obama Administration Russia Policy”, comparecencia ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, 7 de julio de 2011, en <http://foreignaffairs.house.gov/112/coh070711.pdf>.

históricamente dispuesto a someterse a reglas internacionales cuando considera que esto refuerza su posición en el mundo⁴⁶.

Los graves indicios de fraude en las últimas elecciones parlamentarias y presidenciales en Rusia han traído de nuevo la cuestión de la democracia a la primera línea de la agenda bilateral, con la secretaria de Estado Clinton afirmando que los comicios legislativos de diciembre de 2011 no fueron “ni libres ni justos”; por su parte, el gobierno ruso ha continuado su campaña de descrédito hacia el embajador McFaul acusándole de reunirse con la oposición para organizar una “revolución de colores” en el país, e introduciendo nueva legislación que dificulta a las ONG rusas recibir financiación extranjera⁴⁷. Pese a estas tensiones, la Administración Obama se ha opuesto a la llamada Proposición Magnitski (*Magnitsky Bill*) en el Congreso estadounidense —que impediría los viajes a EE.UU. de funcionarios rusos considerados responsables de violaciones de derechos humanos—, alegando que ya existe una lista de tales funcionarios a los que se niega la entrada en el país; y evitando así, dentro de la filosofía del *reset*, vincular innecesariamente estos asuntos con los avances en otras áreas, como la flexibilización de los visados o las relaciones comerciales⁴⁸.

Conclusiones

La actitud de Rusia hacia EE.UU. se toma frecuentemente como muestra para analizar su orientación hacia Occidente y su política exterior en general. Sin embargo, las relaciones con Washington

⁴⁶ Rojansky, Matthew y Collins, James F. (2010): “A Reset for the U.S.-Russia Values Gap”, Policy Outlook, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, pp. 6-9.

⁴⁷ “Clinton: Russia Elections ‘Neither Free nor Fair’”, *RIA Novosti*, 6 de diciembre de 2011, en <http://en.rian.ru/world/20111206/169399214.html>; Twickel, Nikolaus von: “McFaul and State Department Respond to Attack”, *The Moscow Times*, 31 de mayo de 2012, en <http://www.themoscowtimes.com/news/article/mcfaul-and-state-department-respond-to-attack/459556.html>.

⁴⁸ “Obama Administration Opposes Amendments to Magnitsky Bill’ – Ambassador”, *RT*, 27 de julio de 2012, en <http://rt.com/politics/administration-magnitsky-bill-ambassador-233/>; “US Ambassador to Russia: Wrong to Link Co-operation with Human Rights”, *RT*, 28 de julio de 2012, en <http://rt.com/politics/usa-russia-cooperation-mcfaul-257/>.

tienen características peculiares para Moscú, que hacen necesario matizar esas valoraciones. Ante todo, como señalamos al comienzo de este capítulo, los contactos bilaterales con EE.UU. se consideran los más importantes al tratarse este país de la única superpotencia, que ofrece tanto las mayores oportunidades como los mayores desafíos para el estatus de Rusia en el mundo. En consecuencia, Moscú ha otorgado siempre la máxima prioridad a sus políticas hacia Washington, a veces en sentido positivo —intentando ser aceptado como un socio en pie de igualdad, que junto con EE.UU. definiría y mantendría el orden internacional— y a veces negativo, reaccionando desproporcionadamente a cualquier acontecimiento que a los ojos del Kremlin situara a Rusia en una posición de *junior partner*, o simplemente ignorase los intereses rusos.

Esta cierta obsesión rusa con las políticas estadounidenses es el resultado lógico del peso de la historia —con la generación formada en la Guerra Fría aún en el poder— y de una visión de las relaciones internacionales en la que el Estado sigue siendo el principal actor. Pese a su defensa de Naciones Unidas y los mecanismos multilaterales, Moscú ha mostrado una tendencia evidente a considerarlos como instrumentos en la competición por el poder y la influencia internacionales, empleándolos para contrarrestar las tentaciones hegemónicas de Washington; pero reivindicando, en cambio, los principios de soberanía y no injerencia cuando dichas instituciones han tratado de limitar el margen de actuación de la propia Rusia, aunque en ocasiones sí haya aceptado estas limitaciones a cambio de obtener con ellas un mayor protagonismo y reconocimiento internacional. Naturalmente, los líderes estadounidenses tampoco han estado exentos de tales comportamientos. Las diferencias más importantes por parte de EE.UU. han sido, ante todo, su mayor atención a cuestiones normativas —democracia y derechos humanos— y la prioridad mucho más irregular que han otorgado a los contactos bilaterales con el Kremlin. Esto da lugar a la paradoja de que ha sido precisamente en momentos de crisis cuando Moscú ha cobrado mayor relevancia para Washington, con lo cual se ha ido consolidando una pauta de actuación en la que Rusia percibe que se presta más atención a sus intereses cuando se muestra firme y reacia a otorgar concesiones.

Podemos observar así cómo los intentos de cooperación no han dado resultado cuando se ha tratado de esfuerzos aislados y en los que una de las dos partes no tenía verdadero interés: bien por considerar que Rusia no era un socio fiable o con la importancia necesaria, como ha dejado ver EE.UU. con frecuencia, o por tratar de evitar que su posición más débil se viera aún más deteriorada si mostraba una actitud conciliadora, algo que Moscú sigue temiendo. Así, el mero pragmatismo no ha alcanzado resultados satisfactorios al limitarse a buscar un equilibrio óptimo de intereses mediante la negociación, sin plantearse previamente estas cuestiones más profundas sobre la identidad de cada uno de ellos como actores internacionales. El gran logro del *reset*, pese a que existan aún serias discrepancias —ya que, como hemos mencionado antes, no sería realista esperar una coincidencia plena de intereses entre dos potencias como éstas— ha sido dotar a la cooperación práctica de un planteamiento de fondo basado en el reconocimiento mutuo como actores relevantes, con la importancia necesaria para seguir dialogando en aquellos ámbitos donde sea posible alcanzar acuerdos aunque surjan controversias en otros.

No obstante, en el momento actual —mediados de 2012— se plantean dudas acerca de la posible continuidad de esta etapa en las relaciones bilaterales ruso-estadounidenses, ante todo por cambios en las circunstancias internas de ambos países. La campaña electoral en EE.UU. ha incrementado la presión sobre Obama para ofrecer resultados tangibles del *reset* más allá del Nuevo Tratado START, y con crecientes demandas desde el Congreso de condicionar el diálogo con Rusia a que se produzcan avances en su plena democratización. Moscú, por su parte, afronta un nuevo mandato presidencial de Putin en el que la sociedad rusa ha comenzado a mostrar abiertamente su desencanto con las políticas actuales, especialmente tras el fraude en las últimas elecciones. Existen así incentivos por las dos partes para reducir su tolerancia a los fracasos en las negociaciones, adoptando una actitud más intransigente que puede deteriorar por completo el incipiente clima de confianza creado en los pasados años.

Los acontecimientos externos como la guerra civil en Siria no han hecho sino agudizar estas tensiones, con lo que se corre el riesgo de que la inercia de la *cultura de enfrentamiento* de épocas pasadas llegue a predominar sobre la voluntad de mantener un diálogo

independiente para cada una de las cuestiones de interés mutuo. Finalmente, no puede minusvalorarse la importancia de la relación personal entre Obama y Medvedev para el sostenimiento de este clima de diálogo, que aún está por ver si Putin será capaz de continuar tras su regreso a la presidencia de Rusia.

5. Rusia y la UE en el vecindario común: entre la cooperación y la competencia

Mercedes Guinea y Victoria Rodríguez

5.1. Consideraciones generales

Rusia y la Unión Europea (UE) son las principales potencias económicas y políticas del continente europeo: la primera considerada “emergente”, la segunda con una tendencia al declive consecuencia de la abismal crisis financiera y económica. Son dos vecinos cuyas relaciones no siempre han sido cordiales y constructivas, pero que no pueden ignorar por más tiempo que se necesitan mutuamente¹. En este trabajo nos proponemos examinar los respectivos roles, actitudes y percepciones de las dos potencias regionales hacia la vecindad común, que nos ofrecerá importantes elementos para establecer y comprender la naturaleza de las relaciones mutuas. Las diferentes posiciones sobre

¹ Sobre las relaciones entre la UE y Rusia, véase, entre otros: Aggarwal, Vinod K. y Govella Kristi (eds.) (2012): *Responding to a Resurgent Russia: Russian Policy and Responses from the European Union and United States*, Nueva York, Springer; Allison, Roy, Light, Margot y White, Stephen. (2006): *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, Londres, Blackwell; Antonenko, Oksana. (2010): *Russia in 2030: A More Attractive Partner for the EU?*, Washington, Brookings Institution Press; Delcour, Laure (2011): *Shaping the Post-Soviet Space?: EU Policies and Approaches to Region-Building*, Farnham, Ashgate; Gower, Jackie y Timmins, Graham (eds.) (2007): *Russia and Europe in the Twenty-First Century: An Uneasy Partnership*, Londres, Anthem Press; Haukkala, Hiski (2010): *The EU-Russia Strategic Partnership: The Limits of Post-Sovereignty in International Relations*, Londres, Routledge.

el vecindario común son una de las principales áreas problemáticas que han obstaculizado unas relaciones fluidas entre los dos actores².

El vecindario que comparten la UE y Rusia está conformado por Estados que antaño pertenecieron a la Unión Soviética: Belarús, Ucrania y Moldavia en Europa del Este, separándoles, y Armenia, Azerbaiyán y Georgia en el Cáucaso Sur. Respecto al vecindario común ambas potencias tienen estrategias y ambiciones no sólo diferentes sino incluso contradictorias, que les han hecho entrar históricamente en directa competencia. Rusia pretende extender su control a los antiguos “vasallos” del imperio zarista y soviético; la UE busca ejercer influencia a través de lo que algunos autores han calificado como “imperialismo suave” tratando de alinear estos Estados con los valores y principios europeos y vincularlos económicamente a la Unión, de forma que se alcance una mayor prosperidad y estabilicen sus fronteras exteriores³.

A través del examen de la Política Europea de Vecindad (PEV) y de la incidencia de Rusia como actor tanto en su diseño como en su desarrollo y resultados se nos ofrecerán una serie de elementos para comprender la naturaleza de las relaciones ruso-europeas. Desde la conformación de esta política en 2004 hasta la actualidad puede avanzarse que se ha producido una evolución, pasándose de una competencia directa a un creciente reconocimiento de la necesidad de cooperación.

² Como se ahondará en este artículo, tres son los ámbitos problemáticos principales en las relaciones UE-Rusia: el tipo de marco contractual en que debe basarse la relación y que es consecuencia de la naturaleza de las relaciones (simétricas o asimétricas); el papel de la energía; y la influencia respectiva en el vecindario común. Véase al respecto, entre otros: Haukkala, *The EU-Russia Strategic Partnership... op. cit.*; Popescu, Nicu y Wilson, Andrew (2009): “The Limits of Enlargement-Lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood”, *ECFR Policy Report*, Londres, European Council on Foreign Relations; Van Elsuwege, Peter (2012): “Towards a Modernisation of EU-Russia Legal Relations”, *CEURUS EU-Russia Papers*, nº 5.

³ Hettne tilda esta estrategia de la PEV de “imperialismo suave”, en la medida en que los vínculos condicionales —“premios” económicos a cambio de transformaciones en los sistemas políticos— dependen de una relación asimétrica. Hettne, Björn: “Interregionalism and World Order: The Diverging EU and US Models”, en Teló, Mario (ed.) (2007): *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*, Aldershot, Ashgate, pp. 106-123, esp. la p.114.

En los últimos años puede percibirse por las dos partes un interés renovado en el incremento de la cooperación lo que se percibe tanto en el relanzamiento del diálogo y la negociación, la voluntad de institucionalizar la relación a través de un nuevo acuerdo e instituciones informales y la voluntad de entendimiento y avance conjunto. Las razones son diferentes por las dos partes: para la UE la dependencia energética, para Rusia el imprescindible apoyo europeo para la modernización de su economía. A futuro podemos preguntarnos si se seguirá esta voluntad de profundizar las relaciones mutuas y si tendrá repercusiones sobre la vecindad, o si por el contrario otros factores como la renovada elección de Putin, intereses o estrategias divergentes pueden tener consecuencias en el establecimiento de una Asociación Estratégica digna de tal nombre.

5.2. Rusia en el diseño de la Política Europea de Vecindad: estabilizar las fronteras este de la Unión

Estudiando el diseño y la gestación de la Política Europea de Vecindad, hemos defendido desde hace tiempo que ésta se plantea inicialmente pensando en Rusia y en la estabilización de unos países frente a los cuales ya no cabe la herramienta de la Política de Ampliación⁴. Esa estrategia, que había funcionado exitosamente con los Estados de Europa Central y Oriental, parte del antiguo bloque del Este, queda ya descartada por el resurgir político de Rusia y su marcada hostilidad hacia la extensión de la UE a unos países que considera parte de su zona de influencia natural. Pronto queda claro que con la ampliación de 2004 a los tres países bálticos se alcanzaron los límites del este de la UE. Dada, además, la dependencia energética de la UE hacia Rusia, desde pronto se ha priorizado una política de entendimiento ante otra de provocación y enfrentamiento.

La primera propuesta donde se plantea por vez primera un marco político diferenciado para los “vecinos nuevos” caracterizado por “un enfoque ambicioso, integrado y a largo plazo [...], con objeto de promover reformas en la economía y en el progreso de la democracia,

⁴ Guinea Llorente, Mercedes: “La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 31 (2008), pp. 805-831.

así como un comercio y un desarrollo sostenibles, contribuyendo con ello a procurar una mayor estabilidad y prosperidad” va dirigida exclusivamente a Ucrania, Moldavia y Belarús⁵. Sólo por la presión de determinados Estados miembros resultaría después ampliada a otros destinatarios: los vecinos del sur del Mediterráneo por interés de Francia y del Cáucaso Sur por insistencia alemana para equilibrar las zonas de influencia.

Pensada inicialmente para los tres Estados que hacen de territorio intermedio entre las dos partes, la idea de la PEV responde a la necesidad de enfrentar un “nuevo marco de crisis”⁶. La ampliación prevista para 2004 planteaba la necesidad de diseñar un marco estrecho de relación con los nuevos vecinos del este con el fin de afrontar las demandas de seguridad de la nueva frontera⁷. Esta

⁵ Consejo de la Unión Europea, *Sesión nº 2463 del Consejo “Asuntos Generales”*, Bruselas, 18 de noviembre de 2002, (14183/02 (Presse 350)), p. I.

⁶ Las características iniciales de la PEV se diseñan y recogen en las siguientes Comunicaciones de la Comisión, que serían aprobadas por el Consejo: Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”*, 11 de marzo de 2003 (COM(2003) 104 final); Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión “Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad”*, 1 de julio de 2003 (COM(2003) 393 final); Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión “Política europea de vecindad. Documento de estrategia”*, 12 de mayo de 2004 (COM(2004) 373 final). Posteriormente se han producido varias revisiones, de las cuales la más importante es la de 2011 que, en respuesta a los desafíos de la “primavera árabe”, propone reforzar los incentivos para premiar los progresos. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and European Commission, *Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean”*, Bruselas, 8 de marzo de 2011 (COM(2011) 200 final); High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and European Commission, *Joint Communication “A New Response to a Changing Neighbourhood”. A Review of European Neighbourhood Policy*, Bruselas, 25 de mayo de 2011 (COM(2011) 303).

⁷ En relación a la PEV, véase, entre otros: Attinà, Fulvio y Rossi, Rosa (eds.) (2004): *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, Catania, The Jean Monnet Centre ‘Euro Med’; Barbé, Esther (dir.) (2010): *La Unión Europea más allá de sus fronteras: ¿hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?*, Madrid, Tecnos;

propuesta tiene el mismo objetivo que las anteriores políticas de vecindad: estabilizar el entorno próximo a través del estrechamiento de vínculos políticos y económicos, de forma que las interdependencias crecientes hagan imposibles e impensables los conflictos, lo que constituye una visión típicamente monnetiana⁸.

El diseño de la PEV, debido fundamentalmente a la mano de la Comisión Europea, corrió en paralelo a la discusión durante la Convención Europea de un modelo político singular para las relaciones con el entorno próximo⁹. Recogida primero en el artículo I-56 del no nato Tratado Constitucional, y después en el artículo 8 del TUE reformado por Lisboa, en la parte del modelo general de la Unión, diseña un estatuto constitucional nuevo: el de los vecinos, como una tercera vía entre la condición de miembro y la de Estado tercero asociado¹⁰. El vecino participará en la integración europea en “todo menos las instituciones”, es decir, cuando haya adquirido los valores de la Unión tiene la posibilidad de participar plenamente de la integración económica pero no de la política. Vendría a ser un estatuto similar al que gozan los miembros actuales del Espacio Económico Europeo.

Beurdeley, Laurent, Brosse, Renaud de la y Maron, Fabienne (dirs.) (2007): *L'Union européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats rénovés: quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union?*, Bruselas, Bruylant; Blockmans, Steven y Lazowski, Adam (eds.) (2006): *The European Union and its Neighbours*, La Haya, TMC, Asser Instituut; Debardeleben, Joan (ed.) (2008): *The Boundaries of EU Enlargement: Finding a Place for Neighbours*, Basingstoke, Palgrave Macmillan; Labouz, Marie-Françoise, Philip, Christian y Soldatos, Panayotis (dirs.) (2006): *L'Union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*, Bruselas, Bruylant; Smith, Michael, Weber, Katja y Baun, Michael (eds.) (2007): *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?*, Manchester, Manchester University Press; Whitman, Richard G. y Wolff, Stefan (eds.) (2010): *The European Neighbourhood Policy in Perspective Context, Implementation and Impact*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

⁸ A título comparativo puede examinarse la Política Global Mediterránea de los años setenta o los primeros acuerdos de asociación con los países de Europa Central y Oriental. Véase Smith, Hazel (2002): *The European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*, Londres, Pluto Press.

⁹ Kelley, Judith: “New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 1 (2006), pp. 29-55.

¹⁰ Guinea Llorente, “La Política Europea de Vecindad...”, *op. cit.*, pp. 808-812.

La PEV no es nada más que la política transformadora, calcada a la de ampliación, que propone a los terceros Estados la reforma de sus sistemas políticos y económicos de forma acorde con los valores de la Unión a cambio de retribuirles con vínculos comerciales, económicos y de asociación cada vez más estrechos y poner a su disposición una generosa financiación a través del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. Se trata de una política que pretendió desde sus orígenes ser fundamentalmente bilateral pero complementada con un marco de cooperación regional, que en ningún caso ha tenido demasiado desarrollo siendo algo más visible en el este¹¹. Por tanto, las relaciones de vecindad se conducen fundamentalmente a través del plano bilateral y con un enfoque “regata”, esto es, decidir los avances en la vinculación de los socios caso por caso y sólo en base a sus progresos.

Los objetivos de reforma política y económica son fijados a través del diálogo bilateral en Planes de Acción, a la luz de los cuales se evalúan los resultados de los socios por la Comisión Europea. Si son positivos son premiados con un estatuto de relación más favorable, la participación en determinadas políticas y agencias comunitarias y, finalmente, se supone que con el estatuto de vecino. Las herramientas de esta política son dos: la condicionalidad positiva, por una parte, y la socialización, por la otra, promovida tanto por la asistencia técnica que la Comisión pone a disposición de estos países como por su participación en proyectos de hermanamiento (*twinning projects*) y agencias de la UE.

La PEV trata de reproducir los mecanismos de la Política de Ampliación que produjo tan buenos resultados en su momento, pero contiene importantes diferencias. La primera y fundamental es que se excluye la “zanahoria de oro” —la adhesión a la UE—, lo que es tanto para los políticos como para la doctrina la mayor debilidad de esta

¹¹ En el caso de los vecinos del este se puso en marcha en 2009 la Asociación Oriental, que abarca dos tipos de objetivos prioritarios. Por una parte, reforzar la institucionalización y cooperación regional de los socios del este, creando estructuras políticas y plataformas de actuación en torno a determinados temas; y, por la otra, proponiendo y financiando proyectos de alcance e interés regional. Sobre este tema véase Korosteleva, Elena: “The Eastern Partnership Initiative: A New Opportunity for Neighbours?”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 27, n° 1 (marzo 2011), p. 6.

política¹², puesto que la condicionalidad no resulta tan exitosa sin la oferta de un incentivo lo suficientemente atractivo como para animar en la ejecución de las reformas. Habiendo manifestado algunos de estos países reiteradamente su pretensión de incorporarse a la UE —Ucrania, Moldavia y Georgia, fundamentalmente—, suele argumentarse que las razones por las cuales las instituciones comunitarias las han descartado desde los orígenes sería la “fatiga de ampliación” causada por la avalancha de nuevos miembros en 2004 y 2007, y la necesidad de fijar los límites de la UE.

Desde nuestro punto de vista, no hay que descartar una posición mucho más realista por parte de Estados miembros y de instituciones, que comprenden que ya no se podrá ampliar más al este sin entrar en conflicto con Rusia. Esto explicaría, por ejemplo, por qué se produjo la ampliación en 2004-2007 a algunos Estados como los bálticos, no suficientemente preparados, pero que o se incorporaban antes de que “el oso terminara de despertarse”, o después resultaría mucho más difícil. Todos los Estados de la vecindad tienen relaciones mixtas y complejas con Rusia, en muchos casos, incluso, conflictos congelados en los cuales Moscú es un actor, que hacen enormemente difícil pensar que este Estado vaya a asistir impasible a su integración en las estructuras occidentales y en la Unión¹³. La PEV, por tanto, se conformaría con integrar económicamente a los países vecinos de forma que por las interdependencias creadas dejaran de constituir amenazas a su seguridad, teniendo claro que la integración política

¹² Otras diferencias no menos relevantes serían que, dado que estos países se encuentran muy lejos de cumplir con los estándares europeos, los objetivos que se les plantean son menos ambiciosos; los calendarios abiertos, menos estrictos; no ceden soberanía en la monitorización; y también cuentan con menos financiación.

¹³ Como ejemplo de este nuevo escenario político puede citarse la Cumbre de la OTAN de abril de 2008 donde se denegó la entrada en la Alianza a Georgia y Ucrania, con la promesa de que se volvería a reconsiderar en un futuro, lo que no se ha vuelto a hacer. Se habló del peso en la decisión de la cumbre de un veto externo y tácito de Rusia. También se reporta la posición alemana, en que la canciller Merkel habría planteado directamente a sus socios si estaban dispuestos a desplegar sus tropas para defender a estos países en un posible conflicto con Rusia, cuestión que se podría plantear en aplicación del artículo V, y que se podría haber producido unos meses más tarde. En uno u otro caso, la razón fundamental para no proceder a la ampliación de la OTAN fue evitar un conflicto directo con Rusia. Sobre el Comunicado de la Cumbre: NATO, *Bucharest Summit Declaration*, 3 de abril de 2008, pto. 23.

queda fuera de la realidad si se quiere evitar los conflictos con Rusia. Incluso, hay quien argumenta que la poca voluntad política demostrada por parte de la UE en que la PEV sea un éxito queda explicada en parte por la intención de no soliviantar al vecino ruso.

La posición de Rusia hacia la PEV y su reforzamiento a través de la regionalización de la Asociación Oriental ha sido desde sus orígenes de clara hostilidad. No puede olvidarse que en los dos casos se ofreció a este país estos dos marcos de relación¹⁴. Rusia rechazó participar en ambas iniciativas, por entender que son marcos de relación asimétricos que suponen incluso una humillación. Se critica el aire de superioridad por la parte europea, que pretende la adopción por la parte rusa de los estándares europeos y el sometimiento a su control. Éste es otro de los ámbitos de fricción entre las dos potencias regionales: la negociación de una base contractual que satisfaga a ambas partes y que Rusia exige que sea de igual a igual.

El lanzamiento de la PEV y de la Asociación Oriental es percibido por los distintos gobiernos de Putin y Medvedev como una agresión injustificable desde su concepción realista de la política internacional¹⁵. Ven las relaciones internacionales en la región como un juego de suma cero, considerando que cualquier avance de las estructuras occidentales o de la UE en la región supone su desplazamiento en su área tradicional de influencia y, por tanto, una amenaza grave. Putin considera el fin de la URSS como la gran tragedia del siglo XX y se ha propuesto reactivar la estructuración política de esta área a través de la hegemonía rusa mediante la

¹⁴ Véase Comisión Europea, “Una Europa más amplia...”, *op. cit.*, p. 3. A pesar de no ser parte de la PEV, la cooperación con Rusia se financia con cargo al IEVA, el instrumento financiero de esta política. La Asociación Oriental se encuentra abierta a la participación de terceros Estados, entre los cuales se cita expresamente a Rusia. Este país sólo participa en un marco multilateral promovido desde la UE que es la Sinergia del Mar Negro, cooperación regional de alcance medioambiental lanzada desde la Comisión Europea en 2007.

¹⁵ El momento más álgido de la tensión entre Rusia y la UE por razón de la vecindad se produjo en el 2008 y principios de 2009, con la guerra de Georgia y la crisis energética con Ucrania que llevó al corte de suministro de gas a la UE en enero de 2009. A ello habría que añadir otros desencuentros como la oposición rusa al escudo antimisiles propuesto por Bush y asumido por países como Polonia y la República Checa, y distintos conflictos bilaterales de Rusia con antiguos socios, como el comercial con Polonia o los políticos con Estonia y Letonia.

creación de unas comunidades económicas, políticas y de seguridad, de las cuales la Unión Aduanera con Bielorrusia y Kazajstán sólo sería el primer ejemplo¹⁶.

Más allá de las percepciones, no hay que perder de vista que Rusia es un actor relevante en la vida política de los países de la vecindad este. Así, en la mayor parte de los conflictos congelados que caracterizan esta región puede decirse que Rusia tiene “arte y parte”: sean los de Osetia del Sur y Abjasia, que protagonizaron el conflicto con Georgia de 2008, el de Transnistria, el relativo a la flota del mar Negro e, incluso, indirectamente, como mediador en el de Nagorno-Karabaj. Además, consecuencia de las estrechas relaciones históricas, estos países cuentan con importantes minorías rusas, sean étnicas o culturales. Puede constatarse igualmente una división a grandes rasgos en las élites políticas de estos países entre los prorrusos que quieren estrechar los vínculos con este país y los antirrusos, que buscan aproximarse a la UE como medio para neutralizar a los anteriores. Por tanto, y como se verá a continuación, Rusia representa un papel relevante tanto en el diseño de la PEV como en los avances y retrocesos de esta política hacia los Estados del este de Europa y el Cáucaso Sur.

5.3. Rusia como actor en la sombra en la PEV hacia la región oriental

El éxito de la PEV descansa tanto en la voluntad política de los Estados implicados de avanzar en los objetivos acordados como en la existencia de poderosos y atractivos incentivos. Sin embargo, la intensidad de las relaciones de la UE con los vecinos orientales mantiene cierta correlación con un mayor o menor entendimiento y cooperación entre estos últimos y Moscú¹⁷. No obstante, cabe aclarar

¹⁶ La Unión Aduanera entre Rusia, Bielorrusia y Kazajstán se firmó a comienzos de 2010 y se espera que comience a desplegar efectos en julio de 2012. Además, en noviembre de 2011 estos países anunciaron su intención de comenzar los trabajos para crear una Unión Económica Euroasiática para 2015.

¹⁷ En relación al papel jugado por Rusia en la evolución de los países de la vecindad este, véase Longhurst, Kerry: “Derisory Results or Reasons to be Cheerful? Evaluating the Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine, Moldova and Belarus”, *College of Europe Natolin Research Papers*,

que este aspecto no es definitivo, existiendo otros factores a tener en cuenta como, por ejemplo, el compromiso de los gobiernos y la ciudadanía de los Estados de la vecindad oriental en su aproximación a los estándares europeos.

A continuación, se llevará a cabo un análisis de las relaciones entre Bruselas y sus socios orientales así como entre estos y Rusia. Ello nos permitirá constatar la hipótesis planteada anteriormente.

Ucrania

Ucrania es el país que más reformas ha acometido en el marco de la vecindad desde la Revolución Naranja de 2004¹⁸. De ahí que muchos autores le hayan calificado como el “Estado modelo” a seguir para el resto de los vecinos. En premio a sus reformas ha conseguido el Estatuto Avanzado e incrementar la cooperación en algunos ámbitos como la energía, los transportes o la libre circulación de personas. No obstante, esta situación aventajada ha experimentado cierto revés tras la subida al poder en 2010 de un gobierno más prorruso que el anterior, liderado por Viktor Yanukovich. Desde entonces, sus relaciones con Moscú se han visto impulsadas: así, por ejemplo, cabe destacar la aprobación por parte del parlamento ucraniano para prolongar por veinticinco años más la permanencia de la flota rusa en el enclave estratégico de Crimea¹⁹.

Por lo que respecta a la UE, la victoria del partido de Yanukovich ha supuesto un cierto distanciamiento pero no el cambio radical que algunos auguraban²⁰. En este sentido, se observa un cierto letargo en la adopción de las transformaciones conforme al *acquis*

01/2011 (2011); Adomeit, Hannes: “Russia and its Near Neighbourhood: Competition and Conflict with the EU”, *College of Europe Natolin Research Papers*, 04/2011 (2011).

¹⁸ Sasse, Gwendolyn: “The ENP and the EU’s Eastern Neighbours: Ukraine and Moldova as Test Cases”, en Whitman, Richard G. y Wolff, Stefan (eds.) (2010): *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact*, Houndmills, Palgrave Macmillan, pp. 181-205.

¹⁹ Presseurope: “Kiev pone rumbo hacia Moscú”, 28 de abril de 2010, en <http://www.presseurope.es>.

²⁰ Whitman, Richard G. y Juncos, Ana E.: “Relations with the Wider Europe”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, annual review (2011), pp. 187-208.

communaute dentro del marco de la vecindad, e incluso la ejecución de actuaciones contrarias al mismo como la persecución y sentencia arbitraria contra Yulia Timoshenko, líder de la oposición y principal oponente en los pasados comicios. Pese a ello, las autoridades de Kiev siguen manifestando sus deseos de formar parte del proyecto europeo en un futuro próximo²¹ y mantienen una alta participación en la PEV y su dimensión oriental. Tampoco hay que olvidar el apoyo de la UE a la asistencia del Fondo Monetario Internacional, esencial para la economía de Kiev en la actualidad, y que podría fomentar mayores lazos de unión.

De este modo, se puede observar cómo desde la llegada de Yanukovich las relaciones entre Ucrania y la UE parecen algo menos intensas que con el gobierno anterior, pero aun sigue habiendo una estrecha cooperación. Por el contrario, se han intensificado los lazos de unión con Rusia siendo ésta una cuestión clave para el Kremlin²².

Moldavia

En los últimos años, la República de Moldavia ha fortalecido tanto sus relaciones políticas como económicas²³ con la UE. Se trata de uno de los Estados vecinos más exitosos en el marco de la PEV, e incluso algunos ya se atreven a afirmar que se encuentra en una posición más

²¹ Tom Cassier defiende que una de las causas por las cual la promoción de la democracia formal —las instituciones y procedimientos a nivel de *polity*— en Ucrania obtiene y obtendrá mejores resultados que en otros Estados vecinos reside en sus aspiraciones para formar parte del club europeo en un futuro próximo. Ello anima a las autoridades ucranianas a adoptar e implementar las reformas acordadas para así mostrar a la UE que su candidatura es fiable. El autor ha denominado este fenómeno como “*self imposed conditionality*”. Véase Cassier, Tom: “The EU’s Two-Track Approach to Democracy Promotion: The Case of Ukraine”, *Democratization*, vol. 18 (2011), pp. 956-977.

²² Bogomolov, Alexander y Lytvynenko, Oleksandr: “A Ghost in the Mirror: Russian Soft Power in Ukraine”, *Chatham House Briefing Paper* (enero 2012), pp. 1-16, en <http://www.chathamhouse.org>.

²³ El 50% de sus exportaciones tienen como destino final los países miembros de la Unión. Véase Millet, Monserrat, García Durán, Patricia y Casanova, María Elisa: “La liberalización comercial de la UE con los países vecinos: ¿un arma de doble filo?”, en Barbé, *La Unión Europea más allá de sus fronteras... op. cit.*, pp. 39-60.

aventajada que Ucrania fruto de un mayor compromiso en la adopción e implementación de las normas de la Unión. En este sentido, podría mencionarse, entre otros ejemplos, que el Estado moldavo es miembro de la Comunidad Energética Europea. Todo ello ha permitido que en la actualidad se esté negociando la creación de un área de libre comercio (*Free Trade Area*)²⁴, así como una mayor liberalización de visados, lo que pone de manifiesto los progresos realizados.

Este avance se ha visto favorecido por el éxito de la misión EUBAM, la cual ha proporcionado mayor estabilidad permitiendo a las autoridades moldavas centrarse en las reformas acordadas con Bruselas, así como un gobierno más pro-UE. Ello, a su vez, ha generado altas expectativas en el seno de la Unión sobre su transformación. No obstante, cabe aclarar que aun se requiere la ejecución de importantes reformas en áreas tan significativas como el sistema de justicia²⁵, un mayor esfuerzo por evitar las luchas internas de la actual coalición y una mayor integración de la totalidad de las fuerzas políticas, inclusive el Partido Comunista²⁶.

En lo concerniente a Rusia, Moldavia sigue manteniendo ciertos lazos de unión ya que no hay que obviar que Moscú es un socio importante para Chisinau y viceversa; entre otros aspectos cabe mencionar los intereses energéticos o las tropas rusas desplegadas en la región de Transnistria. Por lo tanto, Moldavia goza de una activa y estrecha cooperación con la UE —la cual es su principal socio— al tiempo que mantiene relaciones con Moscú, esencialmente en aquellas cuestiones que son de interés común.

²⁴ European Commission: “EU launches trade negotiations with Georgia and Moldova”, *Press Release*, 5 de enero de 2011, en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1504&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

²⁵ Litra, Leonid: “How to avoid the EU fatigue Towards Moldova?”, en Ciurea, Cornel *et al.*: “Early Warning Report”, *Institute for Development and Social Initiatives (IDIS)* (enero-abril 2012), pp. 14-17.

²⁶ El pasado mes de marzo, el independentista y juez Nicolai Tomofti fue elegido como nuevo presidente moldavo. Pese a ser el candidato propuesto por la gobernante Alianza por la Integración Europea, ha expresado sus deseos de tratar de integrar también al Partido Comunista. Ello permite vislumbrar un cierto cambio, lo que favorecerá al clima político y a una mejora en la gobernanza del país.

Belarús

Es el único país de la región oriental que aun no participa en la PEV como respuesta al sistema dictatorial liderado por Alexander Lukashenko. Si bien es cierto que hace escasos años se podía apreciar cierto acercamiento entre las partes —tal y como revelaba la suspensión de algunas restricciones de viaje por parte de la UE—, la represión ejercida contra la oposición tras las elecciones fraudulentas de 2010²⁷ así como el cierre de la oficina de la OSCE en enero de 2011²⁸ hicieron que las relaciones volvieran a enfriarse y fueran más bien de confrontación, siendo una cuestión que aun mantiene dividida a la UE²⁹. No obstante, se sigue manteniendo un fuerte apoyo a la oposición y organizaciones de la sociedad civil para impulsar el cambio desde el interior hacia un Estado más democrático. Por su parte, Rusia apoya al régimen en beneficio propio, ya que es uno de sus pilares en su estrategia de fortalecimiento de la CEI, como atestigua la reciente Unión Aduanera firmada entre ellos. En los últimos años, los únicos conatos de apertura del régimen de Lukashenko y por tanto de aproximación a la Unión han estado causados por conflictos con Rusia; pero cuando las buenas relaciones se han restablecido, el dictador ha retrocedido a sus políticas anteriores.

De este modo, se puede constatar una escasa colaboración entre las autoridades bielorrusas y la UE frente al apoyo europeo a la sociedad civil y los partidos opositores a Lukashenko. En cuanto a la Federación Rusa, ésta guarda unas relaciones más estrechas con Belarús, sosteniendo al régimen dictatorial sobre todo a partir del apoyo económico.

²⁷ European Union: “Statement by the Spokesperson of Catherine Ashton, EU High Representative, on the Post-Electoral Situation in Belarus”, Bruselas, 20 de diciembre de 2010 (A267/10), en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/118638.pdf

²⁸ European Union: “Statement by the Spokespersons of Catherine Ashton, EU High Representative, and Hillary Rodham Clinton, U.S. Secretary of State”, Bruselas, 4 de enero de 2011 (A003/11), en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118708.pdf.

²⁹ Whitman y Juncos, *op. cit.*, pp. 200-201.

Georgia

Las relaciones entre Moscú y Tiflis se han caracterizado por un alto grado de hostilidad en los últimos años, acentuada tras el enfrentamiento armado en agosto de 2008. Desde el conflicto bélico, el gobierno central georgiano trata de recuperar su integridad territorial; lo que parece sumamente difícil en este momento ya que las regiones separatistas cuentan con el apoyo y el reconocimiento del Kremlin y de algunos de sus socios en la escena internacional, como Venezuela o Nicaragua. No obstante, se puede aventurar un cierto cambio tras la entrada de Rusia en la Organización Mundial del Comercio, para lo cual ha sido necesario el apoyo de Georgia. En este sentido, destacan las negociaciones sobre el acceso de observadores internacionales a las regiones de Abjazia y Osetia del Sur. La UE apoyó la decisión de Georgia puesto que ve con muy buenos ojos la entrada de Rusia en dicha organización al considerarlo beneficioso para ambos³⁰. Este cambio muestra una evolución hacia relaciones más templadas, lo cual podría resultar beneficioso para la Conferencia Internacional de Ginebra tras años de estancamiento.

Por lo que respecta a las relaciones entre Bruselas y Tiflis, éstas se vieron intensificadas tras la Revolución de las Rosas de 2003 y la subida al poder de Saakashvili, quien en un principio parecía querer modernizar y democratizar el país al tiempo que deseaba aproximarse a EE.UU. y la UE. La voluntad del gobierno georgiano de adoptar los estándares europeos pronto reforzó su participación en la PEV, así como la obtención de una mayor ayuda financiera y técnica de la Unión; alcanzando, en algunos casos, óptimos resultados como la misión de fortalecimiento del Estado de Derecho *EUJUST Themis*³¹. Asimismo, la exitosa mediación europea en la consecución de la firma

³⁰ European Union: "Speech of High Representative Catherine Ashton on the EU-Russia Summit", *Press Release*, European Parliament, Estrasburgo, 13 de diciembre de 2011, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/126907.pdf

³¹ La misión *EUJUST Themis* fue aprobada por el Consejo el 28 de junio de 2004 entrando en vigor el 16 de julio de ese mismo año hasta mayo de 2005. Se trata de la primera misión de la UE para el fortalecimiento del Estado de Derecho dentro del marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Véase: *Acción Común 2004/523/PESC del Consejo de 28 de junio de 2004 sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Georgia*, *EUJUST Themis*, DOUE, L 228, 29 de junio de 2004, p. 21.

del alto el fuego y la posterior retirada de las tropas rusas del territorio georgiano³², así como el apoyo político, técnico y financiero en la etapa postconflicto, han impulsado aun más esta colaboración UE-Georgia³³. Por otra parte, Tiflis avanza en las negociaciones para lograr un área de libre comercio y una mayor liberalización de visados³⁴. No obstante, cabe mencionar cómo ciertas actuaciones de Saakashvili contrarias a los valores europeos —como medidas restrictivas contra la libertad de prensa o la actuación violenta de la policía georgiana en manifestaciones populares— han causado cierto malestar en Bruselas.

Armenia

En este país, la influencia rusa es muy notable: podría señalarse, por ejemplo, su predominio en sectores claves para Armenia como las telecomunicaciones, las redes eléctricas o la distribución del gas³⁵. De igual modo, destaca su presencia militar. Por otro lado, las complejas relaciones con Turquía y el conflicto latente con Azerbaiyán en torno a la región de Nagorno-Karabaj favorecen el papel de Moscú como socio esencial de Ereván.

Por lo que respecta a la UE, Armenia participa en el marco de la vecindad así como en su dimensión oriental y en la Sinergia del Mar Negro. De igual modo, cabe mencionar las negociaciones para alcanzar un acuerdo de readmisión y facilitación de visados impulsado

³² En términos generales, se puede afirmar que se ha llevado a cabo la retirada de las tropas rusas en territorio georgiano para alcanzar el *statu quo ante bellum* acordado en el acuerdo de alto el fuego de agosto de 2008. Sin embargo, aún permanecen en algunas zonas conflictivas como el desfiladero de Kodori, que sigue bajo el dominio ruso.

³³ En la etapa postconflicto, destaca la misión europea de observación EUMM para asegurar el cumplimiento del alto el fuego, constituida el 15 de septiembre de 2008 y cuyo mandato se ha ido ampliando en sucesivas ocasiones.

³⁴ European Commission: “EU Launches Trade Negotiations with Georgia and Moldova”, *Press Release*, 5 de diciembre de 2011, en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1504&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

³⁵ Véase Babayan, Nelli: “Armenia: Why the European Neighbourhood Policy Has Failed”, *FRIDE Policy Brief*, n° 68 (febrero 2011), pp. 1-5, en <http://www.fride.org>.

por la Comisión Europea en septiembre de 2011³⁶. En cuanto a las autoridades armenias, éstas han llevado a cabo ciertas medidas a favor de los estándares europeos y han liberado a algunos de los prisioneros encarcelados desde las protestas de 2008. Sin embargo, se requieren cambios más ambiciosos hacia la consolidación de la democracia, el respeto por los derechos humanos o el Estado de Derecho. En este sentido, la nueva asociación (Asociación UE/Armenia para la Reforma) que está diseñando la Comisión Europea junto con el gobierno de Ereván ayudará en la implementación de los cambios deseados al tiempo que reforzará el poder normativo de la UE en este país.

Se puede constatar así cómo Moscú goza de unas relaciones más estrechas que la UE con Armenia; sin embargo, la constitución de la Asociación UE/Armenia para la Reforma podría incrementar su influencia.

Azerbaiyán

La república azerbaiyana mantiene estrechos lazos con Rusia, que posee importantes intereses en el país, principalmente energéticos y económicos. Si bien es cierto que Moscú es uno de sus principales socios, también goza de intensas relaciones con las repúblicas de Asia Central.

Por su parte, el papel de la UE respecto a Azerbaiyán tiene menor relevancia que en otros Estados vecinos de la región oriental. En este sentido, cabría señalar cómo la influencia europea se ve mermada, entre otros aspectos, por la disputa de Nagorno-Karabaj³⁷. Por lo que respecta a la PEV, Bruselas y Bakú acordaron y adoptaron el Plan de Acción en noviembre de 2006³⁸. De igual modo, se le asignó 92 millones de euros para llevar a cabo las reformas pactadas a través del IEVA; cifra que fue complementada con el apoyo financiero del

³⁶ European Commission: “The Commission Proposes to Open Negotiations on Visa Facilitation and Readmission Agreements with Armenia”, *Press Releases*, 20 de septiembre de 2011, en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1053&type=HTML>

³⁷ Whitman y Juncos, *op. cit.*, pp. 202-203.

³⁸ *EU/Azerbaijan Action Plan*, en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf.

Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos. Asimismo, participa en la Asociación Oriental y en la Sinergia del Mar Negro. Pese a ello, las reformas han sido escasas, lo que le ha impedido una mayor aproximación con la UE. Así que se puede constatar cómo los lazos de unión entre Azerbaiyán y Rusia son más intensos que los que mantiene con la UE.

En conjunto, puede concluirse que en el área de la vecindad común la UE y Rusia gozan de gran influencia y, en ocasiones, son opciones excluyentes para los Estados vecinos. El compromiso de estos países con la adopción de los valores europeos — fundamentalmente la democratización y el respeto de los derechos humanos— dependerá, en cierta medida, de si los incentivos económicos o políticos no son ofertados a menor coste por Moscú³⁹; de modo que un cauce privilegiado de relación con Rusia puede influir negativamente en la promoción normativa de la UE en la región. Parece, sin embargo, que la última experiencia de Ucrania puede intentar quebrar esta tendencia, tratando su gobierno de mantener su lugar privilegiado en la PEV a la vez que prioriza las buenas relaciones con Moscú. Lo que no sabemos es si esta tercera vía puede ser viable en el futuro, dada la creciente preocupación en la UE con la situación política y de violación de derechos humanos en Ucrania. De la misma manera, tampoco parece posible combinar a la vez la profundización de las relaciones con los dos socios regionales como pudiera pretender el gobierno de Yanukovich. En este momento se encuentra negociando un Área de Libre Comercio con la UE, a la vez que no rechaza abiertamente la propuesta rusa de incorporarse a la Unión Aduanera ya existente entre Rusia, Belarús y Kazajistán. No hace falta explicar por qué ambos marcos son incompatibles entre sí.

5.4. Relaciones UE-Rusia: hacia una mayor cooperación favorecida por intereses mutuos

Las relaciones entre la UE y Rusia no pueden calificarse más que de complicadas y problemáticas, si bien han pasado por distintas fases desde la disolución del bloque soviético hasta la actualidad. En los

³⁹ Casier, Tom: “The New Neighbours of the European Union: The Compelling Logic of Enlargement?”, en De Bardeleben, *op. cit.*, pp. 19-32.

primeros tiempos, el fin de la Guerra Fría, la debilidad política rusa, las ansias de cambio de la sociedad y la crisis económica promovieron una etapa de tranquila cooperación. A partir de los 2000, sin embargo, el clima se fue enrareciendo progresivamente entre los dos gigantes; tanto por la consolidación en el poder de Putin —con su programa nacionalista y de preservación de la soberanía rusa— como por la ampliación y las políticas de vecindad, que se sintieron desde Rusia como una amenaza por parte de la UE y establecieron un cierto clima de competencia. Además, los efectos que en la política exterior de la UE tuvo la entrada de Estados de Europa Central y Oriental, hostiles hacia Rusia, tampoco facilitaron unas relaciones de cooperación.

El momento álgido de mayor tensión entre las dos potencias regionales se vive en torno a los años 2007-2009, con diversos acontecimientos como el veto ruso a la carne polaca, tensiones políticas con los bálticos derivadas de las suspicacias de estos hacia su antiguo dominador, el conflicto de Georgia en agosto de 2008 y el subsiguiente incumplimiento del acuerdo de paz, la decisión de algunos de los nuevos Estados miembros de participar en el escudo antimisiles de Bush y el conflicto por el suministro de gas entre Rusia y Ucrania, que provocó cortes en la UE. Desde 2010, sin embargo, puede hablarse de un cambio en la tendencia y de un clima de mayor entendimiento, facilitado por la toma de conciencia de la necesidad mutua de la cooperación: por parte de la UE, por su dependencia de los suministros energéticos de procedencia rusa, y por parte de Rusia por los desafíos de modernización que tiene su economía si quiere realmente posicionarse como un actor relevante de la globalización.

En estas dos décadas de relación, como ya se ha dicho, tres son los elementos fundamentales de diferencia entre los dos actores en relación a la naturaleza de su cooperación: el instrumento jurídico contractual de su relación y la articulación de relaciones de naturaleza asimétrica o simétrica; el papel de la energía y las condiciones de cooperación en materia energética; y la cuestión del vecindario común, que ya se ha analizado en detalle⁴⁰.

⁴⁰ No podemos detenernos a analizar con detalle las diferencias existentes entre la UE y Rusia sobre la cuestión de la cooperación energética. Baste comentar que la UE se opone a la llamada “Estrategia Gazprom” que se quiere imponer desde Rusia y que supone el monopolio del suministro por parte de esta empresa

Tras el derrumbe de la URSS en 1991 y el posterior mandato de Boris Yeltsin, la Federación de Rusia tuvo que hacer frente a numerosos retos. Este periodo se caracterizó por el derrumbe económico del país, la proliferación de mafias que actuaban al margen de la ley ante la falta de control gubernamental, así como el estallido de conflictos internos, como el caso de Chechenia, que desafiaban la integridad territorial rusa. Todo ello hacía muy compleja su gobernabilidad⁴¹. En este contexto, comenzaron las negociaciones entre Moscú y Bruselas para aproximar posiciones y establecer cierta cooperación, a la vez que la Comunidad Europea creaba un fondo (TACIS) destinado a financiar la cooperación con Rusia y los otros Estados de la CEI. Cabe recordar que ya con anterioridad se había constituido el Acuerdo sobre Comercio y Cooperación Económica entre la URSS y la CE, de 18 de diciembre de 1989. Finalmente, estas negociaciones culminaron en 1994 con la firma del Acuerdo de Asociación y Cooperación (PCA) entre la UE y Rusia, que entró en vigor el 1 de diciembre de 1997 con una vigencia de diez años, y la posibilidad de ser prorrogado anualmente en caso de no consensuarse un marco que lo sustituyera⁴².

La cooperación estratégica entre la UE y Rusia se basaba en la consecución de ciertos objetivos comunes dentro de un marco institucional, el cual se vio reforzado por el diálogo y el contacto bilateral entre las partes, siendo de interés las reuniones anuales de jefes de Estado o Gobierno en donde se discutían las nuevas prioridades; o el Consejo de Cooperación a nivel ministerial, que posteriormente pasó a denominarse Consejo Permanente de la Asociación⁴³. En este acuerdo, las partes se comprometieron a seguir ciertas líneas como la promoción de la paz y la seguridad

vinculada al gobierno ruso. Por parte de la UE, por el contrario, se quiere asegurar una diversificación tanto de suministradores, como de canales y de productos.

⁴¹ Hobsbawm, Eric (1995): *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica.

⁴² *Acuerdo de Colaboración y Cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Federación de Rusia, por otra*, DOCE, L 327, 28 de noviembre de 1997, pp. 30-46.

⁴³ Hillion, Christopher: "Russian Federation", en Blockmans, Steven y Lazowski, Adam (2006): *The European Union and its Neighbours: A Legal Appraisal of the EU's policies of Stabilisation, Partnership and Integration*, La Haya, TMC Asser Press, pp. 463- 497.

internacionales, o el respeto y apoyo a la democracia y las libertades económicas y políticas⁴⁴. La mayoría responden claramente a los principios y valores europeos, por lo que su introducción puede considerarse un éxito para la UE; posteriormente éste sería un motivo de malestar para los rusos, que manifestaron su resistencia a aceptar condiciones de nadie. Sin embargo, la implementación de los mismos por parte de Rusia fue muy escasa, siendo el respeto por los derechos humanos uno de los aspectos más controvertidos y de menor alcance en su aplicación. Por otro lado, cabe destacar la existencia de objetivos comunes que abarcaban distintos campos, tales como la energía, el mercado de bienes y servicios o la cooperación judicial. El acuerdo estratégico UE-Rusia proporcionó así una mayor vinculación entre Moscú y Bruselas en distintas áreas, aunque los resultados fueron algo escasos, no sirviendo el marco institucional creado ni para profundizar en la cooperación ni para resolver las frecuentes diferencias que iban surgiendo.

Tras las últimas adhesiones, la Federación de Rusia se convirtió en uno de nuestros vecinos más relevantes: no sólo por compartir más de 2.000 km. de fronteras y un enclave estratégico en el seno de la Unión —Kaliningrado—, sino también porque se trata de uno de nuestros principales socios. De ahí que se necesitare una mayor vinculación y cooperación. En un primer momento, la UE ofreció a Rusia su participación en la PEV; sin embargo, ésta rechazó la propuesta de Bruselas al exigir un trato diferenciado, de ninguna manera equivalente al de los otros Estados, sino de igual a igual con la Unión⁴⁵. La respuesta europea, a demanda rusa, fue la constitución de una Asociación Estratégica, que pretendía una relación más equilibrada. Así, en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en San Petersburgo, en mayo de 2003, se creó la Asociación Estratégica formada por cuatro “espacios comunes”: (1) el Espacio

⁴⁴ European Commission (2007): *The European Union and Russia: Close Neighbours, Global Players, Strategic Partners*, Bruselas, European Commission.

⁴⁵ En este sentido, el viceministro de Asuntos Exteriores Chizhov manifestaría: “Rusia es un gran país autosuficiente con su propia visión sobre la integración europea y euroatlántica. En contraste con algunos países más pequeños de Europa Oriental y el Cáucaso Sur que aspiran a la adhesión a la UE, Rusia no es ni un sujeto ni un objeto de la Política Europea de Vecindad”. Manifestaciones del viceministro en la 135 Bergedorf Round Table en 2006, citadas por Haukkala, “From Zero-Sum to Win-Win?...”, *op. cit.*, p. 3.

Económico Común, (2) el Espacio Común de Libertad, Seguridad y Justicia; (3) el Espacio Común de Seguridad Exterior, y (4) el Espacio Común de Educación e Investigación⁴⁶. Estos no sustituían al acuerdo firmado en 1994, sino que lo completaban dotando de un mayor impulso a las relaciones eurorrusas, aunque algunos consideraron que tan solo aportaba mayor ambigüedad⁴⁷. Este nuevo acuerdo muestra cómo ante intereses comunes se fomenta una mayor cooperación, ya que no hay que olvidar que estos espacios se centran en áreas de gran interés tanto para la UE como para Rusia, siendo beneficioso para ambos.

Los cuatro espacios estratégicos fueron desarrollándose a través de sucesivas cumbres: en el año 2005 en Moscú se les dotó de objetivos concretos, así como de una hoja de ruta o *roadmap*⁴⁸ para así avanzar y estrechar lazos de unión en sectores tan relevantes como la economía o la energía. Desde su puesta en marcha, se han llevado a cabo algunos progresos aunque sobre todo en las áreas menos conflictivas.

En cuanto al Acuerdo de Asociación y Cooperación entre la UE y Rusia, éste finalizaba en 2007 según lo estipulado en los años noventa. Sin embargo, su renovación fue pospuesta, en primer lugar, por el veto polaco como respuesta a la prohibición rusa de la entrada de sus productos cárnicos. La acción de Polonia fue apoyada por Lituania. Ésta última exigió, además, la reanudación del suministro de petróleo ruso a través del oleoducto *Druzhba*. Finalmente, el veto de Varsovia fue retirado a primeros de 2008. En este sentido, no se puede pasar por alto el cambio de gobierno en Polonia con la llegada al poder de Tusk. Pese a la oposición lituana, el 26 de mayo de 2008 los ministros de Exteriores de la UE concluyeron que podían comenzar las

⁴⁶EU-Russia Summit, Joint Statement, 300th anniversary of St. Petersburg Celebrating Three Centuries of Common European History and Culture, San Petersburgo, 31 de mayo de 2003, [9937/03 (Presse 147)], en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/75969.pdf.

⁴⁷ Emerson, Michael: "EU-Russia Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy", *CEPS Policy Brief*, nº 71 (mayo 2005), en <http://www.ceps.be>.

⁴⁸ Council of the European Union: "15th EU-Russia Summit, Moscow, 10 May 2005, Road Maps", Bruselas, 11 de mayo de 2005 [8799/05 ADD 1 (Presse 110)], en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/84815.pdf>.

negociaciones entre Bruselas y Moscú⁴⁹. Así, en junio de 2008 tuvo lugar la Cumbre UE-Rusia en Janty-Mansk, donde se esbozaron las primeras líneas para alcanzar un nuevo marco de asociación. La siguiente ronda de conversaciones estaba prevista para septiembre de 2008; sin embargo, como consecuencia del conflicto ruso-georgiano, esta fue aplazada como medida de presión para la retirada de las tropas rusas del territorio georgiano. Las negociaciones para un nuevo marco jurídico se retomaron en diciembre, habiéndose conseguido logros significativos para 2010, pero existen dudas de que puedan cerrarse próximamente por las diferencias políticas básicas que separan a ambos socios⁵⁰.

En 2010, bajo presidencia de Medvedev, la política exterior rusa va a ser más proclive a la cooperación internacional, avanzándose incluso en temas que suelen formar parte de la agenda conflictiva. En esa fecha la Duma, finalmente, ratificó el Protocolo 14 a la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH), del Consejo de Europa, lo que a ojos de la UE constituía un doble gesto positivo. Por una parte, suponía un paso más de Rusia hacia los estándares normativos europeos. Por la otra, con la reforma que implicaba el citado Protocolo se permitía que avanzara la deseada adhesión de la propia UE a la CEDH, permitida y deseada por el Tratado de Lisboa.

En 2010 también se asistirá a un renovado interés europeo por reactivar la cooperación con Rusia, fruto fundamentalmente del giro de Polonia, causado por el ascenso al poder del moderado Tusk. Tanto la Asociación Estratégica en torno a los cuatro capítulos como las negociaciones de renovación del acuerdo se reactivarían, y se asistirá a la puesta en marcha de la Asociación para la Modernización en junio de 2010⁵¹. Este marco, que es tanto bilateral como multilateral,

⁴⁹ De Espona, Rafael José: “Perspectiva actual sobre el veto polaco-lituano a la cooperación UE- Rusia”, ARI 48/2009, 24 de marzo de 2009, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

⁵⁰ Van Elsuwege, “Towards a Modernisation of EU-Russia Legal Relations”, *op. cit.*, pp. 23-24.

