

colección de  
estudios internacionales

número 8, año 2010

bilduma

collection of

nazioarteko ikasketen

international studies

MANUEL  
DE LA CÁMARA

Rusia en el  
Orden Internacional



ceinik

# Colección de Estudios Internacionales

**Edita:**

Cátedra de Estudios Internacionales/Nazioarteko Ikasketen Katedra

**Consejo Académico:**

Celestino del Arenal Moyúa

José Ramón Bengoetxea Caballero

José Luis de Castro Ruano

Noé Cornago Prieto

Felipe Gómez Isa

Michael Keating

José Antonio Mendizabal Etxabe

**Director Académico:**

Kepa Sodupe Corcuera

**Director de Edición:**

Aingeru Genaut Arratibel

**Secretaría Técnica:**

Juan Luis de la Cruz Ramos

Leire Moure Peñín

Juan José Gutiérrez Cuesta

**Dirección:**

Cátedra de Estudios Internacionales/Nazioarteko Ikasketen Katedra

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Edificio Biblioteca, 5ª planta,

Apdo.1397. C.P. 48080, Bilbao, Bizkaia

**Teléfono:** 0034 946015278

**E-mail:** [ceinik@ehu.es](mailto:ceinik@ehu.es)

**Web:** [www.ehu.es/ceinik](http://www.ehu.es/ceinik)





COLECCIÓN DE  
ESTUDIOS INTERNACIONALES

**MANUEL DE LA CÁMARA**

---

**Rusia en el  
orden internacional**



© Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco  
Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua

ISSN: 2253-7953

ISBN: 978-84-9860-590-7

## ÍNDICE

Introducción _____	1
La desintegración de la URSS:	
Una "catástrofe geopolítica" _____	4
El espacio postsoviético _____	7
Integración _____	7
Fomento de rivalidades y prolongación de conflictos _____	9
La "recuperación" de Ucrania _____	14
El fin de la "Revolución de los Tulipanes" en Kirguistán _____	16
La energía _____	17
Las relaciones con Estados Unidos _____	22
La OTAN y la propuesta rusa de nueva arquitectura de seguridad en Europa _____	24
Relaciones Rusia-OTAN _____	24
Propuesta rusa de una nueva arquitectura de seguridad en Europa _____	26
Las relaciones con la Unión Europea _____	29
Otras áreas de relevancia para la política exterior de Rusia _____	33
El dossier nuclear iraní _____	33
El Proceso de Paz en Oriente Medio _____	35
Afganistán _____	35
Latinoamérica _____	36
Relaciones con los BRICS _____	38
China, India, Japón _____	39
Conclusión _____	42
Bibliografía _____	46



## MANUEL DE LA CÁMARA

# Rusia en el Orden Internacional

## 1. Introducción

En los últimos ocho años (2002-2010), tanto Vladimir Putin como su sucesor en la Presidencia de la Federación, Dimitri Medvedev, han hecho un gran esfuerzo por recuperar para Rusia el estatus de gran potencia.

Sin duda la Federación Rusa tiene todos los elementos para serlo:

- **Territorio:** Con más de 17 millones de kilómetros cuadrados de extensión, Rusia es el país más grande del mundo. Se extiende por más de la mitad —170— de los 360 meridianos de la tierra, tiene once husos horarios y es un país transcontinental euroasiático.
- **Recursos naturales:** Es el segundo exportador mundial de petróleo, el primer productor de gas natural del mundo y el primer exportador. Posee el 20% de las reservas mundiales de carbón y el 14% de uranio y es uno de los principales productores de titanio, cobre, zinc, aluminio, oro y diamantes. Tiene la mayor extensión de bosques del mundo y es un gran exportador de madera. Dispone de las mayores reservas de agua dulce del planeta.
- **Recursos económicos:** tras sufrir una caída del PIB de un 50% en la última década del siglo XX, la economía rusa se recuperó de forma espectacular en los ocho primeros años del siglo actual, con un crecimiento medio superior al 6% anual. En 2007, en términos de Paridad de Poder de Compra, llegó a ocupar la sexta posición mundial y a acumular las terceras mayores reservas de divisas del mundo

(más de 600.000 millones de dólares), tras China y Japón. El Estado ruso pagó casi en su integridad la deuda externa heredada de la URSS y se creó un Fondo de Estabilización que ha servido de amortiguador cuando el crecimiento ha pasado a ser negativo como consecuencia de la crisis económica global.

- Estado: Vladimir Putin ha sido la figura política dominante en este periodo. Ha logrado reconstituir el Estado, que estuvo a punto del colapso en la época de Boris Yeltsin, sobre una base centralista y autoritaria, la “verticalidad del poder”. El Estado ha ido recuperando gran parte de los recursos energéticos e industriales privatizados a bajo precio en la década anterior (casos de la petrolera Yukos o de la compañía gasística Sakhalin II) y ha creado grandes conglomerados o corporaciones en las que controla la mayoría del capital. Esas grandes corporaciones, desde Gazprom a Rosneft o “Russian Technologies”, constituyen la columna vertebral de la economía rusa actual.
- Presencia internacional: Rusia sigue teniendo una importancia y un peso claves. Posee el mayor arsenal de armas nucleares después de EE UU y un poderoso ejército, aunque esté inmerso en un difícil proceso de reducción (de 4 a 1 millón de soldados) y modernización. Es miembro permanente del CSNU y pertenece al G-8, al G-20 y al grupo BRIC. Es también miembro del Consejo de Europa y de la OSCE, del Cuarteto para el PPOM, del Grupo UE 3+3 sobre el programa nuclear de Irán y de las conversaciones a Seis sobre el programa nuclear de Corea del Norte. Además de su enorme capacidad como productor de hidrocarburos (no es miembro de la OPEP pero sí del Foro de Países Exportadores de Gas), controla en gran parte las redes de oleoductos y gasoductos que conectan los yacimientos de la propia Rusia, el mar Caspio y Asia Central con Europa.

Sin embargo, Rusia podría ser un “gigante con los pies de barro” debido sobre todo a una serie de problemas internos muy importantes: tiene un grave problema demográfico debido a la baja tasa de natalidad (10,4/1000), una muy baja densidad de población (8,6 habitantes/km<sup>2</sup>) y una alta tasa de mortalidad (16/1000). Los problemas sociales son muy agudos, debido al alcoholismo, la desigualdad económica y el deterioro de los servicios educativos y sanitarios. La corrupción generalizada impide el desarrollo de las PYMES y castiga a la clase media. La economía depende excesivamente de los ingresos por exportaciones de hidrocarburos y otros productos minerales, lo que la hace vulnerable a la oscilación de los precios en los mercados internacionales. Las infraestructuras no han sido renovadas desde la época soviética y se hallan muy deterioradas. Finalmente, tras dos terribles guerras en Chechenia, se enfrenta en la actualidad a una inestabilidad creciente en la región del Cáucaso Norte con atentados terroristas que han llegado hasta el mismo Moscú.

Rusia tiene también un problema de identidad: aunque, desde la caída de Constantinopla en poder de los Otomanos en 1453, Rusia se consideró a sí misma como heredera del Imperio Romano de Oriente, “la III Roma”, tanto la propia Rusia como Europa han tenido siempre dudas sobre la identidad de este país. Durante muchos siglos vivió aislada por múltiples razones (invasiones de los tártaros/mongoles, iglesia ortodoxa, régimen comunista) y no penetraron en ella las ideas del Renacimiento en los siglos XIV y XV ni de la Ilustración en el siglo XVIII. En Rusia han prevalecido los regímenes de corte autoritario, desde la autocracia de los zares al totalitarismo del sistema soviético, lo que ha hecho que los principios de la democracia liberal no hayan calado en la mayoría de los ciudadanos rusos. La consecuencia es que Rusia forma parte de Europa pero no del sistema de valores que caracteriza a la Europa de hoy.

## 2. La desintegración de la URSS: Una “catástrofe geopolítica”

Rusia es un país que ha quedado muy marcado por más de 70 años de sistema comunista y los acontecimientos posteriores. La frase de Putin de que la desaparición de la Unión Soviética fue la mayor catástrofe geopolítica del siglo XX refleja un sentir profundo de la mayoría de los ciudadanos y de la clase política rusa. Debe examinarse desde diversos aspectos:

1. *Rusia dejó de ser una superpotencia a nivel global.* En el corto periodo comprendido entre 1989 y 1991, Rusia dejó de ser una de las dos superpotencias, desapareció el equilibrio de poderes y el mundo entró en una era unipolar, dominada por EE UU, el gran rival durante la Guerra Fría. Contradiciendo la palabra dada a Gorbachev cuando aceptó la reunificación alemana y la retirada de las tropas rusas de Europa Central y Oriental, la Alianza Atlántica inició a partir de 1997 una rápida expansión hacia el Este, llegando incluso a ofrecer la posibilidad de ingresar en ella a países que formaban parte de la misma esencia de la nación rusa, como Ucrania o habían pertenecido a su imperio como Georgia. La Alianza buscó además una nueva “razón de ser”: el bombardeo por la OTAN de la República de Yugoslavia en 1999 sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU causó un enorme impacto en Rusia al confirmar los temores de que la Alianza había pasado a ser “agresiva”. Rusia percibió que Occidente le trataba como potencia derrotada.
2. *Rusia comparte desafíos y se muestra solidaria con Occidente.* A pesar de todo esto, los ataques contra las torres gemelas de Nueva York en septiembre de 2001 produjeron un sentimiento de solidaridad en Rusia, en parte porque ella misma había sufrido los ataques del terrorismo islamista checheno y librado dos guerras en el Cáucaso Norte. Moscú ejerció su influencia para facilitar la presen-

cia norteamericana en bases militares en Asia Central y la intervención en Afganistán contra el régimen talibán. Pero los rusos se alarmaron cuando, aprovechándose de ello, Washington trató de extender su influencia a zonas que tradicionalmente eran consideradas como “*domaine réservé*” por Rusia. A esto siguieron las “Revoluciones Naranja” en Ucrania y Georgia promovidas y apoyadas por Washington, lo que hizo sonar las alarmas en el Kremlin, temeroso de que los norteamericanos trataran de hacer lo mismo en la propia Rusia con ayudas a las ONG y a los movimientos de oposición.

3. *Multipolaridad frente a unilateralismo.* Poco después de la expulsión del poder del régimen talibán en Kabul la “alianza” se disolvió. Washington decidió lanzar un “ataque preventivo” contra el régimen de Saddam Hussein en Irak y Moscú, incapaz de impedirlo militarmente, se esforzó en construir con China —e incluso con parte de la “Vieja Europa” como Francia y Alemania— un frente común que consiguió negar a EE UU la legitimidad de su acción unilateral de fuerza. Washington no logró que el CSNU aprobara una nueva resolución que autorizara su intervención armada contra Saddam Hussein. La retirada unilateral de EE UU del Tratado ABM (“Antiballistic Missile Treaty”) y, sobre todo, el proyecto de instalación de elementos del sistema norteamericano de defensa contra misiles en Polonia y la República Checa, fueron otras causas importantes de tensión entre Rusia y Occidente porque Moscú lo percibió como un intento por parte de Washington de alterar el equilibrio estratégico. Aunque, tras el fin de la Guerra Fría, la importancia de las armas nucleares ha disminuido considerablemente, siguen teniendo para Rusia una gran relevancia porque son una de las bases de su permanencia como gran potencia. Son además la única garantía real que Moscú cree tener frente a una abrumadora superioridad

de EE UU en armamento convencional. Frente al unilateralismo defendido por Rumsfeld, Cheney y los “neocon”, Moscú propugnó un mundo multipolar en el que un grupo de grandes potencias se encargase de mantener el “orden” en la esfera internacional.

