



UNISCI
PAPERS

33



Gonzalo de Salazar Serantes

El camino hacia el Este



UNISCI PAPERS N° 33: El camino hacia el Este

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN SOBRE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

UNISCI PAPERS

N° 33

El camino hacia el Este

Gonzalo de Salazar

JUNIO 2008



El camino hacia el Este

Gonzalo de Salazar

UNISCI PAPERS, N° 33. Madrid, 2008.

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

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



© UNISCI, 2008

Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional

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

E-mail: unisci@cps.ucm.es

Web: www.ucm.es/unisci

Tel.: (+ 34) 91 394 2924

Fax: (+ 34) 91 394 2655

ISBN: 973-84-95838-14-8

Depósito Legal: M-26136-2008



ÍNDICE

CAPÍTULO I.....	1
EL GRAN DESAFÍO DEL SIGLO XXI	
CAPÍTULO II.....	16
DEL BIPOLARISMO AL DESEQUILIBRIO ESTRATÉGICO	
CAPÍTULO III.....	29
LA FORMACION DEL IMPERIO RUSO Y SU INFLUENCIA EN LA CONFIGURACIÓN DE SU ZONA HEGEMÓNICA	
CAPÍTULO IV.....	48
LA DISOLUCIÓN DE LA URSS	
CAPÍTULO V.....	72
LA SECESIÓN DE UCRANIA Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA CONFIGURACIÓN DE EUROPA ORIENTAL	
CAPÍTULO VI.....	80
EL ENTORNO ESTRATÉGICO EN EL PERÍODO POSTSOVIÉTICO	
CAPÍTULO VII.....	92
LA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR RUSA	
CAPÍTULO VIII.....	130
EL NUEVO ESCENARIO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI	
CAPÍTULO IX.....	168
LAS INICIATIVAS OCCIDENTALES DE ASOCIACIÓN EN EL ESPACIO EX-SOVIÉTICO	
CAPITULO X.....	203
ENTRE ORIENTE Y OCCIDENTE	
CAPÍTULOXI.....	211
EPÍLOGO	
BIBLIOGRAFIA.....	217



CAPÍTULO I

EL GRAN DESAFÍO DEL SIGLO XXI.

La ampliación de la UE y de la OTAN hacia los territorios del antiguo bloque soviético en años recientes ha abierto nuevos interrogantes sobre el futuro de las relaciones con Rusia, que se resiste a perder su hegemonía en el espacio que ha considerado hasta ahora como el "extranjero próximo". Esta tensión latente con Rusia afecta también a las pretensiones de importantes gobiernos y empresas occidentales de mantener un acceso directo a los suministros de energía del Mar Caspio y Asia Central, evitando el control ejercido hasta ahora por la Federación Rusa. La apuesta occidental por Asia Central y el Mar Caspio como "gran proyecto geopolítico" del siglo XXI se desarrolla en un contexto internacional en el que la mayor parte de los hidrocarburos que consumen los países industrializados occidentales proceden del "arco de la inestabilidad" que se extiende desde Africa del Norte hasta Asia Central, o de yacimientos situados en ciertos países de Africa e Iberoamérica, igualmente inestables.

La subida continuada de los precios del petróleo y del gas en los últimos años, al igual que las responsabilidades asumidas por los gobiernos europeos para frenar el cambio climático, que implican una reducción de las emisiones de carbono, conducen también a la necesidad de revisar políticas de suministros energéticos costosas, complejas y controvertidas por razones económicas, estratégicas y medioambientales.

Las ampliaciones de la OTAN y de la Unión Europea en los últimos años han tenido consecuencias políticas, económicas y estratégicas que van más allá de sus respectivas transformaciones internas. Tanto la OTAN como la UE han incorporado como miembros de pleno derecho a países que hasta los años 80 estaban integrados en las estructuras de la hegemonía soviética - el Pacto de



Varsovia y Consejo de Asistencia Mutua Económica - e incluso a países que formaban parte de la URSS como "repúblicas socialistas soviéticas". Aunque la Unión Europea y la Alianza Atlántica son organizaciones distintas con objetivos diferentes, y sus procesos de desarrollo son independientes, en realidad su evolución actual en el Este forma parte de un mismo fenómeno histórico: la integración de las nuevas democracias de Europa central y oriental en el mundo occidental. De forma paralela a las ampliaciones de la UE y de la OTAN hacia el Este, se ha seguido una política de cooperación y diálogo con otros estados, en la que también se pretende incluir a Rusia como socio estratégico. Actualmente, la OTAN y la UE cooperan con otros países de Europa oriental y del Cáucaso Sur en el marco de programas *ad hoc* (Asociación para la Paz y Política Europea de Vecindad) para apoyar en ellos los procesos de transición política y de reforma económica que han emprendido sus respectivos gobiernos, con el fin de crear una zona de estabilidad basada en el Estado de derecho, el pluralismo democrático y la economía de mercado. También se ha abierto un debate en la OTAN y en la UE sobre la conveniencia o no de admitir en el futuro a algunos de estos países como estados miembros.

Sin embargo, desde la disolución del Pacto de Varsovia y de la Unión Soviética los cambios que se han producido en Europa central y oriental han motivado una actitud de cautela por parte de Rusia ante la nueva configuración política del continente europeo. Los confines geográficos de la hegemonía política, económica y militar soviética en los años ochenta se trazaban en territorio alemán, pero actualmente están retrocediendo en Europa casi hasta las fronteras que tenía el Ducado de Moscovia en el siglo XVI. Los límites de la hegemonía rusa se presentan en la actualidad con carácter difuso e incierto, resistiendo a la defensiva en algunos territorios ex-soviéticos y cediendo en otros a medida que avanzan procesos de transición política que, como en el caso de la compleja "Revolución naranja" en Ucrania, tienden a alterar el status quo geopolítico en Europa. No obstante, entre las fronteras orientales de la UE y de la



OTAN - cuya extensión hacia el Este en los últimos años es vista con recelos por Moscú - y las fronteras occidentales de Rusia sigue existiendo una zona cuya clasificación geopolítica resulta difícil de definir, debido al carácter ambiguo de sus vínculos políticos y militares con otros polos de poder mundial. Es en esta zona en la que se plantea a ciertos países de Europa oriental y del Cáucaso el dilema entre una futura incorporación a las estructuras políticas, económicas y de seguridad occidentales, su adscripción definitiva a un "área de influencia rusa", o su transformación en una nueva zona con características políticas y económicas propias. Por esta razón, la idea de nuevas ampliaciones de la UE y de la OTAN hacia el Este, que defienden algunos de sus miembros, no sólo requiere un debate sobre sus consecuencias internas en ambas organizaciones - de naturaleza diferente en cada caso - sino que también plantea la necesidad de delimitar las fronteras orientales de la OTAN y de la UE como actores políticos, y de reflexionar sobre las implicaciones para el futuro de sus respectivas relaciones con la Federación Rusa. A pesar de las declaraciones oficiales que suelen poner énfasis en la cooperación constructiva de Washington y de Bruselas con Moscú, lo cierto es que la Federación Rusa no ha aceptado todavía el papel que se le ha asignado tras la *guerra fría*. En las élites política, militar y económica de Rusia continúa un debate sobre sus relaciones con Occidente, en el que prevalece la cautela y la desconfianza frente a la creciente influencia occidental en la antigua zona hegemónica soviética y frente a las estrategias occidentales de acceso directo a las reservas energéticas del Caspio y de Asia Central, cuyo control ha constituido uno de los principales recursos económicos y políticos de Moscú en los últimos años.

En el período de reflexión sobre el futuro de la UE, se ha reabierto el debate sobre los conceptos de ampliación, de profundización y de capacidad de absorción, en el que emergen nuevas contradicciones. Este debate conduce en último término a plantear la cuestión de las fronteras de una Europa política que pueda algún día convertirse en actor estratégico global. En los debates sobre



el futuro de Europa en el seno de la UE se puede distinguir entre un grupo de estados que es reticente a continuar la ampliación hacia el Este, otro grupo que sólo la contempla a largo plazo y con suma cautela, y un tercer grupo partidario de impulsarla a corto plazo dando ya a Ucrania y a Moldova una "perspectiva europea", con vistas a preparar su adhesión futura a la UE como Estados miembros a medio plazo, seguidos posteriormente por otros países -como Bielorrusia- cuando las circunstancias lo permitan. Este último grupo de estados miembros de la UE está formado principalmente por los que han salido del área de influencia ex-soviética, que persiguen el objetivo de incorporar a la UE y a la OTAN el territorio que les separa de la Federación Rusa.

En el contexto de la crisis que atravesaba la UE en 2005 tras el resultado negativo de los referenda celebrados en Francia y en Holanda sobre el Tratado Constitucional, una declaración minimalista del Consejo Europeo sobre la ampliación dejaba abierta la vía de nuevas adhesiones a pesar de las fuertes reticencias de diversos miembros de la Unión a dar continuidad a este proceso¹. Los resultados electorales en Alemania en 2005, y en Francia en 2007, incorporan nuevos elementos a favor de una pausa en el proceso de ampliación, que afecta especialmente a Turquía, motivada

¹ El Comisario Rehn defendió ante el Parlamento Europeo la aplicación de un plan para la ampliación futura de la Unión basado en los principios de "consolidación", "condicionalidad" y "comunicación". El *principio de consolidación* se refiere a la necesidad de consolidar los compromisos a corto plazo. Dado que el programa de ampliaciones ha continuado con la adhesión de Bulgaria y de Rumania a la UE en 2007 y a través de las complejas negociaciones con Croacia y Turquía, se ha llegado a un punto de saturación. Por ello la UE ha adoptado una actitud prudente antes de adquirir nuevos compromisos y, al mismo tiempo, respeta los ya contraídos. La *condicionalidad* implicaba que la Comisión no dudaría en recomendar el aplazamiento de la adhesión de Bulgaria y Rumania si en 2006 no estuviesen preparados para aplicar el acervo comunitario. El mismo principio era aplicable a Croacia y Turquía. Finalmente, para hacer comprender las ventajas de la ampliación a los ciudadanos, la UE debía mejorar su *comunicación* mediante una estrategia de diálogo con la sociedad civil.



hasta ahora oficialmente por el *impasse* en las relaciones entre este país y Chipre.

Desde el punto de vista del desarrollo institucional de la UE, la interrupción de las reformas previstas por el Tratado Constitucional tras los referenda negativos de Francia y Holanda en 2005 ha sido superada por la firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Desde el punto de vista económico, las divergencias en torno a la futura reforma del presupuesto de la UE están condicionadas por la ampliación a diez nuevos miembros en 2004 y por la adhesión de Bulgaria y Rumania en 2007, en el entendimiento de que no es viable mantener el mismo sistema presupuestario de la antigua UE en una Europa ampliada a 27 miembros. En el contexto de este debate se han barajado distintas alternativas, incluyendo la de una “Europa a la carta” que supone la existencia de un modelo abierto, menos uniforme que la antigua Unión Europea de 15 miembros, más desigual en lo político y en lo económico, y con un grado de integración más profundo en unos países que en otros. Este modelo ha sido rechazado por los defensores de una Europa política integrada y con fuerte proyección internacional.

En todo caso, la desorientación y la falta de consenso que ha caracterizado a la UE desde la polémica guerra de Irak, que provocó una profunda división entre sus miembros, y otras tensiones surgidas posteriormente desde la ampliación de 2004 suponen un riesgo de disgregación, e incluso un peligro para el proyecto de una Europa política en el que se ha trabajado durante décadas. Las dos últimas ampliaciones de la UE hacia el Este han motivado preocupaciones de diversa índole entre los antiguos miembros de la Unión Europea. Por una parte, existe una inquietud relacionada con el equilibrio de poder político dentro de la Unión, que queda condicionado de forma transitoria por el sistema de voto ponderado previsto en el Tratado de Niza, hasta el establecimiento del sistema de doble mayoría del Tratado de Lisboa desde 2014. Aún así, el sistema de doble mayoría tampoco garantiza indefinidamente el equilibrio de poder político deseado por determinados estados miembros, si se produjese una



futura ampliación, por ejemplo, incorporando a Turquía a la UE. Por otra parte, las preocupaciones económicas de los gobiernos europeos, relacionadas fundamentalmente con el sistema de ingresos y de gastos del presupuesto de la Unión, no han sido superadas con carácter definitivo al negociar las Perspectivas Financieras 2007-2013². Finalmente, amplios sectores sociales de algunos estados miembros de la UE ven con preocupación una rápida evolución de la identidad europea a largo plazo hacia un modelo desconocido, en parte como consecuencia de eventuales futuras ampliaciones de la Unión y de los flujos migratorios que de ellas pueden derivarse³.

Por su parte, los nuevos miembros de la UE han encontrado en la adhesión ventajas económicas, sociales, políticas y de seguridad. La

² Las negociaciones para alcanzar un acuerdo sobre las *Perspectivas Financieras 2007-2013* han sido largas y difíciles. Otros fenómenos como la deslocalización de empresas industriales occidentales, que buscan una mano de obra más barata en el Este o la idea de una liberalización progresiva de la prestación de servicios suscitan también reacciones negativas en aquellos estados que desean preservar el equilibrio interno que garantiza la continuidad de un Estado del bienestar y de las ventajas sociales de una parte considerable de la población de los países más desarrollados, que se niega a ceder ante la competitividad de determinados sectores económicos de países que tienen ventaja por sus bajos costes laborales. De la cuestión económica, por tanto, se pasa directamente a la cuestión social, en la que también se incluye el impacto de la inmigración procedente de los nuevos estados miembros, positivo en los países que han abierto sus fronteras a los trabajadores de los nuevos estados miembros, pero también temido por los gobiernos de otros países de la UE.

³ En este sentido, al considerar las negociaciones con Turquía se prevén posibles largos periodos transitorios, derogaciones, arreglos específicos o cláusulas de salvaguardia permanentes, especialmente para la libre circulación de personas, la política estructural o la agricultura. Ante la experiencia alemana, otros países de la Unión temen, con razón o sin ella, un importante flujo migratorio procedente de Turquía, país con un dinámico crecimiento demográfico y con una base social y religiosa totalmente diferente de la europea. Para algunos países, estas limitaciones de cara a las negociaciones con Turquía, que se incluyen en el mandato de la Comisión, no son suficientes, y propugnan establecer con este país un vínculo consistente en la asociación privilegiada, pero no en la plena adhesión a la UE.



ampliación a diez nuevos miembros en 2004 ha dado un nuevo impulso económico a estos países, abriendo nuevas perspectivas de desarrollo socio-económico y de estabilidad política al anclarse en las instituciones comunitarias. Sin embargo, en la mayoría de ellos persiste en la sociedad el deseo de sellar su integración en Europa – equivalente a estabilidad, prosperidad y seguridad – con una nueva ampliación en el futuro, para incorporar a largo plazo no sólo a los países surgidos de la antigua Yugoslavia, sino también abriendo una perspectiva europea a Ucrania y Moldavia, y a más largo plazo incluso a Bielorrusia, cuando la situación política en dicho país lo permita. Este enfoque de los nuevos estados miembros de la UE refleja el legítimo deseo de tener al Este de sus fronteras vecinos estables, prósperos y predecibles, para desplazar el centro de gravedad de la UE y dejar de ser el "límite exterior" de Europa⁴.

Un debate parecido se plantea en torno a la posibilidad de una nueva ampliación de la OTAN, integrando en ella a Ucrania y a Georgia, contando con el apoyo de los países de Europa central y oriental frente a la cautela de otros miembros de la Alianza Atlántica. Incluso si se considera que este debate está relacionado con objetivos a largo plazo, como ocurre también en la UE, la adopción de programas de asociación y de planes de acción entre ambas organizaciones y los países situados al Este de sus fronteras está dirigida a atraerlos a su órbita de influencia. Esta estrategia implica la aproximación gradual de estos países de Europa oriental y del Cáucaso a un mundo que toma como referentes la democracia pluralista occidental, la economía de mercado, el imperio de la ley, los derechos humanos y las libertades públicas, pero también implica el fortalecimiento de los vínculos políticos, militares y económicos con EEUU y con la UE. El debate abierto en la UE y en la OTAN

⁴ No obstante, la ampliación de la Unión Europea no sigue un rumbo uniforme. Mientras Rumania y Bulgaria han ingresado en la UE el 1 de enero de 2007, las negociaciones de adhesión con Croacia están estancadas. Por otra parte, Macedonia, Albania, Bosnia- Herzegovina, Serbia, Montenegro y Turquía - están todavía en una situación rodeada de incertidumbre.



sobre programas de asociación y de cooperación *ad hoc* (*Planes de Acción de la Política Europea de Vecindad y de la Asociación para la Paz, respectivamente*), aunque es de naturaleza muy diferente en cada caso, afecta indirectamente a los intereses estratégicos de Rusia, perdedor de la guerra fría, que percibe este proceso como un desafío.

Rusia intenta actualmente superar una profunda crisis económica, social, política e ideológica que ha conducido a tensiones internas de diversa magnitud entre actores políticos, grupos étnicos, estratos sociales y grupos de interés económico. Las fuerzas armadas rusas han sido afectadas por esta situación y reflejan un declive material, económico y moral que parece actualmente irreversible. El repliegue militar, político y económico de Rusia es manifiesto tanto en Europa como en otras zonas del planeta. Además, sus dirigentes, ocupados con sus problemas internos o motivados por el proyecto de modernización del país, no tienen intenciones agresivas contra Occidente, con el que prefieren cooperar en el ámbito político y económico. Por esta razón, Rusia carece ahora de razones para pensar en una confrontación con Occidente. No obstante, es preciso admitir que Rusia ha heredado de la URSS un irredentismo imperial que mantiene dos objetivos fundamentales: conservar el estatus de gran potencia global y mantener su hegemonía sobre los territorios de la ex-URSS y, en la medida de lo posible, también una cierta influencia sobre Europa central y oriental.

Rusia sigue intentando la reconstrucción de una estructura multinacional con los restos de su viejo imperio, en los que todavía subsisten importantes intereses económicos, políticos y militares, a pesar de los obstáculos surgidos en los últimos años para alcanzar este objetivo. Este proyecto de reconstrucción geopolítica, condicionado por la competencia de las políticas occidentales en la mismas zonas, es una necesidad ideológica y estratégica, no una simple ilusión, independientemente de su capacidad real para conseguirlo.



Para llevar adelante esta política de recuperación de influencia, Putin ha emprendido reformas que tienden a consolidar la autoridad del Estado frente al surgimiento de la sociedad civil, y una economía en la que el desarrollo del sector privado se realice sin menoscabo de los intereses estratégicos del Estado. Para ello se ha recurrido en gran medida a los “ministerios de fuerza”, que desde la llegada de Putin al poder han visto reforzada su preeminencia en el seno del Estado. Las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia se han convertido en instrumentos de esa política en el interior y en el exterior del país. El sector energético, espina dorsal de la economía rusa, también sirve como instrumento de fortalecimiento del Estado y de recuperación de la hegemonía en el exterior, especialmente en su antiguo entorno estratégico de Europa central y oriental, donde existe una importante dependencia de los recursos energéticos rusos, y en Asia central. La victoria del partido *Rusia Unida* en las controvertidas elecciones legislativas de diciembre de 2007, confirman el apoyo mayoritario de la sociedad rusa a Vladimir Putin. La victoria electoral de uno de sus hombres de confianza, Dimitri Medvedev, como Presidente de la Federación Rusa en 2008, y la propia candidatura de Putin como futuro Primer Ministro y líder de *Rusia Unida*, dan expectativas de continuidad en el poder durante los próximos años.

En el contexto de este proyecto de recuperación de su influencia en Europa, las sucesivas ampliaciones de la OTAN son consideradas por Rusia como un desafío, al incorporar estados de Europa central que anteriormente estaban en su zona de hegemonía desde la Segunda Guerra Mundial, e incluso estados que eran parte de la URSS - como las repúblicas bálticas - dejando a la región rusa de Kaliningrado como un enclave aislado rodeado por la OTAN. Aunque en menor medida, los intentos de formación de una Europa política y militar en torno a la UE también resultan inquietantes para Moscú por su eventual capacidad de influencia en la exURSS.

Al analizar la actitud de los estados de Europa central y oriental, incluida Rusia, sobre los cambios que se han producido en la región entre 1990 y 2007 es fundamental comprender que sus fronteras



políticas se han caracterizado históricamente por sus frecuentes modificaciones. Basta comprobar la evolución del trazado de las fronteras de Polonia, Ucrania, Lituania, Rusia y los Balcanes entre los siglos XV y XX para constatar que han sufrido numerosas variaciones, frecuentemente como consecuencia de enfrentamientos bélicos. Las modificaciones fronterizas eran reflejo de cambios del *status quo* en la zona, que se producían sucesivamente tras los acontecimientos políticos y bélicos más relevantes. Esta movilidad e inestabilidad de las fronteras del Este europeo implicaba, lógicamente, reestructuraciones frecuentes del escenario geopolítico regional, el surgimiento y la desaparición de estados, así como la coexistencia forzada de sociedades diferentes, entre las que había importantes antagonismos.

Por otra parte, la evolución de Rusia entre los siglos XVIII y XX va más allá del nacimiento de una gran potencia: el proceso de expansión territorial ruso en ese período incorpora también los rasgos de la creación de algo similar a un "imperio colonial". No obstante, esta configuración "imperial-colonial" ha sido encubierta por la contigüidad geográfica. Mientras otros imperios coloniales como el español, el francés o el británico se han formado mediante la proyección naval de las metrópolis sobre otros continentes e islas en los que existía una clara diferenciación de identidad cultural y geográfica, el Imperio ruso se formó incorporando sucesivamente territorios adyacentes. Para los dirigentes de la Inglaterra victoriana no había dudas sobre la diferenciación entre Gran Bretaña y la India o Suráfrica, aunque éstas estuviesen bajo dominio británico. Lo mismo puede decirse de España con respecto a Méjico o Filipinas. Sin embargo, la relación entre Rusia y los territorios incorporados a su imperio en Eurasia - como Ucrania, Kazajstán o Georgia - era de otra naturaleza, más ambigua e indefinida en lo que se refiere a la identidad nacional al estar integrados en la URSS. Lenin intentó resolver el problema incorporando a la URSS los territorios del Imperio ruso como "repúblicas socialistas soviéticas" o como "regiones autónomas". De hecho, el estatus de muchos de estos



territorios ha reflejado en los últimos 17 años dudas de identidad o fisuras políticas, que en unos casos han tenido como desenlace la secesión y en otros el conflicto civil. Algunos analistas han definido las tensiones territoriales de la URSS, y posteriormente de la Federación Rusa, como los síntomas de una descolonización pendiente.

Al abordar el análisis de este fenómeno, conviene recordar que también de esa configuración heterogénea, cambiante e indefinida de los territorios situados entre el río Oder y la cordillera de los Urales durante los últimos cuatro siglos se derivan tensiones y conflictos de carácter cíclico. Este problema es atenuado por la política prudente de la mayoría de los estados de la región a favor del *status quo* de las fronteras actuales. No obstante, como se ha indicado anteriormente, la ampliación de la OTAN y de la UE, al igual que sus políticas de asociación hacia el Este, son vistas desde Moscú como una nueva versión del "expansionismo occidental", y no como el marco de cooperación para la estabilidad deseado por los países occidentales. Estas tensiones se han manifestado en la reunión del Consejo OTAN-Rusia tras la Cumbre de la OTAN en Bucarest en 2008.

A su vez, la política de proyección hegemónica en el "extranjero próximo" seguida por la Rusia del presidente Putin es vista por los países de Europa central y oriental como una nueva versión del "expansionismo ruso-soviético", atemperada por las circunstancias del nuevo equilibrio de poder mundial. Podría decirse que desde el río Oder hasta el Mar Caspio y desde las orillas del Báltico hasta el Mar Negro se extiende una zona en la que persisten tensiones abiertas o latentes, fruto de diversos factores, pero sobre todo de la colisión entre procesos de reformas económicas y políticas inspiradas en Occidente y la resistencia de las estructuras de poder postsoviético a modernizarse.

La expansión rusa en el Cáucaso y Asia Central en el siglo XIX ha originado procesos análogos. Como zonas de origen y tránsito de hidrocarburos hacia los países industrializados, ambas regiones han



adquirido una mayor relevancia desde fines del siglo XX, pero ahora se ven confrontadas a su inestabilidad política interna y a la proximidad de zonas de tensión internacional, como Oriente Medio y Afganistán. Un factor importante para comprender el alcance de este fenómeno es el hecho de que precisamente esta zona incluye países con importantes recursos energéticos que serán vitales para el mundo industrializado en el siglo XXI, así como las regiones de tránsito para su exportación directa hacia Europa y Estados Unidos.

La Estrategia Europea de Seguridad adoptada por el Consejo Europeo a fines de 2003 afirma que hay que evitar nuevas divisiones de Europa e identifica al conjunto de países del Este de Europa como una región de interés prioritario. En ella la política europea debe perseguir, según el documento, que los países estén "bien gobernados" y que con ellos se puedan mantener estrechas relaciones basadas en la cooperación⁵. También fija como uno de sus objetivos principales el desarrollo de estrechas relaciones con Rusia, consideradas como un elemento primordial de la seguridad y la prosperidad de Europa⁶. Este enfoque se plasma en la *Política Europea de Vecindad, destinada a apoyar* la estabilidad y prosperidad de los países vecinos de la UE bajo ciertas condiciones basadas en el compromiso con las reformas políticas y económicas. En 2007 se ha abordado también el diseño de una estrategia de la UE para Asia Central, inspirada en último término en las mismas ideas, aunque con características distintas.

Sin embargo, tras el éxito de las últimas ampliaciones de la UE y de la OTAN, la admisión de nuevos miembros plantea muchos interrogantes y despierta recelos en diversos países dentro y fuera de ambas organizaciones. La conflictividad sigue latente en muchas zonas de los Balcanes. Por otra parte, la evolución política y

⁵ Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne (2003): *Une Europe sûre dans un monde meilleur: Stratégie européenne de sécurité.*- Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne.

⁶ *Ibid*, p.25.



económica en Ucrania, Bielorrusia y Moldova hace de estos países europeos casos *sui generis* de la transición postsoviética, y lo mismo cabe decir de las repúblicas del Cáucaso y de Asia Central. En dichos países, cualquier intento de reforma y modernización inspiradas por Occidente a través de políticas de asociación y cooperación debe contar con apoyo y recursos suficientes para garantizar su éxito.

La reforma de las estructuras políticas y económicas heredadas de un pasado reciente en el mundo ex soviético es un reto que conlleva considerables sacrificios e incertidumbres para una parte importante de la población, e implica concesiones de los grupos de interés que controlan actualmente cada país. Explotar las desigualdades socioeconómicas, las afrentas ideológicas y los fracasos de los movimientos reformistas será una tentación para aquellas potencias regionales que deseen alterar el *status quo* a su favor. El declive postcomunista seguido del fracaso de reformas inacabadas podrían constituir para el fanatismo religioso o nacionalista oportunidades de "conquista ideológica" sobre amplios sectores de población en el Cáucaso Sur y en Asia Central. La asociación del mundo ex-soviético en nuevos marcos de cooperación - tanto en el caso de la UE como en el de la OTAN - requiere estrategias que se adapten a las circunstancias de cada país, con recursos que garanticen su éxito e incrementen la confianza de la sociedad en los proyectos de reformas políticas y económicas de inspiración occidental. En caso contrario, los "perdedores de la transición" podrían convertirse en un instrumento de apoyo para los grupos de interés que se oponen a los reformistas. El caso de la "Revolución Naranja" en Ucrania es un claro ejemplo.

Además de la superación de la división de Europa y la creación de estructuras de asociación *ad hoc* para la cooperación con el mundo ex soviético, existen otros factores estratégicos que determinan un creciente interés de EEUU y de Europa en el Cáucaso y Asia Central. Cuestiones clave en este proceso son la necesidad de apertura de nuevas rutas de acceso a las reservas de hidrocarburos del Mar Caspio y de Asia Central, y el desafío planteado por los



conflictos que se desarrollan desde hace varias décadas en la franja terrestre que se extiende desde África del Norte hasta Afganistán, en los que el islamismo radical desempeña un creciente papel. La idea de encontrar en el corazón de Eurasia una parte considerable de los recursos energéticos que el mundo industrializado necesitará en el siglo XXI podría ser un sólido pilar de la cooperación con los países de la región productores de hidrocarburos, en beneficio mutuo. No obstante, la experiencia del siglo XX, y en particular la evolución de los acontecimientos en las últimas décadas en el territorio llamado "arco de la inestabilidad", al igual que ocurre en otros países exportadores de hidrocarburos en Iberoamérica y África, aconsejan la búsqueda urgente de alternativas para incrementar la autonomía energética de Europa basadas en una revolución tecnológica que reduzca la dependencia del petróleo y del gas a largo plazo.

La transición política y económica que está transformando a la Federación Rusa desde hace más de una década evoluciona a un ritmo tan rápido que cualquier intento de analizarlos en un libro está condenado a quedar desfasado a la hora de salir de la imprenta. El seguimiento de los acontecimientos políticos, las crónicas actualizadas y los análisis de coyuntura sobre Rusia y Europa oriental es ya abordado por medios periodísticos, revistas especializadas e informes puntuales que, por su propia naturaleza, pueden abordar el tema de forma periódica. El presente estudio sólo tiene como objetivo aportar un enfoque del impacto geopolítico que ha tenido en Eurasia el desenlace del fin de la *guerra fría* y ofrecer un punto de referencia más para el lector occidental en un tema prácticamente inagotable. En él se incluye el análisis de algunas de las grandes cuestiones decisivas en vísperas del proceso de disolución de la URSS, exponiendo las contradicciones que han caracterizado al mundo soviético al final de su existencia. En ellas se refleja también la incertidumbre y la frustración colectiva de un pueblo que se enfrenta a la herencia del pasado y a una crisis de identidad en el presente. En un momento en el que el dinamismo de la OTAN y de la UE en las relaciones de cooperación con sus



vecinos del Este coincide con la estabilización política y el resurgimiento económico de Rusia, es preciso evitar que ambos procesos conduzcan a crecientes tensiones en torno al futuro de las zonas adyacentes de la exURSS y al control sobre sus recursos energéticos.



CAPÍTULO II

DEL BIPOLARISMO AL DESEQUILIBRIO ESTRATÉGICO

En geopolítica, las fronteras de un Estado no son simplemente los límites lingüísticos, culturales o étnicos de un pueblo, sino que también constituyen el reflejo de una cierta relación de fuerzas. Tradicionalmente se han asociado las variaciones en la delimitación de las "zonas de influencia" en determinadas regiones del mundo al auge y caída de potencias hegemónicas⁷. Entre 1945 y 1991 la URSS ejerció un papel hegemónico entre el *telón de acero* y el Océano Pacífico al consolidar la expansión territorial y militar de su Estado predecesor. Lo que está sucediendo en la actualidad, el retroceso de la hegemonía rusa y la expansión de la influencia occidental hacia el Este supone un cambio geopolítico fundamental que abre una nueva etapa histórica. En los últimos años hemos asistido a una modificación fundamental del escenario geopolítico global con la fractura político-territorial del "*núcleo continental euroasiático*" (la ex - URSS); la extensión del área de influencia de EEUU y la UE) hacia el Este; la atribución de una creciente relevancia las reservas energéticas del "núcleo continental euroasiático"; la aproximación geográfica de conflictos de baja y media intensidad motivados por la irrupción del fundamentalismo religioso y el fanatismo político desde Oriente Medio, Afganistán y Pakistán, creando un "anillo de inestabilidad" que tiende a extenderse hacia el Norte y a envolver la región de Asia central- Caspio. En este escenario, la apuesta por los hidrocarburos de Asia central, probablemente necesaria a corto plazo, requiere una reflexión crítica de cara al futuro teniendo en cuenta consideraciones estratégicas, económicas y medioambientales.

⁷ La evolución del factor territorial en el marco de la geopolítica ha sido analizada en profundidad por Gallois en un tratado sobre geopolítica. Ver: Gallois, Pierre (1990): *Geopolitique: les voies de la puissance*, Paris, PLON.



A fines del siglo XIX y principios del XX - en pleno auge del imperialismo europeo - Ratzel formuló las "*siete leyes de expansión de los Estados*", que en el contexto de la época sirvieron para justificar el expansionismo tardío del Imperio alemán⁸. No obstante, el análisis geopolítico de Ratzel, se encuadra perfectamente en el pensamiento del imperialismo ruso. Sus consideraciones son igualmente válidas para explicar la conducta del Imperio ruso en su expansión hacia el Sur y hacia el Este, cuando las fronteras occidentales limitaban con entidades políticas consistentes: Alemania y Austria-Hungría. Es, por lo tanto, el conjunto de territorios del Cáucaso y de Asia central - más débiles y atrasados económicamente el que ofrece en el siglo XIX un atractivo para el colonialismo ruso, que las absorbe como "regiones útiles".

En la misma época, Halford J. Mackinder definió ese espacio euro-asiático ocupado por el Imperio ruso como "potencia terrestre" por excelencia⁹. Su vasto territorio, riquezas naturales y potencial demográfico auguraban un papel fundamental como eje del territorio del planeta en una zona estratégicamente privilegiada. A principios del siglo XX la magnitud de ese extenso núcleo terrestre que Mackinder denominaba "*Heartland*" se configuraba como una fortaleza que dominaba Eurasia. Alrededor de esta zona se hallaban dos arcos concéntricos:

- *Creciente interior marginal*, que incluía los territorios de Alemania, Austria-Hungría, Imperio otomano, India, China y, en general, el litoral de Eurasia.

⁸ Ratzel, Friedrich (1901): *Der Lebensraum. Eine biogeographische Studie*, Tübingen, Laupp. Ratzel, Friedrich (1903): *Politische Geographie Oder Die Geographie Der Staaten, Des Verkehrs Und Des Krieges*, Munchen & Berlin, R. Oldenbourg.

⁹ Mackinder, Halford John: "*The Geographical Pivot of History*", *The Geographical Journal*, n° 170 (April 1904), pp 292–297.



- *Creciente exterior o insular*, que abarcaba las potencias marítimas desde América del Norte hasta el Pacífico Sur, incluyendo a Gran Bretaña y Japón.

La división del mundo entre la masa terrestre del "*Heartland*" euroasiático y las regiones marítimas dejaba una zona intermedia caracterizada por su inestabilidad: Europa oriental. Esta zona era considerada como área clave para el control del "*Heartland*" euroasiático dominado por el Imperio ruso, lo que explicaba las tensiones entre las grandes potencias en torno a la "*Mittel Europa*". Entre los escenarios más probables, una victoria del Imperio alemán sobre Rusia, y el control sobre la masa terrestre situada entre el Volga y el Yenisey, o una alianza entre ambas potencias - sumando Europa central al "*Heartland*" eran las alternativas de consolidación de un poder global incontestable, que Gran Bretaña debería evitar preparándose desde el punto de vista militar¹⁰.

El desenlace de la Segunda Guerra Mundial implicó un cambio geopolítico sustancial augurado por MacKinder: la URSS impuso su hegemonía en Europa oriental, adquirió el estatus de superpotencia y resolvió transitoriamente las tensiones tradicionales en la zona desplazándolas hacia la tensión bipolar. Según esta teoría, la URSS habría sido la heredera del "*Heartland*" imperial ruso, espacio militar-fortaleza dotado de grandes recursos naturales, situándola en una posición global privilegiada.

Partiendo del análisis de MacKinder, N.J. Spykman reinterpretó durante la Segunda Guerra Mundial el valor estratégico de la "*masa terrestre euroasiática*" atribuyéndole un papel secundario¹¹. Para

¹⁰ MacKinder resumió su teoría en los términos siguientes: "*Who rules East Europe commands the Heartland; who rules the Heartland commands the World-Island; who rules the World-Island controls the world.*"

¹¹ Spykman, Nicholas Jon (1942): *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, New York, Harcourt, Brace and Company; Spykman, Nicholas Jon (1944): *The Geography of Peace*, New York, Harcourt, Brace and Company.



Spykman, el desarrollo de la tecnología militar, y en especial de la aviación, había convertido a Eurasia –es decir, la URSS- en una zona vulnerable. Tanto el territorio de la Unión Soviética como el de los estados adyacentes tenían una capacidad de desarrollo económico limitada, con regiones árticas de difícil acceso, zonas desérticas y comunicaciones deficientes para tan grandes extensiones de terreno. La base del poderío soviético estaba al Oeste de los Urales y no en el "heartland". El anillo de territorios litorales y marítimos (denominado "*Rimland*") en torno al núcleo terrestre soviético, se convertía en el modelo de Spykman en el eje del poderío económico, militar y político ejercido por EEUU y sus aliados atlánticos. Spykman propuso una proyección cartográfica en la que América ocupaba un lugar central entre dos océanos que rodean la masa terrestre de Eurasia y Africa. Los mares que la separan de las islas exteriores (Gran Bretaña, Japón, Australia) forman un conjunto de vías marítimas que constituyen uno de los fundamentos del desarrollo de la civilización occidental. En este modelo, se concebía el control del arco de territorios litorales y marítimos como un requisito para mantener la hegemonía mundial y se convertía en un objetivo estratégico de EEUU. Sin embargo, Spykman reconocía que la potencia naval no era suficiente para alcanzar este objetivo, por lo que era preciso desarrollar una considerable fuerza terrestre y mantener un despliegue militar y naval adecuado en toda la zona. La tesis de Spykman ha influido en la estrategia norteamericana de la posguerra y se ha materializado posteriormente en la doctrina de la contención y los desequilibrios favorables, desarrollada por Colin S. Gray y aplicada por Foster Dulles. El antagonismo entre EEUU y la URSS, que dio lugar a la "guerra fría", inspiró una actitud beligerante en la política exterior norteamericana que supuso el abandono definitivo de la neutralidad del aislamiento al aplicar las tesis de Colin S. Gray, definidas en los términos siguientes¹²:

¹² Gray, Colin (1977): *The Geopolitics of the Nuclear Era*, New York, Crane, Russak.



- En la sociedad internacional el desequilibrio es la norma. El objetivo político es conseguir que el desequilibrio sea favorable a los intereses del Estado mediante la práctica de una "política de potencia".
- Desde el siglo XVI Rusia no ha cesado de absorber nuevos territorios. A esta vocación expansionista histórica se suma el carácter mesiánico y totalitario del Estado soviético nacido de la Revolución de 1917.
- El conflicto entre las dos superpotencias se caracteriza por la lucha de la URSS por el control del núcleo continental euroasiático y el objetivo de EEUU de contener su avance en el anillo litoral.

Estas tesis se materializaron en la *política de contención* desarrollada por el Secretario de Estado Foster Dulles mediante una serie de alianzas que rodeaban el territorio de la URSS y del Pacto de Varsovia: OTAN, CENTO, SEATO y ANZUS.

Sin embargo, el desarrollo de la aviación de largo alcance y de los misiles balísticos en las décadas posteriores transformaron el "*Heartland*" en espacio militar vulnerable, lo que indujo a una evolución del pensamiento geopolítico norteamericano. Ya a fines de la década de los 80, cuando la *perestroika* permitía vislumbrar la posibilidad del final de la *guerra fría*, la evolución de los acontecimientos permitió una reflexión sobre las causas del auge y declive de los grandes imperios territoriales desde el prisma de la historia y de la geopolítica. Paul Kennedy, al publicar "*The Rise and Fall of the Great Powers*", hizo una contribución al debate teórico sobre el "futuro declive de EEUU"¹³. Según Kennedy, una vez alcanzado cierto grado de potencia, los imperios tienden a aumentar su extensión territorial y el espacio que controlan por encima de sus posibilidades. Sin embargo, los recursos empleados por los imperios en el mantenimiento de la hegemonía territorial llegan a hacerse

¹³ Kennedy, Paul (1987): *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York, Random House.



mayores que las ventajas derivadas de ésta. Como consecuencia, los imperios se debilitan progresivamente al conservar sus adquisiciones territoriales, produciéndose una creciente diferencia entre su potencia real y la potencia requerida para el mantenimiento del *status quo* territorial.

Para Paul Kennedy, los imperios territoriales son víctimas de una *extensión excesiva* ("*overstretching*"). Cita como ejemplos históricos el Imperio español y el Imperio británico, y presagia un proceso similar en EEUU y la URSS. Sin embargo, al ser la base territorial, demográfica y económica de EEUU mucho mayor que las de las metrópolis de otros imperios europeos, y al estar el ejercicio de su hegemonía basado en la supremacía económica y militar, y no en la anexión territorial, las características de su hipotético declive serían diferentes.

Las teorías formuladas por Ratzel, MacKinder, Spykman, Colin Gray y Kennedy en distintos periodos históricos no sólo son un producto de la reflexión y del análisis teórico, sino también la expresión de criterios políticos vinculados a épocas y países determinados. Cualquiera de ellas podría ser contrastada con puntos de vista contrarios y teorías elaboradas en los países afectados por el expansionismo y la política de las grandes potencias. La descolonización y sus doctrinas ideológicas son prueba de ello y ofrecen una visión del mundo totalmente diferente. No obstante, todas ellas tienen en común el fundamento territorial de la organización estatal y la proyección territorial de la política internacional. El territorio o el mar aparecen como escenario y causa de conflictos, como elemento de configuración de las fuerzas en juego. Sólo a mediados de los años 90 Huntington¹⁴ ha optado por dejar al factor territorial en segundo término, para centrarse en el

¹⁴ Huntington, Samuel, (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster.



"*choque de civilizaciones*" como una cuestión central de las relaciones internacionales. También en los años 90 Francis Fukuyama ha analizado las consecuencias del derrumbe del comunismo soviético para el futuro de las relaciones internacionales, en las que la vieja confrontación ideológica Este-Oeste sería sustituida por otros procesos de interacción no menos conflictivos, refiriéndose también al resurgir del fundamentalismo islámico como respuesta al fracaso económico de las sociedades musulmanas frente a Occidente¹⁵.