⁵¹ La Asociación para la Modernización fue puesta en marcha por la cumbre bilateral de Rostov del Don el 1 de junio de 2010, con la adopción de una declaración conjunta. Posteriormente los coordinadores presentaron en diciembre de 2010 un Plan de Acción con un calendario para la profundización en los cuatro Espacios Comunes. Véase Council of the European Union: *Joint Statement on the*

responde a dos intencionalidades políticas como son el reforzamiento de la institucionalización de la relación y la consecución de resultados en la cooperación⁵². En el primer caso, se ha acordado la celebración de dos cumbres al año, el nombramiento de dos coordinadores y el incremento de la cooperación parlamentaria.

La voluntad de reforzar la cooperación en temas de interés mutuo ha llevado a logros sin precedentes⁵³. Así en materia de cooperación económica, gracias al apoyo de la UE, Rusia conseguía finalmente lograr su adhesión a la OMC, que previsiblemente entrará en vigor en agosto de 2012. Igualmente se ha previsto una acción intensa para el desarrollo de pymes. En relación al diálogo energético, en respuesta al interés europeo, se acordaba un *roadmap* para 2050. Desde un punto de vista más político, también se producían avances en la resolución del estatuto de Kaliningrado con la flexibilización del régimen de visados a los habitantes de este enclave. En el marco de la Dimensión Nórdica se han avanzado también en temas como la eficiencia energética, el cambio climático y el medio ambiente. Y, finalmente, sobre desarrollo e innovación existen proyectos para profundizar la cooperación tecnológica y espacial.

La UE no se ha resistido a dejar fuera de la cooperación algunos objetivos políticos, lo que es coherente con el marco normativo de su política exterior⁵⁴. Se ha propuesto que la Asociación para la Modernización persiga fundamentalmente conseguir la seguridad jurídica en Rusia, incrementar la implicación de la sociedad civil y fomentar la democracia y los derechos humanos. Esto último no deja

Partnership for Modernisation, EU-Russia Summit 31 May-1 June 2010, Rostov del Don, 1 de junio de 2010 (10546/10 Presse 154).

⁵² Ese giro hacia los resultados se quiere asegurar a través de un informe que los dos coordinadores deben presentar con los avances en la cooperación a las cumbres semestrales programadas.

⁵³ Pueden encontrarse referencias a estos avances en los informes de los coordinadores a las Cumbres. Véanse respectivamente: *Progress Report agreed by the Coordinators of the EU-Russia Partnership for Modernisation for information to the EU-Russia Summit of 9-10 June 2011*; *Progress Report agreed by the Coordinators of the EU-Russia Partnership for Modernisation for information to the EU-Russia Summit of 15 December 2011*.

⁵⁴ En este sentido, según el nuevo marco del Tratado de Lisboa, toda la acción exterior europea debe respetar los principios y objetivos del artículo 21 del TUE, entre ellos la promoción de la democracia y los derechos humanos.

de ser más difícil, teniendo en cuenta las diferentes percepciones entre los socios y, sobre todo, las reticencias rusas a que la UE entre en asuntos que rozan la injerencia.

En el futuro próximo las relaciones UE-Rusia parece que seguirán la senda de cooperación pragmática que las ha caracterizado durante los años más recientes por varias razones. La primera de ellas es que, dada la estrecha relación entre Medvedev y Putin, no parece que el ascenso al poder de este último vaya a suponer un cambio de rumbo. En segundo lugar, el programa de política exterior con el que Putin se presentaba a las elecciones presentaba altas aspiraciones para la cooperación con la UE⁵⁵. Recordando que Rusia es parte de Europa, afirma con claridad su voluntad de “normalizar” las relaciones políticas en Europa, unas relaciones que deben ser “abiertas, amistosas, sobre los mismos valores y para promover una solución conjunta a los problemas del entorno internacional”.

Entre los planes de Putin destaca un incremento de la cooperación internacional para lograr una “comunidad económica desde Lisboa a Vladivostok” apoyada en dos pilares: un acuerdo de libre comercio con la UE y la profundización de la Unión Aduanera que está poniendo en marcha con la intención de crear un Área Económica Euroasiática. Siendo propuestas todavía poco maduras, a primera vista parecen proyectos incompatibles entre sí⁵⁶. Tampoco sabemos si el proyecto de profundizar las relaciones económicas con la UE quedaría desplazado por el interés creciente de Putin en la Organización de Cooperación de Shanghai como instrumento para promover la integración económica en Asia⁵⁷. Putin, además, es consciente de la necesidad de atraer inversiones extranjeras para la modernización, diversificación y competitividad de su economía, que hoy descansa casi exclusivamente sobre las exportaciones de productos energéticos. Para ello la UE le resulta imprescindible, sobre todo en materia de incremento de la seguridad política y del Estado de Derecho.

⁵⁵ Véase al respecto Emerson, Michael: “A European View of Putin’s Foreign and Security Policy”, *CEPS Commentary*, 2 de marzo de 2012, Bruselas, CEPS.

⁵⁶ En este punto compartimos plenamente el punto de vista de Van Elsuwege, “Towards a Modernisation of EU-Russia Legal Relations”, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁵⁷ Slaski, Bertrand: “L’Europe risque de pâtir de la montée en puissance de l’Organisation de coopération de Shanghai”, *Le Monde*, 14 de mayo de 2012.

La UE y Rusia se necesitan mutuamente para afrontar los desafíos ante los cuales se encuentran, pero esta cooperación por interés y necesidad mutua no sabemos si será sostenible en un escenario donde los desencuentros tienen mucho que ver con una profunda diferencia en torno a los valores y a la visión del mundo. Dos ejemplos de esta realidad son la incomodidad rusa ante las demandas europeas sobre derechos humanos, escenificadas en la última cumbre de la Asociación para la Modernización, y el malestar europeo con la falta de cooperación rusa para una acción más contundente de la comunidad internacional en relación a Siria. En este último sentido, se argumenta que el uso de su poder de veto contra las pretensiones democráticas y alentando regímenes tiranos mina su pretensión de presentarse como un país moderno y un socio imprescindible.

Conclusiones: cooperación y competencia

Las relaciones entre la UE y Rusia en los veinte años de existencia de esta última han estado protagonizados más por los desencuentros y las agendas conflictivas que por la cooperación. La política de la UE hacia la vecindad ha sido —junto con otros asuntos— una de las motivaciones fundamentales para el conflicto político que, desde Rusia, se entendía como una amenaza a su hegemonía en la zona. No obstante, en los últimos años y especialmente desde 2010, la tendencia se está revirtiendo avanzándose hacia un clima más favorable a una cooperación pragmática, que no hace más que reconocer las interdependencias económicas entre ambos actores.

A los europeos les interesa sobremanera incrementar la cooperación, fundamentalmente para asegurarse la seguridad de los suministros energéticos a precios competitivos, lo que es doblemente relevante en el contexto de crisis económica en el que nos encontramos. El nuevo gobierno de Putin también necesita de la UE para proseguir con su programa de modernización económica y ratificar las expectativas generadas como gigante económico emergente de la globalización. Aunque quiera priorizar otras relaciones estratégicas, tampoco puede obviar que entre el 70 y el 80% de sus exportaciones de gas y petróleo tienen como destino la UE y, por tanto, que su competitividad exterior depende de este socio.

Es evidente que la UE tiene también un interés muy relevante en incorporar a Rusia a la implementación de la función estabilizadora de la PEV por la vía del multilateralismo de la Asociación Oriental. Y es que el éxito final de la iniciativa de la vecindad en esta región requiere una mayor cooperación y fortalecimiento de las relaciones entre Bruselas y Moscú. No obstante, parece difícil convencer a un Putin con una visión realista de las relaciones internacionales y que ha entendido la economía como un arma más para situarse en el panorama estratégico de que pueden extraerse ganancias mutuas. Por el momento no parece que vaya a desistir de presionar a los Estados de la vecindad común para que se incorporen a la Unión Aduanera ya creada y participen en la futura Comunidad Económica Euroasiática, en sus pretensiones de reforzar los lazos de la CEI. Por mucho que cambien los discursos políticos, parece que las estrategias de competencia en el vecindario se mantienen.

Si los intereses pugnan por un incremento de la cooperación tanto bilateral como multilateralmente, para la cooperación en el vecindario común, también existen relevantes obstáculos. El primero de ellos es el relativo a los valores, hoy día constitucionalizados en el Tratado de Lisboa y férreamente defendidos por un Parlamento Europeo que cada vez tiene más competencias en materia de política exterior. Las exigencias de la parte europea en materia de respeto de los estándares democráticos, del Estado de Derecho y de la protección de los derechos humanos han chocado hasta este momento con el rechazo ruso a lo que considera una intromisión inexcusable en su soberanía. Aún cuando los intereses económicos puedan hacer que continúe la cooperación, puede que los valores terminen por interferir en la profundización de la relación. A este respecto hay que tener en cuenta los nuevos poderes de aprobación del Parlamento Europeo en relación con los nuevos acuerdos internacionales, tanto como la necesaria ratificación por parte de todos los Estados miembros.

En conclusión, aún cuando existe una voluntad común tanto por parte de la UE como de Rusia en subrayar las ventajas de la cooperación, persisten muy importantes obstáculos que hacen dudar del éxito de una cooperación estratégica sólida entre ambos actores. Los intereses económicos impulsan el incremento de la cooperación, pero los diferentes valores y visiones del mundo obstaculizan una cooperación política duradera. Y ello sin tener en cuenta la posibilidad

de que Rusia decida jugar con preferencia la carta de la cooperación asiática.

6. La política de Rusia en Oriente Medio ante la “primavera árabe”

Ekaterina Stepanova

La política rusa en Oriente Medio ante la transformación regional desatada por las protestas sociopolíticas masivas conocidas como “primavera árabe” es un buen ejemplo para examinar los patrones más generales de pensamiento y actuación en la política exterior de Rusia. Esta política difícilmente puede entenderse en su totalidad si se reduce al mero resultado de causas estáticas o de intereses bien definidos. Por el contrario, debe contemplarse como parte de un proceso centrado en los actores, activado y dirigido por una combinación de varios factores e influencias principales, incluyendo los acontecimientos y limitaciones de origen interno y externo.

6.1. Condicionantes generales de la política exterior de Rusia

A principios del siglo XXI, la política exterior rusa se ha visto determinada cada vez más por tres grandes condicionantes, que son específicos de Rusia y con frecuencia se contradicen mutuamente.

El primero de ellos es la necesidad de reaccionar rápidamente a procesos transnacionales dinámicos y acontecimientos de importancia global en un mundo crecientemente complejo, interdependiente, intensivo en información y abierto a los medios de comunicación; acontecimientos sobre los que la propia Rusia tiene una influencia limitada, o ninguna en absoluto, como la ola de “revoluciones árabes” de 2011-2012. Aunque muchos de los principales actores internacionales también están sujetos a esta “presión para reaccionar”, lo que distingue a Rusia es que esta presión es a veces *desproporcionadamente alta*. Es así no sólo en comparación con las

capacidades e intereses reales de Rusia, más propios de una potencia regional; sino también por la reducida flexibilidad y dinamismo que muestra su sistema estatal, tanto en los asuntos internos como en los externos. Mientras que la realidad internacional actual requiere cada vez más una visión verdaderamente global y un alto grado de flexibilidad y dinamismo por parte de cualquier potencia que aspire a un estatus e influencia internacionales relevantes, el sistema de gobierno de Rusia muestra una frecuente dificultad para reaccionar de forma inmediata a cualquier cambio rápido y relativamente inesperado. Esto no quiere decir que Rusia no sea capaz de elaborar una respuesta adecuada a los problemas y procesos internacionales más acuciantes y dinámicos. Sin embargo, cada vez que surge una crisis, Rusia suele tardar un tiempo significativo en adaptarse a ella y producir una respuesta adecuada a las dimensiones y características de un desafío de política exterior.

El segundo condicionante tiene que ver con los intereses genuinos de política exterior de Rusia como nación, Estado y sociedad. Las diferentes agendas políticas nacionales pueden introducir matices importantes en la manera en que estos intereses son interpretados por las distintas fuerzas políticas. No obstante, hay señales del surgimiento de un cierto consenso nacional amplio sobre el mínimo de posiciones básicas en las relaciones de Rusia con el mundo exterior. Éstas incluyen la necesidad de aprovechar al máximo la creciente integración de Rusia con el mundo y la economía global para la modernización del país, y la mejora en todos los ámbitos de la imagen internacional de Rusia; también, de forma pragmática, para favorecer la inversión, la actividad empresarial y el desarrollo, y para intentar aumentar la influencia de Rusia mediante asociaciones y alianzas no sólo en Eurasia, sino también en las regiones vecinas. Este consenso mínimo va más allá de orientaciones anti- o prooccidentales, y apenas es cuestionado por cualquier fuerza política más o menos representativa, desde los nacionalistas moderados hasta los liberales. También se ve reforzado por el hecho de que, pese al declive en la influencia internacional de Rusia en las últimas dos décadas, el país conserva un número suficiente de profesionales expertos para formular unas prioridades de política exterior aceptadas ampliamente a nivel nacional. El surgimiento de este consenso mínimo nacional y social sobre unas pocas prioridades de política exterior, y su naturaleza en general moderna, *racionalista* y de no confrontación, es

posiblemente el aspecto más importante en la evolución de la política exterior de la Rusia postsoviética.

El tercer condicionante consiste en la existencia de impulsos casi instintivos que son dictados por la visión del mundo que se asume, los antecedentes profesionales en los servicios de seguridad soviéticos, los intereses “corporativos” —incluyendo los económicos— y los patrones de conducta, prácticas administrativas, (ausencia de) cultura política moderna y los limitados y/o distorsionados conocimientos sobre política exterior de una casta dominante específica, reducida y cerrada, de la élite política dirigente de Rusia. Este condicionante es el más errático de los tres, pero no debe asociarse siempre automáticamente con los “halcones” más convencidos.

Todos estos tres condicionantes principales contribuyen de forma más o menos equitativa a la política exterior de Rusia. Dependiendo del asunto o crisis concreta de política exterior, y del impacto de otros factores, dichos condicionantes se pueden reforzar o contrarrestar unos a otros. En general, la reacción de Rusia a la ola de cambios sociopolíticos en Oriente Medio no ha sido una excepción. Mientras que la posición de Rusia fue notablemente ambigua y lenta en su evolución, también se mantuvo prudente y pragmática hasta principios de 2012, incluso en respuesta a la escalada de la crisis y la intervención extranjera en Libia en 2011. En contraste, la reacción de Moscú a la crisis de Siria a principios de 2012 destacó por la influencia desproporcionada del tercer condicionante que hemos señalado.

6.2. Antecedentes de la política de Rusia hacia Oriente Medio

A partir del fin de la URSS, la política de Rusia en Oriente Medio —y en el resto del mundo— ha sido una combinación, en proporciones variables, de un papel residual heredado del pasado soviético y de un conjunto de nuevos factores, intereses y condiciones.

Durante la década de los noventa y del 2000, la principal tendencia que afectó al “legado soviético” de Rusia en Oriente Medio ha sido un declive rápido, sostenido y a gran escala de su presencia en toda la región. Pese a las connotaciones negativas del término

“declive”, para la propia Rusia este proceso no fue completamente negativo: si se compara con el agotamiento de capacidades y recursos durante la era soviética, puede que haya tenido un efecto beneficioso de retorno a un mayor equilibrio en relación con los medios disponibles. Esta tendencia no se detuvo con la actividad diplomática de Rusia en Irak —durante los años noventa y antes de la intervención liderada por EE.UU. de 2003—, en relación con Irán y su programa nuclear, y en el conflicto armado entre Israel y la presencia de Hezbolá en Líbano en agosto de 2006, incluyendo los intentos de actuar como mediadora y tender la mano hacia Siria.

De forma más general, durante gran parte de estas dos últimas décadas el papel de Rusia en Oriente Medio se fue limitando cada vez más a —y se percibió a través de— sus relaciones con Irán, Irak y en cierto grado Siria. En cuanto al conflicto israelí-palestino, el papel de la Rusia postsoviética se degradó rápidamente hasta convertirse en un “extra” en el Cuarteto internacional sobre Oriente Medio, el grupo de mediadores que incluye también a las Naciones Unidas, la Unión Europea y EE.UU. En los noventa la presencia y los intereses de Rusia en la región perdieron cualquier componente ideológico y se fueron desvaneciendo, más drásticamente en Egipto y el Magreb, Líbano y Yemen; es decir, la mayoría de los países que después serían centrales en la “primavera árabe” a partir de 2010. En cuanto al Golfo Pérsico, Moscú tampoco tenía allí anteriormente una presencia digna de mención. No fue hasta la etapa postsoviética cuando Rusia comenzó a desarrollar un nuevo tipo de intereses en el ámbito empresarial y financiero, de seguridad y lucha contra el terrorismo, y en el diálogo religioso y cultural —debido a la gran población musulmana de Rusia— con este grupo de Estados.

A medida que el impacto de los intereses residuales de la era soviética ha ido disminuyendo, nuevos factores han ganado influencia en la política rusa en Oriente Medio. El primer conjunto de factores ha sido el relacionado con los intereses y la actividad económica de Rusia. De acuerdo con el Concepto de Política Exterior de junio de 2000, que enfatizaba las prioridades económicas en Oriente Medio¹,

¹ *Kontseptsia Vneshnei Politiki Rossiyskoy Federatsii* [Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa], Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 28 de junio de 2000; trad. inglesa en <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>.

Moscú no sólo comenzó a restablecer sus vínculos económicos con algunos de sus antiguos socios el mundo árabe; sino que además desarrolló nuevos intereses en la región, incluyendo el aumento de la cooperación en armamentos, petróleo y gas con Siria y Libia, y en tecnologías de la información, comunicaciones, energía y comercio de diamantes con Israel. En este avance económico hacia la región, Rusia y las empresas rusas estaban en desventaja no sólo ante EE.UU. y los países europeos con posiciones tradicionalmente fuertes en Oriente Medio —como Francia, Reino Unido e Italia—, sino también ante otras potencias emergentes como sus socios de los BRICS, especialmente China.

Como uno de los principales exportadores de energía, Rusia disfruta también de una posición especial hacia la región. En primer lugar, como única gran potencia que no depende de Oriente Medio para su suministro energético, Rusia puede permitirse un mayor margen de maniobra en este ámbito. En segundo lugar, la escasa diversificación de la economía rusa y su vinculación con los precios globales del petróleo y el gas la hacen depender en gran medida de los mercados mundiales, que a su vez se ven particularmente afectados por la situación en Oriente Medio; pero de forma casi contraria a los efectos económicos en los Estados occidentales consumidores de energía. Según algunos cálculos, por cada diez dólares más de precio del barril de petróleo, el sector energético ruso gana automáticamente 20.000 millones de dólares más al año. Por tanto, para Rusia los efectos colaterales objetivos de cualquier gran alteración en la principal región suministradora del mundo —Oriente Medio— incluyen los beneficios del crecimiento de los precios del petróleo y el gas; y también, a veces, la posibilidad de convertirse en suministrador alternativo, por ejemplo respecto del gas del Magreb a Europa.

El segundo conjunto de nuevos intereses y preocupaciones de Rusia hacia la región es el relacionado con los ámbitos político, de seguridad y religioso.

Entre mediados de los noventa y mediados de la década de 2000, la política de Rusia en Oriente Medio —especialmente sus relaciones con los países del Golfo y sus actitudes hacia las fuerzas islamistas tanto dentro como fuera de los gobiernos en la región— estuvo distorsionada por las preocupaciones de Moscú por el extremismo islamista salafista y el terrorismo con origen en el Cáucaso Norte. Las

principales excepciones, los países con los que las relaciones no se vieron dañadas por las reservas anti-islamistas de Rusia, fueron el Irán dominado por los chiíes —que también dejó clara su voluntad de no interferir en los asuntos internos de Rusia o en el espacio postsoviético— y Turquía, que mostró la misma actitud y se convirtió además en el principal socio comercial de Rusia en el Mediterráneo; y que, de forma más general, consiguió mantener las bases de un Estado secular y desarrollarse dinámicamente bajo un gobierno controlado por islamistas moderados.

El factor del apoyo islamista externo a los separatistas chechenos y sus contactos transnacionales no era inexistente, pero fue exagerado en gran medida por las autoridades rusas. Pese a que estas percepciones se vieron reforzadas a partir de la “guerra contra el terrorismo” liderada por EE.UU. tras el 11-S, y alcanzaron su punto álgido a principios de la década de 2000, esto no alteraba la realidad sobre el terreno: el mayor condicionante del terrorismo islamista en Rusia era la escalada y radicalización del conflicto armado *interno* en el Cáucaso Norte. Los ataques terroristas de tipo islamista eran cometidos abrumadoramente por ciudadanos rusos de minorías étnicas autóctonas, procedentes del Cáucaso Norte. Aunque habían existido influencias externas ideológicas y económicas en esa región, mediante la implicación directa de “yihadistas” extranjeros —ante todo árabes y chechenos de la diáspora en Oriente Medio, como los comandantes Al-Shihani y Jattab—, ni la financiación externa ni la llegada de combatientes extranjeros fueron decisivos para las actividades terroristas/militantes de los islamistas/separatistas chechenos².

Desde mediados de la década de 2000, el giro gradual de Moscú hacia la normalización del Cáucaso Norte dictó una política de “chechenización” del conflicto, así como la necesidad de tender la mano a las fuerzas islámicas moderadas y “tradicionales” tanto en el interior del país como en el extranjero. Esto dio lugar a una cierta revisión de la aproximación rusa que tendría implicaciones para las políticas de Moscú en Oriente Medio, mucho antes de la “primavera

² Moore, C. y Tumelty, P.: “Foreign Fighters and the Case of Chechnya”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, nº 5 (mayo 2008), pp. 412-433; Stepanova, E.: “Islamist Terrorism in the Caucasus and Central Asia,” en Schmid, Alex y Hindle, Garry (eds.) (2009): *After the War on Terror: Regional and Multilateral Perspectives on Counterterrorism Strategy*, Londres, RUSI Books, pp. 104-124.

árabe” y las posteriores victorias electorales para los islamistas moderados en Túnez, Egipto, Marruecos y potencialmente en otros lugares. Rusia ha moderado su retórica “anti-wahabista”, que estaba cada vez más en disonancia con la nueva política del Kremlin de acercarse al mundo musulmán. Por ejemplo, la necesidad de mejorar las relaciones con Arabia Saudí, donde el wahabismo es la forma oficial del Islam —por diversas razones, incluyendo las presiones de Moscú para aumentar las cuotas de sus musulmanes autóctonos en la peregrinación del *hajj* a La Meca—, llevó al Kremlin a rechazar una prohibición legal del wahabismo a nivel federal. En 2003, Rusia solicitó su adhesión a la Organización de la Conferencia Islámica (OIC): aunque no pudo convertirse en miembro al estar en la periferia del mundo musulmán, con un 15% de su población y nueve entidades de mayoría musulmana entre sus veintiuna repúblicas étnicas, consiguió el estatus de observadora; el único otro Estado europeo observador es Bosnia-Herzegovina. En 2006, Moscú criticó oficialmente a Occidente por su actuación en la “crisis de las caricaturas” danesas del profeta Mahoma.

Rusia también ha establecido contactos, e incluso ha tratado de aparecer como mediadora, con los dos mayores movimientos de oposición armada de masas en la región. Ni Hezbolá, con base en el Líbano, ni el palestino Hamás están incluidos por Rusia en su lista de organizaciones terroristas; la cual sólo ha incorporado a grupos que amenazasen directamente la seguridad rusa. La visión de Hamás por Moscú como un importante actor palestino, que adquirió legitimidad mediante sus victorias electorales desde principios de 2006, permitió la visita de varias delegaciones del movimiento a Rusia desde entonces. La visión rusa de Hezbolá como representante clave de la comunidad chií libanesa, sin la cual no podría lograrse la paz y estabilidad en el Líbano, hizo que Moscú intentase utilizar sus relaciones con Siria e Irán —que apoyaban a Hezbolá— durante el conflicto de 2006 para tratar de moderar la posición de ese grupo. De forma general, Rusia ha estado dispuesta a proporcionar vías de comunicación con ambos países, especialmente en situaciones de crisis³.

³ Para más detalles, véase Stepanova, E.: “Russia's Middle East Policy: Old Divisions or New?”, Program on New Approaches to Russian Security (PONARS) Policy Memo nº 429 (2006), en *PONARS Policy Conference*, 8

Todo ello no significa que la política de Rusia hacia el Islam político en Oriente Medio se haya librado completamente del “síndrome checheno” y de la obsesión con la amenaza del “terrorismo islamista transnacional”. Después de todo, difícilmente se podía esperar esto de un gobierno dominado desde los años noventa por una casta para la cual ambas cuestiones sirvieron de pretexto fundamental para llegar al poder. Los restos de este complejo político-de seguridad puede que continúen causando problemas a Rusia en el extranjero, también en su aproximación a la “primavera árabe”; como muestra la fría reacción de Moscú a los posteriores avances político-electorales de los islamistas moderados, o su disposición a demonizar y minusvalorar, por ejemplo, la oposición siria a los islamistas radicales. Sin embargo, la significativa moderación y “normalización” del discurso oficial ruso sobre las fuerzas islamistas moderadas, y su disposición a tender la mano hacia ellas, puede ser el mayor cambio positivo en la política de Rusia a la región, y el que cobre mayor importancia durante y después de la “primavera árabe”.

Como resultado de la influencia combinada de factores “viejos” y “nuevos”, así como de consideraciones políticas y económicas, durante la primera década del siglo XXI Rusia ha conseguido en general alcanzar una posición equilibrada frente a Oriente Medio. Esto se ha logrado pese a —o gracias a— que la implicación directa e intereses de Moscú han sido mucho menores durante la mayor parte del periodo postsoviético. Puede que haya ocurrido también por simple contraste con las políticas de los principales actores externos, en especial las dos fallidas intervenciones —y posteriores derrotas ignominiosas— lideradas por EE.UU. en Irak y Afganistán; así como el derrocamiento en 2011 del principal aliado árabe de Washington fuera del Golfo, el régimen de Mubarak. En este contexto, el perfil relativamente bajo de Rusia y su falta de presiones ideológicas en el periodo postsoviético, combinados con sus antecedentes históricos de apoyo a los países árabes y la permanencia de su influencia en las Naciones Unidas, tendieron a afectar de forma bastante positiva a su imagen en Oriente Medio; al menos, hasta la crisis de Siria en 2012. Irónicamente, puede que haya sido precisamente la falta de un interés o influencia estratégicos en la región lo que ha permitido a Rusia

ocupar una cómoda posición de relativa neutralidad: entre Irán y los Estados del Golfo Pérsico, entre los suníes y los chiíes, entre las fuerzas seculares —como Fatah en los territorios palestinos— y los islamistas reformistas —como Hamás—, e incluso, hasta cierto punto, entre el mundo árabe e Israel.

En el escenario internacional, la posición de Rusia se fue acercando cada vez más a las posiciones de los principales países europeos. Esto se hizo especialmente evidente en el caso de los debates internacionales sobre la intervención liderada por EE.UU. en Irak en 2003 y la intervención de Israel en Líbano en 2006. En ambos casos, la posición de Rusia no era muy diferente de la de muchos otros de los europeos que se oponían a una solución militar; al mismo tiempo, su implicación directa en la gestión de conflictos sobre el terreno no sobrepasaba la de un Estado europeo de tamaño medio. Pocos habrían imaginado hace una década que la presencia de Rusia, por ejemplo, en Líbano tras la breve guerra entre Israel y Hezbolá sería similar a la de Suecia: dispuesta a contribuir a la reparación de infraestructuras, pero reacia a enviar tropas de mantenimiento de la paz.

6.3. Las reacciones iniciales de Rusia a la “primavera árabe”

El patrón de conducta en la política rusa hacia Oriente Medio de una “implicación limitada”, relativamente equilibrada y de no confrontación, no se abandonó inmediatamente cuando las “revoluciones árabes” comenzaron una tras otra a partir de 2011. Antes de la crisis de Libia, el gobierno ruso, cogido por sorpresa —al igual que todos los demás— por los acontecimientos en el mundo árabe, consiguió mantener una aproximación más o menos contenida y prudente hacia las protestas en Túnez, Egipto, Yemen y Bahrein.

La reacción de Rusia a los acontecimientos en Egipto, que se convirtió en el principal catalizador de la “primavera árabe”, es especialmente reveladora y puede resumirse con dos términos: *confusión y no interferencia*. Aunque el ministro de Exteriores Lavrov indicó a principios de febrero de 2011 que Rusia apoyaba el diálogo político entre el presidente Mubarak y la oposición, también afirmó que “son las fuerzas políticas presentes dentro de Egipto las que tienen

que alcanzar un acuerdo”⁴. La confusión general acerca del ritmo y las dimensiones de los acontecimientos causados por las protestas en Egipto caracterizó a la mayoría de los actores externos, incluso EE.UU., el mayor apoyo del gobierno de Mubarak y de sus fuerzas armadas; sin embargo, Rusia fue especialmente lenta en adaptarse y en darse cuenta de en qué dirección iba a producirse el cambio político. Esto quedó claro, entre otros ejemplos, por una —después embarazosa— visita de apoyo al presidente Mubarak por el viceministro ruso de Exteriores y enviado especial a Oriente Medio Aleksandr Soltanov, el 9 de febrero de 2011: es decir, justo el día anterior al anuncio de la dimisión de Mubarak.

Pese a que Rusia no tiene intereses económicos importantes en Egipto —aparte de tratarse éste de uno de los principales destinos para millones de turistas rusos, así como un socio comercial medio, especialmente como comprador de trigo ruso—, varias reacciones de Moscú a la “revolución” egipcia pusieron de manifiesto dos temas de gran relevancia para Rusia, con implicaciones para su política en toda la región. El primero es una extendida tendencia a percibir las protestas sociopolíticas masivas como un fenómeno mucho más organizado y estructurado de lo que lo eran en realidad, y encontrar al menos un elemento de conspiración/complicidad de EE.UU./Occidente en los acontecimientos. El segundo tema reafirma tanto las preocupaciones sobre la creciente influencia política de los islamistas como el impulso de tender la mano a estas nuevas fuerzas en el poder.

La tendencia del gobierno ruso y los círculos de comentaristas cercanos a éste de sobreestimar en exceso la capacidad estadounidense de influir directamente en los acontecimientos políticos y los movimientos de protesta en Egipto —y en otros lugares— puede que no fuera compartida por muchos expertos rusos en Oriente Medio; pero se basaba tanto en el papel de EE.UU. como el principal actor externo implicado en Egipto como en las percepciones del Kremlin sobre una decisiva participación de Washington en las llamadas “revoluciones de colores” del espacio postsoviético: Ucrania, Georgia y Kirguistán. No hace falta señalar que esta visión es inexacta y encierra contradicciones, por varios motivos. En primer lugar, ignora

⁴ El ministro de Asuntos Exteriores Lavrov, citado en *Euronews*, 3 de febrero de 2011.

el hecho de que el régimen de Mubarak había sido durante años el principal cliente de EE.UU. en el mundo árabe, y su principal aliado árabe fuera del Golfo; así como la importancia de un régimen laico en Egipto para una paz mediada por EE.UU. con Israel. En segundo lugar, o bien otorga un papel excesivamente relevante a las fuerzas democráticas seculares y orientadas a Occidente en el fin del régimen de Mubarak —minusvalorando la contribución a largo plazo de la mejor organizada oposición islamista, que difícilmente puede calificarse de abiertamente prooccidental—, o llega a sugerir una conspiración entre EE.UU. y los Hermanos Musulmanes. En tercer lugar, esta visión ha sido refutada de forma convincente por muchas de las políticas reales de Washington, que muestran que la revolución egipcia les cogió en gran medida por sorpresa. En cuarto lugar, las percepciones acerca de un papel crucial estadounidense en el fomento de las protestas masivas en Egipto pierden de vista el efecto de contención ejercido por la influencia financiera y política sobre las fuerzas armadas en una fase crítica de los disturbios, enfatizando el principio de primacía del no empleo de la fuerza, y animando al ejército a intervenir para evitar mayor violencia. Aunque esta influencia fue auténticamente constructiva y oportuna en ese momento, difícilmente puede predeterminar el resultado futuro de las crecientes tensiones entre los líderes de las fuerzas armadas que intentaron conservar el poder político y las demás fuerzas política de Egipto. Por último, las percepciones de un interés estadounidense en la “desestabilización controlada” de Egipto —y de todo Oriente Medio— ignoran la pesada carga económica que ha asumido EE.UU. junto con sus socios europeos y especialmente del Golfo, en apoyo de una transición política y económica pacífica en el Egipto post-Mubarak.

Al mismo tiempo, las consecuencias políticas de la revolución egipcia —en especial, los claros avances políticos y electorales de los partidos y organizaciones islamistas, que son ahora más fuertes en Egipto que en todos los demás Estados árabes, salvo por el caso especial de las monarquías del Golfo— pueden haber tenido también el efecto de inculcar un saludable realismo en la política rusa hacia la región. El masivo apoyo de base a las fuerzas islamistas moderadas, que condujo a la victoria del Partido de la Libertad y la Justicia en las elecciones parlamentarias, y que en mayo de 2012 llevó a un candidato islamista a la segunda vuelta de las elecciones

presidenciales; la amplia aceptación de su programa social; el uso del partido islamista gobernante en Turquía como su modelo político declarado —y por último, pero no menos importante, sus reservas acerca de la influencia occidental y sus tensiones con los activistas “democráticos” prooccidentales—; todo esto catalizó la nueva aproximación de Rusia al Islam político en Oriente Medio, y las perspectivas de tender la mano y cooperar con las fuerzas islamistas moderadas. Parece que para mediados de 2012 Rusia se ha reconciliado efectivamente con el probable —y deseable— escenario de un modelo turco de integración de los islamistas moderados dentro del proceso político, un modelo que implica el debilitamiento gradual de las posiciones políticas de las fuerzas armadas y el reconocimiento de un papel político para el Islam, pero dentro de un Estado esencialmente secular. Como afirmó el nuevo enviado especial de Rusia para Oriente Medio, Mijail Bogdanov, el 24 de mayo de 2012:

Hoy los grandes partidos del Islam político son apoyados por millones de personas. Necesitamos tener en cuenta esta realidad, y necesitamos y estamos dispuestos a construir relaciones basadas en el mutuo beneficio y respeto con todas las fuerzas políticas que gozan del apoyo popular y que se convierten en los líderes legalmente elegidos de cualquier Estado árabe⁵.

Aunque la “primavera árabe” tuvo implicaciones importantes para la política de Moscú en Oriente Medio, el papel y la influencia de Rusia en los rápidos acontecimientos políticos desencadenados por la serie de protestas masivas en varios países de la región —y durante gran parte de 2011, incluso la mera capacidad de seguirlos— fueron muy limitados. Esto explica en parte por qué este capítulo se centra principalmente en la política rusa ante los acontecimientos más notables de Libia y Siria, los cuales escalaron hasta alcanzar el grado de conflictos violentos. En ambos casos, no sólo los intereses, reacciones y actividad diplomática de Rusia han sido más exhibidos de cara al exterior, sino también sus desacuerdos con los principales actores interesados occidentales —incluyendo tanto a EE.UU. como a las principales potencias europeas— han ido aumentando en gravedad. Esto ha situado ambas crisis en un plano distinto al de otras pasadas en Oriente Medio que incluyeron intervenciones externas, como las de

⁵ Citado por *RIA Novosti*, 24 de mayo de 2012, en <http://ria.ru/politics/20120524/656657782.html>.

Irak en 2003 y la de Líbano en 2006, donde existían pocas diferencias de principio entre las posiciones generales de Rusia y sus socios europeos más importantes.

6.4. Libia

En contraste con Túnez y Egipto, las manifestaciones contra el gobierno que comenzaron en Libia a mediados de febrero de 2011 escalaron rápidamente hasta convertirse en una guerra civil con fuertes connotaciones clánicas y regionales. Pese a que el Egipto y el Túnez modernos existían como Estados mucho antes de que Mubarak y Ben Ali llegaran al poder, respectivamente, en 1981 y 1987, la naturaleza de la *Yamahiriyya* —el régimen político establecido por el coronel Muammar Gaddafi en los años 70, basado según él en “el gobierno directo de las masas”— hizo que el Estado libio dependiera completamente de la figura del propio Gaddafi. Con la excepción de los “consejos populares” de distrito y regionales, con base tribal, las demás instituciones formales o bien no existían o eran relativamente débiles, como las fuerzas armadas. La principal base de apoyos del régimen eran los diversos grupos clánicos/tribales, a los que se asignaba una parte relativamente importante de los ingresos nacionales por el petróleo; mientras que el papel central de la estructura del poder y de los servicios de seguridad era ocupado por los miembros del clan/tribu del propio Gaddafi y otros conectados con éste. Estos rasgos específicos de la *Yamahiriyya* son decisivos para explicar por qué unas manifestaciones originariamente pacíficas en el este del país, tradicionalmente opuesto al régimen, y la reacción de las autoridades a ellas dio lugar tan rápidamente a un enfrentamiento militar a gran escala. La progresión lógica de cualquier demanda irrenunciable para los manifestantes por la dimisión de Gaddafi implicaba no sólo un cambio del gobierno o incluso del régimen, sino el hundimiento completo del sistema de gobierno y del equilibrio clánico/tribal centrado principalmente en Gaddafi y su clan.

El rápido deterioro de la situación, la escalada de la violencia y la proximidad geográfica de Libia a Europa, con todas las implicaciones asociadas, impulsó a Francia y al Reino Unido —apoyados por EE.UU.— a tomar partido dentro del conflicto interno. El 18 de marzo de 2011, una coalición trilateral inició la intervención humanitaria

mediante una operación aérea, que formalmente estaba en línea con la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, del 17 de marzo; pero que casi inmediatamente superó sus límites. Finalmente, el apoyo militar por toda la coalición multilateral — ampliada para incluir otros miembros de la OTAN y Estados del Golfo— sería decisivo en el derrocamiento del régimen a finales de agosto de 2011.

Aunque Rusia apoyó sanciones internacionales limitadas contra Libia, también se abstuvo en el voto en el Consejo de Seguridad del 17 de marzo, al contrario que los principales Estados occidentales pero en línea con otros miembros como China y Brasil. Después insistiría en que el mandato de la resolución 1973 sólo permitía la protección de los civiles y no el cambio de régimen, y después se opondría a la intervención militar externa liderada por Occidente en Libia, al igual que otros importantes Estados árabes de fuera del Golfo, como Egipto y Argelia. No obstante, la aversión a que la intervención militar externa superase los límites del mandato del Consejo de Seguridad y a que se produjera un cambio de régimen como resultado directo de la misma fueron los únicos aspectos claros y coherentes de la política rusa ante la crisis de Libia. Todos los demás pasos y declaraciones de Rusia estuvieron cargados de ambigüedad y frecuentemente se contradecían entre sí. Por ejemplo, el ministro de Exteriores Lavrov realizó dos declaraciones contradictorias en el intervalo de un día, el 11 y 12 de julio de 2011, afirmando primero que “Gaddafi sigue siendo el líder” y no debía ser demonizado⁶, y admitiendo después que “Gaddafi debe irse” y que “no hay sitio para él en la nueva Libia”⁷. La ambigüedad de la posición de Moscú en la internacionalización de la crisis libia reflejaba la diversidad de intereses de Rusia y las reacciones instintivas de sus decisores de política exterior ante Libia y la intervención liderada por Occidente.

A diferencia de los mínimos intereses económicos de Rusia en Egipto, Libia era central para estos intereses en el norte de África, pero especialmente durante los últimos años del régimen de Gaddafi y en concreto desde 2008, con el intercambio de visitas de ambos líderes. El acuerdo de Rusia en condonar la deuda de 4.500 millones

⁶ Entrevista de Lavrov a *Rossiiskaya Gazeta*, 11 de julio de 2011.

⁷ Entrevista de Lavrov a la radio *Golos Rossii* (La Voz de Rusia), 12 de julio de 2011.

de dólares que Libia había acumulado desde la época soviética dio un nuevo ímpetu a la cooperación bilateral. Rusia consiguió lucrativos contratos en la construcción de ferrocarriles —incluyendo uno de 2.000 millones de dólares para la construcción del corredor de transporte Sirte-Bengazí desde Egipto a Túnez— y la industria del petróleo y el gas, con una *joint venture* entre Gazprom y la compañía nacional de petróleo de Libia, y la participación rusa en prospecciones en la plataforma continental de este país. En el ámbito de la cooperación técnico-militar, se firmó un memorando de intenciones sobre venta de armas rusas a Libia por valor de 2.000 millones de dólares, que sería seguido en enero de 2010 por un acuerdo bilateral formal sobre compras por valor de 1.800 millones de dólares de armas y equipamiento militar rusos, incluyendo cazas pesados, aviones de transporte y de entrenamiento, helicópteros de ataque, sistemas de defensa aérea *Favourite*, sistemas de cohetes *Shell*, etc.⁸.

Por una parte, las preocupaciones de Rusia en 2011 sobre la pérdida de tan lucrativos contratos se demostraron justificadas. En la Libia post-Gaddafi, todos los recientes contratos con Rusia fueron congelados y la presencia económica rusa descendió considerablemente; los intereses más perjudicados fueron los de petroleras como Tatneft y Gazpromneft. Sólo la pérdida en beneficios para la compañía estatal de cooperación técnico-militar Rosoboronexport podría alcanzar los 4.000 millones de dólares.

Por otra parte, en el ámbito técnico-militar las pérdidas han sido sobre todo virtuales, es decir, contadas como beneficios futuros en contratos que aún no han entrado en vigor. Además, hay que considerar los efectos compensatorios ya mencionados de la subida de precios del petróleo y el gas como resultado de la inestabilidad en y en torno a Libia. Para Rusia, la consecuencia más favorable fue el alza generalizada de los precios del petróleo hasta los 120 dólares/barril en abril de 2011, un nivel que superaba el del año anterior en un 30%; a lo que contribuyeron con seguridad las crisis en Oriente Medio, y que ayudó a Moscú a reducir su déficit presupuestario. Sin embargo, el papel de Rusia como potencial suministrador alternativo de petróleo y gas a Europa —que recibía un 15% de sus suministros de Libia y un

⁸ Para más detalles, véase Alexandrova, M.: “Arabskii mir: upuschennaya vygoda Rossii” [Mundo árabe: el beneficio perdido de Rusia], *BBC Russian Service*, 20 de abril de 2011.

20% de Argelia— se materializó principalmente en forma de solicitudes a Gazprom de mayores envíos de gas: por ejemplo, a Italia, que había tenido que cerrar temporalmente su gasoducto desde Libia. Por el contrario, las posibilidades de suministros alternativos de petróleo a Europa fueron mínimas por varias razones, incluyendo el hecho de que la mayoría de las refinerías europeas no están adaptadas al petróleo de los Urales rusos, sino a otro más ligero.

Además de los intereses económicos de Rusia en la Libia de Gaddafi, la general aversión de Moscú a la última en una larga lista de intervenciones “postcoloniales” lideradas por Occidente en lo que era conocido como el “Tercer Mundo” explicaba las reservas rusas acerca de las posiciones occidentales y de los Estados árabes del Golfo en favor del cambio de régimen. Esto se reflejó en la destacada ausencia rusa del Grupo de Contacto sobre Libia, creado en Londres en marzo de 2011 y compuesto por representantes de cuarenta países, las Naciones Unidas, la Liga Árabe y la Unión Africana. Aunque Rusia no fue invitada a las dos primeras reuniones del grupo en Doha y Roma, declinó las invitaciones formales para los siguientes encuentros en Abu-Dhabi y Estambul, citando como razones principales (a) la decisión del Grupo de Contacto de “asociarse con sólo una de las partes en conflicto” y (b) el uso del formato del Grupo de Contacto como medio de puentear y marginar al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas “que ha tomado decisiones bien conocidas sobre Libia y debe desempeñar el papel principal en la gestión de la crisis libia”⁹.

En resumen, cualquier apoyo abierto o incluso a regañadientes a cualquier nueva intervención liderada por Occidente que no respetase el mandato del Consejo de Seguridad contradecía las preferencias, posiciones e instintos de los dirigentes rusos; mientras que cualquier apoyo más decidido al régimen de Gaddafi en una situación muy cambiante y en vista de la determinación de la coalición de llegar hasta la caída del mismo, tenía el riesgo similar al caso de Irak de erosionar la relativamente importante presencia económica de Rusia en Libia, en el caso de un fracaso del régimen.

⁹ Entrevista del portavoz oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso a la agencia de noticias Anatolia (Turquía), 14 de julio de 2011, citado en *RIA-Novosti*, 15 de julio de 2011.

Durante la primavera de 2011, estos impulsos contradictorios en la política rusa hacia Libia llegaron a plasmarse en “matices” hábilmente publicitados —pero que probablemente fueron coreografiados de cara al exterior— en las respectivas declaraciones de los dos líderes que componían el “tándem” gobernante: el primer ministro y posterior presidente Vladimir Putin, y el presidente en ese momento, Dmitri Medvedev. Por ejemplo, justo antes de la votación de la resolución 1973, Putin mostró una mayor preocupación sobre la naturaleza y objetivos de cualquier posible intervención extranjera en Libia que sobre el conflicto interno en ese país, advirtiendo sobre “la facilidad con la se toman hoy decisiones de usar la fuerza en los asuntos internacionales”. En contraste, el papel de Medvedev fue el de enfatizar las consideraciones más pragmáticas de Rusia, y la necesidad de equilibrar sus intereses económicos en la Libia de Gaddafi con la prevención de nuevas rupturas en las relaciones de Moscú con Occidente.

De igual forma, la petición formal del gobierno libio a Rusia el 26 de abril de 2011 para que solicitara la convocatoria urgente de una reunión del Consejo de Seguridad, con el fin de discutir la “agresión excesiva” por la coalición y sus intentos de acabar con el líder libio Gaddafi, recibió una respuesta negativa del asesor de política exterior de Medvedev; mientras que el primer ministro Putin reafirmó su oposición a la operación militar occidental contra el régimen de Gaddafi. No obstante, no deben extraerse demasiadas conclusiones de estas diferencias. Al igual que en las actuaciones del “tándem” en el ámbito interno, estos matices dicen más de la conveniente y políticamente útil división de responsabilidades entre ambos, y de la diversidad de los intereses de Rusia en cuanto a la crisis de Libia, que de la existencia de verdaderos desacuerdos en la casta dirigente rusa.

En general, el hilo conductor de la política rusa en la crisis de Libia puede resumirse como de intento de encontrar un punto intermedio evitando dos extremos opuestos: el apoyo total a otra intervención militar liderada por Occidente, por un lado, y el apoyo incondicional a Gaddafi, por otro. Este último aspecto se vio facilitado en cierto modo por el comportamiento frecuentemente errático del propio Gaddafi, y por la falta de una afinidad y parecido en cuanto a la tipología del régimen político similar a la que sí existe entre Rusia — con su combinación de autoritarismo y democracia o “*smart*

authoritarianism”— y la Siria de Assad. La línea de actuación resultante prescribía una oposición diplomática al derrocamiento de Gaddafi por medios militares, especialmente con apoyo militar extranjero, y la firme preferencia en favor de algún tipo de compromiso político para solucionar la crisis de Libia, por ejemplo mediante negociaciones entre Trípoli y Bengazi con la mediación de las Naciones Unidas y los Estados miembros de ésta que no participasen en la intervención militar. Además, una de las motivaciones adicionales de la política rusa hacia Libia puede haber sido el deseo de Moscú de presentarse como mediador, especialmente si el conflicto se prolongaba.

Podría argumentarse que los intentos de Rusia de minimizar, hasta donde fuera posible, los diversos riesgos mediante su ambigua política hacia la crisis de Libia han fracasado, especialmente con respecto a los intereses económicos rusos en el entorno post-Gaddafi. Sin embargo, también podría afirmarse que Rusia sí consiguió evitar tanto una asociación directa con otra intervención militar liderada por Occidente, de dudosa legitimidad —políticamente inaceptable para Moscú, tanto en el plano interno como en gran parte del mundo no occidental—, como un deterioro grave de sus relaciones con las principales potencias occidentales responsables de las operaciones en Libia: el Reino Unido, Francia y EE.UU. Por otra parte, la posición ambigua de Moscú ante los acontecimientos en y en torno a Libia puede parecer irónicamente más equilibrada y razonable en retrospectiva, ya que las tensiones internas post-Gaddafi continúan. Para mediados de 2012 —casi un año tras la caída del régimen— estas tensiones no parece que se hayan reducido, y puede producirse de nuevo una escalada. La amenaza de una desintegración soterrada de Libia en varias formaciones cuasiestatales, basadas en una combinación de divisiones regionales y tribales/clánicas, sigue existiendo. Esta inestabilidad se ha extendido también al otro lado de la frontera, y ya ha contribuido al deterioro de la situación en algunos países vecinos: por ejemplo, entre otras cosas, la creación a principios de abril de 2012 de un “Estado independiente de Azawad” en el norte de Mali por islamistas radicales, a los que se han unido combatientes tuareg y armas procedentes de Libia.

6.5. Siria

Como hemos señalado anteriormente, Rusia ha mantenido un perfil relativamente bajo en relación con los focos de conflicto en el gran Oriente Medio a principios del siglo XXI, incluso en el caso de enfrentamientos armados intensos y muy internacionalizados en el sudoeste de Asia —Irak y Afganistán— y también en Oriente Próximo durante gran parte de la “primavera árabe”. Pese a los desacuerdos entre Rusia y un conglomerado de Estados occidentales y del Golfo Pérsico en torno a Libia, Moscú no pasó a la primera línea de la política internacional en Oriente Próximo hasta que estalló el conflicto interno en Siria.

A principios de 2012, las protestas que ya duraban un año en Siria —meses de manifestaciones inicialmente pacíficas que causaron una reacción violenta de las autoridades, lo que a su vez dio lugar a una insurgencia armada— llegaron en la última fase de los procesos de transformación política más amplios que han afectado a gran parte de la región. Sin embargo, esta vez —en el contexto post-Libia, mientras el gobierno sirio afrontaba cada vez mayores protestas internas y crecía el descontento internacional— Rusia eligió apoyar firmemente a Damasco en todos los niveles, incluidas las Naciones Unidas. ¿Qué ha hecho a Rusia asumir el papel de uno de los principales respaldos externos del gobierno sirio? ¿Por qué ha regresado Rusia a la escena central de la política internacional en el caso concreto de Siria?

Antes de pasar a buscar respuestas a estas preguntas, es necesario resumir brevemente los principales rasgos del caso sirio. Los factores e influencias externos difícilmente pueden explicar por qué el lento final de este régimen republicano minoritario en Oriente Próximo tardará más tiempo que cualquiera de los casos anteriores. Aunque el régimen sirio está inmerso en su crisis más grave hasta hoy —en forma de una combinación de elementos de revuelta popular con una insurgencia más organizada—, esto es algo que el régimen ha esperado y para lo que se ha estado preparando durante décadas. Lo que no podía esperar o prepararse para ello con antelación era, naturalmente, el fenómeno de la “primavera árabe” en toda la región. El régimen ha estado afrontando desafíos cada vez mayores en los frentes político, socioeconómico, militar e internacional, pero también tiene fortalezas propias que probablemente alargarán su agonía. Sus

oponentes internos son en general débiles y están divididos entre las fuerzas relativamente laicas y los fundamentalistas islámicos, y entre los actores nacionales y extranjeros. La naturaleza confesional del régimen no acelerará su hundimiento, sino que lo prolongará: en especial, el núcleo duro de sus confesionales servicios de seguridad y fuerzas armadas se mantendrán previsiblemente leales al régimen hasta el final. El papel del factor confesional en la violencia y la política interna parece que aumentará aún más, a medida que el gobierno vaya perdiendo sus otros instrumentos de presión, como el clientelismo y la prestación de servicios básicos¹⁰. Incluso sin considerar las perspectivas de una intervención internacional directa —que a fecha de hoy, junio de 2012, siguen siendo relativamente limitadas—, la crisis amenaza con ser particularmente grave y duradera.

Explicaciones

Tres son las explicaciones convencionales de la posición especialmente asertiva de Moscú sobre Siria que dominan el discurso político y de expertos tanto dentro como fuera de Rusia. La primera de ellas parte de percepciones cuasi-soviéticas sobre los intereses geoestratégicos “indispensables” de Rusia en Siria: desde la venta de armas y la base naval, hasta los intereses económicos, los vínculos geopolíticos de Siria con Irán, etc. La segunda explicación se centra en lo inoportuno del momento: una época convulsa en la política interna rusa desde las elecciones parlamentarias hasta las presidenciales —diciembre de 2011 a marzo de 2012—, con las consiguientes presiones políticas, como la especial aversión de las autoridades a cualquier tipo de protesta popular —y mucho menos cambios de régimen— en cualquier parte del mundo. La tercera explicación habitual enfatiza el tradicional mantra ruso de la soberanía, reactivado por la última intervención liderada por Occidente en Libia. Se apunta a las crecientes y reafirmadas preocupaciones de Rusia sobre la tendencia de los principales Estados occidentales —en el contexto de Libia, apoyados por los países del Golfo— a sobrepasar cualquier

¹⁰ Véase por ejemplo el útil estudio de Landis, J.: “The Syrian Uprising of 2011: Why the Assad Regime is Likely to Survive to 2013”, *Middle East Policy*, vol. 19, nº 1 (primavera 2012), pp. 72-84.

límite de las resoluciones del Consejo de Seguridad; orientando la intervención resultante a cambiar el régimen y gestionar la posterior inestabilidad, así como otras consecuencias problemáticas del hundimiento del Estado.

Aunque estos factores no carecen de importancia, ninguno de ellos —ni tampoco una combinación de los tres— parece ofrecer una explicación exhaustiva de por qué Rusia estuvo dispuesta a aceptar las repercusiones internacionales negativas para su imagen, tanto en esta región profundamente cambiante como en las Naciones Unidas. Sin llegar a ser insignificantes, estas explicaciones convencionales tienden también a distraer la atención de otros ángulos de mayor importancia e interés.

a) ¿Intereses estratégicos?

Es sorprendente observar cómo los “halcones” rusos y muchos analistas de Occidente y Oriente Medio se han unido en su clara exageración de los intereses estratégicos de Rusia en Siria. Pese a los vínculos militares, económicos, culturales/educativos y de otro tipo que existen, la importancia de Siria como compradora de armamento ruso no debe ser sobreestimada, especialmente a la vista del deficiente cumplimiento de los pagos en el pasado por parte del gobierno sirio. La pequeña instalación naval de Rusia en Tartus tiene un significado más simbólico que real. Tampoco, hasta fechas recientes, ha mostrado interés el régimen sirio en presentarse como aliado político de Moscú; incluso el presidente Assad ha rechazado repetidas veces invitaciones oficiales a la capital rusa en los últimos años. Los intereses económicos que Rusia tiene en Siria aparte de la venta de armas —en otros sectores como el energético— son modestos si los comparamos, por ejemplo, con la cooperación económica con la vecina Turquía.

Es fácil entender por qué la capacidad general de Rusia para influir en los acontecimientos en Siria y presionar al régimen es significativamente sobrevalorada por los funcionarios y los medios de comunicación rusos. Esto puede reflejar tanto consideraciones (pre-) electorales, como una estrategia de *bluff* para dar una imagen de “influencia sobre Siria” que refuerce su posición negociadora frente a otros actores, principalmente Occidente. Sin embargo, el hecho de que analistas occidentales por lo demás bien informados repitan estas

percepciones exageradas añade una mayor complicación al asunto¹¹. Una tendencia tan extraña sólo puede comprenderse dentro del contexto político más amplio, que refleja una controversia en el propio enfoque occidental sobre Siria. Por una parte, EE.UU. y los principales gobiernos de la UE experimentan una presión intensa y en aumento —ante todo, por motivos humanitarios y de derechos humanos— de que “hay que hacer algo” en Siria, donde la violencia armada ha alcanzado las mayores cotas de la región y ha causado miles de bajas, incluso civiles; pero por otra, Occidente difícilmente puede permitirse otra intervención directa en el mundo árabe después de Libia, al menos por un tiempo. EE.UU. y sus aliados occidentales carecen además de medios y herramientas de presión alternativos para impulsar una transición pacífica, por lo que dicha responsabilidad se traslada cada vez más a los países de la región. En este contexto, la repentina intromisión activa de Rusia en Siria resultó ser útil en cierto modo: permitió a Occidente ganar algo de superioridad moral y proporcionó una excusa conveniente a EE.UU. y sus socios europeos para evitar de momento tener que tomar decisiones difíciles sobre Siria, una crisis interna más compleja que la de Libia y con consecuencias internas y regionales potencialmente más desestabilizadoras.

Todo ello apunta a otro componente más de “interés racional” en la política de Rusia sobre Siria, que tiene poco que ver con intereses “estratégicos” directos en este país: si la diplomacia rusa sirve de conveniente tapadera para las reticencias occidentales a intervenir militarmente, entonces su papel mediador se convierte para Moscú en otro instrumento para obtener ventajas en las relaciones con EE.UU. y Occidente. En este contexto, la poco habitual “asertividad” de Rusia en el caso de Siria tiene sentido tanto para Occidente —proporcionándole una cómoda excusa política y un evidente “culpable externo” para la parálisis internacional sobre el conflicto sirio— como para la propia Rusia, aunque por razones ajenas a Siria.

¹¹ International Crisis Group: *Now or Never: A Negotiated Transition for Syria*, ICG Middle East Briefing, nº 32, Damasco / Bruselas, ICG, 5 de marzo de 2012, en <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Syria/B032-now-or-never-a-negotiated-transition-for-syria.pdf>.

