

POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE RUSIA: IDA Y VUELTA A LA ESCENA MUNDIAL

JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE

Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

MAYTE CARRASCO

Periodista y colaboradora del IECAH

RESUMEN.

Los autores analizan la política exterior, de seguridad y defensa de la nueva Rusia, de regreso a la escena internacional. El artículo se remonta a la llegada de Putin al poder para explicar la lenta degradación de las relaciones entre Rusia y EEUU y Rusia y la Unión Europea. Explica cómo debe interpretarse el rearme militar ruso y su visión cada vez más hostil de la OTAN, analizando sus fortalezas y debilidades, su utilización del gas y el petróleo como arma estratégica. En las conclusiones, se apuntan algunas vías de desarrollo de la política exterior, de seguridad y defensa de Rusia en los tiempos a venir.

PALABRAS CLAVE: Rusia, Política Exterior y Seguridad Rusia, Relaciones bilaterales Rusia-EEUU. Relaciones bilateras Rusia-UE. Rearme militar. Gas y petróleo. Política Exterior Putin, OTAN-Rusia, Near Abroad.

ABSTRACT.

The authors analyze the Foreign, Security and Defence policy of the "New" Russia, which is back on the international scene. The article goes back to when President Vladimir Putin came to power to try and explain the slow degradation of bilateral relations between Russia and the US and Russia and the European Union. It also explains how we should interpret Russia's recent military rearmament and Russia's hostile vision of NATO, analyzing its weak and strong points and its use of oil and gas as strategic weapons. The conclusions hint at how Foreign, Security and Defence Russian policy could develop in the near future.

INTRODUCCIÓN

Cuando Vladimir Putin llegó al Kremlin en 1999, convertido en presidente de la mano del entonces popular Boris Yeltsin, la Federación Rusa era un país secundario en la escena internacional, con escasa influencia más allá de sus reducidas e inestables fronteras y con pocas perspectivas de volver a ser un actor relevante en el mundo globalizado en el que otros (con Estados Unidos (EE. UU.) a la cabeza) monopolizaban los papeles protagonistas. Tras más de ochenta años de comunismo, la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la desaparición del Pacto de Varsovia y la hecatombe económica de los años noventa, indicaban claramente un fin de etapa. En ese contexto, las nuevas autoridades rusas apenas podían ir más allá de aplicarse en frenar la caída hacia el abismo de una sociedad y una economía que no parecían tocar fondo, lo que llevaba a concentrar el esfuerzo en atender a la agenda doméstica.

Ocho años después, la Rusia de Putin ha cambiado radicalmente de rostro. Gracias en gran medida al petróleo y al gas¹, su economía crece a un ritmo anual del 6-7%, sus 141 millones de habitantes ven aumentar su poder adquisitivo en un 9% y su deuda externa ha sido totalmente saldada. En paralelo, se ha desarrollado un proceso acelerado de recuperación del orgullo nacional, impulsado por un discurso nacionalista con una notoria carga antioccidental, que ha calado entre una población y una clase dirigente que vuelve a soñar con la recuperación del estatus de superpotencia.

De puertas para adentro, el país sufre una preocupante deriva autoritaria en la que se favorece la consolidación de un sistema de partido único, se reduce la oposición a la mera irrelevancia, se incrementa el control de los medios de comunicación como en la era soviética y se asfixia crecientemente a la sociedad civil organizada. De puertas para afuera- y de la mano de un Putin que parece decidido a seguir reinando después de su ya inminente retirada presidencial-, la política exterior, de seguridad y defensa del Kremlin endurece día a día su perfil, con una agresividad que algunos interpretan como una vuelta a los tiempos de la Guerra Fría. No sólo el discurso dominante aumenta su tono de dureza, sino que, en el terreno de los hechos, es bien perceptible el progresivo rearme ruso y su intención de volver a recuperar un cierto control de sus tradicionales zonas de influencia (el “near abroad”), en tanto que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es vista, más que nunca, como un enemigo a las puertas de casa.

Una de las bases fundamentales de ese esfuerzo por recuperar el poder y la influencia perdidos durante estos últimos quince años, es la explotación de la inmensa (pero limitada a medio plazo) riqueza energética que atesora la Federación. Esa notable disponibilidad de hidrocarburos es utilizada por Putin para disponer de crecientes recursos financieros con los que poner en marcha significativos programas de rearme y modernización en sus fuerzas armadas, pero también para ganarse la confianza de sus ciudadanos. Esa misma “arma” es empleada igualmente para enviar mensajes más o menos velados de presión sobre la propia Unión Europea (UE), al tiempo que no duda en “castigar” a algunos de sus vecinos, con la intención de lograr su subordinación a los requerimientos de Moscú. Una política que, entremezclada con detalles de autoritarismo clásico y con el acercamiento a

¹ Rusia posee las mayores reservas de gas natural en el mundo, atesora las séptimas reservas del planeta y es el actual segundo productor mundial de petróleo.

algunos socios escasamente fiables, acaba provocando desconfianza e incertidumbre sobre la orientación última de los planes diseñados y ejecutados por el grupo de poder que rodea a un Putin aureolado en el interior como un líder proverbial, popular e innegablemente fortalecido.

¿Hacia dónde va Rusia? ¿Cabe pensar que su actual retórica agresiva puede desembocar un conflicto mayor a medio plazo? ¿Qué hacen la UE y EE. UU. para tratar con la Rusia de 2008, en la que previsiblemente Dimitri Medvedev será el nuevo presidente? ¿Cómo se prefigura su política exterior, de seguridad y defensa, ahora que se siente nuevamente con capacidad para ser un protagonista principal de los asuntos mundiales? Son esas cuestiones las que animan las reflexiones que se recogen en las páginas que siguen, tratando de dar a conocer el camino recorrido hasta aquí y apuntando algunas vías de desarrollo futuro.

1. REPASO A UNOS AÑOS MOVIDOS: LA LLEGADA DE PUTIN AL PODER.

En agosto de 1999 Boris Yeltsin entregó a Vladimir Putin una herencia escasamente atractiva: un país en bancarrota tras la grave crisis financiera del año anterior, una sangrienta e interminable guerra en Chechenia y una política exterior desnortada, con una pobre influencia en la escena política internacional y basada en las viejas alianzas tradicionales rusas².