4. *Nacionalismo como elemento de cohesión.* Con el fin de la Guerra Fría desapareció la competencia con Occidente en cuanto a modelo de organización política y social. Rusia, a diferencia de la Unión Soviética, no intenta promover una alternativa política radicalmente distinta al modelo occidental. Si intenta rivalizar con Occidente no lo hace sobre una base ideológica como lo hizo en su día la URSS o lo intenta hacer el islamismo radical. Trata ahora de buscar su cohesión interna sobre la base de un fuerte nacionalismo. Ese nacionalismo, fomentado desde el poder, tiene grandes repercusiones sobre la política exterior.

Ivan Krastev considera que Putin y su régimen están intentando construir en Rusia una “fortaleza” basada en el mercantilismo y el nacionalismo, que desde los medios oficiales se denomina “democracia soberana”. En ese sentido Putin, según Krastev, juega con el miedo de muchos ciudadanos rusos de que una rápida liberalización económica y una apertura democrática lleven al caos y la desintegración de su enorme país (Krastev, 2009)<sup>1</sup>. No se ve alternativa al régimen de Putin, aunque muchos reconocen que no funciona bien. Los intentos democratizadores de Gorbachev y Yeltsin llevaron al caos y pusieron a Rusia de rodillas. Ahora lo importante es que Rusia recupere su estatus de gran potencia respetada internacionalmente y ese es el gran objetivo de Putin y su régimen.

---

<sup>1</sup> Krastev cree que, lo que él denomina “Putin Consensus” —es decir, la mayoría de ciudadanos que respaldan al actual régimen político ruso— es el resultado directo de los últimos 20 años con la experiencia traumática del colapso de la Unión Soviética y la anárquica democracia de los 90. Pero los rusos hoy día saben lo que no quieren pero no coinciden en definir la Rusia que desearían tener en 10 o 20 años.

Ese objetivo se centra en las siguientes áreas de interés prioritario: el espacio postsoviético, la energía, las relaciones con Estados Unidos, con la OTAN y con la Unión Europea.

### 3. El espacio postsoviético

El espacio postsoviético, formado por países vinculados históricamente al imperio ruso, en donde habitan decenas de millones de ciudadanos de origen ruso o ruso parlantes, a caballo entre Europa, Asia y Medio Oriente y con recursos energéticos inmensos, constituye una zona de importancia vital para Rusia. Todos los esfuerzos desde la disolución de la Unión Soviética han ido encaminados a recuperar el papel predominante en ese inmenso espacio y a tratar de frenar los intentos de otras potencias (EE UU o China, pero también Turquía, Irán o la UE) de incrementar su presencia en el mismo. Moscú ha desarrollado su estrategia por diversas vías:

#### 3.1. Integración

Rusia ha sido la principal impulsora de estructuras de integración regionales como la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Comunidad Económica Euroasiática (CEEAA), la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) o la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS). Ninguna de estas estructuras ha arrojado hasta ahora los resultados esperados por Moscú.

La Comunidad de Estados Independientes (CEI), creada en diciembre de 1991, agrupa a todos los países de la antigua URSS salvo los Bálticos, Ucrania y Georgia. Es un mecanismo de integración muy poco eficaz, no comparable con la UE y menos con una federación o confederación. Se trata más bien de un foro en donde los líderes del antiguo espacio soviético se reúnen en cumbres anuales e intentan dirimir sus diferen-

cias bajo la tutela de Moscú. El motivo principal de la escasa relevancia de la CEI reside en la inexistencia de un modelo de integración atractivo para estos Estados, agravado por los recelos que el liderazgo de Moscú sigue despertando, ya que el resto de los socios no desea que se consolide la recreación de las estructuras existentes en los tiempos de la Unión Soviética.

La Comunidad Económica Euroasiática, (CEEA) —creada en 2000, en la que participan Rusia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, con Moldavia, Armenia y Ucrania como observadores— tiene como objetivo la integración económica. En junio de 2009 el primer ministro Vladimir Putin anunciaba que la Federación Rusa iba a proceder, antes de entrar en la OMC, a constituir una Unión Aduanera con Bielorrusia y Kazajstán. El 27 de noviembre de 2009 se firmaban en Minsk los acuerdos constitutivos de la Unión Aduanera (UA), que entraron en vigor el 1 de enero de 2010. El Código Aduanero Unificado (que en realidad es una copia del ruso) entró en vigor el 1 de julio de ese año, junto con la nueva Tarifa Exterior Común (TEC).

Moscú trata de impulsar la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), creada en 2003 (con Armenia, Bielorrusia, Kazajstán, Tayikistán, Kirguistán y Uzbekistán), como garante de la paz en la zona. En los planes se preveía la creación de un Estado Mayor unificado (lo que aún no se ha hecho) y una fuerza de despliegue rápido de 10.000 hombres con bases en Tayikistán (base rusa de Dushambé) y Kirguistán (base de Kant). Esta fuerza fue creada de hecho en febrero de 2009. La OTSC trata de constituirse como una organización equivalente a la OTAN en el espacio postsoviético, basada en un pacto de alianza y defensa colectiva, aunque también tiene como objetivo combatir el terrorismo y el narcotráfico y colaborar en casos de emergencia civil. Pero Moscú no está logrando

plenamente sus propósitos por la desconfianza de los Gobiernos de los países de Asia Central, temerosos de que Rusia se arroge el derecho de intervención.

La Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), creada en 2001 con China, Kazajstán, Tayikistán, Kirguistán, Rusia y Uzbekistán, cuenta como observadores a la India, Pakistán, Irán y Mongolia. Nació con una vocación claramente política y de seguridad, destinada a la cooperación antiterrorista (centro regional de Bishkek) y con la vista puesta en los movimientos separatistas que desafían a Moscú y Pekín. Tampoco parece que pueda desempeñar el papel de núcleo integrador debido a la posición de China, país que, habiendo incrementado mucho su influencia económica en la zona en los últimos años, no quiere adquirir compromisos en materia de seguridad y contempla a la OCS más como un marco de cooperación económica que militar.

### **3.2. Fomento de rivalidades y prolongación de conflictos**

Las rivalidades entre los países de la antigua Unión Soviética se pusieron de manifiesto al día siguiente de la disolución de ésta. Se transformaron en conflictos armados en Moldavia y en la región del Cáucaso y en contenciosos en Asia Central (principalmente por el reparto del agua).

La región Mar Negro-Cáucaso-Mar Caspio tiene un gran valor estratégico por su situación geográfica —enlaza Europa Central, Turquía e Irán con Asia Central sin pasar por el territorio ruso— y por la importancia de los recursos energéticos que atesora (hidrocarburos). Es, además, lugar de tránsito obligado para el transporte de esos recursos y la única ruta alternativa a Rusia. La zona es valiosa pero vulnerable porque está formada por tres pequeños países (Georgia, Armenia y Azerbaiyán) rode-

ados de potencias (Rusia, Irán, Turquía) que intentan atraerlos a su órbita de influencia al igual que potencias extrarregionales como EE UU y la UE. A ello se une la gran variedad étnica, lingüística y religiosa. Rusia es vecino de casi todos ellos (salvo Armenia) y es el único que es ribereño de ambos mares. Moscú ha tratado durante siglos de controlar la región y sus recursos.

El país de tránsito clave es Georgia. Por ese país pasan algunas infraestructuras de transporte de hidrocarburos que no entran en territorio ruso: el oleoducto Bakú-Azerbaiyán-Supsa (Georgia), de 827 kilómetros de longitud; el oleoducto Bakú-Tiflis (Georgia)-Ceyhan (Turquía), abierto en 2006, de 1.776 kilómetros; y el gasoducto Bakú-Tiflis-Erzurum (Turquía), de 692 kilómetros, abierto en 2007.

Tras la disolución de la URSS, se han producido tres conflictos que se mantienen veinte años después de que estallaran y cuya solución no es posible sin la voluntad de Rusia:

*El conflicto de Transnistria* afecta a Moldavia, situada en la parte norte del mar Negro, país tradicionalmente ligado a Rumania. La parte oriental (conocida por el nombre rumano de “Transnistria”), se rebeló contra los moldavos en marzo de 1992, para mantenerse dentro de la órbita rusa. El conflicto llevó a la independencia de facto del territorio, cuya población es en un 25% de origen ruso y en un 28% de origen ucraniano. Rusia mantiene en ese territorio 1.200 soldados, restos de la “Fuerza de Mantenimiento de la Paz” desplegada por la CEI en 1992, a pesar de que en la Cumbre de la OSCE de Estambul de 1999 se comprometió a retirarla y el Gobierno moldavo lo ha solicitado reiteradamente. Hay un mecanismo internacional para facilitar una solución del conflicto: el Grupo 5 (Rusia, Moldavia, Transnistria, Ucrania y la OSCE) + 2 (la UE y EE UU,

observadores desde 2005). Pero Moscú impide que este mecanismo actúe de forma efectiva y promueve en cambio conversaciones a tres en las que está ella misma, el Gobierno moldavo y las autoridades de facto de Transnistria.

*El conflicto entre Armenia y Azerbaiyán sobre Nagorno-Karabagh* —que es un enclave de mayoría de población armenia situado en territorio de Azerbaiyán— se produjo en 1992 cuando este territorio se declaró independiente y Armenia acudió (con ayuda rusa) en su apoyo. Armenia salió victoriosa, quedando bajo su control Nagorno-Karabagh y siete distritos colindantes, que representan un 10% de todo el territorio azerí.

El proceso de negociación sobre el conflicto se desarrolla en el marco de la OSCE y está dirigido por el llamado “Grupo de Minsk”, que copresiden desde 1995 Rusia, EE UU y Francia con la participación de Armenia y Azerbaiyán. Los términos de la negociación están definidos en los llamados “Principios de Madrid”, que incluyen la renuncia al uso de la fuerza, la integridad territorial y el derecho a la libre autodeterminación.

El presidente ruso Medvedev ha intervenido activamente en la labor mediadora logrando que, en noviembre de 2008, los presidentes Aliyev, de Azerbaiyán, y Sargsyan, de Armenia, firmasen en Moscú una declaración conjunta en la que afirmaban que no podrá haber ninguna solución del conflicto que no sea un acuerdo negociado según los principios recogidos en el documento de Madrid. El compromiso a que habían llegado ambos presidentes era triple: a) aplazar a fecha futura el estatuto definitivo de Nagorno-Karabagh, b) devolución a Azerbaiyán de los siete distritos azeríes que controla (salvo el “Corredor de Lachin”) y c) concesión por Azerbaiyán de una amplia autonomía a Nagorno-Karabagh por un periodo de tiempo que quedaba indefinido. El punto clave era la renuncia por ambas partes a una solución total y definitiva

del problema de Nagorno-Karabagh, procediendo entretanto a desarrollar entre Armenia y Azerbaiyán una cooperación que permitiera en un futuro abordar el estatuto definitivo de ese territorio.