Otra conclusión que puede extraerse al contrastar estas teorías es que Europa ha pasado de ocupar una posición central en el análisis geopolítico a principios del siglo XX, a quedar relegada a un lugar secundario después de la Segunda Guerra Mundial. El declive de los principales estados europeos desde la Segunda Guerra Mundial, la división de Europa y la hegemonía militar de EEUU y de la URSS sobre el continente han transformado radicalmente el equilibrio de fuerzas en el mundo. A principios del siglo XXI, cuando la UE apenas intenta establecer los cimientos de una "Europa-política", la región de Asia-Pacífico ya augura el auge económico, político y militar de nuevos actores que podrían atraer la atención en el panorama estratégico global y, en el caso de China, incluso rivalizar con EEUU por la hegemonía en la región. Desde la Revolución Soviética se puso de manifiesto la vocación universal de un nuevo modelo de Estado, que constituía en el plano teórico una federación de pueblos basada en la solidaridad de clase. La denominación de "Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas" sustituyó los nombres tradicionales de los territorios que constituían el Imperio ruso, que pasaron a ser "Repúblicas de la Unión" o "Repúblicas Autónomas". Esta articulación del territorio, además de ofrecer una solución a la herencia imperial rusa, evitando estructuras claramente colonialistas,

¹⁵ Fukuyama, Francis (1992): *The End of History and The Last Man*, New York, The Free Press.



dejaba abierta la posibilidad de nuevas ampliaciones de la URSS a medida que avanzase la revolución socialista en el mundo. La URSS no era una entidad cerrada, sino un pretendido modelo de comunidad internacional que podríamos denominar "comunidad intersoviética". Esta vocación universal se manifestaba en la elección de su escudo: el planeta Tierra con el símbolo de la hoz y el martillo. De la alianza entre campesinos y obreros de todas las naciones se esperaba el surgimiento de un mundo confederado en el que existirían "relaciones intersoviéticas". Aunque en etapas posteriores este sueño quedaba cada vez más lejos, desde el punto de vista simbólico el mapa habitual de la URSS, desde la frontera polaca hasta el Pacífico, era sólo una imagen provisional del mundo soviético.

La concepción que la URSS tenía de sí misma como espacio de seguridad era, por razones técnicas y estratégicas, superior en extensión al territorio del Estado: la división política y administrativa de la Unión Soviética no podía encerrar en sí misma todo el despliegue militar del país, que rebasaba sus fronteras para establecer líneas defensivas y un dispositivo militar ofensivo fuera de su propio territorio. En el plano estratégico, la URSS se convirtió en "Pacto de Varsovia", y los territorios de ambos se hicieron inseparables desde el punto de vista militar. La cartografía militar soviética se caracterizaba por la división de todo el territorio bajo su control en "teatros militares" o "direcciones estratégicas" que se superponían a las fronteras políticas de sus aliados:

- Dirección estratégica del *Lejano Oriente*, que incluía además del Lejano Oriente soviético, Siberia y Transbaykal.
- Dirección estratégica *Meridional*, que comprendía las repúblicas de Asia Central y del Cáucaso.
- Dirección estratégica de la Reserva Central, constituida por las regiones de Moscú, Volga y Urales.
- El Frente Norte, limítrofe con Finlandia y el Mar de Barents.



- Dirección estratégica occidental, que incluía indistintamente territorios de la URSS (Estonia, Letonia, Lituania, Kaliningrado, Bielorrusia y región carpática) y de otros estados independientes: República Democrática Alemana, Polonia y Checoslovaquia.
- Dirección estratégica suroccidental. Al igual que la anterior Dirección estratégica, se trataba de una extensión territorial compuesta por regiones soviéticas (Kiev, Odessa) y por estados formalmente independientes: Rumanía, Bulgaria y Hungría.

Para la planificación militar soviética no había fronteras entre estados socialistas, aunque se tratase de países en los que no había tropas desplegadas. Esta concepción, amparada en la estructura del Pacto de Varsovia, revelaba una idea flexible y ambigua de los límites territoriales de la URSS, y una vocación imperial heredada de la historia. Las razones técnicas y estratégicas explican este modelo, en el que la Eurasia bajo control soviético está constituida por el territorio comprendido entre Berlín y el Océano Pacífico.

Desde la consolidación de EEUU como superpotencia con intereses a escala planetaria entre las dos guerras mundiales, la URSS reafirmó su visión bipolar del mundo. Reflejo de una realidad compartida con la potencia rival, el bipolarismo se expresa igualmente en la cartografía de proyección polar y en los mapamundis estratégicos, en los que suelen resaltarse los límites de las dos superpotencias, o la división del hemisferio norte entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. Lo esencial era la bipolaridad, reflejo de un dualismo irreconciliable. La rivalidad ideológica, política, militar y económica se proyectaba en los territorios de los estados ignorando los matices, diferencias y procesos internos que caracterizaban a cada uno de sus componentes. La artificialidad del dualismo reflejado en la cartografía de la guerra fría se ha puesto de manifiesto en el período 1989-1991.

La decadencia y disolución de la URSS ha tenido importantes consecuencias para el escenario internacional al alterar el balance de fuerzas en Europa e influir en el proceso de integración europea.



EEUU se ha convertido en el garante de la seguridad europea, mientras que la Alianza Atlántica ha ampliado el número de sus miembros y ha establecido un marco de cooperación con la mayor parte de los vecinos del Este. La UE se ha convertido en un actor económico internacional de primer orden, con una gran capacidad de influencia en todo el mundo, aunque los intentos de desarrollar las instituciones políticas y el dispositivo militar necesarios para actuar como una gran potencia se han encontrado con obstáculos difíciles de superar. La evolución de las fronteras políticas y económicas europeas, surgidas de la ampliación hacia el Este de entidades tan diferentes como la OTAN y la Unión Europea, también ha determinado los cambios en esta relación de fuerzas en la segunda mitad del siglo XX.

La región que abarca desde el Báltico hasta el Mar Negro se ha caracterizado a través de los siglos por un desplazamiento frecuente de las fronteras políticas. Entre los siglos XVI y XX se han producido numerosos cambios en la delimitación de los territorios de Polonia cuando incorporaba los territorios del Gran Ducado de Lituania y de Rusia, cuyo territorio ha estado casi en continua expansión desde fines del siglo XVII hasta llegar a anexionar una parte considerable del Reino de Polonia, compartido con Prusia y Austria en los repartos de fines del siglo XVIII. Tras la disolución de la URSS en 1991 Rusia ha intentado conservar la hegemonía que ejercía la Unión Soviética y ha visto con recelos el ingreso en la OTAN y en la UE de Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania. Por su parte, estos países han recurrido a la OTAN y a la UE para ejercer una mayor influencia al este de sus fronteras, contrarrestando las aspiraciones de Rusia y aprovechando la coyuntura de debilidad transitoria para consolidar sus posiciones antes de que las circunstancias cambien y Rusia se recupere del declive económico, político y militar en el que se ha visto sumida a fines del siglo XX.

Sin embargo, la evolución de los acontecimientos en la ex URSS desde principios de los años 90 permite deducir que este capítulo de



la Historia sigue abierto. El rompecabezas étnico creado a través de más de seis siglos se complicó aún más con la política de "sovietización" impuesta por Stalin. Actualmente es prácticamente imposible establecer una delimitación clara entre los territorios habitados por cada grupo nacional en la ex -URSS. Su integración, primero como súbditos del Imperio y luego como ciudadanos soviéticos, ha dejado paso al surgimiento de nuevas conciencias colectivas. La convivencia entre ellas parece inviable en algunos casos. La guerra civil en Chechenia plantea nuevos interrogantes sobre el futuro de Rusia, de su integridad territorial y de su estabilidad política y económica. La misma sociedad rusa, antes vertebrada por el omnipresente PCUS, y por sus organizaciones sociales y sindicales, se enfrentó a serias dificultades para reorganizar la sociedad civil. Los "ministerios de fuerza", la tecnocracia industrial, y varios grupos de interés surgidos mayoritariamente de las cenizas del antiguo régimen se han convertido en la nueva élite del poder.

Los nuevos estados postsoviéticos no son ya los mismos que fueron absorbidos por la URSS, y la Federación Rusa no parece ser divisible en unidades político-territoriales menores sin asumir grandes riesgos para la estabilidad mundial. Así pues, la Federación Rusa debe afrontar la difícil tarea de hacer posible la convivencia de sociedades multiétnicas buscando un nuevo concepto de legitimidad para el ejercicio de la soberanía nacional que no suponga un retorno al tribalismo o a la estricta homogeneidad étnica como fundamento para la creación de nuevos estados.

En los últimos 17 años hemos asistido a una modificación fundamental del escenario geopolítico global:

- 1º. La fractura político-territorial del "*núcleo continental euroasiático*" (la ex - URSS).
- 2º. La extensión del área de influencia de las potencias del "arco litoral y marítimo" (EEUU y la UE) hacia el Este, por la que estados de la antigua zona de influencia rusa se incorporan a nuevos marcos



de cooperación y asociación con Occidente, asumiendo gradualmente elementos del pluralismo democrático y economía de mercado.

3°. El "núcleo continental euroasiático", infravalorado desde el desarrollo de la aviación estratégica y el auge comercial de las vías marítimas, ha adquirido una creciente relevancia en los últimos años debido a sus reservas de recursos energéticos, cada vez más necesarias para las potencias industriales. Dichas potencias también intentan abrirse camino a las reservas de hidrocarburos situadas en la exURSS, pese a la resistencia de Rusia. Actualmente la Federación Rusa está utilizando el control de los hidrocarburos como baza económica y política mediante el control del "núcleo continental euroasiático".

4°. La proximidad geográfica de conflictos de baja y media intensidad motivados por la irrupción del fundamentalismo religioso y el fanatismo político desde Afganistán y Pakistán, creando un "anillo de inestabilidad" que tiende a extenderse hacia el Norte.

5°. Los indicios de "extensión excesiva" del despliegue militar occidental, en la actualidad presente en los Balcanes, Oriente Medio, Asia central y Lejano Oriente.

6°. La emergencia de China como potencia regional.

Los factores citados configuran el aspecto fundamental del escenario en el que se desarrollarán las relaciones internacionales en las próximas décadas, teniendo en cuenta que - al igual que ocurre en Oriente Medio - inestabilidad, conflictividad y reservas energéticas vitales confluyen en una misma región: el Mar Caspio y Asia Central. En la actualidad, una cuestión clave para el mundo industrializado es el acceso a dichas reservas energéticas, cuyo control será determinante para el poder económico y político, al menos durante la primera mitad del siglo XXI.

Rusia ha optado por conservar su hegemonía en la zona, beneficiarse del control de sus recursos naturales y apoyar el inmovilismo de regímenes autoritarios, como baluarte frente al



extremismo religioso y el terrorismo. Por su parte, las potencias occidentales intentan garantizar un acceso directo a los recursos energéticos de la región, establecer vínculos de cooperación con los gobiernos centroasiáticos, apoyar procesos de reforma política y democratización, y obtener su apoyo en la lucha contra el terrorismo. Las relaciones entre Rusia y los países occidentales en torno a estas cuestiones son complejas, ya que en ellas se encuentran a la vez objetivos comunes e intereses antagónicos.

Al intentar consolidar un acceso directo a los hidrocarburos del Mar Caspio y Asia central venciendo la resistencia de Rusia, las potencias occidentales se embarcan en un proyecto que conlleva no sólo afrontar tensiones con la Federación Rusa, sino también asumir nuevos riesgos en los límites del "arco de la inestabilidad" y, probablemente, retrasar la búsqueda de una solución duradera al problema de la dependencia energética y de la reducción de emisiones de carbono. Dicha solución pasa por una revolución tecnológica que permita a los países industriales más avanzados reducir significativamente su dependencia de los hidrocarburos mediante la utilización de otros recursos energéticos procedentes de la innovación. En Europa este cambio tendría a medio y largo plazo consecuencias económicas, políticas y medioambientales muy positivas. La experiencia del siglo XX muestra que la estabilidad económica del mundo desarrollado no puede depender indefinidamente de factores que están fuera de su control ni estar expuesta a las variaciones del entorno político en las regiones más inestables del planeta.



CAPÍTULO III

LA FORMACION DEL IMPERIO RUSO Y SU INFLUENCIA EN LA CONFIGURACIÓN DE SU ZONA HEGEMÓNICA

Al analizar el alcance de los fenómenos políticos, especialmente en el ámbito que nos ocupa, es de vital importancia considerar la influencia que tienen en ellos los aspectos ideológicos. Los símbolos de la patria, las tradiciones de generaciones precedentes, la "mitología política" y la historia desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de los procesos políticos y sociales, en la medida en la que aportan elementos indispensables para interpretar la actualidad. El análisis de un fenómeno político o social en un período determinado se sitúa en el eje de interacción entre el pasado y el presente, en los que se hallan también las raíces de una visión del futuro no menos importante. En el marco de las ciencias sociales, la investigación de un fenómeno social o político conlleva un enfoque histórico, con frecuencia difícil de delimitar, que permite conocer los antecedentes, el sustrato cultural y las referencias indispensables para una adecuada interpretación.

Por otra parte, los acontecimientos se sustentan sobre fenómenos profundos y complejos que se escapan a la pura narración cronológica. De ahí la necesidad de tomar como punto de partida de este análisis una visión retrospectiva de lo que ha sido a través de los siglos la formación de Europa oriental y de Rusia, y la evolución de su configuración política.

La expansión del Ducado de Moscovia hacia el siglo XV sentó las bases de una nueva entidad política al Este de Europa. En períodos sucesivos Rusia absorbió los territorios adyacentes, extendiéndose primero hacia el Báltico y el Mar Negro, y más tarde hacia Asia. Durante el siglo XVIII, con Pedro el Grande, Rusia se convirtió en potencia europea y, mientras continuaba la colonización de Asia, centró su atención en Europa central. Desde las guerras



napoleónicas, el Imperio Ruso ocupó una posición dominante en Europa del Este y continuó su expansión en Asia central y en el Cáucaso a lo largo del siglo XIX. Con el triunfo de la Revolución Soviética y su participación en la Segunda Guerra Mundial, Rusia adoptó el papel de superpotencia hegemónica en Europa oriental, como antagonista político, económico e ideológico de Occidente. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas encerraba en si misma las contradicciones heredadas del Imperio Ruso, con su doble identidad euroasiática, un centenar de grupos étnicos y aspiraciones internacionales guiadas en teoría por la *solidaridad de clase* y el *internacionalismo proletario*, y orientadas en la práctica por las ambiciones imperiales de una gran potencia. La identidad histórica de Rusia se ha formado a través de los siglos mediante continuos desplazamientos de sus fronteras que necesariamente la han llevado al encuentro con otros pueblos.

La conquista de Siberia, Asia central, el Cáucaso y los territorios occidentales permitieron el contacto directo entre los rusos y otras naciones y grupos étnicos. Este contacto condujo a una inevitable comparación de si mismos con los pueblos dominados, y a una justificación de su conducta en nombre del progreso, del zar o de la revolución socialista, según las épocas. Con la expansión territorial, el pueblo ruso participó como muchos otros en un capítulo fundamental de la historia de las mentalidades: la creación del mito nacional y la ideología del Imperio. Los asiáticos que poblaban aquellas regiones fueron asimilados y convertidos en súbditos del zar¹⁶. Tras la disolución de la URSS, la opinión pública rusa tuvo dificultades en asumir la independencia de las Repúblicas de la Unión, que consideraban unidas a Rusia por la Historia. Sin embargo, la fragmentación del mundo soviético trajo también consigo una ola de nacionalismo ruso en la que se olvidaba la tradicional fraternidad soviética para pasar a concebir a sus

¹⁶ Sin embargo, aún en 1992 se podía encontrar a kazajos y kirguises que no hablaban el ruso, lo que demuestra las limitaciones de la rusificación lingüística hasta el final del periodo soviético.



conciudadanos asiáticos como "bárbaros" o "pueblos subyugados". La reacción fue diferente ante la secesión de las repúblicas soviéticas europeas, con las que existían vínculos mucho más fuertes. Al producirse la secesión de las repúblicas soviéticas de Europa oriental, Asia central y el Cáucaso, la clase política y las fuerzas armadas quedaron divididas entre los que consideraban este hecho como irreversible, que predominaron, y los que consideraban que era un episodio pasajero provocado por una crisis política que podía superarse.

En gran medida, tanto el expansionismo ruso como la lógica de la guerra fría han estado impregnados de una lucha por la superioridad y el predominio. En la conquista de inmensos espacios asiáticos el eslavo se sintió ejecutor de una misión histórica de colonización y engrandecimiento de Rusia mediante la expansión territorial a costa de pueblos menos avanzados. Primero Rusia y luego la URSS llevaron al Cáucaso, a Asia central y al Lejano Oriente el signo de la civilización industrial nacida en Europa. La "nación" rusa consiguió imperar sobre las "naciones" y "tribus" del resto del Imperio.

Una vez integrados en el inmenso y variado conglomerado que constituía el Imperio ruso, se superaron las tensiones posteriores a la Revolución y a la Primera Guerra Mundial, dotando al Estado de una nueva identidad basada en la *solidaridad de clase*. La superación de los nacionalismos en el régimen marxista-leninista suponía igualmente la identificación del adversario, del enemigo del pueblo, cuya presencia era sentida en el intervencionismo occidental durante la guerra civil en 1918-1920. La Segunda Guerra Mundial reforzó este sentimiento, que mantuvo unido al "pueblo soviético" durante las etapas más difíciles de la guerra y la posguerra. La reconstrucción de Rusia y el despegue económico de los años 50 tuvieron como soporte ideológico el sentimiento de liderazgo sobre los aliados socialistas y de desafío al mundo capitalista, al que se atribuían todos los errores, iniquidades, injusticias y supersticiones que sólo una revolución socialista, exportada por la URSS, podría reorientar hacia



el ideal de progreso social. Este culminaría con la construcción del comunismo, iniciando una nueva etapa en la Historia de la Humanidad.

La expansión desde los límites del reducido Ducado de Moscovia hasta la formación de un inmenso imperio territorial condujo a la absorción de nuevos espacios habitados por una población heterogénea, y a una reorganización de la estructura política y económica del nuevo Estado en un proceso de conquistas no asimiladas en su totalidad en varias fases históricas

1º. Tras la ocupación mongol de los siglos XIII-XV, el Ducado de Moscovia emprendió la conquista del territorio de Eurasia. A principios del siglo XVI, Iván III controlaba un territorio de casi un millón de kilómetros cuadrados, abarcando la mayor parte de la población rusa de aquella época, desprovisto de defensas naturales y rodeado de pueblos hostiles. Entre las distintas razones que explican la capitalidad de Moscú en este período está el factor geográfico. Moscú se hallaba en el cruce de tres rutas vitales:

- El camino de Kiev, que unía el sur en declive con el noreste en expansión.

- La ruta del noreste.

- La vía fluvial del río Moskva, que fluye desde el noroeste hacia el Oka en el sureste, el afluente occidental más importante del Volga.

Moscú tenía una situación privilegiada por su cercanía a vías fluviales de primera importancia, a través de las cuales se desarrollaban las comunicaciones y el comercio: Oka, Volga, Don y Dnieper. Al mismo tiempo, Moscú ocupaba una posición central en los territorios poblados por población rusa.

2º. Durante los siglos XVI y XVII se produjo una expansión territorial ininterrumpida mediante adhesión y conquista de territorios situados al este, al norte y al sur de su base territorial originaria. El Imperio ruso se convirtió paulatinamente en una entidad euroasiática. La expansión en Asia dio una nueva dimensión geopolítica al



Ducado de Moscovia, centrado en un progresivo crecimiento de su espacio interior euroasiático con sucesivas expediciones hacia el este durante el siglo XVII. En 1639 un destacamento cosaco llegó a las costas del Pacífico. En 1648 una flotilla navegó alrededor del extremo noreste de Siberia y atravesó el Estrecho de Bering. En 1689 se estableció la frontera con China. La exploración y conquista de Asia en este período abrieron paso a un proceso de colonización que ha continuado hasta el siglo XX. Al este, los colonos eslavos se mezclaron con poblaciones autóctonas asiáticas tras haberlas sometido por la fuerza militar, creando un nuevo y heterogéneo conglomerado cultural no exento de tensiones.

Al oeste también se produjeron conflictos con los estados fronterizos a medida que el Ducado de Moscovia intentaba controlar los territorios del antiguo Ducado de Kiev y de la costa báltica, enfrentándose con las potencias regionales: Suecia, Polonia y Lituania.

Durante largo tiempo, el Estado de Kazán y los tártaros que habitaban entre el Mar Negro y el Mar Caspio constituyeron una amenaza para la seguridad y la integridad territorial del Ducado de Moscovia. En la primera mitad del siglo XVII los rusos sólo consiguieron avanzar hacia el Sur unos 500 kilómetros. Al suroeste también llegaron a chocar con el Imperio Otomano.

3°. La construcción de una capital en las orillas del Báltico a principios del siglo XVIII, desplazando el centro de poder político desde Moscú hasta San Petersburgo, supuso la reorientación de Rusia hacia Occidente y su desarrollo como potencia naval. El Imperio ruso se extendió por las costas del Báltico para convertirse en Estado marítimo y desplazar su centro de gravedad hacia Europa. Pedro el Grande consiguió así romper el aislamiento geográfico de Rusia y salir a la arena internacional como potencia europea, mientras continuaba la inmensa tarea de explorar y colonizar los nuevos territorios adquiridos en el este, y combatir a los tártaros en el sur.



Las exploraciones se extendieron por primera vez al continente americano al llegar a Alaska en 1732.

En este mismo período surgieron en Rusia tendencias sociales, políticas y culturales de carácter reformista que apuntaban hacia una occidentalización del país en el contexto de la Ilustración. Esta situación se manifestó especialmente a lo largo del reinado de Pedro el Grande con el surgimiento de la Rusia imperial, que incluía una población cada vez más heterogénea. Esta tendencia facilitó el acceso a la corte rusa de expertos extranjeros en los que el Zar se apoyó para sus reformas. Desde el punto de vista político-territorial, la Rusia imperial participó en diversos conflictos relacionados con la delimitación de sus fronteras y zonas de influencia:

- La guerra contra el Imperio Otomano permitió el control del sur del país y la costa del Mar Negro, antes dominada por los tártaros de Crimea.
- Las guerras contra Suecia permitieron garantizar el acceso al Báltico y obtener nuevas adquisiciones territoriales en el Golfo de Finlandia.
- Las sucesivas adquisiciones territoriales a costa de Polonia trasladaron las fronteras rusas hacia el Oeste.

Al final del reinado de Catalina II, el Imperio ruso se había convertido en una potencia europea de primer orden y la única cuya expansión territorial se había realizado mediante adhesión a territorios contiguos, en una época en la que otras potencias europeas eran metrópolis de dispersos imperios coloniales.

4º. El período que se inició con el reinado de Alejandro I y terminó con la Revolución soviética se caracterizó por un proceso de consolidación de fronteras. Rusia tenía un inmenso territorio asiático que exploraba y colonizaba de forma sistemática, mientras los conflictos se extendían por las zonas fronterizas del Imperio bajo la presión de estados vecinos:



-Al sur, las guerras contra el Imperio Otomano y Persia para garantizar el control del Cáucaso y la zona meridional de Asia central.

- Al suroeste, el enfrentamiento con el Imperio Otomano para conseguir el control de los Balcanes. La hegemonía política en esta zona permitiría a Rusia profundizar su acceso en Europa y acercarse al Mediterráneo a costa de la debilidad otomana. La política expansionista rusa en esta zona no tuvo éxito y acabó convirtiéndose en una fuente de conflictos e inestabilidad cuyas secuelas se extienden desde la derrota en la Guerra de Crimea hasta la I Guerra Mundial.

- La expansión hacia el Lejano Oriente prosiguió durante el siglo XIX con la exploración de territorios, el asentamiento de colonos y la apertura de rutas comerciales. Hacia 1900 existía incluso una zona de influencia rusa en Manchuria. Pero la expansión hacia Oriente condujo a varios conflictos militares con las potencias fronterizas: China (1900-1901) y Japón (1904-1905).

- El único territorio americano del Imperio, Alaska, fue vendido a EEUU en 1867. Esta medida suponía la renuncia a extender la base territorial del Estado más allá de la costa del Pacífico.

La red fluvial también ha marcado la historia de Rusia. Ríos como el Volga, el Don, el Neva, el Dnieper, el Yenisei y otros han sido determinantes en el tráfico comercial, las comunicaciones internas y externas, así como en la distribución de recursos. En un país de grandes dimensiones y con deficientes comunicaciones terrestres las vías fluviales navegables han tenido un carácter prioritario.

Por otra parte, es significativo que la ausencia de importantes obstáculos naturales al este y al oeste hayan influido en la militarización de la sociedad rusa, obligada a defenderse de invasores que sólo eran detenidos por fronteras humanas, de la misma forma que el militarismo ha facilitado su expansión territorial cuando



gozaba de superioridad sobre sus vecinos. Dicha expansión se produjo sin la necesidad de dominar los océanos. No obstante, desde el siglo XVII el Imperio ruso ha tenido como una de sus prioridades el acceso a los mares que lo rodean. El Mar Báltico y el Mar Negro han sido sus principales objetivos, necesarios para garantizar la presencia rusa en Europa.

Como ya se ha indicado anteriormente, la configuración "imperial-colonial" de Rusia ha sido disfrazada por la contigüidad geográfica al extenderse el Imperio ruso incorporando sucesivamente territorios adyacentes. El proceso de expansión territorial de Rusia fue acompañado de una creciente complejidad política, administrativa, cultural y étnica que ponía en evidencia las limitaciones del Imperio para garantizar su integración.

5°. Entre los problemas que se plantearon tras la Revolución Soviética estaba la reorganización de los territorios del Imperio en una nueva estructura política. El desenlace de la Primera Guerra Mundial implicó para Rusia diversas pérdidas territoriales al oeste y al norte del país: el surgimiento de Polonia, Lituania, Letonia, Estonia y Finlandia como estados independientes. El gobierno soviético se enfrentó al mismo tiempo a la reorganización de una diversidad de pueblos, culturas, religiones y lenguas heredados de la Rusia imperial como consecuencia de su política expansionista y colonización sistemática. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas adquirió una nueva identidad con dos dimensiones:

- Su carácter universal, basado en la solidaridad de clase. La URSS no era un Estado nacional clásico, sino una entidad política de vocación ecuménica, cuyo objetivo era llegar a integrar a todos los pueblos de la Tierra "liderados por la clase trabajadora".

- Su "apertura" inmediata a todos los pueblos del desaparecido Imperio ruso que, una vez "liberados del despotismo zarista", "se integran voluntariamente" en la estructura de la URSS, liderada por la clase trabajadora.



La nueva base ideológica del Imperio permitía a la URSS heredar los territorios adquiridos por las conquistas zaristas, eliminando a la vez la imagen de "imperio colonial", no por el reconocimiento oficial de la rusificación a la que había sido sometido, sino por la "sovietización voluntaria" de dichos territorios.

La Segunda Guerra Mundial condujo a un nuevo trazado de las fronteras como resultado de la victoria sobre las potencias del Eje, en el que la URSS obtiene territorios adicionales:

- Extensión de sus fronteras hacia el Norte, anexionando Karelia a costa de Finlandia.
- Recuperación de la costa báltica mediante la anexión de Estonia, Letonia, Lituania y el territorio alemán de Könisberg (Kaliningrado).
- Extensión de sus fronteras occidentales sobre los territorios de Polonia, Checoslovaquia, Hungría y Rumanía.
- Anexión de las Islas Kuriles en Japón.
- Creación de un *glacis* defensivo al oeste mediante la hegemonía militar y la constitución del Pacto de Varsovia diez años más tarde.

De la Segunda Guerra Mundial surge una URSS engrandecida con los fundamentos de una superpotencia y con intereses a escala planetaria. Sin embargo, desde ese momento la expansión se centra en la constitución de áreas de influencia *ad hoc*, sin incorporar nuevos territorios al Estado. Las partes constitutivas del Imperio ruso se convirtieron en Repúblicas de la Unión.

En vísperas de su disolución, la URSS ocupaba 1/6 de las tierras emergidas, y era el Estado más extenso del planeta. Su territorio contenía tanto áreas de gran superficie con un alto grado de homogeneidad como regiones de gran complejidad étnica, cultural y geográfica. Entre los elementos geográficos que la configuraban, destacan los siguientes:

- una extensa estepa;



- enormes masas forestales;
- abundantes recursos naturales, minerales, combustibles, y producción agrícola;
- población relativamente escasa en relación a la superficie territorial;
- diversidad étnica y cultural, especialmente en la zona occidental, el Cáucaso y Asia central.

Este entorno geográfico ha sido determinante en la formación y el crecimiento del Estado ruso, permitiéndole una expansión casi ilimitada durante siglos. Al norte, al este y al sur los límites han sido geográficos (océanos, desiertos y grandes sistemas montañosos). Sin embargo, al oeste las fronteras tenían un trazado puramente político como consecuencia de conflictos con estados vecinos. Su extensión territorial influyó igualmente en el método de gobierno. Coordinar las actividades de autoridades locales y regionales dispersas requería un alto grado de centralización política. Para muchos pensadores y políticos ilustrados del siglo XVIII, el despotismo era la forma más adecuada de gobierno en el Imperio ruso. Dicha idea ha seguido vigente hasta la disolución de la URSS, desaparecida en medio de un debate nacional sobre centralismo y federalismo.

En definitiva, la historia de Rusia en los últimos siglos se ha caracterizado por la continua expansión territorial por acceso a territorios contiguos que ha conducido a un proceso de constante modificación de fronteras al Este, al Oeste y al Sur. La inestabilidad e indefinición fronteriza, jugó históricamente a favor del expansionismo ruso hasta la Segunda Guerra Mundial, sin necesidad de enfrentarse a los problemas de dispersión geográfica que afectaron a otros imperios coloniales europeos. Sin embargo, esta compleja configuración territorial y demográfica ha constituido un importante factor de inestabilidad tras el colapso del régimen comunista. Las fronteras de un estado pueden tener una base natural (mares, ríos, montañas, etc.), o ser artificiales. Sin embargo, la diferencia entre



ambas no es estricta. La delimitación de fronteras ha sido tradicionalmente un motivo de conflicto entre colectividades humanas por razones estratégicas, económicas, ideológicas o políticas. El territorio de un estado es la parte de superficie terrestre sujeta a su soberanía, por lo que la base territorial constituye un elemento específico del concepto político de Estado, independientemente de sus dimensiones.

Los vínculos legales entre el territorio y el Estado han variado a lo largo de la historia. Actualmente, el concepto de territorio estatal se inscribe en el marco del Derecho Público, como propiedad pública del Estado que ejerce en él su soberanía, convirtiéndolo en un espacio jurídico¹⁷.

No se pretende aquí hacer un estudio jurídico exhaustivo del territorio estatal, sino una aproximación a condiciones básicas del mismo apoyadas en la experiencia histórica de Rusia y de los estados limítrofes. Como se ha mencionado anteriormente, una de las características que definen al Estado frente a otras formas de organización sociopolítica es su base territorial estable. Para un Estado existen diversos modos de adquirir territorio: cesión, ocupación, acreción, conquista y prescripción. Varias de estas formas pueden conllevar el uso de la fuerza, que ha constituido uno de los principales instrumentos de la política exterior a lo largo de la historia. En la actualidad, el uso de la fuerza o de amenazas ha sido excluido como medio de solución de conflictos en el marco del Derecho Internacional, y ya no puede recurrirse a la conquista militar para la adquisición legítima de territorio¹⁸. A lo largo de la Historia, Rusia -y más tarde la URSS- ha llevado a cabo su expansión territorial utilizando todos los métodos mencionados.

¹⁷ El carácter de propiedad estatal no excluye la posibilidad de que existan en él propiedades privadas de súbditos, ciudadanos o extranjeros, según su legislación interna.

¹⁸ El ordenamiento jurídico internacional, basándose en los principios establecidos en la Carta de NNUU, sólo admite la negociación como medio de modificación de fronteras.



a) Cesión.

Las fronteras occidentales de la URSS se han establecido mediante cesiones territoriales de otros estados tras un conflicto armado, la Segunda Guerra Mundial: Carelia (Finlandia), parte de Bielorrusia y Ucrania (Polonia), la Rutenia y Transcarpacia ucranianas (Eslovaquia y Hungría), Moldova (Rumanía).

La cesión consiste en la transferencia de soberanía sobre un territorio de un estado a otro estado. Se trata de una transacción bilateral entre dos sujetos de Derecho Internacional. Una cesión de territorio implica siempre un proceso de negociación. Sin embargo, las formas de llegar a ese proceso son diversas. La negociación puede basarse en un intercambio de territorios, en otra forma de compensación (por ejemplo económica), en presiones o amenazas, y en un conflicto militar previo, como fue el caso de la URSS tras la Segunda Guerra Mundial.

b) Ocupación.

La ocupación ha sido el principal método utilizado por la URSS para su expansión territorial. La ocupación y colonización de los Urales, Siberia y el Lejano Oriente entre los siglos XVII y XIX constituyen el origen de la dualidad euroasiática de Rusia. La ocupación territorial fue precedida de exploraciones y choques violentos con poblaciones indígenas de los territorios colonizados. Este período puede considerarse como un proceso de colonización equiparable al realizado por las potencias occidentales en otras partes del mundo, con una característica específica: la acumulación de territorios contiguos y poco poblados que hicieron posible un control efectivo y una asimilación capaz de atenuar el sentimiento nacional local en el período en el que el colonialismo europeo entraba en crisis. La ocupación de territorios asiáticos por Rusia tenía como premisa el no reconocimiento de la soberanía de los pueblos indígenas, que no eran considerados como sujeto de Derecho Internacional.



La ocupación es un acto de apropiación de un territorio, no sometido a soberanía, por un estado que adquiere soberanía sobre dicho territorio. Para que la ocupación dé lugar a derechos debe ser efectiva. Ello implica que el Estado ocupante lo posea realmente mediante el establecimiento permanente en el territorio, y que exista una administración¹⁹. Desde el siglo XVI y hasta la fase final del período colonial se mantuvo el principio de que sólo un estado podía ocupar territorios. Este principio reconocido por las potencias coloniales se basaba en una visión del mundo que privaba de derechos a grupos humanos no estatales en tanto que colectividad²⁰. Desde la Conferencia de Berlín en 1885, se estableció el requisito de notificación a terceras potencias para aceptar la validez de una ocupación territorial. La incertidumbre derivada de un proceso de ocupación inacabado y la tendencia de las potencias coloniales a extender el control sobre un territorio gradualmente les llevó a pactar el establecimiento de "esferas de influencia", o zonas delimitadas y

¹⁹ Hasta el siglo XVII era frecuente la toma de posesión simbólica, aunque el Estado ocupante no tuviera medios para hacerla efectiva. Desde el siglo XVIII se consideró que una toma de posesión simbólica sólo tenía carácter transitorio hasta que hubiese ocupación efectiva. Tradicionalmente el acto de toma de posesión de un territorio se ha considerado como un rito en nombre del soberano (proclamación con uso de banderas o estandartes sobre la tierra ocupada), por el que el territorio (*corpus*) es poseído con la intención de ejercer sobre él la soberanía. En la época de los descubrimientos y exploraciones (ss.XV-XVII) la ocupación solía tener una connotación religiosa. Al tratarse de tierras vírgenes o habitadas por pueblos paganos o primitivos, el acto formal de toma de posesión simbolizaba la victoria del "cosmos" sobre el "caos" y la imposición de un nuevo orden con participación de representantes del monarca y de la iglesia (la cruz era uno de los instrumentos simbólicos de toma de posesión).

²⁰ Los nativos de un territorio con organización tribal eran considerados como individuos no encuadrados en una entidad política y su territorio era susceptible de ser ocupado por un estado. A esta visión del mundo corresponde la teoría de los "círculos concéntricos" desarrollada por Lorimer y por Von Listz en el siglo XIX, según la cual la humanidad debía ser clasificada en pueblos civilizados, semicivilizados o bárbaros, y no civilizados o salvajes. El Derecho Internacional de la época debía ser aplicado gradualmente de forma decreciente, según la clasificación que correspondiese a cada país.



reservadas para una futura ocupación por una potencia que ya tenía intereses en ella, por ejemplo, mediante la ocupación de áreas adyacentes. La delimitación de "esferas de influencia" fue una fórmula para evitar conflictos entre potencias coloniales. Tan pronto como un territorio era ocupado por un miembro de la "Familia de Naciones", como era Rusia, se incorporaba a la esfera del Derecho Internacional, porque constituía una parte del territorio bajo la soberanía de un sujeto de Derecho Internacional²¹.

c) Acreción

La acreción consiste en el incremento de la extensión territorial de un Estado mediante nuevas formaciones de territorio, que pueden ser naturales o artificiales. El nuevo territorio pasa a formar parte del Estado en cuestión sin dar ningún paso adicional, ya que el Derecho Internacional reconoce la acreción como método de adquisición territorial legítimo, siempre que no interfiera en los derechos de otros estados²². El uso de este procedimiento por Rusia ha sido muy limitado. Puede citarse como ejemplo la acreción territorial sobre los islotes de la desembocadura del Neva en el siglo XVIII para la construcción de San Petersburgo.

d) Conquista.

La conquista es una fórmula de expansión territorial que pertenece al pasado, ya que el Derecho Internacional moderno la prescribe de forma expresa en la Carta de NNUU. Tradicionalmente la conquista ha consistido en la toma de posesión del territorio del enemigo mediante la fuerza militar en tiempo de guerra, pero no supone una transferencia de soberanía *ipso facto*. Es preciso que el Estado conquistador anexe formalmente el territorio como parte integrante del suyo. Este proceso podía conducir a la desaparición del

²¹Oppenheim, Lassa Francis Lawrence (1948): *International Law: A Treatise*, London, Longmans, Green & Co., vol. I, pp.408-514.

²² Casos típicos de acreción son las formaciones terrestres en deltas, aluviones, ríos desecados (fronterizos), y la acreción de territorio en la costa marítima mediante la construcción de diques (por ejemplo, en el caso de Holanda).



país conquistado como sujeto de Derecho Internacional o a la transferencia de soberanía en parte de su territorio. La conquista se distingue de la simple ocupación militar en el contexto de una guerra por sus consecuencias jurídicas.

La conquista es el método de expansión territorial utilizado por la URSS en los países bálticos. En el siglo XIX también se procedió a la conquista de los territorios del Cáucaso y de Asia central, donde la población local resistió a los invasores apoyados por potencias - el Imperio Otomano y Persia - que hasta entonces habían tenido hegemonía política y militar sobre dichos territorios. La definición de las fronteras con China y Mongolia, disputadas en diversos puntos hasta la actualidad, se consigue gradualmente mediante conflictos militares y negociaciones sucesivas cuyos resultados reflejan una relación de fuerzas favorable a Rusia. Finalmente, la conquista y anexión de las Islas Kuriles (territorio japonés) y de Kaliningrado (antiguo territorio alemán) al término de la Segunda Guerra Mundial constituyen ejemplos de la expansión del territorio soviético mediante el uso de la fuerza.

e) Prescripción

La prescripción puede definirse como la adquisición de soberanía sobre un territorio a través de su ejercicio continuado y no disputado durante el período de tiempo necesario para que exista una convicción general, en el contexto de un proceso histórico, de que esta situación es conforme al Derecho Internacional²³. Las circunstancias en las que se produce la situación que se pretende consolidar son una cuestión de hecho, y no de derecho. Esta fórmula corresponde a las primeras fases de expansión territorial de los Ducados de Kiev y de Moscovia desde la Edad Media hasta el siglo XVI, consideradas hasta 1990 como una situación consolidada y no disputada por nadie.

²³ *Ibid*, p.527.



Desde un principio, la URSS intentó reorganizar la estructura territorial del Imperio ruso –formada por los procedimientos descritos más arriba- conciliando los intereses de las distintas nacionalidades bajo el "paraguas soviético", en el que debía prevalecer la solidaridad de clase. Se articuló un sistema federal de Repúblicas Socialistas Soviéticas jurídicamente iguales y soberanas, embrión de una futura Federación Mundial de Comunidades Proletarias anunciada por Korovin. La estructura federal de la URSS - en el plano teórico - la irrupción de nacionalismos a principios de los años 90 y la disolución del Estado soviético en 1991 han afectado a la estructura territorial interna al plantear la necesidad de un nuevo trazado fronterizo. Algunas zonas que han pertenecido de forma continuada y no disputada al Imperio ruso y a la URSS durante siglos se han convertido recientemente en objeto de litigio entre algunos Estados ex-soviéticos. Por otra parte, la secesión de las repúblicas soviéticas en 1991 y los conflictos regionales que se sucedieron desde entonces han situado a la ex-URSS ante el dilema de la viabilidad de los Estados multiétnicos que nacieron de ella. El conflicto en Chechenia ha sido un episodio destacado de la crisis de una entidad político-territorial que se constituyó mediante una conquista no asimilada, y que se enfrenta a una alternativa tan peligrosa como ficticia: los "estados étnicos regionales".

La imagen que un país tiene de si mismo y la percepción de su imagen por otras sociedades son factores que condicionan su identidad histórica. Al tratarse de un ámbito que difícilmente puede reconciliarse con el análisis político habitual, tiende a dejarse de lado una serie de aspectos ideológicos que perviven en la memoria colectiva de una sociedad y en el mundo imaginario individual, que pasarían más bien a formar parte de la historia de las ideologías y las creencias. Este ámbito, integrado en el campo de la Antropología cultural y de la Historia, está relacionado con fenómenos políticos, sociales y culturales que se reflejan en los acontecimientos. Las mentalidades que pueden identificarse en una sociedad en un período histórico determinado no surgen de la nada. Tampoco nacen directa y



exclusivamente de la generación precedente. Son más bien el producto de la mente humana en interacción con su entorno y con la cultura heredada a través de varias generaciones. Los cambios políticos y económicos que se produjeron desde 1986, durante la operación de reforma llamada "Perestroika", condujeron a una grave crisis y a la disolución del bloque socialista en Europa oriental y de la misma URSS, de forma inesperada para la mayor parte de la sociedad soviética.

Estos acontecimientos llevaron al renacimiento de Rusia como nación, pero este país dio los primeros pasos en una posición de debilidad, como una URSS mutilada y debilitada, incapaz de asumir la herencia política y militar de una superpotencia. La crisis de identidad se produjo en un proceso caracterizado por la crisis económica y social, el repliegue militar, el retroceso de sus fronteras y una fuerte sensación de aislamiento. La frustración colectiva tras la secesión de las Repúblicas de la Unión a fines de 1991 se superpuso al renacimiento de los nacionalismos y nuevas identidades colectivas con las que el "pueblo soviético", que varios meses antes había votado mayoritariamente por el mantenimiento de la Unión Soviética, tuvo que aprender a convivir. Desde entonces, los enfrentamientos étnicos se han extendido por varias regiones de la ex-URSS produciendo una serie de conflictos militares.