Los occidentalistas radicales de los años noventa (seguidores del modelo del “Fin de la Historia” propuesto por Francis Fukuyama) ya habían perdido su entusiasmo europeísta inicial, incluso antes de la llegada del ex agente del KGB al Kremlin. Sorpresas desagradables como el ataque de la OTAN a la antigua Yugoslavia en la primavera de 1999, o sentimientos de aguda desazón provocados por la ampliación de la Alianza Atlántica hasta sus propias fronteras³ tuvieron mucho que ver su cambio de perspectiva. Enfrascado en la reconstitución del Estado tras la debacle soviética, Yeltsin descuidó a sus vecinos (impulsados por dinámicas centrífugas que Moscú no pudo frenar en casi ningún caso), sin que la creación de la ineficaz Comunidad de Estados Independientes (CEI)⁴ pudiera evitar la pérdida de peso internacional de la naciente Federación Rusa y el fracaso en su intento de mantener una relación fluida con las antiguas repúblicas soviéticas y los hasta muy poco antes conocidos como “países satélites”⁵.

A diferencia de Yeltsin, Putin accedió a la presidencia rebelándose contra la idea de una Rusia convertida en una potencia de segundo nivel, más preocupada por evitar su definitiva desintegración que por ocupar un lugar entre los grandes. Entendiendo que a Rusia le corresponde, por historia y por capacidad propia, un papel protagonista a escala mundial, ya desde sus primeros días en el cargo dejó claro su propósito de aumentar la influencia rusa en los asuntos internacionales, y más específicamente en la región euroasiática⁶. Para lograrlo, partía de realidades

² Tal como quedaba demostrado por su comportamiento en los territorios secesionistas de Transnistria (Moldavia) y de Abjasia (Georgia), o por el apoyo a Slobodan Milosevic en Serbia, entre otros.

³ En ese mismo año Hungría, Polonia y la República Checa pasaron a ser miembros de pleno derecho de la OTAN.

⁴ Agrupa a once de las originarias quince repúblicas de la antigua URSS (Lituania, Letonia y Estonia ya son miembros de la UE, desde 2004, y Turkmenistán abandonó la CEI en 2005, aunque mantiene el estatus de país asociado).

⁵ Breault, Y.; Jolico, P.; Lévesque, J. (2002): *La Russie et son ex empire*. Presse Sciences Po.

⁶ Reboredo, Daniel (2007): *Rusia, ¿el problema de Europa?*

tan básicas como el hecho de que Rusia seguía siendo una considerable potencia nuclear (sólo por debajo de la de Estados Unidos) y uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (con su derecho de veto como privilegio máspreciado). A esto añadía, aprovechando una favorable coyuntura económica internacional, el factor derivado de una enorme riqueza en hidrocarburos que no ha dudado en convertir, en la práctica, en su más preciada “arma estratégica”.

Es este súbito, y hasta hoy imparable, enriquecimiento el que le ha permitido, por un lado, revertir el pesimismo estructural con el que los rusos contemplaban su devenir diario, de tal manera que la caída tocó finalmente fondo y se empezó a percibir una mejora en los niveles de bienestar de amplias capas de la población. Por otro, le aseguró medios suficientes para encarar un proceso de aumento sustancial y sostenido del presupuesto militar. Con esto no sólo pudo calmar los ánimos de unas fuerzas armadas que percibían con angustia el creciente cerco al que Rusia viene siendo sometida desde el exterior, sino que le permitió, como se hizo visible sobre todo desde 2006, recuperar una carrera armamentística que había sido orillada en la etapa precedente y reocupar espacios que había ido cediendo como resultado directo de su propia debilidad.

En el frente exterior, y no en menor medida, esa misma abundancia energética ha ofrecido a Putin la posibilidad de replantear con astucia y pragmatismo las relaciones de Rusia con el resto del mundo, tanto en lo que afecta a los países de la antigua esfera soviética de influencia inmediata como, en un plano superior, hacia Washington y Bruselas⁷. Así ha ido sacando a Rusia de su aislamiento, con una política centrada en lo que cabe considerar como una particular “tercera vía”, que le ha llevado a mejorar sus relaciones con Occidente, sin olvidar a China y la India, en tanto que coyunturalmente aceptó una posición secundaria que ha incluido, durante un cierto tiempo, un aparente entendimiento con Washington. Los signos de lo que algunos denominan “nuevo realismo ruso” se aprecian de manera más clara a partir de los trágicos atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S).

2. EE. UU. Y LA ALIANZA CONTRA EL TERRORISMO INTERNACIONAL, ¿AMIGOS PARA SIEMPRE?

Esa fecha marca el momento en el que Rusia dio un giro radical en su política exterior, de seguridad y defensa. Los ataques contra Washington y Nueva York y, sobre todo, sus consecuencias (la intervención militar en Afganistán, la guerra contra Iraq, la apuesta estadounidense por incrementar su influencia en Asia Central y en el espacio ex soviético) obligaron a Putin a acelerar el ritmo de sus propios planes.

De hecho, Asia Central y el espacio ex soviético se convirtieron muy pronto en el escenario principal en el que se materializaron muchos de esos cambios. Cuando Washington manifestó su intención de instalar bases militares en algunas repúblicas ex soviéticas como Uzbekistán, Tayikistán y Kirguizistán- tradicionalmente bajo la sombra de Moscú- para combatir a Al Qaeda, Putin decidió, para sorpresa de algunos y a pesar de la reticencia de otros, unirse a Washington en su “guerra contra el terror”. En un movimiento tan realista como calculado, la presencia militar estadounidense fue recibida con los brazos abiertos (sin considerarla como un

<http://www.elcorreodigital.com/vizcaya/prensa/20070806/opinion/rusia-problema-europa-20070806.html>

⁷ Arce, Alberto (2003): *El nuevo papel de Rusia en el Mundo*. Fundación CIDOB: http://esiweb1a.esi.tsai.es/observatorio/dossierCompleto_e.htm?num_dossier=440

movimiento antirruso) por percibirla como un paso que convenía en aquellos momentos al Kremlin, que desde el inicio de la segunda guerra chechena venía acusando a Al Qaeda de entrenar a los combatientes chechenos en Afganistán. En definitiva, un movimiento táctico que, por un lado, asumía sin remedio la realidad del dominio de la única superpotencia realmente existente y, por otro, trataba de sacarle partido en la medida en que ganaba margen de maniobra para eliminar a sus propios enemigos sin críticas desde el exterior.

