



LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y RUSIA

Manuel de la Cámara¹

Diplomático

Resumen:

Aunque es evidente que ni en Washington ni en Moscú se desea recrear la Guerra Fría y que no existe una confrontación ideológica como antaño, muchos lamentan que se vuelva a utilizar retórica de Guerra Fría o que, al menos, las dos antiguas superpotencias hayan entrado en una “paz fría”. Además, la imagen de Rusia en Occidente ha venido sufriendo en los últimos meses un gran deterioro. Pero la realidad es que Rusia está ahí y sigue siendo un actor fundamental en el contexto europeo e internacional. Occidente debe identificar las carencias y abusos y denunciarlas pero debe intentar sobre todo extender gradualmente a Rusia las reglas e instituciones que garantizan plenamente la prosperidad y las libertades existentes en nuestros países.

Palabras clave: Estados Unidos; Rusia.

Title in English: “*The Relations between the United States and Russia*”

Abstract:

Although it is evident that neither in Washington nor in Moscow it is wished to recreate the Cold War, and there is no ideological confrontation like before, many regret the use of a Cold War rhetoric or, at least, the “cold peace” that the former two superpowers have entered. Russia’s image in the West has greatly deteriorated in the West during the past few months. But the reality is that Russia is there, and it still is a fundamental actor in the European and international context. The West must identify the failures and abuses and denounce them, but over all it must try to gradually extend to Russia the rules and institutions that fully guarantee prosperity and existing liberties in our countries.

Keywords: United States; Russia.

Copyright © UNISCI, 2007.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Manuel de la Cámara Hermoso es diplomático, especializado en cuestiones de seguridad y defensa.

E-mail: segyledesan@yahoo.es.

Nota del autor: Las opiniones expresadas en este artículo son personales, y sólo representan al autor.



Introducción

En los últimos siete años, coincidiendo con el período presidencial de Vladímir Putin y una considerable bonanza económica propiciada por el gran aumento de los precios de los hidrocarburos (la economía rusa ha crecido en ese periodo a un ritmo del 6,8% anual² y ha pasado a ser la décima del mundo por su tamaño, se ha eliminado la deuda externa y las reservas exteriores alcanzaban en julio de 2007 los 420.000 millones de dólares³, lo que coloca a ese país en el tercer lugar mundial tras China y Japón), la Federación de Rusia ha ido recuperando parte del poder perdido con la desintegración de la Unión Soviética y el desorden político y económico que caracterizó el período de Boris Yeltsin. El estado ruso ha vuelto a ser un estado “fuerte” y también cada vez más autoritario, en un proceso de creciente concentración en el Kremlin y en el estado del poder político y económico, que se ha denominado “verticalidad del poder”⁴.

Al tiempo que recobraba su estabilidad interior y su confianza en sí misma, Rusia ha ido desarrollando una política exterior independiente, firme y enérgica (“assertive” es el término inglés más utilizado para describirla) que se ha manifestado en iniciativas y posiciones no siempre coincidentes, e incluso diametralmente opuestas, a los puntos de vista de Washington y de las capitales europeas. En cuestiones importantes de la agenda internacional, como Kosovo, Irán, la actitud hacia el movimiento palestino Hamas, el control de armamentos o su presión sobre algunos países vecinos del espacio post-soviético, como Ucrania, Georgia o los Países Bálticos, los rusos han puesto de manifiesto su voluntad de defender vigorosamente sus intereses y recuperar su influencia.

Por otra parte, Moscú ha hecho uso de su “poder energético”, aprovechando su privilegiada posición de principal suministrador de hidrocarburos de Europa y su práctico monopolio sobre las infraestructuras de transporte de gas y petróleo procedentes de la propia Rusia, de Asia Central y del Mar Caspio hacia el Viejo Continente.

Una serie de acciones recientes de gran repercusión mediática parecen tratar de demostrar que Rusia vuelve a ser una gran potencia con la que hay que contar:

- El 14 de julio de 2007 el Gobierno ruso comunicó a los países parte en el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) que suspendería su aplicación en un plazo de 150 días debido a la no ratificación por los países miembros de la OTAN del Tratado FACE Adaptado, firmado en 1999.
- Rusia ha impedido, amenazando con su veto, que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas apruebe una nueva Resolución sobre Kosovo, que hubiera abierto el

² En el año 2007 se espera que el crecimiento del PIB sea del 7,5% y la tasa de inflación se situará en torno al 9%.

³ Se ha creado un Fondo de Estabilización (que actualmente cuenta con 120.000 M\$) para drenar liquidez con el fin de controlar la inflación y aportar recursos al Estado en caso de caída brusca de los precios de los productos energéticos. En 2008 se dividirá en dos: un Fondo de Reserva y un Fondo para Futuras Generaciones (este último se invertirá mas agresivamente y se utilizará para actividades de desarrollo y contribuir al pago de las pensiones).

⁴ La filosofía política del régimen desarrollado por Putin ha sido formulada en parte por el asesor presidencial Vladislav Surkov, bajo la denominación “*Democracia Soberana*”. En el concepto prima el elemento “soberanía” (es decir, “independencia”, frente a la debilidad y dependencia interior y exterior del estado ruso durante el período de Yeltsin) sobre el de “democracia”. El concepto ha venido muy influenciado por lo ocurrido en Ucrania con la “Revolución Naranja” y posteriormente en Georgia, en donde Moscú ha creído ver la “larga mano” de EEUU.



camino hacia la independencia de ese territorio supervisada por la comunidad internacional. Moscú ha insistido en que solamente aceptará una solución que haya sido pactada entre las dos partes, serbios y albanos-kosovares.

- A principios de agosto de 2007 una expedición científica rusa viajó al Polo Norte en donde, a más de 4.000 metros de profundidad, plantó en el fondo del mar la bandera de la Federación Rusa con objeto de manifestar la reivindicación de soberanía de esa zona. Los científicos consideran que el subsuelo ártico atesora grandes reservas de gas, petróleo y minerales. Rusia alega que constituye una prolongación de la plataforma continental siberiana. En septiembre, el Ministerio de Recursos Naturales ruso ha dado a conocer los resultados de los primeros análisis de las muestras tomadas que, según el comunicado emitido, confirman que la cordillera submarina bajo el Océano Ártico y el Polo Norte forma parte de la plataforma continental rusa.
- A principios de septiembre del presente año, Rusia reanudó los vuelos permanentes de patrulla de sus bombarderos estratégicos TU-95, que habían sido interrumpidos en 1992, provocando su seguimiento por aviones británicos, norteamericanos y noruegos. Aunque por parte de EEUU se ha restado importancia a este hecho⁵, no hay duda de que las imágenes de los bombarderos y su seguimiento por aviones aliados son una clara reminiscencia de la Guerra Fría.
- Recientemente, el Estado Mayor ruso ha manifestado su intención de que su Fuerza Naval vuelva a tener una presencia permanente en el Mediterráneo como la tuvo la “Eskadra” soviética y Rusia está discutiendo con algunos países como Siria la obtención de facilidades portuarias.
- En agosto fuerzas rusas y chinas efectuaron, tras la Cumbre de la llamada “Organización de Cooperación de Shanghai” (OSC) celebrada en Bishkek (Kirgizstan), unas grandes maniobras militares (participaron en ellas más de 6.000 hombres, con más de 1.000 vehículos, carros de combate y piezas de artillería) en la región de Chelyabinsk, en los Urales, para reafirmar la dimensión de seguridad de esta Organización que hasta entonces había actuado casi exclusivamente en el terreno económico⁶. El mensaje enviado a occidente era claro: Rusia y China por primera vez realizan unas maniobras militares conjuntas de gran envergadura y son ellas las que marcan la pauta en Asia Central.
- El 12 de septiembre de 2007 el Estado Mayor ruso anunciaba la prueba con éxito de la que calificaron como la bomba no nuclear más potente del mundo. El Estado Mayor afirmaba que la nueva bomba -en cuya fabricación se había utilizado un nuevo tipo de explosivos desarrollado con nanotecnología- supera a la más poderosa existente en el arsenal de EEUU.

⁵ El portavoz del Departamento de Estado, Sean Mc Kormack, dijo que “*si los rusos quieren sacar del alcanfor algunos de estos viejos aparatos y hacerlos volar de nuevo, es decisión suya*”.

⁶ La OSC, creada en la Cumbre de junio de 2001, agrupa a Rusia, China, Uzbekistán, Kirgizstán, Kazajstán y Tayikistán y participan como observadores Irán, Pakistán, India y Mongolia. Su objetivo es promover la seguridad, estabilidad y desarrollo económico en Asia Central. La OSC ha rechazado hasta ahora las presiones de EEUU para participar en sus reuniones y en 2005 aprobó una declaración pidiendo la retirada de las fuerzas norteamericanas de Asia Central (EEUU ha abandonado la base de Termez en Uzbekistán pero mantiene operativa otra cerca de Bishkek).



Hoy día Moscú puede permitirse el lujo de desoír las admoniciones de Washington y de sus aliados europeos sobre las carencias democráticas internas y adoptar posiciones e iniciativas en política exterior distintas e incluso contrarias a las de aquellos. Como señalaba hace algunos meses Aleksandr Kokoshin, Diputado de la Duma Estatal, *“EEUU debe entenderse hoy con una Rusia completamente diferente, una Rusia que ha restaurado su soberanía real en muchas áreas”*.

Además, Rusia critica ahora la política exterior de EEUU. Hasta Mikhail Gorbachöv (quien, por cierto, se ha convertido en un gran defensor de la nueva política exterior “musculosa” del Presidente Putin), en un artículo publicado en “Rossiskaya Gazeta” en abril de 2006, denunciaba el unilateralismo norteamericano y criticaba a la Administración Bush por haber ignorado al Consejo de Seguridad, el derecho internacional y haber incurrido en una serie de errores estratégicos *“que han producido un desorden a escala global”*.

De nuevo Rusia toma como referencia principal de su política exterior a Estados Unidos. Aunque formalmente propugna un esquema multipolar, basado en el multilateralismo, la primacía del Derecho Internacional y el uso de la fuerza solamente previa autorización del Consejo de Seguridad (en el que dispone de derecho de veto), no ha dudado ella misma en actuar de forma unilateral⁷ y trata de “acortar distancias” con su gran adversario aprovechando su bonanza económica, la impopularidad de la política exterior estadounidense en muchas partes del mundo y las dificultades que encuentran los norteamericanos en Irak y Afganistán.

Una encuesta realizada en diciembre de 2005 revelaba que un número importante de ciudadanos rusos consideraban a EEUU como la principal amenaza para la seguridad nacional de Rusia y la gran popularidad de que goza el Presidente Putin (en un reciente sondeo obtenía un índice de aprobación del 85%) está basada en gran parte en su esfuerzo por restablecer una política exterior firme e independiente⁸.

En EEUU han surgido también voces críticas hacia Rusia. Recientemente, en una comparecencia ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, el Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Europeos y Euroatlánticos, Daniel Fried, señalaba que les preocupaban las tomas de postura rusas sobre cuestiones como Irán, Kosovo o el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa y sus intentos de monopolizar los recursos energéticos de Asia Central y utilizarlos para alcanzar determinados objetivos políticos. Fried añadía que *“estas acciones han venido acompañadas por un endurecimiento de la retórica sobre Estados Unidos, Europa y algunos de sus vecinos; los medios de comunicación rusos -crecientemente controlados por el Estado- presentan a EEUU como “enemigo”..todo esto en tanto se produce un constante deterioro de la democracia en Rusia”*.

Fried advertía sin embargo que se mantenía la cooperación con Rusia en áreas de importancia decisiva. A pesar de los enfrentamientos verbales, Rusia sigue siendo para Estados Unidos un país clave por su dimensión geográfica, sus recursos energéticos y

⁷ Ejemplos recientes son la decisión de suspender la aplicación del Tratado FACE y la imposición de sanciones económicas a países de su entorno, como Georgia.

⁸ El ex campeón de ajedrez Garry Kasparov, que se ha convertido en uno de los principales críticos del régimen de Putin, ha manifestado que la creación de “enemigos exteriores” es una forma de distraer a los ciudadanos de los problemas internos y obtener su apoyo a medidas de carácter autoritario.



minerales⁹, su arsenal de armas de destrucción masiva y su condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y del G-8.

La colaboración entre las dos antiguas superpotencias es intensa en áreas como el control de armamentos y desarme, la lucha global contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. La actuación de Rusia en el conflicto con Irán por el programa nuclear de ese país tiene una importancia fundamental. Rusia es miembro del Cuarteto para el Proceso de Paz en Oriente Medio, de las Conversaciones a Seis sobre el desmantelamiento del programa nuclear de Corea del Norte y del Grupo de Contacto sobre la Antigua Yugoslavia. El diálogo en el seno del Consejo OTAN-Rusia es intenso. Los rusos cooperan con los servicios correspondientes norteamericanos en la lucha contra el sida, el narcotráfico y el crimen organizado.

1. La desintegración de la URSS, un trauma para Rusia

El profesor Robert V. Daniels, de la Universidad de Vermont, señalaba en un reciente artículo¹⁰ que, aunque los rusos pudieron gozar de algunos destellos de libertad a finales de los 80 y principios de los 90, se encuentran en realidad más cómodos en la situación actual porque, tras la difícil transición sufrida, una mayoría de ciudadanos parece dar ahora más valor al orden y a la estabilidad que a la democracia, a la que identifican con un periodo muy duro de crisis económica y caos político.

Hay que recordar que la transición política de los años 90 se caracterizó por una inflación incontrolable que dejó en la ruina a millones de funcionarios, profesores, científicos y pensionistas, que se permitió que unos pocos “oligarcas” se hicieran con las riquezas del país y se cedieron a precio de saldo a empresas nacionales y extranjeras los principales recursos minerales y energéticos¹¹. Bien es verdad que, en la actualidad, los medios de comunicación (especialmente la televisión) están cada vez más controlados por el estado y que en ellos no se admiten las críticas a la política de Putin ni de sus gobiernos. Algunos de estos medios han llegado a afirmar que los norteamericanos apoyaron las desastrosas reformas económicas y las impopulares privatizaciones de los años 90 para hacerse con una parte de los recursos energéticos del país y asegurarse de que Rusia nunca podría recobrar el poder de antaño.

Pero, añadía Daniels, el mayor impacto entre los ciudadanos rusos no se produjo por la caída del comunismo y el paso casi brutal a la economía de mercado sino por la desaparición de la Unión Soviética, es decir, por la desintegración del imperio ruso y la separación de muchos países que formaron parte de dicho imperio desde la época de Iván IV y Pedro el Grande. Rusia perdió un tercio de su territorio y millones de ciudadanos rusos quedaron en los

⁹ Rusia no solamente tiene las mayores reservas mundiales probadas de gas y las segundas de petróleo, sino que posee además el 20% de las reservas mundiales de carbón, el 14% de las reservas de uranio y es uno de los principales productores de titanio, cobre, zinc, aluminio y oro.

¹⁰ Daniels, Robert V.: “Flouting democratic norms: How Putin sees the world”, *The New Leader* (March/April 2007).