La dinámica positiva de estas declaraciones facilitó a su vez la negociación entre Turquía y Armenia para el restablecimiento de relaciones diplomáticas. El 10 de octubre de 2009 se firmaron en Zúrich dos Protocolos, uno “sobre restablecimiento de relaciones diplomáticas” y otro “sobre desarrollo de relaciones bilaterales”. Los Protocolos se concluyeron sobre la base de un acuerdo tácito en el sentido de que por parte turca no se hacía referencia alguna al conflicto sobre Nagorno-Karabagh y por parte armenia no se mencionaba el llamado “genocidio armenio” de 1915. Lamentablemente, la oposición interna en Turquía a “abandonar” a los hermanos azeríes y las enormes críticas de la diáspora al Gobierno de Ereván por renunciar a exigir el reconocimiento del genocidio, han dificultado la ratificación parlamentaria de los Protocolos, lo que va en paralelo con la situación de bloqueo en el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán. El 22 de abril de 2010 el presidente de Armenia Sargsyan anunció que suspendía el proceso de ratificación de los referidos Protocolos.

*El conflicto sobre Osetia del Sur y Abjazia*, que afecta a Georgia, es en el que Moscú ha intervenido más directamente, incluso mediante el uso de la fuerza. A Moscú no le agrada que Georgia se haya convertido en el Estado más “prooccidental” del espacio postsoviético, tras la “Revolución de las Rosas” que llevó al poder al actual presidente, Mikhail Saakashvili, ni que sea el lugar de tránsito de los oleoductos y gasoductos que unen el mar Caspio con Turquía evitando el paso por Rusia.

La confrontación armada entre Georgia y Rusia en agosto de 2008 provocó una grave crisis en las relaciones entre Rusia y Occidente y el

temor entre los países vecinos de que el gigante ruso estaba dispuesto a usar la fuerza para obligarles a respetar sus intereses. Merced a la intervención del a la sazón presidente en ejercicio de la UE (y de Francia), Nicolas Sarkozy, se negoció un acuerdo de alto el fuego que incluía la retirada de las fuerzas armadas rusas a la línea en la que se encontraban antes del comienzo de las hostilidades y el despliegue de una misión de observación de la UE (EU Monitoring Mission -EUMM) para supervisar el alto el fuego.

Pero poco después Rusia reconocía la independencia de los dos territorios secesionistas. El 9 de septiembre, un día después de negociar un acuerdo complementario sobre alto el fuego con la UE, Moscú anunciaba el establecimiento de relaciones diplomáticas con Abjazia y Osetia del Sur y el 17 de septiembre firmó acuerdos de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua con las dos repúblicas secesionistas. En febrero de 2010 Rusia y Abjazia firmaron 10 acuerdos de cooperación, entre los que destaca el que regula el uso por Rusia de la base naval de Gudauta por un periodo de 49 años, prorrogables por otros 15. En la base se desplegarán 1.700 militares rusos. Moscú se comprometió a controlar las fronteras del territorio de Abjazia.

Los rusos exigen al Gobierno de Georgia que firme un acuerdo sobre no uso de la fuerza con los Gobiernos de los dos territorios secesionistas (lo que implicaría de hecho el reconocimiento de su independencia) y trata de que en las negociaciones en Ginebra los representantes de los dos entes tengan el mismo estatus que los georgianos. Afirma que la independencia de los dos territorios “es irreversible”. Además, ha impedido la renovación de los mandatos de las misiones de observación de las Naciones Unidas en Abjazia (UNOMIG) y de la OSCE en Osetia del Sur, que finalizaron en junio de 2009 y no ha permitido el paso de la EUMM a los territorios secesionistas.

Pero los rusos han encontrado pocos aliados. Durante el conflicto, ni la CEI ni la OCS (en la que la posición de China fue decisiva), ni ninguno de los países de la antigua Unión Soviética se manifestaron explícitamente en apoyo de Moscú (sin duda temerosos de que se sentara un precedente de intervención militar rusa). A pesar de la creación de la OTSC como contrapeso de la OTAN, ninguno de los Estados miembros prestó apoyo militar a Rusia durante el conflicto. Tampoco han reconocido a Abjazia y Osetia del Sur a pesar de las enormes presiones que ha ejercido Moscú sobre ellos (en particular, sobre Bielorrusia y Kazajistán). Los rusos sólo han logrado el reconocimiento por Nicaragua, Venezuela y la diminuta Nauru.

### 3.3. La “recuperación” de Ucrania

Zbigniew Brzezinski, en su libro *The grand chessboard*, señala que sin Ucrania Rusia deja de ser un imperio con un pie en Europa.

El 21 de abril de 2010, el presidente de la Federación Rusa, Dimitri Medvedev, efectuaba su primera visita a Ucrania (repetida después el 17 de mayo) y concluía en la ciudad de Járkiv (Ucrania oriental) unos importantes acuerdos con el nuevo presidente de Ucrania, el “proruso” Viktor Yanukovich. Rusia aceptaba reducir en un 30% el precio del gas que suministra al país vecino y éste en cambio prolongaba hasta 2042 la autorización para que la flota rusa del mar Negro utilice la base naval de Sebastopol en Crimea (el anterior acuerdo expiraba en 2017).

Este acuerdo es una muestra de cómo Rusia utiliza su poder energético como arma política. Durante la etapa de presidencia de Yuschenko, tras la “Revolución Naranja” de 2004, las relaciones entre Rusia y Ucrania se deterioraron mucho, llegando incluso Moscú a cortar el suministro de gas (con gran impacto en Europa) por dos veces (enero 2006 y enero 2009)

debido al desacuerdo sobre los precios. El empeño de Yuschenko de integrar a Ucrania en la OTAN fue una de las principales causas de irritación de Moscú.

Las relaciones entre Rusia y Ucrania son muy importantes para ambos. Los intercambios comerciales alcanzan los 30-35.000 millones de dólares al año y abarcan muchas áreas (industria, energía, agricultura). El 80% del gas ruso que se envía a Europa (al menos hasta que entren en servicio los gasoductos Nord y South Stream) pasa por Ucrania. La dependencia de Rusia en suministros de petróleo y energía eléctrica es enorme. Además, los dos países comparten en gran parte las industrias de construcción de aviones, espacial y de armamento. Se estima que unos 8 millones de rusos residen en Ucrania y unos 3 millones de ucranianos en Rusia. Cada año se producen más de 10 millones de desplazamientos entre los dos países. Comparten en gran medida idioma, cultura, religión e historia y hay una fuerte vinculación social.

Los esfuerzos de Yuschenko tras la “Revolución Naranja” para alejar a Ucrania de Rusia iban contra toda lógica por la tupida red de intereses comunes entre ambos países. Ahora Yanukovich ha restablecido “la normalidad”, regularizando la relación económica y suprimiendo los “irritantes”, como el intento de recuperar la “memoria histórica” al impulsar el debate sobre el llamado “Golodomor” (hambruna producida en Ucrania en la época de las grandes colectivizaciones decretadas por Stalin, que ocasionó la muerte de cientos de miles de personas).

Sin embargo, el nuevo presidente ha tratado a la vez de mantener cierta distancia con Moscú al rechazar la invitación de Putin a incorporar a Ucrania a la Unión Aduanera Rusia-Bielorrusia-Kazajistán. Tampoco ha dado por ahora una respuesta positiva a la oferta del primer ministro ruso de

“fusionar” Gazprom con la —mucho más pequeña— compañía Naftogaz Ukrainy, lo que de hecho daría a Rusia el control de todo el sistema de tránsito y almacenamiento de gas de Ucrania.

### 3.4. El fin de la “Revolución de los Tulipanes” en Kirguistán

El 7 de abril de 2010 finalizaban cinco años desastrosos sufridos por la población de Kirguistán bajo el régimen corrupto y autoritario de Kurmanbek Bakiyev, surgido de la “Revolución de los Tulipanes” de 2005. El presidente salía del país tras un breve intento de hacerse fuerte en el sur. Moscú era el primero en reconocer al Gobierno en funciones encabezado por Roza Otunbayeva, exministra de Asuntos Exteriores de Kirguistán, exdiplomática soviética y persona formada en Rusia. Al mismo tiempo el primer ministro Putin anunciaba la concesión de ayuda financiera urgente a Kirguistán por importe de 50 millones de dólares y el vice primer ministro Igor Sechin comunicaba la disposición de suministrar combustible y trigo para la siembra en concepto de ayuda.

La insatisfacción de Moscú con el régimen de Bakiyev había ido en aumento debido al incumplimiento por éste de su compromiso de expulsar al ejército norteamericano de la base aérea de Manás (principal centro logístico de EE UU en Asia Central para la operación en Afganistán) a cambio de la concesión de créditos por importe de 2.150 millones de dólares. La población de Kirguistán se encontraba muy irritada por el fuerte incremento de los precios de los productos básicos y de la electricidad, irritación que fue atizada por una durísima crítica contra el régimen de Bakiyev por parte de las cadenas de TV rusas que son captadas en ese país. El 2 de abril de 2010 Moscú decidió sellar el destino del régimen al anunciar el propio Putin que Rusia iba a dejar de suministrar a Kirguistán petróleo “a precios de amigo”. La frágil economía kirguizía no podía soportar el impacto de esa medida.

La evidente participación de Moscú en el desencadenamiento de los hechos es una muestra de que Rusia actúa con contundencia cuando ve que sus intereses vitales —y todo lo que ocurre en el espacio postsoviético lo es— se encuentran amenazados. Rusia intenta mantener el monopolio en el transporte de los hidrocarburos que se producen tanto en Asia Central como en el mar Caspio, de controlar los mercados de esos países (mediante iniciativas de integración económica) y de evitar —con un éxito desigual— la penetración e influencia de otras potencias (especialmente de EE UU, la UE y China) en ese espacio. Frente a ello, y aunque reconocen la existencia de fuertes vínculos de dependencia de Moscú, la mayoría de esos países tratan de desarrollar una política “multivectorial” incrementando sus relaciones políticas, económicas y culturales con otros países.

## 4. La energía

La importancia del sector energético en la política exterior de Rusia es enorme. Produce el 11,5% de la energía primaria del planeta, lo que es cinco veces más de lo que representa su población o su PIB. Si se combinan las exportaciones de petróleo, gas y carbón, Rusia es hoy día el primer exportador mundial de productos energéticos.

El sector de los hidrocarburos es fundamental para la economía rusa. Genera más del 20% del PIB, del 40% de los ingresos por exportaciones y del 50% de los recursos del Estado. Como consecuencia de la caída del precio del barril de petróleo de más de 137 dólares en julio de 2008 a menos de 30 siete meses después, en el año 2009 se produjo una contracción del PIB ruso del 7,9%, frente a un crecimiento del 8% en 2008. Con la recuperación del precio del petróleo, la economía rusa ha retornado en 2010 a la senda del crecimiento y el rublo se ha fortalecido considerablemente.

En Rusia no existe un monopolio para la producción y exportación de petróleo, aunque hay tres compañías —Rosneft, TNK-BP y Novatek— claramente dominantes. Contrariamente, los oleoductos son gestionados en régimen de monopolio por la compañía estatal Transneft. En cuanto al gas, el dominio de Gazprom es casi total en producción (1.800/2.000 millones de m<sup>3</sup>/día) y tiene el monopolio de la exportación. Precisamente, la preservación de los monopolios en materia de venta y transporte de hidrocarburos es la principal razón por la que Rusia ha rechazado la aplicación del Tratado de la Carta Europea de la Energía y su Protocolo de Tránsito.

