



RUSIA EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Javier Morales¹

Universidad Europea / UNISCI

Eric Pardo²

UNiversidad Complutense de Madrid (UCM) / UNISCI

Resumen:

Rusia es un actor relativamente marginal en la política de seguridad española, algo que parece comprensible dada la situación geográfica relativa de ambos países y los escasos lazos históricos. En ese sentido, parecería razonable que en la Estrategia de Seguridad Nacional del 2013 Rusia fuese objeto por defecto, del discurso cooperativo que encontramos en las estrategias de la Unión Europea o la OTAN. Tal condición parece cumplirse tanto en la estrategia del 2011 como la actual del 2013 que aquí analizamos. Sin embargo, aun siendo justificado el escaso espacio dedicado, no se entienden ni el innecesario endurecimiento en la estrategia del 2013 ni que no sea capaz de hacer claras aportaciones propias. La estrategia española que se limita a una exposición por orden jerárquico de cada una de las regiones del mundo, intentando abarcar en exceso y sin que quede claro en último término cómo se realiza el enlace con los intereses de España y con las amenazas para la estrategia de seguridad nacional, olvida mencionar en esta estrategia la asociación estratégica bilateral con Rusia ni parece establecer la base para superar meras a iniciativas puntuales carentes posteriormente de continuidad alguna —como el “Año Dual” de 2011 o la propia declaración de Asociación Estratégica—. Las carencias muestran cómo no se asume Rusia como uno de los vectores estratégicos a largo plazo de nuestra política exterior y de seguridad.

Palabras clave: Estrategia de Seguridad Nacional, España, Rusia.

Title in English: "Russia in the National Security Strategy 2013"

Abstract:

Russia is in relative terms, a marginal actor for Spain, a fact which is easily understandable given both the country's geographic position and its limited historical ties. It seems thus reasonable that the National Security Strategy 2013 does not devote much attention to Russia, and that it adopts both NATO's and the EU's cooperative discourse, as found in the strategies by the two organizations. We may state that this condition is achieved both in the strategy of 2011 and in that of 2013 which is analyzed here. However, in spite of finding the limited space devoted to Russia as justified, it is hardly understandable that the latest strategy unnecessarily hardens its stance while it does not introduce any clear proper contribution. The Spanish strategy limits herself to expose in order of importance each of the world regions, trying to span too much and failing to link the strategy with both Spain's interests and the threats to its national security strategy. Meanwhile, it forgets to mention the bilateral strategic relation with Russia and does not set the basis for overcoming the tendency to restrict Spain-Russia relations to mere punctual initiatives - As the 2011 "Dual Year" or the Strategic Association itself - . The shortcomings show that Russia is not seen as one of the long-term strategic vectors of our foreign and security policy.

Keywords: National Security Strategy, Spain, Russia.

Copyright © UNISCI, 2014.

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 El Dr. Javier Morales Hernández es profesor de la Universidad Europea e Investigador Senior de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la política exterior y de seguridad de Rusia, con especial atención a sus relaciones con Occidente.

E-mail: javier.morales@uem.es.

² Eric Pardo Sauvageot es estudiante de doctorado en el Departamento de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, es investigador junior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

E-mail: epardosauvageot@hotmail.com.

http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n35.45825



1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo evaluar la adecuación de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 en relación con Rusia a la importancia real de ese país para la seguridad de España, proponiendo modificaciones para mejorar su eficacia. Debemos tener en cuenta, no obstante, que la Estrategia de Seguridad Nacional no constituye un documento aislado y limitado a las cuestiones de seguridad militar; sino que parte de un concepto amplio en el que la Defensa está vinculada a la estabilidad política, social y económica de nuestro país, frente a riesgos y amenazas que tienen un carácter —como demuestra el propio surgimiento de la crisis— cada vez más transnacional. En este sentido, debe estar coordinado tanto con otros documentos doctrinales propios de nuestro país, como la Estrategia de Acción Exterior actualmente en preparación, como con las estrategias propias de las organizaciones políticas y de seguridad a las que pertenecemos: ante todo, la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

El presente capítulo se divide, por tanto, en dos apartados. En el primero de ellos se refiere a la adecuación de la estrategia española con los objetivos generales de la UE y la OTAN, en sus respectivas relaciones con Rusia. Consideramos necesario incidir en este aspecto, ya que el limitado alcance en términos objetivos de las relaciones entre España y Rusia hace que sea recomendable tomar como punto de partida las posiciones ya adoptadas desde dichas organizaciones, en un ejercicio de coherencia que puede ser modulado, no obstante, para adecuarse a las especificidades de los intereses de nuestro país, como Estado soberano.

El segundo apartado toma como referencia las posiciones anteriores adoptadas por España en su política de seguridad hacia Rusia —por ejemplo, la declaración de Asociación Estratégica firmada durante la visita del presidente Medvedev en 2009, en la etapa de Zapatero—, y las recomendaciones realizadas en fechas más recientes, como el informe del Real Instituto Elcano sobre la futura Estrategia de Acción Exterior. A partir de la crítica que desarrollemos en ambas direcciones, podremos juzgar las breves referencias que aparecen en el documento vigente y así realizar recomendaciones para que España cuente con un marco de actuación claro y coherente que nos permita adoptar un papel activo en las relaciones con Rusia para hacer valer nuestros intereses; ya sean derivados de nuestra pertenencia a la Unión Europea o a la OTAN, o directamente de nuestras relaciones bilaterales, que aunque limitadas, son claramente existentes.

2. Rusia en las estrategias de la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

2.1. Rusia en la estrategia de la UE

Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia se definen principalmente por el Tratado de Asociación y Cooperación, firmado en 1994, ratificado en 1997 por una validez de diez años, y que se prorroga automáticamente de forma anual desde que expirase en 2007. Aparte de eso, en el año 2003, en la Cumbre de San Petersburgo se firmaron los cuatro “espacios comunes” de cooperación: económico, de Libertad, Seguridad y Justicia, de seguridad exterior y de investigación y educación. La Unión Europea y Rusia, en el marco de tal relación de cooperación celebran dos cumbres anuales, con resultados muy frecuentemente escasos dadas



las fricciones existentes en numerosos temas y los intereses contrapuestos; o peor aún, en otras ocasiones, con un creciente sentimiento de irrelevancia mutua.