¹¹ Andreas Umland (“*Between Weimar and Bonn scenarios*”) ha querido comparar a la Rusia de finales del siglo XX con la República de Weimar: “*Al igual que muchos políticos, académicos e intelectuales alemanes después de la I Guerra Mundial, numerosos líderes, periodistas y publicistas rusos piensan hoy que la pérdida de territorio, el papel reducido de Rusia en los asuntos internacionales y la lamentable situación generalizada de los años 90 fue producto de una conspiración inspirada desde Occidente en la que unos cuantos traidores “demócratas” se convirtieron en una quinta columna de los norteamericanos para llevar al país a una situación de postración y dependencia*”.



nuevos países como minorías y con dificultades de integración. Esto, junto con la caída del comunismo en Europa Central y Oriental y la reunificación alemana fue percibido en Rusia como una catástrofe de proporciones épicas que eliminó de un plumazo el estatus de superpotencia que tenía ese país. El propio Vladimir Putin, en su discurso anual ante el Parlamento en 2005, calificó la desaparición de la URSS como “*La catástrofe geopolítica más grande del siglo XX*”.

Esto explica por qué hoy día Gorbachov, impulsor de la la “Perestroika” (“Reconstrucción”) y de la “Glasnost” (“Transparencia”), es uno de los personajes más impopulares de Rusia. En cambio, se detecta cierta nostalgia por los tiempos de Brezhnev e incluso la imagen de Stalin no es del todo negativa¹², por haber sido el gran artífice de la transformación de la Unión Soviética en una Superpotencia. La gran victoria en la II Guerra Mundial sobre la Alemania nazi, con enormes sacrificios, constituye para los rusos un hecho histórico tan importante como pudieron serlo la independencia de las Trece Colonias para los norteamericanos o la toma de la Bastilla para los franceses.

En Rusia se percibe la reacción actual como un respiro después de más de quince años de sufrimientos y de humillación nacional. Por eso Putin es popular¹³, hay escasas críticas por el recorte de las libertades y la desigualdad social y se recobra la identidad colectiva sobre la base de un pujante nacionalismo.

Los rusos consideran que Occidente en general y, sobre todo, Estados Unidos, han decidido romper el equilibrio estratégico logrado durante la Guerra Fría (por ejemplo mediante la retirada unilateral del Tratado ABM) y traicionado el compromiso de no ampliar la OTAN asumido con el Presidente Yeltsin cuando éste aceptó la reunificación alemana y la emancipación de los antiguos satélites. Especialmente traumático para Moscú fue el ingreso en la Alianza Atlántica de los Países Bálticos, que formaron parte de la Unión Soviética.

Moscú critica también a Estados Unidos por no haber tenido en cuenta su “solidaridad” tras el 11-M, cuando ejerció su influencia para facilitar la presencia norteamericana en bases militares en Asia Central y la intervención en Afganistán contra el régimen de los Talibanes. Creen que, aprovechándose de ello, Washington ha tratado de extender su influencia a zonas que tradicionalmente eran “*domaine réservé*” de Rusia. Consideran además que las “Revoluciones Naranja” de Ucrania y Georgia han sido promovidas y apoyadas por Washington y temen que traten de hacer lo mismo en la propia Rusia con ayudas a ONGs y movimientos de oposición.

Una y otra vez los responsables rusos alzan su voz contra la “aproximación de las infraestructuras OTAN” a su territorio. El proyecto estadounidense de instalación en Polonia y en la República Checa de elementos de su sistema de defensa contra misiles y la obtención de facilidades militares en Rumania y Bulgaria han convencido a los rusos de que los

¹² Un ejemplo han sido las numerosas peticiones a la Duma para que la ciudad de Volgogrado recupere el nombre de Stalingrado, perdido durante la etapa de desestalinización de Kruschév. En una encuesta realizada por el CSIS norteamericano en 2005 entre jóvenes rusos, la mayoría respondió que consideraba que Stalin había hecho más bien que mal y un 20% aseguró que votarían por él si fuera candidato a Presidente. Recientemente, Putin ha dado orden de revisar los libros de texto para que el periodo de Stalin aparezca como autoritario, pero eludiendo mencionar las terribles consecuencias de la colectivización o del terror impuesto durante su dictadura.

¹³ La Fundación para la Opinión Pública, una organización privada que estudia las tendencias de opinión en Rusia, publicó el resultado de una encuesta efectuada a finales de mayo de 2007, constatando que un 57% de los encuestados querían volver a votar a Vladimir Putin en las elecciones presidenciales de marzo de 2008, a pesar de que el actual Presidente no puede volver a presentarse si no se modifica la Constitución y ha declarado reiteradas veces que no tiene intención de hacerlo.



norteamericanos quieren seguir obteniendo ventajas estratégicas a su costa. Temen además que, después de los Bálticos, puedan ingresar en la OTAN Georgia e incluso Ucrania. Eso explica la dura reacción rusa ante lo que percibe como provocaciones por parte de Occidente.

Henry Kissinger, en un artículo publicado en el International Herald Tribune en marzo de 2007¹⁴, comparando Estados Unidos y Rusia, escribía lo siguiente:

America se sentía segura detrás de dos grandes océanos, al menos hasta la emergencia de los misiles soviéticos de largo alcance y tal vez hasta el 11 de septiembre. Rusia, sin fronteras naturales, especialmente en el oeste, se consideraba permanentemente amenazada. América identificaba normalidad y paz con la difusión de sus valores políticos y sus instituciones. Rusia lo trató de encontrar mediante un cordón de seguridad en los territorios contiguos. La dicotomía explica las tensiones psicológicas recientes: para América, el colapso de la Unión Soviética fue una vindicación de sus valores democráticos fundamentales; para la mayoría de los rusos -incluso los que se oponían al comunismo- la desintegración del imperio fue una dura afrenta a la identidad rusa.

2. Se vuelve a la retórica de la Guerra Fría

No es de extrañar que, en este contexto, surjan serios roces y malentendidos. Para algunos responsables en EEUU, la actitud de la Rusia de Putin es muy preocupante, vuelven los fantasmas del pasado a pesar de que América creía “haber ganado” la Guerra Fría.

Recientemente el Congresista Tom Lantos, Presidente del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, declaró que el Presidente Putin “amenazaba con enviar de nuevo a Rusia a su pasado autoritario”, y añadía: “No creemos que se esté tendiendo un nuevo Telón de Acero, pero los rusos se están moviendo muy rápidamente en la dirección equivocada”¹⁵.

Por su parte, la Secretaria de Estado Condoleezza Rice, en una reciente comparecencia ante el Senado, admitió que las relaciones ruso-norteamericanas atravesaban por un periodo “complejo”, por dos razones: la preocupación norteamericana por la situación política en Rusia a medida que se aproximan las elecciones en ese país y las preocupaciones rusas por la situación en los países de la CEI, en el sentido de que los rusos no aceptan que se trata de países soberanos e independientes¹⁶.

Tal vez la diatriba más dura contra la Rusia de Putin la lanzó el Vicepresidente norteamericano Dick Cheney en un discurso pronunciado el 4 de mayo de 2006 en una conferencia internacional celebrada en Vilnius (Lituania). Cheney no solo criticó los

¹⁴ “The Icon and the Eagle”, *IHT*, 21 de marzo de 2007.

¹⁵ Lantos ha sido uno de los senadores que más ha censurado la actividad del gobierno ruso contraria a cualquier crítica interna. Se ha referido en particular a la orden judicial de cierre de la ONG “Sociedad Rusa de Amistad con Chechenia” (SRAC) que denunciaba y documentaba los abusos cometidos en esa región separatista, asunto sobre el cual Lantos envió carta a Putin firmada por otros varios congresistas.

¹⁶ El 2 de diciembre de 2007 se celebrarán elecciones a la Duma Estatal y el 9 de marzo de 2008 a la Presidencia de la Federación. Putin ha anunciado reiteradamente que no tiene intención de modificar la Constitución para obtener un tercer mandato, aunque pocos dudan de que el candidato que él designe para sucederle será quien se haga con la victoria. El 14 de septiembre de 2007 la Duma aprobó el nombramiento de Victor Zubkov, hasta entonces desconocido en política, como nuevo Primer Ministro. Esto se ha interpretado como el primer paso de Putin para conservar el poder de hecho tras su salida del Kremlin en la primavera de 2008, e incluso la preparación de su retorno al poder más adelante.



retrocesos democráticos de Rusia sino que acusó a su gobierno de utilizar el gas y el petróleo como “*instrumentos de intimidación y chantaje*” mediante la manipulación de la oferta y los intentos de monopolizar su transporte. También le acusó de socavar la integridad territorial de sus vecinos y de interferir en la evolución democrática de los mismos.

El Presidente ruso tardó varios meses en contestar a este ataque, pero lo hizo de forma contundente, el 10 de febrero de 2007, en la Conferencia sobre Seguridad (“Wehrkunde”) de Munich. En su discurso, Putin denunció “el mundo unipolar” que se quiere imponer tras la Guerra Fría, el uso unilateral y sin restricciones de la fuerza, la militarización del espacio y la pretensión de EEUU de imponer sus políticas económicas, culturales y educativas a otros países. Recordó que el uso legítimo de la fuerza solo puede hacerse cuando cuenta con la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Criticó el proyecto norteamericano de instalar en Europa Oriental elementos de sus sistema de defensa contra misiles por considerar la ubicación inadecuada frente a la supuesta amenaza (misiles balísticos lanzados por Irán o Corea del Norte) y servir de base a una nueva carrera de armamentos. También aludió al Tratado sobre Armas Convencionales en Europa (FACE), denunciando la falta de ratificación por los miembros de la OTAN del Tratado Adaptado firmado en 1999 en la Cumbre de la OSCE de Estambul y rechazó la supuesta vinculación de esa ratificación con la retirada de tropas rusas de Georgia y Moldavia.

Refiriéndose a la “*expansión*” de la OTAN, a la que calificó de “*seria provocación*”, citó al antiguo Secretario General de la OTAN Manfred Woerner quien, en un discurso pronunciado el 17 de mayo de 1999, había dicho que “*El hecho de que estemos dispuestos a no situar ningún ejército de la OTAN fuera de Alemania da a la Unión Soviética una firme garantía de seguridad*”. “*¿Dónde están esas garantías?*” se preguntaba el presidente ruso al criticar los acuerdos firmados por EEUU con Rumania y Bulgaria para utilizar bases militares en esos países o el proyecto de defensa contra misiles.

Putin, en su mensaje anual a la nación pronunciado el 26 de abril de 2007, anunció que Rusia iba a suspender su participación en el Tratado FACE y amenazaba con denunciarlo si los miembros de la Alianza Atlántica no procedían a su ratificación. También denunció la interferencia de países terceros en la política interior rusa al financiar las actividades de ONGs en Rusia.

De nuevo el Presidente ruso puso de relieve la tensión existente en su discurso del 9 de mayo de 2007 con ocasión del aniversario de la victoria soviética en la II Guerra Mundial. Afirmó que “*ahora, como en tiempos del III Reich, algunos países muestran pretensiones de dominación mundial*”. Aunque el Kremlin se apresuró poco después a explicar que el Presidente no quiso referirse con estas palabras a Estados Unidos, fue una muestra más del estado de ánimo actual.

Pocos días antes de la Cumbre del G-8 en junio de 2007, Putin subió de nuevo el tono culpando a EEUU de desencadenar una nueva carrera de armamentos en Europa y afirmando que los misiles rusos volverían a apuntar hacia ciudades y objetivos militares europeos si Estados Unidos insistía en modificar el equilibrio estratégico, con la implicación de Polonia y la República Checa en la creación de un escudo antimisiles. Coincidiendo con ello, los rusos informaban ampliamente de la realización con éxito de la prueba de un nuevo misil balístico intercontinental, el RS-24, destinado a incorporarse al arsenal estratégico ruso a partir de 2015. Los expertos rusos señalaron que el nuevo misil, al reforzar la triada estratégica rusa, permitirá responder al incremento del arsenal estratégico norteamericano si Washington deja



expirar el Tratado START I en el año 2009 sin negociar uno nuevo. El START establece límites en las capacidades de lanzamiento de misiles con cabezas nucleares.

Podría parecer que en ambos lados hay “nostálgicos” de la Guerra Fría en la que el “enemigo” estaba claramente identificado. El ideólogo *neocon* Robert Kagan escribía recientemente en el Sunday Times que “es preciso olvidar la amenaza islámica, la próxima batalla será entre occidente y naciones autocráticas como Rusia o China”. Incluso se ha llegado a desempolvar la doctrina del *containment* con la publicación en la revista *Foreign Affairs* (mayo-junio 2007) de un artículo firmado por la ex Primera Ministra de Ucrania Yulia Timoshenko titulado “Contener a Rusia”. La autora consideraba procedente desenterrar dicha política ante la actitud agresiva e imperialista de la Rusia de Putin.

El artículo fue contestado con otro del Ministro ruso de Asuntos Exteriores Sergei Lavrov (remitido a *Foreign Affairs* y posteriormente retirado por discrepancias con la dirección de la revista sobre el título del mismo). Lavrov denunciaba a “*aquellos que fruncen el ceño ante una Rusia más fuerte*” y calificaba como “*intentos de contener a Rusia*” la “*expansión*” de la OTAN hacia el Este, la instalación de defensas contra misiles en Europa Oriental, “*en el perímetro de Rusia*” y la no ratificación por los países de la OTAN del Tratado FACE Adaptado. Lavrov explicaba que la política energética de Rusia no era agresiva sino que siempre había sido un suministrador fiable y -refiriéndose a las recientes medidas de cesión obligada de activos energéticos de compañías occidentales a Gazprom-afirmaba que era normal que se tratara de garantizar el control del estado sobre sus propios recursos naturales.

Con el fin de rebajar la tensión, a pesar de las discrepancias, Washington y Moscú han tratado recientemente de suavizar el tono de sus declaraciones públicas. Así se confirmó durante una visita a Moscú de la Secretaria de Estado en mayo de 2007, previa a los encuentros Bush-Putin con ocasión de la Cumbre del G-8 en Heiligendamm (6-8 de junio de 2007) y en la finca familiar de la familia Bush en Kennebunkport (1-3 de julio de 2007). Por su parte, Sergei Lavrov, en su discurso de apertura del Año Académico en el Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú (03/09/2007), propugnaba el establecimiento de un mecanismo de concertación específico entre Rusia, Estados Unidos y la Unión Europea afirmando que “*Tal vez ha llegado el momento de pensar en una nueva definición del atlantismo que no excluya a Rusia*”.

El Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Consejo de la Federación Mikhail Margelov, ha dicho que “*la retórica actual no refleja el estado real de las relaciones entre Rusia y EEUU. La cultura política en ambos países demanda frases duras durante períodos electorales pero la realidad es que hay problemas en el mundo que solo pueden ser resueltos mediante unas relaciones de amistad entre rusos y norteamericanos*”. El Secretario de Estado Adjunto Dan Fried afirmó en la comparecencia ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, antes comentada, que “*La Rusia de hoy no es la Unión Soviética*”.

La realidad es, sin embargo, que las discrepancias entre Washington y Moscú sobre un conjunto de temas importantes son evidentes.

3. Derechos Humanos

Las críticas occidentales por las tendencias negativas en materia de derechos humanos y libertades fundamentales en Rusia constituyen uno de los principales motivos de tensión. A



las autoridades rusas no les agradan las críticas y han respondido de forma muy dura, denunciando a su vez problemas existentes en países pertenecientes a la OTAN y la UE, como la discriminación hacia las minorías rusófonas en Estonia y Letonia, las detenciones sin juicio en Guantánamo e incluso se han remontado a los bombardeos atómicos de Hiroshima y Nagasaki. Los rusos denuncian además los intentos occidentales de influir en la actividad política interna rusa con su ayuda financiera a organizaciones no gubernamentales en ese país.