Rusia ha conservado una posición hegemónica en la Comunidad de Estados Independientes – aunque ésta tiene una relevancia política y económica muy limitada - intentando al mismo tiempo proteger a los casi 25 millones de rusos que quedaron en el "extranjero próximo". El repliegue militar y la imposibilidad de mantener los niveles de fuerza heredados de la URSS han repercutido negativamente en el viejo espíritu militarista ruso, anteriormente motivo de orgullo, convirtiendo el declive militar en un reflejo de la decadencia del país. Los principales tratados de control de armamentos de la última década del siglo XX no tenían en cuenta la capacidad militar decreciente de Rusia. Los tratados bilaterales de reducción de armas estratégicas (START I y START II)



consideraban a Rusia y a EEUU como iguales. El tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE), pensado para incrementar el tiempo de reacción frente a una maquinaria bélica muy superior - la del Pacto de Varsovia - no tenía en cuenta su desaparición en 1990.

Del sentimiento de frustración ha surgido un nacionalismo cargado de tensión, que ha encontrado en la inestabilidad política del país un margen de maniobra electoral.

Con todo, las primeras reformas en la Rusia de Yeltsin permitieron un cambio en la política exterior caracterizado por un intento de acercamiento a Occidente, su antiguo adversario, al que necesitaba para llevar a cabo con éxito la reforma política y económica del país. La preocupación por el "factor islámico" proporcionó otra área de entendimiento con los países occidentales, con los que compartía algunos de sus problemas de seguridad. Con el "nuevo pensamiento político" Rusia ha buscado, como la URSS de Gorbachov y Shevardnadze, la integración en el mundo nacido tras el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, el fracaso del proyecto marxista-leninista ha dejado paso en la práctica a la incertidumbre, la desconfianza y la apatía.

La nueva Rusia es un país que ha evolucionado hacia el pluralismo político, a pesar de las controvertidas elecciones legislativas de diciembre de 2007. En los años noventa se embarcó en un gran proyecto de reforma económica que en algunos sectores empieza ya a dar frutos. Los enfrentamientos ideológicos y políticos son también un signo de vitalidad que reflejan la búsqueda de un proyecto para guiar al país hacia el futuro. Sin embargo, desde los años noventa se ha revelado un resurgir del nacionalismo canalizado a través de diversas fuerzas políticas, todas ellas capaces de movilizar millones de votos. El debate sobre la expansión de la OTAN hacia el Este se convirtió en un tema electoral en el que poderosos grupos de interés desempeñaban un papel activo, algunos de ellos con un sólido sustrato nacional-comunista.



Un análisis geopolítico de este período presenta a la ex-URSS como "espacio vital" de Rusia, a pesar de su declive de poder. En él Rusia se nos presenta en tres dimensiones: una Rusia con vocación universalista; un espacio de seguridad que desborda las fronteras del Estado y se extiende a su antigua zona hegemónica; y una conciencia de gran potencia imperial teñida de nacionalismo ruso. Estas tres dimensiones de la nueva entidad política han condicionado la evolución de su política exterior y su percepción de Europa oriental como espacio intermedio entre Rusia y Occidente, en el que intenta preservar sus intereses políticos, económicos y estratégicos.

Las tensiones políticas y territoriales que han afectado a la URSS y, posteriormente, a la Federación Rusa durante el período de la transición política y económica tienen su origen en la misma evolución histórica del país. Rusia ofrece a primera vista una total falta de unidad y de homogeneidad territorial y demográfica. El territorio como entorno material es conquistado y dominado durante varios siglos, pero su extensión no es asimilada por un Estado con deficientes comunicaciones y cuyo tejido industrial deja al margen "bolsas de territorio" semidesérticas o deshabitadas, con superficies tan extensas que fácilmente podrían caber en ellas ciertos países europeos. Dicha inmensidad territorial se caracteriza por una irregular distribución de la población, que se acumula especialmente en las zonas más industrializadas al oeste del país. Esa población está constituida por más de cincuenta etnias diferentes, cada una con su propio idioma. Coexisten en ella distintas religiones, culturas y modos de vida. Desde los sedentarios eslavos hasta los nómadas del Ártico hay una amplia gama de pueblos que en siete décadas han producido el llamado "*homo sovieticus*".



CAPÍTULO IV

LA DISOLUCIÓN DE LA URSS

El año 1986 abrió una nueva etapa en la historia de la URSS, en la que un proceso de apertura política y el comienzo de la reforma económica acompañaban al declive vertiginoso del país como superpotencia. La "*Perestroika*" liberó fuerzas incontrolables que debilitaron los fundamentos de la hegemonía de la URSS en Europa oriental. La relación causa-efecto entre los factores políticos, económicos y sociales en presencia queda todavía en el marco del debate y sujeta a distintas interpretaciones. No hay duda, sin embargo, sobre la concomitancia de unos y otros factores en un proceso de interacción entre conflictos internos, estancamiento económico y nuevos procesos políticos que han puesto fin a la supremacía soviética. El Pacto de Varsovia no fue prorrogado y desapareció a los 35 años de su creación. El Consejo de Asistencia Mutua Económica siguió el mismo camino, limitando el ámbito de influencia económica soviética a las fronteras de la URSS. Desde ese momento, cada vez se hacen más evidentes las tensiones internas que conlleva la complejidad de la Unión Soviética, en un proceso de decadencia e inestabilidad irreversible.

La modificación de las relaciones Este-Oeste iniciada a mediados de los años 80 por la nueva política exterior de la URSS dirigida por Edvard Shevardnadze coincidió con la crisis descrita. La nueva proyección internacional del país suponía el alejamiento progresivo del objetivo histórico del marxismo-leninismo en el marco de las relaciones internacionales: la renuncia a la difusión del sistema socialista en el planeta a través de la lucha de clases en los países industrializados, y de los movimientos revolucionarios y de liberación nacional en el Tercer Mundo, bajo la dirección de la comunidad socialista mundial, encabezada por la URSS. Sin embargo, al coincidir este proceso con la crisis política, económica y social del país, los efectos de la nueva política exterior soviética entraron en conflicto con los intereses históricos de la URSS, muchos



de ellos heredados de la época imperial. Con ellos se pone de manifiesto la existencia de factores geográficos, políticos y económicos que afectan a la seguridad del Estado como tal, independientemente de sus fundamentos ideológicos. Tras la disolución de la URSS, la defensa de estos intereses históricos ha sido asumida hasta ahora por sectores conservadores aplicando criterios en los que se combinan planteamientos anteriores y posteriores a la Revolución Soviética, frente a la tendencia imperante durante los años 90 en los centros de poder, que apoyaban una integración en el sistema económico mundial y un acercamiento político a Occidente. Sin embargo, la actitud defendida por los sectores más pro-occidentales de la clase política rusa implicaba en la práctica la adopción de un papel de dependencia en el plano internacional que difícilmente encaja en las expectativas de una exsuperpotencia. Aquellos años de crisis se caracterizaron por el declive económico, las tensiones interétnicas y la decadencia como potencia militar.

El declive económico

Durante la década de los 80 se produjo un estancamiento económico que hacía imposible satisfacer las expectativas de una población creciente y cada vez más consciente del nivel de vida que disfrutaban otros países europeos. La desaparición del Consejo de Asistencia Mutua económica (CAME) tuvo un impacto negativo en el comercio dentro del bloque socialista y, como consecuencia, en la producción industrial. En 1991 la URSS perdió sus mercados tradicionales en Europa oriental, en un momento de clara recesión económica en el que los resultados reales quedaban muy por debajo de las cifras programadas en el Plan quinquenal. Por razones diversas, la URSS perdió en años sucesivos otros mercados importantes para su industria, y en particular para el sector militar: Yugoslavia, Iraq, Libia, Argelia, India y Corea del Norte.



El mercado exterior soviético se redujo progresivamente entre 1989 y 1991, afectando a sectores fundamentales de la economía, y más concretamente al complejo militar-industrial, que hasta ese momento era el pilar de la industria nacional.

De forma paralela, se produjo el estancamiento de las relaciones económicas entre las Repúblicas de la Unión. Los diferentes ritmos de reforma económica en cada una de ellas, con una libertad de acción cada vez mayor, la desigual distribución de los recursos naturales y el diferente nivel de desarrollo socioeconómico constituyeron el caldo de cultivo de fuerzas centrífugas canalizadas por los líderes políticos locales, muchas veces contra los deseos de los ciudadanos soviéticos. La estructura económica soviética se caracterizaba por un alto grado de interdependencia entre las Repúblicas de la Unión. Con frecuencia, las líneas de producción industrial se hallaban repartidas entre distintas entidades regionales. La disolución de la URSS, acordada en la Conferencia de Minsk el 7 de diciembre de 1991 y realizada oficialmente el día 25 del mismo mes, pese al apoyo mayoritario de la población al mantenimiento de la Unión, constituyó un golpe definitivo a la inestable economía soviética.

Posteriormente, en un período crítico para el país, se aplicó la política de liberalización económica ideada por Yegor Gaidar para llevar a la Federación Rusa hacia la creación de una economía de mercado. A corto y medio plazo continuó la caída de la producción y se produjo un alza de los precios que afectaba negativamente al poder adquisitivo de la población. El malestar social se hizo patente en todos los órdenes.

Las repúblicas surgidas de la URSS optaron por diversas vías. Unas siguieron a Rusia, otras prefirieron el inmovilismo intentando crear sus propias divisas, y las repúblicas bálticas hicieron efectiva su independencia total e iniciaron un acercamiento hacia Occidente. En líneas generales, el nuevo espacio económico ex-soviético se caracterizaba por su fragmentación, inestabilidad y recesión en la



mayor parte de los territorios, inmersos en un proceso de disgregación, de distanciamiento mutuo e incluso de tensión.

Es prácticamente imposible hacer un cálculo exacto de la evolución de la economía soviética y post-soviética en los últimos años del siglo XX, pero una aproximación realista sería la estimación de una caída del PIB de más de un 30 % entre 1990 y 1994. La economía rusa representaba aproximadamente dos tercios del total de la URSS, por lo que podría estimarse que la Federación Rusa tenía hacia 1995 entre el 45 % y el 50 % del PIB correspondiente a la URSS en 1989. En ese período la inflación creció constantemente hasta llegar al 15% mensual en 1993. El valor del rublo cayó vertiginosamente, pasando de un cambio oficial superior a un dólar en 1987 a más de cuatro mil unidades por dólar en 1995. Las cifras en deuda pública y deuda exterior no dejaron de crecer en ese período, hasta alcanzar niveles muy superiores a los que una economía como la rusa puede afrontar.

Sin embargo, esta descripción no sería realista si no se tuviese en cuenta el crecimiento de un sector privado muy considerable dentro de la economía sumergida y al margen de la contabilidad nacional. La economía sumergida rusa y de otras repúblicas amortiguaba hasta cierto punto el impacto social del rápido hundimiento económico de la URSS. No obstante, es preciso señalar las siguientes características:

- un alto porcentaje de las rentas procedía de actividades especulativas, y por lo tanto no suponía un incremento de la producción real;
- gran parte de los beneficios obtenidos por el sector privado, especialmente en la exportación, quedaban fuera del país y nunca se incorporaban al sistema económico nacional;
- sólo un sector reducido de la población, la "nueva burguesía", disfrutaba de los beneficios de la liberalización económica, a los que no accedían otras capas sociales;



- una parte del sector privado fue penetrada y controlada por organizaciones que en muchos casos estaban fuera de la legalidad o se dedicaban a actividades tipificadas como delito, permitiendo el desarrollo del crimen organizado.

La asistencia técnica y financiera proporcionada por los países occidentales y por organizaciones financieras internacionales en apoyo a la reforma fue insuficiente para paliar la crisis de la ex-URSS y facilitar el tránsito a una economía de mercado.

El problema de las nacionalidades

Las tensiones interétnicas no eran una novedad en el espacio soviético, sin embargo, el creciente descontento social por el deterioro progresivo del nivel de vida entre 1990 y 1995, en unas regiones más que en otras, constituyó un catalizador de fuerzas centrífugas en la sociedad ex - soviética. La coyuntura era especialmente propicia al tratarse de un período en el que se relajaba el control de la censura hasta desaparecer, en un contexto en el que la libertad de expresión y las crecientes libertades políticas abrían vías de expresión del descontento popular y del desengaño tras los primeros momentos de la reforma política. Los vínculos étnicos se convirtieron en el fundamento de diversos movimientos de oposición que hacían revivir antiguos nacionalismos. La estructura multinacional de la URSS no pudo resistir indemne las tensiones nacionalistas que se manifestaron cada vez con más fuerza desde 1989. Las repúblicas bálticas, el Cáucaso, Asia central, Ucrania, Moldavia y la propia Rusia mostraban a fines de los años ochenta los primeros signos de disolución del Estado soviético, que se materializó a fines de 1991. El artículo 74 de la Constitución soviética reconocía el derecho a la secesión. Esta cláusula, que hasta 1990 se había considerado como meramente teórica, se convirtió en el marco jurídico de la desintegración del Estado, a pesar del voto mayoritario de la población soviética a favor del mantenimiento de la URSS en el referéndum sobre el Tratado de la Unión en 1991.



A fines de 1991 la URSS se dividió en quince repúblicas independientes. Una nota común a todas ellas era la herencia de sociedades complejas y multiétnicas, que constituían el caldo de cultivo de serios desequilibrios sociales y políticos. El "*homo sovieticus*" coexistía con minorías rusas y poblaciones locales combinadas en proporciones que creaban un alto potencial conflictivo. La política estalinista de deportaciones, asentamiento, migración y colonización creó desde los años cuarenta un rompecabezas étnico que sólo podía mantenerse estable y en paz dentro de un mismo Estado dotado de una estructura político-administrativa altamente desarrollada, con una autoridad integrada verticalmente por el Partido Comunista, así como una fuerte cohesión ideológica. Las deficiencias del Estado soviético fueron compensadas mediante la disciplina comunista, el control político totalitario y la interdependencia durante siete décadas.

Las repúblicas bálticas fueron las primeras en proclamar la independencia a fines de 1990, abriendo un proceso irreversible de desintegración territorial. Ucrania decidió independizarse mediante un referéndum en 1991. Las repúblicas del Cáucaso y de Asia central siguieron el mismo camino, al igual que Moldova y Bielorrusia. A fines de 1991 dejó de existir la URSS. En 1992 la Federación Rusa se enfrentaba también a tendencias centrífugas dentro de su mismo territorio, configurado por una compleja trama de territorios autónomos en los que conviven diversos grupos étnicos y que en ocasiones disponen de importantes recursos naturales. Regiones como Tatarstán y Tyumen, ricas en yacimientos petrolíferos, no deseaban compartir sus recursos sin recibir nada a cambio.

La fragmentación del poder político y militar en el extenso territorio ex-soviético hizo posible la formación de poderes paralelos, milicias y fuerzas guerrilleras que - junto a los ejércitos recién formados en las nuevas repúblicas - desempeñaban un papel fundamental en la serie de conflictos de media y baja intensidad que han asolado la ex-URSS. Moldavia, Georgia, Armenia, Azerbayán, Tayikistán y Chechenia han sufrido desde entonces los estragos de la



guerra civil. Otras repúblicas independientes y territorios autónomos de la Federación Rusa también han sido escenarios de tensiones y enfrentamientos interétnicos. En todo este proceso, la Federación Rusa ha manifestado su voluntad de defender su integridad territorial y los intereses de 25 millones de rusos que viven en otras repúblicas ex-soviéticas, vestigio de la dominación imperial que comenzó en el siglo XVII y de los consiguientes flujos migratorios. Las advertencias de Rusia en el exterior y la firmeza de sus acciones en el interior de la Federación - incluido el recurso a la fuerza militar - han constituido factores de tensión en la escena internacional. La guerra civil en Chechenia se ha convertido en un episodio más, uno de los más cruentos, de este proceso.

El declive militar

La capacidad militar de un Estado depende en gran medida del grado de cohesión de su población, de su nivel de desarrollo científico y tecnológico, y de su capacidad económica e industrial. La URSS había mantenido hasta mediados de los años ochenta un alto nivel en los tres factores citados que, unidos a su inequívoca voluntad política, la habían convertido en una superpotencia militar. Los acontecimientos de los años noventa marcaron el fin de la hegemonía militar soviética en el Este de Europa, abriendo un proceso en el que el desarme, la crisis económica, la crisis política y el colapso del Estado llegaron a desarticular gran parte de las Fuerzas Armadas soviéticas. El malestar de la población civil como consecuencia de la crisis económica, la corrupción y la sensación de haber perdido el estatus de superpotencia en este período pusieron fin a la cohesión social que caracterizaba a la sociedad soviética. La ruptura de la unidad ideológica con el fin del monopolio comunista y la introducción de la libertad de expresión en un país en el que cada vez se manifestaban con más fuerza las tensiones étnicas, ponían de manifiesto sus fisuras. Se desarrolló también en la URSS entre 1990 y 1991 un antimilitarismo que no podía ser calificado de pacifismo.



Las Fuerzas Armadas perdieron prestigio social y ventajas económicas. Las condiciones materiales de su repliegue de Europa central y oriental les hicieron sentir el sabor de la derrota en medio de una creciente escasez de medios. Las Fuerzas Armadas quedaron desmoralizadas y acusaron al poder político de haber aceptado frente a Occidente los términos de “un vencido”, a pesar de ser un "vencedor". Esta situación era especialmente relevante en el grupo de fuerzas de Europa central, que disponía de las mejores unidades del Ejército soviético, al replegarse desde sus puestos en Alemania Oriental, Polonia, Checoslovaquia y Hungría hacia Bielorrusia y Ucrania.

Las FFAA soviéticas emprendieron desde 1989 un proceso de reestructuración que tenía como objetivo su modernización y adaptación a las nuevas necesidades defensivas de la URSS basadas en la doctrina de la "suficiencia razonable". Al mismo tiempo, el estamento militar fue afectado por la reforma política y económica en la URSS. En esta transición, la maquinaria militar soviética, que en fuerzas convencionales seguía ocupando el primer lugar del mundo desde el punto de vista cuantitativo, reveló sus puntos débiles. Desde el punto de vista político-ideológico, el desarme, el repliegue militar de la URSS y los intentos de despolitización de las FFAA fueron contestados por los sectores militares más conservadores. Por otra parte, la reducción de efectivos y el repliegue militar añadieron nuevos problemas de reinserción social y necesidad de reciclaje profesional a las condiciones precarias en las que vivía la mayoría de los soldados, suboficiales y oficiales. El descontento de las FFAA por su bajo nivel de vida crecía, mientras que su eficacia disminuía como consecuencia de problemas políticos, económicos y lingüísticos. En este período, los valores patrióticos tradicionales tendían a perder arraigo en la población soviética, en la que surgían movimientos pacifistas y anti-militaristas que denunciaban los malos tratos, los suicidios y los numerosos accidentes en las FFAA. Las relaciones sociedad-ejército atravesaron un período de crisis. La reconversión del complejo militar- industrial provocó tensiones entre



los sectores políticos reformistas y conservadores. Inicialmente las medidas adoptadas se dirigieron principalmente a la satisfacción de necesidades políticas, aceptando muchas veces soluciones anti-económicas. A la larga, las FFAA acabaron sintiendo una creciente limitación de recursos económicos que auguraba su decadencia. También se puso de manifiesto el problema planteado por la creciente falta de cohesión de las FFAA y de sus problemas internos de comunicación por la diversidad lingüística de las tropas. La actitud crítica de los medios de comunicación hacia las instituciones llevó a la opinión pública el debate sobre las fisuras existentes en el aparato militar soviético.

En esta coyuntura se pusieron de manifiesto factores de inestabilidad que influían negativamente en el proceso de reformas, especialmente en el plano socio-político. El punto más polémico era la retirada de los 300.000 efectivos soviéticos desplegados en la República Democrática Alemana. Otros 145.000 soldados debían retirarse de Hungría y Checoslovaquia, a los que se sumaban los casi 60.000 soldados estacionados en Polonia, que debían regresar también a la URSS. En total, algo más de 500.000 soldados se enfrentaban al problema del repliegue, la desmovilización, el reciclaje profesional y la reintegración a la vida civil. Al regresar a la URSS, muchos suboficiales y oficiales fueron distribuidos en zonas que carecían de infraestructura y de alojamientos en condiciones adecuadas. En septiembre de 1990 se produjeron protestas de militares soviéticos, y de sus familias, en acuartelamientos de la República Democrática Alemana ante la posibilidad de que miles de ellos fueran alojados en zonas contaminadas de radioactividad por el accidente nuclear de Chernobyl. Las tropas soviéticas en la RDA y sus familias sumaban más de 600.000 personas. Las dificultades económicas y el descontento social de este período incidieron negativamente en la disciplina y el orden. En algunos casos, los soldados soviéticos vendieron sus armas o mendigaron para poder comprar productos occidentales. Se incrementaron las deserciones, y se hicieron más frecuentes las faltas y los delitos contra la propiedad



por parte del personal militar soviético. Todo ello creó un clima de tensión, la hostilidad creciente de la población local y la desmoralización de los mandos militares.

De regreso en la URSS, se intentó alojar a los militares y a sus familias en dependencias militares o en viviendas alquiladas provisionalmente. En el caso de la República Democrática Alemana, el acuerdo firmado por los gobiernos de Bonn Moscú preveía la financiación de la construcción de 36.000 viviendas para militares soviéticos con fondos de la República Federal de Alemania (12.000 millones de marcos), y una cantidad adicional para financiar su retirada hasta 1994 (3.000 millones de marcos).

En general, el problema del repliegue militar de la URSS en el mundo provocó importantes disensiones político ideológicas en el marco de un debate sobre el papel de la URSS en el mundo, el internacionalismo, la tradición militar post-bélica- y el malestar por las condiciones de vida de miles de familias soviéticas a las que el gobierno no podía dar una solución. La retirada de tropas de Europa central y del Este fue un factor adverso al motivar el descontento e inadaptación de unos 500.000 militares profesionales y soldados que habían permanecido durante años en países con más alto nivel de vida (República Democrática Alemana, Hungría, Checoslovaquia) y con unas retribuciones superiores a la media de las FFAA soviéticas. Dichas fuerzas regresaron a la URSS en plena crisis socio-económica, sin vivienda y con salarios más bajos.

La retirada de tropas soviéticas desplegadas en el extranjero fue prematura en algunos casos, dada la incapacidad de la URSS para repatriarlas en condiciones adecuadas, creando problemas internos antes inexistentes. Sin embargo, era un proceso irreversible y coherente con la nueva política exterior y de defensa de la URSS. El Gobierno debía hacer frente a las críticas de los sectores conservadores, a las presiones de la oposición radical y del exterior para acelerar el proceso. Desde ese momento las FFAA pasaron a la defensiva, y su resistencia se dejó sentir en el Parlamento y en el



Gobierno, especialmente en relación con la Guerra del Golfo Pérsico, el conflicto yugoslavo y el cumplimiento del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales (FACE).

El malestar en el Ejército dio lugar a movimientos reformistas, como "Escudo", que aprovecharon la coyuntura política para actuar fuera del ámbito de las FFAA haciendo reclamaciones de signo político-social. Al mismo tiempo se crearon núcleos reaccionarios nacionalistas contrarios a la reforma política, que condicionados por la enorme extensión del país y la dificultad de sus comunicaciones evolucionaron en algunas zonas hacia una especie de "feudalismo militar". Estos "señores de la guerra" postsoviéticos, basándose en su poder local, la distancia geográfica desde Moscú y los restos del prestigio social del Ejército, decidían controlar por si mismos el territorio en el que ejercían su autoridad. Este fenómeno creó las condiciones necesarias para desafíos como el del general Dudaev en Chechenia y el de líderes carismáticos como el general Lebed en Moldavia. El mismo proceso de repliegue militar, desarme y desmovilización permitía el acceso de oficiales retirados al mundo de los negocios, a los programas de reconversión militar y a operaciones de exportación de armamento a otros países. Dadas las dimensiones territoriales de la URSS, la dificultad de sus comunicaciones y la crisis político-económica desde 1989 hasta 1991, se creó también una simbiosis entre unidades militares y autoridades locales que relajaba los vínculos con Moscú.

La pasividad de las Fuerzas Armadas durante los acontecimientos de agosto de 1991 - en los que el gobierno intentó establecer el "estado de emergencia" sin la aprobación del presidente Gorbachov - es indicio de la falta de preparación del "golpe", que más bien se trataba de un intento de establecer un mayor control sobre el país y la economía, frenando las reformas democráticas, por parte de un sector reaccionario que se amparaba en una Constitución heredada del socialismo soviético. Dicho sector estaba formado por casi todos los miembros del Gobierno, encabezados por el Vicepresidente Yanaev, y por la cúpula del complejo militar-industrial. Las Fuerzas Armadas,



que en su mayor parte no conocían los planes ni estaban coordinadas, se mantuvieron al margen. Sólo algunas unidades intervinieron en ambos bandos. A pesar de todo, el nuevo presidente ruso, Boris Yeltsin, llamó a dos militares para consolidar su poder, ambos veteranos de la guerra de Afganistán: los generales Rutsкои y Grachov.

El primer choque con la realidad: la Guerra del Golfo pérsico (1990-1991)

La posición adoptada por la URSS a lo largo de la crisis del Golfo pérsico y la política seguida en el período posterior a la guerra han sido determinadas principalmente por dos grupos de factores que definen sus intereses en la región. En primer lugar, los factores estratégico-militares, que motivaron una actitud defensiva frente a la penetración militar de EEUU en la región y el apoyo a Iraq como tradicional aliado político y militar en una zona de considerables reservas petrolíferas. En segundo lugar, las relaciones con el mundo islámico, condicionadas por la presencia de población musulmana en la URSS, las relaciones con Irán y una política en cierto modo contradictoria en el conflicto árabe-israelí, combinando el apoyo a la causa Palestina con la emigración masiva de ciudadanos soviéticos de origen hebreo a Israel.

Desde la perspectiva soviética, una guerra corta en el Golfo pérsico permitiría a Iraq mantener sus estructuras de poder político y militar. Con Sadam Hussein o con cualquier otro dirigente político-militar, carismático o no, Iraq podría llevar a cabo su reconstrucción con ayuda exterior, y muy especialmente de la URSS. Hasta el comienzo de la guerra, Iraq había comprado armas a la URSS por valor de unos 22.000 millones de dólares. Desde el embargo decretado por Naciones Unidas, la URSS suspendió contratos de venta pendientes por valor de unos 900 millones de dólares. La deuda de Iraq con la URSS ascendía en ese período a 6.000 millones de dólares. Un período de 20 años de cooperación militar había



consolidado un grupo de interés pro-iraquí en el Ministerio de Defensa soviético y en el complejo militar-industrial, cuya influencia pudo determinar ciertas decisiones y posiciones ambiguas durante el conflicto. La postura de este grupo de interés se reforzó en el contexto de la reacción en medios conservadores a las injerencias occidentales en los asuntos internos de la URSS, la disolución del Pacto de Varsovia, las consecuencias del Tratado FACE y el repliegue militar soviético en Europa central y oriental. La URSS, en plena crisis económica, en proceso de desarme y afrontando la imposibilidad de reconvertir su industria militar a corto plazo, necesitaba conservar un aliado en Oriente Medio y mantener sus mercados para la exportación de armamento, entre ellos Iraq y Siria.

También deseaba evitar que después de la guerra EEUU mantuviese una presencia militar o aeronaval importante en el Golfo Pérsico, lo que constituiría una forma de asegurar el control occidental de los recursos energéticos en la zona del mundo que posee las mayores reservas de petróleo. A la vez, Moscú pretendía mantener la propia presencia militar en el exterior por razones estratégicas e ideológicas.

En el seno de las FFAA soviéticas se analizaba la Guerra del Golfo pérsico y la intervención militar de EEUU en el marco de su estrategia global en busca de una posición de predominio en el mundo y de control del acceso a las regiones productoras de hidrocarburos. Según los militares soviéticos, esta estrategia manifestaba en aquellos años su "potencial agresividad" mediante acciones hostiles en regiones colindantes a la frontera soviética, en sus aguas y en las de sus aliados, llevando a cabo *operaciones de contención* mediante el uso de armas convencionales. Aunque la URSS había adoptado una estrategia defensiva, seguía siendo considerada por EEUU como la principal amenaza para su seguridad, idea reforzada por el incremento de la capacidad nuclear y naval soviética en las décadas de los 70 y de los 80. Según fuentes militares soviéticas, EEUU tenía la intención de enfrentarse a la URSS con distintos medios y en diferentes escenarios geopolíticos,



incluyendo intervenciones armadas en crisis periféricas. El despliegue militar y naval en el Golfo pérsico constituiría desde este punto de vista la cobertura de una mayor presencia de EEUU en la zona, y un argumento para el fortalecimiento militar de Turquía - miembro de la OTAN y país fronterizo con la URSS y con Oriente Medio al mismo tiempo. La crisis del Golfo pérsico en 1990-91 fue interpretada en algunos sectores de las FFAA como el preludio de un conflicto armado de mayor envergadura que podría involucrar a medio plazo a ambas superpotencias en bandos contrarios.

Una de las conclusiones extraídas por el Ministerio de Defensa soviético del desarrollo y desenlace de la guerra en el Golfo pérsico en 1991 fue la necesidad de revisar el sistema de defensa aérea. La ventaja demostrada por el armamento norteamericano condujo a una revalorización del factor cualitativo de la superioridad tecnológica como determinante de la victoria militar. Se pensó que EEUU había utilizado la guerra como banco de pruebas para las nuevas generaciones de armamento, realizando así una demostración de poder. El sistema de defensa iraquí, organizado y mantenido por asesores militares soviéticos, constituido en gran parte por equipo y armamento de fabricación soviética, había fracasado. Según los expertos militares soviéticos, esta situación no era extrapolable a la URSS, dadas las deficientes condiciones de mantenimiento del material y el nivel de adiestramiento de los militares iraquíes. Sin embargo, los resultados de la guerra también merecían una reflexión para la URSS, ya que más de un tercio de su aviación y casi dos tercios de sus fuerzas acorazadas estaban constituidas por unidades igualmente obsoletas. El sistema de reclutamiento forzoso en la coyuntura sociopolítica de principios de los años 90 incidía negativamente en la eficacia de las FFAA al introducir en ellas los factores de inestabilidad derivados de las tensiones políticas e interétnicas que afectaban al resto de la sociedad soviética. Esta situación suscitaba dudas sobre la capacidad real de defensa de la URSS, que condujeron a una revisión del sistema defensivo. En este sentido, es significativo el incremento del presupuesto militar en un



24% en 1991, cuando a mediados de 1990 se especulaba con una reducción del 10%. Este incremento de los gastos militares se justificó oficialmente como mantenimiento de la capacidad adquisitiva en términos reales, pero era también un reflejo de la tensión latente y una necesidad urgente de modernización.

Los temores surgidos con el desenlace de la primera guerra de Iraq (1990-1991) se han convertido en realidad durante la segunda guerra (2003-2004) en la que la superioridad militar de EEUU sólo ha sido ensombrecida por su incapacidad política y económica para reconstruir un nuevo Estado iraquí sobre las ruinas del anterior. Las autoridades rusas han visto como se cumplían sus profecías más pesimistas en la región, aunque la presencia militar de EEUU no vaya acompañada de estabilidad, sino todo lo contrario.

Las relaciones de la URSS con los países islámicos en sus últimos años de existencia, habían estado condicionadas por la presencia de población musulmana en su territorio y por la invasión de Afganistán por tropas soviéticas. Según estimaciones oficiales, la población musulmana en la Unión Soviética superaba ya en 1990 los 60 millones de personas. El factor religioso tenía una particular importancia en varias repúblicas de la Unión: Azerbayán, Turkmenistán, Uzbekistán, Tayikistán, Kirguistán y, en menor medida, Kazajstán. En varias repúblicas autónomas de la Federación Rusa la presencia musulmana era y es también predominante.

La actitud de cautela en las relaciones con el mundo musulmán en los años 80 fue la primera manifestación externa de percepción de la amenaza en el flanco Sur. Una zona propensa al conflicto era Transcaucasia, también la más cercana a Oriente Medio. Se trata de una zona montañosa, con una población superior a los 15 millones de personas, recursos energéticos (petróleo, gas natural y carbón), un considerable desarrollo industrial y yacimientos de minerales estratégicos (molibdeno y manganeso). Los conflictos interétnicos, el nacionalismo creciente y la aparición de grupos guerrilleros son todavía hoy los principales factores de inestabilidad de la región,



especialmente desde los primeros choques en Nagorno-Karabaj en 1988. La aparición de bandas armadas ha hecho aún más compleja la situación con actos de sabotaje y el desarrollo de un modelo de "feudalismo guerrillero". En la situación en Transcaucasia influían las relaciones entre la URSS e Irán, país que aspiraba a extender su influencia político-religiosa por el sur de la Unión Soviética. En 1990, pese a una notable mejora en las relaciones bilaterales, Irán seguía considerando la posibilidad de plantear reivindicaciones territoriales a largo plazo, poniendo de manifiesto la vinculación histórica de los territorios del sur de la URSS que habían pertenecido anteriormente al Imperio Persa - en Transcaucasia y Asia central - así como los vínculos étnicos entre sus pueblos. Igualmente, las autoridades iraníes señalaban la importancia del Islám en esta zona, estimando en más de 80 millones el número de musulmanes soviéticos, muy por encima de la estimación oficial antes citada (60 millones).

El conflicto del Golfo pérsico también forzó a la URSS y a Irán a una mayor cooperación, al estar ambos interesados en evitar la presencia militar de EEUU en la zona y obstaculizar los proyectos de estructuras de seguridad regionales con participación occidental. Se temía también que la derrota total de Iraq condujese a un recrudecimiento del conflicto Kurdo o a la formación de un Estado kurdo independiente que podría plantear reivindicaciones territoriales en la Transcaucasia soviética.

La URSS estaba interesada en la formación de un Estado palestino tanto por motivos políticos como por necesidades económicas. Un éxito diplomático en relación con la cuestión palestina supondría un aumento de prestigio de la URSS en Oriente Medio, creando así condiciones favorables para la canalización de recursos financieros procedentes de los estados más ricos de la región. La URSS hizo destacar su interés en figurar como potencia mediadora en el conflicto y en el contexto postbélico. Es preciso recordar que la crisis del Golfo se desarrolla precisamente cuando Moscú ha dado luz verde a la libre emigración de judíos soviéticos a



Israel, provocando una reacción negativa de la OLP y de todo el mundo árabe. La continuidad del flujo migratorio desde un país que contaba con una comunidad judía de casi dos millones y medio de personas, muchos de ellos con el objetivo de establecerse en Israel como colonos en los territorios ocupados en Palestina, no podía pasar desapercibida para ningún país de la región.

Durante la Guerra del Golfo pérsico, y posteriormente en el proceso de paz para Oriente Medio, la cooperación entre Rusia y Occidente ha tenido pobres resultados. La guerra condujo a una división de las clases dirigentes entre pro-occidentales y nacionalistas, no ya en torno a una cuestión ideológica y cultural, sino en el marco de la seguridad del Estado. La derrota de un aliado de la URSS por la coalición multinacional puso en evidencia el alcance limitado del compromiso militar soviético con sus aliados e incluso la ineficacia de su organización militar. Esta experiencia se convirtió en una humillación para la URSS.

El declive económico, las tensiones étnicas y la decadencia de la URSS como superpotencia militar constituyen el telón de fondo de la disolución de la URSS y la aparición de la Federación Rusa. Los acontecimientos en la URSS y en Europa del Este en este período - seguidos de la guerra de Iraq - han marcado el paso de una frontera histórica, dejando atrás el mundo nacido de la Segunda Guerra Mundial. En general, puede concluirse que en este período las Fuerzas Armadas soviéticas parecían haber renunciado temporalmente a desempeñar un papel político junto a las autoridades centrales. Sus principales preocupaciones estaban relacionadas con su propio declive como estrato social, muy perjudicado por la decadencia del poderío soviético. Sin embargo, constituía en su conjunto un colectivo con gran capacidad de politización, por la que competían diversos líderes políticos. El Vicepresidente de Rusia, general Rutskoï, intentó convertirse en catalizador del nacionalismo militar ruso hasta su caída, vencido y abandonado, en octubre de 1993 tras el asalto al Parlamento por las tropas a las órdenes del presidente Yeltsin. Es preciso destacar, sin



embargo, que las intervenciones militares en la vida política - en agosto de 1991 y en octubre de 1993 – dieron lugar a las pretensiones políticas de un grupo reducido de oficiales, liderado por el general Grachev – nombrado Ministro de Defensa en 1992 - en el que el nacionalismo se combinaba con una vaga idea de modernización del país para adecuarlo a las nuevas circunstancias, no sin cierta dosis de oportunismo. Su proyecto tampoco triunfó.

En 1993 estalló la confrontación abierta entre el Presidente y el Parlamento, que no fue resuelta por las elecciones siguientes, en las que se hizo patente el avance del extremismo y el nacionalismo. El éxito del partido de Zhirinovsky y de los comunistas condujo a un reforzamiento de la línea dura en política exterior. Se desarrolló el concepto de "extranjero próximo", en el que Rusia pretendía tener un área de influencia reconocida internacionalmente. La Comunidad de Estados Independientes, hasta entonces considerada como una fórmula de liquidación de la URSS, empezó a tomar forma como asociación de estados bajo la hegemonía rusa. El coste económico de la independencia, la inseguridad exterior, la inestabilidad interior de muchas de las repúblicas y la fuerte presencia de población rusa en todas ellas implicaban la búsqueda de alternativas más viables que la simple independencia. Rusia invocó regularmente la seguridad y los derechos de las minorías rusas en el "extranjero próximo" para justificar su papel hegemónico de facto.

La disolución de la URSS también estimuló la reflexión sobre la arquitectura de seguridad europea a fines del siglo XX. Este debate, en un contexto político dominado por la guerra en los Balcanes, tuvo un impacto decisivo en medios políticos y militares rusos, precisamente en un momento de auge nacionalista en la Federación Rusa. El resultado de las primeras elecciones libres celebradas en la historia de este país, en 1993, permite valorar adecuadamente las orientaciones ideológicas de la población en aquel período: los acontecimientos de los últimos años habían llevado a la sociedad rusa a la apatía, a la desconfianza y, en muchos casos, a la irritación.



En medios oficiales, la idea de la expansión de la OTAN hacia Europa central y del Este se consideraba contraria a los intereses de seguridad de Rusia. La intervención militar de la OTAN en Bosnia en 1995, bajo mandato de la ONU, fue un factor concomitante en la crispación del parlamento y del gobierno ruso, todavía afectado por el desenlace de la primera guerra en Chechenia, en un contexto de incertidumbre sobre el futuro político de la Federación y sobre su programa de reformas. El notable avance de los comunistas en las elecciones parlamentarias de diciembre de 1995 y el comportamiento del electorado en las elecciones presidenciales de 1996 (muchos de los votos a favor de Yeltsin fueron una recompensa por su giro nacionalista), conducían a una confrontación entre eslavófilos y pro-occidentales. La sucesión de Boris Yeltsin se presentaba incierta, y su círculo político carecía de un partido estructurado con implantación en toda Rusia. Se trataba más bien de un "caucus" que operaba sobre una compleja red de intereses, en la que los poderes locales -civiles, industriales y militares- tenían una enorme influencia. La Presidencia de la Federación se mantenía en un difícil equilibrio de fuerzas, respaldada tan sólo por el prestigio militar y político del general Lebed al frente del Consejo de Seguridad Nacional. La trayectoria de Yeltsin y de Lebed en los últimos años permite concluir que se trataba de un compromiso entre fuerzas políticas diferentes, y no un equipo bajo el liderazgo del Presidente.

Independientemente del análisis político e ideológico que se haga de la situación en Rusia a fines de los años noventa, es preciso reconocer que la evolución de los acontecimientos en aquellos años coincidía en parte con los temores expresados por los sectores políticos y militares rusos que se oponían a las reformas. También hay que admitir que dichos acontecimientos no eran favorables a Rusia desde el punto de vista estratégico, relegada a segundo plano en la escena mundial o ignorada en asuntos que afectaban a sus intereses. Desde 1991 los reformistas rusos esperaban recibir mucha más ayuda de Occidente de la que obtuvieron, y no pudieron evitar un sentimiento de frustración.



En medios políticos y militares la OTAN siguió siendo percibida como una amenaza para Rusia, consciente de su creciente debilidad. Con la primera ampliación de la Alianza Atlántica, la tensión creció especialmente en la zona del Báltico, al convertirse Kaliningrado en un baluarte militar aislado y rodeado por la OTAN. Ucrania, Bielorrusia, Moldova y el Cáucaso quedaban en una "zona gris" de difícil definición geopolítica, susceptible de ser interpretada por Moscú como el reconocimiento de una zona de influencia rusa. De hecho, los acuerdos concluidos por Rusia y Bielorrusia en materia de seguridad permiten todavía encuadrar a este país en el área de hegemonía ex-soviética. Sin embargo, la situación no es tan clara en los otros países, en los que actualmente existen tensiones internas y regionales que reflejan la indefinición de su rumbo político o de su encuadre estratégico.

En el plano territorial, la URSS ha perdido la hegemonía económica y militar sobre Europa central y del Este, se ha disuelto como sujeto de Derecho Internacional, se ha retirado a sus fronteras del siglo XVII, dejando nacer una Europa central extensa, que la aleja aún más de Occidente y la convierte en país más asiático que europeo. El acceso al Báltico y al Mar Negro - dos viejos objetivos del Imperio ruso - es hoy día mucho más difícil, pues las principales instalaciones portuarias están ahora en territorio de otros países. Finalmente, esta Rusia empobrecida y debilitada se halla rodeada en el flanco Sur de conflictos que constantemente amenazan con extenderse al interior de sus fronteras, tan inestables como las de la URSS en su etapa final. El mundo ex-soviético se enfrenta a una crisis de identidad surgida de la dialéctica entre modernización y la tradición que subsiste todavía en la conciencia colectiva. El marxismo-leninismo ha sido asumido como un "método de análisis de la realidad" que se ha inculcado sistemáticamente a varias generaciones. Sea cual sea el grado de convicción ideológica individual, podemos decir sin exagerar que la práctica totalidad de los ciudadanos ex-soviéticos de más de 35 años de edad con educación de nivel medio o superior está familiarizada con los



conceptos ideológicos del marxismo-leninismo. Igualmente, la inmensa mayoría de los dirigentes políticos rusos -empezando por Boris Yeltsin y Vladimir Putin- y de los jefes militares rusos han compartido oficialmente estas ideas hasta épocas muy recientes. Puede decirse que la aparición del "nuevo pensamiento político" en círculos oficiales hacia 1986 marca un punto de inflexión y un cambio de tendencia que en modo alguno supone el abandono total del acervo ideológico acumulado en siete décadas. Todavía a principios del siglo XXI existen indicios de que el marxismo-leninismo y el "nacional-comunismo" conservan profundas raíces en la élite política y militar. Ideas como el "método de análisis de la realidad", "educación política de las masas", "educación de la conciencia social", búsqueda de la "homogeneidad ideológica", la "dialéctica global", son conceptos que veremos reaparecer en los debates políticos de los años noventa. Se trata de manifestaciones retóricas arraigadas en una larga tradición, primero autoritaria con el imperio y luego totalitaria con el comunismo, que sobrevivió a la transición democrática: el sector político "reformista y liberal" decidió la ilegalización del Partido Comunista (1991) y el bombardeo de la oposición parlamentaria (1993).