Hay que destacar que ya desde el comienzo de la presente década, Rusia se ha quedado apenas sin cartas negociadoras de este tipo en sus relaciones políticas y de seguridad con EE.UU. en especial. Las únicas restantes son dos: (a) el drástico aumento del interés estadounidense y de la OTAN en lograr el consentimiento de Rusia al tránsito masivo de personal y suministros a/desde Afganistán cruzando territorio ruso, ya que la principal ruta de transporte a través de Pakistán se ha vuelto crecientemente problemática; y (b), hasta cierto punto, la necesidad que siguen teniendo EE.UU. y Europa del apoyo y la capacidad de influencia de Rusia —aunque sea limitada— en el asunto del programa nuclear de Irán.

b) Identidad del régimen

Incluso el impacto de las campañas electorales parlamentaria y presidencial —en las que el gobierno ruso agitó repetidamente los sentimientos antiamericanos para parecer “duros con Occidente” y desacreditar a la oposición interna— no puede explicar por completo el inusual apego al gobierno sirio. Esta proximidad no consiste simplemente en la típica maniobra de manipulación para alcanzar objetivos internos y a corto plazo, sino que se manifiesta también en cuestiones de identidad más sustantivas.

En efecto, la afinidad en cuanto a la tipología del régimen político entre Rusia y la Siria de Assad es sorprendente, y en ocasiones llega a parecer incluso un parentesco genético y de mentalidad. A pesar de que cada una de ellas presenta variables específicas de sus respectivos contextos, el régimen de Assad en Siria es probablemente la analogía más cercana al régimen de Putin en Rusia que cualquier otro sistema fuera del espacio postsoviético. Las similitudes incluyen el dominio político y económico de una casta cerrada y reducida, de características claramente definidas y cuyo núcleo comparte un mismo origen territorial/confesional; el poder del presidente sin obligación de rendir cuentas; la influencia preponderante del sector de la seguridad, y el papel casi sin control de los “servicios especiales”. Ambos regímenes sólo pueden aparentar reformas ficticias y tardías, que se realizan sólo en caso de tremendas presiones, y no afectan a los elementos centrales de la estructura del poder. La primacía capital de la supervivencia del propio régimen a

cualquier precio puede dar lugar a políticas más contenidas de *smart authoritarianism* en “condiciones normales”; pero éstas son fácilmente reemplazadas por soluciones “de seguridad” y una mentalidad de estado de sitio si el control o la supervivencia del régimen están realmente en peligro.

Más preocupante aún que la relación entre la política interna y la política exterior rusa en el caso sirio es la forma en que los futuros acontecimientos y el desarrollo de una transición en Siria serían percibidos por los gobernantes rusos. Un posible hundimiento del régimen de Assad no parece que pueda, por sí mismo, tener ningún impacto directo sobre la situación interna del régimen en Rusia. Sin embargo, una consecuencia más importante de tal hundimiento sería que ejemplificaría el fracaso de una estrategia de modernización nacional esencial y llamativamente similar, centrada en el *smart authoritarianism*; un escenario hacia el cual los actuales líderes rusos sienten un rechazo casi instintivo.

c) Preocupaciones sobre la no intervención en el contexto post-Libia

El significado del factor de la afinidad en la identidad del régimen para explicar la dolorida reacción de Moscú a los acontecimientos de Siria destaca, incluso, si lo comparamos con la desintegración de otros regímenes autoritarios de Oriente Medio en 2011. Todos estos regímenes mostraban diferencias fundamentales respecto del de Assad en Siria: por ejemplo, el destacado papel autónomo y financiación externa de las fuerzas armadas en Egipto, o la compleja combinación de relaciones de intercambio de apoyos entre el régimen dirigente y los distintos grupos regionales y tribales de Libia. La debilidad, o ausencia, del factor de la similitud del régimen en la política rusa hacia todas las crisis de la “primavera árabe” previamente a la de Siria es, posiblemente, tan importante o más para explicar qué causó la diferente actitud rusa en el caso sirio que sus preocupaciones en Naciones Unidas tras la intervención en Libia, los aparentes intereses “estratégicos” de Rusia —entendidos en sentido neorrealista—, o las presiones electorales a corto plazo.

Por lo que respecta a Rusia, el factor de la afinidad entre regímenes puede que sea más alarmante que los debates del Consejo de Seguridad sobre Siria en el contexto post-Libia. Después de todo,

tales debates no empezaron y no terminarán con la crisis de Siria, sino que se deben a una controversia real entre enfoques jurídicos y éticos de la seguridad internacional; en concreto aquellos centrados en la seguridad humana y en la soberanía, respectivamente. Pese a la creciente importancia de la agenda de la seguridad humana, esta controversia se reaviva una y otra vez debido a la muy ambigua experiencia y consecuencias de ciertas intervenciones militares externas en conflictos internos, y de experimentos de construcción del Estado impulsados por extranjeros, en casos como los de Irak, Afganistán, Somalia o Libia.

Resultados inmediatos para las políticas

Aunque no se pueden evaluar aún —sin entrar en especulaciones— los efectos del apoyo de Rusia al gobierno sirio a principios de 2012 en el posterior desarrollo de los acontecimientos de ese país, en conjunto parece poco probable que la posición rusa hacia Siria haya sido decisiva para el curso de la confrontación interna, la transformación política o incluso el destino final del régimen sirio. No obstante, sí se han materializado los primeros efectos de esta política *para la propia Rusia*. Estos resultados inmediatos fueron bastante problemáticos, no tanto por su alcance como por la falta de precedentes, tanto a nivel regional como en el contexto internacional más amplio.

En primer lugar, la posición de Rusia ante la crisis de Siria no sólo ha provocado la esperada indignación en Occidente, sino que fue recibida con una reacción negativa casi universal en Oriente Medio, que fue más allá de las agencias de noticias internacionales con sede en el Golfo, y se extendió a la política y los medios de comunicación árabes de todas las tendencias. La serie de protestas frente a las embajadas rusas en varios países de la región —Líbano, Libia, Sudán— causada por la actitud de Moscú hacia Siria no tuvo precedentes; se trataba además de un fenómeno que no se repetía desde las manifestaciones de 1967 en El Cairo tras la derrota de Egipto en la Guerra de los Seis Días, como muestra de la ira de la “calle árabe” hacia el “insuficiente” apoyo soviético. Esta debacle política, diplomática y de reputación amenazaba con convertir a Moscú en un destacado “chivo expiatorio” externo para gran parte del

mundo árabe; una etiqueta que, en conjunto, Moscú no parece que merezca por varias razones, entre ellas lo limitado de su papel e influencia en la región.

En segundo lugar, la reputación de Rusia en las Naciones Unidas también sufrió un nuevo tipo de daño. Las repercusiones en el Consejo de Seguridad no deben ser pasadas por alto, pese a que la falta de apoyo a los vetos de Rusia y China al plan de paz de la Liga Árabe —apoyado por Occidente— el 4 de febrero de 2012 era predecible, y no carecía de precedentes. Sin embargo, el amplio apoyo de la resolución contra Assad del 16 de febrero en la Asamblea General¹² causó sorpresa. Pese a que se considera habitualmente que esta asamblea carece de poderes de decisión real, precisamente por esta razón los patrones de voto tienden a reflejar mejor las auténticas actitudes y creencias de los miembros que los cálculos estratégicos y alianzas en el Consejo de Seguridad. La votación sobre Siria de febrero de 2012 fue una ruptura radical con la tendencia bien documentada en los Estados miembros de Naciones Unidas de acudir en apoyo de Rusia y China frente a resoluciones sobre derechos humanos. Como muestra el análisis del European Council on Foreign Relations de las tasas de coincidencia de voto en la Asamblea General durante la década de 1997-1998 a 2007-2008, el apoyo de los miembros a Rusia y China en cuestiones de derechos humanos aumentó desde una cifra inferior al 50% hasta el 76% y el 74% respectivamente, en contraste con el claro descenso del apoyo a EE.UU. —del 77% en 1997-1998 al 30% en 2007-2008— y a los países de la UE, del 72% al 48-55%¹³.

En resumen, la reacción de Rusia —relativamente un *outsider* con intereses limitados en Oriente Medio, pero influyente como potencia en la ONU— a favor del régimen en la crisis de Siria, a principios de 2012, se realizó con el coste de un retroceso en términos diplomáticos y de reputación tanto regional como internacional. Los resultados inmediatos de esta política parecieron contraproducentes, e hicieron surgir interrogantes sobre sus orígenes reales y sus motivaciones subyacentes.

¹² <http://www.un.org/News/Press/docs//2012/ga11207.doc.htm>.

¹³ Gowan, R. y Brantner, F. (2008): *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, ECFR Policy Paper, en <http://ecfr.eu/page/-/documents/UN-report.pdf>.

Limitación de daños

Sin embargo, no debe dramatizarse en exceso el perjuicio inmediato a nivel regional e internacional para Rusia como resultado de su apoyo sin ambages al régimen de Assad, ante la escalada de la violencia. Rusia ha tendido a regresar al relativo equilibrio entre las tres fuerzas principales que orientan su política exterior, una vez quedaron atrás las elecciones y Moscú se ajustó gradualmente tanto a las reacciones negativas internacionales como al empeoramiento de los acontecimientos sobre el terreno en Siria.

Gran parte de la actividad diplomática de Rusia sobre Siria desde entonces ha sido de limitación de daños. Inmediatamente después de las elecciones presidenciales rusas del 4 de marzo de 2012, Moscú dio varios pequeños “pasos atrás” para intentar neutralizar la ola de críticas contra su posición en la crisis siria. De forma irónica para un país tan obsesionado con la soberanía, el modo óptimo de lograrlo ha sido incluso recurrir a argumentos humanitarios: por ejemplo, uniéndose a las demandas de acceso humanitario a Siria para el personal de Naciones Unidas. Los funcionarios rusos llegaron a admitir en público¹⁴ que evitar el hundimiento del Estado y la completa desestabilización de Siria y los países vecinos es más importante que el hecho de que el propio Assad permanezca o no en el poder. Rusia comenzó también a promover cada vez más la mediación regional en la crisis siria.

No obstante, esta adaptación no debe interpretarse como una revisión en profundidad de las políticas seguidas hasta ahora para favorecer a las “palomas” frente a los “halcones”. Por el contrario, las diferencias de matices en el pensamiento y las políticas rusas hacia Siria y Oriente Medio dependen ante todo del nivel de profesionalidad y conocimiento experto sobre política exterior de la región. Entre los sectores más profesionales del gobierno y otras élites más especializadas en política exterior en general y en Oriente Medio en particular, se han ido consolidando los cuatro siguientes principios básicos, a medida que la ola de protestas masivas y cambios políticos ha inundado la región:

¹⁴ El ministro ruso de Asuntos Exteriores Lavrov, en la reunión con la Liga Árabe en El Cairo el 10 de marzo; citado en *Russia Today*, 10 de marzo de 2012, en <http://rt.com/politics/lavrov-syria-arab-league-271/>.

- La aceptación de que los acontecimientos en un determinado país —sin perjuicio de su contexto particular— son parte de una verdadera dinámica de cambio sociopolítico irreversible en toda la región.
- El reconocimiento de que estos cambios son en gran medida —o al menos, en igual medida— el resultado de factores y fuerzas internas de cada país y de la región, como de influencias extrarregionales.
- Un escepticismo general hacia las “teorías de la conspiración”.
- La comprensión de la necesidad de tender la mano y llegar a acuerdos con todas las principales fuerzas políticas de la región, incluyendo a los islamistas reformistas de dentro y fuera del gobierno.

Quienes comparten al menos parcialmente estas opiniones se encuentran en todos los sectores del gobierno y las élites. Poseen un mejor entendimiento de los verdaderos intereses y capacidades de Rusia en la región, pero no se les debe confundir con “palomas”. Este enfoque más apropiado está representado por el ministro de Asuntos Exteriores Lavrov, y por muchos en su departamento y en la comunidad profesional de expertos, especialmente entre los especialistas en Oriente Medio más destacados. Por el contrario, los “halcones” —“apoyemos a Assad pase lo que pase”— tienen a guiarse sobre todo por teorías de la conspiración y a ver la malvada mano de Occidente tras cualquier calamidad, dentro y fuera de Oriente Medio. Son especialmente numerosos en aquellos grupos con una limitada experiencia en política exterior y poco o ningún conocimiento experto sobre Oriente Medio: en *todas* las fuerzas políticas integradas en el “sistema”, algunos importantes grupos político-económicos, los organismos del sector de la seguridad menos orientados hacia la política exterior, y entre los militares en activo y retirados. Un ejemplo típico de este enfoque han sido las especulaciones de algunos funcionarios rusos en mayo de 2012 —repetidas por sus colegas sirios— sobre la idea poco realista de un ingreso de Siria en la Unión Aduanera de Rusia, Bielorrusia y Kazajstán.

El enfoque más moderado ha sido, no obstante, el que ha guiado gran parte de la estrategia de limitación de daños de Rusia hacia Siria, especialmente tras la adopción por el Consejo de Seguridad de

Naciones Unidas del plan de seis puntos de alto el fuego —resolución 2042 del 14 de abril de 2012— propuesto por el enviado especial de la ONU Kofi Annan, que consiguió el apoyo del gobierno sirio y preveía también el envío de una misión de observadores de Naciones Unidas a Siria, según la resolución 2043 de 21 de abril¹⁵. Aunque el plan Annan, en el que Moscú invirtió muchos esfuerzos diplomáticos, ha tenido desde el principio pocas probabilidades de llevarse por completo a la práctica por su vaguedad y limitaciones —mucho antes de que se pusiera seriamente en cuestión por primera vez, por la atroz y controvertida masacre de Hula a finales de mayo—, Rusia se ha mostrado decidida a seguirlo e intentar mantenerlo como marco de negociación por el mayor tiempo posible. Sólo tras la masacre de Hula y en el contexto de los primeros viajes del presidente Putin a Europa —Alemania y Francia— en su antiguo/nuevo papel presidencial, recibieron el respaldo oficial al máximo nivel aquellas voces dentro de la diplomacia rusa que intentaban distanciar en alguna medida a Moscú de la persona del presidente Assad. Como declaró Putin en una rueda de prensa conjunta con la canciller alemana Merkel el 1 de junio de 2012, “tenemos buenas relaciones desde hace años con Siria, pero no apoyamos a ninguna de las partes”¹⁶ [en el conflicto].

En resumen, la etapa más reciente de la diplomacia de Moscú en relación con la crisis de Siria ha sido sobre todo una mezcla de limitación de daños e intentos de instrumentalizar el papel de Rusia como mediadora clave en Siria para alcanzar objetivos más amplios de política exterior, incluyendo aquellos más orientados a las relaciones con EE.UU. y los países europeos que a Siria como tal.

Sea cual sea la explicación del perfil inusualmente alto que ha asumido Rusia en la crisis siria, su impacto en la dinámica de la crisis propiamente dicha continuará siendo limitado. Que el régimen sirio esté arreglándose por el momento para salir adelante de una forma u otra depende ante todo de factores internos, no del apoyo de Rusia. En el caso de que el régimen se derrumbe, sucederá por una

¹⁵ Texto completo en: <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc10618.doc.htm>.

¹⁶ Citado en *RBC Daily*, 1 de junio de 2012.

combinación compleja de debilidad institucional, hundimiento económico, espiral de violencia (contra)insurgente y entre comunidades —también en formas extremas—, y presiones externas.

De momento, “esconderse detrás” del plan Annan parece ser una alternativa óptima no sólo para Rusia, sino también para otros actores internacionales clave, como EE.UU. Puede existir la esperanza en algunas capitales de que durante el margen temporal abierto por el plan Annan —o cualquier iniciativa posterior como resultado de éste— la situación en Siria evolucione de alguna forma, quizás mediante una reestructuración dentro del propio régimen que abra nuevas posibilidades para la gestión del conflicto. Mientras tanto, es improbable que el enfoque diplomático y de observadores pueda por sí solo evitar una mayor escalada de la violencia y un deterioro más grave aún de la situación humanitaria sobre el terreno: el peor de los escenarios sería el del Líbano, de pleno conflicto armado interno con la implicación de otros actores regionales.

Esto puede devolver el problema al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que tendría que tomar difíciles decisiones sobre las medidas a adoptar. EE.UU. y sus aliados europeos y del Golfo estarán bajo una presión cada vez más apremiante para intervenir en un entorno regional altamente volátil, y en el más difícil de los conflictos de toda la “primavera árabe”. Incluso en ese caso, el máximo absoluto que podría aprobar Rusia sería una misión de paz multilateral completa de las Naciones Unidas, y sólo si ésta es aceptada por el gobierno sirio, sea cual sea en ese momento. Es improbable que cese la oposición rusa a una resolución abierta del Consejo de Seguridad que reclame específicamente el cambio de régimen o una intervención externa en Siria; aunque esto tampoco detendría tal intervención.

Conclusiones

Las crisis violentas en Libia y Siria que siguieron a la etapa inicial de la “primavera árabe” en toda la región, en general pacífica, demostraron ser pruebas bastante exactas del alcance y los límites del papel regional e internacional de Rusia.

Por un lado, la aspiración de Rusia a un estatus de “gran potencia” y a cierta importancia “global” —cuyo reflejo más claro es

su puesto como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas— requiere de una participación activa en los debates de política internacional; y especialmente en los esfuerzos diplomáticos y de otro tipo para gestionar las crisis internacionales, incluyendo los conflictos armados con consecuencias regionales altamente desestabilizadoras. Por otra parte, Rusia no parece tener un peso decisivo en los foros internacionales donde carece de poder de veto, y su capacidad de influencia en las decisiones internacionales fuera del marco del Consejo de Seguridad oscila entre limitada y mínima. Al terminar la segunda década postsoviética, este dualismo inherente a la posición internacional de Rusia se plasmó en una política exterior ambigua pero también crecientemente estable —casi de estereotipo— en la mayoría de cuestiones de gran alcance internacional. Aunque no hay ningún asunto internacional que pueda minar por completo las relaciones de Rusia con sus interlocutores occidentales, Moscú nunca deja de recordar a Occidente sus reservas y preocupaciones y, de vez en cuando, está incluso dispuesto a ir más allá para demostrar —al mundo y también a su propia sociedad— que conserva algo de importancia “especial” y una voz autónoma.

En concreto, todos los tres condicionantes de la política exterior que enumeramos en la introducción a este capítulo se pueden aplicar —y se manifestaron efectivamente— en la reacción de Moscú a las protestas sociopolíticas y crisis violentas en Oriente Medio a principios de la década actual.

La evolución de esta reacción muestra, quizás más que cualquier otra cosa, la falta general de dinamismo del sistema y la toma de decisiones de Rusia en política exterior. Dicha “reacción” —más que una verdadera “política”— se ha producido no tanto por una defensa decidida de intereses claramente definidos, como por la capacidad —o a veces, incapacidad— crónicamente débil de Rusia para seguir el ritmo del cambio y las transformaciones internacionales, especialmente en momentos de crisis. Rusia ha sido muy lenta —más que muchas otras potencias, incluso países en desarrollo— en identificar algunas tendencias clave a nivel global y regional. En el plano regional, una de estas tendencias ha sido el final irreversible de la era de regímenes republicanos minoritarios y dictadores vitalicios en Oriente Medio. En cuanto a las tendencias globales más amplias

que han sido insuficientemente o mal comprendidas por Rusia, las principales son:

- La creciente transnacionalización de la política mundial desde lo local hasta lo global.
- La interacción cada vez más dialéctica de dos tendencias interdependientes pero que apuntan en direcciones opuestas: la globalización y la localización/fragmentación, que a menudo se describe como *glocalización*; incluyendo el aumento de la demanda de una mayor identificación local sociocultural/(etno)nacional/confesional en los niveles subnacional, nacional y regional.
- El papel creciente de los actores sociopolíticos no estatales en todos los niveles de la política mundial.
- La prevalencia absoluta de los conflictos armados en torno a incompatibilidades intraestatales.

El nivel general de conocimiento experto y comprensión de estos procesos globales en Rusia es bajo, y es incluso menor en el pensamiento, toma de decisiones y práctica de la política exterior. Moscú sigue de muchas formas haciendo como si viviera en un sistema global exclusivamente basado en una clara jerarquía de Estados-nación y sus alianzas rivales, y entre teorías de la conspiración basadas en grandes estratagemas y planes estratégicos supuestamente diseñados por aquellos.

Esta falta de dinamismo e inadecuación general del sistema de política exterior de Rusia se ve agravada por la propensión de los decisores políticos al máximo nivel —una casta reducida y homogénea unida por orígenes comunes y fuertes vínculos informales— a guiarse por unos pocos “instintos básicos” en su mayoría erráticos, tales como el residual antiamericanismo postsoviético —como quedó de manifiesto en la burda exageración del papel de EE.UU. en los acontecimientos de la “primavera árabe”, independientemente del país concreto— o el factor de la afinidad entre regímenes, como en el caso de Siria.

Por suerte, esta falta de dinamismo —que a veces se une a y se complica por una “diplomacia de instintos”— se ve equilibrada —casi siempre con éxito— por los objetivos pragmáticos del conjunto de las

élites, cuyos intereses económicos están firmemente vinculados a Occidente y que entienden la necesidad de integrar al país en la economía mundial, así como conseguir tecnologías e inversión extranjeras. También actúa como contrapeso el consenso nacional cada vez mayor en torno a un número reducido pero muy importante de objetivos de política exterior que también dan prioridad a la cooperación internacional, la modernización y el desarrollo. También, de forma irónica, la naturaleza farragosa del sistema de política exterior de Rusia tiene a frenar cualquier acción práctica y no puramente retórica —*tanto constructiva como destructiva*—, por lo que a veces sirve como límite que actúa por defecto para evitar una rápida y completa implementación de cualquier decisión radical o errática.

La combinación de estas influencias, factores e impulsos contrapuestos produce un enfoque y una actuación en política exterior ambiguos pero relativamente estables, lo que se ha manifestado de forma evidente en la reacción de Rusia a las transformaciones en Oriente Medio a principios de esta década. Por un lado, esta combinación da lugar a un comportamiento bastante controvertido e indeciso que recibe frecuentes críticas, también dentro de la propia Rusia, ya que conduce a un mayor declive de la influencia internacional del país y a la “pérdida de los aliados pasados sin conseguir otros nuevos”¹⁷. Pero por otro lado, este tipo de actuación parece encajar bien con el sistema económico y de gobernanza de Rusia y con sus limitadas capacidades de política exterior. Tampoco entra plenamente en conflicto con el consenso emergente en la sociedad acerca de las prioridades básicas de política exterior. También, en opinión de la autora de este capítulo, este equilibrio general es menos problemático que un giro brusco hacia uno de estos dos extremos opuestos: (a) la pérdida de cualquier posición autónoma en favor de una plena asociación con Occidente, y la aprobación automática de cualquier decisión tomada por los socios occidentales, o (b), la intransigencia constante, especialmente en las relaciones con Occidente, con rechazo a las negociaciones y un aumento del aislamiento.

¹⁷ El director de *Russia in Global Affairs* Fyodor Lukyanov, citado en Krechetnikov, A.: “Pochemu Rossiya teryajet Blizhnii Vostok?” [¿Por qué Rusia está perdiendo Oriente Medio?], *BBC Russian Service*, 23 de agosto de 2011.

7. El conflicto de Chechenia: dimensiones internas e internacionales

Francesc Serra

El año 2012 trae para los observadores sobre Rusia la extraña sensación de un cambio para garantizar la continuidad o, mejor dicho, un regreso a un pasado que jamás ha dejado de estar presente. La elección de Vladimir Putin, en febrero pasado, devuelve a la más alta instancia de la administración rusa al que fue presidente del país ya durante un largo período de dos mandatos (2000-2008), pero que jamás ha dejado de estar presente en la política y en la sociedad rusa. Y ello no sólo porque el mismo personaje ha ejercido el puesto de primer ministro durante la presidencia de su sucesor/predecesor, Dmitri Medvedev (2008-2012), sino porque Putin y su forma de entender el destino de Rusia —*put' Putina*, el camino de Putin— han seguido determinando la acción y la orientación de tan curioso interludio. Con la nueva legislación rusa, que prevé una extensión de los mandatos presidenciales a seis años, y dada la popularidad que mantiene Putin a pesar de los últimos acontecimientos, es previsible que nos hallemos en el ecuador de un largo período que va a marcar sin duda la historia y la futura orientación de Rusia y de su sociedad.

Sin embargo, no hay que olvidar que el paréntesis de Medvedev supuso algo más que un simple enmascaramiento de Putin, privado por imperativo constitucional de una administración continua en un momento culminante de su popularidad. El relevo representó una nueva imagen para Rusia, en un cambio calculado que debía suavizar necesariamente el exceso de rigidez mostrado durante los primeros ocho años de la presidencia de Putin. El rigor en la administración y en el liderazgo del país probablemente fue necesario tras una presidencia de Boris Yeltsin caracterizada por la corrupción, la

pérdida de orgullo nacional, una década económicamente pérdida y la sensación la paulatina disminución de popularidad y carisma de la clase política rusa. Putin tiene como mérito el hecho de haber devuelto a la sociedad rusa la confianza en sí misma y en su capacidad de forjarse el futuro. En el ámbito internacional, por otra parte, el nacionalismo pragmático de Putin llegó a la malabarística conclusión de mantener un diálogo y una colaboración permanente con las otras potencias del mundo a la par que ofrecía a la sociedad rusa la sensación que el país era respetado gracias a una firme postura de enfrentamiento e imposición a unas potencias exteriores siempre acechantes. El fantasma yeltsiniano de un país vendido a tramas corruptas interiores y a intereses estratégicos externos parecía diluirse tras una fachada de firmeza y afirmación nacional.

En ambos casos, es decir, por una parte el mensaje de confianza hacia las propias capacidades nacionales de Rusia y por otro, las señales de firmeza lanzadas hacia el mundo frente a la anterior debilidad del país, Chechenia ha ocupado un lugar preferente. Ello lleva a que debamos considerar el conflicto de Chechenia no como un mero problema de orden interno o como un enfrentamiento aislado entre un Estado y una minoría nacional, sino como un eje que ha condicionado la política interna de Rusia desde 1991 y, al mismo tiempo, como el reflejo de la imagen de Rusia ante sí misma y ante el mundo.

7.1. De cómo un conflicto periférico se convierte en la metáfora de un país desvencijado

La década de 1990 dejó un triste y amargo recuerdo en la conciencia colectiva de la sociedad rusa. Al deterioro económico acuciante y la eliminación de mecanismos de protección social se añadían una extendida corrupción estructural, una recaudación fiscal inferior al 20% y una difusa pero al mismo tiempo generalizada y profunda convicción entre los rusos de la existencia de una conspiración internacional contra Rusia. Dicha confabulación, a los ojos de un inconsciente colectivo intensamente sensibilizado, se estaría ejerciendo con la complicidad de una élite corrupta y proclive a ceder aspectos básicos de la soberanía nacional. Su concreción sería la falta de acceso de Rusia al puesto que le correspondería legítimamente

como potencia global y en la mutilación del territorio nacional ruso, o lo que es lo mismo, el espacio de la Unión Soviética, cercenada por el interés y la acción de los enemigos tradicionales de Rusia. En esta visión, muy extendida en los momentos de debilidad política y económica del régimen de Yeltsin, Rusia seguía siendo víctima de males endógenos y exógenos, lo que se concretaba en injerencias sobre la cohesión territorial del país¹.

En este contexto, Chechenia suponía una metáfora perfecta del estado crítico de la nación rusa: reflejo de una crisis de confianza de la sociedad rusa hacia los dignatarios del país y hacia la misma unidad nacional, víctima de unas élites locales con intereses oscuros y receptor de intereses foráneos interesados en socavar la grandeza de la nueva Rusia. Para la mayor parte de la sociedad rusa, la proclamación de la independencia de Chechenia en 1991 por Dzhojar Dudayev obedecía a la superposición de falsas percepciones. Por un lado, un fácil populismo victimista de raíz étnica basado en agravios históricos, por otro lado, de veracidad dudosa —no olvidemos que las masacres y la deportación de 1944 fueron reconocidos por la URSS sólo de un modo muy tardío y parcial—; en segundo lugar, el surgimiento de unas élites ambiciosas fundamentadas en dicho victimismo —el propio Dudayev, general soviético del Ejército del Aire, sería visto como un traidor a la patria y a la causa soviéticas—; y, por último, el mimetismo respecto a procesos de todos modos equívocos y manipulados que llevaron la independencia a las repúblicas federadas, en cualquier caso más legitimadas que el caso checheno, de una categoría administrativa inferior.²

Todo ello síntomas reconocibles para cualquier ruso de principios de los años noventa. Chechenia no representaba un caso de reivindicación nacional, ni un ejemplo siquiera comparable a las independencias de Ucrania, Uzbekistán o cualquier otra antigua república soviética, de todos modos cuestionadas igualmente.

¹ Evans Jr., A. B. *et al.* (eds.) (2006) *Russian Civil Society: A Critical Assessment*, Armonk, M. E. Sharpe.

² La constitución soviética de 1977 reconocía (art. 72) el derecho a la autodeterminación de las repúblicas de la Unión, es decir las quince entidades que efectivamente se independizaron en 1991. Chechenia —en rigor, Checheno-Ingushetia— era una república autónoma (RASS), no incluida por lo tanto en este supuesto.

Chechenia era un ejemplo exacerbado del profundo caos al que había llegado Rusia a causa de la mala gestión de sus dirigentes. Si en otras regiones grupos delincuentes locales tomaban el control de las finanzas públicas, si administradores corruptos hacían caso omiso de las autoridades centrales para su propio enriquecimiento, si colectividades enteras decidían autoadministrarse para garantizar su supervivencia, en Chechenia, simplemente, el asunto tomaba un matiz de reivindicación nacional y recibía un difuso apoyo externo. La preocupante situación de Rusia hacía que lo que recientemente se había erigido como una superpotencia ahora se asemejase a lo que ya entonces se definía como un Estado fallido: altos niveles de corrupción, ineficacia administrativa, escasa incidencia fiscal del Estado y... falta de control de todo el territorio por parte de las autoridades centrales.

Es por ello que la Federación Rusa quiso dar ejemplo del redireccionamiento del país con uno de los aspectos que más le preocupaban, tanto a la administración como a la sociedad: la cohesión territorial. La administración Yeltsin pretendió enfrentarse al progresivo deterioro del Estado —y de la imagen de sus líderes— retomando el control sobre la díscola república e iniciar, así la resurrección de la maltrecha Rusia. Durante un primer período confuso, la acción de las fuerzas armadas rusas se limitó a apoyar logísticamente a los adversarios internos de Dudayev. Esta fase necesariamente discreta quedó inutilizada con las victorias militares de las fuerzas de Dudayev y la denuncia por éste de la “injerencia” rusa, pero dio paso a una fase mucho más pública, publicitada y, en su inicio, transparente. En diciembre de 1994 el ejército ruso inició una intervención directa sobre Chechenia, con el claro objetivo de derrocar a Dudayev, abolir la autoproclamada independencia y restaurar la autoridad rusa sobre la región.

Aunque la operación militar se vio precipitada por el fracaso de las operaciones soterradas anteriores, Yeltsin quiso dar a la iniciativa un cariz propagandístico y una imagen de planificación: la restauración de la autoridad rusa a Chechenia debía ser un mensaje claro del retorno del honor y el orden a la Federación. Sin embargo, las operaciones sobre el terreno no resultaron tan satisfactorias como se preveía, por tres razones básicas: en primer lugar, la ineficacia militar, que tardó mucho más de lo previsto en alcanzar los objetivos

planteados —en rigor, nunca los alcanzó del todo—, quedó en ridículo ante un enemigo minusvalorado y se vio azuzado por casos graves de falta de planificación, desunión, corrupción e incluso deserciones masivas. En segundo lugar, una fuerte condena internacional, aspecto que trataré más adelante. Y en tercer lugar, lo que más nos ocupa en este trabajo, una falta de empatía por parte de aquellos a quienes el ejército pretendía representar y defender, la sociedad rusa.

Se ha dicho en muchas ocasiones que la primera guerra de Chechenia encontró a la sociedad chechena unida y a la rusa desunida, al contrario de lo que sucedió en la segunda. Lo cierto es que los abusos de todo tipo cometidos por las fuerzas rusas en su avance por el Cáucaso generaron, es cierto, un sentimiento colectivo de indignación y rechazo por parte de la sociedad chechena que se tradujo rápidamente en un frente común alrededor del presidente Dudayev. En cuanto a la sociedad rusa, se produjo un efecto inesperado y sociológicamente interesante. La guerra y la búsqueda de amenazas compartidas son recursos habituales en los regímenes poco populares, especialmente si son autoritarios. Los resultados suelen ser automáticos, incluso en el caso que se produzcan reveses militares iniciales, puesto que cualquier dificultad puede ser achacada al enemigo y sus apoyos externos; tradicionalmente, hallamos rechazo social extenso a las iniciativas militares sólo tras un largo período de derrotas o tras una rendición final.

Sin embargo, en el caso de la intervención militar rusa sobre Chechenia en 1994 no hallamos un fuerte apoyo social, ni siquiera mediático. La causa más probable es lo acuciante de la realidad social rusa, que necesitaba de soluciones a corto plazo más que de desfiles triunfales. Los primeros efectos de condena internacional y las noticias de abusos militares sobre la población civil, desde luego, no contribuyeron a potenciar la popularidad de la aventura. A medida que avanzaba el conflicto, sin embargo, ahondaron los motivos de descontento social: la mala planificación llevó a muchos reclutas a ser muertos o heridos o a enfermar por las pésimas condiciones en que debían luchar; la lentitud del avance ante lo que se suponía que era, según la prensa oficial, un grupo de bandidos sin apoyo local, desprestigió enormemente al ejército. Pronto hubo movilizaciones de parientes y entorno social de los reclutas exigiendo su retorno o el fin de las hostilidades. Las escasas y dilatadas victorias, como la toma de

Grozny o la muerte de Dudayev no causaron oleadas de entusiasmo, sino más bien indiferencia social. Y la reelección de Yeltsin como presidente, en 1996, quedó empañada en las siguientes semanas por la recuperación de Grozny por los rebeldes y los acuerdos de paz entre Lebed y Masjádov que llevaron a la retirada de las fuerzas rusas de territorio checheno.

La popularidad de Yeltsin nunca se recuperó. El presidente era consciente de dos factores claves: el primero, que él no podría recuperar ese carisma popularmente; y el segundo, que quien quisiera que lo recuperase, debería empezar por lo que él mismo confesaba que había sido su principal error: Chechenia. En 1999, tras unos más que sospechosos atentados en varias ciudades rusas atribuidos a agentes chechenos, y una torpe incursión del guerrillero Basayev en Daguestán, Yeltsin ordenó una segunda operación sobre Chechenia. El *marketing* interno fue esencial en este caso: en primer lugar, el protagonista de la operación no fue el propio Yeltsin, cuya popularidad descendía en picado y se situaba por debajo del diez por ciento, sino un relativamente desconocido director del Servicio Federal de Seguridad (FSB), Vladimir Putin.

En segundo lugar, las oportunas operaciones chechenas fuera de sus fronteras, así como su proyección mediática, habían ocasionado un clamor popular para solucionar el enquistado conflicto del Cáucaso. En tercer lugar, se evitaron críticas externas gracias a la nueva situación internacional, más suavizada y a oportunas consultas desde el Kremlin. En cuarto lugar, el enemigo ya no era ninguneado como grupos desunidos y desmotivados sino que, al contrario, se presentaba como un poderoso conglomerado de fuerzas no cohesionadas pero ideológicamente radicalizadas, con preocupante presencia del fundamentalismo islámico. Por último, y a pesar de que la situación social de los rusos no era mucho mejor que cinco años atrás —de hecho, la crisis de 1998 había planteado nuevas dudas sobre la viabilidad del país—, sí había podido cuajar la idea de una unidad social necesaria como primer paso para la recuperación de Rusia.

7.2. La búsqueda con Putin de la cohesión nacional a través de la unidad territorial: reconducción de un conflicto

Desde el punto de vista táctico, la intervención de 1999 no fue muy diferente de la de 1994. Se repitieron errores militares, se volvieron a cometer abusos sobre la población civil y los avances volvieron a ser lentos. Pero estratégicamente se consiguió una gran victoria: el apoyo popular a la operación. El hastío hacia la situación interna del país llevó a los rusos a aceptar las victorias militares, pomposamente presentadas en los medios de comunicación como las primeras buenas noticias para Rusia en una década. Lo que fue seguido por otra buena noticia, esa sí esperada por una mayoría de los rusos desde hacía años: el 31 de diciembre de 1999 Boris Yeltsin anunció su retirada de la presidencia y de la política. Su sucesor sería ese oscuro funcionario a quien Yeltsin debía favores personales y cuya popularidad fue catapultada en la campaña de Chechenia: Vladímir Putin.

La elección de Putin, en el año 2000, fue el inicio de una larga luna de miel entre el Estado ruso y la sociedad rusa, ante un altar en que los sacrificados fueron el pueblo checheno y los Derechos Humanos. Nada nuevo, en realidad: la causa de la libertad chechena nunca había sido muy popular en Rusia, pero el combate al caucásico quedó institucionalizado durante las sucesivas formas del mandato de Putin. En cuanto a los Derechos Humanos, nunca han sido la plataforma básica de ningún político ruso o soviético; el lenguaje rudo y la acción contundente de Putin en su ofensiva militar recibían, en el mejor de los casos, el silencio o la voluntaria ignorancia en los medios de comunicación y en el discurso social ruso. Las escasas —y valientes— críticas a los excesos cometidos fueron debidamente silenciadas y socialmente marginadas.

La iniciativa militar tardó años en ser completada y, de hecho, nunca llegó a sus objetivos finales, porque siguen existiendo áreas sin control efectivo de la administración rusa y continúa habiendo actividad resistente. Pero la segunda intervención rusa debe considerarse una victoria de Putin, que logró cohesionar a la opinión pública a su alrededor y revalidarse de modo masivo en sucesivas contiendas electorales, obteniendo en todos los casos la mayoría absoluta de los sufragios. Tal vez no importaba tanto una victoria militar contundente y final como recuperar la iniciativa militar y

política y el prestigio nacional ante la propia sociedad rusa y ante el mundo. Desde el punto de vista social, se valoró la energía y la eficacia de la nueva administración hacia un problema que amenazaba con ser endémico y con contaminar a toda Rusia; si comparamos las situaciones, los errores de 1994 fueron de planificación, eficacia y oportunidad, reflejo de una Rusia agotada y humillada que no confiaba en sí misma y, mucho menos, en su administración.

El mérito de Putin es precisamente haber devuelto a Rusia esa confianza, y ello por un precio relativamente menor: renunciar a un sistema político y de Derechos Humanos que equiparase a Rusia con un Estado democrático y moderno, extremos que no es seguro que aunasen muchas vocaciones en el inconsciente colectivo ruso. A cambio, se acuña un término novedoso, el de democracia soberana (*suveriennaya demokratiya*)³ que da un peligroso margen de interpretación y actuación a los ideólogos del Kremlin. El Estado tuvo manos libres y consentimiento social para ejecutar su política en Chechenia y fuera de ella. Testigos incómodos como el general Alexander Lebed desaparecieron oportunamente, como sucedió, por otra parte, con las voces que denunciaban abusos, como la periodista Anna Politkovskaya o el ex-espía Alexander Litvinenko⁴

³ El término de democracia soberana o *suveriennaya demokratiya* fue acuñado por vez primera por Vladislav Surkov en 2006; desde entonces ha hecho fortuna como discurso político utilizado por Putin, Medvedev y otros líderes rusos para remarcar la especificidad del sistema político ruso, aparentemente respetuoso con los conceptos universales de la democracia liberal pero que admite tonos de autoritarismo en pro de los intereses nacionales.

⁴ Alexander Lebed, general del ejército ruso, fue el encargado de firmar en nombre de la Federación Rusa los acuerdos de Jasaviurt con el que sería más adelante presidente checheno, Masjádov. Con ambiciones políticas y una cierta popularidad, Lebed murió en un misterioso accidente aéreo en 2002. Anna Politkovskaya denunció repetidamente los abusos de las fuerzas rusas y de los chechenos prorrusos contra la población civil chechena. Fue tiroteada en su piso moscovita en 2006. Al igual que Politkovskaya, el prófugo Alexander Litvinenko denunciaba, entre otras cosas, la implicación de los servicios secretos rusos en los atentados de 1999 que facilitaron la segunda intervención rusa en Chechenia. Murió envenenado en su exilio londinense también en 2006. Muchos más periodistas y activistas han fallecido en extrañas circunstancias a raíz de su compromiso en la denuncia de los abusos sobre Chechenia. Además de los tres citados, que son los más significativos y publicitados, habría que mencionar a los periodistas desaparecidos S. Ependiyev, A. Khasanov, R. Mezhidov, Roddy Scott,

Por supuesto, el *problema checheno* no se detuvo en la segunda operación militar en la región. La confirmación de Ramzan Kadirov como presidente de la región, en 2007, supuso una aparente normalización de la situación que daba una pátina de condescendencia y autosatisfacción a la opinión pública rusa. No sólo se devolvía el control de Chechenia a los chechenos sino que Kadirov era miembro de un sector social y de un entorno familiar que había participado activamente en los proyectos nacionalistas de los años ochenta. Incluso el nuevo presidente se permitía mantener un discurso nacional checheno que incluía la exigencia de retirada de las fuerzas rusas más controvertidas. Ello no oculta, sin embargo, una evidente realidad: la nueva administración chechena retoma con mayor vigor la represión hacia sus adversarios políticos y hacia la población civil en general mientras goza del beneplácito del Kremlin. Por su lado, las autoridades rusas se consideran ajenas a los abusos cometidos por las autoridades locales y anuncian un fin del conflicto con amplia participación de todos los actores civiles implicados.

Desde el punto de vista militar Rusia se presenta victoriosa y los rebeldes chechenos vencidos, atomizados, radicalizados y con la agresividad de quien se siente acorralado y sin esperanzas de victoria. Así, por lo menos, se ha presentado en los medios de comunicación rusos la situación de la resistencia chechena, y en alguna medida con razón. Acciones brutales, y brutalmente reprimidas, como los secuestros masivos en el teatro de la calle Dubrovka de Moscú (2002) y en la escuela de primaria de Beslán, en Osetia del Norte (2004), además de varios atentados suicidas en Moscú, Stavropol y otras áreas, entre 2003 y 2004, contribuyeron a crear una atmósfera de terror que mantuvo a la población civil alerta y en permanente exigencia de protección a las autoridades rusas.

A. Baburova o los activistas pro Derechos Humanos desaparecidos o asesinados R. Alikhadzhyev, Sh. Baysayev, Z. Bitiyeva, E. Kungayeva, N. Luluyeva, Z. Murdarov, M. Umazheva, S. Markelov, N. Estemírova, Z. Sadulayeva, A. Dzharaiyev, M. Aushev, etc. Véase Politkovskaia, A. (2007): *La consciencia moral de Rússia*, Barcelona, Aresta SC; Sainz, Nora: "Las guerras en Chechenia y las organizaciones internacionales: de la realidad, la retórica y el olvido", en Serra, Francesc (coord.) (2008): *Chechenia, rompamos el silencio*, Barcelona, Icaria-Antrazyt, pp. 131-156; Dmitrevski, S., Chelysheva, O. y Gavreli, B. (2009): *¿Quién es el responsable? Crímenes de guerra en Chechenia*, Sabadell, Lliga dels Drets dels Pobles.

En este contexto es fácilmente comprensible la popularidad que mantiene la política de fuerza de Putin, que logra después de 2004 una cierta estabilidad basada en el mantenimiento de la represión sobre Chechenia y sobre la información acerca del conflicto. El 16 de abril de 2009 se proclamó el fin oficial de la ofensiva antiterrorista, pero esta falsa estabilidad se rompió a lo largo del mismo año con una declaración del nuevo líder del autoproclamado Emirato del Cáucaso Norte, Dokka Umarov, en que consideraba de nuevo a la población civil rusa como objetivo bélico. Ello se plasmó en los atentados del tren rápido *Nevski Express* (diciembre de 2009), del metro de Moscú (marzo de 2010) y del aeropuerto de Domodedovo (febrero de 2011), entre otros, con decenas de muertes. En febrero de 2012 Umarov dio aparentemente la orden de respetar a la población civil rusa, a raíz de las movilizaciones de protesta acaecidas en los últimos meses, lo que daba lugar, a su parecer, a una nueva esperanza respecto al apoyo social a los mandatarios del Kremlin.

Durante años Chechenia ha sido el catalizador de la cohesión social rusa, que ha sacrificado libertades y esperanzas políticas de cambio a cambio de seguridad y orgullo nacional. A tres mandatos presidenciales de la primera elección de Putin, cabe preguntarse si las condiciones de la sociedad rusa siguen siendo las mismas y si Chechenia sigue siendo una moneda de cambio entre el poder ruso y la sociedad de ese país. En cualquier caso, sí puede observarse un nuevo orden de prioridades en la opinión pública rusa que tal vez dificulte, en el futuro, el uso de la amenaza chechena como garante de este contrato, ya un tanto envejecido.

La realidad social en la propia Chechenia no resulta menos compleja. Prácticamente todos los líderes chechenos, desde el mitificado Dzhohar Dudayev (1996) hasta el prorruso Ajmad Kadirov (2004), el moderado Aslan Masjádov (2005), su adversario Zelimjan Yandarbiyev (2004), el religioso Abdul-Jalim Sadulayev (2006) o el guerrillero Shamil Basayev (2007) han muerto asesinados en situaciones extremas y a menudo misteriosas. Ello ha dejado una fuerte crisis de liderazgo que deja a la sociedad chechena carente de referentes y disciplina. La aparente unidad conseguida alrededor de Dudayev se debía a un acuerdo implícito entre los grupos tribales y clánicos de la región, que aceptaron como líder a un miembro de un clan menor como solución a las tensiones entre los clanes más

aristocráticos⁵. Pero desde entonces se han reproducido los enfrentamientos internos entre grupos de intereses chechenos. La sociedad chechena se ha visto en medio de un fuego cruzado entre un sector partidario del retorno a la fidelidad rusa, que ha actuado sin piedad contra sus adversarios reales y potenciales, y una insurgencia cada vez más dividida y radicalizada. Es difícil encontrar una identificación absoluta de la mayoría de los chechenos con los ideales pancaucásicos, el integrismo islámico o incluso el proyecto independentista de los actuales líderes guerrilleros, culpables en cualquier caso de numerosos crímenes contra la población civil. Pero las fuerzas leales a la administración prorrusa han actuado en todo momento como una fuerza impuesta consciente de su impopularidad y de la necesidad de subyugar a una sociedad que ha sido tratada como vencida⁶.

7.3. Un asunto interno con repercusiones internacionales

Si el conflicto de Chechenia ha condicionado enormemente el comportamiento de la sociedad civil rusa y su relación con el Estado, este mismo Estado ha visto cómo sus relaciones con el mundo eran gestionadas en gran medida con un ojo puesto en Chechenia. Por un lado, las potencias mundiales han sido extremadamente críticas con el comportamiento de Rusia en Chechenia y han condicionado sus relaciones con Moscú a la evolución de dicho comportamiento. Por otro lado, el Kremlin ha utilizado a menudo Chechenia como ejemplo de injerencia externa, por lo que la región caucásica ha sido un instrumento para cohesionar a la sociedad rusa alrededor del concepto de defensa de la soberanía.

Como he dicho anteriormente, la primera ofensiva militar sobre Chechenia, en 1994, tenía como objetivo consolidar la posición de Rusia ante sí misma y ante el mundo. El presidente Yeltsin creía partir de una posición inicial positiva que le permitiría lograr el consentimiento internacional a la operación. Un renovado diálogo con Occidente, una tímida pero esperanzadora recuperación económica,

⁵ Tiskhov, V. (2004): *Chechnya: Life in a War-Torn Society*, Berkeley, University of California.

⁶ Serra, Francesc: "Chechenia como reflejo de las dinámicas políticas de Rusia", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 96 (2011), pp. 115-126.

limitadas victorias electorales de la izquierda poscomunista en algunos países de Europa Oriental y, sobre todo, la llegada al poder de presidentes rusófilos en Ucrania y Belarús parecían establecer un marco internacional de consolidación de la influencia rusa; la recuperación de la soberanía territorial parecía ser un paso lógico en dicha recuperación.

Sin embargo, las derrotas militares y el escaso apoyo social de la iniciativa fueron acompañados de una fuerte condena internacional. Iniciada en los países de Oriente Medio, pronto esta condena fue secundada y ampliada en las instituciones europeas y concentrada en un aspecto clave en que Rusia era especialmente vulnerable: los Derechos Humanos. Organizaciones internacionales particularmente sensibles en la materia, como el Consejo de Europa o la OSCE, fueron muy categóricas en su crítica, pero las propias instituciones de la Unión Europea, como el Parlamento Europeo o la Comisión, pidieron explicaciones a Moscú sobre las consecuencias de la ofensiva militar para la población civil⁷.

Desde Moscú dicha condena fue percibida y presentada como una ofensiva en contra de la iniciativa rusa para recuperar su cohesión, su orgullo y su imagen ante el mundo. En realidad, tal imagen quedó fuertemente dañada: Rusia volvió a ser un paria internacional incapaz no sólo de poner orden en su economía y su administración, sino incluso de administrar su propio territorio o respetar a sus ciudadanos. Las relaciones con Occidente quedaron deterioradas, el acceso a organizaciones internacionales como el G-7 o el Consejo de Europa sufrieron un rotundo aplazamiento y la ratificación del Acuerdo de Asociación y Cooperación entre Rusia y la Unión Europea quedó congelada. Varios países de Europa Central y Oriental vieron en la operación chechena un recuerdo demasiado vívido de los peores momentos de sus relaciones con Rusia; incluso Ucrania, que había protagonizado con el presidente Kuchma un tímido acercamiento a Moscú, inició una nueva deriva nacionalista que dificultó aún más el relanzamiento de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). En

⁷ Cucó, Alfons: "Repercusiones internacionales del conflicto checheno. La Federación Rusa y el Consejo de Europa", en Flores Juberías, Carlos (ed.) (2002): *Estudios sobre la Europa oriental*, Valencia, Universitat de València, pp. 465-468; Sainz, Nora: "Una década de post-guerra fría en el Cáucaso: las guerras de Chechenia". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 59 (2002), pp. 63-72.

medio del ostracismo internacional, Rusia perdió posiciones de trato igualitario con las otras potencias precisamente en el momento en que los países occidentales y la OTAN decidieron dar un rumbo más militarizado al conflicto de Bosnia. Los bombardeos de la Alianza sobre la República Srpska en verano de 1995 acabaron con la posición de fuerza de Serbia en los Balcanes y, por lo tanto, la posición privilegiada de Rusia en esta área estratégica. El Kremlin no pudo más que presenciar esta evolución contra sus intereses mientras su propio prestigio internacional era puesto en duda.

Por supuesto, para los medios de comunicación rusos y para gran parte de la opinión pública, la ofensiva occidental en pro de los Derechos Humanos era una maniobra más para socavar el poderío ruso. En realidad, el discurso victimista tradicional ruso tiene un punto importante de amarga razón. Es difícil explicar una condena tan contundente a Rusia por las violaciones de los Derechos Humanos cuando en otras partes del mundo estos derechos son conculcados de igual modo, a menudo con la protección de los Estados que reclamaron su respeto en Rusia. Por mucha razón que tuvieran las instituciones que denunciaron las violaciones de derechos individuales y colectivos en Chechenia, lo cierto es que los Estados occidentales se movieron en gran medida por un oportunismo que les permitía debilitar a Rusia por razones estrictamente estratégicas o fundamentadas en la prevención atávica hacia Rusia.

En cualquier caso, la situación no contribuyó en absoluto a disminuir las tensiones entre Rusia y Occidente ni a consolidar la confianza de Rusia en el sistema mundial. La clase política e incluso intelectual rusa vuelve a esgrimir viejos fantasmas antieuropeos, antioccidentales e incluso antimodernos, tales como el recurso a la tradición xenófoba del paneslavismo y la panortodoxia, el neoeurasianismo, etc. El nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Yevgeni Primakov (1996-1998), ondeaba como amenazas a Occidente sus proyectos de alianzas asiáticas o la iniciativa de una unión política con la Belarús de Lukashenko⁸. La opinión pública rusa detectaba

⁸ El fantasma de la reconstrucción de la URSS, como señala Evangelista, se enarbola como un escenario factible durante los años noventa, con la ventaja de ser un guiño bien recibido por la sociedad rusa y parte de la de otros países de la antigua URSS; el factor Lukashenko hace este proyecto especialmente repudiado por Occidente. En cambio, los proyectos neoeurasianistas de alianzas con China e

desconfianza por parte de Occidente y por lo tanto desconfiaba de las intenciones de Occidente. Aspectos como la ampliación de la OTAN hacia los países de Europa Oriental, las políticas agrícolas proteccionistas de Estados Unidos, las políticas medioambientales de la Unión Europea o los oleoductos del Cáucaso se convertían a los ojos de Moscú en una gigantesca conspiración antirrusa. Y de algún modo lo eran, puesto que las potencias occidentales no contaban con la debilitada Rusia más que para contener su potencial agresivo y/o desestabilizador.

Chechenia se convierte en paradigma de la visión occidental respecto a Rusia: agresividad, ausencia de respeto a los derechos más elementales, inoperancia y corrupción. Por su parte, Rusia argumenta que está realizando en Chechenia lo que cualquier país haría ante desórdenes en su territorio, y en cualquier caso lo que hacen muchos otros Estados. No le falta razón, como no le falta en denunciar los intereses y los prejuicios de quienes condenan su actitud. Otra cosa es que, sin duda su actitud en Chechenia fuera reprochable.

Las relaciones entre Rusia y Occidente no tardarían en volver a su cauce. Tras el verano de 1995, una vez Rusia se ha visto prácticamente expulsada de la resolución de los conflictos balcánicos, se vuelven a tender puentes entre Moscú y la comunidad internacional. Rusia ingresó en el Consejo de Europa en 1996 y fue plenamente aceptada en el G-8 en 1998; el Acuerdo de Asociación y Cooperación con la Unión Europea fue firmado en 1997. Como podemos comprobar, esta reconciliación no tiene nada que ver con la evolución del conflicto en Chechenia ni con la situación de sus ciudadanos; el conflicto entró en una nueva fase —repliegue ruso y acuerdos de paz en el verano de 1996; estabilización bajo la presidencia de Masjádov; paulatino deterioro de la situación con surgimiento de grupos radicalizados hasta la segunda intervención, en 1999— de un modo casi totalmente ajeno a la opinión pública internacional. La reconciliación definitiva entre Rusia y Occidente parece tener lugar en 1998, a raíz de la nueva crisis financiera rusa. La necesidad de ayudas y créditos internacionales acaba con las últimas resistencias a una

India no pasan de ser teorías intelectuales poco factibles destinadas a mostrar la capacidad rusa de buscar alternativas estratégicas. Evangelista, M. (2003): *The Chechen Wars: Will Russia Go the Way of the Soviet Union?*, Washington, Brookings Institution Press.

penetración masiva de dinero e influencias occidentales en Rusia y abre la puerta a una nueva dinámica: las intensas relaciones entre Rusia y Occidente basadas en la exportación de hidrocarburos.

En este contexto, no puede extrañarnos que la segunda operación sobre Chechenia, en 1999, haya contado con una gran complicidad internacional. O, para ser más exactos, con un opaco silencio desde las instituciones occidentales. Determinados sectores de la prensa occidental denunciaron los abusos cometidos, pero sin el eco institucional que se había producido cinco años antes. Las organizaciones internacionales más comprometidas con los Derechos Humanos, Consejo de Europa y OSCE, pretendieron reproducir las protestas del conflicto anterior llegando a amenazar los derechos de Rusia en dichas organizaciones, pero el único resultado fue la pérdida de competencias y capacidades de dichas organizaciones o de algunos de sus órganos más representativos.⁹

Parece evidente el consenso internacional producido alrededor de la cuestión chechena. Si en la primera intervención, en 1994, se produjo una fuerte condena destinada a presionar y a controlar a Rusia, en la segunda se acepta el argumento ruso por el cual se trata de un asunto interno y, por lo tanto, no tiene cabida ningún tipo de injerencia. Lo que en un inicio fue un compromiso interesado en nombre de los Derechos Humanos se convierte cinco años más tarde en un silencio cómplice por parte de la comunidad internacional. A partir de la segunda guerra chechena y de la elección de Putin, los Estados occidentales y las organizaciones internacionales guardan silencio sobre las violaciones de derechos individuales y colectivos en Chechenia, a excepción de organizaciones expresamente destinadas a la temática como el Consejo de Europa. Se ha respetado la voluntad

⁹ En concreto, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa condenó los abusos sobre los Derechos Humanos y amenazó a Rusia con su expulsión del organismo; días más tarde, tras oportunas intervenciones de los principales Estados miembros, la Asamblea tuvo que levantar dicha amenaza. En cuanto a la OSCE, la Cumbre de Estambul de diciembre de 1999 amonestó severamente a Rusia por su actitud en Chechenia y en Transdnistria; Yeltsin se comprometió a realizar cambios en ambas regiones. El resultado es que Rusia no respetó los compromisos de Yeltsin y que la OSCE tardaría varios años en volverse a reunir en formato de cumbre. Serra, F. (2005): *Rusia, la otra potencia europea*, Barcelona, Bellaterra, pp. 131-156.

rusa de mantener las violaciones de los derechos como un asunto soberano.