Con el retorno de Vladimir Putin a la presidencia en 2012 y tras el fracaso de las expectativas generadas por su predecesor, Dmitry Medvedev, pareció que las esperanzas de un acercamiento quedaban difuminadas en esta nueva etapa³. La preocupación en Occidente por las tendencias autoritarias que continúan presentes en Rusia bajo Putin se manifestó en los problemas para avanzar en la liberalización mutua de visados entre la UE y Rusia⁴, así como en la posibilidad de que EE.UU. ampliara la “Lista Magnitsky”⁵. La situación no ha hecho sino empeorar desde entonces, muy especialmente tras el apoyo de la UE a la revolución en Ucrania que derrocó al presidente Viktor Yanukovich en febrero de 2014, la posterior anexión de Crimea por Rusia, y las sublevaciones de milicias prorrusas en el este y sur del país; todo lo cual ha dado lugar a un clima de abierta hostilidad en las relaciones mutuas.

¿Cuál es en términos generales la posición de la Unión Europea con respecto a Rusia? Si optamos por analizarla a partir de su discurso, las declaraciones realizadas tras la celebración de cada una de sus Cumbres, en particular desde diciembre del 2011 hasta junio del 2013 —que deberían haber influido más directamente en la elaboración de la estrategia de seguridad nacional del 2013—, son una guía de utilidad limitada de cómo la UE ha venido enfocando sus relaciones con Moscú. La principal razón es que en las declaraciones emanadas de estas cumbres, la mención a proyectos específicos ocupa naturalmente una parte esencial en las declaraciones de los decisores europeos involucrados, por encima de los principios genéricos que son en cambio aquellos que encontramos preferentemente en la Estrategia de Seguridad Nacional, tanto la de 2011 como la más reciente del 2013, que es la que analizamos en este capítulo.

Las escasas menciones genéricas a menudo se limitan a destacar diplomáticamente la importancia de la cooperación mutua entre la Unión Europea y Rusia; si bien sí pueden ser una buena muestra de cuáles son los valores más consustanciales a la identidad de la Unión. El presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, y el de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, expresándose en estos términos en las Cumbres de Bruselas, Nizhny Novgorod y de nuevo Bruselas diciembre del 2010 y junio y diciembre del 2011 respectivamente son buenos ejemplos: “The direction of our relations is towards more *convergence*”⁶; En primer lugar, cabría destacar: “Our *cooperation* in crisis management is a positive feature in our bilateral relationship”⁷; “It is in our common interest that the countries in the region move in the direction of more *democracy and rule of law, social justice and fair*

³ Ver en este sentido lo que comenta en su artículo Jana Kobzova: “Time for a strategic pause in EU - Russia relations?”, European Council on Foreign Relations (8 de Mayo del 2013), en http://ecfr.eu/content/entry/commentary_eu_russia_relations_time_for_a_strategic_pause130; un análisis más pormenorizado de las relaciones de la Unión Europea con Rusia durante la presidencia de Dmitry Medvedev, puede leerse en: Moshes, Arkady: “Russia’s European policy under Medvedev: how sustainable is a new compromise?”, *International Affairs*, vol. 88, no. 1 (2012), pp. 17-30.

⁴ Ver al respecto: “Russian diplomat: EU technically prepared for visa-free travel, political will required”, *Kyiv Post*, 6 Diciembre 2013, en <http://www.kyivpost.com/content/russia-and-former-soviet-union/russian-diplomat-eu-technically-prepared-for-visa-free-travel-political-will-required-333140.html>.

⁵ Ver al respecto: “Magnitsky List May Grow by Year’s End Says US Ambassador”, *RIA Novosti*, 11 Diciembre 2013, en <http://en.ria.ru/russia/20131211/185457529/Magnitsky-List-May-Grow-by-Years-End-Says-US-Ambassador.html>.

⁶ “Cumbre UE-Rusia”, Declaración de Prensa, Bruselas (Diciembre 2010), en <http://russianmission.eu/en/press-statements-following-russia-eu-summit>.

⁷ “Cumbre UE-Rusia”, Conferencia de Prensa, Nizhny Novgorod (Junio 2011), en <http://russianmission.eu/en/news/russia-eu-summit-held-nizhny-novgorod>.



economic opportunities"⁸; "We believe that strengthening the *rule of law* is not business as usual"⁹; "our *interdependence* is really a reality"¹⁰; "*Mutual benefit* and *mutual respect* are the basis of our cooperation"¹¹. Aparte de ello, tal y como se podría haber esperado, podemos encontrar en las declaraciones y conferencias de prensa posteriores a las cumbres numerosas referencias a la asociación estratégica existente entre ambos países. Más sorprendente es la mención de la "dimensión eurasiática" de Rusia en las palabras de Van Rompuy en la cumbre UE-Rusia de Yekaterimburgo de junio del 2013¹², en cuanto que no estaba presente en declaraciones anteriores.

En lo que se refiere a los documentos fundacionales de las actuales relaciones UE-Rusia, los objetivos que detalla el artículo 1 del Acuerdo de Asociación y Cooperación de 1997 pueden resumirse de la siguiente manera: "diálogo político mutuo; comercio, inversiones y relaciones económicas armoniosas; libertades políticas y económicas; consolidación de la democracia; cooperación económica, social, financiera y cultural basada en los principios de ventajas mutuas, responsabilidad mutua y apoyo mutuo; actividades de mutuo interés; integración gradual entre Rusia y un área de cooperación en Europa y libre comercio entre Rusia y la Unión Europea"¹³. Además, tal y como podemos ver en la declaración conjunta del 2004 sobre la ampliación de la Unión Europea, temas como "asociación estratégica", "interdependencia", "espacio común de libertad, seguridad y justicia", "comprensión mutua", en el caso de la primera declaración¹⁴, nos remiten a lo que hemos visto en el párrafo superior en las declaraciones posteriores a la celebración de las cumbres UE-Rusia.