El Departamento de Estado hizo público a principios de marzo pasado un extenso informe sobre los Derechos Humanos en Rusia correspondiente a 2006. En el informe se censuraban los abusos cometidos en Chechenia por las fuerzas de seguridad federales y chechenas (estas últimas actuando de forma prácticamente independiente); los asesinatos por encargo, como el del Vicegobernador del Banco Central Andrei Kozlov y los periodistas Paul Klebnikov y Ana Politkovskaya; la continua centralización del poder en el Ejecutivo; una Duma Estatal sumisa; presiones políticas sobre el poder judicial (como se demostró en el caso Yukos); la intolerancia con respecto a las minorías étnicas, con la aprobación de nuevas normas que discriminan a los inmigrantes y residentes de origen extranjero; la corrupción y la aplicación selectiva de la ley; las restricciones sobre la actuación de los medios de comunicación y la autocensura y el hostigamiento de las ONGs.

Washington critica además la aprobación el pasado mes de julio de varias enmiendas a los Códigos Penal y Administrativo para redefinir lo que se denominan “actividades extremistas”. Según EEUU, estas enmiendas pueden constituir un instrumento muy eficaz para coartar todavía más las libertades de expresión y de manifestación al estar definidos de manera muy general los conceptos de “extremismo” y de “ayuda al extremismo”.

En un documento titulado “*Supporting Human Rights and Democracy: the US Record in 2006*”, se exponían de forma general las actuaciones concretas del gobierno norteamericano en apoyo de las instituciones defensoras de los derechos humanos y la democracia en Rusia. Se señalaba que: “*EEUU está proporcionando ayuda, mediante cursos de formación para partidos políticos y representantes de los medios de comunicación... en apoyo de la celebración de unas elecciones libres y limpias a la Duma en diciembre de 2007 y a la Presidencia en marzo de 2008*”.

Estos informes han sido muy mal acogidos por el Gobierno ruso, que ha utilizado los datos publicados de ayuda económica norteamericana a ONGs rusas para demostrar la interferencia de EEUU en los asuntos internos del país con el posible objetivo de promover un cambio de régimen al estilo de las “revoluciones naranja” de Ucrania o Georgia. Se ha acusado en particular a las organizaciones del gobierno norteamericano más activas en Rusia, la USAID y la “National Endowment for Democracy” (NED).

Según un estudio publicado recientemente en el *Moscow Times*¹⁷, la US Agency for International Development (USAID) y la NED gastaron en 2006 en Rusia 84,27 y 2,5 millones de dólares respectivamente. La NED invierte su dinero principalmente en ayuda a ONGs implicadas en la defensa de los derechos humanos (51 en total se benefician de la ayuda), algunas de las cuales, como la “Moscow Helsinki Group” y “For Human Rights”, se han mostrado muy críticas con el Gobierno ruso.

Para contrarrestar este apoyo exterior, la Duma aprobó en 2006 una controvertida ley sobre ONGs que les obliga a revelar el origen de todos sus fondos y a justificar cada

¹⁷ “Tracking US money for Democracy”, *The Moscow Times*, May 18-20, 2007.



desembolso, lo que dificulta considerablemente sus actividades. La Ley prohíbe a las ONGs participar en actividades políticas y establece restricciones a las ayudas procedentes del extranjero. El Presidente Putin, al firmar la ley, declaró que: *“Quiéranlo o no, estas organizaciones se han convertido en un instrumento en manos de estados extranjeros que las utilizan para alcanzar sus propios objetivos políticos. Esta situación es inaceptable. La ley esta diseñada para impedir la interferencia de países extranjeros y crear condiciones transparentes para la financiación de las ONGs”*.

Recientemente se ha producido un nuevo roce por la oposición rusa a que participara la ONG “Asociación de Amistad Ruso-Chechena” en una conferencia de la OSCE sobre víctimas del terrorismo y a la comparecencia de sus directivos ante el Consejo Permanente de la Organización¹⁸.

4. Discrepancias sobre Kosovo

La intervención militar de la OTAN sin autorización del Consejo de Seguridad en abril-mayo de 1999 con motivo de la crisis en Kosovo, fue considerada en Moscú como una prueba del intento occidental de imponer sus intereses sin contar con Rusia¹⁹. Ocho años después, se plantea de forma perentoria una decisión sobre el estatus del territorio. Como ha dicho el Comisario Europeo Ohli Rehn, *“Rusia, con su posición intransigente, nos está haciendo pagar por lo ocurrido en 1999”*.

La posición norteamericana y de los países occidentales miembros del Grupo de Contacto es que la independencia de Kosovo supervisada internacionalmente es la única vía de acción posible. Afirman que los vínculos entre Serbia y Kosovo quedaron cortados definitivamente en 1999 cuando el Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU), por medio de la Resolución 1244, dio por finalizada la autoridad de Belgrado sobre Kosovo colocando a la región bajo la administración de las Naciones Unidas. Consideran que la vía a seguir está perfectamente marcada en el informe del Enviado Especial del Secretario General, Martti Ahtissari, que debería ser “endosado” por el CSNU.

Con tal fin, EEUU y Francia presentaron en mayo pasado un borrador de Resolución en el CSNU. Esta Resolución, que se adoptaría bajo el capítulo VII de la Carta NNUU, endosaría las recomendaciones de Ahtissari, no conferiría la independencia a Kosovo (porque no es competencia del CSNU) pero eliminaría los obstáculos legales y políticos para la misma. Proporcionaría los mandatos para el Representante Civil Internacional, las misiones de la UE y de la OSCE y la Presencia Militar Internacional.

Para EEUU, no hay alternativa a la independencia (no hay “plan B”) de forma que o ésta se efectúa de forma ordenada y gestionada internacionalmente o se producirá de forma unilateral con posibles brotes de violencia. Trata por ello de convencer a los rusos de que

¹⁸ La “Asociación de Amistad Ruso-Chechena”, con base en la ciudad de Nizhni Novgorod, fue disuelta por orden de los tribunales rusos en octubre de 2006 (confirmada por el Tribunal Supremo de la FR en enero de 2007), por negarse a “repudiar” a su director, Stanislav Dimitrievski. Este había sido condenado por “incitación al odio racial y étnico” por haber publicado algunos artículos en los que se hacía un llamamiento a la negociación con los grupos separatistas mas moderados de Chechenia para buscar una solución negociada al conflicto.

¹⁹ El propio Alexander Solzhenitsin, en una reciente entrevista, manifestaba que la actitud de la opinión pública rusa, hasta entonces muy favorable a Occidente tras la caída de la URSS, había comenzado a cambiar tras el “cruel” bombardeo de la OTAN sobre Serbia.



acepten este planteamiento y advierte de que Rusia sería la responsable si se desata la violencia en el territorio. Afirman que el caso de Kosovo es único por las circunstancias especiales que llevaron a la desintegración de Yugoslavia, las acciones violentas de “limpieza étnica” por parte de Belgrado que amenazaron con producir una crisis humana de enormes proporciones y que provocó la intervención de la OTAN y la administración posterior del territorio por las Naciones Unidas bajo una resolución del Consejo de Seguridad que explícitamente preveía la adopción de nuevas decisiones sobre el estatuto final del territorio. Añaden que no existe relación alguna entre este caso y los de Osetia del Sur y Abjacia.

Rusia mantiene una posición radicalmente distinta. Considera fundamental que se encuentre una solución negociada sobre Kosovo, sin precipitaciones y no estima apropiado que el CSNU “endose” el informe Ahtissari ya que éste no cuenta con la aceptación de todas las partes e intenta imponer una solución unilateral sobre el estatuto final del territorio, lo que es contrario a la Resolución 1244²⁰. Sería una fuente de nuevos conflictos al no ser aceptable y suponer una humillación para Serbia. La 1244 incluía además otros elementos importantes como los referentes a los “standards”, derecho de retorno y derechos de las minorías, que deben ser tenidos en cuenta.

Moscú considera que, si se concede la independencia a Kosovo, se sentará inevitablemente un precedente muy peligroso para otros movimientos secesionistas en otras partes del mundo (mencionan en particular los casos de Cataluña y el País Vasco) y en especial en el espacio post soviético. No ven por ejemplo ninguna diferencia entre Kosovo y Abjacia, que lleva más de 15 años como territorio independiente “de facto” de Georgia. Según el presidente ruso, decidir hoy sobre la independencia de Kosovo es “poner una mina con efecto retardado” en la región Balcánica porque se puede llegar a constituir una “Gran Albania” musulmana con efectos muy desestabilizadores. Putin ha afirmado que no hay que precipitarse y que es preferible esperar a que posiblemente Serbia, si en el futuro ve su camino despejado para su integración en la UE y en la OTAN, acepte la independencia de Kosovo.

Los rusos manifiestan su profunda insatisfacción sobre cómo se ha llevado este asunto desde sus inicios, critican el abandono por europeos y norteamericanos del principio “estándares antes que estatuto” a favor de estatuto, se niegan a aceptar un calendario fijo para decidir sobre el estatuto final y denuncian el precedente y la violación del derecho internacional que puede suponer la concesión de la independencia a Kosovo. Invocan los precedentes de los conflictos del Sahara Occidental y Chipre como ejemplos de conflictos que llevan muchos años abiertos sin que se haya impuesto ninguna fecha límite para su solución.

A principios de junio pasado, los presidentes de las regiones separatistas de Abjacia, Serguei Bagapash y de Osetia del Sur, Eduard Kokoity, firmaron una declaración conjunta dirigida al Secretario General de las NNUU Ban Ki-moon, al Presidente del Consejo de Jefes de Estado de los países de la CEI Nursultán Nazarbayev, al Presidente en Ejercicio de la OSCE Miguel Angel Moratinos y al Secretario General del Consejo de Europa, Terry Davies, en la que advertían que ellos tenían tanto derecho a la independencia como Kosovo y hacían un llamamiento a estas organizaciones para que reconocieran esa independencia. Aunque se trató, obviamente, de un acto propagandístico no se puede descartar que, si Kosovo se declarase unilateralmente independiente, estos dos territorios separatistas hicieran lo mismo.

²⁰ En ella se reafirmaba el compromiso con la soberanía e integridad territorial de la RF de Yugoslavia, de acuerdo con el Acta Final de Helsinki, y se concedía una autonomía sustancial y autogobierno a Kosovo.



Ante la certeza de un veto ruso el pasado mes de julio se decidió abrir un nuevo período de negociaciones entre las partes de 120 días (finalizará el próximo 10 de diciembre) para tratar de que lleguen a una solución acordada. Las negociaciones han comenzado, bajos los auspicios del Grupo de Contacto, que ha designado a tres representantes como “facilitadores” (la “Troika”): los embajadores Ishinger, como Enviado Especial del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE; Wisner por parte de EEUU y Botsan-Kharchenko por parte de Rusia. La Troika debe presentar un informe al Secretario General de las NNUU el 10 de diciembre de 2007.

No hay sin embargo grandes esperanzas de que se llegue a un acuerdo en este nuevo intento de negociación (se ha celebrado a finales de septiembre de 2007 una reunión a alto nivel en Nueva York al margen de la Asamblea General de la ONU), porque las posiciones de las partes son diametralmente opuestas. Algunos, entre ellos el Ministro ruso de Asuntos Exteriores Sergei Lavrov, han sugerido una posible partición del territorio. Los Kosovares se niegan a discutir la independencia, que dan por hecha, y centran sus propuestas en vías para mantener relaciones de buena vecindad con Serbia. Serbia insiste por su parte en discutir solamente un régimen de autonomía sustancial (siguiendo el modelo de Hong Kong con China) que se aplicaría durante un período de tiempo de unos 20 años, amparado por un acuerdo internacional que defina las competencias entre Belgrado y Pristina, la relación de Kosovo con la Instituciones Financieras Internacionales y la organización de la presencia internacional supervisada por las Naciones Unidas. Belgrado retendría de hecho solamente la política exterior y la de defensa.

Varios países, entre ellos EEUU, han señalado que la fecha del 10 de diciembre de 2007 es absolutamente límite y que no se puede prolongar por más tiempo la decisión sobre el estatus de Kosovo, dando a entender que Washington reconocería al Estado Kosovar si se produjera una declaración unilateral de independencia. Estas declaraciones han sido muy criticadas por Rusia y Serbia, alegando que con ello se elimina todo incentivo de la parte kosovar para negociar y hacer concesiones y añaden que, si las negociaciones fracasan, la estabilidad regional estaría seriamente amenazada (con repercusiones no solo en Serbia sino también en Macedonia y en Bosnia y Herzegovina) y nos encontraríamos ante un nuevo “conflicto congelado”.

5. Seguridad en Europa. Relaciones con la OTAN, Defensa contra misiles y Tratado FACE

5.1. Relaciones de Rusia con la OTAN

El fin de la Guerra Fría y la desaparición de la Unión Soviética trajeron consigo la disolución del Pacto de Varsovia. Sin embargo, la Alianza Atlántica no solo siguió existiendo sino que incrementó el número de miembros con la incorporación, a partir de la Cumbre celebrada en Madrid en julio de 1997, de nuevos países que anteriormente pertenecían a la alianza rival (hoy forman parte de ella 26 estados²¹). La Alianza trató entonces de establecer un marco de relaciones de cooperación con Rusia, que se plasmó en el “Acta Fundacional sobre Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad entre la OTAN y la Federación de Rusia”, firmada en París el 27 de mayo de 1997.

²¹ Los nuevos miembros incorporados desde 1997 han sido: Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia.



El Acta Fundacional señalaba en su Preámbulo que la OTAN y Rusia no se consideraban adversarios y compartían el objetivo de superar la confrontación pasada y reforzar la confianza mutua y la cooperación. En el Acta se establecían mecanismos de consulta, cooperación y acción conjunta en toda una serie de áreas relacionadas con la seguridad.

En mayo de 2002 se creó el Consejo OTAN-Rusia (NRC), como mecanismo de consulta, cooperación, decisión y acción conjunta. Se establece que los miembros del NRC tomarán decisiones conjuntamente y también de forma conjunta se responsabilizarán de su aplicación. La creación del NRC se efectuó para tratar de restablecer la confianza tras la segunda ampliación de la OTAN y el bombardeo aliado de Serbia durante la crisis de Kosovo en 1999.

El NRC ha permitido establecer un diálogo político amplio, tanto a nivel ministerial (ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa) y de Representantes Permanentes como de expertos. Se han creado más de 25 grupos y comités de trabajo. Pero, a pesar de ello, los resultados de la cooperación concreta en materia militar son hasta ahora escasos, tanto en lo que se refiere a operaciones conjuntas (por ejemplo, Rusia solo ha enviado un buque en la operación de vigilancia marítima en el marco de la lucha contra el terrorismo “Active Endeavour” en el Mediterráneo²²) como en materia de armamentos.

La actitud de Rusia hacia la OTAN -dentro de su nueva política exterior- es negativa ya que la relación está dominada por las cuestiones polémicas: el Tratado FACE, los planes estadounidenses de defensa contra misiles en Europa, la utilización de bases aéreas por EEUU en Rumania y Bulgaria con posibles despliegues de fuerzas en esas bases, Kosovo y el proceso de ampliación de la Alianza.