En cambio, Putin ha intentado con un éxito remarcable la internacionalización de la cuestión chechena. Desde antes de la segunda ofensiva rusa los medios de comunicación remarcaron con insistencia los vínculos de los rebeldes con islamistas radicales, particularmente saudíes, pakistaníes y afganos. Estos vínculos se concretarían en la presencia de organizaciones religiosas, la llegada de material militar de estos países y la adopción del salafismo por parte de algunos grupos guerrilleros, en particular los seguidores de Basayev. Se señaló igualmente que el único Estado que reconoció diplomáticamente a la República de Ichkeria fue el Afganistán de los talibanes. Durante el conflicto y a raíz de los múltiples atentados terroristas posteriores, las autoridades rusas siempre insistieron en la presencia de extranjeros fundamentalistas entre los guerrilleros caucásicos.

Tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, Putin logró vincular su terrorismo interno con las corrientes islamistas internacionales. Ello tuvo dos consecuencias: por una parte, una mayor identificación con la Administración Bush, obsesionada con la seguridad frente a la amenaza terrorista islámica, con lo que una gran parte de la desconfianza anterior se desvanecía; esta identificación se tradujo casi inmediatamente en la colaboración entre Washington y Moscú para derrocar a los talibanes afganos. En segundo lugar, recíprocamente, el Kremlin recibía una mayor comprensión en sus campañas caucásicas. Ya no se trataba, para muchos occidentales, de un ejercicio de represión sobre un pueblo irredento, sino de la lucha contra un terrorismo despiadado similar al que el propio Occidente sufría. En cualquier caso, la complicidad internacional sobre Chechenia se intensificó notablemente.

7.4. ¿Es compatible una democracia con la dictadura en una de sus regiones?

Libre de injerencias externas, Moscú ha mantenido una actitud agresiva en Chechenia con escasas concesiones al respeto hacia los compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos. En un primer momento se permitió a la OSCE que restaurara su misión de

asistencia a los refugiados sobre el terreno, pero en 2002 se rescindió el permiso de permanencia de dicha misión, que tuvo que abandonar definitivamente el territorio en 2003. La razón aducida era que el conflicto había finalizado y, por lo tanto, no era precisa ninguna asistencia externa a damnificados. Dese entonces ha sido casi imposible la visita a Chechenia de observadores y periodistas internacionales e incluso de la propia Rusia.

La Unión Europea apenas ha reaccionado a la situación en Chechenia, excepción hecha de una declaración de la presidencia del Consejo¹⁰ en que se amenazaba con sanciones económicas a Rusia, lo que jamás se llevó a cabo. El Parlamento Europeo aprobó algunas resoluciones condenatorias, también sin mucho efecto real¹¹. En el ámbito de Naciones Unidas, el único órgano que ha emitido una tímida condena ha sido la Comisión para Derechos Humanos (UNCHR)¹².

Una excepción importante en la impunidad internacional de Rusia la ha supuesto la actividad del Consejo de Europa, muy especialmente sus órganos específicos de supervisión de los Derechos Humanos. El Comisario del Consejo de Europa Álvaro Gil-Robles visitó Chechenia en 1999, 2000, 2001, 2003, 2005 y 2006. En todos los informes¹³, Gil-Robles incluyó fuertes críticas a la actuación rusa en materia de Derechos Humanos. El ejemplo de Gil-Robles fue imitado por su sucesor, Thomas Hammarberg, en 2007, 2009 y 2011.

¹⁰ Declaración sobre Chechenia de las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Helsinki, 10-11 de diciembre de 1999. Véase <http://www.eurunion.org/partner/summit/summit9912/chechnya.html>.

¹¹ Véase resoluciones de 7 de octubre de 1999, 18 de noviembre de 1999, 20 de enero de 2000, 17 de febrero y 16 de marzo de 2000, 13 de abril de 2000 y 14 de febrero de 2001.

¹² La UNCHR aprobó sendas resoluciones en 2000 y 2001 condenando las acciones de las fuerzas rusas en Chechenia. En 2004 se intentó aprobar una tercera resolución, pero fue rechazada por 23 votos en contra sólo 12 a favor y 18 abstenciones.

¹³ Véase <https://wcd.coe.int/search.jsp?ShowSectorBox=no&ShowSwitch=yes&ShowCrit=yes&ShowSectorLevelBox=no&ResultTitle=Click%20on%20advanced%20search%20for%20more%20criteria&ShowFileRefBox=no&ShowRes=yes&ShowFullTextSearch=yes&ShowPaginationBox=no&SearchMode=simple&Keyword=russian+federation+visit&Sector=secCommDH&CritTitle=none&Site=CommDH>.

En 2003 la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó las resoluciones 1315¹⁴, reclamando un alto el fuego en la región, y 1323¹⁵ de preocupación por la situación de los Derechos Humanos en Chechenia, lo que volvió a hacer en 2004 con la resolución 1403¹⁶. La Asamblea Parlamentaria ha recordado repetidamente a Rusia (2005, 2006, 2007...) sus compromisos al incorporarse al Consejo de Europa en 1996 en lo que se refiere a Derechos Humanos.

Desde 2004 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, vinculado al Consejo de Europa, acepta juzgar caso de chechenos contra la Federación Rusa. El primer caso fue el de *Isayeva contra Rusia*, en febrero de 2005; desde entonces hasta 2012 se han producido 210 juicios en casos relacionados con Chechenia y hay 330 casos pendientes. Los cargos habituales contra Rusia son: uso indiscriminado de fuerza letal, ejecuciones extrajudiciales, detención ilegal, tortura y malos tratos, desapariciones, daño y destrucción a la propiedad, instalación de minas, restricciones en la libertad de movimiento y ausencia de remedios domésticos efectivos. En la mayoría de los casos se ha podido demostrar como mínimo una violación de los Derechos Humanos. En total, a fines de 2010 el Tribunal de Derechos Humanos había emitido 1.079 veredictos sobre Rusia, en 1.019 de los cuales había hallado por lo menos una violación de la Convención Europea de Derechos Humanos, especialmente en su Artículo 6 (derecho a un juicio justo), el Artículo 1 del Protocolo nº 1 (protección de la propiedad) y el Artículo 5 (derecho a la libertad y a la seguridad); sólo en 39 casos no se halló ninguna violación¹⁷.

Como hemos visto, desde la segunda intervención la administración rusa cuenta con un gran consenso social y una fuerte complicidad internacional en lo que se refiere a Chechenia. Oficialmente, el conflicto terminó en 2003, aunque se han mantenido áreas del sur de la región fuera del alcance de las fuerzas rusas. Por otra parte, los enfrentamientos por toda la república se han mantenido de un modo más o menos permanente hasta 2005. En este período (1999-2005) se han documentado 2.335 bajas por la acción de las

¹⁴ Véase <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA03/ERES1315.htm>.

¹⁵ Véase <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA03/ERES1323.htm>.

¹⁶ Véase <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta04/ERES1403.htm>.

¹⁷ Véase http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7CF42EB0-0481-4ACD-9B49-1B92D396D126/0/PCP_Russia_en.pdf?.

fuerzas federales entre población no combatiente, además de 1.476 desaparecidos, 10.304 personas fueron sometidas a malos tratos o tortura, 1.632 fueron gravemente heridas y 20.234 fueron detenidas de modo arbitrario e ilegal, siempre a causa de las acciones del bando federal. En el mismo período de tiempo murieron 784 personas no combatientes por acciones del bando checheno —676 de ellas en atentados fuera de Chechenia—, cuatro desaparecieron, 2.029 fueron sometidas a tratos crueles y tortura, 2.058 sufrieron graves lesiones y 2.039 fueron detenidas ilegalmente, en estos casos en manos de fuerzas chechenas¹⁸.

A pesar de las repetidas críticas y condenas, la Federación de Rusia no ha cambiado esencialmente su actitud. La única evolución remarcable se produjo en 2007 con la confirmación de Ramzan Kadirov en 2007 como presidente de Chechenia. Kadirov, anterior jefe de policía local, forma parte de la facción prorrusa de la sociedad chechena, trágicamente enfrentada a los sectores que apoyan o podrían apoyar a los guerrilleros. Además, su padre, Ajmad Kadirov, líder religioso y presidente a su vez de Chechenia, fue asesinado en un atentado en 2004, con lo cual la represión de la guerrilla toma un aspecto marcadamente personal. Kadirov logró una retirada parcial del ejército ruso, pero en contrapartida sus milicias —los sanguinarios y corruptos *kadyrovtsy*— se han convertido en los máximos garantes del orden y la represión en la república. Las violaciones de Derechos Humanos se han mantenido —decreciendo año tras año, eso sí—, pero la novedad más importante es que esta situación es un asunto interno no ya de Rusia sino de la propia Chechenia.

Kadirov goza de una autonomía casi completa en su república, con libertad de acción de sus milicias dentro de sus fronteras, y, en ocasiones, incluso fuera de ellas. Las fuerzas militares y las autoridades políticas y judiciales de Rusia no cuestionan su autoridad ni sus métodos, aunque a veces le puedan resultar incómodos. El presidente checheno actúa como un soberano auténtico, imponiendo incluso la pena de muerte y la *sharía* en Chechenia en contra de los compromisos internacionales de Rusia en materia de Derechos Humanos. Personaje peculiar cuyas excentricidades y corrupción fueron puestas en evidencia por Wikileaks en 2010, ejerce

¹⁸ Dmitrevski *et al.*, *op. cit.*, pp. 17-25, 33-41.

despóticamente su poder sin ningún control exterior. A cambio, Kadirov garantiza pleno control y lealtad de Rusia sobre Chechenia: en las elecciones presidenciales rusas de 2012, Putin obtuvo sus mejores resultados en Chechenia, con un 99,97% de los votos emitidos.

A modo de conclusión: la necesidad de un redimensionamiento de la cuestión chechena en Rusia y fuera de ella

Rusia se presenta ante su propia sociedad y ante el mundo como un país democrático y respetuoso de unos valores políticos y humanos universalmente compartidos. En términos generales podemos considerar a Rusia como una democracia incompleta¹⁹ o como un régimen autoritario con características formales de una democracia²⁰. Sin embargo, resulta difícil dar cualquier convalidación como sistema democrático a un régimen que admite los abusos y la falta de garantías para los ciudadanos como se produce en Chechenia. La administración de Kadirov tiene carta blanca en la represión de la insurgencia, lo que a la hora de la verdad, como hemos visto, supone claras violaciones de los derechos individuales y colectivos. Ello además, implica claras repercusiones en el funcionamiento “democrático” de la Federación de Rusia: agentes de Kadirov pueden actuar en las ciudades rusas, el estamento judicial favorece la inmunidad de quienes atentan contra los defensores de los Derechos Humanos en Chechenia y existe una clara limitación mediática a las denuncias de los abusos cometidos en la región y fuera de ella. Hemos visto que cerca de la tercera parte de los casos admitidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos contra Rusia están vinculados a Chechenia; se calcula que gran parte del resto tiene una vinculación indirecta con Chechenia —casos en otras repúblicas caucásicas o hacia ciudadanos del Cáucaso en otras regiones de Rusia, abusos de las fuerzas armadas— u obedecen a un

¹⁹ Fish, M. (2005): *Democracy Derailed in Russia: The Failure of Open Politics*, Cambridge, Cambridge University Press; Sakwa, R.: “Putin’s Leadership: Character and Consequences”, *Europe-Asia Studies*, vol. 60, nº 6 (2008), pp. 879-897.

²⁰ Taibo, C. (2004): *El conflicto de Chechenia*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 218-223.

mimetismo con la situación en Chechenia. En cualquier caso, como señala Laruelle²¹, la permanencia o reverberación del conflicto permite consolidar la influencia de los sectores más inmovilistas del régimen, los llamados *siloviki*, con apoyo del ejército y cuya base social se corresponde con el nacionalismo más agresivo y excluyente.

La complicidad del régimen de Putin/Medvedev con las actividades excesivas de las fuerzas del orden —federales o bajo la responsabilidad de Kadirov— es evidente y ello contamina necesariamente el carácter democrático del sistema. Más aún, la complicidad del sistema internacional con un régimen que permite e incluso estimula los abusos en Chechenia pone en entredicho los principios democráticos de este sistema internacional y de las potencias que lo apuntalan. Algunas de estas potencias, principalmente la Unión Europea, tienen los Derechos Humanos y la democracia como parte esencial de su acervo institucional y razón de su propia génesis y coherencia. Resulta difícil aceptar la validez de esos principios cuando se apoyan por vía del silencio tales abusos, contrarios a unos principios de los que decimos sentirnos orgullosos.

Putin ha sido reelegido recientemente, iniciando una nueva etapa de su largo mandato. Es dudoso que vaya a cambiar su política hacia el Cáucaso y hacia los Derechos Humanos, a pesar de ese raro paréntesis en que Medvedev dio una imagen más suave y tolerante al régimen. Pero la sociedad rusa sí proyecta síntomas de cambio. La rápida recuperación económica tras la recesión de 2008, una tímida diversificación económica y un también tímido surgimiento de una incipiente clase media apuntan a cambios sociales importantes. Las protestas populares de 2011 y 2012, probablemente todavía demasiado reducidas, variopintas e inconcretas, apuntan a nuevas inquietudes de la sociedad rusa. Entre estas inquietudes, la exigencia de mayor democracia y respeto a los Derechos Humanos no ocupa un espacio menor. Sí lo ocupa, tal vez, la solución del problema checheno; pero el respeto a los derechos de los individuos y los pueblos necesariamente conducirá al Cáucaso. Además, lo que sí exige la sociedad rusa es una mayor transparencia: según una encuesta del Centro Levada, sólo el 11% de los rusos se consideran adecuadamente informados sobre el

²¹ Laruelle, M.: “Nacionalismo y construcción estatal en Rusia”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 96 (2011), pp. 45-62.

conflicto²². La exigencia de información es, también, una exigencia de libertad.

Las cosas se mueven despacio en Rusia, pero se mueven; los rusos son cada vez más conscientes que difícilmente su país puede ser libre si consiente la falta de libertad en su interior. Tal vez desde los países occidentales —tan unidos a Rusia en la actualidad— deberíamos ser conscientes, también, de que no somos libres cuando consentimos la falta de libertad en Chechenia, en Rusia.

²² Vázquez Liñán, M. (2005): *Desinformación y propaganda en la Guerra de Chechenia*, Sevilla, Padilla.

8. Rusia en el “Gran Juego” de Asia Central

Antonio Alonso

Introducción

Uno de los ámbitos más importantes de actuación de Rusia en su política exterior es, sin duda alguna, Asia Central. Esta región, que le sirve de separación con una zona del mundo altamente inestable —*id est*, Irán, Afganistán y Pakistán—, fue tierra de disputa durante siglos con otros imperios hasta que finalmente cayó por completo bajo dominio zarista en el siglo XIX. En el siglo XX, tras un complejo proceso de soviétización de estos pueblos preeminentemente nómadas, pasó a ser parte integrante de la URSS. Cuando aquella Unión Soviética —contra todo pronóstico¹— se desmembró hace apenas veinte años, Rusia intentó mantener su influencia en su *near abroad*, su “extranjero próximo”. Así, estas cinco repúblicas —Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán—, que forman la región más encajonada del mundo², iniciaron un camino desigual de relaciones con la antigua metrópoli colonial; de forma que, de una u otra manera, Rusia ha estado presente en Asia Central durante más de dos siglos, gozando de unas especiales relaciones comerciales, económicas y, por supuesto, políticas.

¹ Ver el informe elaborado por un agente de la CIA, “The Republics of the Former USSR: The Outlook for the Next Year”, recogido en Hastedt, Glenn y Knickrehm, Kay Monaghan (2002): *International Politics in a Changing World*. Londres, Longman, pp. 339-340.

² Distancia más corta al mar (en km.): Kazajistán (3.750), Kirguistán (3.600), Tayikistán (3.100), Turkmenistán (1.700), Uzbekistán (2.950). Ver “Participación efectiva de los países en desarrollo sin litoral en el sistema comercial multilateral”, 7 de junio de 2005, en <http://www.unctad.org>.

Sin embargo, en este tablero en el que se desarrolla el “Nuevo Gran Juego” Rusia no ha estado sola, sino que ha tenido que competir³, por diversas razones, con actores como Turquía, Irán⁴, China⁵, EE.UU. o la UE. En consecuencia, Rusia se ve obligada a tener en cuenta la presencia de otros actores internacionales a la hora de gestionar sus propios intereses —estratégicos o de seguridad, económico-comerciales y culturales— en la zona.

Es posible que no sea el aserto de H. J. Mackinder —“quien controle Eurasia, dominará el mundo entero”⁶—, enunciado a comienzos del siglo XX, el que motive a Rusia a luchar por ejercer su influencia en esta zona del mundo; pero el hecho cierto es que a lo largo de estos veinte años lo ha conseguido en diverso grado en cada una de las repúblicas centroasiáticas.

8.1. Rusia en Asia Central hasta 1991

Acotación geográfica

Esta inmensa masa geográfica ha sido el hogar de numerosos pueblos a lo largo de los siglos⁷ y ha recibido diversos nombres. Los

³ Freire, Maria Raquel: “Russian Policy in Central Asia: Supporting, Balancing, Coercing, Or Imposing?”, *Asian Perspective*, vol. 33, nº 2 (2009), pp. 125-149.

⁴ Peimani, Hooman (1998): *Regional Security and the Future of Central Asia: The Competition of Iran, Turkey, and Russia*, Westport, Praeger.

⁵ “This is a traditionally neo-colonialist view of so called backward states and their relationship to the metropolis. But it also implicitly calls for a transfer not only of Chinese material assistance and political support, but also political norms to China without which these states cannot retain their stability”. Blank, Stephen: “Rethinking Central Asia and its Security Issues”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 28 (enero 2012), en <http://www.ucm.es/info/unisci>, p. 13.

⁶ “Who rules East Europe commands the Heartland; who rules the Heartland commands the World-Island; who rules the World-Island controls the world”. Mackinder, Halford John (1919): *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*. Londres, Constable, p. 194. Explicó su teoría del *heartland* anteriormente en Mackinder, H. J.: “The Geographical Pivot of History”, *The Geographical Journal*, vol. 23, nº 4 (abril 1904), p. 422.

⁷ Alonso Marcos, Antonio (2011): *Kazajistán: modelo de tolerancia religiosa*, Madrid, UNISCI. Ver también Asimov, M. S. y Bosworth, C. E. (1992): *History of Civilizations of Central Asia: The Age of Achievement: A.D. 750 to The End of*

aventureros y exploradores ingleses dejaron constancia de esto y de sus impresiones de sus viajes por la zona en varios artículos⁸. Los rusos la han denominado “Asia Media” (*Srednyaya Aziya*)⁹ o “Asia Central” (*Tsentrāl'naya Aziya*)¹⁰, pero en la Cumbre de Tashkent de 1993, los presidentes de Kazajstán, Kirguistán, Turkmenistán y Uzbekistán y el presidente del parlamento tayiko —no pudo acudir el jefe del Estado pues en esos momentos estaban envueltos en una guerra civil— decidieron que a su región no se le conociera más como *Sredniia Aziia i Kazakhstan* (Asia Media y Kazajstán), término cargado de reminiscencias de la era soviética, sino como *Tsentrāl'naia Aziia* (Asia Central)¹¹.

the Fifteenth Century, century, Multiple History Series, vol. IV, París, UNESCO Publishing.

⁸ Ver, entre otros, Shaw, Robert B.: “Central Asia in 1872”, *Proceedings of the Royal Geographical Society of London*, vol. 16, n° 5 (1871-1872), pp. 395-409; Younghusband, F. E.: “A Journey across Central Asia, from Manchuria and Peking to Kashmir, over the Mustagh Pass”, *Proceedings of the Royal Geographical Society and Monthly Record of Geography*, New Monthly Series, vol. 10, n° 8 (agosto 1888), pp. 485-518; Deasy, H. H. P.: “Journeys in Central Asia”, *The Geographical Journal*, vol. 16, n° 2 (agosto 1900), pp. 141-164; Penck, Albrecht: “Central Asia”, *The Geographical Journal*, vol. 76, n° 6 (diciembre 1930), pp. 477-487; Fleming, Peter: “A Journey through Central Asia”, *The Geographical Journal*, vol. 88, n° 2 (agosto 1936), pp. 128-144; Mandel, William M.: “Soviet Central Asia”, *Pacific Affairs*, vol. 15, n° 4 (diciembre 1942), pp. 389-409.

⁹ “Asia Media” (*Srednyaya Aziya*) es la unidad geopolítica que comprende las repúblicas soviéticas de Asia. Va desde el mar Caspio en el oeste hasta la división del Aral-Irtysh, incluida la ribera del Blakhash, en el norte. “Asia Central” (*Tsentrāl'naya Aziya*) es un vasto territorio de llanuras desérticas y cadenas montañosas en el interior de Asia (China y Mongolia). Petrov, M. P. (1976): *Deserts of the World*, Nueva York, Wiley.

¹⁰ Cowan, P. J.: “Geographic Usage of the Terms Middle Asia and Central Asia”, *Journal of Arid Environments*, n° 69 (abril 2007), pp. 360 ss.; Wheeler, Geoffrey: “Recent Developments in Soviet Central Asia: Dickson Asia Lecture, 1957”, *The Geographical Journal*, vol. 123, n° 2 (junio 1957), p. 137; Merzlyakova, Irina: “The Mountains of Central Asia and Kazakhstan”, en Shahgedanova, Maria (ed.) (2002): *The Physical Geography of Northern Eurasia*, Oxford, Oxford University Press, pp. 377-402.

¹¹ Olcott, M. B.: “The Myth of ‘Tsentrāl'naia Aziia’”, *Orbis*, vol. 38, n° 4 (otoño 1994), p. 549. Para los conceptos “Asia Interior” y “Eurasia”, ver di Cosmo, Nicola: “State Formation and Periodization in Inner Asian History”, *Journal of World History*, vol. 10, n° 1 (primavera 1999), pp. 1-40; Starr, S. Frederick: “A

La invasión rusa

En el siglo XVIII, los territorios que hoy forman las cinco repúblicas centroasiáticas tenían una cierta configuración política formada por las hordas de las estepas kazajas en el norte y el emirato de Bujara y los kanatos de Jiva y de Kokand en el sur. Aunque ya en siglos anteriores los rusos habían hecho incursiones esporádicas en estos territorios, el primer impulso expansionista hacia la zona de Asia Central se dio a comienzos del siglo XVIII, cuando el kan kazajo Abu'l Khayr (1710-1748) pidió formalmente la protección de Rusia frente a la presión ejercida por el imperio Zúngaro a través del Tratado de Vasallaje (*poddanstvo*) de 1731¹². Poco después se inició la construcción de fortificaciones militares —la línea de Oremburgo y la línea Ishim, entre otras— al hilo de la fundación de ciudades como Orsk (1733) y Oremburgo (1743)¹³. Más adelante, el imperio zarista se expandió hasta llegar a las fronteras del Imperio Chino y, posteriormente, ya en el siglo XIX, a las del Imperio Británico, afianzando su dominio en estas tierras hasta la Revolución Bolchevique de 1917.

Asia Central permaneció aislada entre 1917 y 1919, año en que fue conquistada por el Ejército Rojo. Desde aquel año, los soviéticos extendieron su dominio sobre aquel territorio, manteniéndolo inamovible durante todo el siglo XX¹⁴. En 1922 se estableció la Unión Soviética, dentro de la cual se hallaban tres repúblicas socialistas soviéticas (RSS) centroasiáticas: Turkestán, Bujara y Jiva. Fayzullah

‘Greater Central Asia Partnership’ for Afghanistan and Its Neighbors”, *Silk Road Paper* (marzo 2005), en <http://www.silkroadstudies.org>; Sharshenova, Aijan: “Political Construction of Geography: The US and Russian Concepts of Central Asia”, *POLIS Journal*, vol. 2 (invierno 2009).

¹² Fourniau, V. y Poujol, C.: “The States Of Central Asia (Second Half Of Nineteenth Century To Early Twentieth Century”, en Adle, Chahryar (president), Madhavan, K. Palat y Tabysheva, Anara (co-eds.) (2005): *History of Civilizations of Central Asia: Towards the Contemporary Period: From the Mid-Nineteenth to the End of the Twentieth Century*, Multiple History Series, vol. VI, París, UNESCO Publishing, pp. 33-34.

¹³ “By the beginning of the nineteenth century the Russians had completed a continuous line of fortifications along their Central Asian frontier, running from Guriev (at the mouth of the Ural) to Semiplatinsk and Bukhtarminsk on the frontier with China”. Clubb, O. Edmund (1971): *China and Russia: The “Great Game”*, Nueva York / Londres, Columbia University Press, p. 91.

¹⁴ Hambly, Gavin (comp.) (1972): *Asia Central*, Madrid, Siglo XXI.

Khodjaev, líder del Comité Revolucionario, determinó las nuevas fronteras de la zona en 1924¹⁵. Durante setenta años, la Unión impuso en estas tierras una política económica, social y cultural teledirigida desde Moscú¹⁶. Los sucesivos planes quinquenales establecieron desde 1928 una serie de pautas que marcaron la vida económica de esta región¹⁷.

Aunque los yacimientos de reservas energéticas en Kazajstán eran extraordinarios, la Unión estuvo aportando ingentes cantidades de dinero a estos países, de manera que en 1992 las nuevas naciones se vieron en una situación más que problemática¹⁸. De acuerdo con Vladimir Paramonov y Alexey Stokov, Uzbekistán estaba muy bien integrada en el sistema de economía planificada, y atendía las demandas de Moscú de frutas y vegetales, de materias primas —algodón, seda, lana de oveja *karakul*, oro, uranio y minerales—, de recursos energéticos —gas natural— y productos ya manufacturados del sector mecánico —tractores, cosechadoras, generadores eléctricos, transformadores— e incluso aviones militares: la *Tashkent Chkalov Aircraft Building Association* llegó a producir a finales de los setenta y principios de los ochenta entre cinco y seis aviones de transporte al mes para cubrir las necesidades de toda la URSS¹⁹. La crisis socialista

¹⁵ Farrant, Amanda: “Mission impossible: the politico-geographical engineering of Soviet Central Asia’s republican boundaries”, *Central Asian Survey*, vol. 25, nº 1–2 (marzo-junio 2006), pp. 61-74.

¹⁶ Newton, Francis: “Soviet Central Asia: Economic Progress and Problems”, *Middle Eastern Studies*, vol. 12, nº 3 (octubre 1976), pp. 87-104.

¹⁷ Los trece planes quinquenales entendían esta región como fuente de producción de materias primas, como el algodón de Uzbekistán, o de productos químicos o industriales, como Kazajstán. El “testamento político” de Stalin apareció en 1952 bajo la forma de una declaración sobre “Los problemas económicos del socialismo en la URSS”; en él advertía de los peligros de confiar excesivamente en la capacidad de la economía centralizada y planificada de generar “nuevas leyes de desarrollo económico”. Brzezinski, Zbigniew (1960): *The Soviet Bloc: Unity and Conflict*, Nueva York, Praeger, p. 147.

¹⁸ “Antes de la disolución de la Unión Soviética, Moscú subsidiaba a las repúblicas centroasiáticas con más de 25.000 dólares anuales, cantidad que se redujo a un tercio en 1992”. Gómez, Ángel: “El factor militar en Asia Central”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 28 (enero 2012), p. 58.

¹⁹ Paramonov, Vladimir y Stokov, Alexey: “Disintegration of the USSR and its Consequences for Uzbekistan: Economic and Social Spheres”, *Central Asian*

de los años setenta y la llegada de Gorbachov y su política de apertura (*perestroika*) trajo consigo no sólo cambios en el modelo económico sino fuertes cambios en el modelo político²⁰.

Las purgas y deportaciones de Stalin también incidieron en este rincón de la Unión. De hecho, si hoy hay una colonia considerable de alemanes, polacos o coreanos en estas tierras es porque el dirigente soviético ordenó movimientos masivos forzados de población de aquellas otras regiones. Se calcula que entre 1943 y 1949 alrededor de un millón y medio de personas se vieron afectados por estas deportaciones con destino a Asia Central²¹.

Pero, ¿por qué dos imperios europeos —el ruso²² y el británico— estaban tan interesados en esta zona del mundo, protagonizando así lo que se conoce con el nombre de “Gran Juego”²³? Se le atribuye la invención de dicha expresión a Arthur Conolly²⁴, pero fue Rudyard

Series, 06/11(E) (abril 2006), Swindon, Advanced Research and Assessment Group, Defence Academy of the United Kingdom, pp. 3-4.

²⁰ Sánchez Sánchez, José: “La caída de la URSS y la difícil recomposición del espacio ex soviético”, *Papeles de Geografía*, nº 23-24 (1996), pp. 285-287. Ver también los informes del Banco Mundial: “Uzbekistan - An Agenda for Economic Reform”, 30 de septiembre de 1993; “Statistical Handbook 1993: States of the Former USSR”, 1 de enero de 1992; y “Economies of the Former Soviet Union: An Input-Output Approach to the 1987 National Accounts”, 31 de diciembre de 1992, en <http://www.worldbank.org>.

²¹ Benites, Kirsten: “Repatriation of Ethnic Groups”, *Human Rights & Human Welfare* (2007) pp. 89 ss.; Drobizheva, Leokadia, Gottemoeller, Rose, McArdle Kelleher, Catherine y Walker, Lee (eds.) (1998): *Ethnic Conflict in the Post-Soviet World: Case Studies*. Nueva York / Londres, M. E. Sharpe; Carlisle, D. S.: “Geopolitics and Ethnic Problems of Uzbekistan and Its Neighbours”, en Reid, Yaacov (ed.) (1995): *Muslim Eurasia Conflicting Legacies*, The Cummings Center Series. Londres, Frank Cass; Yalçın, Resol: “Ethnic Minorities in Uzbekistan: The case of Koreans”, *International Journal of Central Asian Studies*, vol. 4 (1999). Para el caso de Kazajstán, ver Kim, German: “Education and Diasporic Language: The Case of Koreans in Kazakhstan”, *Acta Slavica Iaponica*, nº 27, pp. 103-123.

²² Serra i Massansalvador, Francesc (2005): *Rusia: la otra potencia europea*, Barcelona, Bellaterra.

²³ Dos acontecimientos marcan el inicio y el fin de este “Gran Juego”: el Tratado Ruso-Persa (1813) y la Convención Anglo-Rusa (1907).

²⁴ Arthur Conolly (1807-42), fue un capitán británico del 1º de Caballería de Bengala del Ejército Imperial de la India. Exploró Asia Central, visitando varias veces entre 1829-42 Afganistán, Jiva y Bujara. Intentando liberar al teniente

Kipling quien la popularizó a través de su novela *Kim*²⁵. Los rusos, por su parte, conocían este mismo “Gran Juego” como el “Torneo de las Sombras”, en ruso *Turniry teney*²⁶.

¿Cómo se podría explicar esta rivalidad? Las aportaciones ofrecidas por Mackinder y Brzezinski suelen ser las más recurrentes²⁷. El primero expuso su teoría del *heartland* o “terreno nuclear”, según la cual aquél que domine la masa de tierra más alejada del mar —denominada por él “isla mundial”— y, por tanto, de la amenaza de una potencia marítima, podría lanzarse sin mayores problemas a la conquista de las regiones adyacentes —el “creciente interior” o “marginal”— para, una vez conquistadas, lanzarse a la dominación de las áreas circundantes más exteriores, la “creciente exterior” o “insular”. Contemplando cualquier mapa, esa masa de tierra es Eurasia, más concretamente Asia Central, el lugar más encajonado de la Tierra. Esta teoría, con sus fallos y deficiencias, estuvo presente, sin embargo, en la mente de los decisores políticos hasta el final de la Guerra Fría²⁸.

Charles Stoddart, fue capturado y el emir Nasrullah de Bujara ordenó que fueran ejecutados en aquella misma ciudad en junio de 1842 bajo acusación de espionaje. En 1845, Joseph Wolff, conocido como “el misionero excéntrico”, viajó a la corte de Nasrullah para pedir la liberación de ambos prisioneros y pudo escapar a la muerte porque el emir no pudo contener la risa al ver a Wolff vestido con sus ropajes clericales. Conolly plasmó sus viajes en el libro de 1834 *Journey to the North of India through Russia, Persia and Afghanistan*, Londres, Richard Bentley. Ver <http://www.bl.uk/reshelp/findhelppregion/asia/centralasia/large95269.html>, y también MacLean, Fitzroy (1949): *Eastern Approaches*, Londres, Jonathan Cape.

²⁵ En realidad, la novela es la compilación de los relatos publicados en la revista *McClure's* desde diciembre de 1900 hasta octubre de 1901. La trama principal de esta novela picaresca se centra en la vida y aventuras de un muchacho huérfano, Kimball O'Hara, hijo de un soldado irlandés, que se ve obligado a mendigar por las calles de Lahore para sobrevivir. Las peripecias que le sobrevienen posteriormente son un vehículo para mostrar los juegos de poder que enfrentaron en el siglo XIX al Imperio Británico con el Ruso.

²⁶ Myere, Karl E. y Brysac, Shareen Blair (1999): *Tournament of Shadows: The Great Game and the Race for Empire in Central Asia*, Nueva York, Basic Books.

²⁷ Sharshenova, *op. cit.*, pp. 26-36.

²⁸ “Mackinder's view was present in policy-making circles until the end of the Cold War”. Blouet, B.W. (2001): *Geopolitics and globalization in the Twentieth Century*, Londres, Reaktion Books, p. 11.

Por su parte, Brzezinski aseguró en 1997 que Eurasia es el tablero de ajedrez en el que el único hegemon global —EE.UU. tras la caída de la Unión Soviética— deberá hacerse valer como tal. Dividió esta gran masa de tierra en cuatro partes —central, oriental, occidental y meridional—, dejando repartidas a las cinco naciones de Asia Central en dos de ellas: Kazajistán en la central y las otras cuatro repúblicas en la meridional. Propuso que EE.UU. siguiera una gran estrategia distinta en cada zona: en la central, contener a Rusia, gigante inestable; en la oriental, entenderse con la poderosa China; en la occidental, favorecer la llegada de la democracia; y en la meridional, prepararse para lo peor, pues esta zona sería “los Balcanes euroasiáticos”²⁹. Precisamente, su consejo para EE.UU. con respecto a esta zona meridional fue que garantizara que estuviera libre de las injerencias de otras potencias, especialmente de Rusia.

La teoría de Brzezinski comenzó a cobrar especial relevancia a partir del momento en que Rusia empieza a recuperarse de las dificultades del periodo inmediatamente posterior a la caída del sistema comunista y adoptó una nueva política exterior más asertiva, influenciada por los eurasianistas³⁰; cuya visión de Occidente es extremadamente negativa, ya que ven en su política exterior un intento totalitario por dominar el mundo, siendo Rusia la única potencia capaz de frenar dichas ansias expansionistas y servir así de equilibrio. Las campañas en Afganistán (2001) e Irak (2003) confirmaron a estos

²⁹ Junto a cuatro de las repúblicas centroasiáticas, conformarían esta Eurasia meridional algunas partes del sudeste europeo, partes de Asia Meridional, el Golfo Pérsico y Oriente Próximo. Brzezinski, Z. (1997): *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, Nueva York, Basic Books, p. 123.

³⁰ Especialmente por las aportaciones de Trubetskoy, Savitskiy, Gumilev y, sobre todo, Aleksandr Dugin. Según este último, la Historia se podría ver como una contienda entre civilizaciones marítimas y continentales; además existiría un cierto determinismo geográfico que explicaría las características de dichas civilizaciones —las estepas produciría imperios nómadas, los desiertos una cultura árabe y la mezcla de estepas y bosques la civilización rusa-euroasiática—; por último, esta localización determinaría una serie de políticas —de orden interno pero también exterior— concretas. Sharshenova, *op. cit.*, pp. 30-31; Neumann, Iver B.: “The Geopolitics of Delineating ‘Russia’ and ‘Europe’: The creation of ‘the Other’ in European and Russian Tradition”, en Casier, Tom y Malfliet, Katlijn (eds.) (1998): *Is Russia a European Power? The Position of Russia in a New Europe*, Leuven, Leuven University Press, p. 25.

eurasianistas en su visión del mundo y se hicieron más fuertes entre los decisores políticos del Kremlin. Esto explicaría por qué, tras la caída de la URSS, Rusia se centró en estrechar lazos bilaterales exclusivamente con aquellos países que son más importantes para su seguridad³¹, pasando posteriormente a ampliar su radio de acción impulsando foros multilaterales “dormidos” —caso de la Comunidad de Estados Independientes (CEI)— o creando otros nuevos, como la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). Precisamente, sería la desaparición de la URSS la que traería a Asia Central aquella pugna entre distintas potencias por influir en estas naciones recién independizadas o hacerse con el control efectivo de las mismas³².

8.2. Veinte años de independencia: evolución política y económica de los países de Asia Central

La evolución de estos cinco países en estos veinte años ha sido muy dispar en todos los sentidos. Sin embargo, tienen en común al menos una cosa: la necesidad de construir una identidad nacional nueva³³, distinta a la soviética o incluso a la rusa. Este proceso implicó un rescate y una unificación de tradiciones dispersas —e incluso contradictorias—, previas a la Revolución de Octubre de 1917 y que, por tanto, habían sido denostadas durante setenta años por ser reflejo, siguiendo la terminología marxista al uso, de una mentalidad feudal o burguesa, según el caso. A comienzos de los años noventa, las élites políticas tuvieron que hacer un esfuerzo para “inventar” nuevas naciones —kazaja, kirguís, tayika, turcomana, uzbeka— con sus respectivas gestas, mitos, héroes e iconos nacionales.

³¹ Estos países serían Armenia, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán. Martinsen, Kaare Dahl: “The Russian-Belarusian Union and the Near Abroad”, *Norwegian Institute for Defence Studies* (junio 2002), p. 10; Lynch, Dov (2000): *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS: The Cases of Moldova, Georgia and Tajikistan*, Basingstoke, Macmillan, pp. 81-82.

³² Masdeu, Carles: “Estrategias para Eurasia: el retorno de Mackinder”, en Veiga, Francisco y Mourenza, Andrés (coords.) (2012): *El retorno de Eurasia, 1991-2011: veinte años del nuevo gran espacio geoestratégico que abrió paso al siglo XXI*, Barcelona, Península.

³³ Roy, Oliver (1997): *La nueva Asia Central o la fabricación de naciones*, Madrid, Sequitur.

La ausencia del poder centralizado que Moscú ejercía sobre este territorio propició que emergieran numerosas reivindicaciones territoriales y fronterizas³⁴, algunas de ellas aún no resueltas³⁵ y otras solucionadas sólo recientemente³⁶.

Con respecto a la evolución política, podemos ver cómo la democracia occidental, de corte liberal y representativa, apenas ha podido asentarse. El respeto a los Derechos Humanos tampoco ha sido uno de los mayores logros de sus dirigentes. Además, la corrupción — que aparece allí donde hay poder, incluso en las democracias más asentadas— campa aquí a sus anchas ya que apenas hay un control por parte de los medios de comunicación sino que, más bien al contrario, son éstos los controlados y/o censurados por las autoridades. Obviamente no es el mismo caso Turkmenistán que Kazajistán o Kirguistán, siendo el primero el país con peor calidad democrática, y los dos últimos donde la democracia parece que va ganando terreno³⁷.

Al hilo de esto, se puede añadir otro problema más: la existencia de una cultura política que valora y justifica la presencia de un líder fuerte y carismático, prefiriendo este modelo al líder político que sabe negociar y dialogar. Hasta ahora, sólo en dos países ha habido relevo en la jefatura del Estado: Turkmenistán, por repentina muerte natural de Niyazov en diciembre de 2006, y en Kirguistán, a partir de las “revoluciones de colores” en 2005. En Kazajistán y Uzbekistán, los dos países más importantes de la zona, permanecen los mismos líderes desde los años ochenta, Nazarbayev y Karimov respectivamente. En Tayikistán también permanece el mismo presidente desde 1994; aunque desde 1992, inicio de la guerra civil tayika, ya era presidente

³⁴ Polat, Necati (2002): *Boundary Issues in Central Asia*, Nueva York, Ardsley.

³⁵ “There are Uzbek enclaves Sokh and Shakhimardan in Kyrgyzstan. There is a foreign enclave in Uzbekistan too. Tajik enclave Sarvak is located in the Pap district of the Namangan region”. Volosevich, Aleksei: “Ferghana Valley Enclaves Become Zones of Risk”, *Ferghana News*, 28 de septiembre de 2005, en <http://enews.ferghananews.com>.

³⁶ Como por ejemplo entre Tayikistán y China. “Tajikistan Ratifies Border Agreement with China”, *People’s Daily Online*, 14 de enero de 2011, en <http://english.people.com.cn>.

³⁷ En Kirguistán la estabilidad es algo precaria debido a que en menos de diez años se han sucedido dos “revoluciones de colores”, se han producido algunos estallidos de violencia y ha habido cuatro jefes de Estado distintos: Akayev, Bakiyev, Otumbayeva y Atambayev.

de la Asamblea Suprema. La democracia no es una cuestión meramente procedimental sino que al respeto por la limpieza en dichos procesos —elecciones, debates, etc.— hay que añadir un cambio en la mentalidad y en la cultura, de manera que si no se valora la igualdad, la libertad o el debate de ideas, es difícil que florezca una democracia auténtica³⁸.

En estos veinte años, han nacido partidos que han competido entre ellos por alcanzar el poder —en algunas ocasiones de manera más libre que en otras—, salvo en Turkmenistán, donde no existe tal posibilidad. Los casos de Kirguistán y Tayikistán son los más llamativos, ya que en el primero las disputas partidistas son reflejos del enfrentamiento que hay entre clanes; mientras que el segundo, como consecuencia de los acuerdos de paz, es el único que permite la existencia de partidos islamistas.

Algunas organizaciones de Derechos Humanos han intentado medir cuantitativamente la calidad democrática de estos países y han llegado a la conclusión de que tanto Rusia como las naciones de Asia Central podrían ser calificados como “regímenes autoritarios consolidados”, quedando ordenados de menos a más autoritario: Kirguistán (6,11), Rusia (6,14), Tayikistán (6,14), Kazajistán (6,43), Turkmenistán (6,93) y Uzbekistán (6,93)³⁹. Aunque estas organizaciones siguen una metodología muy compleja para llegar a tales conclusiones, parece poco aceptable que, si los datos están referidos al año 2010, tenga mejor calificación Kirguistán —que en ese año sufrió una serie de revueltas muy violentas que provocaron muertos y la huida masiva de refugiados a Uzbekistán— que Kazajistán, que ese año ostentaba la presidencia rotatoria de la OSCE. Tampoco parece razonable que Turkmenistán se sitúe por delante de Uzbekistán, o tengan la misma puntuación, cuando en Uzbekistán existen mayores libertades civiles y políticas —aunque con sus limitaciones— que en Turkmenistán.

³⁸ Ver, entre otros, Gretskey, Sergei: “Expectations Clash In Kazakhstan’s Parliamentary Elections”, *CACI Analyst*, 22 de febrero de 2012, en <http://www.cacianalyst.org>; Özkan, Güner: “Will Nazarbayev Deliver Democracy in Kazakhstan?”, en <http://www.usak.org.tr>.

³⁹ Walker, Christopher (ed.) (2011): *Nations in Transit 2011*, Washington, Freedom House, p. 48.

Fig. 1: Valoración de la calidad democrática de Rusia y los Estados de Asia Central (1 = muy favorable a la democracia; 7 = situación pésima para la democracia)⁴⁰.

	Rusia	Kazajs- tán	Kirguis- tán	Tayikis- tán	Turkme- nistán	Uzbe- kistán
Proceso electoral	6,75	6,75	6,00	6,50	7,00	7,00
Sociedad civil	5,50	5,75	4,75	6,00	7,00	7,00
Indepen- dencia de los medios	6,25	6,75	6,50	5,75	7,00	7,00
Gobernanza	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Indepen- dencia judicial	5,75	6,25	6,25	6,25	7,00	7,00
Corrupción	6,50	6,50	6,25	6,25	6,75	6,75
Puntuación democrática	6,18	6,43	6,11	6,14	6,93	6,93

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofrece anualmente el Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁴¹. Mide la

⁴⁰ Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por Freedom House. Orttung, Robert W.: “Russia”, en Walker, *op. cit.*, p. 451; Dave, Bhavna: “Kazakhstan”, *ibid.*, p. 263; Marat, Erica: “Kirguistán”, *ibid.*, p. 297; Foroughi, Payam: “Tajikistan”, *ibid.*, p. 533; Bohr, Annette: “Turkmenistan”, *ibid.*, p. 549; y por último, Pannier, Bruce: “Uzbekistan”, *ibid.*, p. 605.

⁴¹ El PNUD definió el desarrollo humano como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de

calidad de vida en 187 países del mundo, y los de Asia Central ocupan en el índice de 2011 los siguientes puestos —de mejor calidad a peor—: Rusia (66), Kazajstán (68), Turkmenistán (102), Uzbekistán (115), Kirguistán (126) y Tayikistán (127)⁴². Como se ve, Rusia y Kazajstán estarían en un nivel muy alejado del resto, asemejándose más a los países europeos. Como puede observarse, este índice muestra una realidad muy diferente a la presentada por la valoración hecha por Freedom House.

La política lingüística, que tan problemática ha sido en todas las repúblicas ex-soviéticas, sirvió como vehículo de afirmación de la identidad nacional. Mientras en algunos sitios se mantuvo el ruso como idioma cooficial, caso de Kazajstán, en otros se vio completamente abrogado, como en Turkmenistán. En Uzbekistán ha habido una serie de cambios —o incluso bandazos—, abandonando el ruso, fijando el uzbeko y cambiando, posteriormente, su escritura en alfabeto cirílico por el latino⁴³. No obstante, el ruso sigue manteniéndose como *lingua franca* en toda la región y es hablado con fluidez por parte de casi todos sus habitantes.

La cuestión religiosa⁴⁴ también fue un factor determinante en el proceso de construcción nacional ya que se volvió al origen islámico de estas naciones, al menos en su aspecto más cultural que religioso propiamente dicho, promoviéndose desde instancias oficiales la restauración de mezquitas, mausoleos o importantes lugares de peregrinación. La lucha contra la religión se había sustanciado en las siete décadas anteriores de forma diversa⁴⁵. La Rusia soviética retomó

vida decente”. PNUD (1990): *Desarrollo Humano: Informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, p. 33. Los indicadores que usan para medir ese IDH son la esperanza de vida, las tasas de escolarización/analfabetismo y el PIB per cápita.

⁴² UNDP (2011): *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All*, en <http://hdr.undp.org>, p. 126.

⁴³ Lepître, Marc: “Language Policies in the Soviet Successor States: A Brief Assessment on Language, Linguistic Rights and National Identity”, *Papeles del Este*, nº 3 (2002), pp. 20 ss.

⁴⁴ Alonso Marcos, Antonio: “Hizb ut-Tahrir (HT) en el Valle de Fergana”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 9 (octubre 2005), en <http://www.ucm.es/info/unisci>; Alonso Marcos, Antonio: “Hizb ut Tahrir en Asia Central a comienzos del siglo XXI”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 28 (enero 2012), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

⁴⁵ Osipova, Irina (1998): *Si el mundo os odia*, Madrid, Encuentro.

las actividades de la Junta Musulmana de Asia Central o SADUM (*Sredneaziatskoe Dukhovnoe Upravlenie Musul'man*), que había sido creada por los zares⁴⁶ para controlar el Islam en Asia Central⁴⁷. A mediados de los años veinte, los soviéticos comenzaron a manifestar su auténtica opinión sobre la religión y a cerrar madrazas y mezquitas⁴⁸. No obstante, en junio de 1943 reinstauraron esta SADUM hasta que fue sustituida, tras la independencia, en el V Congreso de los Musulmanes de Uzbekistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Karakalpakistán, por la Junta de Musulmanes de Movarounnahr⁴⁹.

La repentina desaparición de setenta años de ateísmo impuesto provocó, además, que la población local buscara desesperadamente en la religión respuestas a los acontecimientos —sociales e individuales— que les afectaban; sin embargo, lo que encontraron fue o bien un vacío institucional, ya que durante todo ese tiempo había estado prohibida la enseñanza religiosa, o bien imanes que se habían formado en el extranjero de manera deficiente o en las madrazas más radicales. Los distintos gobiernos emprendieron una serie de acciones en este terreno, como fue la trasposición de la figura de la SADUM en cada nación para controlar la vida religiosa; o la creación de madrazas

⁴⁶ Catalina II estableció en 1788 la Asamblea Espiritual Musulmana de Oremburgo, que se ocupaba del control de la vida religiosa musulmana desde Siberia hasta la región Volga-Ural, pasando por ciertas partes de Asia Central que incluían las estepas kazajas. No obstante, en la década de los sesenta del siglo XIX, el zar Alejandro II decidió sacar a los kazajos de esta Asamblea para evitar que estuvieran bajo la influencia de los tártaros. Martin, *Law and Custom...*, op. cit., p. 58.

⁴⁷ Esta Junta fue sustituida en 1992 por Juntas Nacionales Islámicas. McGlinchey, Eric M.: "Islamic Leaders in Uzbekistan", *Asia Policy*, nº 1 (enero 2006), p. 129, en <http://www.nbr.org>.

⁴⁸ Rywkin, Michael (1982): *Moscow's Muslim Challenge: Soviet Central Asia*, Nueva York, M. E. Sharpe.

⁴⁹ *Movarounnahr* fue el nombre que los árabes dieron a sus conquistas en Asia Central y que en la segunda mitad del s. XIV pasó a designar el imperio de Tamerlán, que abarcaba la mayor parte de los territorios de las actuales repúblicas de Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán. "In the Seventh century, Arab Muslim troops conquered Central Asia, which they called Ma Wara' al-Nahr ('What Is Beyond the River,' with 'river' referring to Amu Darya, or the Oxus)". Naumkin, Vitaly V. (2005): *Radical Islam in Central Asia: Between Pen and Rifle*, Oxford, Rowman & Littlefield, p. 6.

y otras instituciones para la formación religiosa, como centros de estudios superiores o incluso universidades. Frente a este Islam oficial, empezó a proliferar el Islam tradicional pero también el islamismo radical, con brotes, incluso, de terrorismo⁵⁰.

En cuanto al aspecto económico, Kazajistán es el país que más éxito ha tenido, ya que ocupa la primera posición en cuanto a PIB per cápita —10.320 dólares—, cuadruplicando, además, el PIB per cápita del segundo, que es Uzbekistán con 2.910 dólares⁵¹. Además, el abismo que existe entre el país más rico —Kazajistán— y el menos desarrollado —Tayikistán, con un PIB per cápita de 1.950 dólares— es realmente preocupante. A ello ha contribuido notablemente la existencia de importantes recursos energéticos en territorio kazajo, pero también una política acertada de redistribución de la renta y potenciación del consumo y del desarrollo económico⁵².

En este sentido, es importante resaltar que existe una estrecha relación entre agua y energía ya que los dos países que controlan los acuíferos más importantes de la región —Kirguistán y Tayikistán— apenas poseen fuentes de energía⁵³; mientras que, por el contrario, los grandes productores y exportadores de recursos energéticos —Kazajistán, Turkmenistán y Uzbekistán— dependen en gran medida del agua que les dejen pasar sus vecinos más pequeños. Esta relación agua-energía puede ser o bien una fuente de cooperación o de

⁵⁰ Ro'i, Yaacov (2001): *Islam in the CIS. A Threat to Stability?*, Central Asian and Caucasian Prospects, Londres, Royal Institute of International Affairs; Naumkin, op. cit.; Khalid, Adeb (2007): *Islam after Communism: Religion and Politics in Central Asia*, Berkeley / Los Angeles, University of California Press.

⁵¹ World Bank (2011): *World Development Indicators 2011*, en <http://www.worldbank.org>.

⁵² Palazuelos, Enrique y Fernández, Rafael: “Kazajistán: rentismo petrolero en evolución”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 28 (enero 2012), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

⁵³ “Citizens of Kyrgyzstan and Tajikistan have more than once suffered through winter fuel shortages because of their governments' policy differences with Uzbekistan”. Pannier, Bruce: “Central Asia: Kyrgyzstan, Tajikistan Bound by More Than Geography”, *RFE/RL*, 27 de mayo de 2004, en <http://www.rferl.org/content/article/1052997.html>.

conflicto, dependiendo de la disponibilidad de las partes a tomar una postura u otra⁵⁴.

Al comienzo de la independencia, estos países se enfrentaron a una hiperinflación que les llevó a abandonar el rublo como moneda oficial y crear sus propias monedas, siendo esto también un factor de afirmación de la nueva identidad nacional. Además, tuvieron que empezar a diversificar sus exportaciones, ya que seguían dependiendo demasiado del mercado ruso; dependencia que aún hoy sigue vigente en gran medida, aunque ya han entrado en juego otros competidores importantes, siendo China el de mayor relevancia.

Estos países se han ido integrando en diversas instituciones internacionales concebidas para intentar poner orden en la globalización —OCDE, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional⁵⁵—, además de otras organizaciones internacionales de integración económica regional, como la EurAsEC o la Unión Aduanera entre Rusia Bielorrusia y Kazajistán. Así, en la actualidad, estos países se sitúan de la siguiente manera⁵⁶ en el Índice de Libertad Económica elaborado por la Heritage Foundation:

⁵⁴ González, Álex y Claudín, Carmen (eds.) (2008): *Asia Central y la seguridad energética global: nuevos actores y dinámicas en Eurasia*, Barcelona, CIDOB.

⁵⁵ La entrada de Rusia en la OMC abre la puerta a que, comenzando por Kazajistán, estas naciones puedan también incorporarse a esta organización. El único país que hoy es miembro de pleno de derecho, desde diciembre de 1998, es Kirguistán; Turkmenistán “ni está ni se le espera”; Kazajistán, Tayikistán y Uzbekistán tienen estatus de observador.

⁵⁶ “Kazakhstan continues its positive trend of advancing economic freedom. The country has become one of the first to return to the path of steady economic expansion since 2009, partly because of ongoing policy reforms that have enhanced regulatory efficiency. Substantial oil revenues enable a high degree of fiscal freedom”. Heritage Foundation (2012): *2012 Index of Economic Freedom*, p. 245.

Fig. 2: Índice de Libertad Económica 2011⁵⁷

<i>Posición global</i>	<i>País</i>	<i>Puntuación</i>	<i>Posición regional</i>
78	Kazajstán	62,1	11
83	Kirguistán	61,1	14
128	Tayikistán	53,5	27
143	Rusia	50,5	41 ⁵⁸
163	Uzbekistán	45,8	37
169	Turkmenistán	43,6	38

En sus relaciones con otros países, se han conducido de muy distinta manera en estas dos décadas de independencia⁵⁹. Kazajstán, siguiendo su política exterior multivectorial, ha intentado mantener un sano equilibrio entre las distintas potencias interesadas en esta república centroasiática, la más rica, con diferencia. Así, ha sabido cultivar la amistad y las buenas relaciones con Rusia⁶⁰, con quien ha mantenido unas relaciones especiales debido al gran número de habitantes de etnia rusa que pueblan las vastas estepas kazajas; pero también con EE.UU., con quien ha firmado numerosos acuerdos comerciales e incluso de cooperación militar; China es otro país muy interesado, sobre todo, en sus ricas fuentes de hidrocarburos⁶¹ y otros intereses económico-comerciales; también con Turquía, por la

⁵⁷ Elaboración propia a partir de *ibid.*

⁵⁸ Rusia no está incluida en la región de Asia Pacífico, sino en Europa.

⁵⁹ Morales, Javier: “Asia Central en la política exterior rusa”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 28 (enero 2012), en <http://www.ucm.es/info/unisci>, pp. 37 ss.

⁶⁰ Según Bobo Lo, los principales asuntos de la agenda política de Rusia en Kazajstán han sido cuatro: la promoción de la desnuclearización de Kazajstán, controlar los sucesos en un país tan vasto y con una localización tan estratégica, la atención a los kazajos de etnia rusa y la costa kazaja del Caspio. Lo, *op. cit.*, p. 84.

⁶¹ Para ver si el conocido como “mal holandés” (*Dutch disease*) ha afectado a Kazajstán, ver Palazuelos y Fernández, *op. cit.*, p. 82.

procedencia de su idioma y por otras cuestiones culturales y comerciales. Otros actores se han hecho presentes en la zona con menos fuerza —Irán, India, UE—⁶², aunque también han encontrado su espacio⁶³.

Kirguistán ha dejado de ser el “experimento dorado” de Occidente en la zona —llegó a ser conocido como la “isla de la democracia” en Asia Central—, tras poner en marcha todas las reformas económicas y políticas que se le pedían desde instituciones internacionales. Sin embargo, tras los ataques del 11-S, al ver que su cercanía era imprescindible para la campaña en Afganistán, se forzó una reforma constitucional por la que el presidente Akayev pretendía perpetuarse en el poder. No obstante, la jugada le salió mal ya que en 2005 una serie de protestas callejeras le hicieron huir a Moscú y se instaló un nuevo presidente, Bakiyev, que imitó el *modus operandi* de su predecesor: promesas de reformas al principio, intentos de perpetuarse en el cargo después, derrocamiento a través de una revolución en 2010. En este país se ha demostrado cómo allí donde EE.UU. era fuerte no podía serlo Rusia, y viceversa, esto es, un juego de suma cero. La presidenta interina Otumbayeva dejó paso al elegido presidente Atambayev en diciembre de 2011, quien ya ha dado muestras de estar más próximo a Moscú que a Washington.