2.2. Rusia en la estrategia de la OTAN

En contraste con las relaciones entre Rusia y la Unión Europea, que si bien no exentas de tensiones constantes, han tenido una dimensión principalmente cooperativa, el capítulo de las relaciones entre Rusia y la OTAN ha resultado más controvertido. El hecho de que la alianza militar rival del Pacto de Varsovia durante la Guerra Fría no solo le haya sobrevivido, sino que se haya reconvertido y peor aún —desde el punto de vista de Moscú—, se haya expandido hasta englobar gran parte de Europa Oriental e incluso las tres repúblicas ex-soviéticas de Estonia, Letonia y Lituania, ha resultado difícil de aceptar por parte de la Federación Rusa. Ambas partes han tratado de establecer mecanismos institucionales para tratar precisamente de fomentar la confianza mutua, como foro para resolver las diferencias y plantear iniciativas de cooperación limitada en aquellas áreas donde se percibiera una convergencia de intereses. Sin embargo, estos intentos han fracasado por la falta de voluntad política por ambas partes de establecer una verdadera relación cooperativa en pie de igualdad.

El actual Consejo OTAN-Rusia fue creado en el 2002 para sustituir al anterior Consejo Conjunto Permanente de 1997, y tanto el actual consejo como su órgano predecesor

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ "Cumbre UE-Rusia", Declaración de Prensa, Bruselas (Diciembre de 2011), en <http://russianmission.eu/en/press-statements-following-russia-eu-summit>.

¹⁰ "Cumbre UE-Rusia", Declaración de Prensa, Yekaterimburgo (Junio de 2013), en <http://russianmission.eu/sites/default/files/user/Press%20statements%20following%20the%20Russia-EU%20summit.pdf>.

¹³ "Acuerdo de Asociación y Cooperación entre Rusia y la Unión Europea de 1997", en http://russianmission.eu/userfiles/file/partnership_and_cooperation_agreement_1997_english.pdf.

¹⁴ "Joint Statement on EU Enlargement and EU-Russia Relations", Bruselas (27 de abril del 2004), en http://eeas.europa.eu/russia/docs/js_eu-russia_2004_en.pdf.



fueron parte de un intento por parte de la organización de acomodar a la Federación Rusa y ayudarla a digerir las dos ampliaciones decididas en esos dos mismos años; intento correspondido, hay que destacarlo también, por Putin al aceptar formar parte del nuevo organismo pese al hecho consumado de la ampliación, a la que Rusia se había opuesto sin éxito desde la década de los noventa.¹⁵ La última ampliación que tuvo lugar en el 2009 hacia Albania y Croacia no supuso para Rusia un impacto similar; sin embargo, la Cumbre de Bucarest celebrada un año antes en abril del 2008 marcó unos de los momentos de mayor tensión entre la organización y Rusia, al prometerse a Ucrania y Georgia que llegarían a ser miembros de la Alianza, pese a que no existiera un consenso entre los aliados acerca de su ingreso y no fijara ningún calendario definitivo. Especialmente en el caso de Georgia, la política de acercamiento a la OTAN dio lugar a un aumento de las tensiones en el conflicto interno de este país con las regiones separatistas de Osetia del Sur y Abjasia, al convencer al presidente Saakashvili de que era posible una solución militar y al Kremlin, por su parte, de que debía amparar la independencia de estos territorios como medio para debilitar a su vecino y frustrar sus posibilidades de ingreso en la Alianza.

¿Cuál es el discurso que la OTAN ha mantenido en relación con la Federación Rusa y su influencia en la Estrategia de Seguridad Nacional española? En primer lugar, tal y como hemos hecho en el apartado anterior sobre la UE y Rusia, nos fijaremos primero en las declaraciones publicadas con ocasión de las cumbres ministeriales conjuntas. Para ello, aunque esta serie de importantes documentos nos pueden servir de guía, hay que ser prudente con el lenguaje en él utilizado, pues se trata de declaraciones conjuntas ya consensuadas de antemano y que por tanto tenderán a resaltar diplomáticamente los aspectos cooperativos de las relaciones mutuas, sin que puedan traslucir fácilmente referencias a asuntos que generen más controversia.

Por tomar un ejemplo, en la declaración de ministros de Exteriores del 19 de abril de 2012, el único espacio reservado a las posibles diferencias existentes entre ambas partes se resume en: *"Ministers also discussed existing differences on key issues"*¹⁶. El resto del documento está reservado a la mención de los aspectos más exitosos de la cooperación existente. Dos años antes, en el 2010, en la declaración conjunta al término de la misma reunión, podemos encontrar un tono diferente con las siguientes líneas: *"The NRC member states will refrain from the threat or use of force against each other as well as against any other state, its sovereignty, territorial integrity or political independence in any manner inconsistent with the United Nations Charter and with the Declaration of Principles Guiding Relations Between Participating States contained in the Helsinki Final Act"*¹⁷.

El carácter ambiguo del discurso de cualquier actor internacional como instrumento analítico fuerza a la prudencia y puede admitir lecturas diferentes, incluso opuestas, y ello aun teniendo en cuenta el contexto y haciendo un análisis cabal de este. Así pues, la mención a una figura como el respeto a la soberanía, la integridad territorial y la independencia política, bien puede verse como una cesión por parte de Rusia ante una OTAN dispuesta a defender a sus aliados tras la guerra de Georgia, o una postura rusa menos defensiva en el contexto de una mejora de las relaciones con EE.UU., tal y como era el caso en el 2010 gracias al proceso del llamado *"reset"*. El hecho de que la declaración del 2008 —dos meses antes del conflicto

¹⁵ La ampliación de la OTAN con la inclusión de Polonia, República Checa y Hungría fue decidida en 1997 y tuvo lugar dos años más tarde en 1999, mientras que la siguiente ampliación, que incluiría esta vez a Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia, fue decidida en el 2002 se hizo efectiva igualmente dos años más tarde.

¹⁶ http://www.nato-russia-council.info/media/59937/2012.04.19_nrc_chairmans_statement.pdf.

¹⁷ http://www.nato-russia-council.info/media/59883/2010.11.20_nrc_joint_statement_lisbon.pdf.



bélico ruso-georgiano pero dos meses desde la Cumbre de Bucarest, en un momento por tanto de particular tensión— resulte de nuevo “asépticamente” cooperativa podría indicar más una actitud de frialdad al expresar ese mínimo común positivo que un verdadero acuerdo, como demostraron los acontecimientos posteriores.