En esa línea, Rusia pareció conformarse por un tiempo con el rol de potencia secundaria, tal como se constató en los meses que precedieron a la actual guerra de Iraq. Pero la ayuda⁸ no era gratuita. Putin esperaba, además del apoyo tácito a su política de fuerza en Chechenia, un decidido empujón para la anhelada adhesión de Rusia a la Organización Mundial del Comercio (OMC), además de algunas concesiones en el Tratado de Misiles Antibalísticos (ABM) y en la ampliación de la OTAN (especialmente en relación con la posible incorporación de las repúblicas bálticas). Un cálculo que, a la luz de los hechos registrados desde entonces, no parece confirmar la supuesta clarividencia del dirigente ruso.

Por el contrario, Washington siguió tomando decisiones de espaldas a Moscú, como lo demuestran las operaciones militares en Afganistán (2001), la retirada estadounidense del ABM (2002), la invasión de Iraq (2003) o la nueva ampliación de la Alianza Atlántica (2004). Probablemente el máximo exponente de la insatisfacción rusa con Washington, como factor que contribuyó decisivamente a acelerar la reacción pilotada por Putin en el área de la política exterior y de seguridad, es el apoyo político de EE. UU. y de la UE a los países de su tradicional zona de influencia en el Báltico, Asia Central, Cáucaso y Ucrania. Si no lo hubieran hecho antes por otros motivos, estos movimientos- tanto en el seno de la OTAN como en el de una UE que se resistía a ver a Rusia como un socio pleno y fiable- convencieron a los dirigentes rusos de que la presencia militar de EE. UU. en Oriente Medio y Asia Central era, y es, un objetivo a largo plazo, y de que la emergencia de Irán como un objetivo añadido a los anteriores suponía un gran dilema para Moscú⁹.

Todo ello, visto en conjunto, acrecentaba el temor de Moscú a verse arrinconado en el concierto internacional, privado de adecuados "colchones amortiguadores" de seguridad y expuesto, por tanto, a riesgos y amenazas inaceptables.

3. LA OTAN, UN GIGANTE DEMASIADO CERCANO.

A Moscú le deben de parecer muy lejanos los tiempos en los que la Alianza Atlántica se preocupaba por Rusia, haciendo todo lo posible para no molestar al gigante del Este europeo e incluso por tratarlo como si fuese casi un socio integrado en el club euro-atlántico¹⁰. En contraposición a ese comportamiento, Putin ha vivido durante sus ocho años de presidencia dos ampliaciones de la OTAN (las ya

⁸ Así debe interpretarse que Putin pusiera a disposición del Pentágono su espacio aéreo, su ayuda militar e incluso toda la amplia experiencia de los servicios secretos rusos en Afganistán.

⁹ Irán es un aliado tradicional de Rusia, que le ha ayudado directa o indirectamente al mantenimiento y al refuerzo de la influencia rusa en Transcaucasia y en Asia Central.

¹⁰ Por ejemplo, cuando en 2002 se constituyó una nueva relación que se concretó en la sustitución del Consejo Permanente Conjunto OTAN-Rusia (CPC, bajo la fórmula de 19 más 1) por el Consejo OTAN-Rusia (fórmula 20), que convertía a la Federación en una especie de miembro asociado.

mencionadas de 1999 y de 2004)¹¹, ante las que demostró un notorio sentido práctico que le llevó a aceptar aparentemente de buen grado lo que eran, en esencia, hechos consumados¹².

A pesar de la fachada de entendimiento y atenciones mutuas, Putin ha tenido ocasión de constatar que la OTAN no ha tenido reparo alguno en adoptar decisiones unilaterales, sin tomar en consideración las percepciones rusas, cuando lo ha considerado necesario. Esto ha desembocado, desde hace ya tiempo, en un creciente descontento ruso sobre la Alianza, hasta percibirla con extremo recelo y acabar identificándola como un enemigo potencial. Esa combinación de frustración y amenaza es lo que se oficializó finalmente en febrero de 2007, en el discurso pronunciado por el propio presidente Putin en la 43ª Conferencia sobre Política de Seguridad (Munich), que dio nacimiento al denominado "Cold Spell" ("Periodo de Enfriamiento", con reminiscencias agoreras de la "Cold War" o "Guerra Fría"), abierto entre Moscú y Washington.

En ese ya tradicional marco anual de Munich, Putin certificó el deceso de las moribundas excelentes relaciones con EE. UU. y dio a conocer al mundo su visión del panorama estratégico internacional. En sus palabras se certificaba el fracaso de la utilización de la fuerza en un mundo dirigido por una única superpotencia. De esa equivocada política exterior y de seguridad estadounidense se deriva, a su modo de ver, un mundo más inseguro en el que, por una parte, no se respetan los tratados de desarme firmados tras el fin de la Guerra Fría y donde, simultáneamente, se ha retomado con más intensidad que nunca la carrera para modernizar los arsenales nucleares o para llegar a hacerse con ellos, como ocurre con especial énfasis en varios países de Oriente Medio¹³.