Los rusos afirman que el “acercamiento” de infraestructuras militares de la OTAN a las fronteras de Rusia, con la consiguiente modernización de sistemas de comunicación, puertos y aeropuertos (se refieren en concreto a trabajos que estaría haciendo la OTAN en Georgia y Lituania²³), no tiene en cuenta sus intereses. Advierten sobre una posible nueva ampliación de la OTAN que podría apuntarse en la próxima Cumbre de la Alianza en Bucarest en abril de 2008, con la inclusión de Georgia en el Plan de Acción para la Adhesión (“Membership Action Plan”). Niegan que la ampliación de la OTAN tenga nada que ver con la democracia y la estabilidad y de hecho critican la evolución política de algunos posibles aspirantes²⁴.

Con respecto a la operación de ISAF en Afganistán los rusos destacan su contribución mediante las facilidades de sobrevuelo y escala que conceden a los países que participan en ella (con este fin ha firmado acuerdos bilaterales con Alemania y Francia) pero critican el hecho de que la Alianza no actúe de manera mas decidida contra el narcotráfico porque establecen una relación directa entre la producción y tráfico de drogas y la seguridad y estabilización de Afganistán. Los rusos dudan de que EEUU y sus aliados tengan la capacidad de resistencia para permanecer en el país de forma indefinida. Creen que, en último término, habrá que reconciliar a los diferentes grupos étnicos, e incluso dar entrada en el gobierno a los Talibanes, ya que sin una solución política no habrá un arreglo definitivo.

²² En 2006 participó en la operación la fragata RFS Pytliviy y el 3 de septiembre de 2007 se ha incorporado la fragata RFS Ladniy. Se espera que Rusia siga participando en la operación sobre una base rotatoria.

²³ Actualmente hay 4 aviones de combate de la OTAN que patrullan desde Lituania el espacio aéreo de los Países Bálticos.

²⁴ Tal es el caso de Georgia, a la que acusan además de estar invirtiendo unos recursos desproporcionados en la renovación de su armamento.



Moscú logró que en la Cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghai de 2006 se aprobara una declaración exigiendo la salida de EEU de las bases en Asia Central.²⁵ Cabe señalar que Rusia pretende establecer lazos entre la OTAN y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, creado en 2003 para reforzar la cooperación militar entre Rusia y algunos países de la CEI como Kazajstán, Kirguizstán, Tayikistán, Armenia y Belarus.

A pesar de todo lo expuesto, no puede decirse que la relación entre la OTAN y Rusia sea absolutamente negativa. En mayo del presente año la Duma aprobó el Acuerdo sobre Estatuto de Fuerzas (SOFA) en el marco de la Asociación para la Paz.

5.2. Defensa contra Misiles.

Pocas cuestiones han creado tanta tensión entre EEUU y Rusia recientemente como la decisión norteamericana de instalar en Europa Central el “tercer emplazamiento” para su sistema de defensa contra misiles basado en tierra (“Ground Based Interceptors -GBI-). El proyecto incluye la instalación en Polonia de 10 misiles de interceptación y en la República Checa de una estación de radar (“Ground Based Radar” -GBR-). Las instalaciones podrían comenzar a construirse en 2008, estar inicialmente operativas en 2011 y plenamente operativas en 2013. Se trata de un sistema complementario del ya instalado en Alaska.

Aunque los norteamericanos aseguran que llevan dos años hablando con los rusos sobre este proyecto ha sido ahora, al dar comienzo las negociaciones bilaterales con polacos y checos, cuando los rusos han decidido plantear públicamente su oposición frontal al mismo. Lo ven como un paso más en el avance de las infraestructuras militares occidentales hacia su territorio.

Los argumentos rusos son múltiples:

-No existe una amenaza previsible para Europa o EEUU en el horizonte de los próximos 10/15 años²⁶. Irán no dispone de los medios materiales ni de la tecnología necesarios para producir misiles de alcance intermedio o largo. Además, no creen que exista un motivo que empuje a Irán a lanzarse a un desarrollo de este tipo para atacar o amenazar a Europa.

-Para desarrollar una defensa adecuada contra la amenaza de Corea del Norte los elementos de interceptación deberían desplegarse más al sudeste, concretamente en la región del Cáucaso. Para desarrollar una defensa adecuada contra la amenaza de Irán los emplazamientos deberían establecerse en Europa meridional (Bulgaria, Grecia, Italia, Turquía).

-La instalación de interceptadores en Polonia no ofrece igual protección a todos los países de la OTAN pero podría en cambio afectar a lanzamientos de misiles balísticos por parte de Rusia. El emplazamiento de radares en la República Checa tiene capacidad de detección temprana de los misiles balísticos rusos si se reorientan hacia el este. Al estar el sistema

²⁵ De hecho, los norteamericanos ya han tenido que abandonar las bases de Manás en Kirguizstán y de Termez en Uzbekistán pero conservan el acceso a otra cerca de Bishkek en Kirguizstán.

²⁶ Los rusos dicen que Irán posee misiles de alcance no superior a 1.200 kilómetros y sus perspectivas de desarrollar misiles de un alcance superior a 3.500/4.000 kilómetros hacia 2015 son muy limitadas por razones técnicas bien definidas.



próximo al territorio ruso los “débris” de las interceptaciones podrían caer dentro de sus fronteras.

-Consideran que la componente europea forma parte de un sistema global (algunos de cuyos elementos se instalarán en zonas próximas a las fronteras de Rusia) y por tanto puede ser fácilmente reforzado en el futuro por decisión norteamericana. Lo ven como un punto de partida, no como un proyecto con limitaciones bien definidas. Por eso, afirman, no es correcto hablar de “solo 10 sistemas”, como ha hecho la Secretaria de Estado Rice. Añaden que no puede descartarse el despliegue en los mismos silos de misiles balísticos ofensivos de largo y medio alcance. Según los rusos, esta iniciativa “*cambia el sistema de seguridad en Europa*” porque lo importante no es el número de interceptadores sino el establecimiento de la infraestructura. Influye en la capacidad disuasoria de Rusia, por lo que ésta tendrá que adoptar medidas para contrarrestarla. El proyecto puede dar lugar a una nueva carrera de armamentos en Europa.

-En los últimos años la infraestructura militar de EEUU siempre aspira a situarse lo más cerca posible de las regiones de las que esperan una amenaza a sus intereses. Este proyecto será un factor de desestabilización y Rusia considerará a estos medios como instalaciones que representan una amenaza militar directa contra ella, con las consecuencias correspondientes²⁷.

-Discrepan sobre el hecho de que se trate de un asunto bilateral entre EEUU y los dos países mencionados y exigen que sea tratado tanto individual como colectivamente, en el marco del Consejo OTAN-Rusia y en la OSCE. Debe efectuarse un análisis conjunto de las posibles amenazas, que se refiera a Europa en su totalidad (incluyendo el territorio europeo de Rusia).

Por todo ello, denuncian que la decisión “unilateral” de EEUU tiene una dimensión estratégica que afecta de manera fundamental a la seguridad europea.

Por su parte, los norteamericanos han respondido con los siguientes argumentos:

- La amenaza iraní y de Corea del Norte es real y hay evidencia de su voluntad de contar con capacidad balística de medio y largo alcance, incluso en conjunción con sus respectivos programas nucleares. Aceptan efectuar con los rusos un análisis de la amenaza pero no una valoración conjunta, porque consideran imposible ponerse de acuerdo con ellos al respecto.
- Frente a esta amenaza y la de cualquier otro país o actor no estatal EEUU considera imprescindible extender a Europa su sistema de defensa contra misiles como instrumento para proteger su propio territorio, el de los aliados europeos y sus fuerzas en Europa.
- El proyecto refuerza la indivisibilidad de la relación transatlántica, los vínculos de seguridad de Polonia y República Checa con EEUU y debería ser complementado por la OTAN.

²⁷ Véanse las declaraciones del Jefe del Estado Mayor de la Defensa ruso Yuri Baluyevski al diario *Rossiiskaya Gazeta* el 4 de mayo de 2007. En declaraciones anteriores Baluyevski amenazó con reorientar las armas estratégicas y tácticas rusas contra estas instalaciones en Europa y ha sugerido la posibilidad de que Rusia se retire del Tratado sobre misiles de corto y medio alcance (Tratado INF) firmado entre EEUU y la Unión Soviética en 1987.



- La instalación de sistemas de detección e interceptación en Turquía o Italia no es viable operativamente por su cercanía al origen de la amenaza.
- Los sistemas de interceptación tienen carácter defensivo y no portarán cabezas ofensivas.
- EEUU ha ofrecido a Rusia colaboración y transparencia, tanto bilateralmente como en el marco del Consejo OTAN-Rusia. Pero, al mismo tiempo, ha dejado bien claro que no aceptarán vetos. La Secretaria de Estado Condoleezza Rice, en su visita a Moscú en mayo 15 de mayo), declaró que *“EEUU no permitirá que nadie ejerza veto alguno sobre sus intereses de seguridad”*.

Los expertos rusos reconocen que Irán ha venido desarrollando programas de misiles balísticos (ICBMs) desde mitad de los años 80 y que tiene planes para crear, con la ayuda tecnológica de Corea del Norte, el arsenal de misiles más poderoso de toda la región hacia 2015. Además, Irán rechaza incorporarse al sistema multilateral de control de tecnología de misiles (Missile Technology Control Regime -MTCR). Los iraníes tienen ya capacidad de alcanzar objetivos a 1.500 Kilómetros de distancia (lo que incluye a Turquía, Israel y parte de la propia Rusia) y, a medio plazo, con su programa de misiles “Shehab-4”, podrían alcanzar instalaciones en Europa situadas a 3.000 Kilómetros de distancia²⁸.

Estos expertos reconocen también que el sistema GBR y GBI solo sirve para interceptación en pleno vuelo (y no en la fase ascendente o descendente) y que las capacidades que se instalarán en Polonia y República Checa poco podrían hacer contra los misiles estratégicos rusos que están dotados de poderosos sistemas de respuesta a las defensas contra misiles.

Es difícil saber si las preocupaciones rusas sobre este tema son genuinas o si, por el contrario, se trata simplemente de una maniobra táctica para dividir a los europeos entre sí y enfrentarlos con EEUU. Es sabido que la opinión pública europea está dividida al respecto (como es el caso de Alemania o de la propia República Checa). Parece que lo que más preocupa a los rusos es la posibilidad de una expansión futura del programa actual de MD²⁹. En todo caso, Moscú considera que ni el momento ni las formas elegidas para instalar estos sistemas en Europa son los adecuados. Putin preguntó en una reciente visita a Luxemburgo: *“Los EEUU dicen que quieren defender a Europa, pero ¿se lo han pedido los europeos?”*.

En el encuentro mantenido con ocasión de la Cumbre del G-8 en Heiligendamm entre Bush y Putin el 7 de junio de 2007, el Presidente ruso hizo una propuesta consistente en que

²⁸ Dvorkin, Vladímir: “Threat posed by the U.S. missile shield”, *Russia in Global Affairs*, vol. 5, nº 2 (abril-junio 2007).

²⁹ Sin duda no está pasando desapercibido a los rusos el debate actual en el Congreso norteamericano sobre el programa de defensa contra misiles. La Cámara de Representantes acaba de reducir en 764 millones de dólares el gasto propuesto por el Ejecutivo para el Año Fiscal 2008 con este fin. La Congresista Hellen Tauscher, Presidenta del Comité de los Servicios Armados de la Cámara, ha declarado que se habían eliminado fondos para el proyectado despliegue antimisiles en Polonia y República Checa y en su lugar se habían asignado a tecnologías con más posibilidades inmediatas. El proyecto de la Cámara asigna recursos a programas como los misiles Patriot y el sistema Aegis, más adecuados a la defensa contra misiles en fase descendente que los “Ground Based Interceptors” que se pretende instalar en Europa. Por su parte el Comité de Servicios Armados del Senado ha autorizado un gasto para la iniciativa que recorta en 85 millones de dólares la cantidad solicitada por la Administración y el proyecto prohíbe la financiación del despliegue en Polonia y la República Checa sin autorización previa del Congreso.



el radar no se instale en la República Checa sino que se aproveche el radar “Darial” situado en Gabalá, en el nordeste de Azerbaiyán (país fronterizo con Irán) para su utilización conjunta con Rusia³⁰. Putin aseguró que había obtenido el visto bueno del gobierno azerí y aceptó la propuesta de Bush de crear un grupo de trabajo de expertos para examinar las posibilidades de cooperación en defensa contra misiles.

En la reunión informal con el Presidente Bush celebrada en Kennebunkport a principios de julio pasado, el Presidente Putin, además de la oferta de utilización conjunta del radar de Gabalá, ofreció el uso conjunto de la estación de radar que Rusia está construyendo en Armavir (región de Krasnodar, Rusia Meridional), que comenzará a funcionar en 2008 y la creación de dos centros de intercambio de información sobre lanzamiento de misiles, uno en Moscú y otro en una capital europea como podría ser Bruselas. Pidió que estas ideas fueran debatidas en el Consejo OTAN-Rusia. En todo caso, los rusos han dejado claro que estas ofertas se ofrecen como una alternativa al despliegue en Polonia y República Checa y no como complementarias a la misma. Piden por ello que se frene el despliegue de los sistemas en estos dos países. Las propuestas rusas han recibido apoyo de algunos comentaristas norteamericanos, entre ellos del ex Secretario de Estado Henry Kissinger³¹

Los dos Presidentes acordaron establecer un grupo de trabajo de expertos y conversaciones a alto nivel (reuniones conjuntas de la Secretaria de Estado y el Secretario de Defensa norteamericano con sus homólogos rusos) para discutir el tema. Ya se han celebrado dos reuniones, una a finales de julio de 2007 en Washington y otra en Moscú en septiembre y los expertos de ambos países han visitado juntos las instalaciones de Gabalá. La reunión a nivel ministerial se celebrará en octubre de 2007 en Moscú. Los norteamericanos han propuesto examinar la posibilidad de crear una arquitectura conjunta que proporcione cobertura a Rusia pero la acogida no ha sido buena. Washington considera que los radares de Gabalá y Armavir no responden a las necesidades porque constituyen un sistema de alerta temprana y no sirven para guiar a los misiles interceptadores.

5.3. Tratado FACE

El pasado 26 de abril, en su discurso ante la Asamblea Federal rusa, el Presidente Putin anunció que Rusia iba a suspender la aplicación del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (Tratado FACE). Vinculó su decisión a la falta de ratificación por los miembros de la OTAN del Tratado FACE Adaptado firmado con ocasión de la Cumbre de la OSCE en Estambul en 1999³². Putin rechazó el argumento aliado que justifica la demora en la ratificación por el incumplimiento ruso de los llamados “compromisos de Estambul”, es decir, la retirada de las fuerzas que tienen estacionadas en Georgia y Moldavia (zona denominada “de los Flancos”). Llegó a amenazar incluso con la retirada definitiva de Rusia del Tratado FACE.

³⁰ Rusia y Azerbaiyán firmaron un contrato de arrendamiento del radar de Gabalá (sistema de alerta temprana de lanzamiento de misiles) en enero de 2002 por un plazo de 20 años. Rusia paga 14 millones de dólares anuales por el arrendamiento de las instalaciones en las que trabajan 900 militares y 200 civiles.