El abanico ideológico ofrece una amplia diversidad de opciones políticas, incluido el controvertido "Partido Liberal Democrático" de Zhirinovskiy. El sustrato ideológico que se describe aquí aflora de forma confusa e irregular en una sociedad en la que no existe una tradición de liberalismo democrático, de la misma forma en la que la experiencia capitalista de la Rusia postsoviética surge en un escenario de enormes desigualdades socioeconómicas, especulación, crimen organizado y empobrecimiento general del país. Las dos reformas, política y económica, coinciden con la desintegración del bloque socialista, la disolución de la URSS, el hundimiento del régimen soviético, la pérdida de la paridad militar con EEUU, la intervención occidental en antiguas áreas de influencia soviética, y el proyecto de extensión de la OTAN hasta incluir zonas que antes formaban parte de la URSS, como los países bálticos. Para la



mentalidad soviética, que no ha desaparecido totalmente de la generación que hoy ocupa puestos clave en Rusia, no hay razones convincentes para aceptar voluntariamente esta herencia.

Rusia ha adquirido a través de los siglos una identidad doble, europea y asiática, cuyas contradicciones son difíciles de reconciliar. Las tensiones entre el deseo de continuidad como un “mundo diferente” y las tendencias de occidentalización han caracterizado los últimos trescientos años. A fines del siglo XX, la URSS ha atravesado un período crítico que no ha podido superar salvando su identidad. De la superpotencia político-militar que lideraba el bloque socialista -su área hegemónica- han surgido quince Estados independientes, empobrecidos, inestables y enfrentados entre sí. Varios factores prolongaban a fines del siglo pasado la agonía de la desaparecida URSS:

1) Las necesidades militares de las FFAA rusas, creadas con el núcleo de fuerzas de la URSS al comprobar que unas FFAA conjuntas de la CEI no eran viables. El dispositivo militar soviético se extendía por el territorio de toda la Unión con una infraestructura común, incluso en el territorio de otros países del Pacto de Varsovia. Un ejemplo claro es el sistema de defensa y control aéreo, cuyas bases se hallaban repartidas por diversas repúblicas. Si se producía una división de la infraestructura, el sistema dejaba de ser operativo. Lo mismo ocurría con el Complejo Militar Industrial, cuyo corolario era la interdependencia. Esta situación explica la resistencia de las FFAA a una separación real y definitiva de las repúblicas ex-soviéticas.

2) La interdependencia económica de las repúblicas era un fenómeno similar. El tejido industrial y energético del país había sido construido basándose en el mismo criterio de especialización e interdependencia. Esta estrategia se aplicó hasta cierto punto en el conjunto de países socialistas a través del Consejo de Asistencia Mutua Económica. El fraccionamiento del territorio soviético tuvo un importante impacto económico y contribuyó a la caída vertiginosa



de la producción industrial. Esta dependencia mutua, reflejo de la existencia de un espacio económico socialista, explica la resistencia de un sector importante de la tecnocracia industrial a la división efectiva del Estado Soviético.

3) La ideología imperial que persistía en determinados sectores de la sociedad, casi siempre vinculada a un intento de superar el sentimiento de desigualdad, derrota y frustración. Para sus seguidores, los esfuerzos y sacrificios de varias generaciones de soviéticos quedaban sin recompensa, mientras asistían al colapso económico del país, la ruptura de sus alianzas internacionales, el repliegue militar y un malestar social que se vivía en los núcleos familiares de forma cotidiana en la última década del siglo XX. Se trataba del derrumbe de un modelo de sistema socioeconómico a un ritmo inalcanzable para la mentalidad individual y colectiva de los ciudadanos. Este sentimiento sigue existiendo en las fuerzas armadas y de seguridad, en círculos políticos y en gran parte de la tecnocracia industrial. En Rusia sobreviven los cimientos ideológicos de una URSS imperial y rusificada.

4) Sin embargo, la complejidad de las relaciones interétnicas actúa como fuerza centrífuga y contrapeso al expansionismo soviético. La URSS fue el resultado de un largo proceso de expansión territorial, colonización y alienación cultural de diversos pueblos. La crisis económica y política del país a fines de los años ochenta abrió la primera grieta en el sistema, dejando paso a movimientos nacionalistas de diversa índole. Las luchas locales por el poder, las diferentes alternativas para hacer frente a la crisis económica (reforma, inmovilismo o búsqueda de soluciones locales con recursos propios), así como la diversidad étnica, cultural y religiosa de las partes constitutivas de la URSS crearon el caldo de cultivo adecuado para el desarrollo de movimientos nacionalistas, difíciles de imaginar pocos años antes. La solución al problema de las relaciones interétnicas no llegó con la disolución de la URSS. Las nuevas repúblicas heredaron las fronteras de las antiguas divisiones administrativas, dejando pendientes diversos contenciosos



territoriales y una larga lista de minorías étnicas en cada territorio. Unos 25 millones de rusos quedaron fuera de las fronteras de Rusia y se convirtieron en un nuevo motivo de preocupación para las autoridades de Moscú. Desde ese momento, la defensa de las minorías rusas en el "extranjero próximo" constituyó una de las prioridades de la política exterior de Rusia.

El relevo en los resortes del poder a fines de los años noventa se hizo de forma gradual y concertada, culminando con la elección por cooptación del sucesor de Boris Yeltsin con apoyo de los poderes fácticos. La victoria de Vladimir Putin en las elecciones presidenciales de 2000, su control político del Estado, su habilidad para conseguir el respaldo de los "ministerios de fuerza", y una coyuntura económica muy favorable impulsada por el alza de los precios del petróleo y del gas han cambiado en pocos años la imagen de una Rusia débil y decadente en estado de descomposición. Los escenarios más probables a medio plazo - basándose en las condiciones actuales - se caracterizan por un fortalecimiento del Estado, el saneamiento de sus finanzas, un nuevo impulso a la modernización militar y el surgimiento de nuevas ambiciones estratégicas, en un intento de recuperar parte de la influencia y el prestigio internacional perdidos por Rusia en la década precedente. Los críticos del presidente Putin y de su entorno político destacan además una "deriva autoritaria" del régimen y el uso de los suministros energéticos como arma política como características que añaden incertidumbre e inquietud ante el futuro papel que pueda desempeñar Rusia en la escena mundial.



CAPÍTULO V

LA SECESIÓN DE UCRANIA Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA CONFIGURACIÓN DE EUROPA ORIENTAL

El 1 de diciembre de 1991 un 80 % de los participantes en el referéndum organizado para decidir el futuro de Ucrania votó por la independencia. La secesión de Ucrania fue el golpe de gracia a la frágil unidad soviética, que acabó desapareciendo algunas semanas después, al quebrar la base territorial de la URSS y del "Estado imperial" nacido en el siglo XVII, y desplazar las fronteras de Rusia hacia el este, aislándola aún más de Occidente y creando una profunda división en un sólido acervo social, económico, militar e histórico común. La independencia de Ucrania ha hecho aún más compleja la reestructuración del mapa político europeo para los intereses rusos.

Con una extensión de algo más de 603.000 Km², Ucrania está delimitada por fronteras constituidas al término de la Segunda Guerra Mundial, y cuenta con territorios cedidos por Polonia, Hungría y Rumanía. El principal contencioso territorial con Rusia es la región de Crimea, transferida a Ucrania en 1954. Constituye una zona vital de acceso al Mar Negro tanto en el plano económico como en el militar. El Parlamento ruso decidió en 1992 someter a análisis la legalidad de la decisión de Jruschov de transferir Crimea a Ucrania, y solicitó al Soviet Supremo de este país que procediese a realizar el mismo análisis. El Parlamento ucraniano respondió con una negativa que dejó clara su voluntad de defender la integridad territorial como Estado independiente.

Ucrania tiene actualmente una población de unos 50 millones de habitantes, de los que un 75% son de nacionalidad ucraniana. Hay además un 21% de rusos (algo más de 11 millones de personas) y un 4% de la población constituido por otros grupos nacionales, entre los que destacan bielorrusos y húngaros. Por otra parte, unos 8 millones de ucranianos viven en distintas repúblicas ex-soviéticas: 6 millones



en Rusia, 1 millón en Kazajstán, 500.000 en Moldavia, y 200.000 en Bielorrusia. Las fronteras lingüísticas del ucraniano se extienden, más allá de sus fronteras políticas, al este de Polonia (230.000 personas), al noreste de Eslovaquia (50.000 personas), a Hungría (15.000 personas), y al norte de Rumanía (54.000 personas), lo que recuerda hasta cierto punto la indefinición de las fronteras culturales y étnicas en la región. Los principales rasgos desde el punto de vista de la composición étnica está en la presencia de rusos en Ucrania (el 21% de la población) y en la de ucranianos en Moldavia (un 14% de la población moldava es de origen ucraniano).

La economía ucraniana constituía aproximadamente un 20% del PIB de la URSS. Su agricultura suponía un 25% de la producción total, y su industria un 20%. El grado de dependencia comercial con el resto de la CEI era también muy elevado. Destacaba su producción de energía eléctrica (un 25% del total de la URSS), pero dependía de la importación de combustibles para cubrir sus necesidades energéticas. Pese a su potencial económico global, los productos de exportación ucranianos eran poco competitivos fuera del mercado soviético. Estas condiciones explican la profunda crisis económica en la que se vio sumido el país tras su independencia, ya que el proceso de secesión se caracterizó por el empeoramiento de las relaciones con Rusia en un clima de tensión creciente. Pero Rusia, considerada entonces como la principal amenaza para la independencia de Ucrania, era necesaria para su subsistencia económica. El complejo militar -industrial ucraniano constituía un 25% del total de la URSS. El complejo militar -industrial soviético, que poseía una estructura muy integrada y altamente interdependiente, por lo que su división y reforma dentro de las fronteras ucranianas planteaba serios problemas a su viabilidad. La separación del complejo militar-industrial de Ucrania también mermó considerablemente la capacidad militar industrial de Rusia, ya que fabricaba, además de sistemas de armas completos, componentes de sistemas que luego eran integrados en Rusia.



El territorio ucraniano era una zona altamente militarizada en la que el despliegue militar soviético abarcaba el distrito militar de Carpacia en el Teatro Estratégico Occidental, y los distritos militares de Kiev y Odessa en el Teatro Estratégico Suroccidental. Como consecuencia del Tratado FACE, estas fuerzas estaban sometidas a un proceso de reducción continuado mediante la retirada y transferencia de parte de ellas a Rusia. Los techos establecidos por FACE para los distintos tipos de armamento consideraban a la URSS como una unidad política integrada en el Pacto de Varsovia. Por ello, el surgimiento de Ucrania como Estado independiente produjo un fuerte desequilibrio desfavorable a Rusia en el sistema de seguridad concebido por el Tratado FACE. La retaguardia de la URSS se convirtió en pocos meses en la primera línea de una Rusia debilitada, limitando al oeste con una potencia rival dotada de armamento nuclear.

La flota del Mar Negro ha sido durante años objeto de controversia entre los gobiernos de Rusia y de Ucrania, especialmente en relación al despliegue y operatividad de las armas nucleares transportadas por sus unidades. Dos de sus bases principales estaban en territorio ucraniano (Sebastopol y Odessa), una en Rusia (Novorossisk), y otra en la costa georgiana (Poti). Las autoridades ucranianas reiteraron en distintas ocasiones la voluntad política de convertirse en potencia naval, aunque reafirmaron el compromiso de no poseer ni desplegar armas nucleares. En las negociaciones celebradas en 1992 se acordó transferir un 52% de la flota del mar Negro a Ucrania y un 48% a Rusia, que mantendría su base en Sebastopol hasta 2017.

En 1992 se abrió un debate sobre la política de defensa de Ucrania y la formación de sus FFAA. Ucrania no tenía reivindicaciones territoriales frente a Rusia, por lo que su seguridad nacional debía basarse en su propia capacidad defensiva: la neutralidad armada. Esta política de defensa y seguridad tenía como objetivo la inviolabilidad de sus fronteras, la defensa frente a amenazas exteriores y la integración en las estructuras de seguridad



europas. Se reconocía como mecanismo principal de sistema de seguridad colectiva el basado fundamentalmente en estructuras europeo- occidentales (OTAN y CSCE), evitando la formación de pactos militares regionales. Las relaciones con Rusia tendrían un carácter prioritario, basándose en la igualdad, el respeto mutuo y la protección de los derechos humanos, especialmente en lo relativo a las minorías nacionales. Frente a las pretensiones de Rusia de actuar como "gran potencia", Ucrania no debía adoptar un papel sumiso.

Las futuras FFAA de Ucrania tendrían unos efectivos suficientes para garantizar la independencia del país. En principio se tomó como punto de referencia el 0,8% de la población (promedio de efectivos militares/población de los países europeos en 1991-92). Posteriormente se revisó a la baja, pasando de los 430.000 hombres inicialmente previstos a un número que podría oscilar entre 250.000 y 300.000. Pero en ese período la presencia militar ex-soviética en Ucrania era muy superior a esta cifra - aproximadamente 1.200.000 efectivos - mientras que había unos 600.000 ucranianos en el servicio militar activo en las FFAA ex-soviéticas en su conjunto. En lo relativo al presupuesto militar previsto para la URSS en 1992 (900.000 millones de rublos), a Ucrania le correspondía aportar más de un 30% del total (considerando lo presupuestado más otras aportaciones de su complejo militar-industrial).

Por otra parte, las autoridades ucranianas se enfrentaban a los problemas derivados del desarme, especialmente en lo relativo a la construcción de viviendas (había más de 80.000 oficiales sin alojamiento adecuado), el reciclaje profesional de los militares y, en general, todos aquellos problemas relacionados con la desmovilización y la reconversión de la industria de defensa desde el punto de vista social y económico. Para crear una política de seguridad ucraniana y unas fuerzas armadas se abrió en el parlamento un debate político en los términos siguientes: -Definición de las amenazas potenciales y creación de una doctrina



militar: para la mayoría de los parlamentarios ucranianos la principal amenaza para Ucrania era Rusia.

- Proceder a definir el tipo de FFAA necesarias para hacer frente a esa amenaza de acuerdo con la doctrina militar establecida, suficientemente fuertes para garantizar la independencia y la integridad territorial de Ucrania frente a Rusia.

- Neutralidad armada y mantenimiento del equilibrio regional en materia de seguridad.

- Política de desnuclearización - que culminó posteriormente, en 1994 -. Este tema fue muy polémico, y entre 1992 y 1994 continuó el debate sobre la conveniencia de disponer de un mecanismo de disuasión nuclear.

Tras la independencia de Ucrania se desarrolló un debate en torno al papel que debía desempeñar en la estabilidad regional, abarcando un amplio espectro de posibilidades, desde la idea de convertirse en "estado tapón" para contener el expansionismo ruso en Europa oriental con apoyo de Occidente, hasta la desnuclearización y neutralización del país con el fin de facilitar su integración en Europa. Para interpretar el contexto político en el que se ha desarrollado este debate desde los años 90 es preciso tener en cuenta que Ucrania se sitúa en el entorno geopolítico característico de Europa Oriental, en el que todavía existen contenciosos territoriales latentes, grupos étnicos imbricados a través de zonas fronterizas, afectados por la crisis económica y por la inestabilidad política y social.

Ucrania estaba rodeada de áreas de tensión. La proximidad de Rusia, se manifestaba en las tensiones en torno al contencioso territorial de Crimea y a la fisura social y cultural que producía la minoría rusa en el interior del país. Al sureste, la región del Cáucaso, caracterizada por sus tensiones y conflictos étnicos. Por otra parte, pese a la distancia a la que se encuentra Oriente Medio, Ucrania podría quedar al alcance de armas nucleares eventualmente



desplegadas en la zona por ciertos países, por lo que su seguridad estaba condicionada por la proliferación de la tecnología nuclear en dicha región (Iran, Arabia Saudita, Israel), temor que pretendía justificar la necesidad de una fuerza de disuasión nuclear.

Ucrania tiene el territorio y la población de una potencia media, con considerable potencial militar y económico. Sin embargo, la economía ucraniana ha desarrollado una gran dependencia de Rusia, especialmente en los suministros de energía, y es poco competitiva en el exterior. Sus fronteras son inestables, pues la frontera étnico-lingüística rebasa los límites territoriales, mientras que en el interior del país están presentes otras minorías nacionales, especialmente la de origen ruso. Además, en Ucrania estaba desplegada una gran parte de las FFAA ex-soviéticas y era zona de tránsito para el repliegue militar de las tropas estacionadas fuera de la URSS. Era, en definitiva, un territorio muy militarizado. Por las razones expuestas, desde el punto de vista de la seguridad nacional Ucrania identificaba las siguientes amenazas:

- Inestabilidad interna, crisis socioeconómica, tensiones políticas y posibilidad de ascenso del autoritarismo político.
- Reivindicaciones territoriales rusas apoyadas en la presencia de la minoría nacional rusa, y conflictividad bilateral derivada de la división del ejército y de la flota.
- Reivindicaciones latentes de otros países vecinos, como Rumanía y Moldavia, que luego no se han manifestado.
- Amenaza latente de bloqueo económico desde Rusia, especialmente en los suministros de petróleo y de gas. Este problema se ha puesto de manifiesto de nuevo en enero de 2006, cuando el suministro energético fue interrumpido desde Rusia para presionar en las negociaciones sobre el precio del gas, que finalmente ha sido incrementado considerablemente. La utilización de los suministros energéticos como instrumento político en Europa oriental es una característica de la política exterior rusa en la actualidad.



El debate actual sobre una nueva ampliación de la OTAN toma en consideración la perspectiva de una integración de Ucrania en la Alianza

Atlántica. Aunque sea improbable a corto plazo, esta opción ha sido defendida en Ucrania especialmente por círculos políticos pro-occidentales en el contexto de la llamada "revolución naranja" de fines de 2004 y principios de 2005, que llevó a Víctor Yushchenko al poder, con el apoyo explícito de Polonia. Esta opción es vista como un desafío por la Federación Rusa, que se sentiría, además de marginada, amenazada al producirse una nueva expansión de la Alianza Atlántica hasta sus propias fronteras. Sin embargo, si la OTAN estableciese sus límites definitivos en las fronteras orientales de Polonia y Eslovaquia, Ucrania quedaría relegada a una posición marginal, que podría ser interpretada como reconocimiento de la hegemonía rusa en la zona. Una opción intermedia - Ucrania amparada por la OTAN sin llegar a la integración plena - daría lugar a su caracterización como "estado tapón".

Desde 2006, Ucrania ha optado por compaginar un moderado acercamiento a Occidente, una activa cooperación con la OTAN en el marco de la Comisión OTAN-Ucrania, y una relación de cooperación amistosa con Rusia. La clase política y sociedad ucranianas están divididas sobre la orientación de su política exterior, por lo que no parece viable ir más allá de esta fórmula de compromiso entre los dos principales polos de influencia en la región. El Gobierno de Ucrania se ha comprometido a celebrar un referéndum sobre la adhesión a la OTAN en el futuro. Sin embargo, el impulso pro-occidental y reformista de la "Revolución naranja" lanzada por Yushchenko ha perdido fuerza ante el avance de su competidor Yanukovich en las elecciones legislativas de 2006, que desde su puesto de Primer Ministro buscaba una política más equilibrada entre el Este y el Oeste, reorientando la política exterior hacia Moscú, aunque sin renunciar a mantener buenas relaciones con la UE y con EEUU. Esta posición de equilibrio entre Occidente y Rusia es frágil, y depende del juego de fuerzas en el escenario político interno, que en los últimos meses se desliza hacia posiciones más conservadoras, alejándose paulatinamente del reformismo pro-occidental. Aunque es



pronto para saber si esto es indicio de una involución en Ucrania, parece claro que Moscú está consiguiendo recuperar influencia en su vecino occidental a través de ciertos sectores de la clase política, de la tecnocracia y de la élite económica del país. El éxito electoral de Yulia Timoshenko en 2007 y su nombramiento como Primer Ministro tras largas negociaciones abre una nueva etapa en la compleja y frágil transición política ucraniana.



CAPÍTULO VI.

EL ENTORNO ESTRATÉGICO EN EL PERÍODO POSTSOVIÉTICO

La percepción del entorno estratégico en la Federación Rusa desde principios de los años noventa puede resumirse en diversos factores ya presentes en la política de seguridad de la URSS a fines de la década anterior:

- Factores de inestabilidad interna. Constituyen una amenaza real y efectiva para la seguridad del Estado, derivada de sus propias tensiones socioeconómicas, étnicas y políticas, del "proceso de islamización" percibido como un conflicto latente, y de los nacionalismos con objetivos secesionistas.
- Escenarios de crisis con posible implicación de otros países en la evolución de amenazas internas. Aunque poco probables a corto plazo, podrían degenerar en conflictos de baja o media intensidad en la periferia o en el interior de Rusia con "apoyo exterior".
- Amenaza *exterior contra Rusia*. Considerado como un escenario poco probable que, sin embargo, implicaría un mayor riesgo para la seguridad del Estado. En este grupo destaca la percepción de la capacidad ofensiva de la OTAN, y en particular de EEUU, que no han dejado de ser consideradas como una de las principales amenazas para Rusia, como lo fueron para la URSS.

Por otra parte, desde 1990 era posible detectar un incremento de la tensión en la región Asia-Pacífico, permitiendo imaginar escenarios hipotéticos de conflicto regional de los que China no había sido excluida. Este análisis teórico se desarrollaba de forma paralela al desplazamiento de la tensión bélica hacia Oriente Medio desde el principio de la primera Guerra del Golfo Pérsico en 1991.

1) Factores de inestabilidad interna.

La amenaza principal para Rusia desde fines de 1991 era de carácter interno, pero se estimaba que un desenlace violento de



conflictos internos de baja intensidad podría tener implicaciones internacionales. En primer lugar, se evocaba el caos político, institucional y económico como principal factor desestabilizador contra la seguridad del Estado, al que se enfrentó Putin al principio de su mandato como Primer Ministro en 1999. En él se pueden distinguir distintos tipos de tensiones:

a) Tensiones socioeconómicas, cuyos agentes más relevantes eran los sindicatos independientes de la industria pesada y de la minería, así como los miembros de las FFAA. A sus reivindicaciones económicas y sociales se añadían las de carácter político. La tensión socioeconómica podría haber degenerado en los años 90 en un enfrentamiento directo con el gobierno y las fuerzas de seguridad del Estado, paralizando un sector clave de la economía.

b) Tensiones interétnicas, que afectaban a gran parte del territorio periférico de la Federación. Las tensiones étnicas degeneraron posteriormente en enfrentamientos armados con las fuerzas de seguridad del Estado o con grupos armados rivales. Es preciso destacar la existencia a principios de los años 90 de grupos guerrilleros georgianos y armenios, así como la correspondiente represión efectuada por unidades militares y paramilitares soviéticas, que en Azerbayán contaron con apoyo de unidades paramilitares locales. Según fuentes oficiales soviéticas, desde 1990 hasta mediados de 1991 se habían neutralizado 33 bandas armadas en Transcaucasia, y se habían requisado 44.000 armas de fuego. El impulso democratizador favorecía las tensiones centrífugas de las repúblicas, minando el concepto de integridad territorial.

c) Tensiones, ideológico-políticas, que conllevaban enfrentamientos entre grupos políticos con sistemas de valores antagónicos y concepciones diferentes del Estado. Con frecuencia se trataba simplemente de facciones y grupos de interés con proyección política. La unidad del Estado con las fronteras trazadas al término de la Segunda Guerra Mundial era defendida por sectores reaccionarios, que propugnaban el establecimiento de la ley marcial



en el interior y un endurecimiento de la política exterior. Los reformistas apoyaban un acercamiento a Occidente y la aceleración de la transición hacia el pluralismo político y la economía de mercado.

d) Tensiones entre la Federación Rusa y otras repúblicas de la Unión (repúblicas bálticas, Moldavia, Georgia, Armenia, y en menor medida Ucrania y Bielorrusia). Hubo en la URSS hacia 1990-1991 una serie de enfrentamientos políticos y económicos entre los círculos de poder locales y las autoridades centrales que, en interacción con otros factores, acabó produciendo el fraccionamiento territorial del Estado en 1991:

-Las repúblicas bálticas, en las que estaban y están presentes minorías rusas, especialmente en Estonia y Letonia.

-Transcaucasia, dominada por los enfrentamientos entre Armenia y Azerbaijón en torno a Nagorno-Karabaj, y por conflictos internos en Georgia en los que intervino Rusia en defensa de sus intereses (Abjasia y Ossetia Sur).

- Moldavia, con sus tensiones entre las etnias rumana, rusa y turca, agravadas por la controvertida presencia del XIV Ejército ruso y sus interferencias en la política local hasta la actualidad.

- Repúblicas de Asia Central, donde se produjeron enfrentamientos étnicos esporádicos entre uzbekos y kirguises. También se produjeron violentos enfrentamientos transfronterizos entre Tayikistán y las guerrillas de los mujahaidines afganos. Esta zona fue, y sigue siendo, el área de penetración del integrismo islámico.

e) La presencia musulmana en la ex-URSS

La creciente presencia musulmana en el territorio de la ex-URSS también encerraba tensiones latentes de considerable importancia a medio y largo plazo. El avance demográfico de los musulmanes en el interior de la URSS había sido uno de los problemas identificados por los analistas políticos ante el temor a la difusión del extremismo



religioso violento desde Afganistán. Según fuentes oficiales soviéticas, había en la URSS más de 60 millones de soviéticos de religión musulmana. Dichas fuentes confirmaban el temor al surgimiento de movimientos de signo religioso o nacionalistas en las repúblicas con población musulmana, especialmente ante la posibilidad de que se organizaran en grupos guerrilleros que contasen con apoyo exterior - en particular de ciertos sectores de Irán, de Pakistán y de los *mujahaidines* afganos.

La evolución del conflicto de Afganistán desde la intervención militar soviética a fines de los años 70 tuvo una particular importancia para las repúblicas del Asia Central, zona de paso para las tropas soviéticas durante el período de intervención militar en dicho país. Los acontecimientos en Afganistán en la década de los años 90 y la instauración del régimen teocrático de los *talibanes* tuvieron consecuencias en las relaciones con Afganistán, dada su proximidad geográfica, y el hecho de que las etnias uzbeka, tayik y turkmena ocupan territorios transfronterizos. Han existido además conexiones de diversa índole con otros países islámicos. El proselitismo religioso fue apoyado principalmente desde Arabia Saudita, país que las repúblicas veían como el principal centro financiero y comercial del mundo islámico. Aunque en menor medida, también recibían alguna asistencia de ciertos movimientos religiosos de Egipto y de otros países árabes. El Partido del Renacimiento Islámico recibía ayuda procedente de Irán, de la OLP, de determinadas organizaciones del Líbano, de los *mujahaidines* afganos, del Frente de Salvación Islámica argelino y de los Hermanos Musulmanes egipcios.

Kazajstán, Uzbekistán, Turkmenistán, Kirguistán y Tayikistán se convirtieron en Estados independientes en diciembre de 1991. El día 21 de diciembre de ese año se firmó en Alma-Ata (Kazajstán) el Tratado fundacional de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), por el que las cinco repúblicas se unieron a la Confederación pactada en Minsk el 8 de diciembre.



En las repúblicas de Asia Central había una considerable población de religión musulmana, factor de relativa importancia en sus relaciones exteriores, por lo que buscaban el establecimiento de vínculos de cooperación cultural y religiosa con el mundo musulmán. La vinculación a las repúblicas eslavas de la CEI se concebía como un puente hacia Europa y la ayuda occidental, sin la cual el Asia Central ex-soviética se vería relegada a ser un conjunto de repúblicas periféricas en vías de desarrollo, encuadradas en un entorno subdesarrollado e inestable. Así surgió una dialéctica entre la búsqueda de una identidad nacional, cultural y religiosa de estos países en su entorno geográfico, y la necesidad de mantener vínculos con el mundo desarrollado occidental a través de las repúblicas europeas de la CEI. Dicha dialéctica influyó en el encuadramiento político y económico de este grupo de repúblicas en el nuevo marco de la CEI, en un proceso condicionado también por las ambiciones de dos potencias regionales: Turquía e Irán.

f) Otras zonas de tensión latente

Además, existían otras zonas potencialmente inestables en el interior de la Federación Rusa, en las que podían detectarse tensiones latentes de diverso alcance.

-República Autónoma de Tuba, en Asia Central, donde gran parte de la población, de etnia mongol, tiene sentimientos nacionalistas.

-República Autónoma de Buriatia, también en Asia Central. Como en el caso de Tuba, existen sectores de población que se sienten vinculados cultural y étnicamente a Mongolia.

- República Autónoma de Tatarstán, con un creciente nacionalismo, en parte estimulado por razones económicas - especialmente la presencia de yacimientos petrolíferos - que permitían a ciertos líderes políticos creer en la viabilidad de su independencia.

- Tyumen, región petrolífera por excelencia, con un nacionalismo pacífico y pragmático basado en motivaciones similares a las de Tatarstán.



- Yakutia, cuyo reciente nacionalismo tiene causas similares a las de los dos anteriores: recursos naturales propios, pragmatismo y escasa solidaridad con el "pueblo ruso".

-Chechenia, con una sociedad musulmana, multiétnica y conflictiva, escenario de una guerra que dura ya más de diez años. El nacionalismo del general Dudaev la convirtió en un baluarte de la resistencia anti-rusa, un desafío a la unidad de la Federación, y un modelo de irracionalidad y de irresponsabilidad política. Las guerras de Chechenia desde 1994 ha sido uno de los hitos de la desestabilización de la Federación Rusa.

2) Escenarios de crisis en los que es posible la implicación de terceros países

Desde el período de la disolución de la URSS, los analistas soviéticos pensaban que la evolución de ciertos procesos desestabilizadores y tensiones citados anteriormente podían degenerar, en función de las circunstancias, en conflictos armados. En ciertos casos podrían conducir a enfrentamientos con países vecinos o incluso a la intervención de potencias occidentales (por ejemplo, en el caso de una hipotética "guerra de independencia" de las repúblicas bálticas).

Por las razones indicadas en el epígrafe anterior, las tensiones étnicas y nacionalistas en zonas potencialmente conflictivas podrían llevar a enfrentamientos con ciertos países:

- Con Irán, como consecuencia de conflictos en Azerbayán y Turkmenistán.
- Con China, como consecuencia de conflictos fronterizos, pese a los esfuerzos de normalización de las relaciones bilaterales.
- Con Rumanía, como consecuencia del proceso de "convergencia" con Moldavia.
- Con Japón, debido al contencioso territorial de las islas Kuriles, que también podría extenderse a la mitad sur de Sajalin.



- Con Alemania tras la unificación de la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana, así como una temida “expansión hacia el este” de su área de influencia. A largo plazo no se excluía la posibilidad de un contencioso territorial en relación con el futuro de Kaliningrado, especialmente en el caso de una secesión efectiva de Lituania que lo convertiría en territorio separado físicamente de las fronteras de la URSS – o de la Federación Rusa -.

En determinados escenarios de crisis no se descartaba la intervención de grupos armados locales frente a fuerzas de seguridad del Estado, o enfrentamientos locales en los que no se podría evitar la recepción de “apoyo exterior” que involucraría en el conflicto a ciertos países. También se consideraba posible que una reacción en cadena activara sucesivamente conflictos en distintas zonas, conflictos de baja o media intensidad, pero con importante impacto desestabilizador. En el caso de China un conflicto de baja o media intensidad podría conducir a una escalada militar, si la superioridad numérica china tuviera que ser compensada con el empleo de armas nucleares tácticas.

Hacia 1991 tampoco se descartaba en medios diplomáticos soviéticos una intervención directa de potencias occidentales en apoyo de ciertas opciones políticas. En particular, consideraban los diplomáticos y militares soviéticos la posibilidad de que EEUU, Francia y "otros países occidentales" intentasen intervenir militarmente en las repúblicas bálticas contra las fuerzas soviéticas en escenarios de crisis teóricos no definidos públicamente. Con todo, la URSS contemplaba estos escenarios como muy improbables, ya que se estimaba que se convertiría inmediatamente en un conflicto global.

3) Amenaza exterior directa contra la URSS

Según era percibida por las autoridades soviéticas, este era el escenario de crisis menos probable de todos, pero también el que



implicaba mayores riesgos para la seguridad del Estado. La URSS consideraba que el agresor potencial era la OTAN, y en particular los EEUU. Sin embargo, no se descartaba la posibilidad de una agresión por parte de China, escenario igualmente improbable a corto plazo. La Federación Rusa ha heredado la esencia del mismo pensamiento estratégico, aunque adaptándolo a las circunstancias actuales, en las que resulta aún menos probable. Según los analistas soviéticos, la probabilidad de un conflicto con la OTAN ya había disminuido considerablemente en 1990-91 con el fin de la guerra fría, la distensión y el proceso de desarme. Sin embargo, los cambios que tuvieron lugar en Europa en años posteriores plantearon nuevos problemas para los que todavía no se había encontrado una respuesta. El primero de ellos era el vacío de seguridad dejado por la desaparición del Pacto de Varsovia en 1990, y más tarde el desequilibrio de fuerzas incrementado entre 1999 y 2004 por la ampliación de la OTAN al integrarse en ella los antiguos aliados de la URSS. El segundo problema ha sido el repliegue inevitable de Rusia en el Mediterráneo - que ha quedado bajo control de la OTAN - y la pérdida del estatus de gran potencia naval.

a) La URSS percibía en 1991 un vacío en el sistema de seguridad europeo, en el había factores adversos que podían afectar a su propia seguridad. Entre ellos destacaban los planes de adhesión a la OTAN por parte de los Estados de Europa central y otros proyectos de alianzas militares alternativas. La frontera del Estado soviético limitaría con "organizaciones militares potencialmente adversarias". Esta idea era el punto de partida para la negociación de tratados bilaterales entre la URSS y los países de Europa central y oriental, con los que pretendía compensar el "vacío de seguridad". Los proyectos de tratado ofrecidos a Polonia, Checoslovaquia, Hungría y Rumanía incluían una *cláusula de no agresión* y el compromiso de no formar parte de "alianzas internacionales hostiles". Este compromiso sólo fue aceptado entonces por Rumanía. En 2007 todos los países de la región, además de las repúblicas bálticas, son ya miembros de la OTAN.



El debate sobre "operaciones fuera de área" en la OTAN en los años 90 y las especulaciones sobre su capacidad de acción en cualquier parte del mundo, incluyendo zonas que afectaban directamente a la seguridad de Rusia añadieron motivos de inquietud. La intervención de la OTAN en la ex-Yugoslavia en 1995 y en 1999 fue la confirmación de estos temores.

A la vista de la experiencia soviética en esos años y la evolución posterior de la Federación Rusa, es fácil comprender la reacción de Moscú frente a la ampliación de la OTAN, que sigue siendo considerada como rival, sin que la "relación especial" que desea mantener la Alianza Atlántica con Rusia logre mitigar los temores de esta última.

La disolución del Pacto de Varsovia en 1990 y la ampliación posterior de la OTAN en 1999-2004 han transformado el espacio de seguridad europeo oriental. Rusia quedó "sola frente a la OTAN", dejando entre ambas una "zona gris" como espacio indeterminado: Ucrania, Bielorrusia y Moldavia. Las ambiciones de algunos sectores políticos ucranianos de ingresar en la OTAN, con el apoyo activo de Polonia, conducirían a un nuevo retroceso de la "zona de seguridad" rusa en Europa oriental. Los vaivenes políticos en Kiev en el período 2004-2007 rodean de incertidumbre el rumbo que tomará el país y dejan en suspenso los avances de la "*Revolución naranja*".

b) Hasta el final de la *guerra fría*, la URSS había mostrado una creciente vocación mediterránea, frustrada en años recientes. A principios de los años 90 se produjo un progresivo retroceso del dispositivo de seguridad soviético en la cuenca mediterránea, que culminó con la secesión de Ucrania. En él han influido los siguientes factores:

- Reducción de las vías de acceso al mar Mediterráneo. Tras los acontecimientos políticos en Europa central en 1989-90 y la disolución del Pacto de Varsovia, la URSS perdió la garantía de acceso a Tracia oriental a través de Rumanía y Bulgaria. El conflicto



yugoslavo ha empeorado aún más esta situación, privando a la flota rusa del acceso a instalaciones navales en el Adriático.

- La secesión de Ucrania y la consiguiente pérdida de Crimea, en cuyo territorio se hallaba la principal base naval soviética en el Mar Negro, Sebastopol. La presencia naval rusa se mantiene en virtud de un acuerdo bilateral hasta el año 2017.

- Distanciamiento político con respecto a Argelia y Libia que, aunque habían mantenido vínculos militares con la URSS y disponían de asesores militares soviéticos en sus FFAA, dejaron de ser considerados como aliados fiables y predecibles en años posteriores. Rusia tampoco estaba dispuesta a asumir riesgos para la defensa de estos países en caso de conflicto.

La presencia en el Mediterráneo no era un fin en si mismo para la defensa de la URSS, sino un medio para evitar la penetración de la OTAN en el Mar Negro y garantizar -como en el Mar Báltico- la salida hacia el Atlántico. En tiempo de guerra, el Mediterráneo constituiría una extensión del teatro suroccidental de operaciones y tendría una importancia secundaria para la URSS, que concentraría sus esfuerzos en el teatro central, el Báltico y el Océano Ártico. El cumplimiento de este objetivo requeriría la neutralización de Grecia y Turquía en una primera fase del conflicto con el fin de controlar los estrechos del Bósforo y de los Dardanelos, adoptando luego una posición defensiva. En esta estrategia desempeñaban un papel fundamental los siguientes elementos: la fuerza submarina, la aviación naval basada en tierra y la alianza político-militar con Siria. La Federación Rusa tuvo que renunciar a estos planteamientos y conformarse con una base naval en Novorossisk y su presencia temporal en Sebastopol supeditada a un compromiso con Ucrania.

Por otra parte, se ha reducido la capacidad de acceso a Tracia oriental, ya que los territorios Rumanía y Bulgaria - actualmente miembros de la OTAN - dejaron de ser accesibles al dispositivo militar ruso y no podrían ser utilizados sin el recurso a la fuerza para



acceder al control de los estrechos. La posibilidad de controlar los accesos al Mar Negro y al Mar Egeo utilizando fuerzas terrestres desapareció, mientras que la utilización de fuerzas navales y anfibia era menos viable tras el reparto de la flota del Mar Negro con Ucrania. Las limitaciones financieras de Rusia para mantener operativas las unidades de su flota han repercutido negativamente en su capacidad naval, que hoy día es mucho menor que la de la URSS.

En los años 80 las FFAA soviéticas contaban con una red de puntos de apoyo en el Mediterráneo que, sin darles superioridad sobre la OTAN, garantizaban su presencia en toda la región. Esta situación contrasta visiblemente con el escenario actual. En 1991, justo antes de la disolución de la URSS y todavía reciente la Guerra del Golfo pérsico, expertos militares soviéticos estudiaban medidas que permitiesen garantizar la estabilidad del Mediterráneo con niveles de fuerzas inferiores a los existentes. Pero este intento de obtener compensaciones mediante un proceso de desarme naval negociado con la OTAN, a cambio de lo que era un fenómeno inevitable e irreversible de declive naval soviético, no tuvieron éxito. Los sectores más conservadores del Comité Central del PCUS, y en especial la cúpula militar siguieron siendo favorables a la presencia soviética en el Mediterráneo como pieza clave en el sistema de seguridad desarrollado en los treinta años anteriores. Las propuestas de repliegue unilateral, motivadas por enfoques realistas de la verdadera capacidad financiera del país, fueron consideradas "entreguistas".

En todo caso, la disolución de la URSS, el repliegue militar y naval de Rusia en los últimos 17 años, junto con el retroceso de sus fronteras 800 kilómetros hacia el Este y la pérdida de sus aliados en Europa central, han llevado a Rusia a una posición estratégica de clara desventaja. Todo esto explica la actitud del Gobierno ruso en la actualidad. La élite militar rusa piensa que el Tratado FACE se negoció en circunstancias diferentes a las de la actualidad, y consagra un desequilibrio militar a favor de la OTAN. Rusia ha anunciado la



suspensión del Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa por considerar que los Estados Parte occidentales no han cumplido su compromiso de ratificar el Tratado FACE Adaptado (de hecho, los estados occidentales no lo ratifican porque Rusia no ha cumplido sus compromisos y sigue manteniendo tropas desplegadas en Moldavia y Georgia sin consentimiento de sus gobiernos). Según las autoridades rusas, el proyecto norteamericano de "*escudo antimisiles*" acentuaría aún más el desequilibrio a favor de EEUU y la OTAN. Este hecho se refleja en las declaraciones del presidente Putin y de los ministros rusos de defensa y de exteriores contra el "*escudo antimisiles*", y en particular contra su instalación en territorio de los antiguos aliados de la URSS. Por una parte, Rusia no acepta que se tomen decisiones de esta envergadura en su "antigua zona de influencia" sin su aquiescencia. En segundo lugar, la élite militar rusa ve este proyecto como una fase inicial y experimental de otro más complejo y sofisticado, que en el futuro podría llegar a cuestionar la viabilidad de la disuasión nuclear rusa en lo que se refiere a su "capacidad de contraataque" a largo plazo, teniendo en cuenta que sus fuerzas nucleares se reducirán considerablemente en las próximas décadas. En tercer lugar, supone un nuevo desarrollo tecnológico que influirá en la modernización de los sistemas de defensa antiaérea de EEUU y sus aliados, en el que Rusia no tendrá capacidad de competir. Aunque estas consideraciones puedan parecer prolijas y en cierto modo anacrónicas, son fundamentales para comprender el punto de vista actual del estamento militar ruso, en el que no se ha producido una ruptura total con el pasado. Además, Rusia se halla en el período pre-electoral hasta las elecciones presidenciales de 2008, en el que la retórica anti-occidental permite movilizar el voto nacionalista.