A fin de cuentas, un somero repaso a las declaraciones ministeriales del Consejo OTAN-Rusia nos muestra una cierta carencia de contenidos reales más allá del lenguaje diplomático, lo que podría parecer menos esperable en una organización de seguridad y defensa que en otras como la UE. Esta filosofía de cooperación ante amenazas comunes no se ve reflejada en la práctica, ya que ambas partes siguen considerándose una a otra —pese a calificarse mutuamente como “socios”— como posibles amenazas a su seguridad. El lenguaje que hemos podido analizar sigue a fin de cuentas los principios establecidos en el Acta Fundacional OTAN-Rusia de 1997¹⁸, que pese a haber sido actualizado en el marco del nuevo Consejo no ha reflejado una verdadera aproximación en la práctica, más allá de un incipiente programa de actividades como algunos ejercicios militares conjuntos. La cooperación contra el terrorismo tras el 11-S, en la que tanto Occidente como Rusia dirigieron sus esfuerzos hacia un mismo enemigo —prestando Moscú su apoyo, por ejemplo, para derrotar al régimen de los talibanes en Afganistán—, no fue aprovechada por ninguna de las partes para lograr reconciliar los distintos intereses en otros ámbitos, en muchos de los cuales aún pervive un cierto espíritu de la Guerra Fría.

También en este caso, como en el de la UE, la revolución ucraniana y la anexión de Crimea han generado un clima de conflicto donde ni la OTAN ni Rusia reconocen ya la existencia de intereses compartidos o su voluntad de cooperar para promoverlos. Así, el vicesecretario general de la Alianza ha llegado a declarar que su organización ya no considera a Moscú como un socio, sino como un adversario, en una ruptura completa con toda la evolución de las relaciones mutuas desde el final de la Guerra Fría¹⁹.

3. Rusia en la Estrategia de Seguridad Nacional española

Rusia apenas es mencionada en las Estrategias de Seguridad Nacional de nuestro país, tanto la actual de 2013 como la elaborada por el anterior gobierno dos años atrás: en ambos casos, se trata en un apartado de uno o dos párrafos comparativamente más breve que los dedicados a otras áreas geográficas. La razón parece comprensible, dado que España y Rusia comparten una gama limitada de intereses comunes. El hecho de que España tenga el norte de África como su vecindario más inmediato y que se sitúe al otro extremo del continente europeo limita notablemente las relaciones con Moscú. Ello nos diferencia de los países de Europa Oriental, cuya cercanía les facilita el establecimiento de relaciones comerciales más intensas, además del legado histórico —por lo general negativo— de sus vínculos con Rusia.

Por otra parte, nuestro país es a nivel europeo, una “potencia media” sumida además en una grave crisis económica, que carece por tanto del peso necesario para trascender fácilmente estas limitaciones geográficas. Al contrario que Alemania —que forjó importantes relaciones con la Unión Soviética ya desde la Guerra Fría y que ha mantenido, en una asociación con tintes tanto políticos como económicos— o Francia, un socio estratégico clave

¹⁸ http://www.nato-russia-council.info/media/59451/1997_nato_russia_founding_act.pdf.

¹⁹ “Associated Press: NATO official says Russia now an adversary”, *Kyiv Post*, 1 de mayo de 2014, en <http://www.kyivpost.com/content/russia-and-former-soviet-union/associated-press-nato-official-says-russia-now-an-adversary-345892.html>.



para Moscú en la bilateralización de sus relaciones con Europa, España no tiene el suficiente peso como para trascender tales limitaciones y convertirse en un socio tan importante como los principales países de la Unión Europea.

Sin embargo, esto supone también una ventaja, ya que carecemos de contenciosos bilaterales o un pasado de sometimiento a Moscú como el que aún pesa en las relaciones de varios Estados europeos orientales con Rusia. Al mismo tiempo, como señala el informe de Elcano sobre la Acción Exterior española²⁰, España también despierta menores recelos en ese país en comparación con, por ejemplo, EE UU; por lo que se parte en cierto modo desde cero, lo que permitiría establecer objetivos más ambiciosos no lastrados por la inercia de rutinas anteriores. Se trata así de unas relaciones “positivas por defecto”, como las hemos denominado en otras ocasiones²¹, en las que la ausencia de vínculos relevantes ha sido tanto un reto a superar como una oportunidad para el futuro. Como afirma el citado informe, España “tiene una escasa, aunque buena, relación con Rusia con potencial de fortalecimiento en el terreno político, inversor, comercial, turístico y cultural”²². Este potencial, que tanto el anterior gobierno socialista como el actual del PP han coincidido en destacar, no ha sido todavía aprovechado plenamente más allá de algunas declaraciones de intenciones como las reseñadas aquí.

El poco tiempo transcurrido entre la Estrategia de 2013 y su predecesora permite establecer con bastante exactitud cuál ha sido la reorientación iniciada tras la llegada de Rajoy a la presidencia, en cuanto a la percepción oficial sobre Moscú en nuestro país. En primer lugar, mientras que en 2011 se situaba a Rusia en el tercer lugar del capítulo “España en un mundo globalizado” tras la UE y EE UU, en la actual estrategia Rusia no aparece hasta la séptima posición, después de la UE, el Mediterráneo, América Latina, EE UU, África y Asia. Aunque esta clasificación parece obedecer a criterios algo diferentes —atendiendo primero a las grandes potencias en el documento elaborado por el PSOE, y al grado de inmediatez con el que afectan a la seguridad española en el del PP—, el hecho es que la visibilidad de Rusia en la estrategia vigente se ha visto claramente reducida.

En segundo lugar, el tratamiento que recibe ese país ha cambiado también de forma cualitativa. En la estrategia de 2011 por ejemplo, destacaba el hecho de que se refería a Rusia como “gran potencia euroasiática”. Se reconocía así explícitamente la definición que utiliza habitualmente Rusia para referirse a sí misma: en cuanto a su relevancia en términos de poder relativo frente a otros actores —“gran potencia” con intereses globales, más allá de una simple potencia regional limitada a su vecindario—, y al marco geográfico e ideacional que constituye el punto de partida para la política exterior de Moscú: Eurasia, el espacio postsoviético, como su zona histórica de influencia. La estrategia elaborada por el actual gobierno, en cambio, opta por una definición mucho más neutra: Rusia es “el mayor vecino de la UE” y “un actor estratégico fundamental”, evitando mencionar la palabra “potencia” o añadir otros adjetivos. Podemos advertir así la voluntad española de adoptar un distanciamiento mayor respecto de las reivindicaciones rusas de una mayor influencia en el mundo.