Desde entonces, y en abierta oposición a sus propias palabras, el presidente ruso no ha hecho más que apostar por mensajes de fuerza como base fundamental de su obsesión por recuperar el tiempo y el espacio perdidos desde el inicio de los años noventa. Así, en mitad de sucesivos anuncios sobre la entrada en servicio de nuevos sistemas de armas y sobre la recuperación de actividades militares que habían dejado de realizarse durante años, hemos asistido a un proceso de creciente tensión que se mantiene al cierre de estas páginas. En ese corto plazo Putin ha decidido el sobrevuelo de dos bombarderos TU-95 sobre la base estadounidense de Guam, el regreso a las patrullas aéreas en el Atlántico, el "izado" de la bandera en las profundidades del Polo Norte, el acercamiento a Siria para disponer de facilidades en una base naval mediterránea, la entrada en servicio de nuevas armas en prácticamente todos los campos posibles (submarinos de la clase Borei, misiles- como el ICBM SS-NX-30 Bulava-M o el antiaéreo S-400 Triumf-, cazas... y hasta "el padre de todas las bombas"¹⁴), la amenaza de reinstalar armas nucleares en Kaliningrado, la suspensión de la aplicación del Tratado de Armas Convencionales

¹¹ Y a la espera de lo que pueda derivar de la victoria de los partidarios de la integración de Georgia en la Alianza, en el referéndum convocado con ocasión de las adelantadas elecciones presidenciales del 5 de enero de 2008.

¹² Palacios, Jose Miguel; Arana, Paloma (2002): "Rusia, 10 años después. Doctrina militar rusa: herencia soviética, realidad y perspectiva europea", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 59.

¹³ Sotelo, Ignacio (2007): "Putin en Munich", *El País*, 2 de marzo 2007.

http://www.elpais.com/articulo/internacional/Putin/Munich/elpepiint/20070302elpepiint_20/Tes

¹⁴ Desde marzo de 2003, la bomba de aviación más potente en servicio era la que posee la fuerza aérea estadounidense, GBU-43/B MOAB (Massive Ordnance Air Burst, munición de golpe vacío de aire). Los norteamericanos la habían denominado "madre de todas las bombas", de ahí que los militares rusos bautizaran en el verano de 2007 a la suya como "padre de todas las bombas".

en Europa (CFE), el replanteamiento del marco de acuerdos sobre armas nucleares estratégicas (empezando por el START-I) y de alcance intermedio (INF), la identificación del escudo antimisiles estadounidense como objetivo militar..., y así hasta llegar al primer suministro de combustible nuclear para el reactor iraní de Bushehr (diciembre de 2007).

Visto de ese modo cabe preguntarse hoy qué le quedaba a Putin de aquella alianza contra el terror, acompañando a su homólogo estadounidense en una senda que se ha mostrado no sólo como equivocada sino incluso como contraproducente¹⁵. Lejos aún de haber logrado sus objetivos últimos, Rusia se había visto obligada a asumir la indeseable hipoteca de una creciente presencia militar estadounidense en Asia Central y de una evidente influencia política en diferentes repúblicas ex soviéticas como Moldavia, Ucrania o Georgia. Igualmente, se encontraba con una OTAN ampliada hasta sus propias fronteras y un escudo antimisiles que, a pesar de todos los pronunciamientos oficiales en contra, es percibido como un sistema que limita la libertad estratégica rusa. En contra de las previsiones iniciales, sin embargo, la entrada en la OMC seguía eternamente pendiente (como una afrenta inaceptable para Moscú, cuando otros países como Georgia, desde 2000, y Moldova, desde 2001, ya se han integrado en ella).

En definitiva, como consecuencia de acciones deliberadas, de omisiones difíciles de asumir por Moscú y de imperativos históricos que parecen volver a tomar fuerza, el balance actual de esta etapa es que nos encontramos en el peor periodo de relaciones bilaterales entre Moscú y Washington desde el final de la Guerra Fría.

4. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS ESPERANZAS PERDIDAS

Con la llegada de Putin al poder se produjo un momentáneo acercamiento de posiciones entre Rusia y los entonces Quince. El presidente ruso tenía una visión mucho más europeísta que Yeltsin, alejada de la especificidad rusa que sirvió para justificar durante demasiado tiempo su aislamiento internacional¹⁶. Cabe recordar ahora que durante sus primeros años de mandato, Putin se ganó una reputación en Bruselas de hombre eficaz y pragmático con el que se podría llegar a acuerdos razonables¹⁷.

En el ámbito de la política exterior y de seguridad el marco para facilitar esa aproximación fue el diseño de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, con mayor precisión, de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). En 2001, Putin tenía esperanzas de que el desarrollo eficaz y rápido de la PESD permitiera a la UE aunar esfuerzos con Rusia, hasta el punto de lograr una operativa articulación de un sistema paneuropeo de seguridad. En el fondo, y sin necesidad de leer entre líneas, Putin aspiraba a crear un contrapeso europeo (con notable protagonismo ruso) a una OTAN que se percibía, cuando menos, como un actor perturbador y castrador de las aspiraciones de Moscú¹⁸.

¹⁵ La amenaza terrorista no es hoy, sea cual sea la escala con la que se mida, menor que la que había en 2001 y, además, la apuesta por los medios militares como instrumentos principales de la “guerra contra el terror” se ha demostrado inadecuada e incentivadora de un mayor nivel de riesgo.

¹⁶ Rey, Marie Pierre (2002): *Le dilemme russe*, Flammarion.

¹⁷ En el año 2000 la UE era el principal socio comercial de Rusia, con unas exportaciones por valor de 40.000 millones de euros y con un futuro optimista en cuanto a la previsión de mejora de los intercambios, sin descartar incluso una hipotética adhesión en el club de Bruselas.

¹⁸ Morales Hernández (2001): *Rusia ante la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD): perspectivas de cooperación*, Universidad Complutense de Madrid.

http://www.uclm.es/lamusa/ver_articulo.asp?articulo=82&lengua=es

Para desesperación de Putin, y de no pocos ciudadanos y responsables políticos comunitarios, más de seis años después del 11-S las decisiones de los hoy Veintisiete siguen en gran medida sometidas a los dictados de la Alianza (verdadero referente de la seguridad europea, hasta las mismas puertas de Rusia) y de Washington. Sin ánimo de exhaustividad basta con recordar dos ejemplos bien recientes para atestiguar esta realidad. En primer lugar, cabe reseñar la decisión estadounidense sobre el futuro despliegue de algunas instalaciones y sistemas de armas del popularmente conocido como escudo antimisiles en territorio de la Unión Europea (Polonia y República Checa, en este caso). Ni la UE ha logrado articular una respuesta conjunta, ni la propia OTAN ha podido evitar verse arrastrada a un proceso que no puede controlar. En paralelo, Moscú ha asistido con especial ansiedad a la momentánea acción combinada de la UE y EE. UU. en el apoyo común a las revueltas prooccidentales (o antirrusas, según como se quieran calificar) de las repúblicas ex soviéticas de Ucrania y de Georgia, que ponen en juego la esencia misma de la identidad rusa y de sus aspiraciones por recuperar el terreno perdido en estos últimos años.