Tayikistán, que sufrió una cruenta guerra civil (1992-97), dio permiso para que una división motorizada rusa —la 201ª División Motorizada— siguiera desplegada sobre el terreno⁶⁴.

Turkmenistán ha mantenido una posición de neutralidad en política exterior desde su independencia, y eso es precisamente lo que le ha garantizado no verse envuelto en las rivalidades regionales que en ocasiones no eran sino reflejo del “Gran Juego” entre las diversas

⁶² Kavalski, Emilian: “The Peacock and the Bear in the Heartland: Central Asia and the Shifting Patterns of India’s Relations with Russia,” *Indian Journal of Asian Affairs*, vol. XXIII, n^{os} 1-2 (2010), pp. 1-20.

⁶³ De Prado, César: “Multilateralismos pragmáticos en el vórtice de la geopolítica global”, en Stavridis, Stelios y De Prado, César (eds.) (2010): *Panorámica de actores y factores en Asia Central*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

⁶⁴ “Boyevoy sostav VS i Pogranvoysk RF v Respublike Tadjikistan” [La lucha de las Fuerzas Armadas y las Tropas de Fronteras de la Federación de Rusia en la República de Tayikistán], en <http://www.waronline.org/write/world-military/russian-military-abroad/tadjikistan>.

potencias interesadas en los hidrocarburos de la región, o en el acceso a Asia Meridional.

Uzbekistán ha sido el más reacio a verse involucrado en cualquier actividad u organización en la que Rusia jugara un papel predominante y siempre ha buscado zafarse de su influencia negándole la concesión de la cláusula de exclusividad. Así, aunque Uzbekistán perteneciera a la CEI, no participaba de la OTSC pero sí de la iniciativa estadounidense GUUAM y de la Asociación para la Paz de la OTAN; tampoco participó en los primeros momentos del Grupo de Shanghai, y no se ha adherido a la EurAsEC. Esta actitud antirrusa se incrementó tras los atentados del 11-S, apoyándose entonces en los EE.UU. y su lucha contra el terrorismo islamista, que había padecido en suelo propio. La situación cambia radicalmente en 2005, cuando tras la masacre de Andiyán los países occidentales le exigieron al presidente Karimov que abriera una investigación; mientras China y Rusia consideraron simplemente que aquello había sido una cuestión de orden interno en la que ellos no podían entrar. Uzbekistán volvió en esos momentos a involucrarse en los ámbitos liderados por Rusia, hasta que la perspectiva de una próxima retirada estadounidense de Afganistán les hizo estrechar de nuevo sus vínculos con EE.UU.

8.3. Los intereses de Rusia en Asia Central

¿Qué actitud mantiene Rusia hacia los países de Asia Central⁶⁵? Son muchas las clasificaciones que se han hecho de la idea-eje que centraría la política exterior rusa. La mayor parte de estas clasificaciones, aun a riesgo de simplificar demasiado, siguen tres ejes fundamentales: nacionalistas pragmáticos (*derzhavniki*); eurasiyanistas o neoimperialistas; y occidentalistas o liberales. Los primeros consideran que Rusia es una gran potencia⁶⁶ y que EE.UU. es un rival pero no un enemigo. Los segundos defienden la idea de que Rusia es un polo de poder en un mundo multipolar, siguiendo un modelo de relaciones de juego de suma cero. Los últimos consideran que Rusia

⁶⁵ Ver cómo son las relaciones de cada Estado de Asia Central con Rusia en <http://www.mid.ru>.

⁶⁶ Adomeit, Hannes: “Russia as a ‘Great Power’ in World Affairs: Images and Reality”, *International Affairs*, vol. 71, n° 1 (enero 1995), pp. 35-68.

es una parte de Europa y como tal debe integrarse en esa cultura europea caracterizada por la democracia liberal y la defensa de los Derechos Humanos, lo que favorecería la modernización, contemplando así a Occidente como aliado⁶⁷. Otros autores distinguirían hasta cinco categorías: liberales, moderados, conservadores, nacionalistas y aislacionistas⁶⁸. Putin y Medvedev estarían más próximos a la línea de pensamiento de los *derzhavniki*⁶⁹.

La actitud de Rusia hacia el exterior tras la caída de la URSS quedaría resumida en la expresión *near abroad*⁷⁰ con la cual haría referencia a las antiguas repúblicas que formaban parte integrante de la Unión Soviética y con las que la nueva Federación Rusa habría querido mantener una especial relación; ya que las considera no simplemente naciones aliadas, amigas o hermanas, sino como un territorio donde ejercer su influencia lingüística-cultural, económica y política⁷¹ desde una visión paternalista⁷². En el mismo documento en el que se creó la CEI⁷³ se dio por finalizada la existencia de la URSS,

⁶⁷ Otras clasificaciones defienden que existe una orientación proeuropea / prooccidental / liberal-reformadora, otra ultranacionalista y, por último, una postura más moderada y centrada, ligeramente nacionalista y abierta a las innovaciones que provengan de Occidente. MacFarlane, S. N.: "Russia, the West and European Security", *Survival*, vol. 35, nº 3 (otoño 1993), pp. 8-11. Se pueden consultar más clasificaciones en Arbatov, Alexei: "Russian Foreign Policy Alternatives," *International Security*, vol. 18 (1993), pp. 5-44; y también en Shakleina, Tatiana: "Russian Policy toward Military Conflicts in the Former Soviet Union", en Porter, Bruce (ed.) (1995): *State Building and Military Power in Russia and the New States of Eurasia*, Nueva York, M. E. Sharpe, pp. 83-105.

⁶⁸ Hastedt y Knickrehm, *op. cit.*, pp. 336-337.

⁶⁹ Sharshenova, *op. cit.*, p. 15; Tsygankov, A. P.: "Vladimir Putin's Vision of Russia as a Normal Great Power", *Post-Soviet Affairs*, vol. 21, nº 2 (abril-junio 2005), pp. 132-158.

⁷⁰ *Blizhnoe zarubezh'e* en ruso.

⁷¹ "Russia had preferred to establish bilateral relationships with those former Soviet republics regarded as important to Russian security, in particular Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan". Martinsen, Kaare Dahl: "The Russian-Belarusian Union and the Near Abroad", *Norwegian Institute for Defence Studies* (junio 2002), p. 10.

⁷² Mankoff, Jeffrey (2012): *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*, 2ª ed., Maryland, Rowman & Littlefield, p. 219.

⁷³ La firma del acuerdo de creación de la CEI, el 8 de diciembre de 1991 en la reserva natural de Belovezhskaya Pushcha (Bielorrusia), entre los dirigentes de las repúblicas de Rusia, Bielorrusia y Ucrania, supuso el "decreto" *de facto* de

lo que supone un acto cuanto menos curioso, ya que intentaba sustituir lo antiguo por algo nuevo pero en cierto modo de igual contenido: esto es, una confederación de repúblicas —ahora Estados independientes— pero ya no socialistas.

Es lógico que las antiguas colonias mantengan unas excelentes relaciones con aquel país que había ejercido como metrópoli, sea por razones históricas, lingüísticas, económicas o por mero pragmatismo, aunque no suelen lanzarse a estrechar lazos con aquellos con los que acaban de romper por la lejanía geográfica. Este no es el caso de las antiguas repúblicas soviéticas dada la contigüidad geográfica con Rusia. Esto implica que, internamente, las nuevas repúblicas sufren esa tensión entre el pragmatismo y el recelo natural para con quien hasta hace pocos días decidía absolutamente todo en la vida política o económica del país y que, dada su vecindad, podría en cualquier momento rehacer el imperio. Rusia ha utilizado las minorías étnicas rusas y las operaciones de *peacekeeping*⁷⁴ como punta de lanza de una política más ambiciosa en su territorio circundante que antes había sido parte del mismo ente político⁷⁵. El caso más paradigmático de esto fue la guerra ruso-georgiana de agosto de 2008 que se saldó con la secesión de dos regiones georgianas: Osetia del Sur y Abjasia. Este celo por custodiar a sus antiguas repúblicas se muestra especialmente cuando entra en competición con otros actores internacionales, como la OTAN⁷⁶ o como China⁷⁷.

extinción de la URSS. El 21 de ese mismo mes, once de las quince repúblicas —todas excepto las tres bálticas y Georgia, argumentando que habían sido incorporadas a la Unión por la fuerza— se adhirieron en Alma-Ata a dicho acuerdo, de manera que a Gorbachov no le queda más remedio que dimitir pocos días después, el 25 de diciembre, como presidente de un país que ya no existía.

⁷⁴ Lynch, *op. cit.*, pp. 81-82.

⁷⁵ Grajauskas, Rokas: “What is New in Russia’s 2009 National Security Strategy?”, *Eastern Pulse*, vol. 6, nº 21 (junio 2009), en <http://www.cegs.lt>, p. 2.

⁷⁶ “*The Conception of Foreign Policy (2008) warns the NATO, an embodiment of the West in Russia’s eyes, not to provide its security at the expense of Russia’s security*”. Sharshenova, *op. cit.*, p. 25.

⁷⁷ Grajauskas, *op. cit.*, p. 3.

Como afirma Margarete Klein, Rusia tiene una idea de sí misma muy clara: es una “gran potencia”⁷⁸. Aijan Sharshenova señaló algunas de las razones que pudieron llevar a la Rusia de la post-Guerra Fría a la idea de un restablecimiento del estatus de gran potencia: la sensación de derrota, el desprecio o suspicacia de la comunidad occidental —especialmente la europea—, o simplemente la búsqueda de una solución a sus problemas⁷⁹. Además, Rusia aduce el motivo de la seguridad nacional cuando habla de estar más presente en Asia Central, ya que es la zona que le separa del turbulento mundo islámico, especialmente Irán, Afganistán y Pakistán. En efecto, Rusia está preocupada por dos amenazas ideológicas que pueden llegar del sur: el islamismo radical y la democracia liberal occidental⁸⁰. Por la primera, se temería una movilización de más de veinticinco millones de musulmanes dentro de la propia Rusia. Además, el régimen de los talibanes en Afganistán supuso un elemento de máxima preocupación entre los políticos rusos, especialmente tras la toma de Mazar-i-Sharif en agosto de 1998⁸¹, aunque algunos expertos llegaron a afirmar que aunque todo Asia Central cayera bajo un régimen similar al de los talibanes todavía habría tiempo para reaccionar y reforzar las fronteras existentes y, por tanto, no habría necesidad de mantener a la 201ª División Motorizada desplegada en Tayikistán.

Con respecto a la segunda, la democracia supone cambios, y estos traen inestabilidad y podrían poner en peligro el propio régimen; además, a través de ella podría entrar el “virus” de la influencia occidental, como se puso de manifiesto con las revoluciones de colores de Georgia, Ucrania o Kirguistán. Por último, una mezcla de ambas podría traducirse en el ascenso al poder de partidos islamistas, como ha sucedido en el norte de África al hilo de la “primavera árabe”⁸².

⁷⁸ Klein, Margarete: “Russia’s Military Capabilities: ‘Great Power’ Ambitions and Reality”, *Stiftung Wissenschaft und Politik Research Paper*, nº 12 (octubre 2009), en <http://www.swp-berlin.org>.

⁷⁹ Sharshenova, *op. cit.*, pp. 22-25.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 24.

⁸¹ Lo, Bobo (2002): *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era: Reality, Illusion and Mythmaking*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 83-84.

⁸² Rumer, E., Trenin, D. y Zhao, H. (2007): *Central Asia: Views from Washington, Moscow, and Beijing*, Nueva York, M. E. Sharpe, pp. 89-95; Alonso

Esto implicaría que Rusia no sólo desea que su “vientre blando” esté a salvo de los ataques de esas dos amenazas ideológicas, sino que ella misma desearía intervenir en los asuntos internos de dichos Estados: el término *near abroad* estaría así impregnado de un “aura de propiedad” que le permitiría reclamar privilegios especiales⁸³. Dicho más sencillamente: Asia Central no sería “ajena a Rusia” sino “de Rusia”⁸⁴. Esta actitud de querer preservar su entorno ha hecho que muchos expertos califiquen la política exterior rusa como de firmemente realista⁸⁵.

En estos veinte años, Rusia ha entendido Asia Central de manera diferente. Tras la caída de la Unión Soviética, sin apenas músculo militar y asediada por extraordinarias crisis económicas, además de la existencia de un hegemon mundial, no prestó excesiva atención a esta parte del mundo. Con la llegada del asertivo Putin en 2000, la situación cambia. No obstante, tendría que esperar una mejor oportunidad: en el año 2001 debe renunciar a sus posibles aspiraciones hegemónicas para que EE.UU. pueda entrar sin problemas en la zona, de camino a Afganistán. Sin embargo, Putin entendió que Bush se estaba demorando demasiado en la solución del problema afgano, el cual más que a mejorarse tendía a empeorar. Así, tras la invasión estadounidense de Irak (2003), Putin busca la excusa perfecta para pedir a EE.UU. que abandone su “patio trasero”. Esta ocasión viene de la mano de Uzbekistán —con la masacre de Andiyán en mayo de 2005— que hasta ese momento había sido el aliado de EE.UU. en la zona y el contrapeso a la influencia rusa en la región⁸⁶. A esto hay que

Marcos, Antonio: “Primavera árabe: ¿democracia o elecciones?”, *Misiones Extranjeras*, n° 246 (enero-febrero 2012).

⁸³ Menon, R.: “After Empire: Russia and the Southern ‘Near Abroad’”, en Mandelbaum, M. (ed.) (1998): *The New Russian Foreign Policy*, Nueva York, Council on Foreign Relations Books, p. 100.

⁸⁴ “Deeply embedded in the Russian psyche is the notion that Central Asian states are simply ‘nashi’, the Russian word for ‘ours’”. Brannon, R.: “Regional Security Cooperation and Foreign Policies in Central Asia: A 21st Century Great Game”, en Burghart, D. L. y Sabonis-Helf, T. (eds.) (2004): *In the Tracks of Tamerlane: Central Asia’s Path to the 21st Century*. Washington, NDU Press, pp. 426-427.

⁸⁵ Kerr, David: “Eurasianism and Russian Foreign Policy”, en Casier y Malfliet, *op. cit.*, p. 129.

⁸⁶ Bakshi, Jyotsna: “Russia and Uzbekistan Sign ‘Treaty of Alliance Relations’”, *IDSIA Comments*, 27 de diciembre de 2005, en <http://www.idsa.in>.

añadir que Rusia comenzó a ver con suspicacia que la OSCE interfiriera en los procesos electorales de su *near abroad*, principalmente en los de países como Georgia (2003), Ucrania (2004) y Kirguistán (2005), y los calificara de poco limpios. La salida de Bush de la Casa Blanca, la llegada de la política de *reset* de Barack Obama y Hillary Clinton, y el abandono estadounidense de Afganistán vuelve a establecer un clima de distensión entre ambas potencias; aunque, más aún con la vuelta de Putin a la Jefatura de Estado, eso no implica que Rusia renuncie a recuperar toda su influencia en Asia Central.

Esta concepción de Asia Central como “patio trasero” propio del hogar ruso no está sólo en la mente de los decisores políticos⁸⁷ o de los intelectuales sino que también ha llegado a difundirse entre la población, incluso a través de series humorísticas en la televisión⁸⁸.

Intereses económicos, comerciales y culturales

Rusia ha sabido mantener a lo largo de estas décadas la primera posición como país de referencia comercial para los Estados de Asia Central⁸⁹. Aunque por el horizonte comienzan a asomar otros socios comerciales, algunos tan serios como China, y que se empiezan a diversificar las inversiones (EE.UU., Irán, India⁹⁰, Corea del Sur, Japón, e incluso algunos países de la UE), Rusia sigue manteniendo esa preeminencia⁹¹.

⁸⁷ “Internal political developments in several bordering or close-by states may have a large impact on Central Asian security. These developments include a more authoritarian and globalist Russia, an economically growing China, instability in Iran and the South Caucasus region, and re-surgling drug production and Islamic extremism in Afghanistan”. Nichol, Jim: “Central Asia’s Security: Issues and Implications for U.S. Interests”, *Congressional Research Service Report for Congress*, 11 de marzo de 2010, en <http://www.crs.gov>, p. 1.

⁸⁸ Sharshenova, *op. cit.*, pp. 17-18.

⁸⁹ Nichol, Jim: “Central Asia’s Security: Issues and Implications for U.S. Interests”, *Congressional Research Service Report for Congress*, en <http://www.crs.gov>, pp. 55-57.

⁹⁰ “India - A New Direction in Kazakhstan's Foreign Policy”, *Eastweek*, 27 de enero de 2009, en <http://www.osw.waw.pl>.

⁹¹ Spechler, Martin C.: “Russia and the Central Asian Economies: From Colonial Subordination to Normal Trade”, *Russian Analytical Digest*, n° 71 (enero 2010).

Fig. 3: Comercio entre Rusia y Asia Central (miles de dólares)⁹²

<i>Exportaciones desde Rusia a Asia Central</i>	<i>1999</i>	<i>2004</i>	<i>2008</i>
Kazajstán	1.205.492	4.641.362	13.221.275
Kirguistán	82.950	266.527	1.307.041
Tayikistán	62.293	181.619	792.155
Turkmenistán	58.646	239.011	808.559
Uzbekistán	231.150	753.111	2.048.658
Total Asia Central	1.640.531	6.081.630	18.177.688

<i>Importaciones desde Asia Central a Rusia</i>	<i>1999</i>	<i>2004</i>	<i>2008</i>
Kazajstán	1.397.119	3.426.684	6.366.934
Kirguistán	93.109	148.458	474.504
Tayikistán	110.366	75.510	209.936
Turkmenistán	76.338	43.195	100.260
Uzbekistán	459.235	611.687	1.293.020
Total Asia Central	2.136.167	4.305.534	8.444.654

⁹² Sánchez Andrés, Antonio: “Las relaciones económicas entre Rusia y Asia Central”, *Revista ICE*, nº 857 (noviembre-diciembre 2010), p. 80; y elaboración propia con datos del Banco Mundial (2010).

Rusia		Kazajstán		Uzbekistán	
Principales socios donde exporta	Principales socios desde donde importa	Principales socios donde exporta	Principales socios desde donde importa	Principales socios donde exporta	Principales socios desde donde importa
Alemania 8.2%	Alemania 14.7%	China 20.2%	Rusia 34.3%	China 21.8%	Rusia 25.4%
Holanda 6%	China 13.5%	Alemania 9.1%	China 27.7%	Rusia 18.1%	Corea del Sur 17.3%
EE. UU. 5.6%	Ucrania 5.5%	Rusia 8.5%	Alemania 5.2%	Turquía 14.5%	China 13.9%
China 5.4%	Italia 4.7%	Francia 7.1%	Ucrania 4%	Kazajstán 8.5%	Alemania 8.3%
Turquía 4.6%	Bielorrusia 4.5%	Turquía 4.5%		Bangladesh 8.5%	Kazajstán 5.3%

El profesor Antonio Sánchez Andrés, tomando datos desde 1999 del Servicio Federal de Aduanas (*Federal'naya Tomozhenaya Sluzhba*), llega a la conclusión de que el comercio de Rusia con esta zona ha aumentado constantemente, acelerándose en el tramo 2003-2004; aunque menos que el del resto de su comercio exterior, perdiendo esta zona peso relativo respecto al conjunto. Además, la balanza comercial ha sido en esta última década favorable a Rusia, generándole grandes superávits, lo que contrasta con la década de los noventa. Además, recuerda que:

Rusia exporta a los países de la zona derivados diversos del petróleo, maquinarias y aparatos, y también medios de transporte, incluyendo productos de caucho y algún tipo de químicas, así como alimentos transformados. No obstante el ritmo de crecimiento de las exportaciones de petróleo y sus derivados ha oscurecido a las otras ventas. Los países de Asia Central suelen vender a Rusia productos textiles (algodón) y alimentos vegetales,

aunque Kazajstán exporta minerales diversos, Turkmenistán materiales plásticos y coque de petróleo, mientras que Uzbekistán, coches.⁹³

El mismo profesor Sánchez Andrés señala a Kazajstán como socio comercial más fiable y como destino de inversión más seguro para Rusia, ya que otros países ofrecen dificultades añadidas tales como animadversión hacia Moscú (Uzbekistán), inestabilidad política (Kirguistán) o ausencia de un marco jurídico claro (Tayikistán y Turkmenistán). No obstante, conviene recordar que los flujos de inversión son siempre mayores de Asia Central a Rusia que a la inversa⁹⁴.

Además, la percepción de que Kazajstán es el socio preferente para Rusia fue señalada también por el mismo Medvedev en diversas ocasiones: *“There are great opportunities for innovation in our multifaceted ties with partners who are focused on mutually beneficial cooperation. I emphasise: mutually beneficial cooperation. Excellent prospects exist in our ties with Kazakhstan, our major partner”*.⁹⁵

La Unión Aduanera pretende ser un proyecto de Rusia no sólo para afianzar su influencia económica y comercial en la zona sino, en un futuro no muy lejano y al estilo de las Comunidades Europeas, tender hacia la construcción de una unidad política como hoy es la Unión Europea, o incluso una integración política mayor. No hay que olvidar que estos países ya han vivido esa experiencia bajo la URSS, con la salvedad de que en aquel ámbito las distintas repúblicas no tenían ni voz ni voto real, al diseñarse y decidirse todo desde Moscú. ¿Estarán dispuestas estas repúblicas a perder parte de su soberanía ganada apenas hace dos décadas para integrarse de nuevo con Rusia en un proyecto centrípeto?

Capítulo aparte merecen los recursos energéticos, debido a su importancia estratégica y por el volumen de negocio que suponen⁹⁶.

⁹³ Sánchez Andrés, *op. cit.*, p. 94.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 90.

⁹⁵ “Speech at Meeting with Russian Ambassadors and Permanent Representatives in International Organisations”, 12 de julio de 2010, en <http://eng.kremlin.ru>.

⁹⁶ “Central Asia’s Energy Risks”, *Asia Report*, nº 133 (mayo 2007), en <http://www.crisisgroup.org>.

Hablar de Rusia y energía es hablar de Gazprom⁹⁷ y Lukoil, empresas estatales privatizadas parcialmente que están presentes con gran fuerza en el mercado centroasiático⁹⁸ y del Caspio⁹⁹, siendo seguidas muy de cerca por las empresas chinas CNPC y Sinopec¹⁰⁰.

Además, los oleoductos y gasoductos existentes¹⁰¹ son reflejo de la subordinación de estos países a Rusia¹⁰². De ahí su inquietud ante los nuevos proyectos como el Nabucco, el TAPI o el Transcaspiano, que abren los recursos energéticos centroasiáticos al mercado global sin necesidad de pasar por Rusia¹⁰³, sin utilizar el oleoducto Asia Central-Centro, de Gazprom, o el oleoducto Bujara-Urales¹⁰⁴. Además, la apertura del oleoducto Kazajistán-China (2005) y la del gasoducto Turkmenistán-Uzbekistán-Kazajistán-China (2009) rompió el monopolio ruso del transporte de la energía¹⁰⁵.

En el plano cultural, los países de Asia Central contaban con una amplia población rusa en su seno en el momento de la caída de la URSS, aunque en diverso grado, siendo Kazajistán el país con mayor presencia rusa. Esto se tradujo en la protección de la etnia, cultura y lengua rusas desde la propia Constitución kazaja y el resto de leyes.

⁹⁷ Pirani, Simon (ed.) (2009): *Russian and CIS Gas Markets and their Impact on Europe*, Oxford, Oxford Institute for Energy Studies.

⁹⁸ “El ‘juego de Asia Central’ de Gazprom es una especie de apuesta permanente”. Bochkarev, Danila: “El acceso a los recursos energéticos de Asia Central en el nuevo contexto energético global: retos y oportunidades para la UE”, en González y Claudín, *op. cit.*, p. 148.

⁹⁹ Kalyuzhnova, Yelena, Jaffe, Amy Myers, Lynch, Dov y Sickles, Robin C. (eds.) (2002): *Energy in the Caspian Region*, Londres, Palgrave.

¹⁰⁰ Voloshin, Vladimir: “Energía y seguridad en Asia Central: la posición de Rusia”, en González y Claudín, *op. cit.*, p. 170.

¹⁰¹ Menkiszak, Marek, Kononczuk, Wojciech y Kaczmaski, Marcin (2008): “CIS Countries’ Interests Vis-À-Vis the European Union and Its Eastern Policy”, Varsovia, Center for Social and Economic Research (CASE), pp. 23-25.

¹⁰² Olcott, Martha Brill: “International Gas Trade in Central Asia: Turkmenistan, Iran, Russia and Afghanistan”, *Geopolitics of Gas Working Paper Series*, nº 28 (mayo 2004), p. 24.

¹⁰³ Bochkarev, *op. cit.*, pp. 140-143.

¹⁰⁴ “Outlook for Kazakhstan's Gas Industry”, *Alexander's Gas & Oil Connections*, 20 de septiembre de 2005, en <http://www.gasandoil.com/goc/news/ntc54177.htm>.

¹⁰⁵ Jakobson, Linda, Holtom, Paul, Knox, Dean y Peng, Jingchao: “China’s Energy and Security Relations with Russia: Hopes, Frustrations and Uncertainties”, *SIPRI Policy Paper*, nº 29 (octubre 2011), pp. 12, 35.

Además, en dicho país existen iniciativas que intentan mantener viva la lengua rusa, como la creación de medios de comunicación que emiten en ruso.

Además, las relaciones con las universidades rusas sigue siendo muy estrecha¹⁰⁶, gracias en parte a que se mantiene el ruso como lengua de comunicación entre ambas zonas. Todavía hoy, las universidades de Moscú o San Petersburgo siguen siendo las de referencia para los países de Asia Central, aunque algunos jóvenes ya prefieren otros destinos en China, Japón, Europa o EE.UU.

Intereses de seguridad y defensa

Asia Central ha servido a Rusia como colchón frente a zonas más inestables o de mayor preocupación. Así, Moscú utilizó durante la época soviética la región con varios propósitos. En primer lugar, como región colchón frente al Imperio Británico —hasta 1947— y otros Estados poco estables: Persia-Irán, Afganistán o China. Además, estableció un campo de pruebas nucleares en la región kazaja de Semipalatinsk¹⁰⁷, cuyo tamaño es similar al de Alemania o Italia, además de profundizar en la investigación en energía nuclear¹⁰⁸ que pudiera servir de suministro alternativo a la electricidad¹⁰⁹. En tercer

¹⁰⁶ “There are special agreements between the Russian and Kazakh universities, scientific-research institutions and centres, high schools, and academies. Number of bilateral cooperation agreements is concluded between Kazakhstan and Belarus, Ukraine, Kyrgyzstan, Uzbekistan, Azerbaijan, and Turkmenistan in different fields of education and science: seismology, metallurgy, oil, gas, economy, linguistic, exchange of students and teachers, recognition of high school diploma between the countries etc”. “Kazakhstan: Co-operation”, *incrEAST*, en <http://www.increast.eu>. Ver en la misma web los casos de los demás países de Asia Central, con una política similar de estrecha relación con Rusia.

¹⁰⁷ D. Schmid, Sonja: “Transformation Discourse: Nuclear Risk as a Strategic Tool in Late Soviet Politics of Expertise”, *Science, Technology & Human Values*, n° 29 (verano 2004), pp. 353-376.

¹⁰⁸ “The peaceful atom would produce electricity for the European USSR, where 70 percent of the population and industry were located, while most of the empire’s fossil fuel resources were in Siberia and Kazakhstan”. Josephson, Paul R.: “Atomic-Powered Communism: Nuclear Culture in the Postwar USSR”, *Slavic Review*, vol. 55, n° 2 (verano 1996), p. 308.

¹⁰⁹ “Other republics followed suit. The vice president of the Kazakh Academy of Sciences, A. P. Polosukhin, sought Kurchatov’s assistance in carrying out a 17

lugar, emplazó armas nucleares en esta misma república. También desplegó sus servicios secretos —el temido KGB— por este territorio. Y, por último, construyó el complejo del cosmódromo de “Tyuratam-Baikonur” en la provincia de Kyzylorda (Kazajstán), cerca del mar de Aral y situado en la línea ferroviaria que une Oremburgo con Taskent.

Durante las siete décadas de ocupación soviética, los mandos militares de la URSS desplegaron una serie de capacidades en su flanco sur con el objetivo de controlar los movimientos de Turquía, Irán y Afganistán¹¹⁰, pero también la frontera entre Kazajstán y China, lo que provocó que del Distrito Militar de Turkestán se desgajara en 1969 el nuevo Distrito Militar de Asia Central¹¹¹. Esta estructura defensiva se ha mantenido en las naciones independizadas hace ya veinte años¹¹², y como afirma el analista Ángel Gómez “de nuevo, las capacidades de unas Fuerzas Armadas delatan las intenciones políticas de un Estado”¹¹³.

La era soviética estuvo marcada, desde finales de los años cuarenta, por aquel enfrentamiento bipolar entre las dos grandes superpotencias, entre dos sistemas políticos, económicos, sociales y culturales. Dicho enfrentamiento afectó, como no podía ser de otra manera, a esta zona del mundo, que se vio afectado por la vecindad con China¹¹⁴. Durante los años de la Guerra Fría, Kazajstán fue el lugar elegido por la URSS para almacenar armas atómicas y, desde el 29 de agosto de 1949, para llevar a cabo más de 450 ensayos nucleares

May 1957 resolution of the Council of Ministers to organize an institute of nuclear physics in Alma Ata to train individuals in nuclear physics and technical personnel in reactor and accelerator operation. In Kibrai, near Tashkent, the Uzbek Institute of Nuclear Physics was organized beginning in October 1955; within four years an experimental VVR-S 2,000 kW reactor came on line, also with the help of personnel and isotopes from the Kurchatov Institute, apparently for research involving radioactive tracers to solve problems in cotton production and fertilizers. The institute later acquired a 150 cm U-150-P proton accelerator at 20 MeV”. Ibid., p. 314.

¹¹⁰ Miller, John H.: “The Geographical Disposition of the Soviet Armed Forces”, *Soviet Studies*, vol. 40, n° 3 (julio 1988), p. 422.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 425.

¹¹² Gómez, *op. cit.*, p. 64.

¹¹³ *Ibid.*, p. 52.

¹¹⁴ Ermarth, Fritz W.: “Contrasts in American and Soviet Strategic Thought”, *International Security*, vol. 3, n° 2 (invierno 1978), pp. 147-148.

—unos a cielo abierto, otros subterráneos— que llegaron a afectar a más de un millón y medio de personas, causándoles la muerte a muchas de ellas y dejando secuelas de malformaciones o tumores. El 29 de agosto 1991, cuando todavía existía la URSS, Nazarbayev firmó un decreto por el cual se ponía fin a las pruebas nucleares en su país y se cerraba Semipalatinsk. Kazajistán abordó el desmantelamiento de su capacidad nuclear, ratificando primero el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START) en 1992 y después el Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP) en 1993. Respecto al arsenal nuclear, Ucrania, Kazajistán y Bielorrusia —que en 1992 eran potencias nucleares que ocupaban el tercer, cuarto y octavo puesto respectivamente— comenzaron la destrucción de su armamento nuclear voluntariamente, proceso que finalizó en 1995. Por su parte, Kazajistán transfirió a Rusia todas sus cabezas nucleares a mediados de 1995, y ambos países firmaron un Protocolo Final para la retirada de los misiles estratégicos en septiembre de 1996. El presidente Nazarbayev propuso en la ONU que se declarara el 29 de agosto “Día Internacional Contra las Pruebas Nucleares”¹¹⁵.

Además, Kazajistán convenció a las otras cuatro repúblicas centroasiáticas para hacer de Asia Central una zona libre de armas nucleares (NWFZ, *Nuclear Weapons Free Zone*), siguiendo el ejemplo de otras como la de América Latina y Caribe (Tratado de Tlatelolco, 1967), la del Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga, 1985), la del sudeste asiático (Tratado de Bangkok, 1995) y la de África (Tratado de Pelindaba, 1996). El Tratado de la Zona Libre de Armas Nucleares de Asia Central (CANWFZ) fue firmado el 8 de septiembre de 2006 entró en vigor el 21 de marzo de 2009. Este Tratado tiene un Preámbulo, dieciocho artículos y un Protocolo Adicional. En él los Estados centroasiáticos se obligan a no fabricar, adquirir, hacer pruebas o poseer armas nucleares. Además, los Estados firmantes deben adherirse al Protocolo Adicional de la IAEA, que implica una mayor vigilancia por parte de las instituciones internacionales sobre el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

La presencia militar rusa en esta región es o bien herencia de su pasado soviético o bien fruto de unas nuevas relaciones, especialmente a partir del 2001 y la lucha contra el terrorismo global. Si bien es

¹¹⁵ Alonso Marcos, *Kazajistán...*, op. cit., pp. 10 y 50-54.

cierto que dicha iniciativa partió del presidente George W. Bush, Vladimir Putin adoptó la idea y la transfirió a los territorios que dependían de él, de manera que desde ese año se incrementó la presión sobre los grupos yihadistas chechenos, con la consiguiente reacción de los mismos en episodios como la masacre de la escuela de Beslán en 2004. Además, comparte con los miembros de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) el temor frente al separatismo, el extremismo y el terrorismo¹¹⁶. Además, la lucha contra los tráfico ilícitos —drogas, armas o tráfico de seres humanos, entre otros) también estarían entre las prioridades de Rusia en esta zona¹¹⁷, tal y como se recoge en su Concepto de Política Exterior de 2008:

*Russia will increase cooperation with the CIS Member States in ensuring mutual security, including joint efforts to combat common challenges and threats, primarily international terrorism, extremism, drug trafficking, transnational crime, and illegal migration. The priorities here include elimination of terrorist and drug trafficking threats emanating from the territory of Afghanistan and prevention of risks of destabilization of the situations in Central Asia and Transcaucasia.*¹¹⁸

Como señala el analista Ángel Gómez al referirse a las capacidades militares de estos países centroasiáticos:

Lo escarpado del terreno y las condiciones climáticas son lo que determina las características de un Ejército, pero deberían ser las amenazas y los intereses estratégicos lo que definiesen sus capacidades. Veremos cómo, en el caso de Asia Central, las amenazas exteriores están limitadas por intereses de potencias mucho más fuertes que estos países y cómo los intereses están, por el momento, limitados por los de estas mismas potencias y por el alcance de sus propias y restringidas economías¹¹⁹.

¹¹⁶ Peimani, Hooman (2009): *Conflict and Security in Central Asia and the Caucasus*. Santa Bárbara, Greenwood.

¹¹⁷ Gutterman, Steve: "Russia Thwarts U.S. Anti-Drug Plan in Central Asia", *Reuters*, 17 de febrero de 2012, en <http://www.trust.org>.

¹¹⁸ "The Foreign Policy Concept of the Russian Federation", en <http://www.russianmission.eu>, pp. 14-16.

¹¹⁹ Gómez, *op. cit.*, p. 51.

Actualmente, su principal interés es mantenerse alejados del arco formado por Irán, Afganistán, Pakistán y China. Entre las unidades militares rusas¹²⁰ desplegadas en la zona¹²¹, las más destacadas son:

- La Flotilla del Caspio, que asegura los intereses nacionales y estatales en la región del Caspio, llevando a cabo acciones antiterroristas, protección del comercio y protección de yacimientos de petróleo¹²².
- Los ejercicios conjuntos “Shygys 2011” (Este 2011)¹²³ entre el ejército ruso y el de Kazajistán, que se inscribieron en la habitual cooperación entre ambos ejércitos. Este país participa habitualmente en ejercicios militares conjuntos con otros países u organizaciones como la OCS o la OTAN en el marco de la Asociación para la Paz.
- El sistema ruso de alerta temprana, tradicionalmente considerado parte de la defensa estratégica, junto a la vigilancia espacial o los sistemas antisatélite. Actualmente está integrada en las Fuerzas de Defensa Aérea y Espacial, una rama de las fuerzas armadas rusas. El sistema de alerta temprana cuenta con una serie de estaciones de radares —llamados ORTU, nodos radio-técnicos— distribuidas por territorio ruso y fuera de él —cinco de los nueve existentes— que envía sus señales al centro de mando de Solnechnogorsk. En Baljás (Kazajistán) se sitúa el OS-2, formado

¹²⁰ “Russia as a regional power can only be understood in the context of its role as the largest successor state of the Soviet Union, a Communist country with a centrally planned economy and a military capability comparable to that of the USA [...] Russia is still marked in a number of respects by its Communist past”. Perlo-Freeman, Sam, Cooper, Julian, Ismail, Olawale, Skons, Elisabeth y Solmirano, Carina: “Military Expenditure”, en SIPRI (2010): *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, p. 163.

¹²¹ Podvig, Pavel: “Strategic Defense”, en Podvig, Pavel (ed.) (2004): *Russian Strategic Nuclear Forces*, Boston, MIT Press; “Early Warning”, en <http://russianforces.org/sprn>.

¹²² “Caspian Flotilla”, en <http://www.eng.mil.ru>.

¹²³ “Center 2008 in September, a joint Russian-Kazakh exercise with 6,000 Russian soldiers participating”. Klein, op. cit.; “Russian-Kazakh exercise “Shygys 2011””, en <http://eng.mil.ru/en>; McDermott, Roger: “Shygys 2011: The Mysterious “Hypothetical Opponent””, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 8, n° 124, 28 de junio de 2011, en <http://www.jamestown.org>.

por *Dniester* (vigilancia espacial), *Nieper* (dos caras) y *Daryal-U*, ninguno de los cuales está ya operativo.

- La vigilancia del espacio se realiza desde la estación de observación óptica de *Okno* —“ventana”, en ruso—, situada en Nurek (Tayikistán). Comenzó a operar para la Academia Rusa de Ciencias en 1999, y es capaz de detectar objetos a 40.000 km. de altitud¹²⁴.
- El cosmódromo de Baikonur, alquilado a los rusos por Kazajistán. Desde allí ha realizado pruebas de misiles capaces de llevar cabezas nucleares¹²⁵.
- La 201ª División Motorizada, que participó en la guerra civil tayika contra los islamistas. En 1999 los gobiernos ruso y tayiko acordaron convertir esta división en la 4ª Base Militar y, debido a que la violencia continua, está completamente operativa. Además, mantiene una línea defensiva a lo largo de la frontera tayiko-afgana para prevenir las incursiones de yihadistas que se suceden constantemente por esta porosa frontera y que es un asunto de máxima preocupación en Rusia incluso hoy¹²⁶. En 2001, la división pasó al mando del 2º Ejército del recién formado Distrito Militar del Volga-Urales. En 2003 participó en unos ejercicios conjuntos con el ejército tayiko en el campo de pruebas de Lyaur, a 10 km. de Dushanbe.

¹²⁴ “*Tajikistan, Nurek. Network of 4 EW stations, 2 accomp stations, 7680 Nurek cmd-comp centre (Tajikistan). 06.2006 Nurek station transferred by Tajikistan to Russian state property. 01.2008 inspected by Space Troops staff. 2009: decision to upgrade station to increase efficiency to 50% till 2012*”. “OKNO (‘Window’)/Stationary Space Objects”, *Warfare.ru*, en <http://warfare.ru/?linkid=2375&catid=325>.

¹²⁵ “Russia Test Launches RS-18 ICBM from Baikonur in Kazakhstan”, *RIA Novosti*, 22 de octubre de 2008, en <http://en.rian.ru/russia/20081022/117885862.html>, citado en *SIPRI Yearbook 2008*, p. 356.

¹²⁶ Majidov, Suhrob: “Russia Pressures Tajikistan on Military Cooperation”, *CACI Analyst*, 17 de agosto de 2011, en <http://www.cacianalyst.org>.

- Además, posee bases militares en Kirguistán y Tayikistán¹²⁷. En Kirguistán, la 999ª Fuerza Aérea Rusa tiene una base en la ciudad de Kant¹²⁸. El 338º Nodo de Comunicación *Marevo* de la Armada rusa está situado en el pueblo de Kara Balta; el 954º Centro de Investigación Militar lleva a cabo pruebas con torpedos en el lago Issyk Kul; el Ministerio de Defensa tiene una estación de observación de sismos en Mailuu Suu, en el sur de Kirguistán; y, por último, existe un proyecto de centro de entrenamiento conjunto para tropas rusas y kirguisas en Osh, donde ya había desplegados más de cuarenta y cinco agentes de la antigua KGB, provenientes de Novopokrovka, ciudad cercana a Bishkek. Este último proyecto es mirado con suspicacia por el vecino uzbeko, ya que Osh se sitúa en el valle de Fergana —en la frontera con ese país—, y está poblado por una minoría étnica mayoritaria de uzbekos¹²⁹. En Tayikistán buscan compartir el uso de la base aérea de Ayni¹³⁰, la conocida como “*Gissar Air Base*”, aunque posee otras bases en Dushanbe, Kurgan-Tube y Kulab¹³¹.

¹²⁷ “Russian Military Bases in Central Asia – Regional Dilemma”, *Jetigen Weekly*, 22 de marzo de 2011, en <http://jetigenweekly.blogspot.com.es/2011/03/russian-military-bases-in-central-asia.html>.

¹²⁸ Esta base cuenta con un personal entre 500 y 750 soldados, más de 20 aviones tipo Su-24, Su-25, Su-27, Mi-8 y L-39, además de algunos helicópteros. Rusia habría conseguido prolongar el uso de esta base por cuarenta y nueve años más, mientras que a los americanos se les habría pedido en numerosas ocasiones que abandonara la base de Manas. “Kyrgyzstan: Russians Kant Leave Military Airbase for 49 Years”, *Eurasianet.org*, 28 de mayo de 2009, en <http://www.eurasianet.org>.

¹²⁹ Akhmadov, Erkin: “Uzbekistan Concerned over Russian Military Base in Ferghana”, *CACI Analyst*, 19 de agosto de 2009, en <http://www.cacianalyst.org/?q=node/5163>.

¹³⁰ Kucera, Joshua: “Tajikistan Allows Russian Military To Stay – But At What Cost?”, *Eurasianet.org*, 4 de septiembre de 2011, en <http://www.eurasianet.org/node/64126>.

¹³¹ “Meanwhile President Medvedev of Russia described the 201 military base as a stabilizing factor and one that guarantees security in Tajikistan. It should be noted that from 1989 to the present, sections of 210 military base have been located in Dushanbe, Kurgan-tube and Kulab. The relocation of Russia aviation forces including a helicopter squadron to Aini airport is planned once reconstruction of this airport has been completed. Talks concerning the lease of the airport are under way”. Olimova, Saodat: “Tajikistan”, *Boletín del Observatorio Asia Central*, nº 14 (marzo 2011), en <http://www.asiacentral.es>.

La lista de acuerdos de defensa y seguridad entre Rusia y los países de Asia Central es extensa. Sólo bajo los gobiernos de Boris Yeltsin, entre 1992 y 1999, se firmaron dieciséis acuerdos, de los cuales diez fueron bilaterales y seis multilaterales. A estos, hay que sumarle la “Declaración sobre un mundo multipolar y la formación de un nuevo orden mundial” firmada el 23 de abril de 1997 entre Yeltsin y el presidente chino Jiang Zemin, para el desarrollo de un sistema internacional multipolar en lugar de uno dominado por una sola superpotencia¹³².

Las sucesivas presidencias de Putin y Medvedev han profundizado en esta relación, especialmente en el marco de la OTSC y, también, como provisor de seguridad en el Caspio¹³³ y dentro del ámbito OCS¹³⁴. Por ejemplo, con Kazajistán tiene firmados más de sesenta acuerdos bilaterales, entre ellos el más importante es el Plan de Cooperación para el periodo 2008-2012¹³⁵ y el Acuerdo de Escudo Aéreo de Defensa Conjunta¹³⁶.

¹³² Kile, Shannon: “Appendix 2. Chronology of Principal Defence and Security-Related Agreements and Initiatives Involving the Russian Federation and Asian Countries, 1992–99”, *SIPRI Yearbook 1999*, en <http://books.sipri.org>, pp. 500 ss.

¹³³ “Report 2007-008: The Caspian Sea Region towards 2020”, *ECON*, en <http://www.econ.no>, p. 11; Main, Steven J.: “The Bear, the Peacock, the Eagle, the Sturgeon and the Black, Black Oil: Contemporary Regional Power Politics in the Caspian Sea”, *Conflict Studies Research Centre, Caucasus Series 05/67* (diciembre 2005), en <http://www.caei.com.ar>.

¹³⁴ “*Despite China’s 2002 exercise with Kyrgyzstan, the first formal SCO joint counterterrorism exercises, Cooperation 2003, took place in Kazakhstan and Xinjiang, China. Uzbekistan hosted the multilateral counterterrorism exercise ‘East-Antiterror 2006’ for SCO special forces and law enforcement personnel. Kyrgyzstan hosted the SCO counterterrorism exercise ‘Issyk-Kul Antiterror 2007’. General Ma Xiaotian, deputy chief of the PLA General Staff Department and commander of Chinese forces in Peace Mission 2010, stated that Peace Mission 2010 was the 7th military exercise within the SCO framework.* “Interview: ‘Peace Mission 2010’: Strategic Action Fighting Terrorism”, *Xinhua*, 17 de septiembre de 2010, en <http://news.xinhuanet.com>. Ver también Jakobson *et al.*, *op. cit.*, p. 24

¹³⁵ Rousseau, Richard: “Kazakhstan’s Strategic and Military Relations with Russia”, *Diplomatic Courier*, 20 de julio de 2011, en <http://www.diplomaticcourier.com>.

¹³⁶ Muzalevsky, Roman: “Russia and Kazakhstan Agree to a Joint Air Defense Shield”, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 8, n° 6, 10 de enero de 2011, en <http://www.jamestown.org>.

Organizaciones internacionales

Los países centroasiáticos pertenecen a un amplio número de organizaciones internacionales de seguridad¹³⁷. La primera a la que hay que hacer referencia es la CEI, cuya creación supuso la liquidación *de facto* de la URSS. En ella, el actor predominante es Rusia y, además, a través de dicha organización ha intentado hacer resurgir su papel de “policía” o “vigilante” sobre el resto de repúblicas de la antigua Unión, estando así muy lejos de un modelo de organización en el que cada país tiene el mismo peso que cualquier otro.

Según José Sánchez Sánchez, en el momento de la disolución de la URSS las repúblicas centroasiáticas tuvieron diferentes actitudes frente a una posible reintegración a través de la CEI. Así, Kazajstán prefirió una vía de estrecha colaboración con Rusia; Kirguistán y Uzbekistán, cuya dependencia económica de Moscú era prácticamente total, optaron por “defender la estabilidad basada en las relaciones tradicionales”; Tayikistán, envuelto en una guerra civil, contempló la unión con otras repúblicas como vía de escape de una posible “afganización”; y Turkmenistán se adhirió a la CEI “con evidente recelo y sin estar demasiado convencido”¹³⁸.

De esta CEI surgió un Tratado de Seguridad Colectiva que, con el tiempo, se institucionalizó, llegando a obtener en la ONU el estatus de organización regional de seguridad, lo que implica que puede ser invocada su presencia o ayuda a la hora de intervenir en algún conflicto concreto, como lo hiciera la OTAN en Libia en 2011. De nuevo, es Rusia en esta OTSC quien lleva la voz cantante y de quien depende, en el fondo, cualquier decisión de importancia que se tome en su seno.

Rusia también está presente, aunque desempeñando un papel en segundo plano, en la OCS. Ahí es China quien tiene el papel más

¹³⁷ Paramonov, Vladimir y Stolpovski, Oleg (2008): “Russia and Central Asia: Multilateral Security Cooperation”, Central Asian Series, 08/08(E), Swindon, Advanced Research and Assessment Group, Defence Academy of the United Kingdom.

¹³⁸ Sánchez Sánchez, *op. cit.*, pp. 295-296.

relevante¹³⁹, aunque dicha organización no tiene un carácter militar tan marcado como la OTSC¹⁴⁰. Bien es cierto que también se realizan ejercicios militares conjuntos en el seno de la OCS, como en la OTSC, pero es obvio que la compenetración de estos seis ejércitos —China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán— resulta mucho más complicada. Eso sí, les unen las amenazas provenientes del separatismo, el extremismo y el terrorismo¹⁴¹.

La OSCE es otra organización de seguridad común a la que pertenecen todos los países de Asia Central y también Rusia. La cumbre de Astaná de diciembre de 2010 puso en evidencia que esta organización no pasa por muy buenos momentos, aunque eso no impide que se afirme que es muy necesaria y que debería ser más potenciada como foro de encuentro y de diálogo entre el bloque liderado por EE.UU. y el bloque liderado por Rusia; ya que, efectivamente, parece que en este mundo multipolar están resurgiendo viejas rivalidades entre las antiguas superpotencias. La OSCE ha demostrado ser ineficaz a la hora de solucionar los “conflictos congelados” y aquellos que han surgido recientemente en su seno, especialmente las revueltas kirguisas de 2010¹⁴².

Esa cooperación multilateral en materia de defensa se suele concretar en la elaboración de conceptos comunes y aproximaciones estratégicas de seguridad nacional e internacional; realización de ejercicios militares conjuntos; cooperación multilateral entre las estructuras nacionales de seguridad para contrarrestar el terrorismo internacional y el extremismo, el tráfico de drogas y otras amenazas transnacionales; y, por último, fomentar el intercambio de conocimiento entre las empresas armamentísticas¹⁴³.

¹³⁹ Shu, Yang: “Reassessing the SCO’s Internal Difficulties: A Chinese Point of View”, *China and Eurasia Forum Quarterly*, vol 7, nº 3 (2009).

¹⁴⁰ Mowchan, John A.: “The Militarization of the Collective Security Treaty Organization”, *Center for Strategic Leadership Issue Paper*, vol. 6 (julio 2009), en <http://www.csl.army.mil>.

¹⁴¹ Lo, *op. cit.*, p. 186.

¹⁴² Blundell, Alejandra (2010): “Y la chispa prendió... Anatomía de una masacre: Kirguistán, junio de 2010”, en <http://www.asiacentral.es>.

¹⁴³ Paramonov y Stolpovski, *op. cit.*, p. 2.

En el plano económico, Rusia ha querido estar presente en la zona a través de la EurAsEC¹⁴⁴, a modo de respuesta a la ECO iraní¹⁴⁵. El 1 de enero de 2012 entró en funcionamiento la que es la penúltima jugada magistral de Moscú: establecer una Unión Aduanera junto con Bielorrusia y Kazajistán. Se trataría de un esfuerzo por integrar no sólo en el aspecto de las aduanas y los aranceles sino económicamente esta zona, con el objetivo de conseguir una unión política de más amplio espectro, al estilo de las primeras Comunidades Europeas de las que deriva la Unión Europea. Estaríamos así ante el embrión de una Unión Euroasiática¹⁴⁶. Dicha Unión comenzaría integrando a Kazajistán y luego a Kirguistán y Tayikistán. Esto último es visto con suspicacia por Uzbekistán, reacio a soportar la excesiva influencia rusa en su país¹⁴⁷ e incluso a implicarse más de la cuenta en las organizaciones internacionales capitaneadas por Rusia¹⁴⁸. Turkmenistán, en su habitual línea de neutralidad, sería aún más reacia a entrar en este comprometedor “club”.

Conclusiones

Tras el repaso ofrecido de la dominación rusa en Asia Central desde el siglo XVIII y el papel que ha jugado Rusia en esta zona desde 1991, se pueden ofrecer algunos puntos de reflexión a modo de conclusiones.

¹⁴⁴ La *Eurasian Economic Community* nació en el seno de la CEI en marzo de 1996 como un intento de unificar el espacio económico de sus Estados miembros, aunque sólo se adhirieron Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán. La organización se mantuvo “congelada” hasta que en 2008, por la política de expansión de la UE hacia el este, se le dio el impulso necesario para que se fuera fraguando en su seno una Unión Aduanera más eficaz, entre Rusia, Bielorrusia y Kazajistán.

¹⁴⁵ La *Economic Cooperation Organization* se creó con el fin de extender la influencia iraní en esta zona en un intento de ganarle terreno a la influencia rusa y turca. <http://www.ecosecretariat.org>.

¹⁴⁶ Wierzbowska-Miazga, Agata: “The Next Stage of Integration in the Post-Soviet Area”, *Eastweek*, 23 de noviembre de 2011, en <http://www.osw.waw.pl>.

¹⁴⁷ Kumkova, K.: “The Next Stage of Russia’s Resurgence: Central Asia”, *Eurasianet.org*, 15 de febrero de 2012, en <http://www.eurasianet.org>.

¹⁴⁸ “Uzbekistan: Tashkent Issues Critique of CSTO Rapid Reaction Force” *Eurasianet.org*, 23 de junio de 2009, en <http://www.eurasianet.org>.

Lo que parece que se asume por prácticamente todos los actores involucrados en Asia Central, sean internos o externos, es que Rusia ha realizado una fuerte apuesta por retomar su influencia en la región. Algunos autores le asignan a Rusia el deseo de reconstruir el imperio zarista o la Unión Soviética y volver a tener un dominio político sobre estos territorios, siguiendo una lógica neoimperialista¹⁴⁹. Aunque el proyecto de Unión Euroasiática mencionado párrafos atrás tuviera el éxito pretendido, ninguna de las repúblicas ex-soviéticas aceptaría perder su soberanía; cosa que, por otro lado, es dudoso que la propia Rusia busque¹⁵⁰.

La llegada de Putin al poder en el año 2000 fue acompañada por una política asertiva, en política interior pero también en la exterior; carácter que se fue afianzando con el paso del tiempo, especialmente tras su reelección en 2004, su paso a un teórico segundo plano en 2008 y su vuelta al primer plano en 2012.

Con respecto a Asia Central, todo parece apuntar a que Rusia ejercerá su papel preeminente en esta zona —al menos, en la mayor medida que le permitan— a través de organizaciones y estructuras internacionales como la Unión Aduanera, la CEI y la OTSC, tal y como se reconoce en su Concepto de Política Exterior de 2008. En este sentido, habría países que se opondrían abiertamente a las aspiraciones re-unionistas del presidente ruso (Uzbekistán); otros se mantendrían fríamente al margen (Turkmenistán); otros admitirían estrechar lazos con Rusia pero sin someterse política o

¹⁴⁹ “Burghart’s observation transcends the classical imperialism that sought to retain control over Central Asia’s lands or the continuing effort of the major players in the so called new great game to exercise a kind of sphere of influence over Central Asia”. Blank, *op. cit.*, p. 10. “Elsewhere Grozin admitted that Russia’s neo-imperial policies are in many respects against economic logic although they make excellent geopolitical sense from an imperial perspective”. *Ibid.*, p. 14.

¹⁵⁰ “We plan to go beyond that, and set ourselves an ambitious goal of reaching a higher level of integration – a Eurasian Union. How do we understand the prospects for this project? What shape will it take? First, none of this entails any kind of revival of the Soviet Union. It would be naïve to try to revive or emulate something that has been consigned to history. But these times call for close integration based on new values and a new political and economic foundation”. Putin, Vladimir: “A new integration project for Eurasia: The future in the making”, *Izvestia*, 4 de octubre de 2012, en <http://premier.gov.ru>.

económicamente a sus designios, esto es, perder soberanía (Kazajstán); y por último, otros se verían forzados de alguna manera a acatar los planes expansionistas de Rusia (Kirguistán, Tayikistán).

9. Las relaciones ruso-chinas: asociación estratégica ¿y más allá?

Peter Ferdinand

Introducción

Las relaciones ruso-chinas han evolucionado durante la pasada década hasta llegar a ser más estrechas que en cualquier momento desde la década de los cincuenta. Algunos comentaristas son incluso más elogiosos: el director del Primer Departamento de Asia del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso afirmó en 2007 que “hoy hay probablemente buenas razones para decir que las relaciones ruso-chinas están en el punto más alto de toda su historia”¹. El historiador Voskresenskii consideró que no fue hasta los años noventa cuando Rusia y China lograron un equilibrio en sus relaciones por primera vez en el siglo XX². En 1996, Rusia y China firmaron un acuerdo de Asociación Estratégica que se ha desarrollado hasta convertirse en una pieza central de sus políticas exteriores. Sus líderes se reúnen varias veces al año, a veces de forma bilateral y otras en marcos como el de la Organización de Cooperación de Shanghai, y otras en eventos como las cumbres del G-8. Al ser las dos parte del “P5” —los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas— y al mismo tiempo del grupo de los BRICS —Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica— que ahora celebra sus propias cumbres anuales, ambas tienen nuevas oportunidades tanto de promover sus propios intereses de forma global, como de actuar como líderes de Estados en desarrollo

¹ Vnukov, Konstantin: “Russians, Chinese – Brothers Forever?”, *International Affairs* (Moscú), nº 2 (2006), p. 129.

² Voskresenskii, A. D. (1999): *Rossiia i Kitai: teoriia i istoriia mezhdunarodnykh otноshenii* [Rusia y China: teoría e historia de las relaciones internacionales], Moscú, Moskovskii Obschestvennyi Nauchnyi Fond, p. 288.

que están tratando de inclinar la balanza del poder mundial en su favor respecto de Occidente.