En los últimos años, Rusia ha venido suministrando un 36% de las importaciones de gas de la UE-27 y algunos Estados miembros (Finlandia, Eslovaquia, los Países Bálticos y Bulgaria, pero también Austria, Polonia o Alemania) tienen una dependencia casi absoluta o muy grande del aprovisionamiento ruso. No obstante, la dependencia es mutua porque Europa es prácticamente el único mercado, junto con el interno, que tiene Rusia para su gas. En 2008, antes de la crisis, Gazprom suministró a los países de la UE unos 128.000 millones de m<sup>3</sup> (BCM) de gas y sólo recientemente ha podido empezar a exportar a otros mercados, los de Japón y Corea del Sur, desde la planta de producción de gas licuado (GNL) de Sajalín II en el extremo oriente del país. China no constituye, a día de hoy, una alternativa, ya que no quiere pagar un precio similar al europeo<sup>2</sup>.

En la exportación de gas intervienen tres factores: la producción nacional, la comercialización del gas que producen otros países de la CEI y el transporte.

*A) Producción.* Rusia tiene un problema de capacidad de producción debido a la falta de inversiones en nuevos proyectos y a la creciente demanda

---

<sup>2</sup> Pekín pide a Moscú un precio no superior a los 120 \$/1.000 m<sup>3</sup>, lo que no llega al 40% del precio que se paga en Europa

interior. En el periodo 1999-2007 sólo invirtió un 17% del PIB en el desarrollo y mantenimiento de su sector energético, frente a un 20-24% de media en el mundo. Si no se hubiera producido la crisis económica, Rusia tendría en 2010 un déficit de más de 27.000 millones de metros cúbicos de gas en 2010 y en 2015 de 46.600. Ello le impediría cubrir la demanda interna y cumplir sus compromisos con los clientes extranjeros. Los grandes campos desarrollados en la época soviética están ya muy explotados y el desarrollo de otros nuevos, especialmente en la península de Yamal y en Shtokman en el mar de Barents, presenta importantes dificultades técnicas y de transporte y será muy costoso<sup>3</sup>.

Moscú ha aplazado algunos de sus grandes proyectos no sólo por la crisis económica global, que ha reducido la demanda en Europa, sino también por los cambios en las condiciones de los mercados del gas. Cabe referirse a dos factores nuevos: el comienzo de utilización en EE UU en 2009 de nuevas tecnologías que permiten producir gas a partir de pizarras bituminosas (“shale gas”) —con lo que Rusia pierde un mercado potencial (el de EE UU) para el GNL que iba a producir con los recursos de Shtokman y Yamal— y la entrada en servicio de nuevas plantas de producción de GNL en Qatar y otros países productores. El resultado ha sido una fuerte reducción de los precios del gas en los mercados internacionales<sup>4</sup>.

### *B) Comercialización del gas producido por otros países de la CEI.*

Para compensar su déficit de producción, Rusia se ha esforzado en mono-

---

<sup>3</sup> Shtokman (que explotará un consorcio formado por Gazprom con el 50%, la francesa Total con el 25% y la noruega Statoil Hydro con el 24%) tendría que haber entrado en servicio en 2011 pero no lo hará hasta 2016 como pronto. En cuanto a Yamal, Moscú está tratando de interesar a las grandes compañías petrolíferas internacionales en la explotación.

<sup>4</sup> Debido a las elevadas inversiones efectuadas en producción y construcción de infraestructuras de transporte, el gas ruso se está vendiendo en Europa a un precio aproximado de 280 \$/1.000 m<sup>3</sup>. El “shale gas” puede tener un precio alrededor de los 99 \$/1.000 m<sup>3</sup>, y el GNL de Qatar de 170 \$/1.000 m<sup>3</sup>. La consecuencia ha sido una reducción de las compras de gas ruso en la mayoría de los países a pesar de que en los contratos figura la cláusula “take or pay”.

polizar las compras y el transporte del gas procedente de otros países de la CEI como Kazajstán, Uzbekistán y Turkmenistán, que carecen de salidas directas hacia los mercados europeos. En mayo de 2007, Putin firmó un acuerdo con Kazajstán y Turkmenistán para la construcción de un nuevo gasoducto que unirá a partir de 2012 a este último país con la red de gasoductos rusa (pasando por la costa del Caspio y atravesando Kazajstán). Igualmente, acordaron aumentar la capacidad del existente (“Central Asian Gas Pipeline”). Además, Gazprom firmó un acuerdo con Turkmenistán comprometiéndose a comprarle gas a precios similares a los de los mercados europeos.

*C) El transporte del gas.* Casi todo el gas que exporta Rusia lo hace a través de gasoductos. La clave en ese sentido es Ucrania ya que la mayor parte del gas que vende a Europa pasa por los gasoductos de ese país. Rusia ha intentado sin éxito, desde hace años, hacerse con el control de la red de gasoductos ucraniana, construida en la época soviética. Ante la instalación de un régimen prooccidental en el país vecino, Moscú incrementó de forma muy brusca el precio del gas que vendía a Ucrania. Al no llegar a un acuerdo sobre precios y la consiguiente falta de pago por parte de Ucrania, Gazprom procedió en enero de 2006 y de nuevo en enero de 2009 a cortar el suministro. Al apropiarse Ucrania del gas en tránsito con destino a Europa se produjo la interrupción de los suministros a los clientes europeos, con graves perturbaciones para las economías de los países más dependientes del gas ruso y un fuerte deterioro del prestigio de Rusia como suministrador fiable.

Debido a todo ello, Putin decidió lanzar dos grandes proyectos con el fin de evitar la dependencia del tránsito por Ucrania. Así nacieron los proyectos “Nord Stream” y “South Stream”. Nord Stream (NS) es un proyecto conjunto entre las compañías Gazprom y las alemanas E.On y

Wintershall (filial de BASF). Más recientemente se han unido con participaciones minoritarias la holandesa Gasunie y la francesa Gaz de France Suez. El gasoducto tendrá una longitud de 1.200 kilómetros y unirá el puerto ruso de Vyborg, cerca de San Petersburgo, con el puerto alemán de Greifswald, atravesando el mar Báltico. Tendrá un coste de al menos 12.000 millones de euros y ha comenzado a construirse en abril de 2010. En cuanto a South Stream, proyecto lanzado en 2007, está siendo impulsado por Gazprom y la italiana ENI, las cuales recientemente han acordado ceder una participación a la francesa EDF. Se centra en la construcción de un gasoducto de 900 kilómetros que unirá las costas rusas del mar Negro (puerto de Novorossisk) con el continente europeo entrando por Bulgaria. Su capacidad será de 63.000 millones de m<sup>3</sup>/año. Debería entrar en funcionamiento en 2015.

South Stream es un proyecto claramente político ya que su enorme coste —más de 24.000 millones de euros— no lo justifica desde el punto de vista económico. Su razón de ser es doble: por un lado, evitar la dependencia del tránsito a través de Ucrania (la modernización del sistema de transporte de gas ucraniano sería mucho más económica y además podría compartir su coste con la UE) y por otro impedir la realización del proyecto rival: Nabucco.

En el proyecto Nabucco —impulsado por la Unión Europea como alternativa a los suministros rusos— participan las compañías Botas (Turquía), Bulgargaz (Bulgaria), Transgaz (Rumania), MOL (Hungria) y ÖMV (Austria). El 13 de julio de 2009 se firmó en Ankara el acuerdo intergubernamental entre los cuatro países por los que atravesará el gasoducto (Austria, Hungría, Rumania y Bulgaria, más Turquía). El coste del proyecto se estima en unos 7.500 millones de euros y tendrá una capacidad de 31.000 millones de m<sup>3</sup>. En principio el gasoducto debía comenzar

a operar en 2011, lo mas tarde en 2014, pero es poco probable que se cumplan estos planes<sup>5</sup>.

## 5. Las relaciones con Estados Unidos

La relación con EE UU es sin duda la más importante para Rusia. Moscú añora su viejo estatus de superpotencia y trata de que Washington siga reconociéndole como igual. La relación Moscú-Washington se deterioró mucho durante el segundo mandato del presidente Bush, pero con la llegada de Obama a la Casa Blanca la relación ha mejorado considerablemente. Washington ha decidido adoptar una política más sensible a los intereses rusos y más pragmática, tendente a buscar la colaboración rusa en los grandes temas de la agenda internacional. El término “reset” (“reconfiguración”), utilizado por el vicepresidente Biden en su discurso en Munich en febrero de 2009 para caracterizar este nuevo enfoque, ha hecho fortuna y parece que efectivamente hay voluntad por ambas partes de abrir un nuevo capítulo en esas relaciones.

En julio de 2009 el presidente Obama efectuó una importante visita a Moscú, durante la cual se firmaron una serie de acuerdos y documentos, entre los que destaca un acuerdo de tránsito aéreo de equipos y material militar en el marco de la operación en Afganistán y la constitución de una Comisión Conjunta Nacional encabezada por los dos presidentes, cuyos coordinadores serán el MAE ruso Lavrov y la secretaria de Estado Clinton.

<sup>5</sup> El problema de Nabucco es que su viabilidad es dudosa porque no tiene garantizado un suministro de gas suficiente para que resulte rentable. Solamente son seguros los suministros procedentes del yacimiento “offs-hore” de Shah Deniz en Azerbaiyán, pero estos no comenzarán hasta 2013 y su volumen podría no superar los 10.000 millones de m<sup>3</sup>. La situación podría cambiar si llegara gas procedente de Kazajstán y Turkmenistán, pero ello requeriría la construcción del gaseoducto Transcaspio, lo que chocaría con dificultades jurídicas al no haberse efectuado la delimitación de dicho mar (entre otras cosas por la oposición de Rusia e Irán). Otros posibles suministradores serían Irak, Irán y Egipto, pero estos países plantean problemas de capacidad, técnicos y políticos.

El logro más importante en esta nueva etapa de las relaciones entre Moscú y Washington ha sido la firma en Praga el 8 de abril de 2010 de un nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START), que reemplazará al Tratado de 1991 (que había dejado de estar en vigor el 5 de diciembre de 2009) y al “Strategic Offensive Reduction Treaty” (SORT), de 2002. El nuevo START es relativamente modesto en alcance, ya que reduce en sólo un 30% el número de armas nucleares estratégicas desplegadas por cada parte. Un problema que este tratado no resuelve es el de la vinculación entre las armas ofensivas y defensivas (sistema de defensa contra misiles). Los rusos, que temen que estos sistemas puedan limitar su capacidad estratégica ofensiva, querían que este vínculo quedara recogido en el cuerpo del tratado para garantizar jurídicamente esa vinculación, pero EE UU se negó, alegando que el Senado no lo aprobaría, con lo que sólo ha quedado una mención en el Preámbulo<sup>6</sup>.

Tras la firma del Tratado (que se aplica provisionalmente desde su firma), los presidentes Obama y Medvedev han hablado de tratar de sincronizar los respectivos procesos de aprobación parlamentaria. Del lado norteamericano se necesitará contar con 67 votos favorables en el Senado.