Lejos de ver cumplido aquel sueño de una UE con Rusia como socio preferente, Putin ha tenido tiempo sobrado de constatar cómo se ha ido asentando un enfriamiento paulatino entre Bruselas y Moscú, de tal modo que la propia ampliación hacia el Este de la Unión se ha vivido de forma traumática, incrementando la sensación de asedio que ya se manifestaba nítidamente con una extensión de la OTAN hasta la propia frontera rusa¹⁹. En estas circunstancias, la falta de un interlocutor claro cuando han surgido problemas de tipo bilateral (como el de la carne polaca o las revueltas en Estonia) y la cacofonía europea a la hora de definir y aplicar una política clara de cara a Moscú han contribuido a empeorar las relaciones en estos últimos años.

En resumen, las relaciones con la Unión Europea- por efecto combinado de las propias deficiencias internas de la UE, bloqueada en su proceso de construcción institucional y sometida a un frecuente combate de egos nacionalistas, y por las innegables dificultades de manejar la agenda con un gigante como Rusia- no están mucho mejor que con los actores analizados previamente. Así se escenificó muy recientemente en la cumbre UE-Rusia del pasado mes de octubre, en Mafra (Portugal), cuando en su despedida como presidente Putin no tuvo reparo en asegurar que “las relaciones con Europa están en un estado lamentable. Hay temas simples en los que no estamos de acuerdo. Cuando discutimos con los socios de la Comisión Europea a veces tengo la impresión de que yo defendiendo los intereses europeos mejor que ellos”²⁰.

Lo que le queda a Rusia hoy, como resultado de esos crecientes desencuentros, es un contencioso con Gran Bretaña- en un tenso episodio originado a partir del caso Litvinienko, que ha derivado en la expulsión de diplomáticos y en peticiones de extradición-, un informe del Consejo de Europa que asegura que las elecciones legislativas del pasado diciembre no han sido limpias, una alineación de la UE sin apenas fisuras con las posiciones estadounidenses en materia de seguridad (favorecida por la llegada al poder de Angela Merkel, en Alemania, y Nicolas Sarkozy, en Francia) y un refuerzo de los comportamientos proteccionistas para impedir la entrada o la consolidación de Rusia en los consejos de

¹⁹ En 2004 ingresaron nada menos que siete antiguos “satélites” soviéticos (Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Rumanía).

²⁰ Kolesnikov, Andrey (2007): “Putin strikes with a blade”, *Kommersant*, 26 de octubre de 2007.

administración de empresas comunitarias (como, de modo sobresaliente, se ha comprobado en el caso de la aeronáutica EADS).

No es ajena a esta situación la falta de entendimiento para gestionar el espinoso tema de Kosovo. La Unión, con excepciones notables como la española, apuesta mayoritariamente por terminar reconociendo la independencia de este territorio. Por el contrario, Moscú se rebela tanto por entender que aceptar lo que ya es prácticamente inevitable supone aceptar su menor peso internacional, como por el temor de que un paso de ese calibre constituya un precedente muy peligroso para sus intereses en relación con otros procesos secesionistas en su propio seno (Osetia del Sur, Transnistria, Abjasia y Nagorno-Karabaj). De ahí que, volviendo a la ya citada cumbre de Mafra, Putin recriminara a sus vecinos europeos si “¿no tenéis suficientes problemas en España, en Rumanía o en Bélgica? ¿Vamos a seguir rompiendo los fundamentos de la ley internacional, dando alas y desarrollando el separatismo en Europa y en el antiguo espacio soviético?”. Kosovo no sólo despierta viejos fantasmas de desestabilización continental, sino que sirve de perfecta muestra sobre la falta de entendimiento que se ha ido instalando en el marco de las relaciones entre Bruselas y Moscú, echando más leña a un fuego que, de hecho, nunca ha estado apagado del todo.

5. VIEJAS ALIANZAS, CRÓNICA DE UN DESAMOR ENTRE VECINOS

Por si lo anterior no fuera suficiente para pergeñar un inquietante catálogo de problemas pendientes de resolución, Putin termina su actual etapa de presidente al frente del Kremlin enemistado con gran parte de sus vecinos más inmediatos. En Asia Central, lo que en su día fue un área de cooperación más o menos forzada con EE. UU. se ha convertido en una competición abierta por recuperar posiciones, mediante una combinación de presiones (que parecen ir dando el resultado apetecido por Moscú) sobre las repúblicas ex soviéticas para que esos países dejen de mirar a Washington.

Lo mismo ocurre en el frente europeo con Ucrania y Bielorrusia, con unas relaciones que se han ido envenenando progresivamente en un intento por marcar un territorio que Putin considera naturalmente propio. Sin que la balanza se haya inclinado definitivamente en un sentido u otro, Moscú juega sus bazas en un ejercicio que incluye el corte de suministros energéticos, con repercusiones que alcanzan directamente a la Unión Europea, a Ucrania (2006) y a Bielorrusia (2007). Son, en cualquier caso, decisiones que quizás han podido reportar a Moscú alguna ventaja a corto plazo, pero que siguen restando enteros a su imagen como socio fiable.