³¹ “Don’t rule out Putin’s initiative”, *IHT*, 10 de agosto de 2007. Kissinger considera que debe aprovecharse la oferta rusa de vincular sus sistemas de detección de lanzamiento de misiles con los de la OTAN porque la amenaza proveniente de la proliferación de armas de destrucción masiva y del fundamentalismo jihadista afecta a todos por igual y que esta amenaza es mucho mas importante y real que una improbable confrontación armada entre Rusia y la OTAN.

³² Hasta ahora el Tratado Adaptado solo ha sido ratificado por la propia Rusia, Bielorrusia y Kazajstán.



Los rusos rechazan la vinculación entre el Tratado FACE Adaptado y los “Compromisos de Estambul” que, según Moscú, no eran vinculantes jurídicamente y tenían solo un carácter político. Su planteamiento parece estar basado fundamentalmente en el hecho de que perciben por un lado que el Tratado FACE ha quedado obsoleto por los cambios en las circunstancias de seguridad en Europa con la desaparición de los bloques militares (lo que estaría en contradicción con su exigencia de que lo ratifiquen todos los países aliados) y por otro porque lo consideran desequilibrado.

Rusia afirma que es injusto que le estén vedados por el FACE los movimientos de fuerzas en su propio territorio superiores a una brigada y que, en cambio, EEUU pueda realizar despliegues temporales en Europa Oriental mediante la utilización de bases militares en Rumania y Bulgaria. El General Buzhinski, Director del Departamento de Acuerdos Internacionales del Ministerio ruso de Defensa, ha manifestado recientemente que el FACE está obsoleto y debería ser sustituido por un Tratado enteramente nuevo. Añadió que desean eliminar totalmente las restricciones establecidas en la zona de los flancos porque su mantenimiento constituye para ellos un anacronismo y les impide desplegar fuerzas en su propio territorio para combatir acciones terroristas (por ejemplo en Chechenia o Ingushetia).

Rusia quiere además que se defina claramente lo que significa “estacionamiento de fuerzas sustanciales de combate” (en relación con la prevista utilización por EEUU de bases militares en Rumania y Bulgaria), que se incorporen los Países Bálticos al Tratado, que se negocien nuevas restricciones al volumen de TLE (equipos limitados por el Tratado) para compensar su incremento potencial tras el ingreso en la Alianza Atlántica de nuevos miembros y que se proceda a ratificar por los aliados el Tratado Adaptado para que entre en vigor lo más tarde el 1 de julio de 2008.

En lo que se refiere a las fuerzas rusas estacionadas en Georgia y Moldavia, en 2006 Rusia y Georgia firmaron un acuerdo en virtud del cual los rusos retirarán completamente sus fuerzas de ese país a finales de 2008. Está prevista la retirada en los próximos meses de las bases de Alkhalkhali y Batumi pero queda pendiente la cuestión del cierre de la base de Gudauta, en el territorio de Georgia controlado por el gobierno separatista de Abjacia, que debería de haberse efectuado en 2001. En cuanto a Moldavia, los rusos señalan que solamente tienen allí un pequeño contingente (poco más de 1.000 hombres) y no parecen dispuestos a retirarlo³³.

Por su parte, los aliados de la OTAN insisten en que el Tratado FACE es “la piedra angular” de la seguridad europea y que su intención es ratificar el Tratado Adaptado sin demora tan pronto como Rusia cumpla los “Compromisos de Estambul”. La situación es por tanto de bloqueo.

En Nota Verbal y Memorando anejo enviados a los estados parte en el Tratado el 14 de julio de 2007, el Gobierno ruso comunicaba su intención de “Suspender la participación de la Federación de Rusia en el Tratado FACE y en otros acuerdos internacionales conexos”. La no aplicación o moratoria entraría en vigor 150 días a contar desde la fecha de la notificación, por consiguiente el 12 de diciembre de 2007. Las razones aducidas por Rusia eran las siguientes:

³³ De hecho, estarían al parecer tratando de llegar a un acuerdo con el gobierno moldavo sobre Transnistria que contemplaría la permanencia indefinida de las fuerzas rusas en el territorio, pero los moldavos quieren que se retiren todas las tropas rusas de Transnistria, incluyendo las “Fuerzas de Pacificación” y que los rusos se integren eventualmente en una fuerza de paz multinacional.



1. La no formalización por parte de Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania, Eslovaquia y la República Checa de los cambios en la composición de los grupos de los Estados Parte, en conexión con la adhesión de esos países al Tratado de Washington de 1949 (su incorporación a la OTAN).
2. La superación por los estados antes mencionados de los límites “de grupo” establecidos en el FACE como consecuencia de su adhesión a la Alianza.
3. El efecto negativo sobre el cumplimiento de los límites “de grupo” establecidos en el FACE como consecuencia de los despliegues previstos de armamento convencional por parte de EEUU en el territorio de Bulgaria y Rumania.
4. El incumplimiento por un número de Estados Parte en el Tratado del compromiso político adoptado en Estambul sobre la pronta ratificación del Tratado de Adaptación.
5. El incumplimiento por parte de Polonia, la República Checa, Hungría y Eslovaquia de los compromisos asumidos en Estambul sobre el ajuste de sus techos territoriales.
6. Los efectos negativos de la falta de participación en el Tratado por parte de Estonia, Letonia y Lituania, prevista en el Acta Final de la Conferencia de Estados Parte en el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (Estambul, 17-19 de noviembre de 1999).

Estas razones concretas fueron las mismas expuestas por la delegación rusa en la Conferencia Extraordinaria de los Estados Parte en el FACE celebrada en Viena del 11 al 15 de junio de 2007 cuyos resultados, a juicio de la parte rusa, fueron totalmente insatisfactorios. La suspensión implica que, a partir del 12 de diciembre de 2007, Rusia dejará de transmitir toda información en el marco de ese Tratado y de admitir inspecciones militares derivadas del régimen del FACE. También dejará de cumplir los compromisos de limitación de despliegues de fuerzas derivados del acuerdo sobre los flancos.

En la Nota se indicaba que Rusia estaba dispuesta a negociar con los demás Estados Parte durante el período de 150 días anteriores a la entrada en vigor de la moratoria, para tratar de encontrar soluciones a los problemas indicados. Los responsables rusos se manifiestan dispuestos a participar en la reunión informal propuesta por Alemania a celebrar en Berlín-Bad Saarow (1-2 de octubre de 2007), a la que podría seguir otra en Francia (5-6 de noviembre), aunque no ven claro el propósito de la misma si los miembros de la OTAN mantienen sus posiciones y no dan respuesta a los puntos sustanciales planteados por Rusia.

Parece que la parte rusa no tendrá dudas a la hora de suspender la aplicación del FACE a partir del 12 de diciembre si no se da satisfacción a sus demandas. Considera que los occidentales no solamente violaron su compromiso de no ampliar la OTAN sino que tampoco han cumplido su compromiso político, recogido en el Acta Fundacional de 1997, de proceder a la adaptación del FACE y la revisión del régimen de armamento convencional cada cinco años. Pero ha tratado de dejar claro que la suspensión de la aplicación del Tratado no implica el fin del régimen FACE, ya que se manifiesta dispuesta a “*volver al Tratado cuando el equilibrio de fuerzas se restablezca*”.

Con respecto a los llamados “compromisos de Estambul”, rechaza totalmente su vinculación con la ratificación del Tratado Adaptado, a pesar de que éstos se mencionan tanto en el documento de Estambul de 1999 como en el Preámbulo del propio Tratado Adaptado en



el que se aludía al Acta Final de la Conferencia de los Estados Parte en el FACE y a las declaraciones hechas por algunos estados en dicha Conferencia.

Por su parte la OTAN, que ha lamentado la decisión rusa de aplicar una moratoria en el FACE, sigue manteniendo como precondition el cumplimiento de los referidos compromisos, incluida la retirada rusa de la base georgiana de Gudauta y de las fuerzas rusas de Moldavia, sustituyéndolas por un contingente internacional de mantenimiento de la paz. Todo esto se plasmaría en un calendario con pasos y medidas concretas y, paralelamente, el comienzo por los países aliados de los procedimientos de ratificación del Tratado Adaptado (“action for action approach”).

Aunque este planteamiento es tal vez el único posible choca con varias dificultades: del lado ruso, su enorme reticencia a abandonar la base de Gudauta, que considera de gran utilidad, y a retirar sus fuerzas de Transnistria, alegando que “no tienen control sobre las autoridades de Tiraspol” (el Gobierno secesionista de Transnistria). Afirman que es preciso que haya previamente un acuerdo político entre las partes sobre el conflicto. Insisten además en que se supriman todas las restricciones a los movimientos de sus tropas en la región de los flancos, lo que es inaceptable para Turquía y Noruega.

Del lado aliado, no será fácil conseguir que todos los países ratifiquen el Tratado FACE Adaptado en un periodo de tiempo relativamente corto (un año) y tampoco ello garantiza que Rusia se sienta satisfecha porque insiste en que el Tratado ha quedado obsoleto y hay que negociar uno nuevo. Por otro lado, en su momento se podría plantear una dura discusión jurídica sobre si Rusia tiene o no derecho a suspender unilateralmente la aplicación del Tratado.

6. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

EEUU y Rusia discrepan también sobre la OSCE. Moscú se muestra muy crítico con esta organización y llegó a insinuar, en el Consejo Ministerial de Bruselas de diciembre 2006, la posibilidad de retirarse de la misma si no se procede a su reforma en la dirección por ella marcada. Considera que esta organización ha desvirtuado su campo de actuación originario, basado en el examen de todos los aspectos de la seguridad -políticos, militares, económicos y humanitarios-, para dar prioridad a las cuestiones referentes a derechos humanos y control de los procesos electorales.

Los rusos critican en especial la labor de la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), que se ocupa de la observación de elecciones, desarrollo democrático y respeto del estado de derecho en los estados miembros, por considerar que se ha convertido en un instrumento de presión por parte de los occidentales. Desean que se aprueben unas normas claras sobre el funcionamiento de la OIDDH, que se apliquen por igual a todos los países miembros de la OSCE.

Su objetivo principal por tanto es la reforma de la organización. Quieren reequilibrar las tres dimensiones de forma que se preste mas atención a las de seguridad y economía, que consideran preteridas respecto a las de derechos humanos y democracia, y también un mayor equilibrio geográfico (denuncian la excesiva atención a la situación política en los países de la CEI y la escasa atención al trato a las minorías rusófonas en los países Bálticos).



Rusia quiere además dar personalidad jurídica internacional a la OSCE mediante la adopción de una Carta o Estatuto Jurídico. A ello se oponen firmemente los norteamericanos alegando que, bajo la excusa de la reforma de la OSCE, los rusos quieren recortar sus competencias en materia de derechos humanos y supervisión de los procesos democráticos, lo que es elemento fundamental desde el Acta Final de Helsinki. Todas estas cuestiones van a ser planteadas en la reunión ministerial de la OSCE que se celebrará en Madrid en noviembre de 2007. Rusia desea además que en dicha reunión se tome la decisión de otorgar la presidencia de la OSCE a Kazajstán para el año 2009, señalando que todos los estados miembros de la Organización deben tener los mismos derechos y recibir el mismo trato. Esto choca con la oposición de Washington y de varias capitales europeas que invocan las carencias democráticas existentes en Kazajstán.

En cuanto a los llamados “conflictos congelados” (Osetia del Sur, Abjacia), Moscú considera que su solución no corresponde a la OSCE porque ya existen formatos “ad hoc” en los que se trabaja³⁴ y todo intento de buscar un arreglo fuera de los marcos ya acordados supone politizarlos aún más.

El 6 de agosto de 2007, un misil aire-radar de fabricación rusa, “KH-58” cayó cerca de la aldea georgiana de Tsitelubani, a unos 65 kilómetros al oeste de Tiflis, en la zona fronteriza entre Osetia del Sur y Georgia. El misil, que no llegó a estallar, fue lanzado por un avión no identificado. Las autoridades georgianas acusaron a Rusia de estar detrás de este incidente al que calificaron de violación de su espacio aéreo y de acto hostil. Moscú negó toda implicación en el incidente, acusando a su vez a algunos elementos georgianos de haber escenificado un “montaje” para deteriorar las relaciones de Georgia con Rusia, promover la intervención de organizaciones internacionales (el Consejo de Seguridad, la OSCE³⁵ y la propia OTAN) y comprometer la capacidad rusa de actuar con fuerzas de pacificación en los conflictos de Osetia del Sur y Abjacia. Moscú se mostró muy crítico con la actitud de algunas capitales occidentales (Washington y Londres principalmente) por haber tomado partido inmediatamente a favor de las tesis georgianas.

En cuanto al conflicto de Transnistria, Moscú mantiene que la retirada de unidades militares y munición avanzó rápidamente en 2003 pero se paralizó debido a las decisiones unilaterales de Moldavia y critica el nuevo régimen aduanero establecido por el gobierno de ese país por considerar discrimina a los transnistrios. Afirma que Rusia es favorable a la retirada de sus tropas y municiones una vez se alcance un acuerdo y se decida transformar la presencia militar rusa en una fuerza de interposición mixta ruso-europea.

Con respecto al conflicto entre Armenia y Azerbaiyán sobre Nagorno-Karabagh, Moscú considera negativa la pretensión de imponer un calendario para su solución e insiste en que hay que dejar que siga actuando el Grupo de Minsk, que co-preside junto con EEUU y Francia

³⁴ En el conflicto de Osetia del Sur la OSCE es un mero observador, según los rusos, y en Abjacia la labor de mediación corresponde a la ONU.

³⁵ El Presidente en Ejercicio de la OSCE, el Ministro de Asuntos exteriores español, Miguel Angel Moratinos, nombró a un Representante Personal para investigar el incidente, el ex Ministro de Asuntos Exteriores de Croacia, Dr. Miomir Zuzul. Zuzul visitó en Georgia la zona del incidente y se entrevistó con las autoridades georgianas y rusas. En su comparecencia para informar al Consejo Permanente de la OSCE, el Dr. Zuzul explicó la dificultad en llegar a conclusiones definitivas sobre la responsabilidad del incidente y recomendó incrementar la presencia de observadores de la OSCE y establecer mecanismos de reacción rápida para intervenir en estos casos en el futuro.



7. Exportaciones de armamento

En agosto de 2006, el Departamento de Estado de EEUU anunció la imposición de sanciones bajo la “Iran Non Proliferation Act of 2000” a las empresas Rosoboronexport (que tiene el monopolio en la exportación de armamento ruso) y Sukhoi (fabricante de aviones de combate e integrada posteriormente en el nuevo gran conglomerado aeronáutico ruso “United Aircraft Corporation”). Las sanciones se centran en la prohibición de contratar con cualquier órgano del gobierno norteamericano.

La reacción rusa fue muy negativa, acusando a EEUU de haber impuesto estas sanciones como retorsión por la firma con el gobierno venezolano de Hugo Chávez de varios contratos de exportación de armamento³⁶.

En enero de 2007, el entonces Ministro de Defensa ruso (hoy Primer Vicepresidente) Sergei Ivanov confirmó que Rusia había hecho entrega a Irán de varios sistemas de misiles tierra-aire TOR M-1. El contrato para suministro de 29 sistemas de misiles de este tipo se firmó en diciembre de 2005. El TOR M-1 es un sistema de misiles móvil, muy eficaz contra aviones de combate, proyectiles de precisión y misiles de crucero. Irán podría haberlo adquirido para proteger sus instalaciones nucleares. El Departamento de Estado criticó duramente el anuncio del Ministro ruso y éste, por su parte, afirmó que si el gobierno iraní deseaba adquirir más armamento defensivo Rusia se lo proporcionaría. Irán está interesado en adquirir además el sistema de misiles ruso S-300 para neutralizar los ataques desde gran altitud y distancia y utilizar los TOR M-1 para la defensa frente a ataques a mediana altitud y baja cota.