Sin embargo, pese a la cordialidad, existe todavía recelo sobre la relación por ambas partes: una incertidumbre acerca de su compromiso a largo plazo, sobre la importancia diplomática que cada una otorga a las relaciones con la otra. Este capítulo tratará en primer lugar los aspectos positivos de la relación, para considerar después los aspectos más problemáticos, finalizando con unas conclusiones.

9.1. Un acercamiento gradual

Para comprender las dimensiones y la importancia de los cambios que se han producido en la relación, es útil recordar brevemente sus antecedentes históricos. Tras la victoria de los comunistas chinos en la guerra civil y la creación de la República Popular en 1949, se inició un periodo de “luna de miel” en cuanto a la cooperación militar y económica, que duró hasta el “Gran Salto Adelante” de 1957-1958. Éste consistió en el intento de Mao de crear un modelo chino de desarrollo socialista claramente diferente del de la Unión Soviética y Europa del Este, y aunque sus resultados fueron catastróficos —posiblemente cuarenta y cinco millones de personas murieron de inanición³—, Mao culpó del fracaso a la URSS y a sus críticos dentro del Partido Comunista Chino (PCCh). Por parte soviética, los líderes rusos se horrorizaron al percibir en Mao la voluntad de arriesgarse a una guerra nuclear con Occidente, por lo que se negaron a suministrar tecnología nuclear a China; aunque el PCCh desarrolló la suya de todas formas. Esto dio lugar rápidamente a la disputa chino-soviética que dominaría las relaciones bilaterales hasta la *perestroika*. La Revolución Cultural en China a partir de 1966 sumió al país en nuevas turbulencias, debilitando el control central en todos los ámbitos, incluidas las fuerzas armadas. China se estaba volviendo peligrosamente inestable e impredecible, a lo que había que añadir ahora la posesión de sus propias armas nucleares.

El nadir se produjo con los conflictos fronterizos iniciados por China en 1969, que llevaron al subdirector del *New York Times*,

³ Dikotter, Frank (2010): *Mao's Great Famine: The History of China's Most Devastating Catastrophe*, Londres, Bloomsbury.

Harrison Salisbury, a escribir un libro con la connivencia del KGB que predecía una inminente e inevitable guerra nuclear entre la URSS y China⁴. Aunque esa guerra nunca tuvo lugar, la URSS trasladó más de un millón de tropas a Mongolia y el Lejano Oriente para disuadir a China de nuevas agresiones. Por su parte, los líderes de China se mantuvieron fieles a la doctrina de la inevitabilidad de una guerra nuclear —que se esperaba sería iniciada principalmente por la URSS— hasta finales de los ochenta. Teniendo en cuenta que compartían una frontera de unos 4.300 km., con varias secciones en disputa, ambas se percibían mutuamente como amenazas prioritarias para la seguridad nacional. Una generación de funcionarios de ambos países, incluso aquellos que se habían formado juntos en los años cincuenta, se socializaron en la sospecha mutua.

Fue Gorbachov quien terminó con este bloqueo, al pronunciar un discurso en Jabarovsk en 1986 que invitaba a China a actuar de forma recíproca para reconstruir la confianza. Esto dio lugar a un deshielo, en el que ambas partes alejaron la mayor parte de sus tropas de la frontera. Pero cuando parecía que estaba comenzando un giro histórico en las relaciones y los líderes chinos mostraban un moderado optimismo sobre la cooperación futura, sus esperanzas se vinieron abajo bruscamente con la disolución de la URSS. Esto supuso una profunda conmoción, especialmente porque tras las masacres de la plaza de Tiananmen en 1989 sugería la posibilidad de que algo semejante ocurriera en China. Los líderes chinos se sumieron en un prolongado y detallado análisis de las causas del hundimiento de regímenes en todo el mundo, para identificar mecanismos con los que prevenirlo⁵. También reaccionaron con una profunda desconfianza hacia el ex-comunista y ahora presidente Yeltsin.

En cuanto a la política exterior, las consecuencias fueron potencialmente igual de desastrosas. La reorientación de Rusia hacia Occidente con Yeltsin y su disposición a considerar una entrada de su país en la UE y la OTAN supuso para China el inesperado temor a que ambas organizaciones pudieran llegar a expandirse hasta Vladivostok.

⁴ Salisbury, Harrison (1969): *The Coming War Between Russia and China*, Londres, Secker & Warburg.

⁵ Para más detalles, véase Shambaugh, David (2008): *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, Washington / Berkeley, Woodrow Wilson Center / University of California Press.

Durante los años posteriores, la diplomacia china contempló con recelo las radicales reformas políticas y económicas en Rusia, con el consiguiente riesgo de un mayor caos en sus fronteras. Ahora las turbulencias se producían al norte de la frontera, en lugar de al sur como durante la Revolución Cultural; era el momento de que China tratase de mantenerse aislada de las consecuencias. Rusia, por su parte, descuidó relativamente las relaciones con China al esperar y dar prioridad a una generosa cooperación con Occidente, tratando de construir una “casa común europea”. Además, el catastrófico estado de la economía rusa la hizo más dependiente del apoyo occidental. En el ámbito interno, Moscú prestó una menor atención a Siberia y el Lejano Oriente, cuya despoblación se incrementó al emigrar un considerable número de rusos hacia el oeste de los Urales.

La mejora en las relaciones ruso-chinas tardaría unos años más en producirse, y lo haría tanto como resultado del resentimiento por la percibida intención estadounidense de mantener a Rusia en un nivel subordinado, como de un genuino entusiasmo por el impulso de los vínculos con China. Se trataba así de demostrar que Rusia tenía alternativas viables en su política exterior, y no tenía por qué depender de EE.UU. Así, Yeltsin propuso inesperadamente durante su visita a Pekín en 1996 la firma de una “asociación estratégica”. Aunque con sorpresa, los chinos aceptaron y se realizó una declaración conjunta sobre el futuro orden mundial. En 1997 las dos partes crearon un elaborado mecanismo de cooperación que establecía reuniones periódicas de los jefes de gobierno, un comité intergubernamental que prepararía dichos encuentros, y diversos subcomités sectoriales presididos por los ministros correspondientes, que coordinarían las políticas en comercio y economía, energía —incluyendo la nuclear—, transporte, ciencia y tecnología —incluyendo la espacial, de aviación civil, de telecomunicaciones y de información—, protección del medio ambiente y pesca. Pese a ello, la crisis financiera en la que cayó Rusia en 1998 la obligó a buscar de nuevo ayuda en Occidente, pero Rusia y China firmaron un acuerdo de intenciones para que se construyera un oleoducto ruso desde Siberia Oriental hacia China. Ésta fue una ventaja de la cooperación a largo plazo muy bienvenida en la República Popular, que se había convertido en importadora neta de petróleo por primera vez en 1994, y cuyas necesidades se iban evidentemente a incrementar de forma drástica. El resentimiento ruso por la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999 reforzó su

inclinación a distanciarse de Occidente y reforzar la cooperación con Pekín: en ese año, Yeltsin realizó su última visita al extranjero como presidente a China.

Sin embargo, los primeros dos años tras la sucesión de Yeltsin por Putin en la presidencia de Rusia parecieron ambiguos en cuanto a política exterior. Cuando Jiang Zemin se reunió con Putin por primera vez, declaró posteriormente que no sabía qué tipo de persona era éste o qué pensaba⁶. Rusia y China firmaron un Tratado de Buena Vecindad y Cooperación Amistosa en 2001. Pero al mismo tiempo, Putin dio señales al principio de que Rusia estaba aún interesada en una cooperación estrecha con Occidente, ejemplificada por su casi instantánea decisión de ofrecer su solidaridad a EE.UU. tras el 11-S. Rusia tampoco se preocupó excesivamente por la intervención de la OTAN en Afganistán, ya que ella misma se había sentido amenazada por el régimen talibán. No existía ninguna posibilidad de que la propia Rusia interviniese allí de nuevo tras la debacle de los años ochenta, pero si la OTAN estaba dispuesta a encargarse de derrocar a los talibanes, esto también beneficiaría a Rusia. Tampoco China se opuso a ello, ya que ellos también estaban preocupados por la infiltración de insurgentes desde Afganistán a Xinjiang. Posteriormente Rusia aceptó permitir que los transportes militares de EE.UU. utilizasen bases en Asia Central para enviar suministros a las tropas de la OTAN en Afganistán, aunque esto pudiese dar lugar a una nueva presencia estadounidense en la región a largo plazo. Al mismo tiempo, la cooperación con China en cuanto al petróleo no avanzaba: incluso se impidió, en 2002, a la Compañía Nacional China de Petróleo (CNPC) adquirir la pequeña petrolera rusa Slavneft. Esto dio lugar a confusión para los líderes chinos.

En 2003, se produjo finalmente la crisis. Hu Jintao eligió Rusia para su primera visita oficial al extranjero en mayo, tras llegar a la presidencia. Mientras que las dos partes reafirmaron su posición común sobre el futuro orden mundial, Hu aprovechó también para presionar a Rusia y reclamarle el cumplimiento de sus compromisos. Sin embargo, a finales de ese año China se vio involucrada en el caso Jodorkovski y la nacionalización de la petrolera Yukos, ya que había sido ésta quien defendió la construcción de un oleoducto directo hasta

⁶ Wilson, Jeanne (2004): *Strategic Partners: Russian-Chinese Relations in the Post-Soviet Era*, Armonk, M. E. Sharpe, p. 170.

Daqing desde los yacimientos de la compañía en Angarsk, Siberia. Como consecuencia, el planeamiento del proyecto tuvo que comenzar de nuevo desde cero.

Por otro lado, el asunto Yukos había confirmado al menos la creciente voluntad rusa de mantener sus posiciones frente a Occidente. La invasión estadounidense y británica de Irak a principios de ese año —pese a la extendida condena internacional— facilitó el acercamiento entre los líderes rusos y chinos, ya que la guerra preocupaba seriamente a ambos. Aparte de sus propios vínculos con el régimen de Saddam Hussein, temían que esta acción fuera el precedente para nuevos intentos estadounidenses de cambio de regímenes en otras partes del mundo; quién sabe quién sería el siguiente. Rusia y China reforzaron así su cooperación para tratar de prevenir nuevas intervenciones de EE.UU., aprovechando también un momento de éxito económico. China pudo beneficiarse de su ingreso en la OMC en 2001 incluso por encima de las predicciones más optimistas de su gobierno: sus exportaciones se incrementaron drásticamente, y luego lo hicieron sus reservas de divisas. Rusia se benefició de un fuerte aumento de los precios mundiales de la energía, en parte provocado por la incertidumbre en relación con Irak; también acumuló rápidamente nuevas reservas de divisas, que había agotado casi por completo en 1998. Ambos países sentían una confianza en sí mismos mucho mayor en sus negociaciones con Occidente, y los dos estaban desarrollando ahora modelos políticos y económicos más convergentes que divergentes. Mientras que la República Popular había liberalizado su economía y sistema político sólo de forma limitada durante las dos décadas anteriores, manteniendo un papel central para el liderazgo del Estado, la Rusia de Putin comenzó a dar marcha atrás en la “terapia de choque” de reformas radicales de mercado y democratización de los años noventa, recuperando un papel mucho más activo del Estado en la dirección de la economía⁷. Ninguna de las dos parecían evolucionar hacia un modelo occidental neoliberal de capitalismo. En los años posteriores, las diversas “revoluciones de colores” prodemocráticas en Ucrania, Kirguistán y Georgia apuntaron hacia que EE.UU. estaba promoviendo

⁷ Para más detalles, véase Ferdinand, Peter: “Russia and China: Converging Responses to Globalization”, *International Affairs*, vol. 83, n° 4 (julio 2007), pp. 655-680.

decididamente los cambios de régimen. Tanto Rusia como China se sintieron amenazadas.

El acercamiento se apoyó en un proceso sostenido de negociaciones conjuntas para resolver de forma permanente los diversos contenciosos fronterizos. El proceso no se completaría hasta 2004, pero demostró que existía una voluntad por ambas partes de alcanzar un acuerdo, que en principio serviría para evitar nuevos enfrentamientos como los de 1969.

9.2. Las bases de la cooperación

Tras resumir la evolución de las relaciones ruso-chinas en los últimos años, hemos de considerar qué esperan ahora ambas partes una de la otra. Puede distinguirse entre dos niveles de la formulación de políticas —el global y el bilateral/regional—, y entre diferentes áreas, por ejemplo la economía, la defensa o la cultura.

En cuanto a la política exterior en el nivel global, tanto Rusia como China ven la colaboración mutua como una forma de contrarrestar la hegemonía de EE.UU., ya que creen en el objetivo de un mundo multipolar en lugar de unipolar. Ya en 1997, emitieron una declaración conjunta sobre un nuevo orden mundial más justo, en la que afirmaban:

*Diversity in the political, cultural and economic development of all countries is becoming the norm [...]. A growing number of countries are beginning to recognise the need for mutual respect, equality and mutual advantage – but not for hegemony and power politics – and for dialogue and cooperation – but not for confrontation and conflict*⁸.

También reclamaron una reforma de las Naciones Unidas para convertirlas en un elemento mucho más importante de la gobernanza global. Esta demanda fue renovada en 2005, destacando la necesidad

⁸ “China-Russia: Joint Declaration on a Multipolar World and the Establishment of a New International Order”, *International Legal Materials*, vol. 36, nº 4 (1997), p. 987.

de que los países en desarrollo tuvieran un papel mayor en la gobernanza internacional⁹.

La convergencia de opiniones sobre los asuntos globales se refleja en los patrones de voto a largo plazo de Rusia y China en la Asamblea General de Naciones Unidas desde 1974 —cuando China comenzó a participar de forma efectiva en la ONU— a 2008. El siguiente análisis se propone identificar el grado de similitud en el voto en todas las resoluciones que son votadas en la Asamblea General, una media de 60-100 por año, para demostrar la existencia de una orientación común sobre los asuntos globales. Esto se ha realizado comparando los votos de parejas de países: principalmente en este caso Rusia y China, pero también hemos incluido a EE.UU. y España para dar una perspectiva del parecido entre los votos rusos y chinos. Empleamos la fórmula del Índice de Cohesión de Voto (IVC) propuesta inicialmente por Lijphart y formulada por Hurwitz¹⁰, que establece que:

$$IVC = \frac{100(f + 0,5g)}{t}$$

donde f = el número de casos en el que los dos Estados votan de forma idéntica, es decir, sí-sí, no-no o abstención-abstención; g = el número de casos en el que uno vota sí o no mientras que el otro se abstiene; y t = el número total de votaciones en las que participan ambos Estados. Se han ignorado todas las ausencias de las votaciones. Al otorgar una puntuación estandarizada de 0,5 cuando un Estado vota “sí” o “no” mientras que el otro se abstiene, tratamos de tener en cuenta la existencia de un solapamiento parcial entre posiciones diplomáticas. Las cifras se calculan primero para cada año y después se realiza la media para un periodo más largo. El rango de posibilidades abarca, obviamente, desde 0 (votos completamente opuestos) hasta 100 (votos completamente idénticos). Los resultados se presentan en la fig. 1:

⁹ Texto completo en <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1436001/posts>.

¹⁰ Hurwitz, L.: “The EEC in the United Nations: the Voting Behavior of Eight Countries, 1948-1975”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 13, n° 3 (1975), pp. 224-243. Los datos están tomados de Voeten, Eric y Merdzanovic, Adis: “United Nations General Assembly Voting Data”, en <http://hdl.handle.net/1902.1/12379> UNF:3:Hpf6qOkDdzvXF9m66yLTg== V1.

Fig. 1: Índice de Cohesión de Voto (IVC) aplicado por parejas a los votos de Rusia, China, España y EE.UU. en la Asamblea General de Naciones Unidas (1974-2008)

	1974-1991	1992-2008	1992-1999	2000-2008
Rusia-China	83,67	80,73	72,03	88,04
Rusia-España	68,13	80,24	82,46	78,37
Rusia-EE.UU.	31,74	39,98	52,87	29,09
China-España	78,85	69,97	70,53	69,50
China-EE.UU.	33,11	23,39	28,45	19,15
España-EE.UU.	53,59	50,69	56,44	45,88

En primer lugar, estas cifras demuestran el alto grado de complementariedad de las diplomacias rusa y china en asuntos globales incluso antes de 1991, cuando la disputa chino-soviética estaba en su punto álgido. Esa complementariedad se redujo ligeramente tras la disolución de la URSS. Sin embargo, en el caso de Rusia y China, las cifras se han dividido en dos subperiodos: 1991-1999 (la presidencia de Yeltsin) y 2000-2008 (los dos primeros mandatos de Putin). A partir de estos datos podemos ver que ambos países se distanciaron en la etapa de Yeltsin, pero han convergido aún más intensamente con Putin.

En segundo lugar, las cifras muestran la continua disparidad entre los votos de estos países y los de EE.UU. El contraste es especialmente llamativo en el caso de China, que regularmente ha votado lo contrario de EE.UU. en la mayoría de los casos desde 1974; pero lo mismo hizo la URSS. No obstante, hay un cambio notable de Rusia a partir de 1991, cuando empieza a haber una similitud apreciablemente mayor entre sus votos y los de EE.UU., al menos en la presidencia de Yeltsin. Al mismo tiempo, las cifras indican que tanto Rusia como China se mostraron en desacuerdo con las

posiciones de EE.UU. con la mayor frecuencia durante la Administración de George W. Bush.

En tercer lugar, España aparece como un típico Estado europeo con posiciones diplomáticas entre Rusia y China, por un lado, y EE.UU., por otro. Sin embargo, hay una convergencia mayor en el voto entre España y Rusia/China que entre España y EE.UU. Una vez más, el periodo de George W. Bush muestra la divergencia mayor.

Pese a ello, es importante no exagerar las implicaciones de la convergencia de Estados que votan “sí” en las Naciones Unidas. En general, la mayoría de votos de los miembros de la Asamblea General son “sí” —un 83% en todo el periodo 1974-2008—; las cifras para la URSS/Rusia son el 75%, y un 88% para China. Y si no votan “sí”, también pueden abstenerse para evitar enfrentarse a otros gobiernos. EE.UU. destaca por su relativo aislamiento: votó “sí” solo en el 20% de las ocasiones durante el mismo periodo. Por tanto, es más útil examinar los casos en los que los Estados se muestran en desacuerdo, ya que esto indica verdaderas diferencias de opinión. ¿En qué se han distanciado Rusia y China desde 1991?

Como apuntan las cifras de la fig. 1, pueden distinguirse dos patrones de desacuerdo: uno para la era de Yeltsin y otro para la de Putin. Con Yeltsin, Rusia se centró ante todo en el acercamiento a Occidente. Dentro de esa orientación, Rusia estaba dispuesta a votar a favor de resoluciones que condenasen abusos contra los derechos humanos cometidos por otros países: el ejemplo más notable fueron sus repetidos votos a favor de resoluciones de condena sobre la situación de derechos humanos en Cuba a partir de 1992. En contraste, China continuó demostrando su tradicional oposición a tales iniciativas con el argumento de que esto representaba una injerencia injustificada en los asuntos internos de Estados soberanos. Por tanto, Rusia y China votaron regularmente en sentido opuesto en las resoluciones sobre Cuba, Sudán, Irán y Nigeria. Desde 2000, Rusia ha dejado de votar a favor de tales resoluciones. Esto significa que el número de veces en las que Rusia y China han votado de forma opuesta ha caído drásticamente, como muestran las cifras anteriores. Ahora lo hacen sólo de una a tres veces por año, y en cuestiones que tienden a estar vinculadas a su distinto enfoque diplomático sobre el ritmo del desarme nuclear, o más recientemente, en las resoluciones

que piden una moratoria de la aplicación de la pena de muerte, en las que Rusia vota a favor y China en contra.

Por supuesto, los votos en la Asamblea General de Naciones Unidas son sólo uno de los indicadores de la interacción diplomática. Al ser China y Rusia también miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sería necesario tener en cuenta sus acciones en éste para realizar una valoración adecuada de su colaboración. Ha habido ocasiones recientes en las que claramente han adoptado posiciones conjuntas oponiéndose a la de los miembros occidentales del Consejo —por ejemplo, sobre Irak y Siria—, pero sólo puede evaluarse el alcance completo de esta cooperación diplomática bilateral tras un mayor análisis.

Además de en las Naciones Unidas, Rusia y China comparten también posiciones comunes en su deseo de que el orden económico internacional abandone gradualmente su dependencia exclusiva del dólar estadounidense como única —o al menos dominante— moneda de reserva. A largo plazo, se plantean que sus propias monedas tengan un papel internacional mucho más relevante, pero esto requeriría una apertura mayor de sus economías, algo a lo que no están dispuestas aún.

A nivel regional, Rusia y China comparten numerosas posiciones comunes o muy próximas que se reflejan en su diplomacia en el Consejo de Seguridad, por ejemplo sobre Irán, Corea del Norte, Siria o Libia; aunque, como señala Lukin, China se opone frontalmente a la reunificación coreana, a diferencia de Rusia¹¹. Ambas sienten recelos acerca de los intentos occidentales de promover “intervenciones humanitarias”, que perciben como tapaderas para objetivos de política exterior menos nobles; y son especialmente sensibles frente a aquellas acciones que pudieran fomentar el separatismo, ya que son muy conscientes del peligro de que se utilicen precedentes contra ellas en áreas problemáticas de sus propios territorios, como Chechenia, el Tíbet o Xinjiang.

Rusia y China cooperan en diversas organizaciones internacionales y regionales, como la Organización de Cooperación de

¹¹ Lukin, Aleksandr: “Rossiisko-kitaiskie otnosheniia: ne oslabliat’ usilii” [Las relaciones ruso-chinas: no caer en la complacencia], *Mezhdunarodnaia Zhizn*, n° 11 (2009).

Shanghai (OCS) y las cumbres —ahora anuales— de los BRICS, con Brasil, India y desde 2011 también Sudáfrica. El embrión de la futura OCS se creó en 1996, convirtiéndose en una organización plena en 2001. Los medios de comunicación rusos la han presentado a veces como el equivalente de la OTAN para Rusia, lo cual es una gran exageración. No se trata de una alianza: sus miembros no se han comprometido a acudir en la defensa de los demás en caso ser atacados. Sin embargo, es importante por tratarse de la primera agrupación multilateral de este tipo en la que China ha participado como miembro de pleno derecho, ya que este país rechaza las alianzas formales. Por tanto, supone una experiencia de aprendizaje para China de cómo trabajar con y desde dentro de tal grupo, lo que tendrá su influencia a largo plazo en la política exterior china. La OCS está desarrollando sus propios métodos de cooperación, que incluyen un Centro Antiterrorista y ejercicios militares conjuntos cada año, así como un consejo empresarial. China desearía emplearlo también para fomentar el comercio dentro de la región, pero Rusia no siente el mismo entusiasmo, temiendo que esto facilitaría a los exportadores chinos penetrar en los mercados de otros países, en perjuicio de los rusos. Con el tiempo, la OCS puede convertirse en una organización más eficaz para coordinar una respuesta regional a los desafíos de Afganistán tras la retirada de EE.UU. y la OTAN.

A nivel bilateral, ambos regímenes han intentado crear una red más amplia de confianza entre sus respectivas élites. Mientras que las relaciones al máximo nivel comenzaron a intensificarse durante la pasada década, sus dirigentes eran conscientes de que las relaciones a niveles inferiores eran mucho más débiles. Aunque los dos países son vecinos, existía un entendimiento mutuo superficial en el día a día. Y el problema estaba empeorando a medida que la generación de funcionarios chinos y rusos que se habían formado juntos en los años cincuenta iba falleciendo. Sus sucesores habían conocido sólo los recelos y la enemistad de la disputa chino-soviética. Por esta razón, ambos gobiernos decidieron declarar 2006 como Año de Rusia en China y 2007 como Año de China en Rusia. Se ofreció un marco para una amplia variedad de actividades, algunas de ellas culturales, pero muchas dirigidas a estimular la cooperación económica entre las administraciones provinciales rusas y chinas, así como la cooperación empresarial. El objetivo de esto era establecer una base más amplia para la cooperación futura. Se celebraron posteriormente años de la

cultura rusa en China y viceversa, y más recientemente, años para promover el turismo en ambas direcciones.

Las encuestas realizadas en Rusia y China tras estos dos años mostraron un claro efecto, con un incremento de la proporción de actitudes positivas y muy positivas hacia el otro. Sin embargo, la fig. 2 presenta los resultados de encuestas anuales realizadas posteriormente en Rusia por el Centro Levada:

*Fig. 2: Respuestas rusas a la pregunta de encuesta “Nombre cinco países que considere como los amigos o aliados más cercanos de Rusia” (cinco primeros, en %)*¹².

	2005	2006	2007	2009	2010	2011
Bielorrusia	46	47	38	50	49	35
Kazajstán	20	33	39	38	32	33
Ucrania	17	10	11	3	20	21
Alemania	23	22	24	17	24	20
China	12	24	19	18	16	18

La tabla muestra que desde el aumento de las percepciones positivas de China en 2006, éstas han decaído en cierta medida, aunque son todavía superiores a la cifra de 2005. No obstante, desde entonces China ha desplazado de forma continuada a la India en el puesto del quinto Estado con relaciones más amistosas con Rusia. Pero aún así, el 48% de los encuestados respondía a otra pregunta que los países de Europa Occidental eran aquellos con los que Rusia debería tratar en mayor medida de desarrollar la cooperación; mientras que sólo el 23% pensaba que esto debería hacerse con China y la India, un 1% más que quienes daban prioridad a la cooperación con

¹² Levada-Tsentr (2012): *Obshchestvennoe mnenie – 2011* [La opinión pública en 2011], Moscú, Levada-Tsentr, p. 212.

EE.UU. Este apoyo popular a la prioridad diplomática de los BRICS es ahora más significativo, pero sigue estando lejos de ser dominante.

Por último, hay que considerar la dimensión económica y comercial de las relaciones bilaterales. Para China ésta es la más importante, ya que el objetivo primordial del régimen es mantener la tasa de desarrollo económico. Para Rusia es una especial preocupación desarrollar la región del Lejano Oriente, en lo que esperan contar con la ayuda de la inversión china. En 2009 ambos gobiernos firmaron un acuerdo de cooperación entre Siberia y las provincias del noreste de China con una duración hasta 2018, que designaba 158 proyectos para el desarrollo de la agricultura, la extracción de recursos naturales y las infraestructuras energéticas y de transporte.

El volumen global de comercio bilateral, según datos oficiales, ha aumentado desde 8.000 millones de dólares en 2000 hasta 55.000 en 2010. En conjunto se ha producido un crecimiento impresionante; no obstante, hay que recordar que existe una asimetría en la importancia de este comercio para cada una de las partes. El comercio chino con Rusia en 2000 era aproximadamente un tercio del que mantenía con EE.UU.; en 2010, sólo la séptima parte. Por el contrario, el comercio ruso con China en 2000 equivalía al 60% del realizado con EE.UU., mientras que en 2010 esta cifra había aumentado al 224%. Así pues, China es un socio comercial mucho más importante para Rusia que a la inversa. A esto se añade el hecho de que Rusia impuso aranceles a las importaciones procedentes de China de aproximadamente el 14,4%, en comparación con el 7,9% establecido por China para las importaciones llegadas de Rusia; al menos, hasta la entrada de Rusia en la OMC en 2011¹³. La fig. 3 presenta las cifras oficiales de la balanza comercial entre los dos países:

¹³ Lotspeich, Richard: "Economic Integration of China and Russia in the Post-Soviet Era", en Bellacqua, James (ed.) (2010): *The Future of China-Russia Relations*, Lexington, University Press of Kentucky, p. 91.

Fig. 3: Balanza comercial entre Rusia y China en datos oficiales de ambos países (millones de dólares)¹⁴

	2000	2005	2010
China-Rusia	-3.536,2	-267,6	378,1
Rusia-China	4.284,6	5.934,1	-1.927,6

En primer lugar, hay que destacar la gran disparidad entre los datos proporcionados por cada parte. Incluso teniendo en cuenta los costes del transporte y los seguros, la diferencia entre el superávit de 378 millones de dólares declarado por China en 2010 y el déficit declarado por Rusia de 1.930 millones de dólares es simplemente enorme. En los años anteriores de la pasada década, las estadísticas de las aduanas rusas ofrecían datos claramente inferiores a los reales sobre las importaciones procedentes de China, tal vez debido a la corrupción; por lo que el gobierno tomó medidas para remediarlo. La disparidad en las cifras de 2005 era de veintidós veces, mientras que en 2010 era sólo seis. No obstante, hay que seguir tratando estos datos con cautela por razones obvias. Es difícil evaluar con exactitud la ventaja económica de una parte sobre la otra, aunque la tendencia general está clara.

En segundo lugar, estas cifras revelan una tendencia común en otras partes del mundo: la rápida penetración china en los mercados extranjeros. Aunque en la primera mitad de la pasada década Rusia gozaba de un superávit significativo en su balanza de pagos, en 2010 esto se había invertido para transformarse en un superávit chino mucho mayor, al menos según los datos rusos.

En tercer lugar, dicha tendencia refleja una asimetría más profunda en los intereses de comercio exterior de Rusia y China. Las exportaciones rusas a China estuvieron dominadas por los recursos naturales —petróleo, gas, madera y minerales—, las centrales nucleares y —al menos hasta 2007— los equipamientos militares avanzados. Las exportaciones chinas a Rusia fueron mayoritariamente

¹⁴ *IMF Direction of Trade Statistics Yearbooks*, varios años.

manufacturas, especialmente bienes de consumo. En cierto sentido, esto representaría una complementariedad mutuamente beneficiosa. No obstante, teniendo en cuenta que la industria rusa tiene problemas para competir a nivel internacional con la china, esto sugiere que la tendencia a largo plazo favorece cada vez más a China. A esto se añade que las principales adquisiciones chinas de armamento ruso terminaron en 2007-2008: por ejemplo, los cazas *Sujoi* 27 y 30, los aviones de transporte militar Il-76, los submarinos eléctricos diesel de la clase *Kilo*, los destructores de la clase *Sovremenniy* y los misiles supersónicos antibuque *Sunburn*. Entre 1992 y 2005, Rusia exportó armas por valor de 26.000 millones de dólares a China, que representaron el 90% de todas las importaciones de armamento chinas; con la ayuda indirecta de los embargos occidentales a tales exportaciones a China¹⁵. En los últimos años, según datos del SIPRI, las compras chinas a Rusia se han limitado a misiles, motores de avión a reacción y algunos helicópteros y aviones de transporte, más que a plataformas completas de armamento. Este cambio puede explicarse en parte por el hecho de que las necesidades chinas ya se hayan cubierto por el momento. Pero también puede atribuirse este descenso a la irritación rusa en relación a las exportaciones chinas no autorizadas de equipamiento militar, utilizando clones de la tecnología rusa. Informes más recientes sugieren que a finales de 2010 Rusia aceptó retomar las ventas de algunos equipos militares a China debido a la necesidad de alcanzar los objetivos de exportación, aún si esto significaba más *clonaciones*; pero el acuerdo para suministrar 48 cazas Su-35 aún permanece en suspenso, por la insistencia rusa de que China se comprometa a no copiarlos¹⁶.

9.3. Sombras sobre las relaciones

Lo planteado hasta ahora apunta hacia un grado relativamente alto de coordinación diplomática entre Rusia y China, claramente mayor que el existente desde la década de los sesenta hasta finales del siglo

¹⁵ Jing-dong Yuan: "Sino-Russian Defense Ties: The View from Beijing", en Bellacqua, *op. cit.*, p.208

¹⁶ [http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=37427&tx_ttnews%5BbackPid%5D=25&cHash=c2050b9af5;](http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=37427&tx_ttnews%5BbackPid%5D=25&cHash=c2050b9af5;http://www.arms-expo.ru/049057052048.html?year=2012&month=3)
[http://www.arms-expo.ru/049057052048.html?year=2012&month=3.](http://www.arms-expo.ru/049057052048.html?year=2012&month=3)

pasado. Algunos —tanto en Rusia como en EE.UU.— han visto en esto el embrión de un “polo” de las relaciones internacionales contrapuesto a Occidente, o al menos a EE.UU. Sin embargo, esta afirmación es como mínimo prematura, ya que quedan aún muchos obstáculos para que esto ocurra. Ante todo, Rusia y China tienen todavía reservas a la hora de confiar completamente en una relación “especial” o exclusiva entre ellas. Kuchins ha recalcado que “las élites rusas siguen siendo ambivalentes en relación con la emergencia de China como superpotencia”¹⁷. Salin va más allá, al analizar los grupos a favor y en contra de China dentro de la opinión pública rusa, y concluir que la segunda tendencia es significativamente más fuerte; o en cualquier caso, sus opiniones gozan de mayor difusión¹⁸.

A pesar de ello, existe una considerable literatura especializada rusa con una visión más positiva de las relaciones ruso-chinas, con la expectativa de que las complementariedades entre las respectivas economías traigan beneficios para ambas partes. Kuzyk y Titarenko argumentan, por ejemplo, que Rusia recobrará su capacidad industrial gracias a la cooperación con China y no con Occidente¹⁹; aunque son más quienes consideran que China probablemente aprovechará las oportunidades para aumentar el comercio de sus productos industriales, reduciendo a Rusia al papel de suministrador de materias primas²⁰.

Por parte rusa, la principal reserva consiste en la desconfianza acerca de la evolución a largo plazo de China, tanto en su política interior como exterior. Muchos en las élites gubernamentales rusas miran con recelo las implicaciones del cambio en el poder relativo a nivel global que supone el declive de Rusia y el auge de China. Por

¹⁷ Kuchins, Andrew: “Russian Perspectives on China: Strategic Ambivalence”, en Bellacqua, *op. cit.*, p. 46.

¹⁸ Salin, Pavel: “How Russians Perceive China”, en Moshes, Arkady y Nojonen, Matti (eds.) (2011): *Russia-China Relations*, Helsinki, Finnish Institute of International Affairs, pp. 60-75.

¹⁹ Véase por ejemplo Kuzyk, Boris y Titarenko, Mikhail (2006): *Kitai-Rossia 2050: strategiiia sorazvitiia* [China-Rusia 2050: estrategia de codesarrollo], Moscú, Institut ekonomicheskikh strategii RAN.

²⁰ Para una buena panorámica de las diversas perspectivas rusas sobre China, véase Lukin, Alexander (2003): *The Bear Watches the Dragon: Russia's Perceptions of China and the Evolution of Russian-Chinese Relationships since the Eighteenth Century*, Armonk, M. E. Sharpe.

muy bien que se lleven y que trabajen juntos los presidentes Putin y Hu, ¿es esto suficiente para asegurar que sus sucesores también lo harán? En el origen de estas percepciones está la ansiedad rusa sobre su control futuro sobre Siberia y el Lejano Oriente. Como escribía en 1997 Alexei Arbatov, entonces vicepresidente del Comité de Defensa de la Duma, China es el único país que representa un desafío militar directo para Rusia, especialmente en el territorio al este del lago Baikal; aunque a largo plazo, más que de forma inmediata²¹. Pese a que Rusia y China han firmado recientemente acuerdos que garantizan mutuamente sus fronteras de forma perpetua, persisten las preocupaciones acerca de su inviolabilidad futura. Esto parte del miedo ante las tendencias opuestas de población en Rusia y China: se prevé que la rusa disminuya abruptamente durante las próximas décadas con respecto a su punto álgido de 1991, 148 millones, mientras que la china seguirá creciendo durante dos décadas más, llegando a alcanzar unos 1.450 millones en 2027-2030. Si esto sucede, quiere decir que la población china habrá crecido más de 130 millones en el periodo 2010-2030, es decir, casi tanto como la totalidad de los habitantes de Rusia, 145 millones. Para entonces la población china superará a la rusa aún de forma más abrumadora que en la actualidad, siendo más de diez veces mayor. Y aunque la disminución prevista de población rusa afectará a todas las regiones del país, Siberia y el Lejano Oriente se sienten especialmente vulnerables al contar con una densidad de población mucho menor. Durante la primera década postsoviética, se calcula que el número de habitantes rusos del Lejano Oriente se vio reducido en un millón, una octava parte del total. La mayoría de ellos viven todavía en una franja de unos 150 km. entre Chitá y Vladivostok.

Las implicaciones de estos cambios se ven exacerbadas en las percepciones rusas por cinco factores:

- El primero de ellos es la sensación de que China, a pesar de su tamaño, carece de tierras adecuadas para alimentar a una población tan numerosa —la cual, al ganar en prosperidad, espera también una dieta más variada que la de generaciones anteriores—; y que tampoco cuenta con los recursos naturales

²¹ Arbatov, Alexei: “Voennaia reforma: doktrina, voiska, finansy” [La reforma militar: doctrina, tropas, financiación], *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia*, nº 4 (1997), p. 11.

necesarios para su impulso industrializador. Siberia podría, al menos teóricamente, contribuir en gran medida a resolver ambos problemas. Así, algunos artículos que aparecen periódicamente en China planteando en términos generales la necesidad de mayor “espacio vital” para la población china —aunque esto podría interpretarse también como una intención de este país de extraer más recursos del océano Pacífico— son tomados por los nacionalistas rusos como pruebas de un plan encubierto para conquistar Siberia en algún momento en el futuro, supuestamente cuando Rusia sea más débil que ahora. Por ejemplo, el director del Departamento Analítico del Instituto de Análisis Militar y Político, Alexander Jramchijin, cita un artículo de 1988 del periódico del Ejército de Liberación Popular, *Jiefangjunbao*, que afirma: “El control efectivo, ejercido por un periodo de tiempo prolongado sobre una región estratégica más allá de las fronteras geográficas dará lugar en último término a una transferencia de dichas fronteras”²². Esta ansiedad se ve agudizada por el hecho de que en el pasado los mapas chinos han incluido una reclamación histórica de Siberia que se remontaba al periodo anterior a la llegada de colonos rusos en el siglo XVII y el Tratado de Nerchinsk en 1689. Esto se ha reforzado al adoptar la República Popular una ley que incluye la reclamación china de soberanía sobre el territorio que fue “históricamente” chino, lo cual podría ser interpretado como un desafío a largo plazo a la soberanía rusa. Pese a que el acuerdo sobre las fronteras tendría que eliminar esta amenaza de China, los analistas rusos consideran que el nacionalismo popular chino apoyaría el uso de las fuerzas armadas para respaldar su posición en las disputas comerciales y para garantizar la distribución justa de recursos escasos a nivel global, como el petróleo²³.

- En segundo lugar, pervive aún el recuerdo de la inmigración incontrolada de chinos a través de la frontera hacia el Lejano Oriente ruso durante unos pocos años después de 1988, en los

²² Khranchikhin, Aleksandr: “Kak Kitai razdavil Rossiю” [Cómo China aplastará a Rusia], en <http://www.apn.ru/publications/article20421.htm>.

²³ Por ejemplo, Song Xiaojun, Wang Xiaodong, Huang Jisu y Song Qiang (2009): *Zhongguo bu gaoxing* [La China descontenta], Nanjing, Jiangsu renmin chubanshe, pp. 106-108.

que no se requerían visados. No se conoce el número de chinos que se beneficiaron de ello para encontrar trabajo en Rusia, pero los nacionalistas temen que un gran número se ha quedado en el país como “quinta columna” en potencia, haciéndose discretamente con tierras como preludio a algún intento posterior más explícito de tomar el control de la región; aunque el gobierno ruso ha reintroducido los visados y los controles administrativos. En 1994, la entrada sin visado se limitó a estancias de un máximo de treinta días, que se redujeron a quince en 2006. Pero en julio de 2002, el periódico *Tijookeanskaya Zvezda* de Jabarovsk informaba de que había ocho millones y medio de chinos viviendo en Rusia, con cien mil de ellos sólo en Moscú²⁴. Sin embargo, según el director del servicio de inmigración ruso, los chinos representaban sólo la cuarta parte del millón de inmigrantes ilegales que residía en toda Rusia en 2006²⁵. Por mucho que el gobierno y los investigadores traten de determinar la verdadera escala de esta inmigración para demostrar que no existe tal peligro²⁶, es imposible convencer a los críticos más suspicaces, que alegan que la policía y los funcionarios no han buscado lo suficiente —posiblemente por haber sido sobornados—, o que los chinos se “esconden” en remotas zonas rurales.

- En tercer lugar, este miedo se agrava por la memoria visceral en la consciencia histórica rusa de la opresión a manos de las hordas tártaras en los siglos XIII a XV. El temor a una nueva opresión llegada del este aún tiene su eco.
- En cuarto lugar, los gobiernos locales rusos en el Lejano Oriente han sido más recelosos de la “amenaza” china que Moscú. Parcialmente se debe a que la gente se siente allí dejada de lado u

²⁴ Mencionado en Galenovich, Yu. M. (2006): *Rossii-Kitai-Amerika: ot sopernichestva k garmonii interesov?* [Rusia-China-América: ¿de la rivalidad a la armonía de intereses?], Moscú, Russkaia panorama, p.330

²⁵ Wishnick, Elizabeth: “Why a ‘Strategic Partnership’? The View from China”, en Bellacqua, *op. cit.*, p. 63.

²⁶ Véase por ejemplo Gel’bras, V. G. (2001): *Kitaiskaia real’nost’ Rossii* [La realidad china de Rusia], Moscú, Muravei; Larin, Aleksandr (2003): *Kitaitsy v Rossii vchera i segodnia: istoricheskii ocherk* [Los chinos en Rusia ayer y hoy: un ensayo histórico], Moscú, Muravei.

“olvidada” en cierto modo por la capital²⁷, y algunos gobernadores han intentado emplear la idea de una amenaza para atraer más atención —y recursos— de Moscú. Fueron críticos de las concesiones, por pequeñas que fueran, que realizó Rusia como parte de las negociaciones diplomáticas para la delimitación de la frontera; asumiendo una actitud de intransigencia, oponiéndose a cualquier concesión, y recalcando la amenaza de que China “recuperase” el Lejano Oriente ruso. En la medida en que se trataba de las autoridades sobre el terreno, disfrutaron de cierto prestigio en los medios rusos como expertos locales en la “amenaza” china. Además, resaltaron el desafío económico de que los bienes de consumo baratos de origen chino inundasen el mercado nacional y perjudicasen a los productores rusos.

- En quinto lugar, las fuerzas armadas rusas han incrementado su preparación ante el creciente gasto militar y capacidades chinas. El Distrito Militar de Shenyang en el noreste de China ha realizado ejercicios en los últimos años que demuestran que contarían con el potencial necesario para entrar en profundidad en territorio de Siberia. En 2010, Rusia realizó sus primeras maniobras militares a gran escala en el Lejano Oriente de las últimas dos décadas, lo que algunos interpretaron como una respuesta a un ejercicio chino de 2009²⁸; Rusia ha anunciado también su intención de potenciar su Flota del Pacífico como principal fuerza naval, por encima de las flotas del Báltico y del Norte.

Por todas estas razones, así como por la preocupación de que la tecnología empleada pueda ser copiada, las fuerzas armadas rusas han sido reacias a vender su armamento más avanzado a China, por temor a que en un futuro pudieran verlo dirigido contra ellos mismos. Existe un claro contraste con la política rusa de ventas de equipamiento militar avanzado a India y Vietnam, a quienes Rusia ha ofrecido por ejemplo la aviónica más reciente instalada en los cazas *Sujoi*, que le ha

²⁷ Kozlov, L.: “Obshchestvennoe mnenie dal’nego vostoka o vneshnei i vneshneekonomicheskoi politike Rossii v ATR” [La opinión pública del Lejano Oriente sobre la política exterior y la política económica exterior de Rusia en la región de Asia-Pacífico], *Problemy Dal’nego Vostoka*, n° 3 (2007), pp. 70-81.

²⁸ Trenin, *op. cit.*, p. 41.

negado a China. Rusia ha acordado también con India el desarrollo conjunto de un nuevo caza “invisible”, mientras que China está haciendo uno propio. Todo esto es conocido por parte china, quienes temen de forma similar que estas armas pudieran ser usadas contra ellos si alguna vez se volviera a un conflicto por la disputada frontera chino-india, o en torno al mar de China Meridional.

El gobierno chino se ha sentido también decepcionado con el ritmo relativamente lento de crecimiento en el comercio bilateral y con la resistencia rusa a abrir sus mercados a las exportaciones de China. En 2002, el primer ministro chino Wen Jiabao expresó su esperanza de que el comercio entre ambos países pudiera llegar a los cien mil millones de dólares para 2010; el resultado fue sólo de algo más de la mitad de esa cifra. Incluso una de las áreas de mayor comercio, los suministros energéticos, se ha visto obstaculizada por la desconfianza mutua, aunque como afirma Downs:

*Russia's suspicions of China have been a much greater impediment than China's suspicions of Russia. Moscow fears that increasing dependence upon China as an energy export destination will eventually constitute a threat to national security*²⁹.

Lukyanov ha señalado que, efectivamente, el reciente documento ruso “Estrategia 2020” de marzo de 2012 identifica el crecimiento del potencial económico chino como el principal riesgo para el estatus económico internacional de Rusia³⁰.

Por el contrario, la principal preocupación de Pekín es si Rusia cumplirá sus promesas. El problema se ha exacerbado por la frustración de los funcionarios chinos con el proceso de toma de decisiones de la industria energética rusa, extremadamente opaco. China se ha sentido decepcionada en el pasado por la insuficiente disposición de Rusia a llevar a la práctica los acuerdos de exportaciones de petróleo y gas; así como por el aumento de costes de construcción del oleoducto, para el que China ha tenido que realizar

²⁹ Downs, Erica S.: “Sino-Russian Energy Relations: An Uncertain Courtship”, en Bellacqua, *op. cit.*, p. 160.

³⁰ Lukyanov, Fyodor: “Russia-China: Change of Course?”, *Russia in Global Affairs* (marzo 2012), en <http://eng.globalaffairs.ru/redcol/Russia-China-Change-of-course-15494>.

préstamos sustanciales. Finalmente Rusia ha terminado el oleoducto desde Skovorodino hasta la frontera china, desde el que los chinos han construido una extensión hasta Daqing; pero se ha tardado una década más de lo acordado inicialmente, y en este periodo China ha aumentado su dependencia de las importaciones de petróleo de otras regiones. Por otro lado, según Downs, el retraso también se debió en parte a la falta de interés chino en el proyecto a finales de los noventa, cuando los precios globales del petróleo eran bajos y los costes de construir un oleoducto mucho menos atractivos³¹. Y cuando Rusia intenta que China pague precios europeos por los suministros de gas a largo plazo, señalando que Rusia podría decidir enviar más gas hacia el oeste o el este dependiendo de quién esté dispuesto a pagar más, los chinos se niegan. En opinión de estos, se les está obligando a firmar contratos a largo plazo apropiados para una economía desarrollada, en lugar de una “asociación estratégica” mutuamente beneficiosa como la que caracterizaba la política de precios rusa hacia otras repúblicas de la antigua URSS, aunque ya ha dejado de hacerlo. Para China, la menor distancia de sus mercados de Rusia en comparación con los europeos justificaría una reducción en el precio³². Aunque, según las predicciones del gobierno ruso, la proporción de Asia-Pacífico como parte de sus exportaciones de petróleo aumentará del 5% al 30% para 2020, y del 5% al 25% en el caso del gas, puede que esta cifra acabe resultando excesivamente optimista; especialmente, si China se esfuerza seriamente en desarrollar tecnología para explotar sus propias reservas de *shale gas* mediante el proceso llamado *fracking*³³.

En cuanto a la política exterior, el gobierno chino ha tenido reservas acerca del grado de firmeza con el que los rusos han desafiado a Occidente; y sobre todo EE.UU., desde la guerra de Irak en 2003. Pese a que comparten muchas posiciones comunes con Rusia sobre los objetivos de política exterior, los funcionarios chinos prestan más atención a las percepciones estadounidenses del “ascenso” de China en el mundo, y no desean que EE.UU. se vea arrastrado a políticas de mayor confrontación que puedan poner en peligro las

³¹ Downs, *op. cit.*, p. 154.

³² Jakobson, Linda, Holtom, Paul, Knox, Dean y Jingchao Peng (2011): *China's Energy and Security Relations with Russia: Hopes, Frustrations and Uncertainties*, SIPRI Policy Paper nº 29, Estocolmo, SIPRI, pp. 34-35.

³³ Downs, *op. cit.*, p. 151.

posibilidades de crecimiento pacífico y aumento de la prosperidad de China. Hasta cierto punto estaban satisfechos con mantenerse a la sombra de Rusia³⁴, pero aún así temían que un liderazgo ruso provocase una reacción negativa estadounidense que les perjudicase a ellos también. Tampoco están dispuestos a ofrecer un apoyo incondicional a Rusia: por ejemplo, no reconocieron la independencia de Abjazia y Osetia del Sur tras el conflicto ruso-georgiano de 2008, ya que no aprueban la secesión unilateral que mine la soberanía de Estados ya existentes, tanto si es en Kosovo y la antigua Yugoslavia como en Abjazia, Osetia del Sur y Georgia. Se trata para ellos tanto de una cuestión de principios como del temor a que esto pudiera ser utilizado después como precedente para modificar el estatus de Xinjiang o el Tíbet, por no hablar de Taiwán.

En último término, China se siente insegura acerca del cuál es el papel “natural” de Rusia en el mundo y cómo evolucionará ésta en el futuro. Han recibido con confusión los sucesivos giros de Rusia hacia Occidente y Oriente desde 1991, al igual que los gobiernos occidentales también se han sentido perplejos por la misma razón, pero con resultados opuestos³⁵. Jakobson *et al.* citan a un académico chino que lo sitúa en una perspectiva más amplia: “Hemos tenido contactos durante más de cuatrocientos años, y Rusia nos ha engañado muchas veces. No podemos confiar en ellos por completo”³⁶. Un autor ha recalcado la inherente volatilidad de las relaciones ruso-estadounidenses, pero advirtiendo de que Rusia y EE.UU. podrían seguir cooperando cuando lo considerasen beneficioso³⁷. Otro ha apuntado que Occidente y Europa son la “casa” a la que los rusos añoran regresar, mientras que Oriente es sólo un socio para Rusia³⁸. Aunque parece existir un mayor consenso ahora en Rusia de que son un Estado “eurasiático” y no occidental —y pese a que en la presidencia de Medvedev se identificó explícitamente el Lejano Oriente como la segunda prioridad tras Europa, cuando en los años

³⁴ Galenovich, *op. cit.*, pp. 270, 567.

³⁵ Zhou Li: “Eluosi wenhua de jiben jingshen yu waijiao” [El espíritu fundamental y la diplomacia de la cultura rusa], *Eluosi Yanjiu*, nº 4 (2010), pp. 80-81.

³⁶ Jakobson *et al.*, *op. cit.*, p. 2.

³⁷ Yu Sui: “Lun e mei guanxi zhi duobian” [Sobre la mutabilidad de las relaciones ruso-americanas], *Guoji wenti yanjiu*, nº 1 (2007), pp. 30-35 y 52.

³⁸ Wang Shuchun (2005): *Lengzhanhoude zhong e guanxi* [Las relaciones chino-rusas tras la Guerra Fría], Pekín, Shishi chubanshe, p. 156.

noventa era sólo la sexta—, no puede descartarse fácilmente la posibilidad de que Rusia opte en el futuro por un papel más orientado a Occidente. Esto lleva a China a ser prudente y evitar caer en una excesiva dependencia de Rusia.

La política de la propia China es también parte del problema. Desde su desencanto con el fin de la amistad chino-soviética en los años cincuenta, China ha rechazado explícitamente las alianzas con otros Estados, promoviendo en su lugar el concepto de “asociaciones estratégicas” como medio de reforzar las relaciones gradualmente. Pero como China no está dispuesta a considerar avanzar más allá hacia algún tipo de vínculo más estrecho, sino que quiere mantener abiertas sus opciones, disminuye ya desde el comienzo las expectativas de los demás sobre el alcance que puede tener esta relación. En buena medida, es como si China esperase de otros que se comprometan y practiquen la “monogamia”, mientras que ella prefiere la “poligamia”.

Conclusiones

La “asociación estratégica” bilateral ruso-china es uno de los acuerdos de este tipo más duraderos que ha firmado cualquiera de ambas partes en épocas recientes. Ha desempeñado un papel muy positivo para estabilizar, primero, y mejorar después las relaciones tras el hundimiento de la URSS. Debido a la extensa frontera compartida, la estabilización lograda es crucial para la seguridad de los dos países. Como resultado de ello, se ha potenciado también el desarrollo económico pacífico. Durante la última década, ambos gobiernos se han esforzado considerablemente en intensificar las relaciones, con notable éxito.

Sin embargo, no existe una visión estratégica clara de hacia dónde conduce esta asociación, aparte de en la dirección general de un mundo multipolar, con el que desearían reemplazar la hegemonía de EE.UU. Para Lo, la relación se ha tratado de un “eje de conveniencia”³⁹, en lo que hay mucho de cierto; aunque es posible que esto subestime los objetivos positivos que ambas partes tratan de alcanzar. En este sentido, puede compararse con la colaboración

³⁹ Lo, Bobo (2008): *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics*, Londres, Chatham House.

chino-soviética de los años cincuenta, que —pese a su posterior ruptura— partía de una identificación con objetivos comunes mucho mayor. Mientras que en los cincuenta se trataba de una “luna de miel”, ahora las relaciones ruso-chinas se parecen a un matrimonio más maduro en el que cada parte conoce y acepta convivir con los defectos, así como las virtudes, de la otra. Moshes ha analizado la tendencia a que sea la inercia lo que determine la evolución de la relación, o al menos, a que los decisores políticos rusos no se coordinen y dirijan las políticas hacia un objetivo estratégico definido⁴⁰. Además, como hemos apuntado antes, se trata de un matrimonio “polígamo” más que “monógamo”. Pese a que Rusia y China conceden una posición privilegiada a su relación, no existe exclusividad en ella. “Nuestras relaciones con China [...] son mucho más realistas y pragmáticas. Nadie se hace ilusiones de una alianza estrecha; ambas partes son conscientes de los límites de nuestra cooperación”⁴¹. Tampoco, como añade Spassky, existe una visión clara de las relaciones futuras de Rusia con EE.UU.; y dicha relación tendrá un impacto significativo en la mantenida con China. Trenin considera que la cuestión de la nueva defensa antimisiles puede ser crucial: si EE.UU. insiste en ponerla en marcha sin Rusia, ésta se sentirá obligada a reforzar su arsenal nuclear para evitar quedar en desventaja. Esto acercaría probablemente Rusia a China, ya que ambas verían que su capacidad de disuasión nuclear se debilitaba. Por otro lado, si EE.UU. se mostrara dispuesto a cooperar con Rusia en una nueva defensa antimisiles contra los llamados *rogue states*, esto ayudaría mucho a calmar los recelos rusos⁴².

En parte, la causa de esta situación son las reservas que tienen tanto Rusia como China a la hora de conceder al otro la prioridad máxima en política exterior. Pero también se debe a que ninguna de ellas es lo suficientemente fuerte para dominar el orden global. La economía rusa es demasiado desequilibrada y vulnerable a acontecimientos negativos externos como para que el gobierno ruso pueda dirigir los asuntos internacionales de acuerdo con sus preferencias; y los líderes chinos todavía están centrados ante todo en

⁴⁰ Moshes, Arkady: “Conclusions”, en Moshes y Nojonen, *op. cit.*, p. 100.

⁴¹ Spassky, Nikolai: “The Russian Age”, *Security Index*, vol. 17, nº 1 (2011), p. 17.

⁴² Trenin, *op. cit.*, p. 6.

conseguir un mayor desarrollo interno, más que en transformar la gobernanza global. En el caso de que se haga realidad un mundo multipolar, como ambas desean, será debido también a los esfuerzos y las acciones de muchos otros Estados, incluyendo especialmente a EE.UU. Rusia y China saben que necesitan colaborar con otros socios; aún en el caso de que Rusia reoriente —como ha anunciado— su política exterior hacia Asia Oriental, siguiendo el desplazamiento del centro de gravedad económico mundial hacia el este, esto no quiere decir que vaya a dar la espalda a Europa. En este sentido, Trenin considera que Rusia saldría ganando si apareciera como un Estado “euro-Pacífico” más que “eurasiático”⁴³.

Por supuesto, lo que estos países consideren factible en las relaciones internacionales no depende sólo de las precondiciones materiales, sino también de la mentalidad de sus líderes. El surgimiento en 2012 de una quinta generación de líderes al máximo nivel en China puede dar lugar a una reorientación de las políticas: de forma más relevante, una ruptura con la cautela de Hu Jintao y su lealtad a la advertencia de Deng Xiaoping en 1989 a los futuros líderes chinos de que adoptasen un perfil bajo en los asuntos mundiales⁴⁴. Si finalmente Xi Jinping se convierte en secretario general del PCCh y presidente de la República Popular China, puede ser bastante más asertivo en política exterior. En ese caso, puede suponerse que el reelegido presidente Putin estaría dispuesto a darle su apoyo. Pero esto también representaría un nuevo giro en el equilibrio de poder entre ambos países, en favor de China.

⁴³ *Ibid.*, p. 45.

⁴⁴ A partir de junio de 1989, Deng Xiaoping estableció que en los asuntos internacionales los líderes chinos debían “observar fríamente, asegurar nuestras posiciones, afrontar las situaciones con calma, ocultar nuestras posiciones y esperar nuestro momento, mantener un perfil bajo, no tomar la iniciativa nunca y realizar una contribución”.