En el Cáucaso, las relaciones entre Rusia y Georgia, cuatro años después de la “revolución de la rosa”, son cualquier cosa menos amistosas. El punto de arranque que hizo visible las diferencias entre ambos países se localiza en septiembre de 2006, cuando fueron expulsados cuatro militares rusos acusados de espionaje. A día de hoy los contactos diplomáticos han sido prácticamente suspendidos, mientras sigue aumentando la tensión entre ambos. Así lo refleja el incidente militar del pasado mes de agosto- que llevó al derribo de un avión ruso en el desfiladero de Kodori- y la acusación del gobierno de Tiflis (Tbilisi) de que detrás de las revueltas del mes de noviembre, pidiendo la dimisión del presidente Mijail Saakashvili, estaban los servicios secretos rusos. Se trata, en todo caso, de un contencioso que no parece próximo a cerrarse y en el que Rusia, aunque haya

procedido a la retirada total de las tropas que aún mantenía en Georgia²¹, se resiste a aceptar la total pérdida de control de un vecino que puede convertirse en un precursor indeseable para otros (sobre todo si finalmente se llega a materializar la entrada de Georgia en la OTAN).

6. ¿HACIA DÓNDE VA RUSIA?

A tenor de lo analizado hasta aquí no parece que Putin pueda presentar un balance muy positivo en su acción exterior: Rusia no es, desde ningún punto de vista, todavía equiparable a lo que un día fue la URSS. Sin embargo, es un hecho bien palpable que hoy Rusia ocupa un espacio mediático, económico, político y de seguridad mucho mayor que el ha sido habitual desde la implosión del imperio soviético. A día hoy es posible, por tanto, contemplar la botella medio vacía o medio llena, sin que quepa establecer un juicio definitivo sobre la que, en cualquier caso, ya se puede entender como la resurrección de Rusia.

A medio camino en su empeño por volver a ser una potencia de primer orden, lo que cabe preguntarse es si la orientación del esfuerzo está siendo la adecuada, tanto desde el punto de vista nacional como desde la perspectiva de la paz y la seguridad internacional. Con demasiada frecuencia Putin parece optar por un lenguaje y unas acciones de fuerza- entendida ésta como el pilar fundamental del poder dentro y fuera de las fronteras nacionales. Además, en su afán por reforzar sus opciones a corto plazo y restárselas a los demás competidores, tiende a elegir socios y aliados poco fiables, tal vez como efecto de la máxima de que “los enemigos de mis enemigos son mis amigos”.

Por lo que respecta a la primera variable- la escalada retórica- estos últimos meses se ha agudizado todavía más la tendencia que ya venía mostrando Putin desde hace mucho. Su lenguaje suena a veces a tiempos pasados, propio de la época de confrontación bipolar, como quedó patente en la cumbre de Mafra, cuando llegó a comparar el plan de EE. UU. sobre el escudo antimisiles en territorio europeo con la situación de provocó la crisis de los misiles en Cuba de 1962. De igual manera, durante la campaña de las recientes elecciones legislativas, acusó a los gobiernos extranjeros de patrocinar a sus oponentes políticos, y llegó a asegurar que Washington había organizado un complot para que los observadores de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) no actuaran como observadores en los comicios, con la oculta intención de desacreditar la democracia rusa²².

En lo que afecta al rearme global de sus arsenales, ya anteriormente se ha hecho mención al esfuerzo realizado en prácticamente todas las categorías de armas. Cuando Putin nombró el pasado mes de septiembre a Víctor Zubkov como nuevo primer ministro, éste aseguró en la Duma que una de las prioridades principales de su gabinete sería reforzar la inversión en la industria militar e incrementar las capacidades defensivas del país. El proceso de modernización militar y la insistencia en la necesidad de mejorar las capacidades de un país que se siente crecientemente asediado son factores destacados de la agenda nacional rusa. En esta línea, la suspensión de la aplicación del CFE y la intención de

²¹ Tras el abandono, en junio de 2007, de la base de Aljalkalaki (cerca de la frontera con Turquía), en noviembre de ese mismo año Moscú anunciaba que había retirado sus fuerzas de la Base 12 (Baitumi, a orillas del mar Negro).

²² La Oficina de Defensa de la Democracia y Derechos Humanos de la OSCE no pudo acudir por problemas con las invitaciones para el visado de los observadores, que nunca llegaron.

reconsiderar en su totalidad el entramado de acuerdos sobre armas nucleares son gestos más van más allá de la retórica putiniana, como gestos de una apuesta estratégica de largo alcance que, a buen seguro, será mantenida por su previsible sucesor, al actualmente primer viceprimer ministro Dimitri Medvedev.

En todo caso, ni siquiera en este terreno hay unanimidad sobre la importancia y significación de los programas de rearme. Algunos, como los expertos rusos Stanislav Belovsky y Alexander Khramchikhin, aseguran que todas estas demostraciones belicistas del Kremlin esconden en realidad un declive galopante de su potencial armamentístico. En su opinión, el renacer del militarismo ruso bajo Putin es sólo un mito que no logrará esconder el continuo declive de las fuerzas nucleares rusas hasta colocarlas a un nivel similar al de China. En su opinión, la razón de este juicio tan negativo estaría, a pesar de los notables recursos empleados en el campo militar, en la rampante corrupción que caracteriza a la Rusia de hoy²³. Por el contrario otros, como el Secretario General de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, ven peligro en todos estos movimientos y alertan de que "no debemos permitir que los planes a corto plazo, las consideraciones tácticas, arriesguen las asociaciones a largo plazo". Su recomendación más directa es la de impulsar las relaciones entre la OTAN y Rusia para evitar un agravamiento de las relaciones que terminaría siendo contraproducente tanto para unos como para otros.

Frente a estas diferentes opiniones, y como una aportación estrictamente técnica-militar, interesa destacar en todo caso que Rusia no está haciendo nada radicalmente nuevo en el terreno militar que no pueda ser contrarrestado en los mismos términos por otros, ni tampoco en cantidades tan abrumadoras que quepa concluir que la balanza se haya inclinado repentina y definitivamente en su favor.