El éxito en la negociación sobre reducción de armas estratégicas y el buen entendimiento entre los dos presidentes no debe ocultar que se mantienen muchas discrepancias entre Washington y Moscú en toda una serie de temas, muy especialmente en lo que respecta al espacio postsoviético y la seguridad europea. En el ámbito económico, las relaciones no responden a lo que se podría esperar de dos países miembros del G-8. En 2008, el año en que los intercambios fueron mayores, EE UU representó sólo el 4% del comercio exterior de Rusia y aquél se situó en octava posición entre sus socios comer-

---

<sup>6</sup> Por parte rusa se ha manifestado que se reservan el derecho de retirarse en el futuro del tratado si considera que el desarrollo por EE UU de su sistema de defensa contra misiles afecta a la seguridad de Rusia al debilitar su capacidad de disuasión nuclear.

ciales. La relación es todavía menos significativa para EE UU porque Rusia representó menos del 1% de su comercio exterior en 2008. Rusia lleva desde 1993 tratando de ingresar en la OMC sin conseguirlo y EE UU mantiene en vigor la llamada “Enmienda Jackson-Vanik” (incorporada a la “Trade Act” de 1974) y el Congreso tiene que autorizar la concesión de “Relaciones Comerciales Normales Permanentes” (“Permanent Normal Trade Relations”) para que Rusia pueda incorporarse a la OMC. Moscú acusa a Washington de ser el responsable de la demora en su adhesión a dicha organización, utilizándolo como medida de presión para obtener ventajas en otros temas. Y afirma que la mejora en las relaciones políticas no se ha traducido en un incremento en las relaciones económicas y que los inversores rusos siguen encontrando muchas barreras en EE UU.

## 6. La OTAN y la propuesta rusa de nueva arquitectura de seguridad en Europa

### 6.1. Relaciones Rusia-OTAN

Rusia es todavía una potencia en cierto modo insatisfecha. Los rusos consideran que Occidente se ha aprovechado de la buena fe rusa y de su debilidad temporal para tomar decisiones que afectan de forma fundamental a sus intereses y su seguridad.

En concreto, Moscú afirma que la situación actual no es satisfactoria por las siguientes razones:

- la OTAN se ha convertido en la organización clave en materia de seguridad en Europa. En paralelo, se ha vaciado de contenido la labor de otras organizaciones competentes en materia de seguridad, como la OSCE, que se ha transformado de hecho —en la percepción rusa— en un organismo cuyo cometido esencial es vigilar el respeto de los dere-

chos humanos y libertades democráticas en los países de la antigua URSS (“al Este de Viena”).

- La Alianza se ha convertido además en una institución “agresiva”, como lo muestra su intervención militar en 1999, sin autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en el marco de la crisis de Kosovo. Además, se ha ampliado hasta llegar a las fronteras mismas de Rusia e incluso ha abierto la posibilidad de que ingresen en ella países tan ligados históricamente a Rusia como Ucrania o Georgia. Y hay planes de instalar facilidades e infraestructuras militares en países próximos a Rusia (escudo contra misiles, utilización de bases en Rumanía y Bulgaria).
- Aunque el Acta Fundacional firmada entre Rusia y la OTAN en mayo de 1997 y el Consejo OTAN-Rusia (COR) parecían establecer unos mecanismos de consulta, cooperación y decisión sobre una base de igualdad, la realidad, en opinión de Moscú, es que Rusia no es consultada ni su opinión es tenida en cuenta.
- Los aliados han incumplido compromisos políticos muy importantes como la ratificación del Tratado FACE Adaptado firmado en la Cumbre de la OSCE de Estambul en 1999.

Las relaciones entre Rusia y la Alianza no son buenas. La intervención rusa en Georgia en agosto de 2008 fue una acción claramente orientada a “congelar” la aproximación de ese país (e indirectamente de Ucrania) a la Alianza<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Moscú quería advertir a los aliados de los riesgos que correrían al asumir el compromiso de defensa de un país que no había dudado en utilizar la fuerza contra una región secesionista y atacar a tropas rusas. Podrían verse involucrados en una guerra con Rusia por culpa del líder georgiano Saakashvili.

<sup>8</sup> En mayo de 2009 —en represalia por la expulsión por el Gobierno belga a petición de la OTAN de dos diplomáticos rusos por supuestas actividades de espionaje— Moscú expulsó a la directora de la Oficina de Información de la OTAN en Rusia, cargo que al día de hoy sigue vacante. En 2008 Rusia firmó con la OTAN un acuerdo para el tránsito terrestre de material no letal en el marco de la operación en Afganistán, pero el acuerdo apenas se ha aplicado debido a los altos precios que cobra la parte rusa por el uso de sus infraestructuras de transporte.

Como consecuencia de ese conflicto la colaboración entre Rusia y la OTAN quedó cortada durante casi un año<sup>8</sup>. En diciembre de 2007 Rusia suspendió la aplicación del Tratado FACE, alegando el incumplimiento occidental del compromiso de ratificar el Tratado Adaptado firmado en 1999 y la no incorporación al mismo de algunos nuevos miembros de la Alianza como los países bálticos. Más recientemente, la nueva Doctrina Militar rusa, publicada en febrero de 2010, señala expresamente a la OTAN como posible enemigo.

Por parte de la OTAN se ha insistido en que la ampliación no constituye amenaza alguna para Rusia y que la Alianza no tiene ambiciones globales, sino que pretende hacer frente a desafíos “no convencionales”, amenazas que comparte con Rusia. La Alianza ha ofrecido también trabajar con Rusia en el desarrollo de un sistema de defensa contra misiles para hacer frente a amenazas comunes y como símbolo del nuevo espíritu de cooperación en el espacio Euro-Atlántico. Pero los rusos no ven esta propuesta de forma positiva porque están convencidos de que EE UU está dispuesto a dotarse de un sistema de defensa contra misiles global y no sólo vinculado a la amenaza que pueda provenir de Irán o de Corea del Norte. Insisten en que EE UU debería renunciar a su programa de defensa contra misiles en la medida en que puede afectar a la estabilidad estratégica (es decir, a la credibilidad de la capacidad disuasoria estratégica de Rusia) o al menos firmar un acuerdo con Rusia que limite ese programa. También quieren incluir en la agenda de desarme la no militarización del espacio exterior.

## **6.2. Propuesta rusa de una nueva arquitectura de seguridad en Europa**

Dada la insatisfactoria situación en el ámbito de la seguridad en Europa, no debe sorprender que Moscú trate de cambiarla. En los discursos

sos pronunciados en Berlín y en Evian en junio y en septiembre de 2008, el presidente ruso Dimitri Medvedev presentó una amplia propuesta de modificación de la arquitectura de seguridad en Europa, que incluía la redacción y firma de un nuevo tratado en el que podrían ser parte todos los países y las organizaciones de seguridad existentes en el área Euro-Atlántica (“desde Vancouver a Vladivostok”). Dicho tratado sería un pacto regional, basado en los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Medvedev proponía convocar una Cumbre Europea (de los 56 Estados pertenecientes a la OSCE) para iniciar el proceso de redacción de dicho tratado.

El objetivo era, según el presidente ruso, establecer en Europa un nuevo sistema de seguridad colectiva que eliminara lo que —desde la perspectiva rusa— eran las “nuevas líneas divisorias” que se habían creado en el continente como consecuencia de la ampliación de la OTAN y el “avance de las infraestructuras aliadas” hacia las fronteras de Rusia. En el nuevo tratado se recogerían de forma “jurídicamente vinculante” los principios y compromisos políticos enunciados en el Acta Fundacional de 1997 y el documento de Roma de 2002. El 29 de noviembre de 2009, Rusia hacía público un proyecto de “Tratado sobre la Seguridad Europea”, en el que se prevé la creación de unos mecanismos de consulta que todo Estado parte tendrá derecho a utilizar cuando considere que sus intereses de seguridad pueden verse afectados. Los signatarios se comprometerían a no utilizar la fuerza sin consultar con los demás Estados y organizaciones partes en el mismo<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> En la reunión ministerial del COR de diciembre de 2009, el ministro de Asuntos Exteriores ruso Lavrov presentó una segunda propuesta de un acuerdo jurídicamente vinculante que rijan la relación entre los miembros del COR (es decir, entre Rusia y los 28) en materia de seguridad. Se confirma de esta forma el empeño ruso de no limitar el debate sobre seguridad europea a la OSCE, insistiendo en implicar a la OTAN.

Los aliados occidentales han aceptado debatir sobre la arquitectura de seguridad en Europa. Pero no consideran necesario plasmar los compromisos en un nuevo tratado ni crear nuevas instituciones o mecanismos. En tanto Rusia quiere debatir sus propuestas con la UE y la OTAN, además de en la OSCE, los occidentales quieren centrar el debate solamente en esta última organización y no limitarlo únicamente a los aspectos militares (o “hard security”), sino incluir también en él los aspectos económicos (por ejemplo seguridad en los suministros energéticos) y humanos (respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales) de la seguridad. En el Consejo Ministerial de la OSCE celebrado en Corfú en junio de 2009 se lanzó el llamado “Proceso de Corfú” en el que se debaten los tres aspectos relacionados con la seguridad. El punto de partida debe ser la recuperación de la confianza entre los Estados miembros de la OSCE y de éstos con la organización y sus estructuras. No se oponen a la celebración de una cumbre siempre y cuando haya suficiente sustancia que la justifique.

La cuestión de fondo en esta discusión sobre la seguridad de Europa es el papel de la propia Rusia. Con esta iniciativa Moscú aspira a recuperar un papel central en el concierto europeo, con el reconocimiento por los demás países de su estatus de gran potencia, equiparable al de EE UU. Esta pretensión genera mucha desconfianza en algunos países que temen que Rusia vuelva a obtener más influencia sobre ellos. Por otro lado, es lógico que se suscite la discusión global sobre la seguridad europea cuando los acuerdos político-militares existentes, como el FACE, están bloqueados y superados por la realidad y los mecanismos de prevención y solución de conflictos de la OSCE no funcionan. Lo difícil es encontrar la medida para esa renovación, lo que requeriría superar la visión de bloques que en buena medida sigue vigente en todas partes (y sobre todo en Rusia). Lo malo es que, si el debate lleva a un punto muerto, la situación puede llegar a ser aún mas negativa que cuando se inició.

## 7. Las relaciones con la Unión Europea

Desde la ampliación a 27, Rusia es el mayor vecino de la UE, con 2.200 kilómetros de frontera y cinco Estados miembros de la UE que tienen frontera común con ella. Rusia es el primer suministrador energético de la UE; en 2007 suministró el 42% del gas, el 33% del petróleo y el 25% del carbón consumido por ésta. Por su parte, el 70% de las exportaciones de gas y petróleo de Rusia van a Europa. Más del 50% del comercio exterior ruso se realiza con la Unión y ya es el tercer socio comercial de la UE, tras EE UU y China. El volumen total de comercio en 2008 superó los 278.000 millones de euros. El 70% de la inversión directa extranjera en Rusia procede de la UE.

Las relaciones entre la UE y Rusia están reguladas por el Acuerdo de Cooperación y Partenariado (ACP), firmado en 1994 y entrado en vigor en 1997, con una vigencia inicial de 10 años. Desde diciembre de 2007 está siendo prorrogado anualmente. Como consecuencia del retraso en la adhesión de Rusia a la OMC, en la Cumbre de San Petersburgo de mayo de 2003 ambas partes decidieron impulsar la cooperación en cuatro áreas denominadas “Los Cuatro Espacios Comunes”: Económico; de Libertad, Seguridad y Justicia; de Seguridad Exterior; y de Investigación y Educación, incluyendo Aspectos Culturales. En mayo de 2005 se aprobaron unas “Hojas de Ruta” para impulsar la acción en los cuatro Espacios Comunes.