10. Rusia y sus relaciones bilaterales con Japón: presas de la disputa territorial

Eric Pardo

Las relaciones entre Rusia y Japón han pasado por periodos cambiantes, en los que por lo general vino a prevalecer la desconfianza cuando no la hostilidad. Ésta ha sido una realidad difícilmente alterable que se ha manifestado durante la mayor parte de la historia de sus relaciones bilaterales. Además, desde la Guerra Fría estas difíciles relaciones están condicionadas por un irresoluble contencioso territorial centrado en las cuatro islas más meridionales del archipiélago de las islas Kuriles: Etorofu, Kunashiri, Shikotan y Habomai. Estas cuatro islas se encuentran bajo soberanía rusa pero son reclamadas por Japón. Los pormenores de esta disputa y las razones de su persistencia van a ser tratadas en este capítulo. Sin embargo, en primer lugar vamos a intentar condensar las relaciones históricas entre los dos países que tratamos aquí.

10.1. Introducción histórica a las relaciones Rusia-Japón

Desde el Tratado de Shimoda a la II Guerra Mundial

Rusia y Japón establecen relaciones bilaterales en 1855 bajo el Tratado de Shimoda, a través del cual demarcan sus fronteras mutuas¹.

¹ Recomendamos el apasionante relato de las relaciones Rusia-Japón desde 1697 a 1875, y que por tanto incluye la etapa anterior a este primer tratado: Lensen, George A. (1959): *The Russian Push toward Japan: Russo-Japanese Relations, 1697-1875*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press. Para ver en mayor detalle cómo se gestó el Tratado de Shimoda, por el mismo autor: Lensen, George A. (1955): *Russia's Japan Expedition of 1852 to 1855*, Gainesville, University of

Veinte años más tarde, con el Tratado de San Petersburgo, se establece la plena posesión del archipiélago de las Kuriles por parte de Japón a cambio del reconocimiento de la isla de Sajalín como posesión rusa²; hasta ese momento la posesión de Sajalín había quedado indefinida, mientras que las Kuriles se repartían entre ambos países. Un nuevo cambio territorial sobrevendría en 1905, con la Guerra Ruso-Japonesa, al ocupar Japón la mitad sur de Sajalín, mientras que las actuales fronteras quedarían definidas al acabar la II Guerra Mundial con su ocupación plena y la recuperación de las Kuriles por parte de la victoriosa Unión Soviética³.

Las relaciones bilaterales hasta el desenlace de la II Guerra Mundial siguen el curso de estos cambios territoriales reflejando el mayor o menor poder de uno u otro Estado, casi siempre dictadas por el antagonismo, y por lo general solo armónicas cuando coincidan sus intereses en relación con terceros actores.

- Desde la Firma del Tratado de San Petersburgo en 1875 hasta la I Guerra Mundial es la expansión imperialista y la subsiguiente rivalidad en Corea la que dicta las relaciones entre Rusia y Japón. Después de que el desafío japonés tras su victoria sobre China en 1895 pusiese en duda la influencia de Rusia en Corea, y desembocase en la desastrosa derrota rusa en la guerra de 1904-1905⁴, ambos países acuerdan en 1907 —y de nuevo en 1910— mantener el equilibrio en la región de Manchuria y poner coto a injerencias externas. Cuando la I Guerra Mundial sitúe a ambos países en el mismo bando de los aliados, las relaciones alcanzarán su cénit con la firma del Tratado de Alianza de 1916⁵.

Florida Press. Se trata resumidamente esta etapa en Stephan, John J. (1974): *The Kuril Islands: Russo-Japanese frontier in the Pacific*, Oxford, Clarendon Press.

² La historia de la colonización de Sajalín está bien documentada en Stephan, John J. (1971): *Sakhalin: A History*, Oxford, Clarendon Press.

³ Para la etapa entre el Tratado de San Petersburgo, 1875 y 1917, ver Lensen, George A.: “Japan and Tsarist Russia - The Changing Relationships, 1875-1917”, *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas*, vol. 10 (1962).

⁴ Ver: Nish, Ian H. (1985): *The Origins of the Russo-Japanese War*, Londres / Nueva York, Longman.

⁵ Ver: Berton, Peter (1993): “A New Russo-Japanese Alliance?: Diplomacy in the Far East During World War I”, Universidad de Hokkaido, en <http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/8054/1/KJ00000034011.pdf>

- Sin embargo, con el hundimiento del zarismo, la guerra civil resultante y el triunfo indiscutible en 1921 del régimen bolchevique, las relaciones parten de nuevo de cero. En 1925 la recién nacida URSS y Japón restablecen relaciones diplomáticas⁶, dejando de lado el intento de expansión japonés en territorio siberiano durante la guerra civil rusa⁷; pero pronto los años posteriores ven sus relaciones empeorar por culpa de la expansión imperialista japonesa y por la delicada situación estratégica de la URSS⁸. En los años 30 la URSS cede prudentemente ante Japón y gana tiempo para reforzarse militarmente. El éxito de las campañas de Jaljin Gol y Nomonhan⁹ pone de manifiesto el acierto de tal estrategia. Finalmente en el umbral de la entrada de ambos países en la II Guerra Mundial, y con el fin de protegerse en sus flancos más débiles, firman el Pacto de Neutralidad de abril de 1941¹⁰, roto por la URSS una vez que ésta declara la guerra a Japón el 8 de agosto de 1945.

. El mismo autor cubre toda la época desde la Guerra Ruso-Japonesa hasta la Revolución Rusa de 1917 en Berton, Peter (2010): *Russo-Japanese Relations, 1905-1917: From Enemies to Allies*, Abingdon / Nueva York, Routledge.

⁶ De nuevo es Lensen quien mejor documentación nos ofrece sobre este período. Lensen, George A. (1970): *Japanese Recognition of the U.S.S.R.; Soviet-Japanese Relations, 1921-1930*, Tokio / Tallahassee, Sophia University / Diplomatic Press,.

⁷ Ver Morley, Jim (1954): *Samurai in Siberia: The Origins of Japan's Siberian Expedition, 1918-22*, tesis, Nueva York, Columbia University.

⁸ Para el empeoramiento de las relaciones entre Rusia y Japón en torno a la situación de Manchuria, ver Lensen, George A. (1974): *The Damned Inheritance: The Soviet Union and the Manchurian Crises, 1924-1935*, Tallahassee, Diplomatic Press.

⁹ Existe un estudio enciclopédico sobre el incidente de Nomonhan a cargo de Cox, Alvin D. (1985): *Nomonhan*, Stanford, Stanford University Pres.

¹⁰ El episodio de la neutralidad entre la URSS y Japón durante la II Guerra Mundial puede verse tratado en Lensen, George A. (1972): *The Strange Neutrality; Soviet-Japanese Relations during the Second World War, 1941-1945*, Tallahassee, Diplomatic Press, y Slavinsky, Boris (2004): *The Japanese-Soviet Neutrality Pact: A Diplomatic History, 1941-1945*, Londres / Nueva York, Routledge.

*De la II Guerra Mundial hasta nuestros días*¹¹

Como ya se ha mencionado, las fronteras cambian de nuevo con el fin de la II Guerra Mundial, esta vez a favor de la URSS. La ocupación total del archipiélago de las islas Kuriles es el origen del contencioso territorial que enfrenta a ambos países, convertido en un auténtico obstáculo para unas relaciones armónicas por el contexto de la Guerra Fría, y que se mantiene hasta nuestros días. La dinámica de retroalimentación entre los imperativos estratégicos dictados por la Guerra Fría y el celo por mantener o cambiar el *statu quo* territorial es la que ha originado la actual situación.

- Lo que estaba llamado a ser un hecho consumado y plenamente aceptado por parte de Japón se ha transformado en un dogma irrenunciable hasta nuestros días. Al no quedar definida cuál era la frontera entre Rusia y Japón, quedaba abierta así la puerta al contencioso. Los EE.UU., en lucha contra la influencia soviética, jugaron un papel determinante. Inicialmente todo apuntaba a que Washington aceptaría todas las islas ocupadas por la URSS como pertenecientes al archipiélago, lo cual de hecho parecía ya asumirse en Japón. Sin embargo, al umbral de la Conferencia de Paz de San Francisco en 1951, los EE.UU. maniobraron para evitar que la URSS firmase la paz con Japón y así perpetuar el conflicto. La URSS no firmó —y a día de hoy, con la Federación

¹¹ Numerosas son las obras que cubren toda esta época: Hellman, Donald C. (1969): *Japanese Foreign Policy and Domestic Politics*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press; Savitri, Vishwanathan (1973): *Normalization of Japanese-Soviet Relations*, Tallahassee, Diplomatic Press; Robertson, Myles L. C. (1988): *Soviet Policy towards Japan: An Analysis of Trends in the 1970s and the 1980s*, Cambridge / Nueva York, Cambridge University Press; Swearingen, Rodger (1978): *The Soviet Union and Postwar Japan: Escalating Challenge and Response*, Stanford, Stanford University, Hoover Institution Press; Kim, Young C. (1974): *Japanese-Soviet Relations: Interactions of Politics, Economics and National Security*, Beverly Hills / Londres, Sage; Kimura, Hiroshi (2000): *Japanese-Russian Relations under Brezhnev and Andropov*, Armonk, M. E. Sharpe; Kimura, Hiroshi (2000): *Japanese-Russian Relations under Gorbachev and Yeltsin*, Armonk, M.E. Sharpe; Rozman, Gilbert (1992): *Japan's Response to the Gorbachev Era, 1985-1991*, Princeton, Princeton University Press; Nimmo, William (1994): *Japan and Russia: A Reevaluation in the Post-Soviet Era*, Westport / Londres, Greenwood, pp. 29-111 y Glaubitz, Joachim (1995): *Between Tokyo and Moscow: The History of an Uneasy Relationship, 1972 to the 1990s*, Honolulu, University of Hawaii Press.

Rusa, sigue sin existir— un tratado de paz con Japón. Las relaciones diplomáticas se restablecieron en 1956, pero desde entonces el consenso en el Ministerio de Exteriores japonés (MOFA) entre los políticos de signo conservador en particular (aunque no solo) y la opinión pública japonesa en general es que la URSS ocupó injustamente las cuatro islas más meridionales que habían pertenecido oficialmente a Japón desde el Tratado de Shimoda de 1855.

- Este consenso que se había originado a causa de la Guerra Fría, goza desde entonces de vida propia y se ha mantenido inquebrantable, ya fuese por inflexibilidad de japoneses o rusos, y casi siempre en subordinación a intereses domésticos cuando no eran los intereses estratégicos los que operaban. Después de que la visita de Brezhnev en 1973 reavivase la cooperación mutua en el marco de la Distensión y profundizase las relaciones diplomáticas restablecidas desde la Declaración de 1956, ha sido con la *perestroika* y con el fin de la URSS cuando más evidente se ha vuelto esta nefasta dinámica. Las posibilidades de acuerdo que se abrieron con la llegada al poder de Gorbachov, y posteriormente con el surgimiento de la Federación Rusa, no pudieron ser aprovechadas por culpa de la inflexibilidad que el consenso político imponía en Japón y por el peligro a que se exponía cualquier político que plantease soluciones no ortodoxas. En tal contexto, a cada momento en que la posición japonesa lograba tomar un curso diferente, las esperanzas se frustraban por obstáculos esta vez provenientes de la inflexibilidad rusa; a medida que la democracia y el derrumbe económico llegaban a su sociedad, el irredentismo nacionalista y el dogma de la inviolabilidad de las fronteras rusas convertía a las islas en disputa en un nuevo símbolo irrenunciable. La incapacidad de ambos países de no ver las relaciones mutuas como de suma cero, ha llevado a confiar erróneamente en políticas de fuerza con la esperanza de que el otro cediese, tal y como ocurrió en los 70 durante la Distensión, en la *perestroika* y con la llegada de Vladimir Putin al poder en la pasada década. Eso facilitó que

unas posturas ya de por sí inflexibles se mantuviesen en el maximalismo.¹²

10.2. La respuesta rusa al escenario geopolítico del Noreste Asiático

El hundimiento de la Unión Soviética dio paso en un primer momento a una priorización de las necesidades internas y al desarrollo económico en el nuevo marco capitalista. El correlato en materia de política exterior dentro de este nuevo esquema fue doble: acercamiento hacia el mundo occidental y una caída de valor del vector asiático en la nueva diplomacia rusa; con los principales socios económicos —UE y los EE.UU.—, en Occidente, resulta comprensible tal orientación “integracionista”¹³. Sin embargo, “Occidente” tenía una presencia muy nutrida en Asia de la mano de potencias económicas como Japón y Corea del Sur; si el reequilibrio iba en detrimento de la región Asia-Pacífico en los esquemas diplomáticos rusos, bien es cierto que otro reequilibrio —éste dentro de la región— favorecería a unos países —Japón, Corea del Sur y Taiwán— sobre otros: China, y qué duda cabe, Corea del Norte y

¹² A principios de los setenta, en plena Distensión, la URSS apostó por que Japón necesitaría el petróleo soviético después del primer embargo de 1973, mientras que desde Japón se veía a la URSS necesitada de financiación para el desarrollo de sus recursos; en último término, ello alimentó posturas maximalistas que fracasaron y que indudablemente dificultaron la cooperación. Con la *perestroika*, la corriente de pensamiento que Gilbert Rozman ha identificado como de centro-derecha, con el soviólogo Hiroshi Kimura a la cabeza —Tsuyoshi Hasegawa le atribuye tal importancia—, no tuvo demasiada dificultad en imponer la postura de que una URSS en decadencia tendría que acabar cediendo, cosa que de nuevo no sucedió. Finalmente se dio bajo el gobierno de Junichiro Koizumi y con Vladimir Putin en la presidencia rusa el mismo esquema que en los años setenta, siendo de nuevo la energía la protagonista, y con resultados similarmente decepcionantes.

¹³ Sobre esta época, son muy ilustrativas las obras de Buszinsky, Leszek (1996): *Russian Foreign Policy after the Cold War*, Westport, Praeger; Lo, Bobo (2002): *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era: Reality, Illusion, and Mythmaking*, Houndmills / Nueva York, Palgrave Macmillan; Tsygankov, Andrei (2010): *Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*, Lanham, Rowman & Littlefield; Clunan, Anne L. (2009): *The Social Construction of Russia's Resurgence: Aspirations, Identity, and Security Interests*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Vietnam¹⁴. Este planteamiento en el que la geopolítica quedaba subsumida en prioridades geoeconómicas, iba sin embargo a ser muy fugaz.

La realidad se impuso rápidamente a la nueva élite gubernamental de la Federación Rusa con el catastrófico derrumbe económico y la decepcionante atención por parte de los gobiernos occidentales a las nuevas y urgentes necesidades económicas de lo que se suponía desde Moscú iba a ser una pieza esencial en el nuevo orden internacional. En decadencia económica y sin relevancia estratégica, se iba a formular un nuevo curso, divergente de la experiencia liberal e integracionista, y centrado en planteamientos más geopolíticos donde primaría el multipolarismo y el equilibrio frente a Occidente. Ello supondría, además, un reequilibrio de prioridades en Asia-Pacífico. Esta evolución, que se empezó a percibir muy pronto en 1992 con los debates en torno al nuevo Concepto de Política Exterior de Rusia aprobada finalmente en 1993 y donde se ponía énfasis en el espacio postsoviético como nueva prioridad estratégica, encontró con la llegada de Yevgeni Primakov en 1996 al puesto de ministro de Exteriores su formulación definitiva; una formulación además, que en numerosos y esenciales aspectos, ha mantenido el tándem Putin-Medvedev hasta nuestros días¹⁵. En el Noreste Asiático, ello se ha traducido principalmente en una mayor prioridad hacia China que Japón.

China, que con razón podría verse como la principal amenaza a Rusia en la región de Asia Oriental y el particular equilibrio geoestratégico del Noreste Asiático, es sin embargo un valioso socio a la hora de realizar maniobras de contrapeso frente a los EE.UU. y de acotar su presencia en regiones como por ejemplo Asia Central. EE.UU. es un país con el que ambas potencias tienen muchos intereses comunes pero que supone por su propio peso y por sus particulares políticas un desafío. Este esquema queda aún más acotado si tenemos en cuenta los intereses comunes que unían a la Federación Rusa y a la China Popular tras la traumática transición a la democracia y al capitalismo del Estado sucesor de la URSS: (1) a la par que China

¹⁴ Buszynski, Leszek: "Russia and the Asia-Pacific Region", *Pacific Affairs*, vol. 65, nº 4 (invierno 1992-1993), en particular pp. 486-509.

¹⁵ Ver: Tsygankov, *op. cit.*; Lo, *op. cit.*; Lo, Bobo (2003): *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Oxford, Blackwell.

temía la secesión en su región más occidental del Xinjiang, poblada por la etnia minoritaria uigur, tanto Rusia como China temían las amenazas que podían provenir de los cinco Estados independientes de Asia Central —Kazajstán, Uzbekistán, Turkmenistán, Kirguistán y Tayikistán—; esos intereses comunes, compartidos en su gran mayoría por los mismos Estados de Asia Central, están en la base de la definición de las fronteras comunes ya en 1991 y de las medidas de confianza que cimentan esa concordancia de intereses en los años 90 y que finalmente desembocan en el proceso de Shanghai y la fundación de la SCO. (2) Además, aunque Rusia pretendiese en su inicio dirigir su atención a las economías de alto valor añadido como Japón, Corea del Sur y Taiwán, la realidad se ha impuesto y la complementariedad económica con China, país vital en su provisión de bienes de consumo esenciales para el muy vulnerable Extremo Oriente ruso, y cliente de enorme importancia hasta nuestros días para la industria militar rusa, se ha venido desarrollando sin pausa alguna. (3) Un tercer factor es la complementariedad entre uno de los principales exportadores mundiales de energía, Rusia, y uno de los principales consumidores, China; las relaciones energéticas entre ambos países, a pesar de que son competidores por la influencia en los países exportadores de Asia Central —Kazajstán, Uzbekistán y Turkmenistán— y a pesar de las difíciles negociaciones que han protagonizado en tantos aspectos, han sido hasta el momento muy prometedoras¹⁶.

10.3. La respuesta japonesa al escenario geopolítico del Noreste Asiático

Tras la caída de la URSS, Japón se tuvo que enfrentar al dilema de cómo adaptarse al nuevo escenario internacional que se le presentaba. Efectivamente, la política de bloques en el noreste asiático parecía llamada a desaparecer e incluso algunas voces se alzaban para pedir la

¹⁶ Elizabeth Wishnick detalla los siguientes apartados donde existen intereses comunes: cooperación económica, Asia Central, seguridad en Asia, cooperación militar y políticas globales. Ver Wishnick, Elizabeth (2001): *Mending Fences: The Evolution of Moscow's China Policy, from Brezhnev to Yeltsin*, Seattle, University of Washington Press, pp. 132-50. También ver Wilson, Jeanne L. (2004): *Strategic Partners: Russian-Chinese Relations in the Post-Soviet Era*, Armonk, M. E. Sharpe, pp. 32-34.

revisión de la alianza con los EE.UU.¹⁷. Sin embargo, las amenazas que Corea del Norte y China empezaban a representar en el nuevo escenario internacional, no hicieron más que cimentar aún más la relación con los EE.UU. El Japón de post-Guerra Fría no solo se encontraba con un escenario donde no había desaparecido la inseguridad, sino donde además iba a tener que lidiar con una devastadora crisis económica que en cierto modo dura hasta nuestros días. La década de los noventa sería sin duda alguna una época confusa y de difícil ajuste tanto en el plano doméstico como en el internacional, con un creciente empeoramiento de las relaciones con China, el clásico estancamiento con Rusia, creciente miedo a Corea del Norte y dudas sobre el compromiso de los EE.UU. A pesar de un paréntesis “geopolítico” con Ryutaro Hashimoto y Keizo Obuchi desde 1996 al año 2000 en el que se explora —quizá por razones más bien de posicionamiento diplomático— una mejora de las relaciones con Rusia, no será hasta el advenimiento de Junichiro Koizumi como primer ministro en 2001 cuando Japón pueda abrazar un nuevo consenso basado en la reafirmación de sus relaciones con los EE.UU. y la agenda diplomática del presidente George W. Bush¹⁸.

¿Cómo afectó a las relaciones Rusia-Japón este nuevo escenario internacional? Como podremos ver más abajo, el problema que ambos países heredaron de la Guerra Fría, el contencioso territorial por las cuatro islas más meridionales del archipiélago de las islas Kuriles, que Japón venía reclamando con insistencia desde el Tratado de Paz de San Francisco, y que en consecuencia había vertebrado las relaciones bilaterales en su totalidad, lamentablemente iba a seguir mostrándose irresoluble. Hasta hoy en día no se ha logrado ningún avance en el contencioso territorial —ni es previsible que se dé a corto plazo—, y ello ha emponzoñado las relaciones mutuas dañando las grandes posibilidades de cooperación existentes. Con mayor claridad quizá que

¹⁷ Ichiro Ozawa, con su *Blueprint for a New Japan*, propugnaba un cierto alejamiento de los EE.UU., si bien ambos poniendo coto al ascenso de China; ver: Desmond, Edward: “Ichiro Ozawa: Reformer at Bay”, *Foreign Affairs*, vol. 74, n° 5 (septiembre/octubre 1995), pp. 117-31. Desde posturas en cambio más revisionistas, destacaron Shintaro Ishihara y Akio Morita con su obra *The Japan That Can Say No*, donde se pedía el fin del pacto de seguridad con los EE.UU. y un papel rector de Japón en Asia.

¹⁸ El proceso viene muy bien explicado por: Rozman, Gilbert: “Japan’s Quest for Great Power Identity”, *Orbis*, vol. 41, n° 2 (2002), pp. 73-91.

en el caso de la orientación geoestratégica de Rusia analizada en las páginas previas, el papel de las ideas en la formulación japonesa de la imagen de su país vecino cobra una enorme importancia. Ya que las cuatro islas en disputa se han convertido en un factor simbólico en el que se subsumen otros intereses, sean ya económicos o estratégicos y geopolíticos, más adelante volveremos a este apartado —que ya habíamos mencionado en nuestra introducción— para analizarlo con una cierta profundidad.

10.4. Desarrollo histórico de la disputa territorial entre Rusia y Japón¹⁹

Las claves e hitos de la disputa territorial

Ya pudimos ver a partir de cuándo surge el contencioso territorial en cuestión entre Rusia y Japón por las cuatro islas de Etorufu, Kunashiri, Shikotan y Habomai. Con la ocupación de todo el archipiélago de las islas Kuriles por la entrada de la URSS en la guerra

¹⁹ Como obras más destacadas que se han dedicado bien al problema de la firma de un tratado de paz o a la disputa territorial más específicamente, ver Sánchez Andrés, Antonio: “Las relaciones político-económicas entre Rusia y Japón”, *Observatorio Asia Central* (diciembre 2011), en http://www.asiacentral.es/docs/Japon_Rusia_Tono_nov11.pdf; Hasegawa, Tsuyoshi (1998): *The Northern Territories Dispute and Russo-Japanese Relations*, Berkeley, University of California; Stephan, John J. (1974): *The Kuril Islands: Russo-Japanese Frontier in the Pacific*, Oxford, Clarendon Press; Kimura, Hiroshi (2008): *The Kurilian Knot: A History of Japanese-Russian Negotiations*, Stanford, Stanford University Press; Hara, Kimie (1998): *Japanese-Soviet/Russian Relations since 1945: Difficult Peace*, Londres / Nueva York, Routledge; Panov, Aleksandr (1992): *Fushin kara shinrai made: Hoppou Ryoudo koushou no uchimaku* [De la desconfianza a la confianza: en el interior de las negociaciones en torno a los “Territorios del Norte”], Tokio, Saimaru Shuppanka. Togo, Kazuhiko (2011): *Hoppou ryoudo mondai koushou hiroku: ushinawareta gotabi no kikai* [Secretos en torno a las negociaciones por los “Territorios del Norte”: las cinco oportunidades perdidas], Tōkyō, Shinchōsha; Wada, Haruki (1999): *Hoppou ryoudo mondai: rekishi to mirai* [El problema de los “Territorios del Norte”: historia y futuro], Tokio, Asahi Shinbunsha; Iwashita, Akira (2005): *Hoppou ryoudo mondai: 4demo 0demo, 2demonaku* [El problema de los “Territorios del Norte”: ni cuatro, ni dos, ni cero] Tokio, Chūō Kōron Shinsha; Panov, Aleksandr (2007): *Rossiya i Yaponiya: stanovleniye i razvitiye otnosheniya* [Rusia y Japón: establecimiento y desarrollo de las relaciones], Moscú, Izvestiya.

contra Japón en 1945 —un territorio íntegramente perteneciente a Japón desde 1875— surgen las disensiones en cuanto a la definición de las islas y el territorio que por tanto Japón debería ceder legalmente a la URSS una vez se formalizase la paz.

Fue en la Conferencia de Yalta de febrero de 1945 cuando se formalizó la ocupación de las Islas Kuriles por parte de la URSS una vez ésta entrase en guerra contra Japón, hecho que acaeció el 8 de agosto del mismo año²⁰. Sin embargo, la no definición de los límites geográficos del archipiélago de las Kuriles era la bomba de relojería que haría surgir la disputa. Tan pronto empezase la rivalidad EE.UU.-URSS, esta indefinición se iba a convertir en arma arrojadiza. Los EE.UU. ya se habían decidido desde antes de la guerra a ceder la integralidad del archipiélago a la URSS, y sus cálculos en la inmediata postguerra iban a reforzar tal inclinación, pues la puesta en duda de la legitimidad de la URSS dejaba la puerta abierta a que se cuestionase la ocupación americana del archipiélago de las islas Ryukyu²¹. Sin embargo con el empeoramiento de las relaciones entre las dos grandes potencias victoriosas se introdujeron nuevos cálculos que aconsejaban la no resolución de esta disputa en términos tan favorables para la URSS. La nueva estrategia de los EE.UU. se desveló plenamente en la Conferencia de Paz de San Francisco en 1951: negándose a definir el alcance geográfico del archipiélago, sosteniendo la versión favorable a Japón sobre la no pertenencia de la isla de Habomai²² al archipiélago —y secretamente mostrándose potencialmente favorables a la postura de que no solo Shikotan, sino también Kunashiri y Etorofu estuviesen igualmente excluidas— y principalmente, excluyendo a los países no firmantes de cualquier derecho a reclamar, los EE.UU. fomentaron la disputa. La negativa de la URSS —en lo que fue un claro error de cálculo— a firmar el tratado hizo todo lo posible para que tal estrategia funcionase²³.

Es en este contexto donde empezó a fraguarse la postura japonesa sobre los llamados “Territorios del Norte”, que si bien inicialmente, —según John Stephan, Wada Haruki y Tsuyoshi Hasegawa²⁴— se

²⁰ Hasegawa, *op. cit.*, pp. 48-49.

²¹ *Ibid.*, pp. 83-85.

²² *Ibid.*, pp. 91-93; 102.

²³ *Ibid.*, pp. 93; 99-101.

²⁴ Stephan, “The Kuril Islands...”, *op. cit.*, pp. 199-200.

centraban principalmente en las dos islas que razonablemente podían excluirse de la definición de Kuriles, es decir, Shikotan y Habomai, pronto empezarían a solidificarse en torno a un nuevo consenso por el que se incluirían también Etorofu y Kunashiri. Conviene llegados a este punto profundizar un poco más en la validez o no de los argumentos esgrimidos para apoyar una u otra posición²⁵:

(1) *Argumentos históricos*: Por parte de Rusia, existía la convicción, ya desde el inicio del contencioso, de que el archipiélago le pertenecía de pleno derecho en virtud de su descubrimiento por parte de exploradores y colonos rusos²⁶. Sin embargo, como apunta John Stephan, se trata de un argumento espurio, surgido por primera vez en la postguerra y que venía a anular el discurso anterior —en modo alguno discutido en la propia Rusia pre-revolucionaria— de que el derecho de descubrimiento pertenecía a Japón en lo que a las Kuriles del Sur se refiere —es decir, los llamados “Territorios del Norte”—, y a Rusia para las islas más septentrionales²⁷. Más espurio aún sería el argumento ruso de que cualquier provisión de los Tratados de Shimoda y San Petersburgo de 1855 y 1875 quedó anulada por el Tratado de Portsmouth de 1905²⁸, resultado de la “pérfida” agresión japonesa.

Por parte de Japón, los argumentos históricos se basan en el hecho de que el archipiélago de las islas Kuriles ya aparecía representado en los mapas del siglo XVII y que antes de que los rusos pusiesen pie sobre las islas, mercaderes japoneses habían visitado asiduamente estas islas²⁹.

(2) *Argumentos jurídicos*: En el plano de los argumentos de corte jurídico, Japón insiste en el hecho de que tanto los Tratados de Shimoda como de San Petersburgo de 1855 y 1875 respectivamente le reconocen su posesión de las cuatro islas meridionales en disputa hoy en día; son las únicas que en ningún momento pasaron a ser posesión

²⁵ Una buena introducción a lo que sigue, la proporciona Garthoff, Raymond L.: “A Diplomatic History of the Dispute”, en Goodby, James E., Ivanov, Vladimir I. y Shimotamai, Nobuo (1995): *Northern Territories and Beyond*, Westport, Praeger, pp. 11-27.

²⁶ Stephan, *op. cit.*, p. 203.

²⁷ *Ibid.*, pp. 203-204.

²⁸ *Ibid.*, p. 204.

²⁹ *Ibid.*, p. 210.

rusa. Sin embargo, Japón ha venido otorgando una interpretación discutible al contenido de estos tratados, pues la visión de Tokio sería que precisamente se distinguía a estas islas como no pertenecientes al archipiélago de las Kuriles³⁰. Ello las situaría fuera de los pactos secretos de Yalta que prometían a la URSS la ocupación del archipiélago, no teniendo pues efecto sobre el territorio en disputa ni la aceptación por parte de Japón de la Declaración de Potsdam ni la firma del Tratado de San Francisco de 1951. Este argumento sin embargo carece de fundamento, pues los primeros tratados entre Rusia y Japón definían claramente estos territorios como pertenecientes a las Kuriles³¹. La situación se vuelve en cambio más confusa en el caso de Shikotan y Habomia, pues estas dos islas no son mencionadas en el Tratado de Shimoda³².

Los argumentos esgrimidos por parte de la URSS se apoyan principalmente en la validez del Tratado de Yalta y la Declaración de Potsdam, amén de sacralizar el derecho de conquista y de ligarlo emotivamente al inmenso sacrificio realizado por la población soviética, y en un rechazo frontal al Tratado de Paz de San Francisco, que la URSS no firmó. Japón, objeto de este tratado, obviamente lo suscribe, y con ello suscribe igualmente el abandono del archipiélago de las Kuriles, si bien según la capciosa interpretación de los EE.UU., al no figurar la firma de la URSS, no queda definida su posesión, anulando las promesas hechas en Yalta a la URSS y que ante el tratado, carecerían de validez vinculante alguna³³. Huelga decir, que

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, p. 211; Kimura, “The Kurilian Knot...”, *op. cit.*, pp. 65-66.

³² Mendl, Wolf: “Stuck in a Mould: The Relationship between Japan and the Soviet Union”, *Millennium*, vol. 18, nº 3 (1989), p. 456. De hecho, según podemos ver en el apéndice de Kimura, “The Kurilian Knot...”, *op. cit.*, p. 173, en el tratado de Shimoda, artículo 2, se especifica únicamente que aquellas posesiones a partir de Etorofu hacia el sur, pertenecerían a Japón, lo cual a priori presentaría dudas igualmente sobre la pertenencia geográfica de Kunashiri. Sin embargo, siguiendo de nuevo a Kimura —*ibid.*, p. 65—, detallados estudios sobre los documentos originales confirmarían la consideración de Etorofu y Kunashiri a las islas Kuriles, a la par que confirmarían las dudas en el caso de Shikotan y Habomai.

³³ Aun a pesar de tales pretensiones, no hay que olvidar que Japón aparte de renunciar a las Kuriles en el tratado de paz, al aceptar la Declaración de Potsdam, se comprometía a reducir su territorio a las cuatro islas principales del

como hemos visto en el párrafo de arriba, Japón se escuda en una interpretación errónea de los Tratados de Shimoda y San Petersburgo para conciliar su abandono de las Kuriles con la reclamación de los “Territorios del Norte”.

(3) *Argumentos geográficos*: Una vez clarificada la verdad histórica que dimana de los tratados existentes suscritos por Japón y Rusia, es decir, la plena pertenencia al archipiélago de las Kuriles de los “Territorios del Norte” y el abandono de cualquier pretensión por parte de Japón sobre el conjunto del archipiélago tras la firma del Tratado de San Francisco y su entrada en vigor en 1952, hemos de pasar a los argumentos geográficos para entender cuál es el margen de acción existente para sustentar parte de las reclamaciones japonesas.

En los memoranda que circulaban en el Departamento de Estado de los EE.UU. en los años posteriores a la II Guerra Mundial, Hugh Borton, especialista en Japón del departamento, abogaba por considerar los islotes de Habomai como no pertenecientes a Japón³⁴, si bien la idea aún no calaría en los medios gubernamentales estadounidenses. En cambio en años posteriores, cuando se apoyasen las pretensiones japonesas a la totalidad de los “Territorios del Norte”, pocas dudas se manifestarían, de que Habomai no pertenecía geográficamente al archipiélago, sino a la isla de Hokkaido, de la que no sería más que una extensión³⁵. Un análisis riguroso de la situación geográfica de tal grupo de islotes, efectivamente confirma esta suposición, lo cual le convierte en el candidato mejor situado a entrar dentro de las reclamaciones japonesas; la combinación de argumentos jurídicos y geográficos, convierte pues a Habomai en una isla ilegítimamente ocupada por la URSS. En cuanto a Kunashiri y Etorofu, representan el ejemplo contrario: su pertenencia geográfica al Archipiélago de las Kuriles es innegable, siendo por tanto su reclamación espuria. Más complicado es el caso de la cuarta isla, Shikotan. Si bien se encuentra separada del eje del archipiélago, su no

Archipiélago Japonés: Hokkaido, Honshu, Shikoku, Kyushu (Garthoff, *op. cit.*, p. 13).

³⁴ Hasegawa, *op. cit.*, p. 82.

³⁵ En un memorando de 1956, los EE.UU. llegarían a considerar que la isla de Shikotan también pertenecía geográficamente a Hokkaido, a la par que obviamente se apoyaban en otros argumentos histórico-jurídicos japoneses para justificar las reclamaciones a Kunashiri y Etorofu (Kimura, *op. cit.*, pp. 67-68).

pertenencia no quedaría tan clara como en el caso de los islotes que constituyen Habomai; de hecho, a la hora de determinar el estatus de cada una de las islas, el Departamento de Estado de los EE.UU. era consecuentemente tajante en cuanto a Habomai, pero expresaba sus dudas en cuanto a Shikotan. La definición de “Kuriles Menores” con que ocasionalmente se ha venido a conocer a estas dos islas, no es ni mucho menos una definición geográficamente reconocida y no puede servirnos para dirimir el estatus de Shikotan.

A lo sumo, podríamos extrapolar la situación jurídica de Shikotan y Habomai, al encontrarse ambas administrativamente dentro de la prefectura de Hokkaido y no de Chishima —nombre japonés de las islas Kuriles— antes de la ocupación soviética, y al no haber sido mencionadas previamente en el Tratado de Shimoda, como apoyo a la tesis de la no pertenencia de Shikotan al archipiélago de las Kuriles. Por si este precedente no pudiese convencer a los actores implicados de su carácter vinculante, la Declaración de 1956, por la cual se restablecían las relaciones diplomáticas y pieza jurídica clave en las relaciones bilaterales URSS/Rusia-Japón, sí que establece un precedente aún mucho más reciente para determinar un estatus claro de cada una de las islas, pudiendo por tanto venir a complementar los argumentos anteriores. Precisamente el artículo noveno de tal declaración establecía la posibilidad de transferir Habomai y Shikotan a Japón una vez se hubiese firmado un tratado de paz entre ambos países y es hasta la fecha la máxima concesión, por hipotética que fuese, a que la URSS y posteriormente Rusia han estado dispuestos a llegar.

Evolución histórica de la disputa territorial

Como ya hemos avanzado en la sección anterior del capítulo, el primer hito en las negociaciones bilaterales sobre el contencioso territorial, y en esencia, el más importante hasta hoy en día, fue la Declaración de 1956 por la que se restablecían las relaciones diplomáticas y en las que se abría la puerta a la devolución de Shikotan y Habomai cuando se firmase un tratado de paz. Esta declaración, sin duda alguna en un momento en el que la URSS más estaba dispuesta a ceder, fue difícil de alcanzar por las tensiones domésticas japonesas. Las cortapisas que se le impusieron al primer

ministro Hatoyama supusieron sin duda una oportunidad histórica desaprovechada; en 1960 la URSS renegaría de su compromiso sobre las dos islas —como protesta al Pacto de Seguridad firmado con los EE.UU. ese mismo año— y en 1961 se oficializaría dentro del PLD el ya gestado consenso sobre la devolución de las cuatro islas que con tanto afán defendería el primer ministro Sato Eisaku.

Un nuevo acercamiento entre la URSS y Japón se daría con la cumbre Tanaka-Brezhnev, que abriría la puerta a una expansión de las relaciones y a nuevos esquemas de cooperación bajo el paraguas protector de la Distensión. Sin embargo, tan pronto como empeorasen las relaciones entre los EE.UU. y la URSS, las relaciones entre la URSS y la China Popular siguiesen deteriorándose, Japón mantuviese su pacto de seguridad con los EE.UU. y firmase un tratado de paz con Pekín en 1975, atrayéndose la ira en consecuencia de Moscú, las relaciones alcanzarían uno de sus nadires históricos desde el fin de la II Guerra Mundial. El único progreso en la resolución del contencioso, es la controvertida afirmación desde el lado japonés de que Brezhnev habría reconocido verbalmente la existencia de la disputa, algo a lo que desde entonces la diplomacia japonesa se aferraría.

Cuando el rígido esquema de la Guerra Fría empezase a resquebrajarse, se abrirían nuevas e inesperadas puertas a la resolución de la disputa territorial; fue sin duda en tiempos de Mijaíl Gorbachov y Boris Yeltsin cuando más óptimas fueron las condiciones para que se diesen avances. Sin embargo, a pesar del interés del primer ministro Yasuhiro Nakasone por solucionar el contencioso, el nuevo equipo de Gorbachov mantenía posiciones estándares sobre la legítima posesión de las cuatro islas en disputa como territorio inalienable de la URSS. Ello, unido a la dogmática rigidez de la diplomacia japonesa, —reforzada, qué duda cabe, por la convicción de que una URSS en caída libre se plegaría ante Japón con la intención de beneficiarse de sus inversiones—, cerró muchas puertas a una fructífera cooperación. Tales esquemas se reforzarían aún más con el fin de la URSS y la llegada de Boris Yeltsin a la presidencia de la Federación Rusa, perdiéndose una oportunidad de oro en un momento precisamente en que el nuevo liderazgo era receptivo a la devolución territorial; pasados los primeros meses, y cuando era evidente que la terapia de choque estaba sumiendo al país en un auténtico derrumbe económico, la opinión política en Rusia giró hacia el nacionalismo y hacia

posiciones irredentistas, que no han sido abandonadas desde entonces. Las dos cumbres claves, la de Gorbachov-Kaifu en 1991 —en cuyo Comunicado Conjunto se reconocía la existencia del problema territorial— y la de Yeltsin-Hosokawa en 1993, en cuya Declaración de Tokio se incluiría la Declaración de 1956 como uno de los documentos mutuamente reconocidos, no aportaron sin embargo ningún avance sustancial en la resolución del conflicto.

Como ya hemos tenido ocasión de ver, ni la respuesta de Rusia o Japón al cambiante escenario estratégico abrió la puerta a acercamiento alguno entre ambos países y ni mucho menos a algún avance en el contencioso; a pesar de la cooperación que, si bien limitada, ha ido desarrollándose en los últimos años, especialmente en el ámbito de la energía. La renovada flexibilidad por parte del primer ministro Ryutaro Hashimoto, de 1996 a 1998, se encontró a pesar de una inicial receptividad con falta de verdadero compromiso por parte de un presidente ruso, Yeltsin, periódicamente inhabilitado por problemas de salud y a merced de una devastadora crisis financiera en 1998. Una nueva oportunidad se perdería cuando el nuevo presidente ruso, Vladimir Putin y el nuevo primer ministro japonés, Yoshiro Mori, reunidos en la Cumbre de Irkutsk, acercasen posiciones hacia la posibilidad de la devolución de Shikotan y Habomai; la opinión pública japonesa no lo habría admitido, ocupándose el sucesor de Mori, Junichiro Koizumi, de volver al dogma de las cuatro islas. Desde entonces, se han dado pocas ocasiones reales, habiendo sido mayores las expectativas cuando Rusia aún no había decidido a quién concedería prioridad en su proyecto de construcción de oleoducto del Pacífico, si a China o a Japón. Lamentablemente, tanto Rusia como Japón pensaron de nuevo que podían hacer valer su posición de fuerza, y no concedieron margen para la flexibilidad de sus postulados. A día de hoy, la disputa continúa sin resolverse y no ha sido posible la firma de un tratado de paz.

10.5. El papel de las ideas en la formulación de la política japonesa hacia la URSS/Rusia

Las dos secciones anteriores han demostrado claramente el desproporcionado peso que ha tenido en las relaciones Rusia-Japón el contencioso territorial. Ahora cabe mencionar a partir de lo visto en

las páginas anteriores sobre la disputa de las Kuriles, el modo en que las ideas han influido en la construcción japonesa de su imagen de Rusia.

Ya a principios de la década de los sesenta, el profesor James W. Morley analizaba la imagen que se habían formado en Japón sobre la URSS en la década anterior y constataba cómo de los puntos de fricción —prisioneros de guerra, derechos de pesca y contencioso territorial—, era este último el que prevalecía como referencia y que fundamentaba una imagen muy negativa³⁶. Un estudio similar, basado igualmente en encuestas, realizado por el profesor Tsuyoshi Hasegawa cubriría el periodo de los sesenta hasta mediados de los ochenta, mostrando cómo la URSS destacaba por ser el país que mayor rechazo provocaba en la opinión pública³⁷. Estos resultados obtenidos durante la Guerra Fría, cuando la URSS era *objetivamente* la principal amenaza para Japón, no deberían sorprendernos, al igual que tampoco debería sorprender que los decisores políticos articularan su política exterior en tal dirección. Sin embargo, como mostraban diversas encuestas, no era la amenaza militar, sino la inflexibilidad de la URSS en la cuestión de las islas en disputa, lo que era visto como la principal razón para emitir una valoración negativa sobre este país³⁸.

La dimensión de la construcción de la imagen de Rusia, de la que sus aspectos más traumáticos —como ya se iba perfilando durante la Guerra Fría— iban a quedar simbólicamente ligados a la disputa territorial, encontraría su manifestación máxima como elemento autónomo con la caída de la Unión Soviética. Su persistencia aún después de los cambios que Asia experimentaba con la desaparición de la URSS, demuestra sin duda alguna el poder que la Rusia imaginada durante la Guerra Fría iba a ejercer. El profesor Alexander Bukh es sin duda alguna quien ha realizado hasta el momento el esfuerzo más profundo de estudiar la identidad japonesa y su

³⁶ Morley, James W.: “Japan’s Image of the Soviet Union 1952-61”, *Pacific Affairs*, vol. 35, nº 1 (primavera 1962), pp. 51-58.

³⁷ Hasegawa, Tsuyoshi: “Japanese Perceptions of the Soviet Union: 1960-1985”, *Acta Slavica Iaponica*, nº 5 (1986), pp. 37-70, en <http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/7966/1/KJ00000034122.pdf>

³⁸ *Ibid.*, p. 54.

contraposición a Rusia desde el prisma del constructivismo³⁹. En su estudio, el autor sugiere cómo la construcción nacional japonesa de postguerra implicaba una distinción tanto política como sociocultural con la URSS como forma de reafirmación; la URSS se convertía así, tal y como ya había ocurrido con la Rusia zarista en tiempos de la Guerra Ruso-Japonesa, en un enemigo existencial, “útil” por tanto, para reformular la identidad japonesa. En este contexto, sería la disputa territorial la que precisamente habría venido a encarnar el símbolo de los rasgos negativos que se le atribuían al vecino soviético. Tanto ha sido así, que aún cuando la imagen de la Federación Rusa va cambiando según queda atrás la Guerra Fría, la diplomacia japonesa no es capaz de mostrar flexibilidad en un asunto cuya falta de plena resolución en los términos *legítimos* justifica en consecuencia el mantenimiento de la imagen “existencial” de un vecino hostil; en cuyo espejo se definen precisamente los rasgos opuestos —por tanto positivos— del mismo Japón. La divergencia entre las mutaciones que Rusia sufre y que razonablemente justifican un cambio de postura, especialmente cuando se da un contexto de amenazante auge de China, y el conservadurismo de la postura japonesa para con la disputa territorial, sin duda alguna justifica la identificación de ésta como símbolo de una postura plenamente ideacional y que no concuerda con interpretaciones alternativas de carácter más materialista y *racional*. La importancia adscrita al papel de las ideas en la diplomacia japonesa en este aspecto, si bien no pudiendo ser objeto de un estudio más pormenorizado en este capítulo, parece pues plenamente acertada.

10.6. Rusia a día de hoy en el noreste del Pacífico, sus relaciones con Japón y sus limitaciones: la prioridad de China

Las relaciones de Rusia con China en los últimos años parecen dar muestras de seguir patrones ya establecidos y plenamente afianzados en las postrimerías de Guerra Fría. Como recordaba en el año 2008 Bobo Lo, “las élites dirigentes en Rusia y China tienen visiones del

³⁹ Bukh, Alexander: “Identity, Foreign Policy and the ‘Other’ Japan’s ‘Russia’”, *European Journal of International Relations*, vol. 15, n° 2 (2009), pp. 319-345; Bukh, Alexander (2010): *Japan’s National Identity and Foreign Policy: Russia as Japan’s ‘Other’*, Londres / Nueva York, Routledge.

mundo claramente distintas y buscan diferentes cosas en la ‘asociación estratégica’ [...] no deberíamos confundir el pragmatismo con una verdadera afinidad”⁴⁰.

Este diagnóstico concuerda con anteriores análisis, que apuntaban a los límites de la cooperación entre Rusia y China. El profesor Gilbert Rozman apuntaba ya en el año 2000 que las relaciones bilaterales estaban muy lejos de desembocar en una alianza militar⁴¹; mientras que otros autores, como Stephen Blank, incidían aún más en el carácter ambivalente de tal relación, dando a entender las pocas o por lo menos, poco realistas, perspectivas futuras⁴²; a la par que el mismo Bobo Lo, por aquellas fechas, aun destacando el panorama primordialmente positivo, sí se atrevía a sugerir que se estuviese al albor de una relación de “divergencia estratégica”⁴³. Sin embargo, Rozman predecía un futuro en el que dichas relaciones se mantuviesen estables, algo que el actual estado de cosas parece confirmar. La constatación de que asistimos a un triángulo asimétrico, como indicaba hace pocos años Stephen Kotkin en *Foreign Affairs*⁴⁴, la reiteración también recientemente del carácter limitado de las relaciones bilaterales⁴⁵ o el reciente informe publicado por el SIPRI —que destaca ante todo, no solo las dificultades en cooperar en dos ámbitos claves, el militar y el energético, sino las perspectivas supuestamente negativas que se prevé en dicho informe para el futuro⁴⁶— siguen en la línea de aquellos diagnósticos, en un mayor o

⁴⁰ Lo, Bobo: “Ten Things Everyone Should Know about the Sino-Russian Relationship”, Centre for European Reform Policy Brief, 1 de diciembre de 2008, p. 1, en http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/pb_china_bl_dec08-775.pdf.

⁴¹ Rozman, “A New Sino-Russian-American Triangle?...”, *op. cit.*, p. 555.

⁴² Blank, Stephen: “What is Russia to Asia?”, *Orbis*, vol. 47, n° 4 (2003), pp. 584-85.

⁴³ Lo, Bobo: “The Long Sunset of Strategic Partnership: Russia’s Evolving China Policy”, *International Affairs*, vol. 80, n° 4 (2004), p. 309

⁴⁴ Kotkin, Stephen: “The Unbalanced Triangle: What Chinese-Russian Relations Mean for the United States”, *Foreign Affairs*, vol. 88, n° 5 (septiembre-octubre 2009).

⁴⁵ Menon, Rajan: “The Limits of Chinese-Russian Partnership”, *Survival*, vol. 51, n° 3 (2009), pp. 99-130; Yeung, y Bjelakovic, “The Sino-Russian Strategic Partnership...”, *op. cit.*

⁴⁶ Jakobson, Linda, Holtom, Paul, Knox, Dean y Peng, Jingchao: “China’s Energy and Security Relations with Russia: Hopes, Frustrations and Uncertainties”,

menor grado de optimismo. Sin embargo, tanto el estado de cosas a nivel global, donde tanto Rusia como China están lejos de coincidir con los EE.UU., como el estado de bloqueo de las relaciones con Japón, hacen poco probable un cambio brusco de orientación.

En los últimos años, Rusia parece mostrar un gran interés por reforzar su presencia en el continente asiático, especialmente en la región del noroeste. Ya en el año 2006, el ministro de Asuntos Exteriores Sergei Lavrov escribía para *Russia in Global Affairs* las siguientes palabras:

*Russia needs an economically mobile and politically stable Asia, while Asia is interested in a prosperous Russia [...] without Russia's energy, scientific, technological and intellectual potential, Asia will find it difficult to achieve its goal of general economic prosperity – the primary objective of Asian integration*⁴⁷.

Por muy discutible que sea la retórica triunfalista en cuanto a la importancia de Rusia, el interés en destacar el papel potencialmente positivo de Rusia, y sobre todo, el carácter supuestamente “win-win” de las relaciones a desarrollar en Asia, coincide plenamente con el patrón que Rusia ha intentado seguir en los últimos años de aprovechar esquemas cooperativos; siempre dentro de los límites dictados por el bajo desarrollo de su Extremo Oriente, su poca diversidad económica, o de contenciosos políticos, que como en el caso de Japón, han supuesto el principal límite. Muy recientemente, el entonces primer ministro y ahora nuevamente presidente de la Federación Rusa, Vladimir Putin, reafirmaba su apuesta por el vector asiático, y como no podía ser de otra manera, destacaba el papel de China:

One of our country's neighbors is China, a major hub of the global economy [...] I am convinced that China's economic growth is by no means a threat, but a challenge that carries colossal potential for business cooperation [...] China's conduct on the world stage gives no grounds to talk about its aspirations to

SIPRI, *Policy Paper*, n° 29 (octubre 2011), en http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=431.

⁴⁷ Lavrov, Sergei: “The Rise of Asia, and the Eastern Vector of Russia’s Foreign Policy”, *Russia in Global Affairs*, n° 3 (julio-septiembre 2006), en http://eng.globalaffairs.ru/number/n_6865.

*dominance... we have settled all the major political issues in our relations with China, including the critical border issue*⁴⁸.

Si Rusia quiere hacer realidad una mayor presencia en Asia, China será necesariamente su principal puerta de entrada. Como Gaye Christoffersen, apuntaba en un interesante artículo en 2010, la presencia rusa en Asia-Pacífico depende de su asociación estratégica con China; si bien Rusia no se siente cómoda con su dependencia de China y por tanto encuentra un gran valor añadido a poder diversificar con otros actores regionales⁴⁹, hay que entender que no se trata de una opción sustitutiva, sino complementaria. Es por ello que resulta difícil imaginar cómo una mayor presencia en Asia-Pacífico podría pasar por un deterioro de sus relaciones con China, un actor que representa el principal motor de crecimiento en Asia, un socio inestimable para oponerse —aunque solo sea en el plano retórico— a políticas antagónicas de los EE.UU., un vecino potencialmente muy peligroso con el que sin embargo no existen contenciosos territoriales ni visos de expansionismo y que es difícilmente sustituible.

La situación en relación con Japón contrasta sin embargo poderosamente. En los últimos años nada de lo que ya hayamos destacado anteriormente ha cambiado significativamente. Los progresos en cooperación energética son significativos, especialmente desde el inicio de las exportaciones de GNL desde Sajalín-2 en febrero del 2009, ante las perspectivas de participación de empresas japonesas en Sajalín-3 y las posibilidades de que se construya una planta de GNL en Vladivostok, con participación japonesa, y que licuaría para 2020 gas proveniente bien de Sajalín, o incluso de Siberia, de realizarse el proyecto de gasoducto desde esa región⁵⁰. Las pobres

⁴⁸ Putin, Vladimir: "Russia and the Changing World", *RIA Novosti*, 27 de febrero de 2012, en <http://en.rian.ru/world/20120227/171547818.html>; cabe destacar que después de China son principalmente la India y los demás BRICS quienes destacan dentro de la estrategia asiática de Rusia, mientras que Japón no merece siquiera mención alguna.

⁴⁹ Christoffersen, Gaye: "Russia's Breakthrough into the Asia-Pacific: China's Role", *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 10, n° 1 (2010), pp. 2; 85-86.

⁵⁰ "Russia-Japan LNG Deal Imminent", *Yomiuri Shimbun*, 7 de enero de 2012, en <http://www.yomiuri.co.jp/dy/business/T120106005109.htm>; "Japan and Russia Make Breakthrough in Relations, Proceed with Cooperation in Russian Far East", *LaRouche Pac*, 30 de enero de 2012, en <http://larouchepac.com/node/21367>;

perspectivas de desarrollo de la industria nuclear en Japón tras la catástrofe de Fukushima en marzo del 2011 e incluso las perturbaciones existentes en el Golfo Pérsico por las sanciones a —y de— Irán, son sin duda elementos positivos para el desarrollo de las relaciones Rusia-Japón. Igualmente, tras la visita de Sergei Lavrov a finales de enero⁵¹, la firma de un nuevo acuerdo para suavizar las condiciones para la obtención de visados⁵², la disposición de Vladimir Putin de discutir una solución para el contencioso territorial⁵³, y las respuestas, aunque tímidas, de Japón flexibilizando su postura⁵⁴, son elementos dignos de atención. Ocurren además en el contexto de una Rusia interesada en acrecentar su presencia en Asia-Pacífico, el retorno de Putin a la presidencia de la Federación Rusa y al umbral de la Cumbre de APEC de septiembre del 2012 en Vladivostok.

Sin embargo, ya han sido muchas las ocasiones previas en las que la retórica ha mejorado, sobre todo a la sombra de intereses económicos mutuos; que aun cuando han desembocado en resultados tangibles, no se han acompañado de resultados similares en un contencioso territorial irresoluble, vista la inflexibilidad de posturas. Es difícil percibir cambios significativos en las últimas semanas que apunten a que esta vez sí se estén sentando las bases para un verdadero avance. Si además se instala la lógica usual, que ya entró en juego en los años setenta, durante la *perestroika* y caída de la URSS, con las negociaciones Putin-Koizumi sobre el oleoducto ESPO al Pacífico o sutilmente tras el acuerdo de febrero del 2009 sobre suministros de

“Japan and East Asia / Focus of Russia's Resource Diplomacy May Shift to Far East”, *Yomiuri Shimbun*, 28 de enero de 2012, en <http://www.yomiuri.co.jp/dy/world/T120127006450.htm>.

⁵¹ Ver: Kyodo: “Japan, Russia to Boost Business, Security Ties”, *The Japan Times*, 29 de enero de 2012, en <http://www.japantimes.co.jp/text/nn20120129a4.html>.

⁵² “Japan-Russia Foreign Ministers' Meeting between Foreign Minister Gamba and Foreign Minister Lavrov (Overview)”, *MOFA*, 28 Enero 2012, en <http://www.mofa.go.jp/region/europe/russia/meet1201.html>.

⁵³ “Putin Proposes Starting Over in Negotiations over Northern Territories”, *Asahi Shimbun-Asia and Japan Watch*, 2 de marzo de 2012, en http://ajw.asahi.com/article/behind_news/AJ201203020054.

⁵⁴ “Yaponiya smyagchila ritoriku” [Japón suaviza su retórica], *Kommersant*, 3 de febrero de 2012, en <http://www.kommersant.ru/doc/1886048>.

GNL desde Sajalín⁵⁵, y que consiste en que cada uno, tanto Rusia como Japón, están convencidos de que es el otro quien estará obligado a ceder, mucho más difíciles serán los avances. Rusia ha reforzado su presencia militar en las islas Kuriles —sobre todo Kunashiri, vecina de Hokkaido y en disputa— como parte de su estrategia asiática, lo cual no representa ni mucho menos un presagio muy halagüeño, si bien podría tener el efecto positivo de moderar las expectativas de la diplomacia japonesa y no mostrar así una innecesaria inflexibilidad.

Japón juega claramente en desventaja al poner de lado consideraciones estratégicas que tomen en cuenta el cambiante escenario geopolítico asiático marcado por el ascenso de China y mantener una visión de Rusia forjada en la inmediata post-Guerra Fría, lo cual reduce aún más su margen de acción, ya de por sí limitado por los imperativos rusos, tanto a nivel global —asociación con China como contrapeso a los EE.UU.—, a nivel regional —necesidad de que las relaciones con China no empeoren y amenacen su Extremo Oriente— o en el ámbito económico —oportunidades derivadas del peso económico de China—, que favorecen a Pekín.

Conclusiones

Como hemos podido ver de manera muy somera en este capítulo, la situación de las relaciones Rusia-Japón está presa de un bloqueo difícil de superar, en el que juegan un papel determinante factores históricos, ideacionales y geopolíticos.