En relación con la tercera de las variables identificadas más arriba- el acercamiento a socios poco recomendables- es notorio el interés de Putin, quizás como alternativa a los años de acercamiento a Washington, por ser reconocido como un actor relevante con opciones para manejar agendas globales, aprovechado las brechas abiertas por una hegemonía estadounidense cada vez más cuestionada. Así cabe interpretar su afán por mejorar sus relaciones con países como Irán, Siria y Venezuela. Este esfuerzo de entendimiento bilateral se explica, por una parte, por la existencia de claros intereses comerciales (armamento) o energéticos (Rusia se mueve al margen de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, pero le interesa sumar fuerzas con algunos de sus miembros más radicales, al tiempo que apunta a la constitución de un cartel similar para el gas). En no pocos casos responde también a una pretensión por recuperar el papel de líder regional con aspiraciones mundiales (así debe interpretarse su intento por consolidar no sólo la ya citada CEI sino, aún más, la Conferencia de Cooperación de Shanghai²⁴). Por último, pretende- en la medida en que se convierte en interlocutor de referencia para terceros países- incrementar su peso internacional y sumar activos en su relación con Estados Unidos a la hora que intentar resolver (o crear) problemas que puedan afectar a Washington (Irán es, probablemente, el mejor ejemplo de ello). La idea de fondo no es tanto constituir un nuevo bloque liderado por Moscú, al estilo del que ya conformó durante la Guerra Fría, como aprovechar sus opciones para volver a despuntar en el escenario mundial después de mucho tiempo de ostracismo obligado.

²³ Associated Press <http://www.iht.com/articles/2007/11/13/asia/russia.php>, November 13, 2007.

²⁴ La Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) es una organización intergubernamental fundada el 14 de junio de 2001 por los líderes de la República Popular China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán.

Una posible explicación sintética de este proceso- que viene provocando un alarmismo exagerado, según el cual estaríamos nuevamente en rumbo de colisión entre Moscú y Washington- puede encontrarse simultáneamente en el sostenido crecimiento de los recursos financieros rusos gracias a su forzada política de exportación de hidrocarburos, en su urgencia por recobrar el orgullo nacional de ser alguien en el mundo y, no en menor medida, en la oportunidad que se le presenta a Moscú de aprovechar los errores y fracasos de Washington (sea en Afganistán, en Iraq o en Irán). Con la superpotencia mundial al límite de sus fuerzas, parece llegado el momento esperado por Rusia para volver por sus fueros, restituyendo su influencia en una zona que EE. UU. le había ido arrebatando durante su largo proceso de debilitamiento²⁵.

Putin responde fielmente al perfil de un realista puro que sabe calibrar sus fuerzas y las de sus competidores. En consecuencia, no sería propio de él que se embarcara ahora en una competencia por el liderazgo mundial, cuando se siente todavía claramente inferior; aunque eso no le impide jugar esa baza en su discurso para consumo interno, tratando de ganarse a una población rusa necesitada de palabras que le haga recuperar la autoestima. Dado que aún no puede aspirar a tanto, lo más previsible es que mantenga su opción de rearme sostenido, aprovechando que las arcas del Estado están ahora repletas, y que procure reagrupar a su alrededor a los vecinos que se habían ido alejando circunstancialmente de su órbita²⁶. Estados Unidos, como un referente más lejano y más difícil de manejar, aparece en ese panorama como un rival a contener, bien marcándole límites en las áreas en las que Moscú puede actuar directamente o bien colaborando con otros para complicarle sus planes en determinados escenarios.

7. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE RUSIA A DÍA DE HOY EN LA ESCENA INTERNACIONAL

Para poder mantener el rumbo incluso más allá del periplo personal de Putin, Rusia debe sopesar convenientemente sus innegables activos, sabiendo que sus debilidades son todavía muy considerables y que nada garantiza que su ambición de volver a ser uno de los grandes esté a punto de verse coronada por el éxito. Entre las primeras, es obligado volver a recordar su categoría de potencia nuclear y su posición de privilegio en el Consejo de Seguridad de la ONU. A eso añade su posición de ventaja en los mercados de materias primas energéticas (aunque existen indicios claros de que su actual ritmo de explotación es insostenible a medio plazo) y su creciente atractivo para conformar alianzas más o menos sinceras y sólidas con países interesados en aparecer asociados a Rusia en el terreno comercial, político o de seguridad (sea multilateralmente en el marco de los denominados BRIC²⁷, en el ya mencionado de la Conferencia de Cooperación de

²⁵ De hecho, muchas de las medidas de carácter militar adoptadas últimamente por Rusia sólo persiguen obligar a Washington a diversificar aún más su esfuerzo militar, reasignando medios para cubrir tareas que creía innecesarias mientras los rusos estaban postrados.

²⁶ Además de su riqueza en hidrocarburos puede utilizar, y de hecho lo hace, la baza de que la inmensa red de transporte de esas materias primas está construida de tal modo que la inmensa mayoría de los oleoductos y gasoductos existentes pasan necesariamente, porque así se diseñó en tiempo de la URSS, por territorio ruso.

²⁷ Brasil, Rusia, India y China.

Shanghai o en el de los países ribereños del mar Caspio o, en un plano bilateral, con economías emergentes como la propia China²⁸).

Junto a estas fortalezas innegables, Rusia presenta igualmente signos de debilidad que pueden hacer peligrar la totalidad de la apuesta en juego y que arrancan directamente de sus propias características internas (con once husos horarios es el país más extenso del mundo, lo que lo convierte en más difícil de gobernar y su diversidad plantea no pocos inconvenientes para lograr una adecuada cohesión y una identidad compartida entre pueblos tan distintos). Entre ellas sobresale el hecho de que el motor de la acción exterior rusa en estos años ha sido un nacionalismo cada vez más acentuado del propio presidente y su entorno más inmediato. La exaltación de la rusofobia y la paranoia de creerse amenazados constantemente por gobiernos extranjeros- tan propia de la mentalidad de los servicios secretos rusos, de donde proceden tanto Putin como muchos de sus consejeros y altos cargos civiles y militares- han sido la norma habitual. El auge del patriotismo y del nacionalismo radical azuzado desde el poder, así como el anhelo de volver a ser una superpotencia, han motivado y movilizado los enormes recursos nacionales en direcciones no siempre bien comprendidas en el exterior. Desde su perspectiva no cabe olvidar que el colapso de la Unión Soviética tuvo unos vencedores y unos vencidos, y que, desde entonces, la obsesión es volver a levantar cabeza.