CAPÍTULO VII.

LA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR RUSA

Por las razones expuestas en capítulos anteriores, el surgimiento de Rusia como país independiente a fines de 1991 condujo a una revisión de los conceptos y objetivos que rigen su política exterior. La Federación Rusa heredó de la Unión Soviética el rango de gran potencia con una historia secular, una situación geopolítica única en el mundo al ocupar la mitad de Europa y la mitad de Asia, un considerable potencial militar y nuclear, así como una base económica y tecnológica en crisis pero de gran magnitud. El 19 de octubre de 1992, el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa elaboró el primer documento en el que se recogían las ideas más importantes de la nueva concepción de su política exterior, sus objetivos y directrices básicas, cuyo fundamento constituyó un cambio sustancial en la escena internacional al incorporarse Rusia a la comunidad internacional como "país democrático y libre" desde el punto de vista formal²⁴. Para los responsables de planificación en el Ministerio de Asuntos Exteriores, había dos objetivos básicos a corto plazo:

- Poner fin a los enfrentamientos armados y conflictos en torno a Rusia, evitando que se extendiesen a su propio territorio.
- Conseguir un "estricto respeto" a los derechos humanos de las minorías étnicas, especialmente de las minorías rusas, en todas las repúblicas de la antigua URSS.

Rusia pretendía haber superado en la nueva etapa la antigua rivalidad con Occidente, aunque seguían existiendo discrepancias y

²⁴ El documento en cuestión es "Sobre la concepción de la política Exterior de Rusia", elaborado por el Gabinete de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa, y difundido en círculos diplomáticos el 19 de octubre de 1992.



contradicciones que radicaban en las particularidades de sus respectivos intereses históricos, geopolíticos y económicos. Este análisis partía de las siguientes premisas:

a) Los países occidentales más desarrollados han aumentando progresivamente su poder mediante el desarrollo económico y financiero. Con el fin de la *guerra fría* ha desaparecido la motivación de la "solidaridad occidental" surgida del clima de enfrentamiento y han surgido dificultades en el proceso de integración europea. No obstante, se mantiene una comunidad de intereses que les conduce a buscar enfoques conjuntos en los ámbitos económico, político y militar. Así, Europa occidental se perfila como un nuevo "centro de fuerza global". Esta tendencia es matizada por la tensión entre el desarrollo del policentrismo (Europa- EEUU-Japón) y el objetivo de EEUU de mantener el liderazgo mundial como única superpotencia.

b) Los países de Europa central y oriental "liberados del totalitarismo comunista" atravesaban en los años 90 crisis políticas y económicas que constituían el caldo de cultivo para el surgimiento del nacionalismo y de los conflictos sociales. Buscaban una nueva identidad política y se sentían atraídos por Occidente, donde esperaban obtener garantías de seguridad. Al mismo tiempo emprendieron una redefinición de sus relaciones con Rusia, distanciándose de ella.

c) En las repúblicas ex-soviéticas el fenómeno de la crisis posttotalitaria ha adquirido formas muy graves, que afectan directamente a la seguridad de Rusia: inestabilidad interna, disputas territoriales, conflictos civiles, distanciamiento y tensiones con la Federación Rusa, y búsqueda de alianzas con terceros países más próximos por razones étnicas, religiosas o económicas, incluyendo a rivales históricos de Rusia.

d) En el Tercer Mundo se ha producido un proceso de diferenciación entre aquellos países que han conseguido despegar económicamente y los que han quedado atrasados, estancados en el subdesarrollo. El Tercer Mundo sigue sumido en una crisis permanente, sujeto a



explosiones sociales y étnicas, conflictos regionales, terrorismo, epidemias y hambre. En este contexto, continúa la carrera de armamentos y el surgimiento de potencias regionales que desean asegurarse sus propias esferas de influencia.

Las concepciones de la arquitectura de seguridad europea tras el período de la guerra fría ofrecían diversos matices que permitían su clasificación en una gama de opciones políticas. Los círculos políticos, militares y diplomáticos rusos manejaban distintas alternativas, desde la formación de un "glacis defensivo" entre Rusia y Europa occidental, hasta la integración del espacio geográfico entre Vancouver y Vladivostok. Con ellas pretendían dar respuesta a las necesidades planteadas por un contexto inestable en Europa por los siguientes factores:

- La proliferación de conflictos étnicos, tensiones nacionalistas y enfrentamientos de diversa índole, con particular violencia en ex-Yugoslavia.
- El temor a una nueva división de Europa, en la que Ucrania y Rusia quedasen aisladas del resto del continente.
- Los flujos de refugiados, especialmente en los Balcanes y en la ex-URSS.
- Los desequilibrios económicos regionales y el empobrecimiento relativo de Rusia en este período.
- La incapacidad de Rusia de mantener a largo plazo el poderío militar heredado de la URSS, y las dificultades para modernizar sus fuerzas armadas.

La nota común a las diversas opciones era el rechazo a la formación de estructuras políticas, militares o económicas subregionales que constituyesen nuevos núcleos de poder en el continente europeo. Se propugnaba la transformación o disolución de las organizaciones existentes en Europa para fundirlas en un conjunto más amplio que diese cabida a Rusia, por ejemplo en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Rusia



deseaba un mecanismo eficaz de prevención de conflictos y de mantenimiento de paz que permitiese su participación activa, concediendo una especial importancia al problema de la financiación de las operaciones de mantenimiento de paz. El gobierno ruso consideraba que su despliegue militar en Moldova, en el Cáucaso y en Tayikistán debía incluirse en esta categoría, por lo que pretendía recibir apoyo financiero y material de otros países miembros de la CSCE, además de considerar la contribución rusa como parte de la cuota para operaciones de mantenimiento de la paz de NNUU o de CSCE. Pero ante todo Rusia deseaba evitar que Europa central y oriental se convirtiesen en área de expansión de la OTAN o de la UEO. En general, se estimaba conveniente y posible la fusión o disolución de las organizaciones de seguridad mencionadas en un marco más amplio caracterizado por la integración en un nuevo mapa geopolítico en el que Rusia pudiese mantener un papel preponderante por sus dimensiones y su peso político y militar.

A mediados de la década de los noventa podían identificarse tres alternativas principales de política de seguridad en el escenario político ruso:

- 1) Opción conservador-nacionalista, con apoyo de amplios sectores de las fuerzas armadas y del parlamento. Pretendía evitar la consolidación de cualquier estructura de seguridad europea que no incluyera a Rusia como miembro, lo que implicaba la disolución de la OTAN y de la UEO, así como un reforzamiento paralelo de las estructuras de la CSCE. Se consideraba imprescindible conseguir a corto plazo la neutralidad político-militar de los países de Europa central y oriental (antiguo Pacto de Varsovia y países bálticos). Rusia debía mantener bases militares y navales en zonas de interés estratégico mientras fuera necesario (en Estonia, Letonia, Crimea, Georgia y Moldova), porque la OTAN mantenía su objetivo de expansión en el área y podría constituir una amenaza en el futuro.
- 2) Opción moderada-conservadora, con apoyo en el parlamento, en círculos conservadores del Ministerio de Relaciones Exteriores y algunos sectores de las fuerzas armadas. La OTAN y la UEO sólo



tenían su razón de ser en la medida en la que pudieran transformarse y adaptarse al nuevo contexto europeo, permitiendo la integración de otros países, incluida Rusia. Todo el proceso debía estar dirigido a la fusión de ambas organizaciones en la CSCE, reforzándola con la participación activa de Rusia. Europa oriental debía permanecer neutral hasta que se produjese una "integración global".

3) Opción progresista, con apoyo en sectores políticos liberales y reformistas, criticada en el parlamento por los nacionalistas como "concesión encubierta" o "entreguismo". Pretendía desarrollar al máximo las posibilidades ofrecidas por el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN), vínculo de las democracias europeas con la OTAN. El CCAN debería institucionalizarse con unas estructuras permanentes para constituir la base de una CSCE todavía inmadura. CCAN y CSCE serían el eje de la articulación política de la nueva Europa. La Unión Europea se convertiría en el nuevo motor económico de Europa, primero abriendo sus puertas mediante acuerdos de asociación con los países de Europa oriental, incluyendo a Rusia. Más adelante podría establecerse una zona de libre cambio para desarrollar la cooperación económica con las "nuevas democracias". La UEO no debía desarrollarse al margen del nuevo contexto europeo, ni incorporar a ciertos países de Europa oriental tras una hipotética adhesión a la UE. Siguiendo el ejemplo de la OTAN, la UEO debería crear un nexo con Europa oriental, paralelo a los acuerdos de asociación con la UE, pero incluyendo a Rusia. El CCAN sería sólo el primer paso de integración, pero no el objetivo final. En este proceso, los países de Europa oriental y los bálticos no deberían pertenecer a ninguna organización política o militar de la que Rusia no fuera miembro. El repliegue militar ruso de Europa oriental no debía suponer una expansión de la OTAN ni de la UEO a las zonas adyacentes de la ex-URSS. La UE tampoco debería intentar establecer sus límites al oeste de Ucrania ni crear un nuevo bloque político-económico vinculado a la OTAN mediante la estructura militar de la UEO.



La estructura de seguridad europea debería abarcar a todos los países del espacio existente entre Vancouver y Vladivostok. Esta extensión del espacio de seguridad, incluyendo la masa continental euroasiática de la ex-Unión Soviética, implicaba la conexión del sistema de seguridad europeo al asiático, concibiendo a ambos como espacios vinculados e interdependientes. Al existir un Estado euroasiático como la Federación Rusa no era posible separar la seguridad y la estabilidad de Europa de la de Asia.

En el plano de la seguridad, se insistió también en la reconversión de la industria militar, que en Rusia adquiriría una dimensión social grave por el creciente desempleo y planteaba problemas específicos en núcleos urbanos que dependían esencialmente del trabajo que ofrecen los grandes complejos industriales obsoletos del sector de defensa. Se esperaba que Occidente comprendiese que podían aprovecharse oportunidades según un esquema simple: dismantelar plantas industriales "irrecuperables", identificar áreas de nueva producción de bienes de consumo necesarios, y transferir tecnologías competitivas para iniciar nuevas actividades económicas. Las ganancias en rublos se podrían capitalizar de varios modos, entre otros, por la compra de propiedades inmobiliarias. Este planteamiento no funcionó en la realidad.

Según la nueva doctrina rusa, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) constituía en si misma un "sistema de Estados" en el que no habría lugar para una intervención exterior en caso de conflicto entre dos repúblicas ex-soviéticas, ni en caso de conflicto en el interior de una república, que debería ser resuelto por sus propias autoridades y fuerzas de seguridad, a menos que voluntariamente aceptase dicha intervención o gestión mediadora. Estas consideraciones debían tenerse en cuenta igualmente a la hora de definir las funciones y el alcance de una eventual fuerza de seguridad especial para la intervención en el interior de la CEI. En este contexto, las fuentes principales de conflicto e inestabilidad en el marco de seguridad europeo quedarían protegidas por el concepto de



soberanía, sin modificar ni redefinir el principio de no injerencia en asuntos internos. Estos principios fueron difíciles de desarrollar en los años noventa, al no haberse establecido en detalle la estructura y funciones que adquiriría la Comunidad de Estados Independientes en materia de seguridad. Actualmente esto puede parecer extraño a los analistas internacionales que no siguieron de cerca este período de transición conceptual en la política exterior y de seguridad postsoviética.

Por esta razón, tras la disolución del Pacto de Varsovia, del CAME y de la URSS, los cambios que proponía la OTAN para definir la arquitectura de seguridad europea del siglo XXI constituían un desafío para Rusia. Hacia 1992 los analistas rusos de círculos académicos y diplomáticos intentaron encontrar una nueva identidad para la Federación Rusa²⁵. Consideraban que empezaba a configurarse como "Estado moderadamente autoritario" en vías de democratización, con economía mixta, y con una gran indefinición de sus intereses políticos, especialmente en relación al complicado equilibrio de fuerzas entre los grupos de interés existentes en el país. En todo caso, su atraso económico excluía toda posibilidad de equiparación con cualquiera de los estados desarrollados de Europa occidental, pero se mantenía la esperanza de que en el plazo de unos años pudiese llegar a convertirse en una democracia capaz de cooperar con los países occidentales. Para ello debía evitar dos riesgos:

- Su evolución hacia formas de autoritarismo o de imperialismo

²⁵ Un estudio titulado "Estrategias para Rusia" fue elaborado en 1992 por un grupo de politólogos de la Academia de Ciencias de Rusia encabezado por Sergei Alexandrovich Karaganov, por encargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa y la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento, de los que eran consultores. Este análisis - difundido en círculos políticos y diplomáticos del país - es, por tanto, el fruto de un grupo de reflexión en círculos académicos cercanos a las estructuras políticas del país.



- Un proceso de debilitamiento que pudiese justificar intervenciones extranjeras en la Federación con fines de "pacificación".

Rusia parecía incapaz de definir una política de Estado identificando los intereses nacionales, y de establecer una clara división entre política de defensa y política exterior. Se consideraba que el espacio ocupado por la UE podía convertirse a largo plazo en una confederación con su propia política exterior y de seguridad, que englobase a casi todas las naciones europeas, con excepción tal vez de algunas repúblicas de la ex-Yugoslavia y Albania. La influencia de la UE sobre Europa oriental y los estados bálticos era considerada como un factor de aislamiento para Rusia, que podría debilitar más su posición. Por otra parte, el temor a la hegemonía alemana en Europa central y oriental tras la reunificación del país y el enorme esfuerzo realizado por Berlín para integrar en Europa a las nuevas democracias del Este motivaron los recelos de Rusia en este período y en años posteriores.

También en EE.UU. la necesidad de reformas internas parecía estimular un neoaislacionismo. Desaparecido el "imperio del mal", el hegemonismo norteamericano perdía popularidad en la opinión pública. Las posibilidades de prestar apoyo económico a Rusia parecían muy limitadas y Moscú estaba en una posición muy débil para definir los términos de su cooperación con Washington. Su capacidad militar se había reducido considerablemente, aunque su arsenal atómico podría seguir compensando durante al menos 15 años la superioridad tecnológica de EE.UU. El Gobierno ruso era consciente de que, pese a la conveniencia de seguir avanzando en los procesos de desarme, para Rusia podría resultar perjudicial aceptar automáticamente propuestas de desarme simétrico razonadas en una época (1989-90) en la que todavía existía el Pacto de Varsovia. El temor de Rusia de verse sumida en un nuevo aislamiento era fomentado por el desinterés de otras potencias en considerarla como aliado geopolítico, dada la preocupación de Occidente ante el caos reinante en la ex-URSS. A estas circunstancias se sumaba la presencia de vecinos igualmente



inestables en sus fronteras meridionales y la amenaza del fundamentalismo islámico.

Sin embargo, para los sectores pro-occidentales rusos era preciso evitar el aislamiento. Aunque actualmente pueda parecer extraño, en aquellos años en Moscú se aceptaba como normal la hipótesis una futura adhesión a la UE y se aconsejaba reforzar las relaciones con la OTAN. Se consideraba a Alemania como un país clave para la integración de Rusia en Europa.

En relación con la CEI, los analistas estudiaron tres posibles vías de evolución:

- 1) Política de "recuperación" de la ex-URSS sobre nuevos fundamentos, defendida por los sectores conservadores, que implicaba un incremento de la conflictividad, así como un riesgo de aislamiento político y económico de la ex-URSS. En 1996 la Duma apostaba mayoritariamente por la resurrección "voluntaria" de la URSS.
- 2) Aislamiento e independencia total de los restantes Estados de la CEI, opción favorecida por los "demócratas-radicales" y los ultranacionalistas rusos. Aunque podía resultar atractiva para estos sectores políticos, no era realista e implicaba el riesgo de un nacionalismo agresivo y xenófobo.
- 3) "Política post-imperialista". Conservación de estructuras interestatales en la nueva Comunidad y control de conflictos en el espacio de seguridad común, contando con apoyo de organizaciones internacionales y con medios militares para la imposición de la paz. Suponía hacer frente a la oposición de terceros estados que no deseaban que Rusia se convirtiera en la potencia hegemónica de la CEI. Esta alternativa ha sido el fundamento principal de la política seguida en años posteriores y hasta la actualidad.

Para alcanzar los objetivos de esta nueva política era también preciso reforzar el control político y militar sobre las Fuerzas Armadas, con una necesaria remodelación del cuerpo de oficiales.



En el nivel teórico se optó por eliminar las líneas estratégicas tradicionales y pasar a una defensa móvil con fuerzas de despliegue rápido. La reducción de armamentos convencionales hizo necesaria la conservación de la disuasión nuclear, aunque prescindiendo de las armas nucleares tácticas, susceptibles de utilización por fuerzas militares de menor entidad surgidas del fraccionamiento de las FFAA soviéticas o por bandas guerrilleras.

Los acontecimientos de agosto de 1991, de octubre de 1993 y el conflicto con Chechenia han dado a las FFAA un creciente peso político en las estructuras de poder actual. La progresiva pérdida de popularidad del Presidente Yeltsin le llevó a posiciones más conservadoras y nacionalistas para competir en los procesos electorales de 1995 y de 1996. Desde entonces, el ministerio de Defensa, los servicios de inteligencia y el ministerio del Interior - denominados "ministerios de fuerza" en el aparato estatal ruso - constituyen tres pilares básicos del Estado que, junto al grupo de interés energético, tienen una influencia decisiva en la formulación de la política interior y exterior del país. La moderación en el ritmo de las reformas, nuevos matices en la política exterior, un nacionalismo pragmático, un mayor énfasis en la defensa de las minorías en el "extranjero próximo", y la utilización de la energía como instrumento político han caracterizado la política del Gobierno en los últimos años, reflejando el resultado de un nuevo equilibrio de fuerzas en el que la cúpula de los "ministerios de fuerza" citados desempeña un papel clave.

Inicialmente Rusia quiso mantener la cohesión de la exURSS a través de la Comunidad de Estados Independientes. Posteriormente se creó la *Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)*. Sus miembros son Rusia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Armenia y Bielorrusia, por lo que excede el área geográfica de Asia Central. Se trata de una estructura de seguridad regional cuyos miembros se comprometen a prestar asistencia inmediata mutua en caso de agresión contra uno de los signatarios. En 2001 se creó una *fuerza de reacción rápida* de Asia Central en el marco de la OTSC, compuesta



por varias unidades de Rusia, Kazajstán, Tayikistán y Kirguistán. Estos países también intercambian información sobre cuestiones de seguridad y realizan maniobras conjuntas. La OTSC constituye un marco para el suministro de armas de fabricación rusa a los otros miembros de la organización a precios preferenciales. Existen planes para crear un centro de lucha antiterrorista.

En el área del "extranjero próximo" percibida por Rusia se pueden distinguir varias zonas:

-Los países bálticos, ya integrados en la UE y en la OTAN.

-Ucrania, surgida como nuevo Estado en una "zona gris" de la configuración geoestratégica del continente europeo, actualmente en un proceso de transición rodeado de incertidumbre, evolucionando entre los avances de las políticas de reforma y la inercia del pasado.

- Bielorrusia, con un régimen anacrónico, potencialmente conflictiva y aislada en Europa oriental, hasta ahora bajo influencia rusa, a pesar de unas difíciles relaciones bilaterales. Bielorrusia es importante para Moscú por ser una zona de tránsito de exportaciones energéticas rusas con destino a la UE, y la única vía de acceso por tierra a Kaliningrado desde Rusia.

- El Cáucaso, región compleja e inestable de la ex -URSS, en la que se cruzan conflictos políticos, étnicos y religiosos con los intereses estratégicos y económicos que rodean el tránsito de recursos energéticos de la región del Caspio.

-Asia central, con una identidad propia asiática y rusificada a la vez, aislada en el centro del continente, pero de gran relevancia estratégica por sus enormes recursos energéticos y por su proximidad al escenario de conflictos claves para la seguridad mundial en el siglo XXI.

Hasta ahora la mayor parte del "extranjero próximo" ha seguido parcialmente bajo la hegemonía rusa en Europa oriental, el Cáucaso y Asia central:



EUROPA ORIENTAL

Bielorrusia

Durante años Rusia ha mantenido en Bielorrusia una política centrada en dos objetivos principales²⁶:

1°. Controlar el tránsito del petróleo y del gas hacia la UE a través de Bielorrusia, intentando comprar las redes de distribución de hidrocarburos y las instalaciones de refinado en dicho país. Desde Moscú se ha intentado llevar a cabo esta política a través de una fórmula de integración que hasta ahora ha dado pocos resultados.

2°. Convertir a Bielorrusia en un aliado militar estable. Una cuestión central en las relaciones bilaterales es el sector energético. Dado que el territorio bielorruso es la principal vía terrestre de exportación hacia la UE, Rusia intenta desde hace años conseguir el control de la red de gasoductos y oleoductos en Bielorrusia y de las refinerías de Mozyr y Novopolotsk.

Rusia suministra a Bielorrusia gas y petróleo a bajo precio. En los últimos años Bielorrusia ha importado casi el triple de petróleo ruso del que realmente consume. En 2005 importó 19,2 millones de toneladas y consumió 6,7 millones de toneladas. El resto - 12,5 millones de toneladas - es decir el 65% del petróleo importado por Bielorrusia fue refinado y reexportado. En esta operación, Bielorrusia compra petróleo a precios muy bajos, aproximadamente un 35% menos que el de otros países de la región, y lo reexporta a precios internacionales. En definitiva, se trata de una actividad muy lucrativa para Bielorrusia, gracias al trato preferencial que le da Rusia, que le permite alimentar su industria petroquímica y beneficiarse del auge del sector petrolífero sin tener sus propios

²⁶ Gromadzki, Grzegorz; Kononczuk, Wojciech & Vesely, Lubos (2006): *Belarus after the "Election": What Future for the Lukashenka Regime?*, Warsaw, Stefan Batory Foundation, pp.21 y ss.



yacimientos²⁷: en 2004 las exportaciones del petróleo y derivados constituían el 25% de las exportaciones bielorrusas.

Lo mismo ocurre con el comercio del gas ruso, que Bielorrusia hasta ahora compraba aproximadamente a un 25% del precio internacional y luego revendía a precios superiores. El suministro de gas, como ocurre con el del petróleo, constituye un subsidio de la economía bielorrusa a cargo de Rusia, con un valor de aproximadamente un 10% del PIB de Bielorrusia. Como consecuencia de estas transacciones, la importancia de Bielorrusia en el mercado energético europeo se ha incrementado.

Como telón de fondo de estos peculiares vínculos económicos, subyacen las difíciles relaciones políticas entre Rusia y Bielorrusia, principalmente condicionadas por las perspectivas de unificación de ambos países basadas en el Tratado de Unión Estatal, firmado en 1999. Hasta ahora, el Presidente bielorruso Lukashenko no ha mostrado interés en la entrada en vigor del Tratado, ya que desea preservar su independencia y quedar fuera de la hegemonía política rusa, a pesar de su evidente dependencia económica y militar, dada la disparidad en el peso demográfico, territorial, económico y militar de ambos países. Esta resistencia bielorrusa a proceder a la unión prevista por dicho tratado da lugar a crisis periódicas en las relaciones con Moscú.

Como consecuencia de estas tensiones bilaterales, Bielorrusia ha buscado recientemente el desarrollo de relaciones con otros países como Venezuela, Irán o Cuba, con el fin de demostrar la independencia de su política exterior frente a Rusia. Sin embargo, la crisis política surgida entre fines de 2006 y principios de 2007 en torno a la negociación de nuevos precios para los suministros de gas y de petróleo ha impulsado también un intento de acercamiento de Bielorrusia a la UE en busca de nuevos socios, intentando equilibrar sus relaciones entre Rusia y Europa, por el momento con escasos resultados.

²⁷ *Ibid.*, p. 13.



No obstante, la existencia en Rusia de un importante lobby económico pro-bielorruso formado por un grupo de interés que se beneficia de las transacciones económicas con Bielorrusia y de la reexportación de petróleo a terceros países²⁸, juega a favor de sus intereses, impidiendo que el gobierno ruso adopte medidas de presión más duras o incluso sanciones.

La cooperación militar es el ámbito en el que se han alcanzado mayores logros, independientemente de los altibajos en las relaciones políticas entre ambos gobiernos. Rusia desea consolidar la alianza militar con este país con varios objetivos:

- Constituir un “estado tapón” entre la OTAN y su territorio.
- Utilizar en su territorio importantes instalaciones militares de alerta temprana (en Baranavichy) y del sistema de mando y control naval (en Vileyka).
- El territorio bielorruso es también la vía de acceso terrestre hacia Kaliningrado.
- Proporcionar suministros militares a Rusia, que constituyen el 70% de la producción de la industria de defensa bielorrusa. Bielorrusia es también un cliente para la industria de defensa rusa.
- Bielorrusia es miembro de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva desde 1993.

Ucrania

Una parte de la élite política, económica y militar rusa no ha asumido todavía la secesión de Ucrania y sus consecuencias. Durante los últimos años la Federación Rusa ha intentado retener su influencia económica y política a través de varios instrumentos:

²⁸ *Ibid.* p. 25.



- La presencia de fuertes grupos de interés prorrusos en las estructuras políticas y administrativas ucranianas que actúan a través de diversos partidos políticos.
- La existencia de importantes grupos de interés económico favorables al mantenimiento de las relaciones económicas de interdependencia con Rusia, de las que se benefician. Destaca el sector energético, dada la dependencia de Ucrania de la importación de hidrocarburos de Rusia, y la dependencia de esta última de las vías de tránsito por territorio ucraniano para la exportación de hidrocarburos a Occidente.
- La dependencia de las fuerzas armadas ucranianas de los suministros militares de Rusia.
- La existencia de una importante minoría rusa en Ucrania de más del 20% de la población, concentrada principalmente al Este del país.
- Las divisiones ideológicas y culturales de la opinión pública, que no ha mostrado de forma unitaria su apoyo a las reformas políticas y económicas de inspiración occidental promovidas por la "Revolución naranja", y en la que existe todavía un sector considerable de "nostálgicos" de la unión ruso-ucraniana en el marco de la URSS.

Estos factores han sido explotados por Rusia para mantener en la medida de lo posible sus vínculos con Ucrania, conduciendo a fuertes tensiones en el contexto de episodios de la transición política y económica del país, que han llegado a suscitar en ocasiones preocupación en torno a su integridad territorial. En los últimos años Ucrania ha evolucionado bajo los impulsos de dos corrientes antagónicas: la reformista pro-occidental y la poscomunista. La dialéctica entre ambas tendencias ha producido tensiones en el seno de las instituciones políticas y del mundo empresarial, desde los que los partidarios de una y de otra buscan apoyo en el exterior.

La "Revolución naranja" lanzada por Yushchenko en 2004, tras su éxito inicial, ha perdido fuerza ante el avance de su competidor Yanukovich en las elecciones legislativas de 2006, que desde su puesto



de Primer Ministro buscó una política más equilibrada, reorientando la política exterior hacia Moscú, aunque sin renunciar a mantener buenas relaciones con la UE y con EEUU. Esta posición de equilibrio entre Occidente y Rusia es frágil, y depende del juego de fuerzas en el escenario político interno, que en los últimos meses se desliza hacia posiciones más conservadoras defendidas por los herederos del comunismo, alejándose paulatinamente del reformismo pro-occidental. En la actualidad hay claros indicios de que Moscú está consiguiendo recuperar influencia en Ucrania a través de grupos de interés políticos, de la tecnocracia y de la élite económica del país. El retorno de Yulia Timoshenko como Primer Ministro tras las elecciones de 2007 podría abrir una nueva etapa de impulso a la "Revolución naranja". También ha señales de que las fuerzas que apoyan a Yanukovich en el interior no desean una política exterior y de seguridad que provoque tensiones con la UE ni con EEUU, que dañarían sus intereses económicos. Por el momento, parece que Rusia acepta este punto de equilibrio en el que Ucrania se ofrece como "puente económico" hacia la UE sin renunciar a sus vínculos políticos y de seguridad con Moscú. Por ello, desde 2006 las autoridades de Ucrania han intentado compaginar las buenas relaciones con Occidente, incluso la cooperación con la OTAN, con un fuerte vínculo con Moscú que el Gobierno ruso desea hacer irreversible. Sin embargo, esta situación conduce en la práctica a una permanente inestabilidad política, como se ha reflejado en la crisis de abril de 2007 en torno a la decisión del Presidente Yushchenko - cada vez en una posición más débil - de disolver el parlamento, y la resistencia de la mayoría parlamentaria encabezada por el mismo Yanukovich. Esta crisis reproduce las tensiones que se produjeron en torno a la "Revolución naranja", indicio de que el conflicto entre las fuerzas políticas partidarias de la occidentalización de Ucrania y las estructuras de poder heredadas del régimen soviético podrían no tener una solución satisfactoria a corto y medio plazo. La lentitud en la formación de un nuevo gobierno liderado por Yulia Timoshenko tras las elecciones de septiembre de 2007, que ha requerido varios meses de complejas negociaciones, es otra prueba de esa fragilidad de la transición ucraniana.



EL CÁUCASO

El Cáucaso es una región muy heterogénea y compleja por su composición étnica y religiosa, caracterizada por la conflictividad de los nacionalismos, separatismos y diversas tensiones a lo largo de su historia. Los problemas locales influyen en la situación general de inestabilidad de la región. El Cáucaso Sur está situado en la intersección de las vías de comunicación estratégicas entre Rusia y Oriente Medio, y entre Europa y Asia. Por ello, el control sobre esta región siempre ha sido, y sigue siendo, de importancia estratégica para Rusia, Irán, Turquía, la Unión Europea y los Estados Unidos. Desde la disolución de la Unión Soviética, la competencia entre diversas potencias para alcanzar este objetivo ha tenido influencia en la evolución de la situación en la región. La importancia tradicional de las rutas de comunicación en el Cáucaso Sur aumenta en la actualidad por la existencia de grandes recursos energéticos en el Mar Caspio y por la búsqueda de vías alternativas para su transporte y exportación²⁹. Los casi 200 años de presencia rusa en el Cáucaso Sur y los actuales intereses estratégicos de Rusia permiten que su influencia -contando con los necesarios instrumentos políticos, económicos y militares- sea todavía la más importante en esta región. El Cáucaso Sur es una región prioritaria para la Federación Rusa por razones económicas y políticas: su riqueza de recursos naturales y la existencia de potenciales amenazas para la seguridad, incluido el fundamentalismo islámico, el terrorismo, el narcotráfico y la inmigración ilegal. No obstante, Rusia está perdiendo influencia paulatinamente en esta zona, en el contexto de tensiones provocadas por su propia política hegemónica en los estados del Cáucaso³⁰.

²⁹ Menkiszak, Marek; Wróbel, Jacek; Strachota, Krzysztof; Jarosewicz, Marta; Górka, Stanisław; Kolasinski, Michał; Bartuzi, Wojciech; Balcer, Adam & Kononczuk, Wojciech (2005): *NATO's New Role in the NIS Area, Final Project Report*, Prace OSW n° 22, Warszawa, Osrodek Studiów Wschodnich, pp. 17-18.

³⁰ Falkowski, Maciej, (2006): *Polityka Rosji na Kaukazie Południowym i w Azji Centralnej*, Prace OSW n° 23, Warszawa, Osrodek Studiów Wschodnich, pp. 7-20.



Armenia

Armenia es el único aliado de Rusia en la región y por su política pro-rusa suele ser considerado como una "avanzada de Rusia" en el Cáucaso. Dos aspectos importantes de estas relaciones son la alianza militar ruso-armenia y la presencia militar rusa en la base militar en Gyumri (noroeste de Armenia). Armenia es también importante para Rusia como un contrapeso para la política pro-occidental de Georgia y como un factor de presión sobre Azerbaiyán, que tiene fuertes tensiones con Armenia relacionadas con el conflicto de Nagorno-Karabakh. Aunque Rusia tiene una posición fuerte en Armenia, las relaciones de ambos países no están libres de tensiones.

El objetivo más importante de la política rusa en Armenia es reforzar su presencia militar y evitar que este país se aproxime a Occidente. El conflicto con Azerbaiyán y el aislamiento de Armenia (relaciones diplomáticas limitadas, fronteras cerradas con Turquía, relaciones difíciles con Georgia) contribuyen a conservar sus vínculos de dependencia con Rusia y a restringir sus actividades en la arena internacional. Armenia es un país clave para la política de seguridad de Rusia en el Cáucaso Sur. La principal instalación militar rusa en la región está situada en la localidad armenia de Gyumri, junto a la frontera turca. Su objetivo es defender la seguridad de Armenia y proteger la frontera exterior de la CEI (hipotéticamente frente a Turquía). La base de Gyumri sirve también a Rusia como un contrapeso para la influencia de la OTAN, de los Estados Unidos y de Turquía en la región. Para Armenia es una garantía en caso de conflicto armado con Azerbaiyán. Además, esta base militar, que cuenta con unos 3.000 soldados rusos, en Armenia está desplegado escuadrón de combate de las fuerzas aéreas cerca de Ereván (aeródromo de Erebuni). Asimismo, los guardafronteras rusos custodian las fronteras armenias.



Moscú está tratando también de controlar los sectores más importantes de la economía de Armenia y continuar con su monopolio de suministros energéticos. La actividad política de Rusia en Armenia no es especialmente intensa, dada la convicción existente en la clase dirigente rusa de que Armenia no tiene alternativas a la alianza con Moscú.

Azerbaián

Azerbaián es para Rusia el país más importante de la región y su posición en el Cáucaso depende en gran medida de la influencia que ejerce en él. Esto se debe a la situación estratégica de Azerbaiján, en la intersección entre Cáucaso Sur (frontera entre Armenia y Georgia), Mar Caspio y Oriente Medio (frontera con Irán). Azerbaián es también el país más grande y más poblado del Cáucaso (con un área de 86.600 m² y una población de casi 8 millones de habitantes). Posee grandes reservas de gas natural y de petróleo, especialmente en la Plataforma del Caspio. Entre los aspectos más importantes desde el punto de vista de los intereses de seguridad de Rusia, destaca por una parte la frontera de Azerbaián con el Cáucaso Norte, y por otra la cooperación de dicho país con Washington, con Ankara y con la OTAN, que Rusia ve con inquietud.

Rusia tiene en este país caucásico menos instrumentos de influencia que en otros estados de la región. Las relaciones entre Rusia y Azerbaián se han desarrollado hasta ahora con ciertas tensiones relacionadas con el control de los azerbaiyanos que residen ilegalmente en Rusia, el régimen de visados para los ciudadanos de Azerbaiján, y la adopción por Rusia de una posición favorable a Armenia en el conflicto de Nagorno- Karabaj. Como telón de fondo está la política del gobierno azerbaiyano de desarrollar sus relaciones de cooperación con los Estados Unidos, lo que inquieta al gobierno ruso. No obstante, Rusia ha podido mantener hasta ahora un equilibrio satisfactorio en sus relaciones bilaterales con Azerbaián.



Moscú intenta preservar la permanencia en el poder del clan agrupado en torno al Presidente Lílám Aliyev en el sistema político construido por su padre y antecesor en el cargo, Heydar Aliyev (presidente de 1993 a 2003), y evitar que la oposición, más pro-occidental y radicalmente anti-rusa, llegue al poder. La oposición - débil y aislada en la actualidad - aspira a derrocar a Aliyev por medio de una "revolución democrática", mientras que el Kremlin quiere mantener la configuración política actual del país, entre otras razones porque durante el gobierno de Aliyev pudo crear un modelo efectivo de cooperación con las autoridades de Azerbayán que permitió a las dos partes prevenir un conflicto abierto. La política de Moscú implica, de facto, el apoyo a una política interior de carácter autoritario por parte del gobierno azerbayano.

No obstante, la política de Rusia en relación con el conflicto de Nagorno-Karabaj ha provocado tensiones en las relaciones con Azerbayán en los últimos años. Congelando el conflicto y permitiendo que el casi independiente Nagorno-Karabaj continúe existiendo bajo control de los separatistas armenios sobre un 15% del territorio del país, Moscú tiene la posibilidad de ejercer su influencia tanto en Armenia como en Azerbayán.

Por otra parte, Rusia está interesada en los recursos energéticos de Azerbayán y en sus mercados exteriores. La apertura en mayo de 2005 del oleoducto Baku-Tbilisi-Ceyhan, que permitirá que el petróleo de Azerbayán sea transportado hasta el Mediterráneo sin pasar por Rusia ha sido un paso decisivo en la diversificación de las vías de suministro energético a Occidente, en detrimento de los intereses rusos. Rusia controla todavía el oleoducto Baku - Novorosiysk, con una capacidad de transporte menor.

Rusia mantiene su objetivo de controlar el transporte del gas natural de la plataforma del Mar Caspio. Sin embargo, en el gasoducto Baku-Tbilisi-Erzurum inaugurado en 2006 la empresa rusa LUKOIL sólo tiene un 10% de participación en el capital. La explotación creciente de las reservas del gas de Azerbayán



probablemente pondrá fin a la dependencia de este país de los suministros de gas ruso. Actualmente Azerbaiyán importa de Rusia tan sólo la mitad de lo que consume (unos 5 millones de m³ por año) y lleva a cabo negociaciones para comprar gas iraní. En diciembre de 2005 Azerbaiyán aceptó una subida del precio del gas desde 60 hasta 110 dólares por 1000 m³, exigida por Gazprom, con una prórroga del contrato hasta 2006.

Uno de los objetivos de la política de Rusia hacia Azerbaiyán es el aumento de la presencia de sus *holdings* energéticos en el sector petrolero. No obstante, la única compañía petrolera rusa aún presente en Azerbaiján es LUKOIL.

La cooperación militar entre Azerbaiyán, Estados Unidos y Turquía en el marco de un acercamiento a la OTAN es vista con inquietud en Moscú, por considerar que afecta a política de seguridad de Rusia. La ayuda occidental para el adiestramiento militar, la modernización del ejército y la adquisición de equipamiento se ve en Rusia como parte de una estrategia de ampliación de los vínculos de seguridad militar con la OTAN por parte de la república ex-soviética.

Rusia tiende también a aislar el Cáucaso Norte de Azerbaiyán, dada la presencia en territorio azerbaiyano de refugiados y guerrilleros chechenios que actúan como retaguardia de las unidades que combaten en Chechenia, de sus representantes, y el tránsito de fondos para financiar la guerrilla. Además, Rusia desea evitar que Azerbaiyán se convierta también en refugio de guerrilleros si surge un conflicto interno en Dagestán. Ciertos grupos radicales islámicos clandestinos están adquiriendo en territorio azerbaiyano un creciente apoyo, y se estima que existe una amenaza de insurrección contra las autoridades locales de Dagestán, leales a Moscú. Los contactos entre grupos radicales sunitas del Cáucaso Norte y de Azerbaiyán son motivo de preocupación para las autoridades rusas por las consecuencias que pueden tener para la seguridad interior de la Federación Rusa.



Otro elemento importante para la política rusa de seguridad es mantener el control de la estación de radar en Gabala, situada en el norte de Azerbaiyán, de gran importancia estratégica para la Federación Rusa al permitir el control del espacio aéreo y del espacio exterior sobre un área que se extiende hasta el Océano Índico y Oriente Medio. La base - operada por 2.000 militares rusos - ha sido alquilada a las Fuerzas Armadas rusas durante un período de 10 años por un importe de 7 millones de dólares anuales en virtud de un acuerdo firmado en 2002. Actualmente Azerbaiyán desea revisar al alza la cuantía del alquiler.

Al mismo tiempo, Rusia trata de impedir el establecimiento de bases militares norteamericanas en Azerbaiyán. Como se ha indicado anteriormente, el gobierno ruso ve con inquietud la cooperación militar entre Bakú y Washington, que se plasma por ahora en la utilización por las Fuerzas Armadas de EEUU de dos estaciones de radar situadas en el territorio de Azerbaiyán (una en la frontera con Irán y otra en el norte del país). Aunque el acuerdo firmado con EEUU en septiembre de 2005 sólo prevé la modernización y uso de las estaciones por las FFAA norteamericanas, permaneciendo las bases en propiedad de Azerbaiyán, Rusia teme que en el futuro los EEUU consigan establecer bases militares fijas en el país.

En los últimos años, el gobierno ruso ha reforzado el control de su frontera con Azerbaiyán. También ha aumentado su actividad en el interior de este país para hacer un seguimiento de la presencia chechenia, contando con la tolerancia e incluso la cooperación del gobierno azerbaiyano en la lucha contra organizaciones clandestinas chechenias.

Georgia

Un factor crucial en las relaciones de Rusia con Georgia es la situación de esta última en la frontera del Cáucaso Norte ruso, que incluye las repúblicas de Chechenia, Ingushetia y Dagestán, inestables y conflictivas, con consecuencias importantes para Rusia: movimientos secesionistas, terrorismo y propagación del



fundamentalismo islámico. La influencia que Georgia puede ejercer en el Cáucaso Norte afecta a Rusia. Por una parte, esta última teme que las guerrillas del Cáucaso Norte utilicen el territorio georgiano como una retaguardia para su lucha contra las tropas rusas. Por otra parte, Georgia, si llegase a ser un país estable con una economía próspera y fuertes vínculos con la UE y la OTAN, podría convertirse en un socio atractivo para las repúblicas del Cáucaso Norte y amenazar la posición de Moscú en la región como potencia hegemónica a largo plazo.

Precisamente la cooperación de Georgia con Occidente - en particular con los EEUU y la OTAN - es un factor considerado por Moscú como un desafío contra sus intereses, especialmente desde la "revolución rosa" en Georgia en otoño de 2003. Las ambiciones de Georgia de convertirse en miembro de la OTAN y la posibilidad de que se establezcan bases militares norteamericanas en su territorio son motivo de preocupación para Rusia. Finalmente, Moscú considera antirrusas las iniciativas emprendidas por el Presidente Saakashvili en el interior de la CEI, especialmente el apoyo que Tbilisi dio a la "revolución naranja" en Ucrania y las iniciativas de cooperación entre los países de la región, que excluyen a Rusia mientras desarrollan relaciones más estrechas entre Georgia, Ucrania, Azerbayán y Moldova (grupo GUAM), en un intento de crear una alianza regional como estructura alternativa a la CEI.