*El objetivo del “Espacio Económico”* es la creación de un mercado entre la UE y Rusia abierto y la integración de las respectivas economías. En la Cumbre de Estocolmo de noviembre de 2009 se lanzó el llamado “Partenariado para la Modernización” cuyo fin es ayudar a Rusia a modernizar su estructura productiva y diversificar su economía, haciéndolo-

la menos dependiente de la producción de hidrocarburos y minerales. La parte europea pone especial énfasis en las “instituciones”, en el sentido de que la modernización de la economía rusa deberá venir de la mano de las inversiones extranjeras y la transferencia de tecnología, pero ello requerirá un reforzamiento de la seguridad jurídica y de las garantías legales, así como la eliminación de las barreras proteccionistas que impiden la creación de industrias competitivas internacionalmente. La UE cree que sería muy conveniente que Rusia se incorpore a la OMC y adopte los estándares reconocidos internacionalmente (preferentemente que incorpore gran parte del “Acervo Comunitario”). Pero la parte rusa se centra sobre todo en la simple transferencia de tecnología.

En el ámbito de la energía, debido a los contenciosos sobre el gas entre Rusia y Ucrania, los suministros por parte de Gazprom a los países europeos quedaron temporalmente interrumpidos en enero de 2006 y en enero de 2009, causando graves daños a las industrias y a los consumidores de esos países. Como consecuencia, la reputación de Rusia como suministrador sufrió un grave daño y ha provocado que los países europeos traten de diversificar sus fuentes de suministro. Por otra parte, existe incertidumbre en materia de inversiones tras la renuncia rusa a aplicar la Carta de la Energía.

*En el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, el asunto más importante y sensible es el relativo a los movimientos de personas. Rusia considera humillante que sus ciudadanos tengan que obtener un visado para viajar a los países de la UE (Zona Schengen) y trata de lograr la eliminación de este requisito lo antes posible. Por parte de la UE, la opinión de los Estados miembros está dividida sobre este tema siendo los más favorables aquellos países que, como España, reciben un gran número de turistas rusos. Por parte europea se da prioridad a la readmisión por Rusia

de inmigrantes ilegales y a la eliminación de trabas administrativas a la presencia y movimientos de sus ciudadanos en Rusia (requisito del registro, dificultades en la obtención de permisos de trabajo y residencia)<sup>10</sup>.

En lo referente a los Derechos Humanos, existe un diálogo (no fácil) entre Rusia y la UE. Rusia es el país miembro del Consejo de Europa (CE) contra el que más casos se presentan ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) —la mayoría de las veces en relación con actuaciones de las fuerzas del orden en la región del Cáucaso Norte—. Ha ratificado recientemente el Protocolo 14 al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), lo que ha permitido la entrada en vigor del mismo y la agilización en los procedimientos del referido Tribunal. Sin embargo, es el único Estado miembro del CE que no ha ratificado el Protocolo nº seis al CEDH sobre abolición de la pena de muerte, aunque desde hace más de 15 años tiene establecida una moratoria en su aplicación.

*En el Espacio Común de Seguridad Exterior*, hay un amplio diálogo sobre los principales temas de la agenda internacional, aunque no siempre las posiciones son coincidentes. Mas problemática es la relación en lo que se denomina “Common Neighbourhood”, es decir, los países que se encuentran situados entre Rusia y la UE. Moscú ve con gran recelo la iniciativa de la UE del llamado “Partenariado Oriental” que tiene por objeto ayudar a la estabilización política y económica y a la democratización de países como Ucrania, Georgia, Moldavia, Armenia y Azerbaiyán. Los rusos creen que la UE trata de inmiscuirse en su “patio trasero” y de impe-

---

<sup>10</sup> El 1 de junio de 2007 entraron en vigor los Acuerdos de Facilitación de Visados y de Readmisión entre Rusia y la UE. El primero está siendo objeto de revisión debido a algunos cambios en la normativa comunitaria y el segundo todavía no se ha aplicado plenamente porque Rusia está negociando los Protocolos Bilaterales de Aplicación con los Estados miembros.

dir que Rusia ejerza su influencia mediante la integración económica (la UE está negociando acuerdos de librecomercio con algunos de esos países)<sup>11</sup>.

Otro área de interés es la cooperación en el la gestión de crisis. La experiencia de colaboración es positiva pero Rusia quiere participar en las operaciones de gestión de crisis sobre una base de igualdad y codecisión. Por ello, ha propuesto la conclusión de un acuerdo-marco con la UE que recoja<sup>12</sup> esos principios. Por su parte, la UE quiere preservar su autonomía en la dirección de este tipo de operaciones.

*En el Espacio de Investigación y Educación, incluyendo Aspectos Culturales*, la cooperación es intensa. Rusia es el país no miembro que ha realizado una mayor actividad dentro de los Programas Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico y ha expresado su deseo de participar en el 7º Programa Marco. En el ámbito de la educación, los objetivos de la cooperación con Rusia son, para la UE, facilitar la movilidad académica a través de la compatibilidad de títulos académicos, modernización de los programas educativos y el alineamiento progresivo de Rusia con el Proceso de Bolonia.

*Negociación de un nuevo acuerdo UE-Rusia.* En julio de 2008 se iniciaron las negociaciones para concluir un nuevo acuerdo que sustituya al ACP de 1997. La UE desea llegar a un acuerdo de carácter global que abarque todos

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, Moscú acogió muy negativamente que la Comisión Europea convocara en marzo de 2009, sin contar con Rusia, una conferencia en la que se firmó una declaración conjunta entre Ucrania y tres IFIS (BEI, BERD y BIRD) sobre la reforma del sector ucraniano del gas.

<sup>12</sup> Rusia ha participado recientemente (noviembre de 2008-febrero de 2009) en la operación militar de la Unión en Chad y República Centroafricana en donde aportó varios helicópteros y personal especializado. En aquella ocasión se firmó un acuerdo de participación "ad hoc" y ahora Moscú quiere que esta cuestión quede regulada de forma general. En la actualidad Rusia colabora estrechamente con la fuerza naval de la UE "NAVFOR" (operación ATALANTA) desplegada en aguas del Índico para hacer frente a la piratería en las costas de Somalia.

los ámbitos de cooperación incluidos en los cuatro Espacios Comunes. En el terreno económico, el objetivo es el establecimiento de una zona de librecomercio ampliada que abarque sustancialmente todos los intercambios (de bienes, servicios y capitales) y cuente con un componente importante de convergencia normativa y de cooperación económica. Condición previa e indispensable para ello es el ingreso de Rusia en la OMC. A lo anterior se añadiría la cooperación en el sector de la energía, consagrando en el acuerdo los principios de la Carta de la Energía y su Protocolo de Tránsito.

Por su parte, Rusia tiene un planteamiento mucho menos ambicioso, ya que propugna la negociación de un acuerdo-marco, complementado con acuerdos sectoriales en las áreas que más le interesan: movimiento de personas, lucha contra la delincuencia, cooperación tecnológica dentro del “Partenariado para la Modernización”, cooperación en el terreno de la seguridad y la gestión de crisis.

Se han celebrado ya 9 rondas negociadoras y, aunque se ha progresado en algunas áreas, la negociación de la parte económica no avanza debido a la incertidumbre sobre la adhesión de Rusia a la OMC y las consecuencias de la constitución de la Unión Aduanera entre Rusia, Bielorrusia y Kazajstán.

## **8. Otras áreas de relevancia para la política exterior de Rusia**

### **8.1. El dossier nuclear iraní**

Moscú considera que Irán tiene derecho a desarrollar un programa de enriquecimiento de uranio para fines civiles con supervisión del OIEA y afirma que la central nuclear de Bushehr, construida por Rusia, está controlada al ser este país quien suministra el combustible y retira los resi-

duos<sup>13</sup>. Pero los rusos están molestos con Teherán por el rechazo iraní a la oferta presentada en Ginebra en octubre de 2009 por el grupo UE3+3 de envío por parte de Irán a Rusia y Francia, para su enriquecimiento, de uranio poco enriquecido con destino al reactor experimental de Teherán<sup>14</sup>. A esta negativa se ha unido la orden dada por Ahmadineyad de producir uranio enriquecido al 20% para la central de Natanz. Rusia está sufriendo además fuertes presiones exteriores:

De EE UU (junto con sus aliados europeos) para que apoye una nueva resolución en el CSNU con nuevas sanciones. Washington urge a Moscú a que tome una decisión, debido a la aceleración del programa nuclear iraní, la gran probabilidad de que el Congreso norteamericano apruebe legislación con duras sanciones unilaterales a Irán y a todas las empresas nacionales y extranjeras que comercien o inviertan en ese país en determinados sectores y la posibilidad de que Israel se vea forzado a utilizar la opción militar. Recientemente la secretaria de Estado Clinton ha anunciado que Rusia y China están de acuerdo con el proyecto de resolución presentado en el CSNU que establecería sanciones adicionales contra Irán.

De Israel, que pide a Moscú que acepte la imposición a Irán de duras

---

<sup>13</sup> Sin embargo, debido a la ruptura de las conversaciones entre Teherán y el grupo UE 3+3, los rusos no han puesto todavía en marcha la central que tendría que haber entrado en servicio en 2008.

<sup>14</sup> En ese sentido la "Declaración Conjunta de Irán, Brasil y Turquía" de 17 de mayo de 2010, en la que se expresa el acuerdo para que Teherán envíe a Turquía 1.200 kg de uranio poco enriquecido y el suministro a Irán de 120 kg de uranio enriquecido para el reactor experimental de Teherán, ha sido acogido en Moscú con reservas, alegando que necesita obtener más datos sobre este acuerdo aunque puede constituir una medida de confianza útil. Los occidentales consideran que esta declaración es una estratagema más de Irán para ganar tiempo y dividir a la comunidad internacional, ya que el Gobierno iraní continúa las actividades de enriquecimiento en Natanz, construye un reactor de agua pesada en Arak, trató de ocultar la planta de enriquecimiento de Qom y no da respuesta a las peticiones de los inspectores del OIEA.

sanciones (“crippling sanctions”) y se abstenga de entregar a ese país el sistema de defensa antiaérea S-300 contratado en 2005.

## 8.2. El Proceso de Paz en Oriente Medio

Moscú se ha mostrado muy activo en este tema, deseoso de impulsar el proceso y de volver a recuperar influencia en la región. El 19 de marzo de 2010, a iniciativa de Rusia, se celebró en Moscú una reunión del Cuarteto en la que se instó a las partes a retomar las negociaciones, primero indirectas y, cuanto antes, directas, para abordar todos los temas que afecten al proceso. El comunicado se expresó en términos muy duros sobre la actividad de Israel de expansión de los asentamientos. Moscú ha tratado en los últimos meses de mantener contactos con todas las partes y ha sido el único miembro del Cuarteto que se ha reunido con representantes de Hamás, ya que los rusos consideran necesario incluir en el proceso a todas las partes implicadas.

Rusia mantiene abierta la oferta de celebrar en Moscú una Conferencia Internacional sobre Oriente Medio con participación de todas las partes implicadas, pero considera que es todavía pronto para pensar en una fecha. Los rusos son pesimistas sobre las posibilidades de convocarla a medio plazo, al menos hasta que hayan dado comienzo y se hayan consolidado las conversaciones directas.

## 8.3. Afganistán

Rusia sigue con mucha atención la situación en Afganistán, país que considera dentro de su esfera de intereses vitales (extremismo islámico, terrorismo, narcotráfico y proximidad a las zonas productoras de hidrocarburos como Irán, Golfo Pérsico, Asia Central y mar Caspio).