Por otra parte, en reiteradas ocasiones las autoridades de Israel han protestado ante Moscú por el hecho de que las guerrillas libanesas de Hizbollah dispusieran de eficaces armas antitanque de fabricación rusa (misiles “Kornet” y lanzagranadas RPG-29 “Vampir”). Moscú ha negado haber vendido material a Hizbollah. Por otro lado, el diario ruso “Kommersant” informaba en junio de 2007 que Rusia había cerrado un acuerdo de venta a Siria de cinco unidades de aviones MIG-31E y un número indeterminado de MIG-29³⁷.

En opinión de Washington, la intensificación de las ventas de armamento por parte de Rusia en Oriente Medio se debe, además de los ingresos que le proporcionan, a su deseo de recuperar parte de la influencia perdida en la región.

En Asia, los rusos han encontrado un mercado de grandes dimensiones para sus ventas de armamento. La colaboración con China en el desarrollo y construcción de aviones de combate y misiles lleva ya varios años desarrollándose y preocupa a Taiwán y Japón. Con la India la colaboración en este sector es tradicional, desde los tiempos de la Unión Soviética. Recientemente, durante una visita del Presidente Putin a Indonesia (septiembre de 2007) se ha firmado un gran contrato para el suministro a ese país de submarinos SU-27 y aviones de

³⁶ Estos contratos incluyen la venta de 24 aviones Sukhoi, 53 helicópteros y 100.000 unidades del fusil de asalto AK-47. Durante una breve visita a Moscú del Presidente venezolano Hugo Chávez a finales de julio de 2006, éste declaró que se había llegado a un acuerdo sobre la adquisición de ese material bélico ruso y además que Rusia participará en la construcción del llamado “Gaseoducto del Sur” (que atravesará el continente Sudamericano) y Lukoil y Gazprom colaborarán en la explotación de petróleo y gas en la cuenca del Orinoco. En junio de 2007 Chávez efectuó su quinta visita a Rusia durante la cual se discutió la posibilidad de que Venezuela compre 9 submarinos diesel y sistemas de defensa antiaérea TOR-M1. Venezuela quiere desarrollar también su industria nuclear con colaboración rusa.

³⁷ Según determinadas noticias recogidas por la prensa rusa, esta última operación estaría concluida a nombre de Siria pero financiada por Irán, que sería el destinatario final de una parte de los aviones.



combate SU-30. El gobierno indonesio ha decidido incrementar la colaboración con Rusia en el sector de armamento ya que los rusos no ponen ninguna restricción a su utilización, a diferencia de EEUU, que durante varios años cortó el suministro de equipos y piezas de repuesto a Indonesia por las violaciones de los derechos humanos en ese país.

8. Iran. Lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva

Moscú mantiene que el proyecto de la central nuclear de Bushehr es un asunto bilateral ruso-iraní, que cumple con las obligaciones bajo el Tratado de No Proliferación (TNP) y con las recomendaciones del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y debe distinguirse claramente del resto del programa nuclear de Irán. El proyecto se ha retrasado tras la disputa bilateral sobre los pagos pendientes y no estará operativo antes de 2008. Las relaciones entre Moscú y Teherán se han visto deterioradas por el retraso en la puesta en marcha y entrega de combustible nuclear por la parte rusa.

Como posición de principio Rusia afirma que, en base al artículo 4 del TNP, Irán tiene derecho a desarrollar un programa de enriquecimiento de uranio con fines civiles supervisado por el OIEA. Moscú se opone al uso de la fuerza para resolver el problema de proliferación nuclear que plantea Irán pero ha presionado a ese país para que abandone esas actividades. Ha votado además a favor de la RSCNU 1747 que impone determinadas sanciones a Irán y le insta a renunciar a las actividades de enriquecimiento de uranio. A fin de contribuir a hallar una solución, Rusia ha propuesto constituir un centro internacional para el enriquecimiento de uranio en territorio ruso³⁸, bajo estricta supervisión del OIEA, para suministrar combustible a los países que deseen participar en el programa. Pero la respuesta iraní a esta propuesta ha sido equívoca.

Moscú considera que una de las causas de la situación actual es que Estados Unidos no ha querido entablar un diálogo directo con Irán (como ha hecho con Corea del Norte) y sigue sin establecer relaciones diplomáticas con aquél país, lo que le permitiría ejercer una cierta influencia en el proceso político interno. Con su política de confrontación, Washington ha reforzado la posición política del Presidente Ahmadinejad (según Moscú, los norteamericanos perdieron la oportunidad de entablar ese dialogo durante la etapa de presidencia de Jatami).

Los rusos creen que ningún tipo de sanciones, incluso un embargo total, podrá detener el programa nuclear iraní. Dado que las sanciones no servirán para frenar a los iraníes y la opción militar no sería una opción válida, Moscú se limita a propugnar un amplio diálogo entre Occidente (principalmente Washington) y Teherán para lograr un acercamiento sobre Oriente Medio, Irak y Afganistán. Cree que, sin un diálogo con Irán, será imposible solucionar esos temas y el de proliferación nuclear.

Las recientes declaraciones del Presidente francés Sarkozy y de su ministro de Asuntos Exteriores Bernard Kouchner, en las que insinuaban la posibilidad de acciones militares y la imposición de sanciones adicionales por los países europeos (al margen del Consejo de Seguridad) para obligar a Irán a cumplir sus compromisos con el OIEA, han sido muy mal acogidas en Rusia. Durante su reciente visita a Moscú (18 de septiembre de 2007), Kouchner ha rectificado sus anteriores declaraciones señalando que Francia no defiende la opción

³⁸ Se situaría en la ciudad de Angarsk y colaboraría en el proyecto el gobierno de Kazajstán país que es, junto con Rusia, uno de los principales productores mundiales de uranio.



militar, aunque ha dejado abierta la posibilidad de que Europa imponga sanciones adicionales a Irán.

Irán está llevando a cabo una intensa acción diplomática para intentar impedir la adopción de una nueva resolución por el CSNU que imponga sanciones adicionales. Trata de evitar que se logre un consenso entre los cinco miembros permanentes, separando a Rusia y China de los europeos, para retrasar o al menos diluir el contenido de una nueva resolución. En lo que a Moscú respecta, existe gran reticencia a la adopción de nuevas sanciones en tanto no concluya el proceso de colaboración entre Teherán y el OIEA.

9. Oriente Medio y el Proceso de Paz

Moscú ha mantenido en los últimos meses una intensa actividad en relación con el conflicto de Oriente Medio y el Presidente Putin ha visitado varios países de la zona, entre ellos Arabia Saudita y los Emiratos Árabes. El Presidente ruso se ha entrevistado en Moscú con un alto representante de Hamas, Jaled Misal, y con Mahmud Abbas. Putin ha argumentado que el aislamiento de Hamas no favorecerá el proceso de paz, pero ha manifestado su apoyo expreso al Presidente palestino como líder legítimo de su pueblo y respalda sus esfuerzos por restablecer la legalidad y la unidad palestina y su labor de impulso a las negociaciones con Israel.

Rusia, como miembro permanente del Consejo de Seguridad y del Cuarteto, apoya la “Hoja de Ruta” y se ha manifestado reiteradamente a favor de convocar una nueva conferencia internacional para dar nuevo impulso al proceso de paz y participará en la conferencia que se celebrará en Washington en noviembre, como miembro del Cuarteto. Pero teme que EEUU, como otras veces, defina unilateralmente los puntos fundamentales y las conclusiones y trate posteriormente de imponerlos a los demás participantes. Advierte que la conferencia podría ser un fracaso si no se llega con una propuesta para la solución definitiva del conflicto y que, si eso ocurre, se producirá un gran retroceso en el proceso de paz y un reforzamiento de las posiciones extremistas en Palestina y en toda la región.

Con respecto a Siria, aunque los rusos apoyan políticamente a Damasco esforzándose por aliviar la presión internacional y defendiendo la devolución de los Altos del Golán, también le exigen el cumplimiento de la Resolución 1559 sobre la retirada de sus tropas del Líbano. Moscú ha reanudado los suministros de armas a Siria tras la cancelación en 2005 de un 73% de la deuda, que ascendía a 13.400 millones de dólares y concluido acuerdos en el terreno energético, interesándose por la construcción de centrales nucleares en ese país. Por otra parte, Moscú está discutiendo con Damasco la concesión de facilidades portuarias que permitan reanudar la presencia permanente de la Armada rusa en el Mediterráneo.

Rusia defiende la integridad territorial y la soberanía del Líbano y la estricta aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad 1559 y 1701. Apoya la investigación del asesinato del antiguo Primer Ministro libanés Hariri. Propugna la necesidad de un diálogo entre todas las fuerzas políticas libanesas y mantiene contactos con todas ellas, incluido Hizbollah.

Aunque Moscú criticó duramente la intervención militar norteamericana en Irak y advirtió sobre sus consecuencias negativas, desea vivamente que se logre la estabilización del país. Rusia tiene intereses políticos, económicos y estratégicos importantes en Irak y teme las



repercusiones que podría tener en su propio territorio (Chechenia, Ingushetia, Dagestán) un fortalecimiento del terrorismo fundamentalista islámico triunfante en dicho país. Los rusos votaron a favor de la Resolución del Consejo de Seguridad 1546 y se han manifestado de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Baker-Hamilton de establecer un amplio diálogo con los países de la región, incluidos Irán y Siria. Moscú respalda la aplicación de las decisiones adoptadas en la Conferencia Internacional sobre Irak celebrada en Sharm-El-Sheikh en mayo de 2007 y la convocatoria de una nueva reunión de Ministros de Asuntos Exteriores en Estambul en noviembre de 2007.

No obstante, Rusia procedió a evacuar a la mayor parte de sus nacionales de Irak tras los secuestros y asesinatos sufridos³⁹, por lo que la contribución rusa a la estabilización y reconstrucción del país ha sido mínima. Lo más relevante ha sido la condonación de la mayor parte de la deuda bilateral que ascendía a 10.000 millones de dólares, aunque se especula sobre la posible vinculación por parte de Moscú con el otorgamiento de preferencias a las empresas rusas. Los rusos desean estar presentes se forma importante en el sector energético iraquí, destacando el sector eléctrico y los proyectos de la petrolera Lukoil (campo de West Kurna-2)⁴⁰.

10. El gas como arma estratégica

El poderío recobrado por Rusia no se basa ya en la fuerza militar, como ocurrió durante el período soviético, sino en los extraordinarios recursos energéticos (gas y petróleo) que la han situado en una posición de privilegio como suministradora, especialmente de Europa. Las reservas de gas se estiman en 47 billones de metros cúbicos -el 28% del total mundial- y las de petróleo en más de 100.000 millones de barriles. Rusia ya es el primer productor mundial de gas y segundo de petróleo.

Además, las redes de oleoductos y gaseoductos que conectan los yacimientos de hidrocarburos de Rusia y los de otros países de la antigua Unión Soviética (Kazajstán, Turkmenistán, Uzbekistán) con las terminales de carga en los Mares Negro y Báltico y con los mercados de consumo en Europa, proporcionan a Rusia casi un monopolio en el transporte de esos recursos. Los rusos compran el gas en los países de Asia Central a precios relativamente bajos -entre 50 y 100 dólares los 1.000 metros cúbicos- y lo revenden en el mercado europeo a más de 250 dólares, o lo dedican al consumo interno liberando los recursos equivalentes para la exportación.

En Moscú existe la convicción de que una utilización estratégica de sus recursos energéticos constituye la mejor vía para el retorno de Rusia al exclusivo club de las principales potencias mundiales⁴¹. Al mismo tiempo se está procediendo aceleradamente a la recuperación por el estado ruso de los activos energéticos anteriormente privatizados y la constitución de grandes monopolios en este y en otros sectores estratégicos (armamento, aluminio, industria aeroespacial, construcción naval, energía nuclear).

³⁹ En junio de 2006 cinco miembros de la embajada rusa en Bagdad fueron secuestrados y posteriormente asesinados.

⁴⁰ El presidente de Lukoil, Vaguit Alekperov, ha sido invitado a mantener conversaciones en Bagdad. Lukoil ha manifestado su disposición a reanudar un contrato que firmó en su día con el régimen de Saddam Hussein y ceder a la norteamericana ConocoPhillips (que es su socio estratégico y accionista) la mitad de su participación en ese proyecto.

⁴¹ Véase el artículo de *The Economist* titulado "A Bear at the throat", en el número del 14 de abril de 2007.



Hoy día, la UE importa de Rusia casi el 40% del gas y el 30% del petróleo que consume. La dependencia es mutua porque más del 50% de las exportaciones rusas de productos energéticos van a 15 países europeos y son la principal fuente de ingresos del país y del estado ruso. Y la relación de dependencia mutua va a seguir aumentando.

Esta creciente dependencia energética de Rusia preocupa en Europa y también en Estados Unidos, entre otras cosas porque Moscú no ha dudado en los últimos años en utilizar su poder como suministrador energético para conseguir objetivos políticos y económicos concretos. Por citar los mas recientes, en enero de 2006 una disputa entre Rusia y Ucrania en la renovación de los contratos de venta de gas provocó un corte temporal del suministro que afectó a varios países europeos y de nuevo la situación se reprodujo a comienzos de 2007 con los suministros de petróleo a consecuencia de una disputa similar entre Rusia y Bielorrusia. En el otoño de 2006 Rusia cortó los suministros energéticos a Georgia por un enfrentamiento de carácter político -la detención de varios funcionarios rusos en Tiflis acusados de espionaje- y duplicó el precio del gas que suministra a ese país (230 dólares por 1.000 metros cúbicos desde el 1 de enero de 2007).

Recientemente Rusia ha interrumpido temporalmente los envíos de productos petrolíferos refinados a través de Estonia⁴² por un conflicto provocado por el traslado del monumento a los soldados soviéticos muertos durante la II Guerra Mundial⁴³. Lo mismo ha hecho con los suministros de crudo a Lituania como retorsión por la venta de una refinería a un comprador polaco en lugar de a la petrolera rusa Rosneft⁴⁴.

Los rusos han sabido aprovechar los intereses y egoísmos nacionales de los estados miembros de la UE y la ausencia de una política energética común para ir estableciendo acuerdos bilaterales de suministro de gas a largo plazo. Moscú ha promovido algunos proyectos que han servido para enfrentar a los europeos entre sí. El ejemplo mas reciente es el gasoducto "Nord Stream"⁴⁵ que, a través del Mar Báltico, suministrará gas directamente a Alemania y a otros países europeos, lo que dará a Rusia acceso directo a los mercados de Alemania, Austria o Países Bajos sin depender del tránsito por Bielorrusia, Ucrania, los Países Bálticos o Polonia. Recientemente, el gobierno de Estonia ha denegado los permisos a la compañía "Nord Stream" para realizar estudios geofísicos en su zona económica exclusiva, con vistas a un eventual trazado alternativo del gasoducto submarino y el gobierno sueco ha expresado su preocupación por las consecuencias medioambientales negativas por el tendido del referido gasoducto en el Mar del Norte.