Los objetivos más importantes de la política rusa frente a Georgia son los siguientes³¹:

- Ejercer la mayor influencia posible sobre la situación interior en Georgia y su política en la ex-URSS.
- Obstaculizar la integración de Georgia en las estructuras euroatlánticas, especialmente en la OTAN.
- Aislar el Cáucaso Norte de Georgia por razones de seguridad.

³¹ Ibid, p.8-9.



- Mantener fuertes vínculos de dependencia económica de Rusia.

Sin embargo, a Rusia no le interesa que Georgia sea el escenario de un conflicto armado, ya que esto podría poner en peligro la seguridad en el Cáucaso Norte. Para llevar a cabo su política, Rusia emplea varios instrumentos, y el más importante de ellos es el apoyo a los movimientos separatistas de las minorías de abjasianos, osetios y armenios, aunque oficialmente Moscú ha reconocido la integridad territorial de Georgia y ha asumido un papel de pacificador y mediador en los conflictos entre Georgia y Abjasia o Georgia y Osetia. El Kremlin espera también que la situación en Abjasia y Osetia del Sur obstaculice la admisión de Georgia en la OTAN. De hecho, Rusia apoya a los regímenes separatistas en Abjasia y Osetia Sur mediante su presencia militar como "fuerza de paz", manteniendo la dependencia económica de las dos repúblicas y fomentando la actitud pro-rusa de una parte de las clases dirigentes y del pueblo. La política de Rusia frente a estos países consiste en proveer armas a las fuerzas armadas de ambas repúblicas, entrenar a sus ejércitos y ayudar a organizar ejercicios militares. Rusia ofrece ciudadanía rusa a las personas residentes en Abjasia y Osetia del Sur (cerca de un 80% de los abjasianos y del 90% de los Osetios tiene actualmente la ciudadanía rusa) y les da ciertas ventajas (no tienen necesidad de obtener visado para entrar en Rusia, como se exige al resto de los ciudadanos de Georgia). La introducción unilateral de visados para los ciudadanos de Georgia fue una respuesta a la política de Tbilisi, por ser contraria a los intereses de Moscú.

El gobierno ruso también ofrece apoyo económico a ambas repúblicas secesionistas (pago de pensiones, importación de sus productos, ayuda humanitaria, fomento del turismo ruso en Abjasia, planes de construcción de un gaseoducto de Osetia del Norte a Osetia del Sur). Rusia sigue una política de adquisición de entidades económicas importantes en ambas repúblicas, incluyendo centros turísticos en la costa de Abjasia. También envía funcionarios y especialistas rusos a las administraciones separatistas y fuerzas armadas de ambas repúblicas.



En los niveles federal y regional las autoridades rusas con frecuencia actúan como si Abjasia y Osetia Sur realmente constituyeran parte del territorio ruso, con gestos que reafirman su independencia de Georgia. Rusia ha intensificado esta política después de “la revolución rosa” en Georgia, especialmente en abril de 2008. Moscú ha adoptado nuevas medidas que en la práctica suponen un mayor apoyo al secesionismo de dichas regiones, aumentando las tensiones con el gobierno georgiano. Hay indicios de que Rusia también está tratando de estimular sentimientos separatistas en la región de Javajetia, región con población de origen armenio situada en el sur del territorio de Georgia, cerca de la frontera entre Armenia y Turquía. La ciudad principal de Javajetia es sede de una base militar rusa, la principal fuente de empleo en este área, considerada por Armenia como garantía de su seguridad frente a la hipotética amenaza de Turquía y a la supuestamente política anti-Armenia de Georgia. Sin embargo, según el acuerdo firmado entre Rusia y Georgia en junio de 2005, la base militar tiene que ser evacuada antes de finalizar 2007, lo que provoca protestas de los armenios que reclaman más autonomía dentro de Georgia. Actualmente, al tener que retirar sus tropas de Georgia, Rusia está reforzando la base de Gyumri en Armenia.

En cambio, las posibilidades que tiene Moscú para influir en la situación política de Georgia a través de partidos políticos, son más bien reducidas. En la actualidad, los grupos políticos pro-rusos en Georgia tienen una importancia marginal.

El objetivo de la política económica rusa con respecto a Georgia es adquirir y mantener el control de las áreas más importantes de la economía georgiana y de las vías de transporte que atraviesan el país, para reforzar su dependencia de Rusia. El objetivo de esta estrategia es no sólo obtener beneficios económicos, sino también proporcionar a Rusia instrumentos para presionar a Tbilisi con fines políticos. Esta política se está llevando a cabo a través de una posición monopolista en el suministro de gas y de electricidad a Georgia, y a través de inversiones en la economía georgiana.



Georgia depende en casi un 100% de los suministros del gas ruso. Sin embargo, la habilidad de Rusia para aprovechar esta ventaja para fines políticos quedó seriamente dañada por la crisis que afectó a las relaciones ruso-georgianas a principios de 2006, después de la destrucción de los gasoductos de Osetia del Norte que suministraban gas a Georgia y Armenia. Los suministros de gas se interrumpieron durante varios días, y Georgia acusó a Rusia de haber provocado la crisis. Posteriormente tomó medidas para diversificar los suministros de gas y terminar con su dependencia total de Rusia, firmando un acuerdo con Irán para importar gas y estudiar la extensión a Georgia del gasoducto que va desde Irán hasta Armenia, actualmente en construcción. También ha firmado un contrato de suministro del gas desde Azerbaiyán, una vez que el gasoducto Baku-Tbilisi-Erzuru sea operativo.

Mientras tanto, Gazprom intenta controlar la red de gasoductos en Georgia mediante la adquisición de la línea principal de distribución hasta Armenia. Georgia ha impuesto condiciones muy duras a la oferta de Gazprom (entre otras la garantía de un precio especial del gas durante 10 a 25 años o la devolución del gasoducto, en caso de que Rusia no cumpla con los compromisos del contrato). EEUU presiona a Georgia para que no venda el gasoducto.

Rusia posee dos bases militares en el territorio de Georgia. Además, las "fuerzas de paz" rusas que se encuentran en Abjasia y Osetia del Sur también forman un elemento importante de la presencia militar rusa (el contingente ruso en Abjasia cuenta con 1.600 soldados y en Osetia del Sur con cerca de 500). Hasta hace poco, la política de Moscú respecto a las bases militares se limitaba a negarse a negociar su retirada. En 2005 Moscú consintió en evacuar las bases militares en un plazo conveniente para Georgia, aunque este compromiso no se ha cumplido. Moscú aceptó la retirada de sus bases militares, principalmente por la presión de Estados Unidos desde "la revolución rosa". Por ahora, la política de Moscú respecto a su presencia militar en Georgia se limita al mantenimiento de sus contingentes militares de paz en Abjasia y Osetia del Sur, y sostiene



que la retirada de sus tropas de las zonas de conflicto deberían ser aprobadas por las autoridades de Abjasia y Osetia de Sur.

El conflicto de Chechenia es una cuestión clave en las relaciones entre Rusia y Georgia. Hacia 1999 muchos chechenios buscaron refugio en el desfiladero de Pankisi, en el territorio de Georgia, cerca de la frontera chechenia, que llegó a convertirse en una retaguardia para la guerrilla chechenia. Rusia criticó reiteradamente a al gobierno georgiano por "albergar a terroristas chechenios", amenazó con ataques preventivos a Pankisi y la aviación rusa bombardeó las bases de los guerrilleros en las montañas violando el espacio aéreo de Georgia. A partir de 2002 la mayoría de los guerrilleros chechenios ha abandonado Pankisi.

En 2008 las tensiones entre Georgia y Rusia han aumentado, coincidiendo con los esfuerzos del presidente Saakashvili de impulsar el acercamiento de su país a la OTAN.

ASIA CENTRAL

La política de Rusia en Asia Central está condicionada por el sector energético, cuestión clave para los intereses rusos y para la economía de la región. Su principal objetivo es el control de la producción, tránsito y exportación de los recursos energéticos de la región adyacente al Mar Caspio, razón por la que las empresas rusas del petróleo y del gas desempeñan un papel importante en la zona. En esta región Rusia -además de competir con China, en plena expansión económica- debe hacer frente a las amenazas del fundamentalismo islámico y del tráfico de drogas como principales factores de inestabilidad³².

³² Ibid, pp. 21-33.



Kazajstán

Kazajstán constituye un país prioritario para Rusia, dadas sus enormes reservas energéticas y la presencia de una importante minoría rusa, que constituye más del 30% de la población. Por otra parte, Kazajstán, que tiene fronteras con Rusia, separa a este país de otros estados de Asia Central. Las autoridades rusas son conscientes de que Kazajstán ha emprendido políticas que incrementan gradualmente su independencia política y económica, así como el desarrollo de vínculos con los países occidentales. Kazajstán se caracteriza también por una situación política interna estable. Rusia, por su parte, mantiene una política de cooperación constructiva con Kazajstán, con la que intenta compaginar la preservación de sus intereses estratégicos y el control de los recursos energéticos kazajos con una actitud de respeto hacia su soberanía. Rusia desea el mantenimiento de la estabilidad interna de Kazajstán y del régimen actual como garantía de equilibrio.

En el sector energético la clave está en el mantenimiento del monopolio ruso del transporte de energía desde Kazajstán hacia el exterior, así como el tránsito por el territorio de Kazajstán de las vías de exportación de gas desde Turkmenistán y Uzbekistán. La mayor parte del petróleo de Kazajstán es transportada por oleoductos rusos, aunque existen también alternativas de exportación que evitan el territorio ruso: la línea Baku-Tbilisi-Ceyhan y la línea Kazajstán-China, ambas en construcción. Las compañías petroleras occidentales desean fomentar la exportación del petróleo de Kazajstán a través del Mar Caspio, lo que implica el refuerzo de las conexiones con Azerbaiyán. Por su parte, Moscú desea incrementar su control sobre el petróleo kazajo destinado a mercados occidentales a través del oleoducto Tengiz-Novorossiysk, operado por el Consorcio del Oleoducto del Caspio, que atraviesa el sur de Rusia, pero todavía no está controlado por la empresa rusa Transneft. Los intentos de incrementar la presencia rusa en la producción del petróleo en Kazajstán han tenido por ahora resultados limitados.



En 2002 se firmó un acuerdo entre Rusia y Kazajstán para dividir las aguas del norte del Mar Caspio, acuerdo que fue confirmado por otro trilateral en 2003 entre estos dos países y Azerbayán. Dichos acuerdos establecen el reparto del Mar Caspio entre los tres países, fijando los derechos de cada uno de ellos para la explotación de recursos energéticos.

En el ámbito de la seguridad, el gobierno ruso ve con desconfianza la creciente cooperación entre Kazajstán y la OTAN, especialmente con Estados Unidos. Rusia también intenta mantener estrechos vínculos de seguridad con Kazajstán mediante el suministro de equipo militar y de armamento, y preservar sus instalaciones militares en dicho país. El interés ruso se centra principalmente en el centro espacial de Baikonur, la única instalación de la ex URSS desde la que pueden lanzarse cohetes con vuelos espaciales tripulados y la mayor parte de los satélites rusos. Además, Rusia tiene otras instalaciones militares entre las que destaca el centro de prueba de misiles de Sary-Shagan en el lago Baljash, operada por 5.000 efectivos y alquilada mediante un acuerdo en 1996.

Kirguistán

Kirguistán tiene un especial interés para Rusia por la posibilidad de mantener en su territorio presencia militar en los confines del Asia central ex-soviética. Un acuerdo bilateral regula la concesión a Rusia de la base aérea de Kant, sin coste alguno como compensación y sin limitación de uso para la aviación rusa. Rusia tiene también un centro de comunicaciones en Kara Balt y un centro de prueba de lanzamiento de misiles en el lago Issyk-Kul. Además, las Fuerzas Armadas rusas tienen asesores militares en Kirguistán.

La utilización de la base e instalaciones militares de Manas por las fuerzas estadounidenses y las de otros países occidentales es vista con desconfianza por las autoridades rusas, que preferirían ser el único país con presencia militar en Kirguistán. Rusia también intenta



frenar la creciente influencia de China en la región desarrollando una política de acercamiento y cooperación con el gobierno kirguis, que ha tenido como resultado una política pro-rusa por parte de las autoridades de dicho país. Esta política ha mantenido su rumbo incluso después del establecimiento de vínculos de cooperación militar con EEUU en el contexto de la operación "Libertad duradera".

Después de la "revolución de los tulipanes" en marzo de 2005 la influencia rusa no ha disminuido en Kirguistán, ya que el nuevo Presidente kirguis, Sr. Kurmanbek Bakiyev, confirmó el papel de Rusia como su principal aliado estratégico. Este acontecimiento abre perspectivas para el incremento de la presencia rusa en Kirguistán, que ahora se extiende al ámbito económico, especialmente como suministrador de energía.

Tayikistán

Tayikistán ha sido un país importante desde el punto de vista estratégico, primero para la política de seguridad soviética y luego para la de Rusia, debido principalmente a su posición geográfica entre las fronteras de Afganistán y de China. El objetivo prioritario de Rusia es frenar la expansión del fundamentalismo islámico en la región, combatir el terrorismo y el tráfico de drogas, que resultan principalmente de su proximidad geográfica a Afganistán y a Pakistán.

Sin embargo, las relaciones entre Rusia y Tayikistán, han sido complejas en los últimos años, y Moscú alterna una política de acercamiento constructivo y cooperación con medidas de presión, que suelen manifestarse o bien en la amenaza de deportación de los migrantes de este país que trabajan en Rusia o bien en el incremento de los controles fronterizos³³.

³³ Aproximadamente 600.000 tayiks trabajan en Rusia, y sus remesas hacia Tayikistán constituyen una de las principales fuentes de riqueza en el país.



Mediante esta estrategia de refuerzos positivos y negativos, Rusia intenta involucrar a Tayikistán en la cooperación multilateral regional patrocinada desde Moscú para limitar la influencia creciente de China y de EEUU. El gobierno de Tayikistán permitió el uso de sus aeródromos por la aviación de la OTAN desde fines de 2001 a cambio de ayuda financiera norteamericana. En ese periodo, el Presidente Rakhmonov intentó servirse de esta coyuntura - condicionada en Asia Central por la operación "Libertad duradera" - para poner fin a su dependencia de Moscú, incluso llegando a pedir la retirada de las tropas fronterizas rusas de su territorio. Sin embargo, el gobierno de Tayikistán tuvo que ceder finalmente a las presiones de Rusia, que ha acabado confirmando su papel hegemónico en el país, al aceptar el gobierno tayik la presencia militar rusa a cambio de una reducción de la deuda exterior y de nuevas inversiones en el sector hidroeléctrico. Rusia tiene en Tayikistán una base militar y un centro de inteligencia electrónica en la ciudad de Nurek para el seguimiento de satélites espaciales. El principal objetivo de las tropas rusas en Tayikistán es evitar la penetración de guerrilleros talibanes y combatir el tráfico de drogas, conteniendo así en sus fronteras los factores principales de desestabilización regional. Esta política ha conducido posteriormente a la negativa del gobierno de Tayikistán a la propuesta norteamericana de construcción de una base militar en su territorio.

Turkmenistán

Turkmenistán tiene una especial relevancia para Rusia por sus reservas de gas natural. La estrategia de Moscú es adquirir todo el gas producido en Turkmenistán para controlar su distribución y exportación. Esta política también intenta prevenir la creación de vías alternativas de exportación hacia otros mercados de la región o de Europa que no atraviesen el territorio ruso. En 2003 Gazprom firmó un acuerdo con una duración de 25 años por el que compraba toda la producción de gas de Turkmenistán a partir de 2007, y asumía



la modernización de la red de gasoductos del país. Gazprom compra el gas a precios inferiores a los del mercado internacional, para distribuirlo luego en el mercado interno de Rusia a precios subvencionados y reexportar el excedente a Europa a precios más altos. El acuerdo sobre la producción de gas no especifica el precio de venta, que debe ser negociado cada año, lo que da lugar a ciertas tensiones al solicitar las autoridades turkmenas precios cada vez más altos.

Rusia también realiza inversiones directas en la explotación de reservas de yacimientos en el Mar Caspio, en los que compite con ventaja frente a las empresas occidentales, reacias a invertir ante la política impredecible del gobierno turkmeno en materia de seguridad de inversiones extranjeras. La empresa rusa Rosneft impulsó en 2003 la creación del consorcio Zarit, que actualmente negocia con el gobierno turkmeno para la explotación de yacimientos en el Mar Caspio. Esta estrategia ha provocado tensiones con Irán, que todavía no ha llegado a un acuerdo con Turkmenistán sobre la división de las aguas territoriales en el Mar Caspio .

Dada la estrecha cooperación económica y política entre Rusia y Turkmenistán, Moscú no interfiere en la política interna de este país. Rusia también respeta la política aislacionista de Turkmenistán, incluso cuando decidió en 2005 adoptar el estatus de “miembro asociado” de la CEI, lo que suponía su salida *de facto* como miembro de la organización, y su habitual rechazo a participar en entidades de cooperación regional. Rusia tampoco coopera en el ámbito militar con Turkmenistán, que permanece por ahora fuera de las estructuras de seguridad colectiva.

Uzbekistán

La importancia de Uzbekistán para Rusia está en su localización en el centro de la región, en sus fronteras con los otros cinco países de Asia Central (incluido Afganistán), y por ser el país más poblado de



la zona. La crisis en las relaciones entre Uzbekistán y los países occidentales en 2005 - como consecuencia de la represión de movimientos políticos de oposición y la masacre de Andiján - ha abierto a Rusia la posibilidad de reforzar su presencia en este país centroasiático. La situación interna de Uzbekistán es mucho más inestable que en otros países de la zona, como se ha puesto en manifiesto en los últimos años. Rusia ha apoyado al gobierno uzbeko aceptando su versión del conflicto interno, que es considerado por Moscú como el resultado de la amenaza del fundamentalismo islámico y del terrorismo. En el contexto de esta crisis de relaciones con los países occidentales, la exigencia del gobierno uzbeko de que EEUU se retirara de la base militar de Karshi-Khanabad también recibió apoyo de Rusia.

Uzbekistán ha sido aceptado como miembro de la Organización de Cooperación de Asia Central y de la Comunidad Económica Euroasiática, ambas patrocinadas por Rusia, en enero de 2006. Uzbekistán también ha negociado su adhesión al Tratado de Seguridad Colectiva, del que había dejado de ser parte en 1999. También se ha reforzado la cooperación militar bilateral y se ha firmado un *Tratado de alianza* en noviembre de 2005, en el que se establece una cláusula de apoyo mutuo en caso de agresión exterior contra una de las partes, incluida la asistencia militar. Este tratado permite a Rusia el uso de bases militares en Uzbekistán. Uzbekistán es un importante socio económico de Rusia, que centra su interés en el sector energético de dicho país centroasiático. Lukoil está presente en el sector del petróleo, mientras que Gazprom controla el gasoducto que se extiende desde Turkmenistán hasta Rusia a través del territorio uzbeko. La empresa rusa también busca un incremento de su presencia en las compañías de producción de gas y en las vías de exportación a Occidente. Esta estrategia se plasma en un acuerdo de cooperación firmado en 2002 por Gazprom y Uzbekneftegas, que se ejecuta a través de una empresa mixta controlada mayoritariamente por Gazprom: Zarubezhneftegaz.



Organizaciones regionales de Asia Central

La cooperación entre los países de Asia Central durante los últimos años ha conducido a la creación de diversas organizaciones regionales en las que Rusia desempeña un papel fundamental. Dichas organizaciones son percibidas por muchos analistas como un marco en el que Rusia intenta retener su hegemonía en la región, no solamente a través de la cooperación económica, sino también estimulando la cooperación política y militar con los países centroasiáticos, que tienden a frenar el incremento de la presencia occidental en la zona. Las organizaciones regionales más importantes son las siguientes³⁴:

- Organización de Cooperación de Shangai (OCS)

Creada en 2001, incluye a Rusia, China, Kazajstán, Uzbekistán, Tayikistán y Kirguistán. Su objetivo principal es fomentar la cooperación para la lucha contra el terrorismo, el extremismo, el separatismo y el narcotráfico, y facilitar el desarrollo de las relaciones económicas entre los países miembros. Esta organización también incluye la cooperación en el ámbito militar. La OCS ha abordado en el pasado la presencia militar norteamericana en Asia Central, solicitando que se presente un plan para la retirada de tropas de EEUU desplegadas en Afganistán y en otros países de la región. La OCS también ha expresado su apoyo a la política de Rusia en Chechenia.

- Organización de Cooperación de Asia Central (OCAC)

La OCAC fue creada en 2002 por Kazajstán, Kirguistán, Uzbekistán y Tayikistán. Rusia ingresó en 2004. Tiene carácter económico y de seguridad. Sus principales objetivos son la creación de un mercado interior en Asia Central, la cooperación sobre los recursos acuíferos, el control de flujos migratorios, así como la lucha antiterrorista y la

³⁴ *Ibid*, pp.73-74.



seguridad regional. En 2005 la OCAC decidió su integración en otra organización: la Comunidad Económica Euroasiática.

- Comunidad Económica Euroasiática (CEE)

La CEE fue creada en el año 2000. Sus miembros son Rusia, Kazajstán, Bielorrusia, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán. Tiene como objetivo principal la creación de un espacio económico único, con aduanas y sistemas fiscales armonizados, la cooperación en el ámbito del transporte y de los flujos migratorios y la coordinación de esfuerzos para acceder a la Organización Mundial del Comercio. En la práctica, las actividades de esta organización han sido muy limitadas.

- Espacio Económico Común (EEC)

Se trata de una organización creada por Rusia, Bielorrusia, Kazajstán y Ucrania para crear un mercado único entre estos países. Sin embargo, los acontecimientos de los últimos años en Ucrania, tras la revolución naranja han obstaculizado el desarrollo de esta organización.

En definitiva, las distintas organizaciones en las que se estructura Asia Central con participación de Rusia son un conjunto heterogéneo de tratados y organismos que se superponen tanto en el ámbito territorial como en el de las competencias funcionales y en los objetivos, que en varios casos coinciden. Este conjunto de organizaciones, de eficacia limitada, resulta de una serie de iniciativas superpuestas que evolucionan de forma errática sin alcanzar un grado de madurez suficiente para hacer posible una verdadera integración regional.

Muchos interrogantes alimentan la incertidumbre sobre el futuro de los estados euroasiáticos. En las próximas décadas es previsible que las distintas regiones de la ex - URSS experimenten importantes cambios económicos, políticos y sociales, y surjan en ellas nuevos desafíos. Algunos países de Eurasia muestran una tendencia hacia la consolidación de regímenes democráticos y economías de mercado.



No obstante, otros seguirán probablemente anclados en el autoritarismo y en economías controladas por el Estado. Habrá también diferencias en sus respectivos sistemas de gobierno y en la gestión económica, pero es todavía difícil anticipar qué países estarán en cada uno de estos grupos y cuáles serán sus características³⁵.

Durante los primeros años del siglo XXI, Rusia ha experimentado un considerable crecimiento económico que ha permitido al país recuperar gradualmente la confianza en sí mismo, alcanzar la estabilidad macroeconómica y presupuestaria, y emprender reformas estructurales en diversos sectores. Esta evolución positiva de los últimos años se apoya principalmente en la expansión del sector energético. Las reservas de petróleo y de gas de Rusia sitúan al país en una posición privilegiada para mantener su estatus actual como país exportador durante varias décadas. Los logros de los últimos años - en el marco de un régimen político estable y centralizado - han permitido a Rusia recuperar una parte del terreno perdido en el ranking mundial, pero todavía no ha alcanzado el volumen del PIB de los países del G-8, al que pertenece, lo que pone de manifiesto un fuerte desequilibrio entre la magnitud de su territorio y población, y su posición económica en el escenario mundial. Las proyecciones optimistas de su futuro desarrollo económico permiten incluir a Rusia en el grupo de "potencias emergentes" como China, India y Brasil, con la expectativa de superar el PIB de Francia hacia 2025³⁶. Sin embargo, esta proyección teórica da por hecho el mantenimiento de un rumbo de desarrollo con unas condiciones políticas y económicas que no están garantizadas.

³⁵ El Instituto de Estudios de Seguridad de la UE ha analizado detalladamente esta cuestión. Ver: Gnesotto, Nicole & Grevi, Giovanni (2006): *The New Global Puzzle: What World for the EU in 2005?* Paris, Institute for Security Studies of the European Union, pp 103 y ss.

³⁶ El informe citado del Instituto de Estudios de Seguridad de la UE incluye un interesante capítulo elaborado por Dov Lynch sobre las perspectivas de Rusia en las próximas décadas. Ibid, pp 107-113.



Esta previsión de retorno al "club de los grandes" con todos los atributos del poder depende de la adopción de medidas y de la ejecución de políticas que aún no han sido abordadas por gobierno ruso, y también de condiciones externas que no dependen de él. El futuro de Rusia está, por tanto, rodeado de incertidumbre.

Vladimir Putin ha conseguido arraigar un poder ejecutivo centralizado para establecer la llamada "democracia soberana", un sistema político que combina la democracia formal con el debilitamiento del pluralismo, el control de los medios de comunicación y de la sociedad civil. Desde el punto de vista de la élite política rusa, esta "democracia con autoridad centralizada", basada en un presidente elegido democráticamente que ejerce su poder más allá de lo habitual en los sistemas democráticos occidentales, es considerada como la forma política más adecuada para garantizar la estabilidad de un país como Rusia. Sin embargo, en Occidente se considera que este régimen democrático-autoritario explica el inquietante rumbo actual de Rusia. Estos rasgos del sistema político ruso implican tensiones periódicas entre el Estado y la sociedad civil, que pueden conducir al surgimiento de nuevos movimientos políticos que desafíen al sistema, o incluso a corrientes revisionistas a través del nacionalismo, con consecuencias en su política exterior.

La distribución territorial del poder también ha cambiado, pasando de la descentralización de la época de Yeltsin a través de los 89 sujetos de la Federación al fortalecimiento del poder ejecutivo central, que ahora controla a los poderes periféricos. En algunas regiones con fuerte identidad étnica y religiosa esta política plantea problemas de relación con el poder central. La región del Cáucaso Norte es el escenario en el que ya se ha manifestado esta fisura del sistema federal a través de conflictos permanentes y tensiones políticas. La búsqueda de mayor autonomía por algunos sujetos de la Federación, especialmente si se apoyan en la posesión de recursos naturales propios, o el fortalecimiento de los vínculos con nuevos polos de atracción económica - como es el caso de China - podría



conducir al surgimiento de nuevas y graves tensiones.

La enorme dependencia de la economía rusa con respecto a la industria del petróleo y del gas, que constituye un 25 % del PIB pero emplea a menos del 1% de la población, es otro factor que distorsiona el sistema económico. El creciente control estatal sobre la explotación y exportación de los recursos energéticos tiende a reducir la eficiencia del sector. La exploración de nuevos yacimientos y la modernización tecnológica de los ya existentes y de todo el sistema de producción energética requerirá inversiones masivas en los próximos años. No obstante, los obstáculos existentes para la inversión de capitales extranjeros y la incapacidad de las empresas rusas para realizar por sí mismas estas inversiones arrojan dudas sobre la evolución del sector energético en las próximas décadas, que podría llegar a una situación de crisis y estancamiento, grave no sólo para Rusia, sino también para los países que importan su petróleo y su gas. Tampoco se ha emprendido una política de diversificación para fomentar el desarrollo de otros sectores industriales destinados a la exportación.



CAPÍTULO VIII.

EL NUEVO ESCENARIO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

A lo largo de este ensayo se ha pasado revista a las condiciones de la formación del Imperio ruso, su transformación en la URSS y su fragmentación posterior en una serie de estados delimitados por nuevas fronteras. A la vista de los acontecimientos de los últimos años podemos extraer diversas conclusiones:

Rusia intenta superar la profunda crisis económica, social, política e ideológica en la que quedó sumida tras la disolución de la URSS. Sus fuerzas armadas han sido afectadas por esta situación y aún reflejan el declive material, económico y moral que las caracterizó en los años 90. El repliegue militar y político es manifiesto, tanto en Europa como en otras zonas del planeta. Rusia también ha mostrado signos de un importante declive demográfico desde los años 90. Si continúa esta tendencia, la población - 143,2 millones de habitantes en 2006 - podría ser de sólo 129 millones de personas hacia 2025. Las clases dirigentes de Rusia, ocupadas con sus problemas internos o motivadas por el proyecto de modernización del país, carecen de intenciones agresivas contra Occidente.

Rusia ha heredado de la URSS una vocación imperial, el deseo de mantener el estatus de gran potencia y el intento de conservar en la medida de lo posible su hegemonía sobre los territorios de la ex-URSS y sobre Europa oriental. En su acción exterior, Rusia no parece haber renunciado a intentar la reconstrucción de una estructura multinacional con los restos de su antiguo imperio, en los que todavía subsisten importantes intereses económicos, políticos y militares, a pesar de los obstáculos surgidos en los últimos años para alcanzar este objetivo.

Para llevar adelante esta estrategia de recuperación de influencia, el presidente Vladimir Putin ha emprendido una política de reformas



que tienden a consolidar la autoridad del Estado en paralelo al desarrollo de la sociedad civil y de la vida política, y una economía en la que el desarrollo del sector privado se realice sin menoscabo de los intereses estratégicos del Estado. Para ello se ha recurrido en gran medida a los “ministerios de fuerza”, que, desde la llegada de Putin al poder, han visto reforzada su preeminencia en el seno del Estado. Las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia se han convertido en instrumentos de esa política en el interior y en el exterior del país. El sector energético, espina dorsal de la economía rusa, también sirve como instrumento de fortalecimiento del Estado y de recuperación de la hegemonía en el exterior, especialmente en su antiguo entorno estratégico de Europa central y oriental.

Las sucesivas ampliaciones de la OTAN son consideradas como un reto inaceptable para Rusia. En menor medida, los intentos de formación de una Europa política y militar en torno a la UE también resultan inquietantes para los intereses de Moscú, en la medida en la que incorporan territorios que, como las repúblicas bálticas, eran parte de la URSS o, como otros estados de Europa central, estaban en su zona de influencia desde la Segunda Guerra Mundial.

Por otra parte, la situación actual en Europa se caracteriza por una crisis en el desarrollo de la idea de una Europa política y en la determinación de sus límites geográficos. En los debates sobre el futuro de Europa en el seno de la Unión Europea se puede distinguir entre un grupo de estados que es reticente a continuar la ampliación hacia el Este, otro grupo que sólo la contempla a largo plazo y con suma cautela, y otro grupo partidario de impulsarla para admitir a Ucrania como Estado miembro, y más tarde a otros países como Bielorrusia y Moldova cuando las circunstancias lo permitan. Este último grupo de estados está formado precisamente por los que han salido del área que estuvo bajo influencia soviética durante la guerra fría. Un debate paralelo se plantea en torno a una nueva ampliación de la OTAN al Este, con el apoyo de los países de Europa central y oriental, frente a la cautela de otros miembros de la Alianza Atlántica.



En la actualidad, Europa central y oriental está atravesando un período de cambios importantes en los que no se puede todavía vislumbrar la consolidación de las tendencias que inicialmente impulsaron la transición política y económica de los países de la región en la última década del siglo XX. El auge del nacionalismo euroescéptico y de las fuerzas políticas populistas en varios países centroeuropeos plantea dudas sobre el destino final del proceso de reformas. Esta situación se produce en un momento en el que se hacen cada vez más evidentes las reticencias de diversos países de Europa occidental a nuevas ampliaciones de la UE. En la periferia de Europa oriental también hay indicios de un giro en el equilibrio de poder. La situación política en Ucrania - donde el peso político de Yanukovich ha frenado la Revolución Naranja - y el inmovilismo de Bielorrusia suponen importantes límites a la influencia occidental y al impulso de reformas en la región.

En términos políticos, la delimitación de Europa oriental al Este de las fronteras de los "países post-soviéticos europeos que no son miembros de la UE ni de la OTAN"³⁷, incluye la región europea de la Federación Rusa, Ucrania, Bielorrusia y Moldova. Se trata de un área extensa de más de 5.000.000 km², poblada por unos 175.000.000 habitantes. Según este concepto, la mayor parte de Europa oriental está situada en el territorio de la Federación Rusa. Étnicamente, la población predominante es eslava (rusos, ucranianos y bielorrusos), aunque viven en esta región también moldavos, turcos, caucasianos y ugro-fineses. En el ámbito religioso predominan los cristianos ortodoxos, pero también hay grupos importantes de católicos, uniatas y musulmanes. Las regiones de Europa oriental están unidas por fuertes vínculos económicos (red energética, sistemas de transporte, relaciones comerciales). Sin embargo, están claramente diferenciadas en cuanto a la situación interna, así como la naturaleza y la evolución de sus respectivos sistemas políticos. Actualmente, Rusia sigue ejerciendo su influencia en los estados de

³⁷ Menkiszak, Marek et al., *Op.cit.*, pp. 15-16.



Europa oriental que surgieron del colapso de la Unión Soviética. Esto se manifiesta, especialmente en el campo de la seguridad. Desde la perspectiva de la OTAN y de los estados miembros de la UE, entre los problemas más importantes destacan el deficiente control de exportación de armas y materiales de doble uso, la actividad de redes terroristas, el tráfico de drogas, los flujos migratorios ilegales, el crimen organizado, y las deficiencias de seguridad de las centrales de energía nuclear³⁸. La seguridad de los depósitos de armas nucleares y la prevención de la proliferación nuclear es un problema específico de Rusia.

En este contexto, entre los factores que condicionan la evolución política y económica de la región pueden destacarse las perspectivas de los procesos de transición iniciados en la última década; la dependencia de estos países con respecto a los suministros energéticos rusos; y el resurgimiento de la Federación Rusa como potencia regional.

Las transiciones de Europa central y sus perspectivas de evolución

Después de un período acelerado de transición política y económica en Europa central durante los años noventa, las reformas inspiradas en el liberalismo y la economía de mercado han empezado a desacelerarse en algunos casos. En la actualidad se está produciendo gradualmente un cambio generacional en los líderes políticos de estos países. Personajes como Vaclav Havel, Lech Walesa, Tadeusz Mazowiecki, o Lennart Meri ya han sido sustituidos por otros políticos de una generación con diferentes prioridades y objetivos políticos. Las fuerzas políticas con responsabilidades en el gobierno, elegidas en procesos electorales marcados por un importante abstencionismo, han defendido en algunos casos fórmulas más conservadoras y proteccionistas que las de los primeros gobiernos reformistas. También reflejan mayor cautela hacia la liberalización

³⁸ *Ibid*, p. 17



económica y propugnan un papel más importante para el Estado, centrándose en los problemas económicos y sociales de los "perdedores de la transición democrática". Esto se debe a que el incuestionable crecimiento económico de la última década se ha visto acompañado por un aumento de la desigualdad social y del desempleo, sólo mitigado por la emigración a Europa occidental desde algunos de los nuevos estados miembros de la UE. La prosperidad es más visible en las grandes ciudades de Europa central y báltica - donde ha surgido una pequeña clase media y una reducida élite económica - que en las pequeñas ciudades de provincia o en las zonas rurales, a pesar de los beneficios que los agricultores obtienen de la Política Agrícola Común de la UE. Las sociedades de estos países tienden a manifestar su desconfianza hacia los "ganadores" de las reformas económicas que han acumulado fortunas en un escaso período de tiempo mediante actividades a veces poco transparentes.

En lo relativo a la política de seguridad, la adhesión a la OTAN ha sido un objetivo estratégico prioritario para todos los países de la región. Concebida inicialmente como una garantía de la independencia e integridad territorial de sus miembros frente a la URSS, actualmente la OTAN está en un proceso de transformación en el que la función de *contención* y *defensa territorial* pasa a segundo término, a medida que asume nuevas responsabilidades en otras regiones del mundo frente a una amenaza impredecible y multidireccional, que a veces requiere el envío de fuerzas expedicionarias a lugares lejanos fuera de área. Esto plantea nuevos retos logísticos y estratégicos a las fuerzas armadas de los países de Europa central y oriental, cuando todavía no han terminado sus propias reformas de modernización y de adaptación a la OTAN. Este proceso de cambio ha hecho surgir también el dilema político sobre las responsabilidades asumidas en una organización que ya no es igual a la que amparaba al mundo democrático hasta 1990. La operación de la OTAN en Afganistán es el ejemplo más claro, y también el más criticado por una opinión pública que veía en la OTAN el instrumento de defensa frente al expansionismo soviético.



En algunos estados de Europa central y oriental se plantean dudas sobre el modelo de fuerzas armadas necesario, entre la opción de un ejército mixto, con una importante base de servicio militar que permita mantener un nivel adecuado de fuerzas para la defensa territorial, y la opción que defienden los reformistas, partidarios de un pequeño ejército profesional moderno y con mucha movilidad. El pasado histórico de Europa central condiciona este debate, porque sus sociedades tienen un recuerdo vivo de la Segunda Guerra Mundial y de la ocupación militar soviética.

La situación interna de la Unión Europea también ha cambiado. Los países más ricos de la UE, contribuyentes netos, han hecho lo posible por limitar el presupuesto destinado a la Política de Cohesión en las Perspectivas Financieras 2007-2013, destinando finalmente a los nuevos estados miembros menos fondos de los que hubieran deseado y marcando un giro en lo que ha sido hasta ahora la política presupuestaria de la Unión, precisamente después de dos ampliaciones sucesivas que implican mayores necesidades de financiación. Sin embargo, la capacidad real de absorción de los nuevos miembros plantea nuevas dudas sobre el impacto que estos fondos tendrán en sus procesos de modernización económica. Difícilmente podrán repetirse en Europa central y oriental las experiencias de Irlanda y España en los últimos veinte años.

Por otra parte, las limitaciones parciales en ciertos países de Europa occidental a la libre circulación de trabajadores de los nuevos estados miembros y a la prestación de servicios por sus empresas, así como las tensiones generadas por nuevas formas de proteccionismo en la creación de "campeones nacionales" en los procesos de concentración empresarial en los antiguos y los nuevos miembros de la UE, contribuyen a modificar las relaciones intracomunitarias y a alimentar el euro escepticismo en algunos de sus miembros.

En la práctica, la política de seguridad ocupa un lugar central en el debate entre europeísmo y atlantismo en estos países. La Unión Europea, concebida en el pasado como gran mercado y entidad



económica y comercial, evoluciona lentamente hacia una Europa política con su propia política de seguridad y defensa. La Alianza Atlántica se presenta desde la *guerra fría* como el paraguas protector del mundo democrático, garantizado por la primacía militar de EEUU. Como ya se ha indicado anteriormente, esto explica la importancia atribuida por sus nuevos miembros al vínculo transatlántico - cuyos requerimientos están en proceso de transformación con creciente énfasis en las responsabilidades "fuera de área"- y la escasa confianza de los países de Europa central hacia el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Apoyan la PESD en la medida en la que no debilite el vínculo transatlántico y sea de carácter complementario. Sin embargo, temen que la vocación de algunos antiguos miembros - como Francia - de crear una Europa de la defensa independiente, como pilar de la Europa política, no sólo no llegue a hacerse realidad, sino que además acentúe el deseo de EEUU de desplazar hacia otras regiones el centro de gravedad de su sistema de alianzas. En Europa central se percibe esta tendencia - que se manifiesta en la reducción de la presencia militar norteamericana en Europa y la búsqueda de aliados por el gobierno de EEUU en la región de Asia y Pacífico - como el riesgo futuro de un vacío de seguridad en Europa. Todos estos factores inciden en las negociaciones sobre la construcción del "escudo antimisiles" norteamericano, actualmente en curso entre los gobiernos de EEUU, Polonia y la República Checa. Para los dos últimos países citados, el "escudo antimisiles" podría ser una forma de dar nueva vida al vínculo transatlántico, haciendo inseparable la seguridad de EEUU de la de Europa.

Hasta la actualidad, en la política de los nuevos estados miembros de Europa central hacia la UE han prevalecido intereses fundamentalmente económicos, ya que - en mayor o menor grado - todos persiguen el objetivo de alcanzar un nivel de desarrollo equiparable al de otros países europeos apoyándose en las ayudas económicas procedentes de la UE. Sin embargo, conciben también la UE como un actor político y estratégico. En este proceso, dichos



países están dispuestos a contribuir a la formación de una Europa con proyección política, pero no desean aceptar fórmulas basadas en la hegemonía de determinados estados, como el eje franco-alemán. Para los nuevos estados miembros de Europa central y báltica, el vínculo transatlántico es el fundamento de la OTAN, y el Tratado de Washington – en particular el artículo 5 – constituye el pilar de la seguridad europea. Por esta razón, defienden la idea de que en el ámbito estratégico la UE mantenga un sólido vínculo con los EEUU y evite que cualquier decisión política o militar pueda debilitar a la OTAN. Estos países se han mostrado dispuestos a apoyar la Política Europea de Seguridad y Defensa siempre que sirva como complemento a la OTAN, pero en ningún caso desea que pretenda sustituir a esta última. En este sentido, desde fines de los años 90 los gobiernos de algunos de estos países han visto con preocupación la ambiciones francesas de autonomía estratégica para la UE que, desde su punto de vista, reflejaba repetidos intentos de “socavar los cimientos del vínculo transatlántico”. La política seguida por los Gobiernos de Chirac y de Schroeder entre 2000 y 2005 habría debilitado el vínculo transatlántico – en opinión de fuentes oficiales de algunos de los nuevos miembros de la UE - y habría provocado desconfianza en Washington. Para los países de Europa central que han accedido recientemente a la OTAN y a la UE, aunque Francia es un actor europeo de suma importancia en el ámbito político y estratégico, en caso de un conflicto grave – amenaza que ellos perciben al Este de Europa - no podría garantizar la seguridad de Europa. Alemania tampoco puede ofrecer dicha garantía.

Los nuevos miembros de la OTAN ven como una consecuencia de la política seguida por París y Berlín en los últimos años la decisión del Gobierno de EEUU de empezar el repliegue de sus tropas estacionadas en Europa, decisión que a largo plazo podría poner fin al compromiso de EEUU con la seguridad europea. Las nuevas bases militares de la OTAN y de EEUU que se crearán en Europa central serán puntos de tránsito y de almacenamiento de material para agilizar la proyección estratégica norteamericana, pero



ya no podrán considerarse como un instrumento del compromiso militar de Washington para la defensa de la integridad territorial europea. Un caso diferente sería el de las instalaciones para el “escudo antimisiles”³⁹, que podría revitalizar ese vínculo con EEUU, a costa de una mayor hostilidad por parte de Rusia.