²⁰ Molina, Ignacio (coord.): *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, Madrid: Real Instituto Elcano, Informe Elcano nº 15 (2014), p. 18, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-15-renovacion-politica-exterior-espana.

²¹ Morales Hernández, Javier: “¿Más allá del Año Dual? La última década de las relaciones hispano-rusas”, en Marquina, Antonio (ed.) 2012: *Crisis, inercias y agotamiento: repensando la política exterior española*, Madrid, UNISCI, p. 124.

²² Molina, *op. cit.*, p. 39.



En tercer lugar, podemos afirmar que ambos documentos están de acuerdo, no obstante, en que Rusia es un “socio estratégico” de la UE— como reconoce la propia Unión—; a lo que en 2011 se añadía “y de la OTAN”, lo que después sería omitido en la estrategia actual. Sin embargo, existe un consenso en afirmar la necesidad de profundizar en esta asociación; lo cual repercutirá beneficiosamente en la seguridad y la estabilidad de toda Europa, y por tanto también de España. Esta voluntad de partir de la política desarrollada en el marco de la UE para especificar después la posición española es un claro nexo común entre ambas etapas.

Con respecto a las áreas en las que Rusia es considerada un actor de especial interés para la seguridad de nuestro país, en 2011 se atribuía esta importancia principalmente a los vínculos entre Rusia y el conjunto de la UE —como vecino y socio comercial, especialmente en el sector energético—, aparte de por el “peso en el mundo” de Moscú. Así, se trataría de una influencia en todo caso indirecta para España, que nos afectaría sólo en la medida en que nuestra estabilidad está indisolublemente ligada a la de nuestros socios europeos. Por otra parte, además de la seguridad económica aparecen otras preocupaciones de seguridad tradicional: la responsabilidad rusa en contribuir a la resolución de conflictos en el Cáucaso y Asia Central, evitando un incremento de las tensiones. Encontramos aquí una referencia tanto a la necesidad de normalizar las relaciones ruso-georgianas para prevenir nuevos enfrentamientos bélicos, como a la de continuar la colaboración con Occidente para mantener la estabilidad de Afganistán.

El documento de 2013 mantiene unos argumentos muy similares en cuando a la seguridad militar, vinculando el que Rusia adopte una posición constructiva con la seguridad de la UE y de la OTAN; un matiz que parece incidir en la obligación rusa de actuar de manera responsable en los conflictos de su periferia, más que en la disposición *per se* de Occidente a tratar estas cuestiones con el Kremlin como reconocimiento a su estatus de gran potencia. Así, ya no aparece la referencia a unas relaciones basadas “en la confianza y el diálogo” que figuraba la estrategia de 2011, sino únicamente la exigencia —“Rusia *debe* favorecer la solución de conflictos...”— de que Moscú preste su colaboración para evitar nuevas escaladas de las tensiones. Las oportunidades de cooperación se presentan ahora como más improbables: se da a entender que el diálogo, por sí solo, no es suficiente para reducir las preocupaciones de seguridad con respecto al papel que desempeña ese país en el vecindario europeo.

El factor energético, sin duda uno de los elementos más sustanciales en las relaciones entre Rusia y diversos países de la Unión Europea, no desempeña papel relevante alguno en sus relaciones con España, pues de nuevo por nuestra posición geográfica no dependemos de ese país de forma significativa. Si bien España sí importa petróleo ruso²³ —7,9 millones de toneladas en 2011, es decir, sólo un 13% de todas las importaciones—, por el contrario no importamos gas ruso²⁴; la fuente de energía que precisamente se ha prestado más fácilmente a perturbaciones en su flujo y que más ha podido influir en ciertos países a la hora de reevaluar sus relaciones con Rusia.

La Estrategia de Seguridad Nacional parece así adoptar una narrativa meramente descriptiva y centrada en la cooperación, evitando incidir en los aspectos más controvertidos que son, precisamente, su razón de ser como elemento de planeamiento estratégico aplicable a la formulación de la política de seguridad. Se trata de una carencia, como hemos dicho,

²³ Instituto Nacional de Estadística (INE) (2013): “Anuario Estadístico del 2013”, Capítulo 13: “Industria y Energía”, Tabla 13.5.5, “Importaciones”, p. 433, en http://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuario13/anu13_13indus.pdf.

²⁴ *Ibid.*



común a los documentos estratégicos de la UE y de la OTAN; aunque en estos se incluye también una somera descripción de los puntos de desencuentro en las relaciones con Moscú, pese a que se trate también de ofrecer una imagen de estabilidad y diálogo en un marco de “juego de suma positiva”.

Así, por ejemplo, la narrativa de la propia UE acerca de la resolución de conflictos en su vecindario oriental está muy presente en el documento. Es por ello que encontramos una notable mención a "los conflictos de larga duración en el entorno estratégico que comparte con la UE", en los que "Rusia debe favorecer la solución", redundando ello en "la estabilidad democrática" y en "la seguridad de todos". Especialmente, coincide con la visión comunitaria de que la solución de tales conflictos —como el de las dos regiones secesionistas de Abjazia y Osetia del Sur en Georgia— redundaría en una mayor democratización, idea que también está presente en las iniciativas de cooperación de la UE con países del espacio post-soviético, como la Asociación Oriental; pese a que la colisión de intereses con Rusia sea muy probable, como están demostrando los acontecimientos en Ucrania a raíz de la fallida firma de un Acuerdo de Asociación con la UE²⁵.

La estrategia española, por tanto, se limita a recoger de forma esquemática los principales aspectos de las posiciones oficiales de la UE y la OTAN hacia Moscú; pero sin realizar ninguna aportación propia. Destaca, en primer lugar, la ausencia de una identificación de los intereses nacionales de España en relación con Rusia, más allá de la genérica referencia al potencial de los contactos bilaterales en el terreno “político, inversor, comercial, turístico y cultural”, ya citada. Encontramos aquí un ejemplo de la *economización* de la política exterior española característica de anteriores gobiernos del PP, pero más destacada ahora en la presidencia de Rajoy, por la gravedad de la crisis que atravesamos. No obstante, este objetivo ha tenido como efecto negativo que el conjunto de la política exterior y de seguridad haya pasado a un segundo plano en las prioridades del gobierno, a excepción únicamente de los aspectos directamente vinculados a nuestra economía, como el fomento de las exportaciones o la promoción de la “Marca España” en el exterior. En este sentido, el potencial *político* de nuestras relaciones con Moscú que encabezaba la lista anterior no ha sido objeto de ningún desarrollo ni explicación posterior.