La posición de Moscú con respecto a la operación de la OTAN en ese país (ISAF), así como con respecto a la coalición internacional liderada por

EE UU es ambivalente: por un lado la apoya y desea que tenga éxito en controlar a los talibanes, pero por otro se muestra crítica con la actuación aliada fuera del escenario europeo, porque ello puede llevar a la Alianza a erigirse en “gendarme mundial”. También teme que la presencia de grandes contingentes militares norteamericanos y el uso de bases por los aliados occidentales en Asia Central lleven a un aumento de la penetración de Occidente en un área que siempre ha considerado de su influencia exclusiva. Teme además que la operación militar occidental pueda tener repercusiones negativas sobre la estabilidad regional, sobre todo sobre Pakistán, y se muestra escéptico sobre la capacidad de supervivencia del Gobierno de Karzai.

Moscú está convencido de que la OTAN y EE UU fracasarán en Afganistán (como antes lo hicieron el Reino Unido y la URSS) y que eso redundará en desprestigio de la organización y en división entre los aliados. Por ello, en este momento, prefiere el *statu quo* porque la OTAN está sufriendo un profundo desgaste y se aprecia un creciente deseo de retirada por parte de un buen número de aliados.

A Rusia le preocupa especialmente el creciente tráfico de heroína procedente de Afganistán y está molesta por la falta de atención por parte de la OTAN a ese tema. Alega que dicho tráfico tiene a Rusia como principal mercado, lo que provoca más de 3.000 muertes al año por drogadicción. Moscú ha intentado involucrar a organizaciones regionales (OCS, OTSC) para promover la cooperación internacional contra el narcotráfico y ha propugnado reiteradamente sin éxito una colaboración OTAN-OTSC en materia de lucha contra el narcotráfico.

#### **8.4. Latinoamérica**

Durante la Guerra Fría, América Latina fue un objetivo importante en la política exterior de la URSS, que trataba de contrarrestar la influen-

cia de EE UU en la región y de apoyar a los regímenes ideológicamente afines, como los de Cuba o Nicaragua, además de los movimientos guerrilleros y partidos izquierdistas en el continente. Tras el colapso de la URSS, la presencia rusa se redujo de forma muy significativa debido a los problemas políticos y económicos internos. Rusia dejó de apoyar económicamente a países como Cuba, lo que dio lugar a un gran deterioro de las relaciones bilaterales.

La recuperación de Rusia como potencia con aspiraciones globales como consecuencia de los enormes ingresos por exportaciones de hidrocarburos ha vuelto a “colocar a Moscú en el mapa” de la región latinoamericana. Esto se ha traducido en una intensificación de los intercambios de visitas al mas alto nivel: el presidente Medvedev, el primer ministro Putin, el ministro de Asuntos Exteriores Lavrov y el vice primer ministro Sechin han visitado la mayoría de los países de la región y los presidentes de Venezuela (que ha visitado Rusia ocho veces), Cuba, Argentina, Nicaragua, Bolivia, Brasil, Guatemala y Ecuador han efectuado visitas oficiales a Rusia en los últimos años. Moscú ha vendido a Venezuela armamento por valor de 4.400 millones de dólares<sup>15</sup> y le ha facilitado un crédito de 2.200 millones de dólares para nuevas operaciones de compra de material bélico<sup>16</sup>.

El vice primer ministro ruso Sechin ha visitado Venezuela, Cuba y Nicaragua para incrementar las relaciones económicas con esos países, incluyendo la exploración y producción de gas y petróleo (acuerdos entre PDVSA y las rusas Gazprom, Rosneft, Lukoil, TNK-BP y Surgutneftegaz). Gazprom ha firmado un acuerdo para exploración de gas en Bolivia con la

---

<sup>15</sup> Aviones de combate Sukhoi, helicópteros Mi-17 y fusiles de asalto AK-103.

<sup>16</sup> Para la venta de sistemas de defensa aérea S-300, helicópteros de transporte, carros de combate T-72 y aviones SU-35.

compañía boliviana YPFB y la francesa Total, y el Gobierno boliviano va a adquirir cinco helicópteros de transporte militar a Rusia (con un crédito ruso de 150 millones de dólares). Los intercambios comerciales entre Rusia y Latinoamérica se han multiplicado por cinco en los últimos 15 años, pasando de unos 3.000 MUSD en 1995 a 15.000 millones en 2008, si bien la región apenas representa el 3% del comercio exterior ruso. Rusia ha intentado encontrar el apoyo de los países de la región (sobre todo Bolivia y Venezuela) en sus esfuerzos por constituir una “OPEP del Gas” a partir del Foro de Países Exportadores de Gas y el reconocimiento de Abjazia y Osetia del Sur como Estados independientes, lo que han hecho hasta ahora sólo Nicaragua y Venezuela. La penetración trata de aprovechar la simpatía que suscita Rusia, como heredera de la Unión Soviética y rival de EE UU, en algunos países de la región, especialmente en los integrantes de la “Alianza Bolivariana para las Américas” (ALBA).

Con esta política Moscú trata además de enviar un mensaje a Washington para advertirle de que ciertas acciones en la “zona de influencia” de Rusia (Europa Oriental, Cáucaso y Asia Central) han traspasado los límites de lo que puede tolerar.

## 8.5. Relaciones con los BRICS

Rusia presta creciente atención a la coordinación política y económica en el marco del grupo BRIC, que reúne a las cuatro principales economías emergentes del planeta (Brasil, Rusia, India y China). Juntos representan el 26% del territorio continental del globo, el 42% de la población mundial y el 14,6% del PIB mundial. Los BRICS tratan de erigirse en cierto modo en una alternativa al G-7<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Los días 15 y 16 de abril de 2010 se celebró en Brasil la segunda reunión cumbre del grupo. La primera se había celebrado en Rusia (Ekaterimburgo) el 16 de junio de 2009 y la próxima se celebrará en China en 2011.

Lo que busca este grupo de países es que se efectúen reformas en las instituciones de Breton Woods (FMI y Banco Mundial) para corregir su actual sistema de reparto de los votos en favor de los mismos BRICS y de los países en desarrollo. También solicitan que los puestos de mayor responsabilidad en estas instituciones sean cubiertos de manera abierta, sobre la base de su capacidad profesional y no por su nacionalidad.

El grupo BRIC intenta promover además un nuevo mecanismo de pagos internacionales que reduzca el papel del dólar en las transacciones, pero no ha podido avanzar mucho hasta ahora en ese terreno. Tampoco lo ha logrado en la creación de un mecanismo de pagos en monedas locales para el comercio entre los cuatro países, para evitar el uso del dólar. En el ámbito comercial, los BRICS han hecho fe de liberalismo, defensa del sistema multilateral de comercio y condenado el proteccionismo. Palabras contradichas por los hechos, ya que los cuatro países siguen manteniendo unas políticas claramente proteccionistas. Por otra parte las coincidencias son menores en el ámbito político e incluso hay posiciones claramente divergentes entre ellos, como las relativas a la reforma del CSNU o las sanciones a Irán.

## 8.6. China, India, Japón

*China.* Las relaciones entre Rusia y China no siempre han pasado por buenos momentos. De hecho, aunque Moscú no quiera reconocerlo, China es el país que plantea un desafío estratégico y de seguridad más importante para Rusia. En 1968 y 1969 se produjeron enfrentamientos armados entre ambos países por disputas territoriales, tanto en Xinjiang como en la isla Damanski (isla Zhenbao en chino). Por parte rusa se ha hecho un esfuerzo de acercamiento con la firma en julio de 2008 de un acuerdo de delimitación de fronteras en virtud del cual Rusia retrocedió a China dos islas en el río Amur, cerca de Khabárovsk.

En los últimos años los intercambios entre los dos países han crecido de forma espectacular y China ya es el segundo socio comercial mas importante de Rusia después de Alemania (los intercambios superaron en 2008 los 40.000 millones de dólares). Rusia ha sido en ese periodo el mayor suministrador de armas de China (si bien el avance tecnológico chino hace ya a ese país menos dependiente de las ventas de armas rusas). Pero no ocurre lo mismo en el ámbito energético debido a las diferencias sobre los precios a pagar por el gas ruso. En febrero de 2009 el Banco de Desarrollo Chino y las compañías Rosneft y Transneft acordaron la concesión de un préstamo por importe de 25.000 millones de dólares para desarrollar nuevos campos petrolíferos en Siberia y construir un “ramal” del oleoducto que une ambos países.

La colaboración sino-rusa se proyecta no sólo en el ámbito bilateral, sino también en lo referente a las principales cuestiones de la agenda internacional, como Irán, Afganistán, Corea del Norte o la arquitectura financiera internacional. Ambas potencias tratan de aproximar posiciones en el marco del CSNU, el G-20, el grupo BRIC y en organizaciones regionales como la OCS. Pero Pekín ha impedido hasta ahora que esta última organización adquiriera una dimensión militar como pretendía Rusia, centrando su actividad principalmente en el ámbito económico, y la utiliza como instrumento para incrementar su influencia en Asia Central. China está erigiéndose en un actor que compite con Rusia en la región de Asia Central, tanto desde un punto de vista geoestratégico como del suministro de los recursos energéticos.

*India.* Las relaciones ruso-indias también han tenido una dimensión histórica, por la estrecha colaboración entre ambos países desde la independencia de la India en 1947 y el interés del Pandit Nehru por el sistema de planificación soviético. Durante la Guerra Fría, Nueva Delhi se apoyó en el veto soviético en el CSNU en relación con sus disputas territoriales con Pakistán.

Tradicionalmente Rusia ha sido el principal suministrador de armamento y de tecnología nuclear de la India, lo que ha tenido importancia geoestratégica por la rivalidad de este país con Pakistán y China.

En marzo de 2010 el primer ministro Putin visitó Nueva Delhi procediendo a firmar una serie de acuerdos de gran calado. Rosatom construirá dos nuevos reactores de 1.000 MW cada uno para la central de Kudankulan (Estado meridional de Tamil Nadu), con opción a otros dos bloques, posible construcción de hasta 12 reactores más y una planta de producción de combustible nuclear. También se ha reanudado el comercio de armas con acuerdos de modernización del portaaviones “Almirante Gorshakov”, suministro de 29 aviones de combate Mig-29 (versión naval) y posible venta de nuevos Mig-35. Se va a impulsar la cooperación tecnológica: Roskosmos va a construir dos aeronaves espaciales que entregará en 2013 a la India y ésta colaborará con el sistema ruso de navegación por satélite Glonass.

*Japón.* Las relaciones ruso-japonesas no son fáciles. A la rivalidad histórica se une la reivindicación permanente por parte de Japón de las islas Kuriles, contencioso en el que Rusia no quiere avanzar y que suscita frecuentes roces por razón de la pesca<sup>18</sup>. El contencioso —y la consiguiente ausencia de un tratado de paz entre los dos países— condiciona las relaciones bilaterales e impide una mayor proyección económica y tecnológica de Japón en Rusia.

A pesar de ello, los intercambios económicos son importantes. En 2008 entró en producción el proyecto Sajalín II en la isla del mismo nombre para la exportación de gas licuado a Japón y Corea del Sur. En el proyecto

---

<sup>18</sup> Moscú pensaba que el nuevo primer ministro japonés, Yukio Hatoyama, al pertenecer a un partido (el Partido Democrático de Japón) distinto del que ha estado ininterrumpidamente en el poder desde 1945 (el PLD), iba a adoptar una posición más flexible sobre el tema pero no ha sido así.

participan las compañías japonesas Mitsubishi y Mitsui con un 22,5% entre las dos. En 2007 las compañías japonesas y la Royal Dutch Shell se vieron obligadas, ante la presión del Gobierno ruso, a ceder a Gazprom la mayoría del capital en Sajalín II. Empresas japonesas como Toyota han establecido plantas de montaje en Rusia. Pero las relaciones no son buenas. En octubre de 2009 Putin ordenó un fuerte incremento de aranceles a la importación de automóviles usados, lo que causó grave perjuicio a los exportadores japoneses que vendían muchos vehículos en la parte oriental de Siberia.