El escenario internacional a principios del siglo XXI presenta un nuevo tipo de amenazas multidireccionales y difíciles de identificar, como el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Sin embargo, según el análisis que impera en medios oficiales en este grupo de países, no puede descartarse la posibilidad de que a medio o largo plazo surja una amenaza grave que podría desarrollarse de forma latente en los próximos años, y se manifieste cuando EEUU ya no esté comprometido con la defensa de Europa, y antes de que la UE tenga su propio dispositivo de defensa. Por ello propugnan corregir esta tendencia, recuperar la confianza de Washington y fortalecer el vínculo transatlántico.

Otro objetivo de los nuevos estados miembros es impulsar nuevas ampliaciones de la UE y de la OTAN hacia el Este en las próximas décadas. A corto plazo, desean enviar un mensaje a países como Ucrania, Georgia y Moldova para que tengan un horizonte más claro, abriendo la posibilidad de que se conviertan algún día en candidatos para el ingreso en la UE y en la OTAN. Consideran que ese objetivo facilitaría el desarrollo de reformas políticas y económicas en dichos países, mediante un “compromiso activo” con Ucrania, Georgia y Moldova, y un “diálogo” con determinados sectores de la administración bielorrusa hasta que sea posible impulsar una transición en Bielorrusia.

Sin embargo, la fidelidad de los países que, como Polonia, han apoyado a EEUU con tropas en Iraq y en Afganistán, a pesar del coste de las operaciones y de la oposición creciente de la opinión pública, todavía no ha recibido ninguna compensación directa de

³⁹ EEUU mantiene actualmente conversaciones con Polonia y con la República Checa.



Washington. Los ciudadanos de dichos países siguen necesitando visados para viajar a EEUU, que en un alto porcentaje son denegados por las autoridades de inmigración norteamericanas, mientras que los ciudadanos de los países europeos que han tenido manifiestas tensiones con el Gobierno norteamericano en los últimos años siguen disfrutando de la exención de visados. Esta falta de compensaciones visibles para la opinión pública también podría debilitar en el futuro el sentimiento pro americano en Europa central.

De forma paralela, las relaciones entre los países de la región, antes animadas por objetivos comunes de retorno al mundo occidental a través de la OTAN y de la UE, ahora están redefiniéndose. El Grupo de Visegrado no siempre encuentra una base de consenso para defender sus intereses en la UE, mientras que los países bálticos tienden a gravitar en torno a la Europa nórdica. También existen claros matices en las relaciones bilaterales que mantienen los países de la región con Rusia, cuyas diferencias marcan el telón de fondo del panorama político actual.

Durante los últimos años, el *Triángulo de Weimar* no ha permitido alcanzar grandes resultados a los países que lo forman (Alemania, Francia y Polonia). Aunque para Polonia las relaciones con Alemania son fundamentales, existen todavía dificultades agravadas por un trauma histórico. La búsqueda de alternativas al sistema de relaciones heredado de los años noventa, ya superado por el nuevo contexto político, pasaba por la creación de un grupo de países de Europa central y oriental que compartiesen las mismas preocupaciones; la reevaluación de las relaciones entre Europa y EEUU para fortalecer el vínculo transatlántico y rechazar posturas antiamericanas en Europa, y el desarrollo de las relaciones bilaterales con determinados países clave en Europa - como Alemania - para contribuir al equilibrio político en el continente. La inestabilidad política de los últimos años ha impedido a los países centroeuropeos avanzar hacia estos objetivos. Las intensas relaciones germano-rusas, en particular la decisión alemana de construir en cooperación con



Rusia un gasoducto bajo el mar Báltico para importar directamente gas ruso, han generado importantes tensiones durante los últimos años, a las que se han sumado las reclamaciones de indemnización por los herederos de los alemanes deportados desde Polonia al término de la II Guerra Mundial a través de la Sociedad Fiduciaria Prusiana, así como el proyecto de crear un Centro de los Desplazados en Alemania.

En gran medida, Alemania impulsó la primera ampliación de la OTAN y de la UE hacia el Este, desplazando el centro de gravedad y las fronteras de la UE, y dejó de ser el límite entre un mundo libre, próspero y estable, y el mundo poscomunista. La percepción de Europa en sus fronteras actuales, limitada a los actuales miembros de la UE y de la OTAN, podría ser el origen de importantes divergencias en los próximos años. Ahora son los estados miembros situados al Este de la UE y de la OTAN los que no desean seguir siendo indefinidamente la frontera con el mundo ex-soviético. Dichos países propugnan un diálogo y cooperación creciente con los países situados al este de sus fronteras para abrirles una "perspectiva europea", aunque todavía no sea realista pensar en la apertura de negociaciones con ellos.

En todo caso, uno de los factores determinantes en este proceso es Rusia. En círculos políticos y diplomáticos de Europa central y oriental prevalece la convicción de que Rusia está interesada en que no se consolide la democracia ni el desarrollo económico en Ucrania, Bielorrusia, Moldova, ni en la región del Cáucaso. El objetivo de Moscú sería aprovechar las debilidades de los regímenes que gobiernan estos países para recuperar su área de influencia. Las autoridades rusas ya habrían conseguido ejercer un control sobre Bielorrusia y pretenderían hacer lo mismo en Ucrania, Moldova y Georgia. Si esta política tuviese éxito se crearían las condiciones para revivir la "ideología imperialista rusa", percibida en esta región de Europa como una amenaza contra la integridad territorial de los estados limítrofes.



Por las razones expuestas, dichos círculos políticos y diplomáticos de Europa central y oriental veían en la relación privilegiada que existía entre Francia, Alemania y Rusia - promovida hace años por el presidente Chirac y por el canciller Schroeder - un factor adverso para la unidad y la estabilidad de la UE. Según este análisis, la UE debería involucrar a Rusia en un “diálogo en los términos de los europeos”, y no al revés. Además, este “entendimiento entre Francia, Alemania y Rusia” – como lo denominaban algunos analistas oficiales- socavaba los cimientos de una estrategia europea, porque los dos primeros países pactaban con el tercero adoptando sus términos para luego imponer sus conclusiones a los demás miembros de la UE. Esta política habría conducido a una creciente indulgencia de la UE con el régimen actual en Rusia, que estaría cambiando de rumbo la transición democrática iniciada por Yeltsin. Este análisis revela cómo las grandes expectativas de los miembros orientales de la UE y de la OTAN tras el ingreso en ambas organizaciones han comenzado a declinar a medida que nuevas formas de nacionalismo alimentan el euroescepticismo, mientras buscan con dificultad un nuevo papel en la escena europea e internacional.

Desde el nombramiento de Angela Merkel como Canciller de Alemania y de Nicolas Sarkozy como Presidente de Francia las relaciones de ambos países con Rusia han evolucionado. La UE se ha distanciado en distintas ocasiones de la política del gobierno ruso, incluso adoptando de forma solidaria una actitud crítica, como ocurrió en 2007 en Samara durante la Cumbre Rusia-UE. No obstante, continúa en Europa central la búsqueda de un equilibrio entre una "Europa potencia" y el vínculo transatlántico, entre la integración europea y la conservación de la identidad nacional, entre la cesión de competencias a Bruselas y la conservación de su soberanía recién recuperada. Estos países, como ya se ha indicado, mantienen como objetivo una nueva ampliación hacia el Este para rodearse de países estables, democráticos y prósperos en su entorno



geográfico, independientes de Rusia. El diálogo privilegiado que existió entre Francia, Alemania y Rusia desde fines del siglo XX hasta una época reciente se percibe todavía como el corolario de los dos obstáculos principales para alcanzar la configuración de la nueva Europa que desean: las pretensiones de “hegemonía franco-alemana” en la UE y la “deriva autoritaria” de Rusia.

Actualmente los países de Europa central y los países bálticos buscan un nuevo papel y una identidad en las relaciones internacionales. A pesar de ver su reciente ingreso en la UE y en la OTAN como un paso histórico, existe un cierto sentimiento de frustración por la incertidumbre sobre el papel que podrán desempeñar en la UE y por las tensiones existentes en los últimos años con algunos miembros fundadores de la UE y con Rusia. Así, de un breve período transitorio de cierta euforia se ha pasado a otro más complejo y confuso, en el que no acaban de consolidar la posición deseada. Dos cuestiones clave, ya mencionadas anteriormente, condicionan actualmente la política exterior de estos países:

- a) Defienden una integración europea basada en la idea de solidaridad y en una Europa de cohesión como marco del desarrollo socio-económico de Europa central y oriental. También desean redefinir las relaciones en la región creando una perspectiva europea para los países vecinos, y crear un partenariado estable con Rusia a través de la UE, para compensar las deficiencias y tensiones de sus difíciles relaciones bilaterales con Moscú. Se propone un “compromiso activo” con Ucrania y Moldavia. Un instrumento clave para alcanzar este objetivo es la Política Europea de Vecindad. Esta estrategia se centra en un refuerzo gradual de las relaciones que conduzca a una “integración controlada del Este ex -soviético” en Europa, a través de fórmulas intermedias (“más que un vecino, menos que un miembro de pleno derecho”).
- b) Una política de seguridad con ambiciones estratégicas basadas en el vínculo transatlántico. El Tratado de Washington es considerado



como el pilar de la seguridad europea y una garantía para su integridad e independencia. En el ámbito estratégico, desean que la UE mantenga un sólido vínculo con los EEUU y se evite que cualquier decisión en el marco de la PESD pueda debilitar a la OTAN.

Una Rusia estable y democrática sería un socio estratégico muy deseado para los países de Europa central y los bálticos. Sin embargo, existe en ellos la convicción de que Moscú intenta ejercer su influencia en la antigua zona de hegemonía soviética, y temen que este proceso tenga consecuencias negativas para el diálogo con la UE. La actitud de Rusia durante el controvertido proceso electoral en Ucrania en noviembre-diciembre de 2004 ha contribuido a confirmar estos temores. El apoyo mostrado por Putin al primer ministro ucraniano Yanukovich durante la crisis en ese país ha despertado muchos recelos en Europa central y oriental. El retorno de Yanukovich como Primer Ministro tras las elecciones legislativas de 2006 se percibió como un nuevo desplazamiento del equilibrio de la balanza a favor de los intereses de Moscú. El resultado obtenido en las elecciones parlamentarias de 2006 por el Partido de las Regiones dio a Yanukovich la posibilidad de formar gobierno con el apoyo de socialistas y comunistas, lo que puede interpretarse como punto de retorno hacia una política menos reformista y más cercana a Moscú. Con todo, las primeras declaraciones del nuevo gobierno ucraniano destacaban su intención de mantener la continuidad en las reformas económicas y en la política de acercamiento a la UE, movido por el pragmatismo de los oligarcas que controlan los resortes de la economía ucraniana y ejercen su influencia en las fuerzas políticas. La victoria electoral de Yulia Timoshenko en 2007 abre de nuevo la incógnita sobre el futuro de la "Revolución naranja" en Ucrania.

La adhesión de Ucrania a la OTAN, aunque parece una opción más realista a medio plazo, está aún lejos y permanece rodeada de incertidumbre. Queda un largo camino por recorrer hacia este objetivo, pero ya se ha planteado un refuerzo de la cooperación



Ucrania – OTAN mediante un Plan de Acción. Este proceso ha despertado los recelos de Moscú, que intentará evitarlo a toda costa. En todo caso, si continuase el acercamiento de Ucrania a la OTAN, con toda seguridad se haría de forma paralela a una política occidental de amistad y confianza hacia Rusia. Este enfoque, que acompañó el triunfo inicial de la *Revolución naranja*, quizá no corresponde ya a la nueva relación de fuerzas en ese país. La suspensión de suministros energéticos por Gazprom en enero de 2006 muestra la capacidad del Kremlin para seguir ejerciendo su hegemonía en las repúblicas ex-soviéticas y en Europa central y oriental, utilizando para ello la energía como instrumento político. Según este enfoque, el gobierno ruso mantendría una aparente neutralidad hacia Ucrania independientemente del desenlace de las elecciones, para observar la estrategia del nuevo gobierno, mientras mantiene discretamente sus vínculos con los grupos de interés que actúan en el país a favor de intereses rusos. Yushchenko se ha debilitado frente a la presión de sus rivales políticos, y hay claros indicios de que Rusia tiene instrumentos que podrían alterar el equilibrio de poder a su favor.

Los países de Europa central y oriental, por los vínculos históricos y la proximidad geográfica de Bielorrusia, han mostrado un creciente interés en la evolución del régimen de Lukashenko en los últimos años, considerado como uno de los últimos vestigios del mundo soviético. Frente a la continuidad del régimen autoritario en Minsk, sus vecinos de la UE intentan promover una transición política y económica que lleve a Bielorrusia hacia la democracia pluralista y la economía de mercado a largo plazo. La finalidad última sería conseguir un cambio de régimen que permitiese reforzar los vínculos de ese país con Occidente, y el acceso de Bielorrusia a la Política de Vecindad de la UE. De la misma manera que ha apoyado la transición democrática en Ucrania, Polonia también ha hecho lo posible por mantener contactos con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales bielorrusas que puedan convertirse en el embrión de un movimiento democrático en dicho



país. También destaca el interés en defender los derechos de la minoría polaca en Bielorrusia, prestando apoyo a su principal asociación – la *Unión de Polacos en Bielorrusia* - que constituye en la actualidad la principal organización independiente de la sociedad civil. También se presta apoyo a disidentes y a periodistas que contribuyen a dar consistencia al movimiento democrático bielorruso. Esta política de apoyo a los disidentes y a organizaciones susceptibles de formar en el futuro un movimiento democrático ha provocado tensiones cíclicas con el país vecino, que se han saldado en ocasiones con la expulsión del personal diplomático de ambos países y con un notable enfriamiento en las relaciones bilaterales. En el marco de esta política de apoyo a la sociedad civil, se ha creado en Polonia una emisora de radio dirigida a Bielorrusia y se han adoptado medidas en el ámbito de la UE y de la OSCE para incrementar la transparencia y la fiabilidad de las elecciones presidenciales que tuvieron lugar en dicho país en marzo de 2006, en las que el presidente Lukashenko obtuvo una clara victoria, independientemente del recurso a procedimientos poco o nada transparentes para mejorar sus resultados.

Rusia sigue siendo percibida con desconfianza, no solo por la experiencia histórica, sino también porque consideran que se ha producido un refuerzo gradual del autoritarismo del régimen político ruso en los últimos años. Los analistas centroeuropeos suelen ver en esta "deriva autoritaria" en Rusia un intento de recuperar su antigua "zona de influencia", cuyos límites geográficos no pueden ser precisados con exactitud. Por ello, los países de la región no desean consolidarse como "baluarte de Occidente" en las fronteras orientales. La influencia de Rusia en Ucrania, Bielorrusia y Moldova es percibida como un obstáculo en este proceso de "ampliación hacia el Este" del mundo democrático.



La cuestión de la energía

Apoyándose en sus recursos energéticos, Rusia reemerge como importante actor regional en el siglo XXI. Rusia es actualmente el tercer productor de petróleo del mundo, con 9,2 millones de barriles diarios en 2004. Sus reservas se estimaban en esa fecha en casi 70.000 millones de barriles, según la OPEC, es decir, un 6% de las reservas mundiales, situadas especialmente en Siberia occidental. Rusia es también el primer productor de gas del mundo, con una producción de más de 650.000 millones de metros cúbicos en 2006 y enormes reservas probadas. Hay también un enorme potencial de reservas energéticas en la región de Asia central y del Mar Caspio, aunque todavía con insuficiente infraestructura de extracción y transporte, que dependen de Rusia para la exportación de hidrocarburos.

Aproximadamente un 25% de la producción de petróleo de la Federación Rusa y casi el 80% de su producción de gas está en manos del Estado. En el sector de la energía ruso se ha producido en los últimos años un proceso de concentración empresarial bajo control del Estado, por el que la empresa *Rosneft* ha asumido el control de *Yukos* y de *Yuganskneftegaz*, y *Gazprom* ha adquirido *Sibneft*. Sólo la empresa privada *Lukoil* mantiene por ahora su posición independiente como primer productor de petróleo.

Los productos energéticos representan más del 60% de la exportaciones rusas a la UE, por un valor equivalente a más de 60.000 millones de euros anuales, que a su vez representan más del 25% del consumo energético de la UE. Dichas exportaciones a la UE constituyen aproximadamente el 60% del total de las exportaciones rusas del petróleo y de gas. Estos datos muestran la relación de interdependencia que existe entre la UE y Rusia, así como la importancia de esta última como suministrador energético de Europa y a escala global.

En el sector del gas, destaca la empresa estatal rusa *Gazprom*, que controla un tercio de las reservas mundiales de gas natural,



produce casi el 80% del gas natural en Rusia y además opera la red de gasoductos para la distribución y exportación en territorio ruso, en Europa oriental y en Asia central. Los impuestos pagados por Gazprom constituyen aproximadamente el 25% de los ingresos fiscales del Estado ruso.

En los suministros para consumo nacional, Gazprom aplica precios subvencionados y regulados por el Estado de aproximadamente 28 dólares por cada mil metros cúbicos. Por esta razón, los ingresos de la empresa proceden principalmente de la exportación a Europa, donde el gas se vende a más de 200 dólares por cada mil metros cúbicos, ingresos que compensan los precios políticos del mercado interior ruso. Dado que los suministros de gas rusos constituyen aproximadamente el 25% del consumo en Europa, Gazprom se ha convertido también en un instrumento de política exterior del Estado.

La producción de gas en Rusia ha sido relativamente constante durante los últimos años, con un ligero incremento desde 2003⁴⁰. Las exportaciones de gas también han seguido la misma tendencia, llegando a 180.000 millones de metros cúbicos anuales en 2005. La empresa Gazprom ha anunciado que tiene planes para incrementar el volumen de sus exportaciones en el futuro, especialmente con destino a los países europeos con los que ha firmado contratos a largo plazo. Pero para cumplir su compromiso de exportación a Europa, probablemente tendrá que recurrir a la reexportación de gas procedente de Asia Central, que actualmente Gazprom intenta controlar limitando la capacidad de los productores para vender directamente el gas en los mercados europeos. Aproximadamente un 60% del gas que exporta Rusia está destinado a los países de la UE, que actualmente son los principales clientes de Gazprom,

⁴⁰ Loskot-Strachota, Agata (2006): *The Russian Gas for Europe*, Warsaw, *Osrodek Studiów Wschodnich*.



especialmente Alemania, Italia y los países de Europa central y oriental. Otros mercados importantes son Ucrania y los países de la CEI. La empresa Gazprom exporta el gas a través de tres vías:

- Venta directa a los compradores.

- Venta a través de filiales y empresas mixtas en los países importadores. En Polonia se vende a través de *Gas Trading*, y en Eslovaquia a través de *Slovrusgaz*, ambas empresas mixtas. A la República Checa Gazprom exporta a través de *Venex*, y a Hungría a través de *Emfesz*, ambas relacionadas indirectamente con Gazprom. Lo mismo ocurre en Rumania con la empresa *Dexia*.

- Venta a través de empresas intermediarias sin vínculos formales con Gazprom y registradas en paraísos fiscales. Éste es el caso de *RosUkrEnergo*, en Ucrania.

Los gasoductos de la red “Hermandad” que atraviesan Ucrania son la principal vía de exportación del gas ruso, y a través de ellos se exporta el 80% del gas que se vende fuera de la CEI. Otras vías para la exportación son el gasoducto “Blue Stream”, conectado a Turquía, el gasoducto Yamal-Europa a través de Bielorrusia y Polonia, y las ramificaciones del gasoducto “Hermandad” que atraviesan Ucrania hacia los Balcanes.

Los países de Europa Central y Oriental son muy dependientes de las importaciones de gas ruso. En el caso de los países bálticos y en Bielorrusia la dependencia llega al 100%. El gas suministrado por Gazprom supone en Polonia el 62% del gas importado; en Ucrania suministra el 53%; en la República Checa suministra el 74%; y en Hungría el 80%.

Por otra parte, Gazprom también realiza importantes inversiones en el extranjero. Hasta ahora ha invertido principalmente en el transporte, distribución y venta en los mercados de gas, directa o indirectamente, a través de filiales y empresas mixtas que suministran gas en toda Europa Central y Oriental, el Báltico y los



Balcanes. También ha hecho importantes inversiones en gasoductos a través de Europa central y oriental, y en los Balcanes. Últimamente Gazprom ha empezado a invertir también en redes de distribución de gas en los mercados locales, especialmente en la UE, y en el almacenamiento de gas en Alemania. En Asia Central el esfuerzo inversor de Gazprom está dirigido principalmente a las actividades de exploración y extracción del gas.

Gazprom tiene el objetivo de consolidar su posición como principal exportador de gas a Europa y convertirse en uno de los mayores inversores en las distintas actividades del sector⁴¹. Sus proyectos principales son los siguientes:

- Construcción del gasoducto del norte de Europa “*Nord Stream*”, entre Rusia y Alemania a través del Mar Báltico, que debería estar operativo hacia 2010, con un coste estimado de 5.000-8.000 millones de euros. El proyecto es realizado por la empresa germano-rusa *Nord Stream*, que cuenta con capital de Gazprom (51%) y de las empresas alemanas *E.ON Ruhrgas* (24,5%) y *BASF Winterschall* (24,5%). Este proyecto es motivo de preocupación para el Gobierno polaco, ya que permitiría a Rusia exportar gas directamente a Alemania, sin transitar por Polonia. También existe el proyecto de un gasoducto en el sur, llamado *Blue Stream II*, que llegará hasta Turquía.

Gazprom se esfuerza por aumentar sus inversiones en las empresas dedicadas a la venta y distribución del gas en toda la UE, como ya ha hecho en las empresas distribuidoras del gas de los países de Europa central y oriental y de la CEI. En Armenia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Republica Checa y Hungría, Gazprom tiene entre el 30% y el 49% del capital de las empresas clave de la distribución del gas a escala nacional. En Ucrania, y Moldova tiene el 51% del capital de las empresas clave de la distribución del gas;

⁴¹ Sobre esta cuestión ver: Loskot, Agata (2005): *Bezpieczenstwo dostaw rosyjskiego gazu do UE- kwestia polaczen infrastrukturalnych*, Warszawa, Osrodek Studiów Wschodnich.



mientras que en Kazajstán y Eslovaquia tiene el 50%, objetivo fijado también para Bielorrusia ⁴².

Las dificultades surgidas en las negociaciones entre Gazprom y las autoridades bielorrusas a fines de 2006 han amenazado con una nueva crisis en los suministros energéticos a Europa Central, que habría afectado en cierta medida a Polonia. Las negociaciones se han resuelto con un acuerdo de 5 años, por el que los suministros de gas a Bielorrusia tendrán un precio más elevado y Gazprom podrá entrar en el capital de la empresa bielorrusa que opera el gasoducto, *Beltranzgaz*. En 2006 el precio por mil metros cúbicos para Bielorrusia era de 46,6 dólares, pero en virtud del nuevo contrato el precio ha subido a 100\$ por mil metros cúbicos desde principios de 2007. Gazprom tiene la intención de seguir aumentándolo gradualmente hasta alcanzar el precio pagado en otros países europeos hacia 2011. Por otra parte, Gazprom comprará el 50% de las participaciones del capital de la empresa estatal bielorrusa *Beltranzgaz* por 2.500 millones de dólares⁴³.

Actualmente, Rusia tiene unas reservas de petróleo estimadas en casi 70.000 millones de barriles, la mayoría de ellas en Siberia occidental, entre los Urales y la meseta central Siberiana. Las reservas no identificadas todavía podrían ser de una cantidad similar a las ya probadas. En el pasado se han producido fuertes variaciones en la capacidad de producción de petróleo. Tras alcanzar un máximo de 12,5 millones de barriles al día en 1988, con el colapso de la Unión Soviética en 1991 la producción de petróleo se redujo a menos de la mitad. Esta ha empezado a recuperarse desde 1999 hasta superar los 9,5 millones de barriles diarios en la actualidad, que sitúan a Rusia en el segundo lugar mundial, después de Arabia Saudita, y con posibilidades de pasar al primer puesto a corto plazo.

⁴² No hay datos publicados sobre la filial de Gazprom en Uzbekistán, *Zarubezhneftegaz*.

⁴³ Sadowski, Rafał: "Rusia and Belarus Sign New Gas Deal", *East Week*, issue 1 (66), (January 2007), Warsaw, Osrodek Studiów Wschodnich.



Dado que la tecnología que se utiliza en la extracción de petróleo es en gran parte obsoleta y que no se están realizando las inversiones necesarias para mantener este ritmo de producción en el futuro, es previsible que la producción vuelva a estancarse en los próximos años. Por otra parte, con el apoyo del Estado, las empresas petrolíferas rusas están desplazando en Rusia a las empresas privadas extranjeras en el ámbito de la exploración y desarrollo, por lo que la incertidumbre sobre las inversiones futuras en el sector es aun mayor.

Actualmente hay 41 refinerías de petróleo en Rusia, en su mayor parte ineficientes y con una creciente necesidad de modernización que requiere grandes inversiones. Existe un plan para el período 2005-2008 de reconstrucción y modernización de estas refinerías, pero existen dudas sobre la capacidad real de invertir en la modernización del sector

Rusia exporta aproximadamente el 70% de su producción de petróleo. Las exportaciones se realizan principalmente a través de una red de oleoductos denominada *Druzhba*, a través de la cual se suministra a Bielorrusia, Ucrania, Polonia, Alemania, Hungría, Eslovaquia y República Checa. Una parte de las exportaciones de crudo se envía por transporte marítimo desde el Mar Negro y el Mar Báltico.

Como ha ocurrido ya en el pasado, las negociaciones sobre suministros energéticos han provocado tensiones entre Rusia y Bielorrusia. Algunos analistas también apuntan a cuestiones de fondo de carácter estrictamente político que han contribuido a deteriorar las relaciones bilaterales. Por una parte, el perfil político del presidente bielorruso Lukashenko, que mantiene tensas relaciones con su homólogo ruso. Por otra parte, el gobierno de Bielorrusia no desea avanzar en la aplicación del *Tratado de Unión* firmando por ambos países en 1999, en el que se prevé la constitución de un Consejo Estatal Supremo, un Parlamento bicameral de la Unión, un Consejo de Ministros conjunto - que coordinaría la política exterior y la



política de defensa de Rusia y Bielorrusia - así como la creación de un espacio económico conjunto con la armonización de la legislación fiscal, monetaria y crediticia de los dos países.

Eurasia contiene importantes reservas energéticas que le han permitido recuperar su importancia estratégica. Sin embargo, la proximidad de conflictos motivados por la expansión del integrismo islámico desde Afganistán y Pakistán supone un riesgo de inestabilidad para la zona y para el futuro de los suministros energéticos a Europa desde Asia central. Por otra parte, la proximidad de Rusia, China, India, Pakistán e Irán en torno a esta zona de importantes reservas energéticas incrementa su importancia geoestratégica y el riesgo de tensiones entre dichos estados en la competencia por la hegemonía en la región. Los países occidentales han intentado desarrollar hasta ahora una política basada en la preservación de la estabilidad regional, el mantenimiento de la seguridad energética y el apoyo a las reformas democráticas. Sin embargo, la amenaza terrorista procedente de Afganistán, las tensiones internas en algunos países de la región y la resistencia de la mayoría de sus gobiernos a las reformas políticas y económicas impulsadas desde Occidente, han constituido obstáculos importantes para alcanzar los objetivos de esa estrategia. Hoy día, Asia central incluye entre sus rasgos característicos el inmovilismo político en la mayoría de los países de la zona, el control estatal de los principales recursos económicos, la lentitud o el carácter errático de las reformas económicas y la resistencia de Rusia a ceder su influencia histórica en la zona, mientras China emerge frente a ella como un nuevo competidor por la hegemonía regional.

Las empresas occidentales han conseguido entrar parcialmente en la región en algunos ámbitos, pero la competencia en el sector energético es dura y está condicionada por una fuerte presencia rusa respaldada por la influencia política de la Federación Rusa. Las relaciones políticas con los países de la zona están sometidas a tensiones periódicas motivadas por la pervivencia de tendencias



autoritarias que sus regímenes han heredado del pasado soviético.

Finalmente, la existencia de la amenaza común del terrorismo islámico, que preocupa tanto a los gobiernos occidentales como a los centroasiáticos, ha permitido un *modus vivendi* en algunos países de la región, en los que la presencia militar norteamericana y europea es aceptada como un mal menor.

Por otra parte, el exceso de dependencia energética occidental de zonas inestables (Oriente Medio, Africa del Norte, Nigeria, Iberoamérica) conduce inevitablemente a la necesidad de diversificar las fuentes de suministro. La región del Mar Caspio y Asia Central constituyen una importante alternativa, aunque no es fácilmente accesible por su situación geográfica. Como ya se ha indicado anteriormente, el acceso a su mercado está limitado por condiciones adversas -una infraestructura insuficiente de exportaciones energéticas, inestabilidad política, conflictos étnicos, excesiva influencia de Rusia en sus regímenes políticos, limitaciones de acceso por vía marítima más allá del Mar Caspio -. Además, Rusia controla actualmente la mayoría de las rutas de exportación de petróleo y de gas de Asia Central y del Caspio.

Existen perspectivas de diversificación de las vías de exportación mediante alternativas impulsadas por las principales empresas petrolíferas occidentales. Destacan en este contexto el oleoducto Baku-Tibilisi-Ceyhan, que permitirá una salida directa al Mediterráneo, así como otros proyectos de India y de China que también abrirán nuevas rutas de exportación no controladas por Rusia. Sin embargo, dadas sus crecientes necesidades de suministro para mantener su ritmo de crecimiento económico actual, China muestra un creciente interés en el desarrollo del sector energético en



la región y, según algunos analistas, incluso coopera con Rusia para limitar la influencia de Estados Unidos en la zona⁴⁴.

Las reservas de hidrocarburos de la zona están concentradas en la región del Mar Caspio. En este sentido, Azerbaiyán se presenta como uno de los principales actores regionales, tanto por sus reservas de hidrocarburos como por su posición geográfica en el Cáucaso, que le permite desarrollar rutas de tránsito independientes de las controladas por Rusia. Otros países clave por sus recursos energéticos son Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán, aunque su posición geográfica es menos favorable.

En conjunto, las reservas de petróleo exploradas en la región del Caspio y Asia central se estiman en casi 50.000 millones de barriles, pero incluyendo las reservas potenciales aún no exploradas podrían ascender hasta unos 235.000 millones de barriles, la mayor parte de ellas en Azerbaiyán, Kazajstán y Turkmenistán⁴⁵. Sus vías de exportación son las siguientes:

- El oleoducto Baku-Tibilisi-Ceyhan, con salida al Mar Mediterráneo.
- Los oleoductos Baku-Novorossiysk y Baku-Supsa, ambos con salida al Mar Negro.
- El oleoducto Atyrau-Samara, de propiedad rusa.
- La vía marítima entre Kazajstán y Azerbaiyán a través del Mar Caspio.
- El oleoducto Kazajstán-China en construcción.
- El oleoducto Kazajstán-Turkmenistán.
- El oleoducto del Caspio, que conecta Kazajstán con el puerto ruso de Novorossiysk.

⁴⁴ Cohen, Ariel, "U.S. Interests and Central Asia Energy Security", *Heritage Foundation*, (November 15, 2006), en

<http://www.heritage.org/research/background/1984>.

⁴⁵ Ibid, p.12, citando fuentes del Departamento de Energía de EEUU.



Se estima que hacia el año 2015 Asia central podría tener una capacidad de producción de unos 4.000 millones de barriles diarios (equivalentes a la capacidad de producción conjunta de Iraq y Kuwait).

Las reservas exploradas de gas natural de la región suman en total unos 232 billones de metros cúbicos (equivalentes a las reservas de gas de Arabia Saudita), pero las reservas totales, incluyendo las no exploradas todavía, podrían ascender a 560 billones de metros cúbicos, la mayor parte en Turkmenistán, Kazajstan y Uzbekistán⁴⁶. La mayoría de las vías de exportación de gas de la región están controladas por la empresa rusa Gazprom. Los gasoductos existentes en la actualidad son tres:

- Turkmenistán-Rusia, vía Kazajstán.
- Uzbekistán-Rusia, vía Kirguistán.
- Turkmenistán-Irán.

Existen otros proyectos alternativos a través de Afganistán y del Cáucaso sur que todavía no han sido realizados. Actualmente, las relaciones de Turkmenistán y Uzbekistán con los países occidentales no son amistosas y el clima para las inversiones de empresas norteamericanas y europeas en el sector energético no es propicio. Existe en ambos países, como ocurre en la mayor parte de Asia Central, una excesiva intervención gubernamental, corrupción, gestión empresarial deficiente, incompetencia y un marco legislativo insuficiente para la modernización del sector. Además, el control que Rusia ejerce sobre la mayor parte de la infraestructura de exportación condiciona la estrategia de desarrollo. La presencia rusa no facilita la apertura de la zona a las inversiones extranjeras en el sector energético, contribuyendo así a preservar su posición privilegiada. Gazprom se beneficia de ello como principal receptor de las exportaciones de gas de Asia central, que compra a precios muy bajos y después reexporta a Europa a precios superiores conformes al

⁴⁶ *Ibid.* p.14, citando fuentes del Departamento de Energía de EEUU.



mercado europeo. En 2005 Rusia pagaba 44 dólares por cada mil metros cúbicos de gas de Turkmenistán, que luego reexportaba a la UE a unos 220 dólares por mil metros cúbicos.

Otro problema relacionado con el sector energético de estos países es la tendencia a adquirir compromisos de exportación superiores a la capacidad real del productor, que sobreestima sus posibilidades de explotación de las reservas de gas natural a medio plazo⁴⁷. Turkmenistán, por ejemplo, ha firmado un acuerdo para vender casi todo su gas a Rusia desde 2009, y otro acuerdo adicional con China para exportar una cantidad importante a este país.

Kazajistán y Azerbayán, más abiertos al exterior y más atractivos para las empresas occidentales, contrastan con otros países de la región del Caspio y Asia central. Ambos países han recibido una elevada cantidad de inversiones extranjeras y ofrecen posibilidades de acceso a rutas de exportación alternativas a las existentes en la red controlada por Gazprom, además de tener regímenes más comprometidos con las reformas políticas y económicas, que les convierte en una alternativa de contrapeso a la influencia de Rusia en la región.

En el plano económico se pueden identificar tres desafíos importantes para los países de la región euroasiática⁴⁸:

- La dependencia del sector de la energía. En algunos casos se trata de países importadores y consumidores de productos energéticos con insuficiente o nula diversificación, como ocurre con Ucrania, Georgia, Bielorrusia y Moldavia, que dependen excesivamente de un solo suministrador: Rusia. En otros casos, el problema es precisamente la dependencia del sector energético como motor de la economía nacional y producto de exportación, como ocurre en Rusia, Kazajistán, Azerbayán y Turkmenistán.

⁴⁷ *Ibid*, p.16.

⁴⁸ Gnesotto, Nicole & Grevi, Giovanni, *op.cit*, p. 105.



- La situación de la mayoría de estos países en lo relativo a la seguridad jurídica, la protección de inversiones extranjeras y la corrupción no favorece las inversiones extranjeras directas. Los niveles de inversión extranjera son proporcionalmente bajos si se comparan con los de otras economías europeas de Europa central y oriental en proceso de reforma y expansión. Es probable que el nivel de inversiones siga siendo bajo en las próximas décadas, porque las autoridades de estos países no han adoptado medidas para cambiar la situación.
- Finalmente, la creciente presencia del estado en la economía y en el control del sistema productivo y de exportación, unida a un elevado nivel de corrupción, también actúa como freno del desarrollo económico.

El resurgimiento de Rusia como potencia

En los últimos años el Kremlin ha optado por una política exterior que parte de la premisa de Rusia como gran potencia y polo de poder independiente. Las relaciones entre Rusia y los países occidentales, concebidas hace 15 años tras el colapso de la URSS, han quedado desfasadas. Desde 1989 los gobiernos occidentales desarrollaron una serie de partenariados con los países desgajados de la URSS o del Pacto de Varsovia, pero Rusia quedó fuera de este esquema por ser un caso diferente, demasiado grande, con armas nucleares y mentalidad imperial frustrada.

Washington se había centrado en gestionar sus relaciones con una Rusia cada vez más débil y sin perspectivas de adhesión a la OTAN ni a la UE. La UE ha buscado un marco de asociación estratégica con la Federación Rusa: los cuatro espacios comunes Rusia-UE. Los países de la Alianza Atlántica y la Federación Rusa han creado el Consejo OTAN-Rusia. Además Rusia ha accedido al Consejo de Europa, a la OSCE y al G-8. No obstante, todo esto es insuficiente para las expectativas de Moscú.



Desde el 11 de septiembre de 2001 Rusia estuvo dispuesta a un nuevo diálogo estratégico con EEUU, aceptando su liderazgo global a cambio del reconocimiento de su hegemonía en la CEI y en los territorios contiguos. Este planteamiento no fue aceptado por EEUU. Asociándose con Alemania y Francia en un eje tripartito, Rusia se acercó a Europa, y llegó a pactar en 2003 con estos dos países una posición frente a EEUU en Naciones Unidas en relación con el conflicto de Iraq.

Sin embargo, los países occidentales siguen sin reconocer una zona de influencia rusa en el “extranjero próximo”, la OTAN ha continuado su expansión hacia el Este en 2004, y EEUU continua las negociaciones para establecer elementos del "escudo antimisiles" en Europa central. EEUU y Europa también se han concertado para prestar apoyo a las revoluciones democráticas en Ucrania y Georgia, y para buscar una solución al conflicto de Kosovo sin excluir la posibilidad de reconocer su independencia, frente a la oposición de Rusia.

Actualmente Rusia está fortalecida con el alza del precio del petróleo y del gas, que proporcionan crecientes ingresos para el Estado, impulsan el crecimiento económico, y sirven como instrumento político en el exterior. El crecimiento económico de la Federación Rusa en los últimos años, impulsado por el sector energético, tiene una media superior al 6% del PIB anual, lo que ha permitido una importante recuperación tras la profunda crisis de los años 90. El PIB de Rusia ha superado los 600.000 millones de dólares USA en 2006, cifra todavía pequeña si se tiene en cuenta el tamaño y la población del país. Sin embargo, el actual crecimiento económico ruso depende principalmente de la evolución de los precios del petróleo y del gas, recursos que constituyen aproximadamente un 25% del PIB, y de las exportaciones de hidrocarburos⁴⁹. Por otra parte, se necesitarán importantes inversiones en los próximos años para dotar al sector energético de

⁴⁹*Ibid.*, p. 66 y siguientes.



infraestructuras adecuadas y mantener el ritmo de producción previsto. Sin embargo, el contexto actual es desfavorable para los inversores extranjeros, y las empresas rusas del sector invierten cantidades insuficientes.

La evolución demográfica de Rusia es, no obstante, decreciente. En 1990 la URSS tenía más de 280 millones de habitantes, de los que unos 150 millones estaban en la Federación Rusa. Actualmente - diecisiete años más tarde - hay en este país poco más de 143 millones de habitantes. Rusia sufre un claro declive demográfico desde hace más de una década, que se debe a una importante caída de la tasa de natalidad y a un aumento de la mortalidad. De mantenerse esta tendencia, Rusia seguirá perdiendo población en las próximas décadas hasta llegar a tener menos de 130 millones de habitantes hacia 2025⁵⁰.

En relación con la identidad de Rusia y de sus fronteras, pueden destacarse dos vertientes de pensamiento político en dicho país que afectan a las relaciones en Europa central y oriental⁵¹:

- *Neo-euroasianismo*. Su idea básica es que Rusia es una entidad única en términos históricos, culturales, geográficos, y políticos, lo que determina su papel en el mundo. Esta identidad dual le permite desempeñar un papel de puente entre el Este y el Oeste, que la predestina a desempeñar el papel de “actor estabilizador” tanto en Eurasia como en el mundo. Por ello, no puede integrarse realmente en Occidente, sino cooperar con Occidente en plano de igualdad y, al mismo tiempo, fortalecer sus vínculos con Asia y los estados meridionales. Desde esta perspectiva, la posición de Rusia como gran potencia debe ser fortalecida sobre la base de una hegemonía rusa en la *zona post-soviética*, fortaleciendo su influencia en Europa oriental,

⁵⁰ *Ibid.* p.110.

⁵¹ Menkiszak, Marek (2006): *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys “strategicznego partnerstwa*, Prace OSW numer 22 (styczen 2006), Warszawa, Osrodek Studiów Wschodnich.



el Cáucaso y Asia central. Es la idea actualmente predominante en las élites rusas.

Atlantismo, idea minoritaria y en claro repliegue en el espectro ideológico que intenta recuperar la tradición occidentalista, en el que destaca la idea de que la prosperidad y la modernización de Rusia depende de su cooperación con Occidente, que actualmente sigue siendo el principal modelo político y económico global. Los atlantistas rusos, sector muy minoritario, ven a su país como un elemento más del conjunto de países desarrollados del hemisferio norte, vinculado a Occidente a través de Europa.

Estas dos visiones de Rusia han sido los elementos del debate sobre su identidad y han influido en su política exterior. En la actualidad, las autoridades políticas rusas reiteran que Rusia es un Estado europeo y asiático al mismo tiempo, como base geopolítica de su vocación de gran potencia euroasiática. A la hora de definir su lugar en el mundo, estas alternativas conducen a dos opciones políticas principales ya mencionadas:

- La opción de “gran potencia” como polo independiente de poder global.
- La de integración europea, ya descartada, pero en boga a principios de los años noventa, por entender que Rusia no podría desempeñar un papel global independiente en la arena internacional. Esta postura ya sólo es defendida por una minoría sin poder político, considerada por las autoridades como "entreguistas pro-occidentales".

En la práctica, la política exterior rusa de los últimos años del siglo XX se ha deslizado a lo largo de la línea divisoria entre ambas opciones. Sin embargo, desde la llegada de Vladimir Putin al poder, es clara la voluntad irreversible de reforzar el perfil de gran potencia euroasiática como polo independiente de poder, aprovechando el nacionalismo que prevalece en la elite gobernante y los recursos que ha proporcionado en los últimos años el incremento de los precios del petróleo y del gas.