Rusia quiere por otra parte construir un ramal para extender hasta Hungría el gasoducto "Blue Stream" (que atraviesa el Mar Negro hasta Turquía), lo que podría redundar en

⁴² Los puertos estonios de Tallin y Muuga son lugar de tránsito de un 25% de las exportaciones rusas de productos petrolíferos refinados y son con mucho la principal vía de salida para los mismos. Tal vez por eso, los envíos se habían reanudado en el momento de redactar este trabajo, aunque con un volumen inferior al existente antes de la crisis.

⁴³ Además, el gobierno estonio acusa al ruso de haber realizado ataques informáticos masivos contra instituciones públicas, bancos, prensa y telecomunicaciones de ese país.

⁴⁴ El Gobierno lituano ha preferido vender su participación accionarial en la única refinería del país perteneciente a la empresa Mazieku Nafta a una empresa polaca, PKN Orlen (que ya había adquirido el 53,7% de las acciones a la desaparecida petrolera rusa YUKOS) antes que cederlas a la compañía estatal rusa ROSNEFT. Como represalia y para obligar a Lituania a deshacer la operación, Rusia cerró en julio de 2006 el único oleoducto que suministra crudo ruso a la refinería alegando la necesidad de realizar reparaciones para evitar fugas. El oleoducto no ha vuelto a ponerse en servicio desde entonces.

⁴⁵ Gazprom posee la mayoría en la sociedad que construirá y explotará "Nord Stream" y las alemanas E.On y BASF tienen participaciones minoritarias.



perjuicio del proyecto “Nabucco” de construcción de un gaseoducto desde Turquía hasta Austria. Este proyecto, promovido por la Unión Europea como alternativa a la dependencia de Rusia y vía de conexión con el gas procedente del Caspio y de Oriente Medio, ha chocado hasta ahora con todo tipo de dificultades e incluso con la oposición de EEUU porque permitiría a Irán exportar gas a Europa⁴⁶.

En marzo de 2007 se firmó en Atenas un acuerdo entre Rusia, Bulgaria y Grecia para construir un oleoducto entre Burgas (Mar Negro) y Alexandrópolis (Mar Adriático), que desviaría parte del tráfico de petroleros de los Estrechos Turcos.

Además, los rusos han obligado a varias compañías europeas a revisar completamente los acuerdos denominados “Production Sharing Agreements” firmados en los años 90, que han tenido que ceder a precios poco ventajosos la mayoría de sus activos a Gazprom. Los casos más recientes han sido los protagonizados por Royal Dutch Shell en el proyecto Sakhalin II y BP en el proyecto gasístico de Kovitka.

Rusia se niega a ratificar la Carta Europea de la Energía y su Protocolo de Tránsito, que establecen unas reglas de competencia y de apertura recíproca a las inversiones “upstream” (yacimientos) y “downstream” (distribución, refinación, producción de energía eléctrica). Los rusos prefieren operar mediante acuerdos bilaterales país a país y entre empresas sin quedar obligados por un acuerdo europeo de carácter general. Gazprom ha sabido entenderse bien con algunos de los principales “campeones nacionales” energéticos europeos como Gaz de France, E.ON Ruhrgas y ENI, con los que ha vinculado sus intereses y logrado a través de ellos acceso a redes de distribución y a la construcción de depósitos de gas en Europa occidental. Por otra parte, Gazprom detenta el monopolio del transporte y de la exportación del gas en Rusia y se niega a dar entrada en este negocio a los operadores europeos.

El Vicepresidente de Gazprom, Dimitry Medvedev, declaró el pasado mes de abril que su compañía aspira a llegar a ser la más grande del mundo en los próximos 7 a 10 años, con un valor de mercado de 1 billón de dólares, sobrepasando a Exxon Mobil⁴⁷. A finales de julio de 2007, el Consejo de Administración de la compañía eléctrica rusa UES, tuvo que aceptar un intercambio con Gazprom, que permitirá a ésta compañía hacerse con los activos de la estatal Hydro-OGK, filial de la primera, que es la principal productora de energía hidroeléctrica de Europa. De esta forma se ponen freno a los procesos de privatización y a la entrada de capital extranjero en el sector energético ruso. Gazprom continúa imparable en su afán de controlar una mayor parte del sector de la energía en Rusia.

Por otra parte, el Kremlin trata de promover un proyecto que, aunque su realización práctica es improbable a corto plazo, ha aumentado la alarma en Occidente: la constitución de una Organización de Países Productores de Gas siguiendo el modelo de la OPEP⁴⁸.

⁴⁶ El coste de “Nabucco” se estima en 5.000 millones de euros. Los accionistas de la sociedad son OMV de Austria, Botas de Turquía, Bulgargaz de Bulgaria y Transgaz de Rumania.

⁴⁷ En 2004 Gazprom poseía unas reservas de gas de 184.500 millones de barriles de petróleo equivalentes (20.700 billones de metros cúbicos) frente a 22.100 millones poseídos por Exxon Mobil. El valor estimado de esas reservas ascendía a 182.500 millones de dólares. A ello se añaden sus reservas de petróleo (291 millones de toneladas) y las de su filial Gazpromneft (33.000 millones de metros cúbicos de gas y 776 millones de toneladas de petróleo).

⁴⁸ En la reunión de los miembros del Foro de Países Exportadores de Gas (GEFC) celebrado en Doha el 9.04.2007, se acordó la constitución de un grupo de trabajo para investigar los mecanismos de formación de precios del gas, requisito indispensable -junto con el desarrollo de un mercado global “spot” de gas licuado- para poder establecer un futuro marco de coordinación entre los países exportadores. La próxima reunión del GEFC se celebrará en 2008 en Moscú. Rusia, que no pertenece a la OPEP y carece actualmente de facilidades para



A todo esto se han sumado las dudas sobre la posibilidad rusa de mantener la capacidad de suministro para hacer frente a la creciente demanda de gas en Europa y en la propia Rusia. Los rusos han venido retrasando el desarrollo de nuevos yacimientos como los de la península de Yamal y de Shtokman en el Mar de Barents⁴⁹. Gazprom ha venido renovando recientemente sus contratos de suministro a largo plazo con Alemania, Italia, Austria o Hungría pero algunos expertos temen la excesiva dependencia de una compañía que no ha hecho suficientes inversiones en el desarrollo de nuevos yacimientos de gas⁵⁰. En ese contexto cobran especial significación los recursos energéticos de Asia Central.

En la situación descrita, no es de extrañar que en los últimos meses se hayan venido haciendo advertencias sobre la conveniencia de que Europa frene su creciente dependencia energética de Rusia y encuentre fuentes alternativas de suministro de gas. Washington se ha mostrado especialmente activo a este respecto. En 2004 entró en servicio el oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan, que transporta petróleo desde el Mar Caspio (procedente de Azerbaiyán principalmente, y en su día también de Kazajstán) hasta el Mediterráneo, evitando las terminales rusas en el Mar Negro. Con el fin de enlazar los yacimiento de gas de Asia Central con Europa, evitando la dependencia de la red de gaseoductos rusa, se ha diseñado un proyecto para la construcción de un gaseoducto “Transcaspio”, que, atravesando el Mar Caspio, llevaría gas desde Kazajstán, Turkmenistán y Azerbaiyán a Europa vía Turquía⁵¹.

Pero Rusia se ha apresurado a tomar medidas para neutralizar este proyecto. El 12 de mayo de 2007 los Presidentes de Rusia, de Kazajstán y de Turkmenistán firmaron un acuerdo de principio para la construcción de un nuevo gaseoducto que unirá Turkmenistán con la red de gaseoductos rusa, pasando por la costa del Mar Caspio y atravesando Kazajstán. El gaseoducto comenzará a construirse en 2008 y entrará en servicio en 2012. Además, los Presidentes acordaron incrementar la capacidad del gaseoducto existente (“Central Asia Gas Pipeline”) hasta 90.000 millones de metros cúbicos anuales. Putin concluyó también un acuerdo bilateral con el Presidente kazajo Nazarbayev para ampliar el oleoducto que transporta crudo desde los yacimientos de Tengiz hasta el puerto ruso de Novorossiisk, lo que sin duda repercutirá negativamente en el enlace Kazajstán-Azerbaiyán para envíos a través del oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan.

Bien es verdad que desde mayo no se ha avanzado prácticamente nada en la concreción de estos proyectos, principalmente por la reticencia del nuevo gobierno de Turkmenistán que está intentando diversificar en todo lo posible sus relaciones energéticas con el exterior. De hecho, la compañía privada rusa Lukoil, junto con la norteamericana Chevron, son las dos únicas que hasta ahora han conseguido obtener concesiones para la exploración y desarrollo de yacimientos de gas “offshore” en el Caspio y la china CNPC para el desarrollo de un yacimiento “onshore”⁵². El presidente turkmeno Berdymammedov, en recientes encuentros

licuar gas, ha firmado acuerdos de colaboración en materia de gas con empresas de otros países (acuerdos de Gazprom con la argelina Sonatrach, la anglo-holandesa Royal Dutch Shell y la noruega Statoil).

⁴⁹ La Agencia Internacional de la Energía estima que el “supply gap” de Gazprom asciende a unos 1.000/2.000 millones de metros cúbicos/año.

⁵⁰ Según el Instituto de Política Energética de Moscú, en el periodo 2003-2007, Gazprom invirtió 32.100 millones de dólares en activos “downstream” y solo 18.400 millones de dólares en inversiones “upstream”. Los especialistas consideran peligrosa esta política ya que podría, junto con el aumento del consumo interno, llevar a que Gazprom no pudiera cumplir sus compromisos de suministro a sus clientes europeos a partir de 2011.

⁵¹ El gaseoducto iría desde Kazajstán hasta Bakú y desde allí hasta la ciudad turca de Erzurum, en el Mar Negro, para enlazar con un nuevo ramal hasta Viena dentro del proyecto “Nabucco”.

⁵² CNPC firmó en septiembre un contrato para el desarrollo del yacimiento de Bgtyarlyk y ha comenzado ya la construcción de un gaseoducto que exportará a partir de 2009 30.000 millones de metros cúbicos de gas a China.



con representantes europeos, ha asegurado que el proyecto de gasoducto “Transcaspio” que exportaría gas a través del Mar Caspio vía Azerbaiyán y Turquía no está en absoluto abandonado.

Washington teme que Moscú trate de utilizar su posición dominante como suministrador para dividir a los países europeos y para debilitar a la Alianza Atlántica. Tanto públicamente (recientemente lo han hecho en París el Secretario de Energía Samuel Bodman y en Moscú la Secretaria de Estado Condoleezza Rice) como en los contactos bilaterales los norteamericanos no dejan de advertir a sus aliados europeos sobre el peligro de depender del “monopolio” ruso y han hecho grandes esfuerzos por promover la construcción de infraestructuras alternativas de transporte de gas procedente de Asia Central hacia Europa.

La UE también ha comenzado a tomar medidas para responder a la creciente presencia rusa en el sector energético europeo. En septiembre de 2007 la Comisión Europea aprobó un paquete de propuestas legislativas tendentes a constituir un mercado interior de la energía. Según las propuestas, las empresas deberán separar totalmente sus actividades de generación y producción de las de distribución, tanto en lo referente al gas como a la energía eléctrica. Las nuevas normas se aplicarán también a las empresas no comunitarias que deseen adquirir una participación sustancial o el control de una red de distribución de energía en la UE, ya que deberán cumplir de forma demostrable e inequívoca con los mismos requisitos de separación (“unbundling”) que se imponen a las empresas comunitarias. Además, las empresas de terceros países no podrán adquirir el control de un sistema de transmisión o un operador comunitario si no está contemplado en un acuerdo concluido entre la Comunidad Europea y el país de origen del operador, necesario para garantizar la reciprocidad de acceso al país en cuestión.

Las nuevas directivas comunitarias, de aprobarse, tendrían en el punto de mira a Gazprom porque por un lado tratan de impedir que el gigante ruso extienda su monopolio verticalmente integrado al mercado comunitario y por otro se intenta conseguir que Rusia abra su mercado a las inversiones europeas, pero no sobre una base de reciprocidad bilateral (como han hecho la alemana E.ON o la italiana ENI) sino multilateral negociada con la Comunidad en su conjunto.

11. Relaciones comerciales y OMC

El comercio entre EEUU y Rusia ha crecido considerablemente en los últimos años. En 2005 los norteamericanos exportaron a Rusia bienes por valor de 3.000 millones de dólares (con un incremento del 33% sobre 2004) y en 2006 por valor de 4.700 millones de dólares (+ 57%). En cuanto a las importaciones de Rusia, en 2005 ascendieron a 15.300 millones de dólares (+28,5% sobre 2004) y en 2006 a 19.783 millones (+27%). EEUU exporta principalmente maquinaria, vehículos automóviles, carne (principalmente de pollo), aeronaves, equipos eléctricos y productos informáticos y de óptica. Las importaciones de Rusia se centran en fuel oil, productos siderúrgicos, aluminio y piedras preciosas.

Según datos del Departamento de Comercio de EEUU, el volumen total acumulado de las inversiones norteamericanas en Rusia asciende a más de 11.000 millones de dólares, lo que les sitúa en el sexto lugar entre los inversores extranjeros. Aunque el sector energético es el de mayor importancia, otros sectores como la industria de transformación de la madera, papel, fabricación de motores y producción de aceites vegetales están creciendo rápidamente. Pero el



gobierno ruso ha enviado a la Duma un proyecto de ley que limitará la entrada de capital extranjero en sectores considerados “estratégicos” como son la energía (incluyendo la nuclear), las industrias de defensa y el sector aeroespacial.

Desde 1993, Rusia mantiene negociaciones para su ingreso en la OMC. Dicho ingreso facilitaría el acceso de los productos rusos a otros mercados y al sistema multilateral de solución de disputas, aceleraría la adaptación de la legislación rusa a las reglas de la OMC, estimularía la inversión extranjera en Rusia y la plena integración de este país en la economía mundial.

En noviembre de 2006 EE. UU. y Rusia firmaron un acuerdo bilateral de acceso a los mercados que constituye un paso importante en la incorporación de Rusia a la OMC. El acuerdo elimina los obstáculos a las exportaciones de carne (vacuno, pollo y cerdo) y de productos de biotecnología; reduce los aranceles a las exportaciones de una serie de productos agrícolas (carne, frutas, soja, frutos secos) e industriales (aeronaves civiles y sus componentes, equipos médicos y científicos, equipos de construcción y de generación eléctrica, tecnologías de la información y productos químicos), abre el mercado ruso de servicios (seguros, banca, construcción, audiovisual, ingeniería, telecomunicaciones, etc.) y refuerza el sistema de protección de la propiedad intelectual e industrial en Rusia. A pesar de este acuerdo quedan obstáculos importantes ya que el Congreso debe aprobar la derogación de la Enmienda Jackson-Vanik para Rusia⁵³ y autorizar la concesión de “Relaciones Comerciales Normales Permanentes” (PNTR) con ese país.

Las negociaciones para la adhesión de Rusia a la OMC continúan actualmente en el “Working Party” para establecer el Protocolo de Adhesión que describirá en detalle las medidas a adoptar por Rusia para adaptar su legislación a las normas de la OMC. Quedan por resolver algunos problemas bilaterales con la UE (tasas a las exportaciones de madera y tasas discriminatorias en el transporte ferroviario) y con algunos países, entre los que destaca Georgia.