## 9. Conclusión

Como se ha expuesto en este capítulo, Rusia quiere volver a ser uno de los principales actores en el contexto político mundial y está dispuesta a utilizar todas las bazas de que dispone para conseguirlo. La más visible, pero no la única, es su posición como gran suministrador energético. Su enorme dimensión territorial, la gran influencia que aún ejerce sobre los países que conforman el espacio postsoviético, su todavía formidable capacidad militar, su situación como uno de los principales productores y exportadores de armamento, así como su posición de miembro permanente del CSNU y de otras instancias internacionales como el G-8, el G-20 o el Grupo BRIC, son instrumentos adicionales de primer orden de los que puede disponer.

En el “espacio postsoviético”, la Rusia de Putin quiere pisar muy fuerte. Su intervención armada contra Georgia en agosto de 2008 fue un mensaje claro a todos los países del Cáucaso y Asia Central de que no está dispuesta a tolerar que se salgan de su órbita ni que se produzcan nuevas “revoluciones naranja”. La débil respuesta (casi desinterés) de europeos y norteamericanos dejó claro a esos países cuáles son los límites de lo que pueden esperar de su acercamiento a Occidente. Rusia trata de mantener un control casi monopolístico sobre los recursos energéticos del mar Caspio y Asia Central

y va a hacer todo lo posible para que no vuelvan a realizarse proyectos que rompan ese monopolio, como han sido el oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan y el gasoducto Bakú-Tiflis-Erzurum. El proyecto Nabucco nunca verá la luz si Rusia puede evitarlo.

Moscú no tiene especial prisa en resolver los llamados “conflictos prolongados” (Transnistria, Nagorno-Karabagh, Osetia del Sur y Abjazia) porque le sirven para mantener influencia y capacidad de presión en la zona. La elección de Yanukovich como presidente de Ucrania y la difícil situación económica por la que atraviesa ese país ofrece a Moscú la oportunidad de recuperar el terreno perdido con la “Revolución Naranja” de 2004. Se trata esta última de la apuesta más ambiciosa de Vladimir Putin.

Si excluimos el espacio postsoviético, Europa es el área de interés geopolítico primordial para Rusia. En ese sentido sigue siendo plenamente una “Potencia Europea”. Moscú desea aprovechar la menor prioridad que Washington otorga a Europa y el momento de debilidad e introspección en la UE para ganar posiciones en el plano económico (por ejemplo mediante la compra de activos aprovechando la pérdida de valor de éstos) y político. Su propuesta sobre la revisión de la arquitectura de seguridad en Europa va en ese sentido. Rusia minusvalora a la UE como factor a tener en cuenta a la hora de coordinarse sobre los principales temas de la agenda internacional porque la considera “débil” e inoperante. Prefiere por ello relacionarse directamente con los países europeos más importantes y en ese sentido tiene especial significación su “reconciliación” con Alemania y, más recientemente, con Polonia aprovechando los dramáticos acontecimientos ocurridos en el aniversario de la matanza de Katyn.

Aunque afirma que los proyectos Nord y South Stream aumentarán la seguridad energética europea, la realidad es que lo que aumentará será la

dependencia de Rusia ya que facilitarán la diversificación de vías de suministro pero no de las fuentes y ambas estarán en manos rusas. Las grandes corporaciones en el área energética, como Gazprom o Rosneft, son a la vez los ejemplos más palpables del nuevo capitalismo de Estado y los arietes de la política exterior bajo el régimen de Putin.

Con respecto a EE UU, las relaciones han mejorado mucho, especialmente desde la visita a Moscú del presidente Obama. La firma del Tratado START es tal vez el resultado más tangible de esa “reconfiguración” de las relaciones, aunque en realidad es una reminiscencia de la Guerra Fría y tiene una importancia sólo relativa en el contexto de la seguridad global. Washington ha hecho un gran esfuerzo de acercamiento a Moscú de lo que son prueba el “archivo” de los procesos de adhesión a la OTAN de Ucrania y Bielorrusia y del proyecto de instalación de elementos del sistema de defensa contra misiles en Polonia y la República Checa. La Alianza Atlántica está también haciendo un esfuerzo real de acercamiento a Rusia (no muy apreciado por los rusos). Se ha establecido una buena sintonía personal entre los presidentes Obama y Medvedev.

Pero los límites de ese acercamiento pueden intuirse. Habrá que ver si Moscú realmente apoya una nueva resolución del CSNU que establezca sanciones contundentes a Irán. No hay progresos en relación con los “conflictos prolongados”, especialmente en lo referente a Abjazia y Osetia del Sur, cuya independencia Moscú califica de “irreversible”. Los rusos siguen calificando el proyecto norteamericano revisado de defensa contra misiles como “una amenaza a su seguridad”. No hay avances reales en las discusiones sobre seguridad en Europa, restablecimiento del Tratado FASE o la adhesión de Rusia a la OMC. Moscú sigue viendo con recelo todo movimiento de EE UU en su “área de influencia” en el espacio postsoviético y ha estrechado relaciones con los países de Latinoamérica (Venezuela, Cuba,

Nicaragua, Bolivia) mas rabiosamente opuestos a EE UU Entre Obama y Putin (el verdadero “líder” de Rusia) no existe la misma sintonía que con Medvedev.

Finalmente está China, el otro gran actor en ese reparto “westfaliano” del poder en el contexto global. Moscú ha intentado construir una relación realmente estratégica con China para hacer frente conjuntamente a Occidente y neutralizar el latente riesgo que para su seguridad representa su poderoso vecino asiático. Los resultados han sido sólo modestos porque China prefiere mantener una posición independiente y discutir los grandes temas bilateralmente con la gran potencia norteamericana.

Siguiendo la famosa metáfora de Robert Kagan de que los americanos son Marte y los europeos Venus, parece claro que Rusia encaja mucho mejor en la primera figura que en la segunda. La Rusia de Putin concibe el mundo de hoy desde una perspectiva “hobbesiana” en la que lo que cuenta realmente es el poder y todo su esfuerzo se centra en recuperar el poder perdido y en ejercerlo en provecho de sus intereses. El mundo “postmoderno” de la Unión Europea, con su cesión de soberanía, su sistema de reglas y su preferencia por el “soft power” no es un modelo con el que la Rusia de hoy desee identificarse. ■

---

## Bibliografía

- BENEYTO, J. M. y C. POWELL, *Unión Europea y Rusia ¿Competencia o Cooperación?*, Madrid, Universidad San Pablo CEU y Real Instituto Elcano, 2009.
- BERMUDEZ, Á., “Relaciones Rusia-América Latina: perspectiva actual y desafíos para España”, Fundación Alternativas, *Memorando OPEX*, n.º 122, 2009.
- DE LA CÁMARA, M., “Las Relaciones entre la Unión Europea y Rusia”, *UNISCI Discussion Papers*, n.º 16, Enero/January, 2008.
- DE LA CÁMARA, M., “Las Relaciones entre EEUU y Rusia”, *UNISCI Discussion Papers*, n.º 15, Octubre/October, 2007.
- DE LA CÁMARA, M., “European security and EU-Russia relations”, Real Instituto Elcano, *ARI* n.º 76, de 14 de mayo, 2009.
- DELYAGIN, M., “Assessing Russia’s energy doctrine”, *Russia in Global Affairs*, October-December, 2006.
- FELGENHAUER, P., “The tactics and the strategic goals on Russia’s stand on the independence of Kosovo”, Real Instituto Elcano, *ARI* n.º 125, de 17 de diciembre, 2007.
- IMEMO, “Russia: Arms control, disarmament and international security”, *IMEMO Supplement to the Russian Edition of the SIPRI Yearbook 2009*, Moscow, IMEMO, 2010.
- KAPITONENKO, N., “Cooperation instead of Containment”, *Russia in Global Affairs*, vol. 8, n.º 1, January-March, 2010.
- KOLEROV, M., “What we know about Post-Soviet Countries”, *Russia in Global Affairs*, October-December, 2006.
- KOSACHEV, K., “Russia and NATO. Values for the sake of unification”, *Russia in Global Affairs*, n.º 1, January-March, 2010.
- KRASTEV, I., “The rules of survival”, *Democracy*, vol. 20, n.º 2, 2009.
- LEVGOLD, R., “US-Russia relations: an American Perspective”, *Russia in Global Affairs*, n.º 4, October-December, 2006.
- LUKIN, A., “Russia to Reinforce the Asian Vector”, *Russia in Global Affairs*, vol. 7,

- n.º 2, April-June, 2009.
- LUZYANIN, S., “SCO-2009: Development problems”, *Russia in Global Affairs*, vol. 7, n.º 2, April-June, 2009.
- MILOV, V., “Nabucco. European energy supply diversification and Russia”, Institute of Energy Policy, FT Gas for Europe Conference, Budapest, September 14, 2007.
- MILOV, V., “Neo-con plans and the sober reality”, *Russia in Global Affairs*, n.º 4, October-December, 2006.
- MORALES HERNÁNDEZ, J., “El futuro de la OTAN y Rusia. Identidades y exclusión en la seguridad europea”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 89-90, 2010.
- MUÑOZ GARCÍA, E. y A. ORTIZ, “El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española”, Fundación Alternativas, *Documento de Trabajo* 49, 2010.
- ORESHENKOV, Y., “Once again about a new Entente” (US-Russia relations), *Russia in Global Affairs*, n.º 4, October-December, 2009.
- SÁNCHEZ ANDRÉS, A., “La interdependencia energética ruso-europea”, Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo* n.º 25, 2007.
- SPLIDSBOEL HANSEN, F., “In the Transatlantic Gap. Between the Modern and the Postmodern”, *Russia in Global Affairs*, vol. 2, n.º 4, October-December, 2004.
- SUZDALTSEV, A., “Politics ahead of the economy”, *Russia in Global Affairs*, vol. 8, n.º 1, January-March, 2010.
- TOLIPOV, F., “The strategic dilemma of Central Asia”, *Russia in Global Affairs*, n.º 4, October-December, 2006.









**M**anuel de la Cámara analiza en este número de la Colección de Estudios Internacionales las políticas de los dirigentes rusos para mantener el estatus de gran potencia de su país, tras la catástrofe geopolítica que supuso la desintegración de la Unión Soviética. En consecuencia, plantea que la política exterior rusa ha centrado su interés en áreas geopolíticas de carácter estratégico. Entre ellas se encuentra el llamando “extranjero próximo”, espacio en el que la Federación Rusa ha promovido diversos procesos de integración. Así mismo, es destacable la importancia de las relaciones con los Estados Unidos, la OTAN y la Unión Europea. A todo ello es necesario añadir el peso del sector energético ruso, motor de la economía e instrumento apreciable de influencia política. El autor finaliza refiriéndose a las relaciones con potencias asiáticas como China, India y Japón, así como a conflictos internacionales como los relativos a Irán, Oriente Medio o Afganistán.

---

**M**anuel de la Cámara Hermoso ingresó en el Servicio Diplomático en 1974. Es especialista en temas de seguridad y defensa. Tras estar destinado en representaciones diplomáticas españolas ante diferentes Estados y Organizaciones Internacionales, fue nombrado, entre 2006 y 2010, Ministro Consejero en la Embajada de España en Moscú. En la actualidad es Subdirector General de Asia Meridional y Oriental en el MAEC.

---