En segundo lugar, una verdadera estrategia de seguridad debe realizar una clara identificación de riesgos y amenazas; no sólo en cuanto a los ejes recogidos en el actual documento, sino también con respecto a las distintas áreas geográficas donde España cuenta con intereses. Sin embargo, como hemos visto, dichas áreas se describen con relación al marco general de nuestra política exterior, sin incidir en qué países o regiones pueden ser considerados como una potencial amenaza para nuestra seguridad, en qué medida, y con respecto a qué ámbito o sector de la seguridad: militar, política, económica o medioambiental, por citar sólo algunos ejemplos. En el caso de Rusia, existe una contradicción —como hemos visto en el caso de la UE y la OTAN— entre un discurso que resalta los aspectos cooperativos y los intereses comunes, por una parte, y la desconfianza mutua que continúa existiendo en la práctica, la cual impide que las diferencias de intereses que existen en otros ámbitos no se resuelvan plenamente. España ha optado en su estrategia por obviar esta contradicción, sin posicionarse claramente acerca de cuál es su consideración de Rusia dentro del *continuum*

²⁵ El ejemplo más manifiesto en estos momentos es el proyecto de la Unión Europea de firmar con Ucrania un Acuerdo de Asociación y el Tratado de Libre Comercio contemplado en él, con Ucrania, frente a las intenciones rusas de promover la integración de este país en su unión aduanera —que desembocará en una prevista Unión Euroasiática— junto con Bielorrusia y Kazajistán.



aliado-socio-rival-enemigo; pese a que pueda deducirse de forma implícita una posición intermedia entre un socio y un rival, dependiendo del asunto del que se trate.

Estas carencias son tanto más preocupantes cuanto que suponen el abandono de Rusia como prioridad de nuestra política exterior y de seguridad; algo que se mantuvo de forma efímera entre 2009 y 2011, con la firma de la Asociación Estratégica bilateral y la celebración del Año Dual, pero que no ha tenido continuidad alguna. La Asociación Estratégica recogía precisamente un catálogo de medidas de cooperación práctica como la información mutua, coordinación e iniciativas conjuntas de política exterior en áreas de interés común; las consultas anuales de ministros de Exteriores; la colaboración entre ministerios de Defensa, fuerzas armadas y fiscalías generales; la lucha contra el terrorismo, la proliferación, el crimen organizado y el tráfico de drogas; el tránsito de equipos y personal españoles hacia Afganistán; o la reacción ante catástrofes naturales, entre otras²⁶.

Se establecía así una nueva relación en la que Rusia se convertía no en un simple socio para cuestiones puntuales, sino en un socio *estratégico* con el que España contaría a largo plazo como una de sus prioridades, con el mismo estatus que la propia UE reconoce a sus relaciones con Moscú. Las repercusiones de esta consideración en el ámbito de la seguridad eran, naturalmente, una garantía de que ni España ni Rusia se consideraban mutuamente como amenazas ni como meros rivales, sino que la necesidad de cooperar frente a las amenazas comunes que ambas partes debían afrontar sobrepasaba las posibles diferencias que pudieran existir entre ellas. Esta iniciativa suponía por primera vez adoptar una posición propia en la configuración de la estrategia europea y euroatlántica hacia Moscú, al igual que otros países tratan de que sus intereses nacionales se vean reflejados en las políticas comunes adoptadas en estos marcos multilaterales. Sin embargo, España ha optado por revertir su posición hacia un punto de partida basado tradicionalmente en la aceptación tácita de estas políticas comunes hacia Rusia, sin aportar una posición diferenciada o tratar de liderar la conformación de estas posiciones.

4. Comparación con otras Estrategias de Seguridad Nacional y el tratamiento de Rusia en ellas

Para contrastar la caracterización de las relaciones con Rusia que realiza la estrategia española con otras similares, hemos seleccionado los casos de Finlandia, Japón, Italia, EE.UU., Reino Unido, Francia, Noruega, Corea y Australia, que pueden servirnos como guía para evaluar el grado de acierto del documento elaborado en nuestro país.

En cuanto a la estructura general, una comparación muestra que si bien la tendencia general en otras estrategias de seguridad nacional parece ser la de establecer unas líneas maestras que definan los desafíos a los que ha de hacer frente el país en cuestión, ello no es el caso en la estrategia española. Por lo general, en dichas estrategias se muestra un plano general de los cambios a nivel global y adicionalmente, se destacan escenarios regionales concretos en los que haya una implicación directa. Sin embargo, en el caso español, parece existir un afán por abarcar en exceso, por mencionar prácticamente todas las regiones y todos los temas actuales que puedan representar algún desafío. Ello no permite profundizar

²⁶ Morales Hernández, Javier: "España y Rusia ante el año bilateral: oportunidades para 2011", Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), *Documento de Opinión* 21/2010 (2010), p. 3, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2010/DIEEEEO21-2010EspanaRusia2011.pdf.



correctamente y no se logra de esta manera establecer una clara jerarquía de aquellos aspectos que más afectan a España.

La Estrategia de Seguridad Nacional australiana²⁷ por ejemplo, es una buena muestra de cómo los objetivos —los intereses nacionales de seguridad— son expuestos con gran claridad junto con los principales “riesgos para la seguridad nacional”, denominación en la que se incluyen también las amenazas representadas por otros actores que intencionalmente pueden pretender dañar al país. El primero de estos riesgos es el espionaje y la interferencia extranjeras, acciones, que según el documento, no se limitan al espionaje político, sino que también incluye la obtención de información económica y comercial. Por otra parte, para Australia existe también otro tipo de amenazas, como el terrorismo internacional. En el caso del Reino Unido, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010²⁸ describe igualmente el terrorismo internacional como la principal amenaza, ligada directamente a la presencia de tropas británicas en Afganistán. Estas dos estrategias son por tanto un buen ejemplo de tal jerarquización y de racionalización en cuanto al tratamiento de los desafíos existentes para de tal manera definir claramente cuáles son amenazas.