Las autoridades económicas rusas insisten en que desean concluir las negociaciones para ingreso en la OMC en los próximos meses pero algunos sectores proteccionistas -agricultura, industria ligera y textil, telecomunicaciones y banca- pretenden frenarlas. En la Cumbre Rusia-UE celebrada en Samara el 18 de mayo de 2007 el Presidente Putin puso en duda el valor añadido para la economía rusa de la adhesión a la OMC y es sumamente improbable que Rusia ingrese en la Organización antes de que finalice el mandato del actual Presidente. En el reciente cambio de Gobierno en Rusia (septiembre de 2007), ha sido cesado el principal defensor de la entrada en la OMC, el ministro de Desarrollo Económico y Comercio German Gref.

⁵³ Desde 1994 el Congreso ha venido concediendo anualmente “waivers” a la aplicación de esta ley, claramente obsoleta porque fue incorporada a la Trade Act de 1974. Su objetivo era impedir la concesión de la cláusula de la nación más favorecida (“normal trade relations”) a los países comunistas, principalmente la Unión Soviética, si el Presidente determinaba que restringían los derechos de emigración (en concreto, de la población de origen judío, a la que un decreto de Brezhnev de 1972 restringió la libertad de emigración a Israel para detener la fuga de cerebros).



12. Cooperación en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo

A pesar de las muchas discrepancias existentes en multitud de temas, la cooperación entre EEUU y Rusia en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado en general es intensa y fructífera.

Destaca la labor del “US-Russia Counterterrorism Working Group”, que sirve de foro para la actuación en ese campo y en ese marco se produce un intercambio regular de información entre el Servicio de Inteligencia Exterior (SVB) y el Servicio Federal de Seguridad rusos (FSB) y el Federal Bureau of Investigation (FBI) y el Departamento del Tesoro norteamericanos, especialmente sobre flujos financieros que puedan ser utilizados con fines terroristas. En diciembre de 2004 el Director del FBI Mueller y el del FSB Patruchev firmaron un amplio memorando de cooperación por el que sus respectivos servicios se comprometían a intercambiar prontamente información en materia de terrorismo. Ambos servicios intercambian también información sobre proliferación de armas de destrucción masiva. El FSB colabora con la Agencia norteamericana de Seguridad en el Transporte para incrementar la seguridad en los aeropuertos contra acciones terroristas.

Por otra parte, Rusia colabora con EEUU en foros multilaterales como el Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas (CTC), la OSCE y el Consejo OTAN-Rusia y lidera esfuerzos regionales en el marco de la Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) y la Organización de Cooperación de Shanghai.

Rusia es miembro del Financial Action Task Force (FATF) para la acción contra el lavado de dinero y ha aprobado una legislación amplia en la materia. También colabora con EEUU en la lucha contra el tráfico de personas y el narcotráfico, especialmente el proveniente de Afganistán a través de los países de Asia Central. La Drug Enforcement Administration (DEA) y el Servicio Federal ruso de Control de Drogas (FSKN) firmaron en noviembre de 2005 un Memorando de Mutuo Entendimiento para combatir el tráfico de drogas y de productos precursores.

EEUU y Rusia han firmado un Tratado de Asistencia Mutua Legal (MLAT), que permite la colaboración entre agencias para la obtención de pruebas en causas penales.

En materia nuclear, hay una extensa colaboración entre el Ministerio de Defensa ruso y el Departamento de Energía norteamericano, a través de la National Nuclear Security Administration (NNSA). La NNSA ha colaborado en la protección de los centros nucleares rusos contra robos o ataques terroristas. Recientemente, el Presidente de la Agencia Federal Rusa de Energía Atómica (ROSATOM), Nikolai Sparsski, declaró que está muy avanzada la negociación de un nuevo acuerdo entre Rusia y EEUU sobre el uso pacífico de la energía nuclear. Entre las áreas de colaboración se encuentra la creación en Angarsk de un centro internacional para el enriquecimiento de uranio, bajo la supervisión del OIEA.

Se ha renovado hasta 2013 el Programa “Cooperative Threat Reduction”, para facilitar el desmantelamiento de armas de destrucción masiva en la antigua Unión Soviética. En la Cumbre del G-8 celebrada en San Petersburgo en 2006, los Presidentes Bush y Putin anunciaron el lanzamiento de una Iniciativa Global para combatir el Terrorismo Nuclear, con el fin de impedir que material nuclear caiga en manos de grupos terroristas.



Conclusiones

En 2007 se cumple el 200 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre Rusia y Estados Unidos. Hace dos siglos que el primer embajador norteamericano, John Quincy Adams (que llegó a ser luego Presidente de los EEUU, al igual que otro embajador en Rusia, James Buchanan), presentó sus credenciales en San Petersburgo al Zar Alejandro I⁵⁴. Coincidiendo con ese aniversario, muchos lamentan que se vuelva a utilizar retórica de Guerra Fría o que, al menos, las dos antiguas superpotencias hayan entrado en una “paz fría”. Cuando se vuelve a hablar de la necesidad de “contener a Rusia”, se recuerda que George Kennan -el autor del famoso “largo telegrama que dio paso a la doctrina del “containment” a finales de los años 40- también llegó a ser embajador en Moscú⁵⁵.

La imagen de Rusia en Occidente ha venido sufriendo en los últimos meses un gran deterioro, como consecuencia de una serie de hechos sin duda negativos: Los asesinatos de los periodistas Paul Klebnikov y Ana Politkovskaya y del ex agente de la KGB Litvinenko, las medidas de retorsión contra pequeños países vecinos como Estonia o Georgia, las expropiaciones mas o menos encubiertas de las concesiones otorgadas a compañías petrolíferas occidentales (ejemplos recientes de los proyectos Sajalín II y Kovitka), las interrupciones de los suministros de gas y petróleo a los clientes europeos producidas por las disputas comerciales con países vecinos, los intentos de monopolizar las infraestructuras de transporte de gas hacia Europa o las duras represiones de las fuerzas de seguridad de pacíficas manifestaciones de grupos de oposición, a los que se califica de “extremistas”.

En un reciente artículo editorial, el Washington Post denunciaba que “*Rusia, bajo Putin, se ha convertido en un país que ignora el Estado de Derecho no solo en el interior sino, cada vez más, también en el exterior: con sus ciber ataques y su sabotaje económico a sus vecinos, desde Estonia a Georgia, su confiscación de los activos de empresas extranjeras y su negativa a cumplir los tratados internacionales*”. Otros medios anglosajones, como el Wall Street Journal, la revista Newsweek o el Financial Times (“*Facing up to a reckless Russia*”) han hecho en los últimos meses comentarios parecidos.

El propio Presidente Bush, cuyas relaciones personales con el Presidente Putin han sido hasta ahora excelentes, parecía lamentar esta negativa evolución en unas declaraciones a las Agencia Reuters el pasado 22 de mayo: “*Nuestro mensaje a Putin es que los intereses de Rusia están en Occidente y que tenemos que trabajar y colaborar juntos*”. Bush reconocía que la relación con Rusia era muy “compleja”.

Como ha señalado el profesor Robert Legvold, de la Universidad de Columbia, el problema es que nadie esperaba que Rusia “retrocediera”. Por el contrario, se pensaba que ese país, aunque lenta y tortuosamente, seguiría avanzando en su proceso democrático y no cedería de nuevo a la tentación autoritaria. En suma, Rusia tenía que elegir a Occidente, emular sus instituciones democráticas, adoptar su sistema económico y unirse a él en una

⁵⁴ Aunque las relaciones diplomáticas entre Rusia y EEUU no se formalizaron hasta 1807, ambos países tuvieron contactos desde bastantes años antes. En 1776 la emperatriz Catalina la Grande rechazó la petición del Rey de Inglaterra Jorge III de ayuda militar para luchar contra las colonias americanas rebeldes. Las relaciones comerciales se iniciaron en 1783, con la llegada del primer buque mercante norteamericano a puerto ruso. Benjamín Franklin mantuvo correspondencia con científicos rusos sobre sus teorías sobre magnetismo y electricidad. Más tarde, EEUU fue el primer país en reconocer al gobierno provisional revolucionario en 1917, aunque no tuvo embajador en Rusia entre 1918 y 1933. Franklin Roosevelt inició la política de reuniones cumbre al entrevistarse con Stalin en Teherán y Yalta.

⁵⁵ Aunque solo durante un año (1952) ya que pronto tuvo que ser retirado por haber desagradado a Stalin.



agenda común de política exterior. Todo ello, a pesar de que era imposible incorporar a Rusia a las principales instituciones occidentales como la Unión Europea o la OTAN⁵⁶.

Pero la realidad es que el Presidente Putin, al seguir una política que en Occidente se percibe como una vuelta al pasado, responde en gran parte al sentir de sus conciudadanos. Una reciente encuesta efectuada por el Levada Center revelaba que una gran mayoría de ciudadanos rusos (un 71%) no se consideraban europeos⁵⁷. Con esa respuesta estaban inconscientemente revelando su amargura y resentimiento por lo que muchos en Rusia consideran “humillación” infligida por Occidente aprovechando el período de caos y dificultades de la transición en los años 90 y la falta de consideración de los occidentales hacia los intereses estratégicos de Rusia. Hay además una gran desmovilización política entre las clases medias⁵⁸ como consecuencia de la concentración del poder en el Kremlin, la bonanza económica y la percepción de que el voto sirve de poco en unas elecciones en las que todo se decide desde arriba.

Es evidente que ni en Washington ni en Moscú se desea recrear la Guerra Fría y que no existe una confrontación ideológica como antaño. El propio Putin ha asegurado que no hay enemistad entre Rusia y Estados Unidos como ocurrió durante la Guerra Fría, y lo mismo ha manifestado el Presidente Bush. Pero es necesario un esfuerzo por ambas partes para que las tensiones no sigan creciendo hasta hacerse insoportables.

Hay que recordar que en diciembre de 2007 podrían coincidir la entrada en vigor de la moratoria rusa sobre el Tratado FACE, la declaración unilateral de independencia de Kosovo y la finalización de las negociaciones bilaterales de EEUU con Polonia y la República Checa sobre la instalación de las defensas contra misiles. La escalada de declaraciones de una y otra parte, aunque muchos vean en ellas solo “pirotecnia” para consumo interno (especialmente en periodos electorales) y movimientos de carácter táctico pueden llegar a causar un daño profundo en la relación, por lo que sería conveniente una mayor moderación por parte de ambos. No tiene sentido volver a una política que recuerda la doctrina del “containment”, cuando al mismo tiempo se asegura que no se desea volver a la Guerra Fría⁵⁹.

Sin duda Washington desea incrementar la colaboración con Rusia en muchas cuestiones vitales de la agenda internacional, como la lucha contra el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la estabilidad regional. Pero, por otra parte, los norteamericanos no parecen dispuestos a ceder en cuestiones que tienen una sensibilidad extrema para Rusia, como sería el reconocimiento de una declaración de independencia unilateral de Kosovo, una nueva ampliación de la OTAN (posiblemente a Ucrania y Georgia), las presiones sobre países de Asia Central para que se unan a proyectos energéticos que sirvan como alternativa a las redes de oleoductos y gaseoductos rusas o la instalación de elementos de su sistema de defensa contra misiles en Europa Central.

Gordon M. Hahn, profesor del Instituto de Monterrey para Estudios Internacionales, señalaba en un reciente artículo que “*el coste de la expansión de la OTAN ha sido que se ha*

⁵⁶ “US-Russian Relations: An American Perspective”, *Russia in Global Affairs*, 13 de octubre de 2006.

⁵⁷ Y sin embargo, otra encuesta reciente revelaba que un 60% de los encuestados preferían que Rusia se aproximara a Occidente

⁵⁸ Una reciente encuesta del Instituto de Sociología de la Academia de Ciencias de Rusia revelaba que un 49% de jóvenes encuestados no manifestaban interés alguno por la política, frente a un 33% en 1997.

⁵⁹ El Deputy Assistant Secretary for European and Eurasian affairs, David Kramer, en un reciente discurso pronunciado ante el Baltimore Council on Foreign Relations, afirmaba que: “*Una frase que describiría bien nuestra política con respecto a Rusia sería: cooperar siempre que podamos, empujar de vuelta cuando sea preciso*”.



perdido a Rusia como un poderoso aliado de Occidente, comprometido con la democracia y la ha llevado a acercarse a China e Irán. Si este ha sido el coste de la ampliación de la OTAN, ¿cuáles han sido sus ventajas?”⁶⁰. Hahn se respondía a sí mismo señalando que las ventajas obtenidas han sido muy pequeñas, apenas unas pocas tropas enviadas por los nuevos aliados a Afganistán e Irak y poco más.

Por parte rusa se quiere demostrar que su poder ha renacido tras el período de debilidad sufrido en la última década del siglo XX y que ya no se le puede dictar lo que debe hacer o consentir. Tal vez sea este uno de los legados más importantes que Putin quiera dejar de sus ocho años de presidencia. Pero a Moscú le falta la sensibilidad suficiente para reconocer que en esos años muchos países que formaron parte de su área de influencia ahora son independientes y soberanos y tienen pleno derecho a elegir las vías que consideren más convenientes para su desarrollo económico y su seguridad. Puede pensarse, por ejemplo, que el lanzamiento del proyecto de construcción del gasoducto “Nord Stream”, que de hecho es esencialmente un proyecto ruso-alemán, haya empujado a Polonia a negociar con EEUU la instalación del sistema de defensa contra misiles en su territorio.

También es preciso que muchos de esos países que durante años estuvieron en la órbita soviética tengan en cuenta las sensibilidades rusas y actúen con prudencia, evitando iniciativas que puedan producir enfrentamientos innecesarios con su gran vecino. Como ha dicho Anatol Lieven, “*La historia no termina cuando los países se integran en la Unión Europea o en la OTAN*”⁶¹.

Rusia está ahí y sigue siendo un actor fundamental en el contexto europeo e internacional. Ya hemos visto que hoy día Europa no puede subsistir sin los suministros energéticos rusos, aunque sea muy conveniente y necesario que se avance rápidamente en la diversificación de suministros para evitar esa creciente dependencia.

Hay que reconocer además que, tras solo 16 años desde la caída del comunismo, Rusia se encuentra en una situación de prosperidad sin precedentes y, con todas las limitaciones políticas y burocráticas conocidas, los ciudadanos rusos gozan hoy de más libertad para viajar, para crear empresas e incluso para informarse de la que jamás tuvieron a lo largo de su historia. Occidente debe identificar las carencias y abusos y denunciarlas pero debe intentar sobre todo extender gradualmente a Rusia las reglas e instituciones que garantizan plenamente la prosperidad y las libertades existentes en nuestros países. Debe ser firme pero también, en ese sentido, a medio plazo, será fundamental la incorporación de Rusia a la OCDE y a la OMC y la conclusión de un nuevo acuerdo con la Unión Europea que establezca una zona de librecambio ampliada, con la aplicación de las cuatro libertades, de movimientos de bienes, servicios, capitales y personas.

⁶⁰ Hahn, Gordon M.: “The West lost Russia”, *The Moscow Times*, 29 de agosto de 2007.

⁶¹ “Defusing EU-Russia tensions”, *International Herald Tribune*, 24 de mayo de 2007.