Es inmediato entender que un nacionalismo tan exacerbado como el ruso puede ser peligroso en un país que no ha resuelto sus problemas territoriales (Chechenia es el caso más conocido, pero en ningún caso el único con tensiones secesionistas) y que se inclina con excesiva frecuencia a gestionar estas cuestiones por vía preferentemente militar.

Por último, y aunque a corto plazo el futuro se percibe como más optimismo que en ningún otro momento de estos últimos años, se mantienen señales inquietantes que obligan cuando menos a la cautela. La rampante corrupción, la deriva autoritaria del Kremlin, el miedo a que la inminente transición de poder termine de forma traumática..., son elementos que pesan de manera considerable.

Sobre este punto conviene hacer un apunte de urgencia. Medvedev es un gran amigo de Vladimir Putin, peterburgués y compañero de universidad, al que le debe toda su carrera. Ha estado un año al frente del gigante ruso Gazprom, para pasar después a convertirse en consejero de Putin en el poderoso Gabinete de Administración del Kremlin, antes de llegar a su cargo actual de primer vicepresidente. Es, en resumen, un jurista que viene del mundo de los negocios (y no de los servicios secretos) y que procede del ala más liberal y moderada de la administración rusa. En síntesis, un hombre tocado por el dedo del presidente y que dibuja en el horizonte inmediato, salvo sorpresas que no cabe descartar (baste recordar lo ocurrido en el paso de Yeltsin y su protegido Putin), una línea de continuidad con los planes diseñados y en gran parte implementados por quien ahora se resiste a abandonar un poder que tanto le ha costado consolidar desde su debilidad inicial.

²⁸ Desde el colapso de la URSS en 1991, Moscú y Beijing han ido desarrollando una sociedad estratégica, aún no bien perfilada, basada en su oposición común a lo que es percibido como la dominación actual estadounidense. Entre otros resultados de este acercamiento cabe destacar la reanudación, desde 2005, de maniobras militares conjuntas, tras décadas de parálisis, y los acuerdos en materia de adquisición de armas, hasta el punto de que Beijing se ha convertido en el primer cliente de la industria militar rusa.

8. A MODO DE CIERRE PROVISIONAL

Durante sus ocho años de mandato Putin no ha conseguido que Rusia sea una superpotencia, pero sí le ha devuelto gran parte de la relevancia e influencia que tuvo en etapas pasadas. Gracias a sus reservas de petróleo y gas el país seguirá creciendo económicamente y es probable que, durante algunos años más, los recursos energéticos sigan utilizándose como “arma estratégica” y moneda de cambio. Visto así, y desde la perspectiva de la UE, la búsqueda de alternativas para cubrir las crecientes necesidades de abastecimiento de la práctica totalidad de sus miembros se convierte en una tarea urgente y de importancia estratégica para no quedar atrapados en las redes que Moscú está tejiendo a su alrededor. De ese modo no sólo podrá disponer de un mayor margen de maniobra en sus relaciones con Rusia, sino que también podrá tomar distancias en temas que le afectan muy directamente como, por ejemplo, el futuro de Kosovo.

Contando con que Washington seguirá probablemente adelante con el despliegue de su escudo antimisiles, se puede prever un empeoramiento de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Rusia, con la UE apresada en esa disputa. De igual manera, cabe imaginar que se mantendrá el pulso armamentista impulsado desde el Kremlin, en un proceso que, al estar contaminado con elementos de raíz nacionalista y de orgullo patriótico, sólo apunta a mayores niveles de zozobra.

Aunque la aproximación de Moscú a algunos de los enemigos de Washington lleve a algunos a recrear fantasmas de los tiempos de la confrontación bipolar entre los dos bloques liderados por EE. UU. y la URSS, es más fácil entender ese movimiento como un modo de sacar partido, geoeconómico y geopolítico, a la antipatía que provoca el líder mundial como efecto directo de su política exterior y de seguridad a partir del 11-S. Hasta hoy, y nada apunta a que esta dinámica vaya a modificarse en sustancia, Moscú sigue interesado en respetar las reglas de un juego internacional que conoce sobradamente y que le permiten, al menos formalmente, ser visto como un actor relevante (sirvan como muestras de ello su participación en el Cuarteto- que actúa como instancia informal para la búsqueda de soluciones al conflicto que enfrenta desde ya sesenta años a israelíes y palestinos- o en los esfuerzos por encontrar una salida pacífica a las crisis desatadas en torno a Corea del Norte y a Irán).

Desde luego será crucial ver quién ganará las elecciones en Estados Unidos en noviembre de este mismo año, tanto por lo que afecta a la situación mundial como a las relaciones bilaterales entre Washington y Moscú. Desde que desapareció su enemigo tradicional Estados Unidos se encuentra en lo que, en términos militares, cabría calificar de explotación del éxito. Tiene ante sí la oportunidad histórica de consolidarse en solitario como el único líder del mundo y cabe imaginar que vaya a recibir con agrado a cualquiera que cuestione, mucho o poco, esa opción. Por tanto, sea cual sea el perfil personal del nuevo inquilino de la Casa Blanca, cabría apuntar que, en la medida en que Rusia siga en su camino de ascenso se incrementarán las piedras que Washington vaya a poner en las ruedas de ese gigante al que no se desea volver a tener situado en un plano de igualdad (aunque sólo sea en el terreno militar, como ocurría con la Unión Soviética).

Más importante, en todo caso, es adivinar cómo se producirá la transición de Putin a su ya designado sucesor, Dimitri Medvedev. En el terreno de la especulación- y dejando abierto un amplio interrogante sobre la capacidad del propio Putin para seguir manejando los hilos de la política rusa desde su hipotética posición

Núñez Villaverde, Jesús A. y Carrasco, Mayte. Política Exterior y de Seguridad de Rusia: ida y vuelta a la escena mundial

de inminente primer ministro- lo más probable es que no se produzcan cambios drásticos en quien comienza a percibirse a sí mismo como una potencia que vuelve a su posición natural: la de alguien que cuenta en el mundo y que no está dispuesto a aceptar la subordinación a otras agendas. Rusia, en definitiva, ha vuelto a la escena.