Una Rusia que se encontraba con una debilidad endémica en su Lejano Oriente, tuvo que enfrentarse al ascenso de Japón, primera, y durante mucho tiempo, única potencia asiática que se uniría al club de las naciones imperialistas occidentales. Ello supuso un serio desafío, concretado en la Guerra Ruso-Japonesa de 1904-1905 y

⁵⁵ Sobre este último, de repercusión finalmente limitada, pero no menos interesante episodio, ver: Pardo, Eric: “Northern Territories and Japan-Russia Relations: Last Developments under Prime Minister Aso”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 2 (mayo 2009), p. 11, en <http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2020-%20PARDO.pdf>; más específicamente, ver: “Rossiya i Yaponiya idut na szhizheniye” [Rusia y Japón acuerdan licuar gas natural], *Kommersant*, 27 de enero de 2009, en <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1108679&ThemesID=436>.

posteriormente en la continua expansión japonesa en los años treinta y su acercamiento a las potencias del Eje. Si el desenlace de la II Guerra Mundial se saldó con la derrota japonesa, la recuperación de posiciones de la Unión Soviética se tradujo igualmente en la ocupación por parte de ésta de las islas Kuriles, anteriormente pertenecientes a Japón, y en la reclamación hasta nuestros días por parte de éste de las cuatro islas más meridionales: Etorofu, Kunashiri, Shikotan y Habomai.

El conflicto territorial se ha añadido a las tensas relaciones que ambos países mantuvieron durante gran parte de la historia y se ha enquistado hasta nuestros días desde que la Guerra Fría colocase a la Unión Soviética y Japón en bloques antagónicos. La razón de tal enquistamiento puede encontrarse en su conversión —sobre todo por parte japonesa— en elemento simbólico. En el caso de Japón, se habría convertido en un símbolo de victimización y de identificación de la URSS, ocupante de tales territorios, como un antagonista ideológico en el que el nuevo Japón de posguerra encontraba un referente negativo, en contraposición al cual construir su nueva identidad. Ello en gran parte explicaría por qué aun después del derrumbe de la Unión Soviética Japón ha mantenido tan inflexible como infructuosamente su reivindicación de devolución, en lo que parece que sería la confirmación de que la nueva Rusia no se ha despojado para Tokio de la identidad del antiguo antagonista comunista.

Si los factores vistos más arriba no fuesen suficientes, hemos de tomar en cuenta cómo la orientación de la Federación Rusa tras la caída de la Unión Soviética ha tomado derroteros poco favorables a un acercamiento con Japón. El corto idilio prooccidental de la Federación Rusa no pudo resistir a la reacción diplomática a raíz del catastrófico derrumbe económico y de la súbita pérdida de protagonismo internacional a la sombra de unos EE.UU. triunfantes. Japón fue evidentemente víctima de la temprana reorientación, pasando China a ocupar y posteriormente consolidar, su posición como principal socio económico, estratégico y diplomático en Asia Oriental. Mientras Rusia y China mantienen una fructífera relación estratégica, si bien no carente de desconfianza y de límites provenientes de intereses contrapuestos, Rusia no ha sido en ningún momento capaz de resolver

el contencioso territorial y de aprovecharse de los grandes beneficios que se derivarían de un estrechamiento de las relaciones.

Conclusiones y perspectivas de futuro

Javier Morales

En los capítulos anteriores hemos analizado la situación política interna de Rusia, sus estrategias de seguridad y los principales vectores de su política exterior. Finalmente, nos plantearemos cuáles pueden ser —a la luz de la evolución en los últimos años— las consecuencias del retorno de Putin a la presidencia en 2012¹. Podemos enumerar una serie de factores que con gran probabilidad seguirán condicionando el comportamiento de Rusia durante esta nueva etapa; aunque, como es lógico, se trata de tendencias generales más que de predicciones exactas, que pueden variar en función de cambios imprevisibles en las circunstancias internas y externas.

1. Rusia es una gran potencia en un sistema internacional multipolar

Rusia se ha percibido a sí misma de manera constante durante todo el periodo postsoviético, salvo una etapa de cierta confusión a principios de los noventa, como una *gran potencia con intereses globales* en un mundo con múltiples grandes potencias o “polos”. Se trata del resultado natural de un largo proceso histórico, tras el cual —aunque perdiera su condición de imperio y de superpotencia al disolverse la URSS— difícilmente podía esperarse que asumiera un papel de simple potencia regional, con intereses limitados a su vecindad

¹ Estas conclusiones se basan en las aportaciones de todos los capítulos anteriores, aunque reflejan sólo la opinión del coordinador del libro y no necesariamente la de los demás autores. Algunas de estas ideas fueron expuestas previamente en Morales, Javier: “El (probable) retorno de Putin: impacto en las relaciones con Occidente”, ARI 142/2011, 24 de octubre de 2011, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari142-2011.

geográfica. Incluso ésta, repartida a lo largo de 20.000 km. de frontera terrestre y 37.000 de costa², ya le otorga por sí sola una dimensión global.

El estatus de gran potencia es por tanto, para las élites políticas rusas, consustancial a la identidad de su país como Estado; se fundamenta en elementos “permanentes” como su extensión territorial, sus recursos naturales o el potencial nuclear, no en un equilibrio transitorio de fuerzas entre países. En consecuencia, pese a las sucesivas crisis y cambios que puedan producirse en la distribución internacional del poder, Rusia ha esperado —y seguirá esperando— ser tenida en cuenta como uno de los principales actores o “polos” de poder del sistema.

2. *Rusia ve el mundo como un escenario de competición por el poder*

Moscú percibe el sistema internacional como un entorno esencialmente competitivo, donde los principales actores siguen siendo los Estados soberanos. Según esta visión, la rivalidad por el poder es la relación “por defecto” entre actores; los cuales, sin embargo, pueden establecer acuerdos para cooperar cuando esto sea mutuamente beneficioso. Al mismo tiempo, la confrontación —por medios políticos, económicos o militares— es también un instrumento legítimo para defender los intereses nacionales cuando el diálogo no sea suficiente para protegerlos. De esta forma, se tiende a desconfiar de aquellos mecanismos multilaterales que limiten la propia autonomía o traten de regular la organización interna de Rusia, ya que se teme que hagan vulnerable al país frente a otras potencias más poderosas. No obstante, estos mecanismos pueden emplearse siempre que sirvan para proyectar o extender la influencia rusa más eficazmente, complementando las alianzas y asociaciones bilaterales.

Se trata de una visión que coincide implícitamente con la del realismo —enfoque teórico dominante en las Relaciones Internacionales durante la Guerra Fría, en la que se formó la actual generación de líderes—, y que no se ha adaptado de forma suficiente a

² CIA (2012): “Russia”, *The World Factbook*, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html>.

los cambios producidos desde entonces, tanto en el propio sistema internacional como en los conceptos empleados para analizarlo. Pero es necesario matizar que la orientación actual de la política exterior rusa parte de lo que estos teóricos llamarían *realismo defensivo*³: aumentar su poder en comparación con los demás Estados, pero con el fin limitado de asegurar la propia supervivencia en un sistema internacional ferozmente competitivo. Así, pese a su discurso en ocasiones agresivo, Rusia es consciente de que perseguir tal objetivo mediante la hegemonía o dominación global —como aconseja el *realismo ofensivo*— no sólo no sería factible en su actual nivel de desarrollo, sino que además resultaría contraproducente al fomentar que los demás Estados se unieran para equilibrar (*balancing*) su ascenso; algo que de todas formas ya considera que están haciendo alianzas como la OTAN, debido —en la perspectiva rusa— a las ambiciones hegemónicas de Occidente, reacio a compartir el poder mundial.

3. *Rusia reclama el reconocimiento internacional de su identidad como gran potencia*

Aunque se parta de esta visión tradicional centrada en el poder, Rusia necesita al mismo tiempo que los demás Estados acepten su estatus de gran potencia y la tengan en cuenta como uno de los actores legitimados para mantener el orden mundial. En otras palabras, la posesión de un determinado nivel de capacidades materiales no es suficiente para ser una gran potencia en ausencia de su *reconocimiento* como tal por la sociedad internacional. Esta competición por la aceptación exterior en el plano de las ideas es evidente en el discurso de Moscú, que denuncia repetidamente la “marginación de Rusia de la toma de decisiones”, su “exclusión”, la “restauración de líneas divisorias” o simplemente que las demás potencias ignoren sus intereses. El sentimiento de verse relegada, desde su punto de vista, a

³ Una explicación de las diferencias entre estas variantes del enfoque neorrealista o realista estructural de las Relaciones Internacionales, por el teórico más destacado del realismo ofensivo, puede encontrarse en Mearsheimer, John J.: “Structural Realism”, en Dunne, Tim, Kurki, Milja y Smith, Steve (eds.) (2007): *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, Oxford, Oxford University Press, pp. 71-88.

un segundo plano le lleva a presentar con frecuencia esta exclusión como un desafío para su propia seguridad. Por ejemplo, en el caso de la OTAN, Rusia reacciona de forma aparentemente contradictoria definiendo su ampliación como una amenaza, pero ofreciendo al mismo tiempo crear una defensa conjunta antimisiles; una paradoja que tiene más que ver, probablemente, con su preocupación por no caer en la irrelevancia política frente a los miembros de esa organización que con cuestiones de seguridad militar en sentido estricto.

4. *Rusia se percibe a sí misma como débil frente a Occidente*

La estrategia rusa para ser aceptada como gran potencia es acogida con preocupación en Occidente, por la incertidumbre acerca de sus verdaderas intenciones: algunos han llegado a advertir de que estas aspiraciones limitadas pueden ser sólo una fase transitoria hasta que —una vez recupere plenamente sus capacidades materiales— Moscú inicie de nuevo una política abiertamente agresiva en pos de la hegemonía, al menos en el espacio de la antigua URSS. Pero las acciones de Rusia no parten de un sentido inmutable de “misión histórica” para restaurar el imperio zarista o soviético, algo defendido por los sectores más radicales —eurasianistas o ultranacionalistas—, pero no compartido por los *derzhavniki* o nacionalistas pragmáticos actualmente en el poder. Por el contrario, la política exterior del Kremlin se ha orientado más a contener su declive generalizado a partir de 1991 que a emprender proyectos utópicos de recuperación del estatus de superpotencia.

Así, la impresión predominante en las élites rusas es que su país sigue estando en desventaja frente a Occidente en la competición por el poder mundial, pese a la mejora de la situación económica desde la llegada de Putin al poder; lo que explica su obsesión constante por demostrar su fuerza frente a las potencias rivales. Esta actitud no es un resultado directo de su papel como gran potencia, sino que precisamente se deriva de la inseguridad acerca de sus propias capacidades y su sentimiento de debilidad frente al exterior: el razonamiento implícito es que, al no ser respetada por su posición en el mundo —la cual ni siquiera es reconocida plenamente por la sociedad internacional—, Rusia debe recurrir a la agresividad para que

sus intereses sean escuchados. De forma consciente o no, Occidente ha reforzado este patrón negativo de comportamiento al minusvalorar la importancia de las cuestiones identitarias y otorgar una prioridad secundaria a las relaciones con Moscú, atendiendo sólo a su inferioridad en términos de capacidades; salvo cuando, efectivamente, se desencadenaba una crisis que hacía necesario recuperar el diálogo con el Kremlin.

5. Rusia actúa también de forma reactiva, por inercia, por consideraciones de política interna o con respuestas deficientemente elaboradas

La interpretación de la política exterior rusa se ve dificultada por el frecuente sesgo cognitivo del analista —común a cualquier estudio de las acciones humanas— que trata de encajar el comportamiento del Kremlin en una estrategia coherente y bien planificada, la cual guiaría supuestamente todas sus acciones. Pero estos procesos no suelen responder tanto a un modelo de “elección racional” como a otros factores determinados por la psicología de los líderes políticos. En primer lugar, en un entorno internacional rápidamente cambiante, la presión por elaborar respuestas al ritmo de los acontecimientos tiende a crear una dinámica esencialmente reactiva, en la que se toman decisiones a partir de —o en contra de— las acciones inmediatamente anteriores de otros actores, sin retroceder a los principios generales enunciados en la propia Estrategia de Seguridad Nacional o en el Concepto de Política Exterior. En segundo lugar, la incapacidad para formular nuevas políticas con la misma rapidez con la que evoluciona el entorno internacional lleva a que, a falta de instrumentos más adecuados, se recurra por inercia a las posiciones mantenidas en anteriores ocasiones; lo cual da lugar a frustraciones y malentendidos entre los interlocutores de Rusia.

Al mismo tiempo, los decisores políticos tampoco están exentos de actuar por impulsos irracionales e instintivos —como los prejuicios hacia determinados países—, por intereses personales, o simplemente de forma incompetente. El peso de la historia y la cultura son decisivos en este sentido, en especial si consideramos que la generación actual de líderes rusos y occidentales se formó en la Guerra Fría. También, como sucede en cualquier otro Estado, la

política exterior está vinculada a la interior, por lo que se toman con frecuencia decisiones en el ámbito internacional atendiendo exclusivamente a consideraciones de política interna: por ejemplo, ha existido un vínculo claro entre el desarrollo de las relaciones de Rusia con el mundo musulmán y la lucha contra el extremismo islámico en el Cáucaso Norte, o entre el discurso antioccidental y la contención de las protestas populares en favor de una mayor democracia.

6. *Rusia trata de adaptarse a la evolución del entorno internacional, aprovechando las oportunidades que le ofrece*

Aunque la vocación de Rusia de ejercer un papel de gran potencia permanezca, su forma de entender ese papel no ha sido del todo invariable. La recuperación de un cierto prestigio e influencia internacionales a partir de 2000 se ha debido en gran medida a su crecimiento económico gracias a las exportaciones energéticas; con lo que este elemento ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia en comparación con otros recursos materiales tradicionales, como el potencial militar, que por sí solos no habrían permitido conseguir eficazmente la gran mayoría de objetivos de la política exterior. También se advierte un interés creciente por el empleo de instrumentos de “poder blando” como la enseñanza del idioma ruso o los medios de comunicación globales: por ejemplo, la cadena estatal de televisión *RT* —creada en 2005 y que emite en inglés, español y árabe— se ha convertido en una herramienta de amplísimo alcance para difundir la visión de Moscú sobre la actualidad internacional.

Sin embargo, los cambios en el entorno crean también vulnerabilidades para Rusia: ante todo, una excesiva dependencia de los precios internacionales de la energía para los ingresos del Estado, que ha llevado al Kremlin a enfatizar cada vez más la necesidad de invertir en otros sectores como los de alta tecnología. Éste era el objetivo del proyecto de “modernización” iniciado durante la presidencia de Medvedev, y que impulsó los acuerdos de colaboración con EE.UU. o la UE en proyectos conjuntos de I+D+i; pero se ha visto dificultado por la inercia del modelo anterior y una visión cortoplacista, que por ejemplo se ha manifestado en la defensa de las exportaciones de armamento —otro sector tradicional en la economía rusa— por parte de Putin como motor del desarrollo del país.

La perspectiva rusa sobre la evolución del sistema internacional en los próximos años coincide notablemente con la de los países occidentales: reorientación del centro de gravedad mundial hacia Asia-Pacífico, con un auge de China y otras potencias emergentes frente al declive —si no en términos absolutos, sí relativos— de EE.UU., Europa y la propia Rusia. Un escenario que constituye un incentivo para, precisamente, aprovechar las oportunidades de colaboración entre Moscú y un Occidente al que culturalmente se encuentra mucho más próximo; ya que la relación con Pekín se mantiene — pese a los fuertes vínculos comerciales— en un plano todavía instrumental, con profundos recelos por ambas partes que impedirían la creación de una verdadera alianza.

7. *Rusia no considera que su actual sistema político sea un obstáculo para cooperar con Occidente en asuntos de interés común*

El régimen de “autoritarismo competitivo” descrito en el segundo capítulo, y que se manifiesta en un sistema que dificulta conscientemente el surgimiento de alternativas de gobierno aunque sin impedir por completo la competición por el poder, no da lugar necesariamente a una política exterior hostil a Occidente. Moscú percibe ambas dimensiones como ámbitos independientes, de forma que por ejemplo sería posible colaborar con EE.UU. en algunos asuntos internacionales —como sucedió tras el 11-S— y mantener al mismo tiempo un sistema alejado de la democracia liberal dentro de sus fronteras. Es sólo cuando Rusia percibe que las potencias occidentales tratan de interferir en sus asuntos internos, reclamando mayores libertades y respeto a los derechos humanos, cuando reacciona negativamente incrementando la retórica antioccidental como respuesta.

Como hemos visto en el caso de la relación ruso-estadounidense, este dilema no puede resolverse obviando simplemente cualquier crítica hacia las carencias democráticas de Rusia, ya que esto restaría credibilidad a Occidente frente a Moscú, así como legitimidad de cara a sus propias opiniones públicas. Pero al mismo tiempo debe asumirse la ineficacia de posiciones maximalistas que exijan la adopción de una democracia plena como condición *sine qua non* para continuar con el

diálogo; especialmente teniendo en cuenta que el “nacionalismo oficial” y el discurso de gran potencia de cara al exterior representado por Putin cuentan con un apoyo genuino entre la población rusa, aunque exista al mismo tiempo un amplio descontento con fenómenos como el fraude electoral y la corrupción. Rusia es un socio necesario para resolver las principales cuestiones internacionales, por lo que la experiencia de cooperación en estos asuntos puede utilizarse —de manera más efectiva que la condicionalidad— para persuadirla de que adoptar cada vez más las reglas y estándares internacionales reforzará su posición en el mundo y su atractivo como socio para las grandes potencias, como en el caso de su ingreso en la OMC.

8. *El retorno de Putin a la presidencia no supondrá por sí solo una ruptura con la etapa anterior*

Doce años después de la llegada de Putin al Kremlin por primera vez, es necesario retomar la perspectiva sobre la evolución reciente del país. La atención desmedida que se ha prestado a la persona del actual presidente —aunque natural en un sistema como el ruso, donde éste se sitúa en la cúspide de la “vertical de poder” en el ámbito interno y dirige la política exterior y de seguridad— contribuye a dificultar el análisis del comportamiento de Rusia en el plano internacional; el cual, según hemos explicado, está condicionado por identidades e intereses con un grado muy elevado de permanencia durante todo el periodo postsoviético.

Como hemos visto a lo largo de esta obra, muchas de las tendencias que se manifestaron a partir de 2000 —tanto en política interior como exterior— ya se habían iniciado durante el mandato de Yeltsin, una vez superada la inestabilidad de los primeros años tras la disolución de la URSS; en lo que se consideró entonces como un retorno a los intereses tradicionales del Estado ruso, acordes con su posición en el mundo. La principal diferencia en la etapa de Putin/Medvedev ha sido la mayor disponibilidad de recursos con los que sostener estas políticas, incluyendo la recentralización del poder; lo que ha dotado a la actuación de Rusia de una mayor coherencia y predictibilidad, aunque también haya agravado problemas como la corrupción o las carencias democráticas del sistema.

Por último, hay que recordar lo que ya hemos apuntado en repetidas ocasiones: la evolución de Rusia en los próximos años dependerá no sólo de quién ocupe la presidencia, sino de los cambios en su sociedad —donde la insatisfacción con las políticas actuales se manifiesta de forma creciente— y en el entorno internacional. Occidente determinará también, con su actitud, si se refuerzan las tendencias favorables a la cooperación creando ejemplos de juegos de suma positiva en áreas de interés mutuo; o si prefiere, en cambio, retomar la inercia de políticas de contención que incrementen la sensación de debilidad de Moscú, y por tanto su tendencia a mostrarse inflexible para proteger su orgullo de gran potencia.

Perfil de los autores

ANTONIO ALONSO MARCOS es profesor de la Universidad CEU San Pablo de Madrid. Se doctoró en la Universidad Complutense con la tesis “El Movimiento Islamista *Hizb ut Tahrir* (HT) en Asia Central: un desafío a la seguridad y la estabilidad (1995-2007)”. Es autor del libro *Kazajistán: modelo de tolerancia religiosa*. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas y ha participado en varios proyectos de investigación sobre cuestiones de seguridad en el Mediterráneo, así como en la misión de observación electoral de la OSCE en Kazajistán en enero de 2012.

MANUEL DE LA CÁMARA HERMOSO es diplomático y, desde marzo de 2012, embajador de España en Brasil. Ingresó en la carrera diplomática en 1974; sus anteriores destinos incluyen el de representante permanente adjunto ante la OTAN, director general de Seguridad y Desarme, embajador de España en Turquía y Azerbaiyán, subdirector general de Política Exterior para América del Norte, ministro consejero de la Embajada de España en Rusia, y subdirector general de Asia Meridional y Oriental en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

PETER FERDINAND es profesor de Política y Estudios Internacionales en la Universidad de Warwick. Realizó su doctorado en la Universidad de Oxford, con una tesis sobre la política soviética durante los años veinte; y es autor de varias publicaciones sobre las relaciones Rusia-China. Ha sido director del programa de Asia-Pacífico en el Royal Institute of International Affairs, British Academy Research Fellow en la Academia China de Ciencias Sociales de Pekín, y asesor del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes sobre las relaciones del Reino Unido con China.

MERCEDES GUINEA LLORENTE es profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, donde realizó su doctorado, y licenciada en Derecho por la Universidad de Deusto. Especialista en el estudio de la integración europea, sus principales líneas de investigación en el momento actual son el modelo político de la Unión Europea y la política exterior europea. En el marco del programa de la Comisión Europea *Jean Monnet* obtuvo en el año 2010 un Módulo Europeo sobre “La aplicación del Tratado de Lisboa: efectos en el modelo político, económico y social”.

ANTONIO MARQUINA BARRIO es catedrático de Relaciones Internacionales, director del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, y director de la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) de la Universidad Complutense de Madrid. Es autor, coautor o editor de más de un centenar de libros sobre seguridad y defensa europea, OTAN, política y seguridad en el Mediterráneo, Cáucaso, Asia Central, Oriente Medio, Asia-Pacífico, política exterior y política de seguridad y defensa española, e inteligencia.

JAVIER MORALES HERNÁNDEZ es Senior Associate Member en el Russian and Eurasian Studies Centre, St. Antony's College, Universidad de Oxford. Ha trabajado como investigador predoctoral en la Universidad Complutense e investigador postdoctoral en la Universidad Carlos III; y como investigador visitante, en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI), el Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú (MGIMO), el Carnegie Moscow Center y la Universidad de Birmingham. Pertenecer al panel de expertos OPEX en Seguridad y Defensa de la Fundación Alternativas.

ERIC PARDO SAUVAGEOT es doctorando en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, e investigador de UNISCI. Su principal línea de investigación se centra en las disputas energéticas entre Rusia y Ucrania, tema al que dedica su tesis doctoral; así como la energía en el espacio postsoviético y en Asia-

Pacífico, y las relaciones Rusia-Japón. Ha sido Visiting Fellow en 2010-2011 en el Davis Center for Russian and Eurasian Studies de la Universidad de Harvard.

VICTORIA RODRÍGUEZ PRIETO es becaria de investigación en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Su tesis doctoral analiza la Política Europea de Vecindad y la Asociación Oriental de la UE, con especial atención a los casos de Georgia y Moldavia. Previamente realizó su tesina para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados sobre el papel mediador de la UE en la guerra ruso-georgiana de 2008. Ha sido investigadora visitante en el Amsterdam Institute for Social Science Research de la Universidad de Amsterdam.

FRANCISCO JOSÉ RUIZ GONZÁLEZ es Capitán de Corbeta de la Armada y analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). En 1992 se graduó en la Escuela Naval Militar y en 2005-2006 cursó el Máster en Estudios Estratégicos y de Seguridad del Naval War College de los Estados Unidos. En 2010 obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados en Ciencias Políticas por la UNED, con la tesina “La política exterior y de seguridad de la Federación Rusa en las presidencias de Yeltsin y Putin (1992-2008)”, tema sobre el que prepara actualmente su tesis doctoral.

RUBÉN RUIZ RAMAS es especialista en dinámicas políticas en el espacio postsoviético e investigador en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UNED, donde imparte docencia y finaliza su tesis doctoral. Ha sido investigador del proyecto “Las revoluciones postelectorales de Eurasia: Serbia, Georgia, Ucrania y Kirguistán, un análisis comparado” (2008-2011), financiado por el Plan Nacional de I+D+i; y Becario Ruy de Clavijo de Casa Asia. Es colaborador de la Fundación Alternativas, miembro del Observatorio Electoral del TEIM, y uno de los coordinadores de Eurasianet.es.

FRANCESC SERRA I MASSANSALVADOR es profesor de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona, colaborador habitual de CIDOB y del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI), e investigador en el Observatorio de Política Exterior Europea (OPEE) y el Instituto Universitario de Estudios Europeos (IUEE). Especialista en relaciones Unión Europea-Rusia y en conflictos étnicos en el espacio de la antigua URSS, es autor de *Rusia, la otra potencia europea* (Bellaterra, Barcelona, 2005) y editor de *Chechenia, rompamos el silencio* (Icaria, Barcelona, 2008).

EKATERINA STEPANOVA es investigadora principal y directora de la Unidad de Estudios sobre Paz y Conflictos en el Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales (IMEMO) de la Academia de Ciencias de Rusia, Moscú. Su último libro es *Terrorism in Asymmetrical Conflict: Ideological and Structural Aspects* (Oxford University Press, 2008), editado en castellano por el Ministerio de Defensa argentino. Previamente fue directora del programa sobre conflictos armados y gestión de conflictos en el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI).

Notes on contributors

ANTONIO ALONSO is a Lecturer at CEU San Pablo University in Madrid. He completed his PhD at Complutense University with the dissertation 'The Islamist Movement Hizb ut Tahrir (HT) in Central Asia: A Challenge to Security and Stability (1995-2007)'. He is the author of the book Kazakhstan: A Model of Religious Tolerance. He has published many articles in specialised journals and has taken part in several research projects about security issues in the Mediterranean, as well as in the OSCE Election Observation Mission in Kazakhstan in January 2012.

MANUEL DE LA CÁMARA is a diplomat and (since March 2012) Ambassador of Spain to Brazil. He joined the diplomatic service in 1974; his previous posts include Assistant Permanent Representative to NATO, Director-General for Security and Disarmament, Ambassador of Spain to Turkey and Azerbaijan, Deputy Director-General for North America, Minister-Counsellor of the Spanish Embassy in Moscow, and Deputy Director-General for South and East Asia at the Spanish Ministry of Foreign Affairs and Cooperation.

PETER FERDINAND is a Reader in Politics and International Studies at the University of Warwick. He holds a DPhil from the University of Oxford, with a dissertation on Soviet politics in the 1920s; he is also the author of several publications on Russia-China relations. He has been Head of the Asia-Pacific Programme at the Royal Institute of International Affairs, British Academy Research Fellow at the Chinese Academy of Social Sciences in Beijing, and adviser to the House of Commons Foreign Affairs Select Committee on UK-China relations.

MERCEDES GUINEA is a Senior Lecturer in International Relations at Complutense University of Madrid, where she completed her PhD; she holds a degree in Law from the University of Deusto. A specialist on European integration, her current research areas are the EU political model and European foreign policy. In 2010 she obtained a European Module on 'The Implementation of the Lisbon Treaty: Effects on the Political, Economic and Social Model' within the framework of the European Commission Jean Monnet Programme.

ANTONIO MARQUINA is a Professor of International Relations, Head of the Department of Public International Law and International Relations (International Studies) and Director of the Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI), Complutense University of Madrid. He is the author, co-author or editor of more than a hundred books on European security and defence, NATO, politics and security in the Mediterranean, Caucasus, Central Asia, Middle East, Asia-Pacific, Spanish foreign, security and defence policy, and intelligence.

JAVIER MORALES is a Senior Associate Member at the Russian and Eurasian Studies Centre, St Antony's College, University of Oxford. He has worked as a Predoctoral Fellow at Complutense University and as a Postdoctoral Fellow at Carlos III University of Madrid. He has been a visiting researcher at the Barcelona Institute for International Studies (IBEI), the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO), the Carnegie Moscow Center and the University of Birmingham. He is a member of the OPEX expert panel on security and defence at the Alternativas Foundation in Madrid.

ERIC PARDO is a PhD Candidate in International Relations at Complutense University of Madrid, and researcher at UNISCI. His main research areas are energy disputes between Russia and Ukraine (which are the topic of his dissertation), energy in the post-Soviet space and Asia-Pacific, and Russo-Japanese relations. In 2010-11 he

was a Visiting Fellow at the Davis Center for Russian and Eurasian Studies, Harvard University.

VICTORIA RODRÍGUEZ is a Predoctoral Research Fellow at the Department of International Studies, Complutense University of Madrid. Her dissertation will analyse the European Neighbourhood Policy and the Eastern Partnership of the EU, with a special focus on the cases of Georgia and Moldova. Previously she wrote her MPhil thesis on the role of the EU as a mediator in the Russo-Georgian war of 2008. She has been a visiting researcher at the Amsterdam Institute for Social Science Research, University of Amsterdam.

FRANCISCO J. RUIZ is a Lieutenant Commander of the Spanish Navy and Principal Analyst at the Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), Ministry of Defence. He graduated from the Spanish Naval Academy in 1992 and from the MA in National Security and Strategic Studies (U.S. Naval War College) in 2006. He obtained an MPhil in Political Science from the Spanish Open University (UNED) with the thesis ‘The Foreign and Security Policy of the Russian Federation in the Presidencies of Yeltsin and Putin (1992-2008)’, and is currently working on his doctoral dissertation on the same topic.

RUBÉN RUIZ is a specialist in political dynamics in the post-Soviet space, and a researcher at the Department of Political Science and Administration, Spanish Open University (UNED), where he is teaching and finishing his doctoral dissertation. He has been a researcher in the project ‘Post-Election Revolutions in Eurasia: A Comparative Analysis of Serbia, Georgia, Ukraine and Kyrgyzstan’ (2008-11), funded by Spain’s National Research Programme; as well as a Ruy de Clavijo Fellow at Casa Asia. He is a contributor to Alternativas Foundation, member of the TEIM Election Observatory at the Autonomous University of Madrid, and one of the coordinators of Eurasianet.es.

FRANCESC SERRA is a Lecturer in International Relations at the Autonomous University of Barcelona, a regular contributor to the CIDOB foundation and the Barcelona Institute for International Studies (IBEI), and a researcher at the Observatory of European Foreign Policy (OPEE) and the University Institute for European Studies (IUEE). He is a specialist in EU-Russia relations and ethnic conflicts in the territory of the former Soviet Union. He is the author of the book Russia, the Other European Power (Bellaterra, Barcelona, 2005) and editor of Chechnya: Let Us Break the Silence (Icaria, Barcelona, 2008).

EKATERINA STEPANOVA is a Lead Researcher and Head of the Peace and Conflict Studies Unit, Institute of World Economy and International Relations (IMEMO), Russian Academy of Sciences, Moscow. Her latest book is Terrorism in Asymmetrical Conflict: Ideological and Structural Aspects (Oxford University Press, 2008). Previously she led the Armed Conflicts and Conflict Management Programme at the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).



RESEARCH UNIT ON INTERNATIONAL SECURITY AND COOPERATION

Complutense University of Madrid

La Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) se compone de profesores, jóvenes investigadores y becarios de investigación cuya especialización son los temas de seguridad y cooperación en las Relaciones Internacionales. Es un grupo de investigación reconocido por la Universidad Complutense y forma parte de un conjunto de redes de universidades y centros de investigación sobre diversos temas (véase www.ucm.es/info/unisci). Está situado en el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

1. PROGRAMAS DE INVESTIGACIÓN

- 🌐 Programa sobre Seguridad en el Mediterráneo (1989-1990).
- 🌐 Programa sobre Implicaciones en Materia de Seguridad en la Situación del Cáucaso (1995-1996).
- 🌐 Programa sobre las Causas de la Emigración desde el Norte de África hacia España y la Unión Europea.
- 🌐 Programa sobre Medidas de Confianza en el Mediterráneo Occidental.
- 🌐 Programa sobre Transporte Energético y Estabilidad Política en el Cáucaso y las Repúblicas de Asia Central.
- 🌐 Programa sobre Seguridad Europea.
- 🌐 Programa sobre No Proliferación Nuclear.
- 🌐 Programa sobre Migraciones Subsaharianas.
- 🌐 Programa Asia-Europa
- 🌐 Programa sobre el Nuevo Equilibrio de Fuerzas en la Cuenca del Pacífico. Implicaciones Económicas y de Seguridad.
- 🌐 Programa sobre Prevención de Conflictos en el Mediterráneo
- 🌐 Programa sobre Estabilización Regional tras la Guerra de Irak.
- 🌐 Programa sobre Energía.
- 🌐 Programa sobre Cambio Climático.
- 🌐 Programa sobre Seguridad Alimentaria.

2. **ACTIVIDADES ACADÉMICAS**

- 🌐 Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo.
- 🌐 Prevención de Conflictos.
- 🌐 Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales.
- 🌐 Políticas de Seguridad y Defensa en Europa.
- 🌐 Relaciones Internacionales en Asia-Pacífico.
- 🌐 Cambio Climático.
- 🌐 Seguridad Energética.
- 🌐 Migraciones.
- 🌐 Seguridad Alimentaria.

3. **SIMPOSIOS Y SEMINARIOS INTERNACIONALES ORGANIZADOS**

- 🌐 “Changes in Eastern Europe and European Foreseeable Structures” (1990).
- 🌐 “Conventional Disarmament and European Security” (1990).
- 🌐 “New Aspects of Security and Defence in the Mediterranean” (1991).
- 🌐 “Spain and Europe in the New International Order” (1991).
- 🌐 “A New Security Order for the Middle East” (1991).
- 🌐 “Prospects of EC Security after the Maastricht Summit” (1992).
- 🌐 *Con DGAP*: “Europe and the Maghreb” (1992).
- 🌐 “The Southern Flank of NATO” (1992).
- 🌐 *Con HSFK*: “Nuclear Proliferation” (1993).
- 🌐 *Con AFES-PRESS*: “Cultural Dialogue and Confidence-Building Measures” (1993).
- 🌐 *Con IFRI (Institut Français de Relations Internationales)*: “The Western Mediterranean” (1993).
- 🌐 *Con Institute of Foreign Policy (Bonn)*: “Europe-Maghreb Relations” (1993).
- 🌐 *Con AFES-PRESS*: “Confidence-Building Measures in the Western Mediterranean” (1993).
- 🌐 *Con Center of Strategic Studies (Rabat)* (1993).
- 🌐 *Con Association of International Studies (Tunis)* (1993).
- 🌐 *Con European Consortium for Political Research (ECPR)*: “Europe and the Maghreb” , Madrid (1994).
- 🌐 *Con HSFK*: “The Spanish EU Presidency and the Nuclear Non-Proliferation”, Madrid (1995).
- 🌐 *Con FMES y CREST*: “The Stability Pact in the Mediterranean”, Marseille (1996).
- 🌐 STRADEMED: “Elites and Change in the Mediterranean”, Madrid (1997).

- 🌐 *Con Spanish Atlantic Association*: “The Madrid Summit and the Future of the Atlantic Alliance”, Madrid (1997).
- 🌐 *Con Institut du Droit et Développement, Univ. Nice*: “The Western Mediterranean” (1998).
- 🌐 *Con Institute for National Policy Research*: “Taiwan in the Asia-Pacific Region”, Madrid (1998).
- 🌐 *Con Spanish Atlantic Association*: “Spain in NATO Military Structure”, Madrid (1998).
- 🌐 STRADEMED, “Political Stability and Energy Cooperation in the Mediterranean”, Madrid (1999).
- 🌐 *Con Foundation Nationale pour la Recherche Stratégique*: “Energy Cooperation in the Caucasus”, Paris (2000).
- 🌐 *Con IPIS (Iran)*: “Globalization and Bilateral Relations”, Tehran (2000).
- 🌐 STRADEMED, “The Definition of the Mediterranean Space”, Madrid (2000).
- 🌐 *Con NATO Science Program*: Advanced Research Workshop (ARW) “Environmental Challenges in the Mediterranean (2000-2050)”, Madrid (2002).
- 🌐 *Desafíos Medioambientales en el Mediterráneo 2000-2050* (2002)
- 🌐 *Con IPIS (Iran)*: “The New International Environment and Regional Challenges”, Madrid (2004).
- 🌐 *Con ESCAS*, “The Regional Security Context in the Caucasus and Central Asia in the 21st Century” en el IX Congreso ESCAS (European Society for Central Asia Studies): Central Asia: The Local, the Regional and the Global, Cracovia (2005).
- 🌐 *Con University of Ankara, TEPAV-EPRI*: “Spain-Turkey Joint Strategic Meeting”, Ankara (2005).
- 🌐 *Con Centre of Strategic Studies*: “Spanish-Jordanian Workshop”, Amman (2006).
- 🌐 *Con Naif Arab University for Security Studies*: “Spanish-Saudi Workshop”, Riyadh (2006).
- 🌐 *Con ESCAS*: “Perceptions and Security in the Near Abroad”, Madrid (2006).
- 🌐 *Con ESCAS*: “Perceptions and Policy in Transatlantic Relations”, Madrid (2006).
- 🌐 *Con ASEF*: Sixth Annual Conference and General Meeting of the ASEF University Alumni Network, Madrid (2007).
- 🌐 *ASEM Education Hub Thematic Network on Human Security*: “Annual Conference “Energy Security: Visions from Asia and Europe”, Yakarta (2007).
- 🌐 *Con The King’s College*: “The Dynamics of the European Defence Transformation”, Norfolk (2008).

- 🌐 ASEM Education Hub Thematic Network on Human Security: “Global Warming and Climate Change”, Madrid (2008).
- 🌐 ASEM Education Hub Thematic Network on Human Security: “Migration Flows, Economic Crisis, Environmentally-Induced Migration and Human Security: Visions From Asia and Europe”, Seúl (2009).
- 🌐 Seminario: “Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los Resultados de la Presidencia Española de la UE”, Madrid (2010).
- 🌐 Seminario: “La Política Exterior y de Seguridad Española. Una Revisión”, Madrid (2011).
- 🌐 Seminario: “Rusia en la Sociedad Internacional: Perspectivas tras las Elecciones Presidenciales”, Madrid (2012).

4. **PUBLICACIONES: LIBROS**

- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (1990): *Desarme Convencional y Seguridad Europea*. Madrid, Editorial Complutense. 421 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (1991): *Un Nuevo Orden de Seguridad para Oriente Medio*. Madrid, Editorial Complutense. 162 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (1992): *Seguridad en el Mediterráneo: Nuevos Planteamientos*. Madrid, Fundación Universitaria San Pablo-CEU, 1992. 254 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (1993): *El Flanco Sur de la OTAN*. Madrid, Editorial Complutense. 191 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (1993): *El Magreb: Concertación, Cooperación y Desafíos*. Madrid, ICMA. 445 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (coed.) (1996): *Méditerranée: Le Pacte à Construire*. Collection STRADEMED. UNISCI / CREST / Publisud. 276 pp.
- 🌐 Cañete, Jacinto y Marquina, Antonio (eds.) (1997): *El Cáucaso. Rivalidades y Estrategias*. Madrid, Instituto de Europa Oriental, Universidad Complutense. 290 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (1997): *Elites and Change in the Mediterranean*. Collection STRADEMED. 310 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (1997): *Las Migraciones del Norte de África a España y la Unión Europea. Tareas para una política de asociación*. Madrid, ICMA. 333 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (1997): *La Cumbre de Madrid y el Futuro de la Alianza Atlántica*. Madrid, UNISCI / Asociación Atlántica Española. 173 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (1998): *Mutual Perceptions in the Mediterranean. Unity and Diversity*. Collection STRADEMED. UNISCI / Publisud / AFES-PRESS. 350 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (1998): *España en la Nueva Estructura Militar de la OTAN*. Madrid, UNISCI. 170 pp.

- 🌐 Marquina, Antonio and Brauch, Hans Günter (eds.) (2000): *Political Stability and Energy Cooperation in the Mediterranean*, Madrid, UNISCI / AFES-PRESS. 320 pp.
- 🌐 Brauch, Hans Günter; Marquina, Antonio and Biad, Abdelwahab (eds.) (2000): *Euro-Mediterranean Partnership for the 21st Century*, Houndmills, Palgrave Macmillan. 645 pp.
- 🌐 Portillo, Juan María (2000): *El Papel del Gas Natural en las Relaciones Hispano-Argelinas*, Madrid, UNISCI. 295 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio and Brauch, Hans Günter (eds.) (2001): *The Definition of the Mediterranean Space and its Borders: Geography, Politics, Economics and Environment*, Madrid, UNISCI. 290 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (2002): *España-Irán: Globalización, Cuestiones Regionales y Diálogo cultural*. Madrid, UNISCI (Spanish and Farsi versions). 640 pp.
- 🌐 Brauch, Hans Günter; Liotta, Peter H.; Marquina, Antonio; Rogers, Paul F. and El-Sayed Selim, Mohamed (eds.) (2003): *Security and Environment in the Mediterranean: Conceptualising Security and Environmental Conflicts*, Berlin, Springer. 1136 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.), (2004): *Environmental Challenges in the Mediterranean, 2000-2050*. Dordrecht, Kluwer. 400 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio and Abad, Gracia (eds.) (2005), *The New International Environment and Regional Challenges*, Madrid, UNISCI, 75 pp.
- 🌐 Petschen, Santiago (2005): *La Constitución Europea: Una Visión desde la Perspectiva del Poder*. Barcelona, Plaza y Valdés. 176 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (2006): *Turkish Foreign and Security Policy, Its Environs in Eurasia and the Middle East*, Madrid, UNISCI, 303 pp.
- 🌐 Herrero de Castro, Rubén (2006): *La realidad inventada: percepciones y proceso de toma de decisiones en política exterior*. Prólogo de Robert Jervis. Madrid, Plaza y Valdés.
- 🌐 Marquina, Antonio and Morales Javier, (eds.) (2006): *Iran and regional security*, Madrid, UNISCI, 117 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.), (2008): *Flujos migratorios subsaharianos hacia Canarias* Madrid, UNISCI.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (2008): *Energy Security. Visions from Asia and Europe*, Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan.
- 🌐 Priego Moreno, Alberto (2009): *El Cáucaso: del fin de la URSS a la Revolución de la Rosa*, Madrid, UNISCI, 282 pp.
- 🌐 Abad Quintanal, Gracia (2009): *ASEM: Reinventando las relaciones Asia-Europa*, Madrid, UNISCI, 260 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (2010): *Global Warming and Climate Change: Prospects and Policies in Asia and Europe*, Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan.

- 🌐 Sainz de la Peña, José Antonio (2010): *Elecciones y evolución política de Irán*, Madrid, UNISCI, 184 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (2010): *Global Warming and Climate Change. Prospects and Policies in Asia and Europe*, Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan, 510 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio and Rynning, Sten (eds.) (2010): *From the Hindu Kush to Lisbon: NATO, Afghanistan, and the Future of the Atlantic Alliance*, Madrid, UNISCI, 400 pp.
- 🌐 Aydin, Mustafa (ed.) (2010): *Turkish Foreign Policy. Old Problems, New Parameters*, Madrid, UNISCI, 333 pp.
- 🌐 Alonso, Antonio (2011): *Kazajistán: modelo de tolerancia religiosa*, Madrid, UNISCI, 211 pp.
- 🌐 Sainz de la Peña, José Antonio (2011): *El desertor, el topo y el traidor*, Madrid, UNISCI.
- 🌐 Sainz de la Peña, José Antonio (2011): *El programa nuclear de la República Islámica de Irán*, Madrid, UNISCI, 220 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (2011): *Perspectives on Migration Flows in Asia and Europe*, Madrid, ASEF/UNISCI, 445 pp.
- 🌐 Herrero de Castro, Rubén (2011): *La caída de Camelot: J. F. Kennedy y Vietnam*, Madrid, Plaza y Valdés, 128 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (ed.) (2012): *Crisis, Inercias y Agotamiento: Repensando la Política Exterior Española*, Madrid, UNISCI, 435 pp.
- 🌐 Marquina, Antonio (2012): *La estabilización de Irak*, Madrid, UNISCI, 285 pp.
- 🌐 Morales, Javier (ed.) (2012): *Rusia en la sociedad internacional: perspectivas tras el retorno de Putin*, Madrid, UNISCI, 352 pp.

5. PUBLICACIONES: “UNISCI PAPERS”

1. Marquina, Antonio and Brauch, Hans Günter (1994):
Confidence Building and Partnership in the Mediterranean: Tasks for Preventive Diplomacy and Conflict Avoidance.
 UNISCI Papers, No. 1. Madrid, UNISCI. 324 pp.
[Europe: 12 € (including mailing cost). U.S.: 20 \$].
2. Garrido, Vicente and Marquina, Antonio (1994):
Nuclear Non-Proliferation in the Mediterranean.
 UNISCI Papers, No. 2. Madrid, UNISCI. 148 pp.
[Europe: 12 € (including mailing cost). U.S.: 20 \$].

3. Arteaga, Félix (1995):
From the Mediterranean to the Baltic: Conflict Prevention and Crisis Management.
UNISCI Papers, No. 3. Madrid, UNISCI. 92 pp.
[Europe: 12 € (including mailing cost). U.S.: 20 \$].
4. Marquina, Antonio (1995):
Confidence Building and Partnership in the Western Mediterranean: Issues and policies for the 1995 Conference.
UNISCI Papers, No. 4. Madrid, UNISCI. 140 pp.
[Europe: 12 € (including mailing cost). U.S.: 20 \$].
5. Sainz de la Peña, José Antonio y Marquina, Antonio (1996):
Los Servicios de Información en un Estado Democrático: Las Inercias del CESID. UNISCI Papers, No. 5. Madrid, UNISCI. 54 pp.
[Europe: 6 € (including mailing cost). U.S.: 10 \$].
6. Lara, Belén (1997):
ATBM Systems and European Security.
UNISCI Papers, No. 6. Madrid, UNISCI. 91 pp.
[Europe: 6 € (including mailing cost). U.S.: 10 \$].
7. Garrido, Vicente; Marquina, Antonio and Müller, Harald (1996):
The Implications of the 1995 NPT Review and Extension Conference.
UNISCI Papers, No. 7. Madrid, UNISCI. 119 pp.
[Europe: 15 € (including mailing cost). U.S.: 25 \$].
8. Marquina, Antonio (1997):
Gibraltar. An Assesment of the Spanish Policy and Misinformation.
UNISCI Papers, No. 8. Madrid, UNISCI. 95 pp.
[Europe: 15 € (including mailing cost). U.S.: 25 \$].
9. Marquina, Antonio (1997):
Peacekeeping Operations and the New International Environment.
UNISCI Papers, No. 9. Madrid, UNISCI. 124 pp.
[Europe: 15 € (including mailing cost). U.S.: 25 \$].
10. Sáinz de la Peña, José Antonio (1998):
La Inestabilidad en el Magreb.
UNISCI Papers, No. 10. Madrid, UNISCI. 54 pp.
[Europe: 6 € (including mailing cost). U.S.: 10 \$].

- 11/12. Brauch, Hans Günter (1997):
Energy Policy in North Africa (1950-2050): From Hydrocarbons to Renewables.
UNISCI Papers, No. 11/12. Madrid, UNISCI. 232 pp.
[Europe: 15 € (including mailing cost). U.S.: 25 \$].
13. García, Dionisio (1998):
Ceuta y Melilla en la Política Española: Perspectivas Futuras.
UNISCI Papers, No. 13. Madrid, UNISCI. 115 pp.
[Europe: 12 € (including mailing cost). U.S.: 20 \$].
14. De Quinto, Javier (1999):
Aspectos Económicos y Logísticos Relativos a los Hidrocarburos del Mar Caspio.
UNISCI Papers, No. 14. Madrid, UNISCI. 72 pp.
[Europe: 7 € (including mailing cost). U.S.: 10 \$].
15. Sáinz de la Peña, José Antonio (2000):
Estabilidad y Cambio en la República Islámica de Irán.
UNISCI Papers, No. 15. Madrid, UNISCI. 76 pp.
[Europe: 9 € (including mailing cost). U.S.: 15 \$].
16. Vaner, Semith (2000):
Factores Condicionantes en la Estabilidad Interna de Turquía.
UNISCI Papers, No. 16. Madrid, UNISCI. 68 pp.
[Europe: 9 € (including mailing cost). U.S.: 15 \$].
- 17/18. Garrido, Vicente (2000):
La Política Exterior de Turquía.
UNISCI Papers, No. 17/18. Madrid, UNISCI. 212 pp.
[Europe: 15 € (including mailing cost). U.S.: 25 \$].
19. Marquina, Antonio (2000):
La Unión Europea y los Estados del Cáucaso.
UNISCI Papers, No. 19. Madrid, UNISCI. 86 pp.
[Europe: 9 € (including mailing cost). U.S.: 15 \$].
20. Priego, Alberto (2000):
La Evolución del Conflicto en Chechenia.
UNISCI Papers, No. 20. Madrid, UNISCI. 87 pp.
[Europe: 9 € (including mailing cost). U.S.: 15 \$].
21. Abad, Gracia and Criado, Pedro (2000):
Los Foros de Seguridad y Cooperación en Asia-Pacífico.
UNISCI Papers, No. 21. Madrid, UNISCI. 89 pp.
[Europe: 9 € (including mailing cost). U.S.: 15 \$].

22/23. García, David (2002):

Una Estrategia de Primacía: La Administración Bush, las Relaciones Transatlánticas y la Construcción de un Nuevo Orden Mundial 1989-1992.

UNISCI Papers, No. 22/23. Madrid, UNISCI. 210 pp.

[Europe: 15 € (including mailing cost). U.S.: 25 \$].

24/25. Garrido, Vicente (ed.) (2002):

The Future of the WMD Non-Proliferation Regimes: Tasks Ahead for the EU Spanish Presidency.

UNISCI Papers, No. 25/26. Madrid, UNISCI. 181 pp.

[Europe: 15 € (including mailing cost). U.S.: 25 \$].

26/27. Abad, Gracia and Priego, Alberto (2002):

La Política Exterior de Australia.

UNISCI Papers, No. 26/27. Madrid, UNISCI. 174 pp.

[Europe: 15 € (including mailing cost). U.S.: 25 \$].

28. Sebastian, Leonard C.; Gunaratna, Rohan and Emmers, Ralf (2003):

New Threats and Terrorism in Southeast Asia.

UNISCI Papers, No. 28. Madrid, UNISCI. 58 pp.

[Europe: 10 € (including mailing cost). U.S.: 15 \$].

29. Caballero-Anthony, Mely (2003):

Asian Attitudes and Approaches to Peace Operations.

UNISCI Papers, No. 29. Madrid, UNISCI. 30 pp.

[Europe: 6 € (including mailing cost). U.S.: 10 \$].

30. García, David (2003):

“Peace Through Primacy”: La Administración Bush, la Política Exterior de EE.UU. y las Bases de una Primacía Imperial.

UNISCI Papers, No. 30. Madrid, UNISCI. 119 pp.

[Europe: 16 € (including mailing cost). U.S.: 30 \$].

31. García, David; Yang, Eunsook; Abad, Gracia and Marquina, Antonio (2004):

The Crisis in North Korea.

UNISCI Papers, No. 31. Madrid, UNISCI. 113 pp.

[Europe: 16 € (including mailing cost). U.S.: 30 \$].

32. De Quinto, Javier (ed.) (2005):

La Energía como Factor Determinante de las Relaciones Políticas y Económicas UE-Oriente Medio.

UNISCI Papers, No. 32. Madrid, UNISCI. 82 pp.

[Europe: 16 € (including mailing cost). U.S.: 30 \$].

33. De Salazar, Gonzalo (2008):
El Camino hacia el Este
UNISCI Papers, No. 33. Madrid, UNISCI. 228 pp.
[Europe: 20 € (including mailing cost). U.S.: 40 \$].
34. García, David y Díaz Gustavo, (2008):
El papel de la inteligencia estadounidense en conflictos asimétricos.
UNISCI Papers, No. 34. Madrid, UNISCI. 150 pp.
[Europe: 20 € (including mailing cost). U.S.: 40 \$].
35. Marquina, Antonio (2010):
Política de seguridad y defensa de la Unión Europea
UNISCI Papers, No. 35, Madrid, UNISCI, 182 pp.
[Europe: 20 € (including mailing cost). U.S.: 40 \$].
36. Marquina, Antonio (2010):
Política de seguridad y defensa de la Unión Europea II
UNISCI Papers, No. 36, Madrid, UNISCI, 292 pp.
[Europe: 20 € (including mailing cost). U.S.: 40 \$].

6. REVISTA: “UNISCI DISCUSSION PAPERS”

Revista Científica de la Universidad Complutense (3 números al año).

Descarga gratuita en www.ucm.es/info/unisci

Please order our books and publications from the following bookshop:

Librería Marcial Pons

Plaza Conde del Valle de Suchil, 8

28015 Madrid, Spain

Phones: (+34) 91 448 4797

(+34) 91 448 4712

Website: www.marcialpons.es

E-mail: humanidades@marcialpons.es

UNISCI TEAM

Director	Areas	E-Mail
----------	-------	--------

Prof. Dr. Antonio Marquina Barrio	European Security, Mediterranean, Asia-Pacific, Arms Control	marioant@cps.ucm.es
-----------------------------------	--	--

Senior Researchers	Areas	E-Mail
--------------------	-------	--------

Prof. Dr. Carlos Echeverría Jesús	Mediterranean, Sub-Saharan Africa, Energy	cecheverria@poli.uned.es
Prof. Dr. Gracia Abad Quintanal	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@yahoo.es
Prof. Dr. Carlos Corral Salvador	Religious Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
Prof. Dr. Santiago Petschen Verdaguer	Religious Forces in International Relations	dr_spv@yahoo.es
Prof. Dr. David García Cantalapiedra	European Security, Transatlantic Relations, Geopolitics of the USA, WMD, Bush Administration	dgarciacan@wanadoo.es
Prof. Dr. Rubén Herrero de Castro	Decision Making	rubendherrero@hotmail.com
Prof. Dr. Javier Ignacio García González	Crisis Management, Conflict Prevention, European Security	javier.garcia@ie.edu
Dr. Belén Lara Fernández	Arms Control	mbelen.lara@gmail.com
Ms. María Luisa Loredó	Early Warning, Conflict Prevention, Post-Conflict and Peace-Building	loredo@un.org
Prof. Dr. Alberto Priego Moreno	Central Asia and Caucasus (Georgia, Chechnya, Azerbaijan, Armenia) European Security	alberto.priego@gmail.com
Prof. Dr. Javier de Quinto Romero	Energy	quirom@ceu.es
Col. José A. Sáinz de la Peña	Mediterranean, Northern Africa, Iran	jasdlp@hotmail.com
Dr. Eunsook Yang	Asia Pacific	sylviasorey@yahoo.es
Dr. Xira Ruiz Campillo	Conflict Prevention	xiraxirorum@yahoo.es
Prof. Dr. Antonio Alonso Marcos	Central Asia	antonio.alonso.marcos@gmail.com
Prof. Dr. Javier Morales Hernández	Russia, Post-Soviet Space, European Security	javier.morales@cps.ucm.es
Dr. Gustavo Díaz Matey	Intelligence, International Security	gdiazmat@cps.ucm.es
Prof. Dr. Clara Portela	International Sanctions, Nuclear Non-Proliferation	claraportela@smu.edu.sg

Junior Researchers	Areas	E-Mail
Gloria Inés Ospina Sánchez	Migration, Contemporary History	ginesos@hotmail.com
Eric Pardo Sauvageot	Post-Soviet Space, Asia-Pacific, Energy	epardosauvageot@hotmail.com
María Angeles Alaminos Hervás	Africa, Conflict Prevention	ma_alaminos@hotmail.com
Mónica Miranzo	Food Security	mmiranzop@yahoo.es
Raquel Barras Tejudo	Human Rights, International Law	raqueltejudo@yahoo.es
Beatriz Tomé Alonso	Mediterranean, Islamic Fundamentalism	beatriz.tome@hotmail.com
Sara Nso	Africa	saranso@yahoo.com
Carlos del Río	Russia	carlos_rio86@hotmail.com
Patricia Rodríguez Blanco	Jihadism, Terrorism	rodriguez.blanco@gmail.com

If you have any queries about our activities, please contact us at:

UNISCI
Desp. 2413, Departamento de Estudios Internacionales,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
Campus de Somosaguas, s/n. 28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es • *Website:* www.ucm.es/info/unisci
Phone: (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655

¿Quién es el *Putin 3.0* que ocupa nuevamente el Kremlin, y qué diferencias encontraremos con sus dos anteriores mandatos? ¿Cuáles serán los principales desafíos para Rusia en los próximos años, que condicionarán su política interior y exterior? ¿Existen oportunidades para la cooperación con Occidente, pese a las claras diferencias de intereses? Estos son los interrogantes a los que pretendemos responder con la publicación de este libro.

El volumen reúne contribuciones de varios de los principales expertos españoles en la materia, así como algunos autores extranjeros, que analizan la evolución reciente de Rusia y sus perspectivas de futuro. Los distintos capítulos estudian el sistema político, sus estrategias de seguridad y sus relaciones exteriores — con Estados Unidos, la Unión Europea, Oriente Medio, el espacio postsoviético y Asia-Pacífico— para tratar de predecir su desarrollo a partir de las elecciones de 2012.