En cuanto al tratamiento de Rusia en particular, un ejemplo de los defectos que afectan a la estrategia española pueden fácilmente encontrarse en documento de Italia sobre su política de defensa para 2013²⁹. En él se describe un estancamiento o ralentización de las relaciones de la UE y la OTAN con Rusia: fundamentalmente, en lo que se refiere a la seguridad militar, por los desacuerdos sobre la defensa antimisiles. Se menciona el Cáucaso como una de las áreas más inestables para Europa, asociada al conflicto que todavía persiste con las regiones separatistas de Osetia del Sur y Abjasia. A igual que sucede con las estrategias españolas, este documento adolece de una falta de concreción en cuanto a los intereses nacionales, ante todo, y también en cuanto a las amenazas para la seguridad nacional. El capítulo introductorio describe el contexto internacional y posibles focos de inestabilidad, pero sin evaluar de forma precisa su gravedad para los intereses de Italia. Por otra parte, en los últimos años Italia ha mantenido unas relaciones abiertamente positivas con la Rusia de Putin, así que podemos suponer que en cualquier caso no se trata de una preocupación para la seguridad del país.

El Informe Gubernamental sobre Seguridad y Política de Defensa de Finlandia para 2012 en cambio es un ejemplo muy interesante por su clara definición y orden³⁰. En el caso de Finlandia, Rusia aparece tras la discusión del papel de la Unión Europea, los cambios estratégicos de los EEUU y los desafíos que la entrada en escena de China supone. La relevancia de Rusia en la seguridad de Finlandia parece obvia vista la posición del país. Las diferencias en este sentido en cuestión de relevancia en España y en Finlandia no requieren mayor explicación. Sí es interesante sin embargo atender al hecho de que el documento finlandés empieza con una introducción tanto de las aspiraciones rusas como de los elementos que favorecen o que por el contrario suponen un obstáculo, la importancia del espacio CEI, sus relaciones con EE.UU., su redirección hacia Asia, la competición con China y diversos otros elementos que distinguen su posición en el escenario internacional. Solo tras la exposición de estos elementos se pasa a la relación entre la Unión Europea y Rusia destacando los elementos de convergencia, la importancia de esta última para la Unión Europea y las preferencias de Rusia en sus relaciones hacia Europa. En este documento,

²⁷ "Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security", Australian Government, Department of the Prime Minister and the Cabinet (2013).

²⁸ "A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy", HM Government (2010).

²⁹ "Ministerial Directive on the Military Policy for the year 2013", Ministerio de Defensa de Italia (2013).

³⁰ "Finnish Security and Defence Policy 2012", Prime Minister's Office, Finland (2013).



destaca el hecho de que el tratamiento de Finlandia propiamente dicho no viene una vez que se ha pasado revista de modo jerárquico al entorno internacional, que de esta manera se entiende que circunscribe al país de forma clara. Parece una exposición más circunscrita, instructiva y racional. Aun siendo lógico que por su peso España tenga una proyección mayor en el escenario internacional, y que por ello se mencionen más regiones, tal y como parece justificado en el caso de África y América Latina, resulta posiblemente excesivo el intentar ligar tantos elementos al interés de España que resultan tangenciales o inexistentes.

Otra Estrategia de Seguridad Nacional digna de mención es la de Japón,³¹ aprobada muy recientemente en diciembre del 2013, donde figura igualmente una mención a Rusia. En este caso resulta más difícil comparar, pues encontramos una diferencia sustancial en cuanto a ambos países: si en el caso de España, esta es miembro de una entidad de naturaleza supranacional y carácter confederal, Japón no se encuentra vinculado de manera alguna con una organización similar que la pueda determinar. En este sentido, Japón antepone en relación a Rusia el potencial cooperativo y deja para el final el contencioso territorial aún no resuelto de las islas Kuriles, en lo que parece un reconocimiento de las prioridades ante las fuentes de inestabilidad en el Asia-Pacífico y el valor de Rusia en tal contexto por encima de los contenciosos y destacando los beneficios mutuos existentes en la cooperación mutua. En el caso de Japón, sí existen unas claras relaciones directas con Rusia que permiten determinarlas, independientemente de la dirección que tomen; algo que en el caso de España no es posible encontrar.

En el caso del Reino Unido,³² permanecen otras amenazas a la seguridad como el espionaje por servicios de inteligencia extranjeros, de lo cual Rusia ha sido históricamente uno de los principales responsables y podemos imaginar que continúa siéndolo; lo que tendría como efecto el deterioro de la confianza necesaria para cooperar en otros ámbitos, como el ya señalado de la lucha antiterrorista. Asimismo, otra de las áreas prioritarias para Londres es la ciberseguridad, tanto frente a ataques informáticos de grupos terroristas como de Estados rivales, dentro de los cuales podría encontrarse igualmente Rusia, un actor con las capacidades necesarias para utilizar este instrumento si lo considerara conveniente. Por otra parte, la importancia primordial de la *special relationship* con EE.UU. y la pertenencia a la OTAN, de forma prioritaria aunque no excluyente con otros vínculos bilaterales, constituye también un freno al desarrollo de una cooperación con Rusia en el ámbito de la seguridad y defensa. A esto se añade la preocupación por la seguridad de los suministros energéticos, cuya interrupción voluntaria por parte de un Estado —referencia a las “crisis del gas” durante las que Rusia cesó el suministro a Ucrania por desacuerdos bilaterales sobre los precios— supondría un factor desestabilizador en toda Europa, pese a que no constituye una amenaza tan relevante como las enumeradas entre la categoría más prioritaria.

Como hemos podido comprobar en las estrategias de Australia y Reino Unido, existe una clara ambigüedad al referirse a las amenazas procedentes de otros Estados. Ello no sucede para calificar a actores no estatales, como el terrorismo internacional de inspiración yihadista, el cual se considera unánimemente como una de las principales y más directas amenazas, si no la primera. Los gobiernos occidentales son por tanto reacios a calificar abiertamente a otros países como amenaza a su seguridad; al menos en este tipo de documentos de carácter público. Así, aunque se hace referencia de forma velada a la capacidad de Rusia para deteriorar la seguridad nacional de estos Estados —por ejemplo, mediante el empleo del espionaje, de instrumentos de presión como el suministro energético, o de la desestabilización

³¹ "National Security Strategy", Government of Japan (17 December 2013).

³² "A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy", HM Government (2010).



relacionada con su intervención en conflictos locales, principalmente el de Georgia—, no se trata en absoluto de una percepción de amenaza directa e inminente, sino de un contexto de rivalidad política y económica no necesariamente *securitizado*.

En términos generales, en la mayoría de los documentos sobre seguridad nacional de los países mencionados inicialmente tampoco se identifica claramente a Rusia como un colaborador en la lucha contra amenazas comunes, especialmente la del terrorismo internacional; un fenómeno muy presente en el problema de la estabilización de Afganistán tras la retirada de las tropas internacionales, que afecta además directamente a la propia seguridad nacional de Moscú en su *patio trasero* de Asia Central. La actitud generalizada al redactar estas estrategias parecía ser así la de cautela ante una Rusia cuyo rumbo no estaba del todo claro, o —más bien— que aparece ante Occidente como una combinación de desafíos y de oportunidades, de cuestionamiento del liderazgo mundial de EE.UU. como única superpotencia y al mismo tiempo de aspiración a compartir dicho liderazgo con Occidente mediante una concertación de posiciones ante amenazas compartidas. Un dilema que se ha resuelto, por desgracia, a raíz de la crisis de Ucrania, donde ha quedado de manifiesto una clara incompatibilidad entre los intereses defendidos por ambas partes al tratar cada una — imprudentemente— de ejercer un control sobre la orientación geopolítica del país, ignorando la brecha en la sociedad ucraniana entre las regiones del oeste y centro y las del sur y oeste del país³³.

España ha participado de esta ambigüedad en la percepción que se refleja en nuestra propia Estrategia, aunque se trata sin duda no sólo de prudencia frente a las contradicciones en la relación bilateral con Moscú, sino de la ausencia de aspiraciones por ofrecer una posición propia y diferenciada, más allá del apoyo a posiciones adoptadas en los organismos multilaterales de los que nuestro país forma parte.

5. Conclusiones

El primer análisis que cabe hacer sobre la Estrategia de Seguridad Nacional del 2013 es el de la adecuación de esta con la política tanto de la UE como de la OTAN. Ya avanzamos en la introducción que la posición de España en relación a Rusia la convertía en un actor relativamente marginal³⁴, y que por lo tanto nuestro país tendría en todo caso que tomar como referencia inicial las posiciones de ambas organizaciones. Hemos visto en las páginas anteriores que, pese al tono cooperativo del discurso oficial tanto de la UE como de la OTAN, esta actitud ha entrado en contradicción con las diferencias de intereses que existen realmente en la práctica. Sin embargo, el cierto endurecimiento del lenguaje que se puede percibir en la estrategia española parte de una revisión general de la posición española hacia Moscú heredada del gobierno anterior, y no tanto de la evolución de los acontecimientos, al tratarse de un documento anterior a la crisis de Ucrania.

³³ Morales Hernández, Javier: “¿Quién ha ganado en Ucrania?”, Agenda Pública, *eldiario.es*, 23 de febrero de 2014, en http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/ganado-Ucrania_0_232026956.html.

³⁴ No parece una coincidencia que en el documento del Instituto Elcano “La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España”, de Félix Arteaga de Octubre del 2013 (ver: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/elcano-policy-paper-la-defensa-que-viene) y que puede considerarse como un preludio a la Estrategia de Defensa Española que habrá de ver pronto la luz, Rusia no es mencionada más que en una ocasión (p. 9), junto a Turquía, y destacando únicamente el hecho de que existen actores pujantes en la periferia, una reflexión que se enmarca en el discurso sobre el creciente multipolarismo de la escena internacional y los desafíos que ello representa, más desde la perspectiva económica que desde la perspectiva de seguridad.



Por otra parte, tanto las referencias a Rusia en la estrategia de 2013 como en su antecesora de 2011 adolecen de una excesiva brevedad, que si bien pueden entenderse por el papel relativamente secundario que juega Rusia en las relaciones bilaterales, impide establecer con precisión cuál es nuestra actitud hacia Moscú en términos de seguridad: las omisiones son aquí tan relevantes como las menciones. Cuesta entender, ante todo, que no se haga ninguna referencia a la Asociación Estratégica bilateral, que convierte a Moscú no sólo en nuestro socio estratégico de forma indirecta —al serlo Rusia de la UE en su conjunto—, sino directo por la existencia de este acuerdo desde 2009. Al mismo tiempo, se percibe a ese país como posible factor de inestabilidad en conflictos como el de Georgia que afectan a la UE y de la OTAN; lo cual parece indicar que Rusia podría ser en alguna medida una amenaza para nuestra seguridad, pero sin entrar a valorarla de forma específica.

Al mismo tiempo, dentro de nuestros intereses nacionales las oportunidades que presenta Rusia para la exportación e internacionalización de las empresas españolas, junto con las inversiones rusas en el mercado inmobiliario de nuestro país y su relevancia como mercado emisor de turistas hacia España, contribuyen a moderar cualquier posición más conflictiva de nuestro gobierno. Así ha quedado de manifiesto con la prudente reacción de España a la crisis de Ucrania, que se ha alineado con los países menos favorables dentro de la UE a las sanciones o ruptura de relaciones con Moscú. La intensificación de los vínculos euro-rusos ya fue identificada como oportunidad para nuestra economía española desde la Asociación Estratégica de 2009: por ejemplo, mediante la flexibilización de visados por parte de la UE para facilitar el turismo hacia nuestro país. No obstante, estas oportunidades económicas requerían una clarificación previa de la dimensión de las relaciones políticas, dentro de un clima de confianza mutua en materia de seguridad, que no llegó a realizarse de forma eficaz por ninguno de los sucesivos gobiernos españoles. Esta cuestión continuará abierta, ya que continúa existiendo una interdependencia económica que puede verse afectada por la hostilidad entre Rusia y Occidente generada a raíz de la crisis de Ucrania, y en la que nuestro país tendrá que desempeñar un papel de mediador —exigiendo también a todas las partes que cumplan sus compromisos y respeten la legalidad internacional— si deseamos evitar que nuestros propios intereses se vean perjudicados.