Con el presidente Putin se ha producido una centralización del poder político y administrativo en el Kremlin, y se ha conseguido un control creciente de la oligarquía económica. La oposición política rusa está hoy marginada y hay una clara mejora del nivel de vida. En política exterior Rusia ha emprendido un acercamiento a China e India, tiene su propia política en Oriente Medio (diálogo con Hamás y con Irán), y promueve la expansión económica y empresarial en la CEI. La Federación Rusa está resurgiendo como polo de poder independiente, ni aliado ni enemigo de Occidente. Esta nueva situación ha tenido un claro impacto en las relaciones con la UE y más especialmente con los países de Europa central que salieron de la zona hegemónica de Rusia en los años 90.

En varias ocasiones durante los últimos años las relaciones entre Rusia y la Unión Europea han atravesado situaciones de crisis. Las distintas percepciones, aspiraciones e intereses han causado desconfianza y críticas mutuas. Uno de los problemas es la definición de identidad de Rusia, tanto en su vertiente europea, como en su vertiente euroasiática, así como la definición del lugar que le corresponde en el mundo moderno, con dos alternativas: como gran potencia y polo de poder independiente, o como país en vías de integración europea. Sin embargo, todavía prevalece en la élite política y militar rusa una percepción negativa de la UE y sus políticas. Por una parte, existe un conflicto de intereses relacionado con el sistema de valores políticos de cada una de ellas. El modelo de gobierno ruso es diferente del que corresponde a los estándares europeos, y por ello hay discrepancias sobre la Política Europea de Vecindad, especialmente hacia los países de la CEI situados entre Rusia y la UE, ya que Rusia apoya modelos políticos y económicos en esta zona que son diferentes de los que defiende la UE, por lo que percibe la actividad de esta última como una desafío a sus intereses. No obstante, existe también la posibilidad de un renacimiento a largo plazo del "proyecto europeo" de Rusia que podría manifestarse en tendencias relacionadas con procesos centrífugos en la zona de la



Comunidad de Estados Independientes, o frente al creciente poder de China, la amenaza del fundamentalismo islámico en el territorio ruso, la relación asimétrica con Estados Unidos, así como los fuertes vínculos culturales, políticos y económicos que existen con Europa.

Las crisis que se han producido en las relaciones entre Rusia y la UE en los últimos años han girado principalmente en torno a los siguientes temas:

-El conflicto de Chechenia

-Las discrepancias sobre el sistema de visados para el movimiento de tránsito a través de Lituania hacia Kaliningrado,

-El impacto de la ampliación de la UE en los intereses agrícolas y ganaderos de Rusia (en 2004 y en 2006 rechazó los certificados veterinarios de las exportaciones de carne expedidos en algunos estados de la UE, lo que ha conducido en 2006 al veto polaco sobre el mandato de negociación de un nuevo acuerdo UE- Rusia, levantado sólo a fines de 2007).

-La crisis ucraniana a fines de 2004 y el desenlace de la *Revolución naranja*, en la que la UE apoyó a Yushchenko frente a Yanukovich.

Por otra parte, Rusia no ha deseado participar en ninguna operación militar organizada y dirigida por la UE. En el proyecto de Espacio Común de Seguridad exterior adoptado en mayo de 2005, ambas partes destacaron el diálogo y la cooperación en la lucha antiterrorista, la no proliferación de armas de destrucción masiva, el control de exportación de armamentos y el desarme, así como la preparación de planes de cooperación en operaciones de gestión de crisis. Sin embargo, Rusia no aceptó incluir ninguna directriz indicando que ambas partes deberían cooperar en su “vecindad común”, por lo que hubo que adoptar directrices más generales sobre las “regiones adyacentes a las fronteras” de la UE y de Rusia. Esta última también rechazó directrices de cooperación para poner fin a los conflictos de Moldavia y del Cáucaso Sur, así como la ejecución



de los compromisos de Estambul que suponen la retirada de tropas rusas y su equipo de Moldavia y de Georgia.

Por su parte, la UE rechazó la propuesta rusa de incluir directrices sobre cooperación militar y técnica. Todo ello indica que a pesar de los intentos realizados, todavía hay dificultades que deben superarse para que Rusia y la UE sean realmente socios en el ámbito de la seguridad.

El único campo específico de diálogo en el que ha habido avances ha sido en el del desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva, en el que la UE presta asistencia técnica y financiera para la eliminación o protección de materiales nucleares almacenados, y para la eliminación de armas químicas.

El nivel de conocimientos sobre la Unión Europea entre las élites rusas no es elevado. Como consecuencia, la UE no es percibida como un nuevo tipo de comunidad en la que operan mecanismos institucionales complejos, sino como un nuevo tipo de “concierto de potencias” motivadas por sus respectivos intereses nacionales, como un sistema gobernado básicamente por las reglas del equilibrio de poderes. Existe una falta de confianza en la posibilidad de que la política comunitaria esté motivada por valores comunes y generales. Un factor adicional es la diferencia existente entre Rusia y la UE como actores en las relaciones internacionales. Moscú sigue el modelo clásico de relaciones entre países soberanos y tiene problemas al desarrollar sus relaciones con una comunidad integrada como es la Unión Europea.

Otro problema en las relaciones entre Rusia y la UE es la diferencia en la percepción de la cooperación bilateral. Por parte rusa domina una percepción de “relación simétrica”, en la que Rusia ha de ser tratada como un socio igual a la UE. En la práctica, el modelo general de relaciones es la política de “partenariado selectivo”: Rusia coopera con la UE más estrechamente en algunos campos de su interés, de los que podrá sacar beneficios. Asimismo, Rusia podrá



aplicar algunos estándares de la UE con la condición de que esto le proporcione ventajas.

La falta de un plan y de un modelo de objetivos para la política de Rusia hacia UE es una de las causas fundamentales de las dificultades de estas relaciones. La política de Moscú está oscilando entre dos opciones fundamentales:

- Integración gradual con la UE
- Cooperación selectiva en algunos ámbitos entre Rusia y la UE.

La retórica oficial de la política europea del presidente Putin presenta la idea de la “Gran Europa” como un proceso de integración europea basado en dos pilares complementarios: la UE en el Oeste y la CEI en el Este (esta última en forma del Espacio Económico Común de los países que componen la CEI).

Esta idea constituye una defensa activa en contra del creciente interés de la UE hacia los países de la CEI, especialmente en su parte occidental. Por ello, esta “Gran Europa” con dos pilares no es sólo un programa para crear un espacio común europeo, sino que también constituye una estrategia para defenderse de la expansión creciente de la UE en lo que Rusia percibe como su zona de influencia.

Desde la ampliación de la Unión Europea del 1 de mayo de 2004, la diplomacia rusa y la propaganda oficial han dividido claramente a los nuevos miembros de la UE en dos grupos de países según su actitud hacia Rusia, adaptando al mismo tiempo su política hacia ellos. De acuerdo a esta visión, los nuevos miembros (excluidos obviamente el Chipre y Malta que nunca habían formado parte del "bloque soviético") habrían llevado a la UE sus fobias y prejuicios anti-rusos. En el debate público ruso se ha hecho muy popular la división entre la “vieja Europa” –más comprensiva y amistosa hacia Rusia - y la “nueva Europa” –que arrastraría prejuicios históricos y una simplificación de la realidad.

Con el tiempo, la política rusa se ha hecho más sofisticada en la explotación de estas divisiones. Desde 2005 se ha podido observar



una nueva diferenciación entre los nuevos miembros de la UE, distinguiendo entre los “buenos socios” – Hungría, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia - y los “malos socios” – Estonia, Letonia,

Lituania y Polonia. En los primeros se ha valorado su pragmatismo, mientras que se ha criticado al segundo grupo por su actitud anti-rusa. Esta clasificación se ha basado en tres criterios principales:

-La posición frente a la crisis de Ucrania en 2004.

-La actitud hacia Rusia en el marco de las organizaciones europeas (ante todo en la UE, OTAN, OSCE y Consejo de Europa).

-La predisposición a aceptar propuestas rusas en el ámbito a las relaciones bilaterales.

En realidad, el motivo principal para crear esta nueva clasificación fue el compromiso de Polonia y Lituania con la “Revolución naranja” y el desenlace de la crisis en Ucrania en 2004-2005, su influencia en la política de la UE en este campo, así como la participación de sus representantes en la formulación de resoluciones comunitarias críticas hacia la política rusa (sobre todo las resoluciones del Parlamento Europeo).

Un elemento importante de la política rusa hacia a la UE ha sido a partir de 1998 el intento de establecer y luego reforzar la cooperación dentro del triángulo París – Berlín – Moscú. La posición de estos países frente a la crisis en Iraq fue un factor importante para la profundización de estas relaciones. Las relaciones tradicionalmente intensas entre Rusia y Alemania y entre Rusia y Francia han mejorado a partir de 2001. Rusia ha optado por los contactos bilaterales para ejercer su influencia en las relaciones con la UE, resultado de la convicción existente entre la elite gobernante rusa de que la UE es un “concierto de potencias”, donde los países más grandes determinan la política de la UE. Para ejercer influencia en el curso político de la UE, Rusia trata de intensificar las relaciones con los países que ejercen la presidencia en cada momento o se están preparando para esta función.



Por otra parte, los países de la UE tienen algunas dificultades para elaborar y llevar a cabo una política común hacia Rusia, cuestión relacionada con un problema más amplio – el de crear una eficiente “Política Común Exterior y de Seguridad”. La “vecindad común” en su dimensión oriental es resultado de varios procesos, principalmente de la activación de la política comunitaria en Europa oriental y en el Cáucaso, y de la evolución de la política rusa en la zona de la CEI. Esto tiene una relación directa con la percepción que Rusia tiene de sí misma como una gran potencia, así como su percepción de la UE como un actor geopolítico *sui generis*, formado por diversos países. El problema radica en que los intereses de Rusia y de la UE en su “vecindad común” son diferentes en muchos aspectos. El interés de la UE consiste en apoyar la transformación de los países de la zona de acuerdo con los estándares europeos, mientras que el interés de Rusia consiste en conservar el “*status quo*”, preservando su antigua influencia en la zona y el control de las relaciones de los países vecinos con la UE. Dado que Rusia razona en categorías de un “juego de suma cero”, y ella misma sigue un modelo de desarrollo diferente del europeo, tiende a conservar en la zona relaciones políticas, económicas y personales específicas, apoyando activamente a regímenes no siempre democráticos que, según su convicción, le garantizan la continuidad de su influencia. Esto lleva inevitablemente a un conflicto de intereses, atenuado - sin embargo - por actitudes no simétricas hacia los países de la zona: un claro interés político en la integración por parte rusa, y una creciente resistencia en ciertos países de la UE hacia nuevas ampliaciones al Este, y la tendencia a sustituirlas por nuevas fórmulas de partenariado. Otro factor atenuante en este conflicto latente es la convergencia de intereses de la UE y de Rusia en la zona a favor de la estabilidad política y económica y la fluidez de los intercambios comerciales y energéticos en toda la región.

Por las razones antes expuestas, Moscú ha criticado esta política, acusando a la UE de intentar crear a lo largo de sus fronteras un “cordón sanitario” compuesto por países de la CEI subordinados a la



Unión Europea. Esta reacción de Rusia se debía por una parte al miedo procedente de la conciencia de que el modelo ofrecido por la UE es más atractivo para los países de la zona y, por otra, como señal de alerta para Bruselas, para que ésta evalúe las consecuencias negativas de su política de vecindad en las relaciones con Rusia. Ejemplos de ese conflicto de intereses entre la UE y Rusia son sus respectivas posiciones ante la situación en Bielorrusia. Desde 2005 Rusia ha matizado un poco su retórica al percibir las consecuencias negativas que se desprendían del uso de un lenguaje demasiado radical y ha tratado de persuadir a la UE presentando una posición más constructiva, favorable a la negociación de un nuevo acuerdo Rusia-UE.

La misma actitud de rechazo ha caracterizado la posición de Rusia hacia la intensificación de las relaciones entre la OTAN y las repúblicas ex - soviéticas de Europa oriental, del Cáucaso y de Asia central, en diferentes contextos políticos y económicos. Detrás de estas iniciativas, Moscú ve el esfuerzo de EEUU en establecer vínculos más fuertes con los países de la región a largo plazo.



CAPÍTULO IX.

LAS INICIATIVAS OCCIDENTALES DE ASOCIACIÓN EN EL ESPACIO EX-SOVIÉTICO

Los territorios europeos de la ex - URSS han emprendido distintos caminos desde su independencia. Ucrania ha vacilado entre un acercamiento a Occidente y el mantenimiento de fuertes vínculos con la Federación Rusa. Tras la "Revolución Naranja" del movimiento prooccidental de Yushchenko y el posterior triunfo electoral de la oposición pro-rusa liderada por Yanukovich, parece que se ha situado en una posición intermedia de compromiso entre ambos, que sitúa al país en una posición poco definida en la que se pretende conservar los lazos adquiridos con la UE a través de la Política Europea de Vecindad, mantener las distancias con respecto a la OTAN, y recuperar una relación privilegiada con Rusia. La división de la opinión pública sobre estas cuestiones entre las regiones occidental y oriental del país genera tensiones internas que amenazan a la estabilidad política y la integridad territorial de Ucrania.

Moldavia permanece dividida entre un territorio reticente a aceptar el desenlace de la disolución de la URSS - Transdnestría - ocupado militarmente por Rusia y partidario de mantener un estrecho vínculo con la Federación Rusa, y el resto del Estado, que mira hacia Rumanía y hacia la UE.

Bielorrusia permanece sumida en el inmovilismo político y económico, aislamiento de Europa en el que un totalitarismo postsoviético sobrevive con el apoyo de Rusia, de la que depende desde el punto de vista económico y energético. Moscú espera conseguir la "reintegración" de Bielorrusia en la "Gran Rusia" a través de una confederación, pero el gobierno de Minsk, tras hacer el juego a Moscú durante años para sobrevivir con pocos cambios rodeado de un mundo en transición, se resiste ahora a una anexión *de facto*. La alianza política y económica entre Rusia y Bielorrusia ha



entrado en una profunda crisis, mientras la UE y EEUU exploran vías para fomentar la transición en dicho país.

El principal desafío para los gobiernos de Asia central y del Cáucaso es la amenaza del integrismo islámico y del terrorismo, que también plantean serios riesgos para potenciales inversores extranjeros en el sector de la energía y para la misma infraestructura energética, vulnerable a ataques terroristas. La región evoluciona como un área estratégica cada vez más importante para EEUU, la UE, China, Irán y la India. La inestabilidad política y económica en otras regiones de producción energética como Oriente Medio, Iberoamérica y Africa, al igual que el creciente nacionalismo económico de Rusia y sus esfuerzos para limitar las inversiones occidentales en su antigua esfera de influencia, están impulsando nuevas estrategias de aproximación a los recursos energéticos de Asia Central y del Mar Caspio. Para Rusia, el control que ejerce actualmente sobre los suministros procedentes de esta región es fundamental para mantener una posición preponderante en el mercado europeo. En primer lugar, porque la capacidad de producción de Gazprom por sí sola no será suficiente para cumplir todos sus compromisos de exportación a medio y largo plazo, y Rusia tendrá que importar una cantidad considerable de gas y petróleo de Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán en los próximos años. En segundo lugar, porque la reexportación del gas natural procedente de Asia central le permite obtener unos elevados ingresos complementarios a los que ya obtiene por sus propias exportaciones, que le permiten compensar el lucro cesante por la venta de petróleo y de gas en el mercado ruso a precios inferiores a los del mercado internacional.

Para los países occidentales, las metas principales en esta región de Eurasia son la diversificación y el mantenimiento de la seguridad de los suministros energéticos; la proximidad geográfica a importantes teatros de operaciones de la lucha contra el terrorismo, en Afganistán y en Pakistán; así como la lucha contra el tráfico de



drogas, y el contrabando de armas y de materiales y tecnologías de doble uso civil y militar susceptibles de ser utilizadas para fabricar armas de destrucción masiva. Para alcanzar estas metas, es fundamental fomentar el desarrollo social y económico en la región.

Actualmente, las relaciones de EEUU y la UE con algunos de estos países son tensas por las tendencias autoritarias que imperan en ellos. La desintegración política de cualquiera de los países situados en la zona que rodea a la Federación Rusa desde Europa oriental hasta Asia central tendría graves consecuencias para la seguridad regional y global. Por ello existe un conjunto de iniciativas occidentales de asociación y cooperación con los estados que configuran el espacio ex - soviético en su totalidad.

La Unión Europea

La *Estrategia Europea de Seguridad* adoptada por el Consejo Europeo a fines de 2003 identifica el Este de Europa como una región de interés prioritario en la que hay que evitar nuevas divisiones del continente, y en la que es deseable un conjunto de países "bien gobernados" con los que se puedan mantener estrechas relaciones basadas en la cooperación⁵². También fija como uno de sus objetivos el desarrollo de estrechas relaciones con Rusia, como un elemento primordial de la seguridad y la prosperidad de Europa⁵³. Este enfoque se plasma actualmente en el desarrollo de la *Política Europea de Vecindad*, cuyo objetivo principal es contribuir al desarrollo de la estabilidad y prosperidad de los países vecinos de la UE al Este y al Sur bajo ciertas condiciones basadas en el compromiso con las reformas políticas y económicas.

⁵² Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne (2003): *Une Europe sûre dans un monde meilleur: Stratégie européenne de sécurité*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne, pp. 15-16.

⁵³ *Ibid*, p.25.



En 2007 la UE también ha emprendido el desarrollo de una *estrategia para Asia central* basada en el reconocimiento de la creciente importancia estratégica de esta región. Los principios que la inspiran son los mismos de la Política de Vecindad, aunque los objetivos son diferentes, en función de las circunstancias y características de los países centroasiáticos.

Política Europea de Vecindad

La *Política Europea de Vecindad* se adoptó en 2004 con el fin de compartir los beneficios de la ampliación de la UE con los países vecinos fortaleciendo su seguridad, y su estabilidad política y económica, incluyendo a los países de Europa del Este y a los países mediterráneos integrados en el Proceso de Barcelona. Esta política también tiene como objetivo evitar la aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y sus vecinos del Este y del Sur. Los objetivos de la *Política Europea de Vecindad* se plasman en un Documento de Estrategia de la Comisión Europea de 12 de mayo de 2004⁵⁴.

Esta estrategia ofrece a los países vecinos del Este y del Sur una relación privilegiada con la UE basada en un compromiso mutuo sobre valores comunes, especialmente en el ámbito del imperio de la ley, el buen gobierno, el respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías, la promoción de buenas relaciones de vecindad, la economía de mercado y el desarrollo sostenible. Los instrumentos financieros dedicados hasta la actualidad a la cooperación con ambos grupos de países - los fondos TACIS y los fondos MEDA⁵⁵ - se han integrado en un instrumento europeo de vecindad y asociación a partir de 2007, ya en las nuevas *Perspectivas Financieras*. La aplicación de la *Política Europea de Vecindad*

⁵⁴ European Commission: *European Neighbourhood Policy*, COM(2004) 373, Strategy Paper, Brussels, EC.

⁵⁵ En el período 2000-2003 los fondos asignados al programa TACIS por la Comisión ascendieron a 1.332,2 MEUROS. Ver *European Neighbourhood Policy*.- COM (2004) 373, p. 30.



(*European Neighbourhood Policy: ENP*) en Europa oriental se realiza mediante *planes de acción* que deben ser negociados con cada país.

Del Documento de Estrategia de la Comisión pueden destacarse los siguientes aspectos:

-Un diálogo político efectivo con la UE.

-Una política de desarrollo económico y social que implica una aproximación legislativa y normativa hacia la UE, la participación en programas comunitarios y el desarrollo físico de interconexiones entre los países vecinos y la UE.

- Explotar los beneficios de las disposiciones sobre comercio existentes en los acuerdos de cooperación o de asociación con la UE, con vistas a una apertura de mercados, y a la adhesión a la Organización Mundial del Comercio en los casos en los que sea posible.

- Cooperar en los desafíos comunes en el campo de justicia e interior, tales como el terrorismo, el control de inmigración de terceros países y el tráfico de seres humanos.

-El desarrollo de vínculos eficientes en el campo de la energía, el transporte, el medio ambiente, la sociedad de la información y la investigación y desarrollo.

El Documento de Estrategia también señala la posibilidad de que los países del Cáucaso Sur entren en el ámbito de la ENP cuando se adopte la decisión política⁵⁶. Lo mismo ocurre con Bielorrusia, cuyo acceso estaría condicionado a la evolución del régimen político actual hacia una transición democrática⁵⁷.

Esta estrategia de cooperación basada en unos principios genéricos y planes nacionales específicos se ha convertido en el

⁵⁶ *Ibid*, p.10.

⁵⁷ *Ibid*, p.11.



marco político entre la UE y el mundo nacido tras la disolución de la URSS. En la década de los años 90 el principal instrumento de cooperación con estos países fue el programa TACIS. Con el futuro instrumento financiero previsto para las próximas perspectivas financieras 2007-2013 se destinarán recursos económicos para la transformación de esta región mediante la cooperación. Sin embargo, dichos recursos podrían no ser suficientes para abordar un área tan extensa como problemática⁵⁸. Las necesidades de los países vecinos al Sur de la UE, en la orilla meridional del Mediterráneo, también son superiores a los recursos destinados para el mismo fin, por lo que una redistribución interna del instrumento financiero sólo agravaría el problema.

Por el momento, esa estrategia ha avanzado en el Este de Europa en dos casos concretos: la negociación y firma de un *Plan de Acción* con Ucrania y de otro *Plan de Acción* con Moldavia.

El Plan de Acción con Ucrania

El *Plan de Acción con Ucrania*, que entró en vigor en 2005 tras el desenlace de la “*Revolución naranja*”, está destinado a apoyar la transición política y económica de este país con diversos programas de cooperación y la apertura de una línea de financiación de 250 millones de euros en el Banco Europeo de Inversiones⁵⁹. Del plan destaca la intención de negociar una normativa más flexible para el régimen de visados; la cooperación técnica en sectores prioritarios, como la energía, el transporte y el medio ambiente; la aceleración del proceso de reconocimiento del estatus de economía de mercado; y una revisión del estudio de viabilidad para establecer un área de libre

⁵⁸ El instrumento financiero está dotado de un total de 11.181 millones de euros para el Mediterráneo y el Este en el período 2007-2013. Ver el Reglamento (CE) n°1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006. Art.29. Diario oficial de la UE, 09.11.2006. En principio, 1/3 del total se destinaría a los países del Este.

⁵⁹ Commission of the European Communities: Proposed EU/Ukraine Action Plan (2005), Brussels, EC.



comercio entre Ucrania y la UE. La cooperación con Ucrania se enmarca en los principios del diálogo y la reforma política aludidos anteriormente: democracia, imperio de la ley, derechos humanos y libertades fundamentales.

También está prevista una estrecha cooperación en el ámbito de la seguridad, especialmente la lucha antiterrorista, la no proliferación de armas de destrucción masiva y el control del tráfico de armas.

El Plan de Acción con Moldavia

El contenido del *Plan de Acción de Moldavia* es similar al anterior. Está también destinado a apoyar la transición política y económica de este país mediante programas de cooperación y la apertura de una línea de financiación en el Banco Europeo de Inversiones; la negociación de una normativa más flexible para el régimen de visados; la cooperación técnica en sectores prioritarios; y un estudio de viabilidad para establecer un área de libre comercio con la UE. No obstante, el Plan de Acción con Moldavia incluye también una referencia específica a la solución del conflicto de Transnistria, que debe alcanzarse en el respeto de la soberanía y la integridad territorial de la República de Moldavia en sus fronteras reconocidas internacionalmente, garantizando el respeto a la democracia, el imperio de la ley y los derechos humanos⁶⁰. La UE constata que continuarán los esfuerzos para que Rusia cumpla el “compromiso de Estambul” en relación con la retirada de tropas de Moldova.

En ambos casos - Ucrania y Moldavia - se trata de planes de acción de carácter pragmático, en los que se busca una convergencia progresiva de estos países hacia las instituciones políticas y la normativa de la UE, fomentando al mismo tiempo su desarrollo técnico, económico y administrativo.

⁶⁰ Commission of the European Communities: Proposed EU/Moldova Action Plan (2005), Brussels, EC.



Las relaciones con la Federación Rusa y los Cuatro Espacios Comunes

La *Estrategia de Seguridad Europea* considera a Rusia como un actor clave a escala global y regional. Rusia es el principal suministrador energético de la UE, constituye un gran mercado para los bienes y servicios europeos, que tiene además un considerable potencial de crecimiento. Rusia no desea ser integrada en la *Política Europea de Vecindad (PEV)*, sino que desea mantener un marco específico para las relaciones con la UE, aunque la financiación comunitaria de la cooperación con la Federación Rusa se incluirá en el mismo instrumento financiero de la PEV. Las relaciones actuales entre la UE y Rusia se basan en el Acuerdo de Asociación y Cooperación⁶¹, que entró en vigor en 1997 por un período inicial de 10 años, que se renovarían automáticamente después de 2007 si un nuevo acuerdo no hubiese sido negociado en esa fecha. El acuerdo vigente establece con carácter regular la celebración de cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno dos veces al año; un Consejo ministerial en distintos formatos (asuntos exteriores, justicia, interior, energía); reuniones de expertos; un diálogo político con los países que forman la *Troika*; y un Comité de Cooperación Parlamentaria formado por miembros del Parlamento Europeo y de la Duma rusa. También existe un diálogo permanente entre la UE y Rusia sobre cuestiones energéticas. Por su parte, la UE contribuye a la financiación del Centro Internacional de Ciencia y Tecnología de Moscú - organización intergubernamental creada en 1992 para promocionar la cooperación científica. En el marco del Acuerdo de Asociación y Cooperación actual se inscriben los *cuatro espacios* en los que se estructura la cooperación UE- Federación Rusa:

1. Espacio Económico Común. Tiene como objetivo crear un mercado integrado entre la UE y Rusia - eliminando los obstáculos al comercio y a las inversiones - y promover reformas económicas basadas en los principios de no discriminación, transparencia y buen

⁶¹ EU-Russian Federation Partnership and Cooperation Agreement, 1997



gobierno. La controversia entre Polonia y Rusia en torno al embargo de productos cárnicos polacos es un ejemplo de los obstáculos existentes todavía.

2. *Espacio Común de Libertad, Seguridad y Justicia.* Se han negociado acuerdos con Rusia acuerdos de readmisión y para facilitar mutuamente la concesión de visados. Además, se desarrolla la cooperación policial en la lucha antiterrorista y contra actividades delictivas transnacionales. También se coopera en el ámbito de la seguridad documental, la gestión de fronteras y la reforma del sistema judicial ruso.

3. *Espacio Común de Seguridad Exterior.* La cooperación se basa en un multilateralismo efectivo, apoyando el papel desempeñado por NNUU, la OSCE y el Consejo de Europa. Esta cooperación se extiende a la lucha antiterrorista, a la no proliferación de armas de destrucción masiva, a la gestión de crisis y a la protección civil. En este ámbito se presta particular atención a la estabilidad regional, especialmente los llamados “conflictos congelados” en Transdniestria, Abjasia, Osetia del Sur y Nagorno- Karabaj, en los que las conversaciones de la UE con las autoridades rusas no están exentas de tensiones.

4. *Espacio Común de Investigación, Educación y Cultura.* En él se desarrollan actividades científicas, educativas y culturales de interés común.

La región de Kaliningrado también ha sido un tema central de la agenda en las relaciones de la UE con Rusia, que por su proximidad geográfica afecta especialmente a Polonia y a Lituania. Entre los temas abordados destaca el tránsito de personas y de bienes entre Kaliningrado y el resto de la Federación Rusa, que actualmente se

basa en un régimen específico que facilita la expedición de los documentos de viaje para el tránsito por Lituania. Otra cuestión importante es el desarrollo socio-económico de la región, que también cuenta con el apoyo financiero de la UE. Entre 1991 y 2006



la Comisión Europea ha destinado 100 millones de euros a distintos programas de cooperación en Kaliningrado.

Por otra parte, la *Dimensión Nórdica* es una política de la UE en la que se enmarcan las relaciones con Rusia en la región del Mar Báltico y del Ártico. Desde ella se abordan cuestiones específicas relacionadas con la cooperación entre los estados miembros de la UE, Noruega, Islandia y la Federación Rusa.

A fines de 2006 el Gobierno polaco decidió vetar el mandato del Consejo Europeo para la negociación de un nuevo acuerdo Unión Europea-Rusia en sustitución del tratado actualmente vigente. El gobierno polaco alega el trato desigual que Rusia aplica a los estados miembros de la UE, que en su caso se refleja en el embargo de productos cárnicos mantenido por las autoridades rusas.

Desde 1991 la UE ha destinado a la asistencia técnica a través del programa TACIS más de 2.600 millones de euros para promover la transición a una economía del mercado, y reforzar la democracia y el imperio de la ley en la ex-URSS. El programa TACIS está destinado en Rusia a prestar apoyo a las reformas institucionales, legales, administrativas y económicas en un proceso de transición a la democracia y la economía de mercado. También se ha intentado promover una aproximación progresiva de la legislación rusa relevante al acervo comunitario. En el marco de TACIS existe un programa de seguridad nuclear financiado con más de 1.000 millones de euros para mejorar la seguridad nuclear en los Nuevos Estados Independientes. Este programa promueve una cultura de la seguridad nuclear en línea con los principios del Convención sobre Seguridad Nuclear y apoya el desarrollo de estrategias de gestión para el combustible nuclear utilizado, el desmantelamiento de instalaciones y de residuos nucleares. También existen programas de cooperación con Rusia para la destrucción y no proliferación de armas de destrucción masiva.

Finalmente, un tema polémico en las relaciones entre Rusia y la



UE en los últimos años ha sido la evolución de los acontecimientos en Chechenia y el Cáucaso Norte. La UE ha condenado formalmente el terrorismo en todas sus formas y ha hecho llamadas a una solución pacífica y duradera de los conflictos existentes en el Cáucaso Norte, respetando los derechos humanos, la creación de instituciones representativas y la integridad territorial de la Federación Rusa. La UE también ha hecho una llamada a las autoridades rusas para que cooperen con los observadores de NNUU, del Consejo de Europa y de la OSCE para promover la estabilidad, la transparencia y el imperio de la ley en la región.

Rusia, Ucrania y Moldavia son por ahora los tres países en los que la UE ha centrado su atención, que se extenderá a otras repúblicas ex-soviéticas con fórmulas similares de cooperación. Como se ha indicado anteriormente, en 2007 la presidencia de la UE ha lanzado una *Estrategia para Asia central* con el objetivo de crear un marco de cooperación con los países de la región y fomentar las relaciones con la UE basándose en los mismos principios políticos.

Estados Unidos

Tras sucesivas ampliaciones de la OTAN hacia el Este, que no sólo han absorbido a casi todos los Estados miembros del antiguo Pacto de Varsovia, sino que también han incorporado a algunas repúblicas ex-soviéticas, el interés y los esfuerzos de los Estados Unidos continúan centrándose en la transformación política y económica de las repúblicas ex-soviéticas de Europa Oriental, del Cáucaso y de Asia central.

Europa Oriental

En relación con Ucrania, tras la creación de foro OTAN-Ucrania en 1997, Estados Unidos ha apoyado activamente a los responsables de la “Revolución naranja” con el fin de consolidar una transición política y económica de la que emerja un país con identidad propia, políticamente independiente de Rusia y mucho más cercano a Estados Unidos y a la UE. El cambio político de 2006, con el retorno



de Yanukovich al poder, arroja dudas sobre la evolución futura de las relaciones entre EEUU y Ucrania.

La situación en Bielorrusia también es seguida de cerca por el Departamento de Estado, que ha emprendido una política destinada a fomentar el desarrollo de una sociedad civil capaz de impulsar a medio y largo plazo una transición política y económica.

Finalmente, la presencia militar rusa en Moldavia ha bloqueado en los últimos años avances significativos hacia la normalización de la vida política del país, por lo que Washington considera que el punto de partida para una transición en dicho país y su posterior integración en las estructuras occidentales será el repliegue militar ruso, seguido de una normalización de las relaciones entre las autoridades de Chisinau y las de Tiraspol. Obviamente, el problema para alcanzar este objetivo subyace en las divergencias políticas e ideológicas existentes entre ambos gobiernos, así como sus diferencias sobre los objetivos a largo plazo para una Moldavia realmente unificada.

Cáucaso Sur

Como ocurre en otras regiones de Eurasia y Oriente Medio, los intereses estratégicos de EEUU en el Cáucaso Sur están condicionados por la presencia de importantes reservas de hidrocarburos en el mar Caspio y la necesidad de crear nuevas rutas de exportación hacia el Oeste, alternativas a las ya controladas por Rusia. La conflictividad de la región, la proximidad de zonas de conflicto en las que el islamismo radical desempeña un papel creciente, las ambiciones estratégicas de Irán y la resistencia de Rusia a abandonar su papel hegemónico constituyen los principales desafíos para la consolidación de países independientes con



estabilidad política y económica⁶².

EEUU ha centrado sus esfuerzos en desarrollar unas relaciones equilibradas con determinados países del Cáucaso que muestran interés en la cooperación bilateral en materia de seguridad, receptividad para las reformas políticas y deseos de liberalización económica: Azerbayán y Georgia. La elección de estos países como socios principales en la región del Cáucaso ha permitido cumplir otro objetivo estratégico: la creación de un puente territorial entre el Mar Caspio y el Mar Mediterráneo que crea las condiciones necesarias para una vía alternativa de exportación de petróleo a través de Turquía, evitando las zonas controladas por Rusia. En el Cáucaso, EEUU tiene los siguientes objetivos estratégicos:

- Internacionalizar y resolver los conflictos regionales (Abjazia, Nagorno-Karabaj), en los que Rusia está implicada directa o indirectamente, y favorecer la estabilidad en la zona.
- Promover un desarrollo económico basado en los principios de la economía de mercado.
- Desarrollar rutas alternativas Este-Oeste para la exportación de hidrocarburos hacia Occidente, fuera del control exclusivo de Rusia.
- Promover la protección de las inversiones norteamericanas en sectores clave especialmente en la extracción y transporte de hidrocarburos.
- Promover reformas democráticas, la consolidación de gobiernos eficaces y democráticos, el respeto a los derechos humanos y el pluralismo democrático.

⁶² Cohen, Ariel, "*U.S. Policy in the Caucasus and Central Asia*", Heritage Foundation, (July 24, 1997), en <http://www.heritage.org/research/backgrounder1132>.



-Desarrollar la cooperación militar y el acercamiento progresivo de Georgia y Azerbayán a la OTAN.

Azerbaijón ha mostrado interés en la cooperación con la OTAN y no descarta la posibilidad de plantear su candidatura como miembro, aunque a largo plazo. EEUU tiene ya una base en Azerbayán en la que se sitúa un radar que permite vigilar el espacio aéreo iraní. Azerbayán ha adoptado una posición favorable a la liberalización económica que ha permitido importantes inversiones norteamericanas especialmente en el sector energético, lo que ha permitido avanzar en las negociaciones para la concesión del estatus de "nación más favorecida" en las relaciones comerciales.

Sin embargo, Georgia es el país del Cáucaso Sur que ha mostrado más interés en las reformas políticas y económicas, y en la cooperación militar con EEUU, especialmente desde la "Revolución rosa" de 2003. El país que mayor ayuda financiera y técnica proporciona a Georgia es EEUU, que ha entrenado y equipado cuatro batallones del ejército georgiano para hacerlos inter operables con las fuerzas de la OTAN⁶³. Como parte de este compromiso bilateral, Georgia mantiene un contingente militar en Irak, además de haber enviado un contingente militar a Afganistán integrado en la ISAF en 2004. Con un acercamiento paralelo a la OTAN, Georgia busca ayuda para el proceso de reforma militar, respaldo a su posición internacional y apoyo a la recuperación del control sobre Abjasia y Osetia del Sur. Otro aspecto importante de esta política de aproximación a EEUU es el objetivo de lograr un acuerdo con Rusia para que retire su personal militar del territorio georgiano.

Asia Central

En Asia Central los vínculos entre Estados Unidos y los gobiernos de los países de la zona se han fortalecido en torno a intereses comunes en el campo energético y en el campo de la seguridad militar,

⁶³ Menkiszak, Marek, *Op cit.*



especialmente desde la guerra de Afganistán y en el contexto de la presencia militar norteamericana en dicho país desde fines de 2001. Hasta la actualidad, para el Departamento de Estado las cinco repúblicas ex-soviéticas se agrupan con la Federación Rusa en la región de “Eurasia”, y se excluye a Afganistán de la región – que se considera parte de Asia Meridional –. Para el Departamento de Defensa la delimitación geográfica es diferente, ya que desde el punto de vista militar las repúblicas ex-soviéticas de Asia Central forman con Afganistán una misma región. Actualmente existe un debate sobre la necesidad de revisar la concepción de Asia central y la política que debe seguir Estados Unidos en la región, en el que se baraja la posibilidad de un concepto regional diferente que deja en plano secundario la existencia de una Comunidad de Estados Independientes ex-soviéticos, escasamente operativa desde el punto de vista funcional⁶⁴. Esta tendencia implica de forma implícita el no reconocimiento de una “esfera de influencia rusa” en Asia central. Hasta ahora la estrategia de Estados Unidos con los países de la región ha combinado la cooperación bilateral, a la que se destinan unos 270 millones de dólares anuales en conjunto, con un Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversión que abarca a las cinco repúblicas ex-soviéticas.

Para EEUU los objetivos principales en Asia central son los siguientes⁶⁵:

-Contribuir a resolver los conflictos regionales, y apoyar la cooperación política, económica y de seguridad con el fin de aumentar la estabilidad regional.

-Promover un desarrollo económico basado en los principios de la economía de mercado, prestando de forma paralela asistencia al desarrollo de la infraestructura de comunicaciones, de transportes, y de servicios sanitarios.

⁶⁴ Ver: Starr, S. Frederick: “A Partnership for Central Asia”, *Foreign Affairs* 84, n° 4, (July/August 2005), en <http://www.foreignaffairs.org>.

⁶⁵ Cohen, Ariel, *Op.cit.* p. 18 y ss.



-El desarrollo de rutas alternativas para la exportación de petróleo y gas hacia Europa fuera de control ruso.

-Promover la protección de las inversiones norteamericanas en sectores clave.

-Promover reformas democráticas que permitan la consolidación de gobiernos eficaces, transparentes, responsables y democráticos.

-El respeto a los derechos humanos y el pluralismo democrático.

Para EEUU lo más importante en su estrategia en Asia central es diversificar sus suministros energéticos, estacionar sus fuerzas militares cerca de las amenazas más inmediatas para la región y desarrollar su influencia en la región a largo plazo promoviendo reformas democráticas y económicas en una zona que todavía está en pleno desarrollo y transformación. Sus intereses estratégicos en la región son fundamentalmente los siguientes⁶⁶ :

-Incrementar y diversificar las rutas de tránsito de suministros energéticos no controladas por Rusia.

-Desarrollar vínculos estables con los estados de la región para incrementar el comercio y garantizar la seguridad de las inversiones.

-Fomentar el buen gobierno, el desarrollo de instituciones políticas modernas y reformas legislativas que las consoliden.

-Mejorar la cooperación en materia de seguridad con determinados regímenes a través de prioridades estratégicas comunes, como la seguridad energética y la lucha contra el terrorismo.

La convicción de que los estados débiles o fallidos plantean un riesgo importante para Estados Unidos y para la seguridad global debido a situaciones de caos, terrorismo, narcotráfico, crimen organizado y proliferación de armas convencionales y de destrucción masiva ha llevado a sucesivas administraciones norteamericanas a afrontar este problema en un proceso gradual en todas las zonas del

⁶⁶ *Ibid.*



planeta en las que los cambios políticos y estratégicos de los últimos años han conducido a un vacío de poder o a la formación de áreas sumidas en la inestabilidad. El caso más llamativo ha sido el de Afganistán, país marginal desde el que se organizaron los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Durante la última década, los Estados Unidos también han mostrado interés en una estrategia de acercamiento y penetración en todo el espacio ex-soviético. Desde 1991 ha emprendido distintas iniciativas de cooperación con la Federación Rusa, y con los Estados ex-soviéticos de Europa Oriental, del Cáucaso y de Asia central en ámbitos muy diversos, pero casi siempre orientadas en último término a fortalecer la seguridad global. La cooperación con dichos países para facilitar la transición política y económica en cada uno de ellos ha sido complementadas con otras medidas adicionales destinadas a frenar la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado y el narcotráfico.

El gobierno de Estados Unidos decidió la creación de una oficina del *Coordinador para la Reconstrucción y la Estabilización* en el Departamento de Estado en 2005. Es significativo que para ocupar el puesto de Coordinador para Reconstrucción y Estabilización se haya elegido a un ex-Embajador de Estados Unidos en Ucrania y ex-Director General para Rusia y Eurasia en el Consejo de Seguridad Nacional ⁶⁷. El objetivo de esta oficina es coordinar las operaciones realizadas por distintas agencias gubernamentales para responder de forma efectiva a situaciones de crisis en todo el mundo, en concierto con la comunidad internacional. Tanto en Iraq como en Afganistán la administración norteamericana ha aprendido importantes lecciones sobre prevención y gestión de conflictos, y sobre reconstrucción y transición de sistemas políticos y económicos, tras realizar costosas y controvertidas intervenciones militares cuyos resultados todavía no

⁶⁷ Krasner, Stephen & Pascual, Carlos, "Addressing State Failure", *Foreign Affairs* 84, n° 4, (July/August 2005), pp.153-163.



se han consolidado. Dicha oficina coordina las distintas unidades del Departamento de Estado implicadas en una eventual crisis, la actividad de USAID, del Estado Mayor Conjunto de las fuerzas armadas, de la CIA, de la Oficina del Secretario de Defensa y otras agencias para desarrollar capacidades civiles y militares que permitan planificar y coordinar la estabilización y la reconstrucción en un determinado país. Lógicamente, la oficina desarrolla su actividad bajo la dirección política de gobierno de Estados Unidos, pero también tiene previsto coordinarse con organizaciones como las Naciones Unidas, la Unión Europea y la OTAN, con determinados socios bilaterales con intereses en una determinada región y con organizaciones no gubernamentales. La actividad de esta Oficina del Coordinador para la Reconstrucción y la Estabilización, para la que el Departamento de Estado ha solicitado en la fase inicial un presupuesto de 124,1 millones de dólares, toma como referencia un “modelo de transición post-conflicto” en cuatro fases ⁶⁸ :

-Estabilización, restauración de orden y normalización de la vida económica.

-Tratamiento de las causas que subyacen en el origen del conflicto, en la que se abordan problemas de diversa índole que están en las raíces de la crisis (colapso de sistemas económicos y políticos, corrupción, narcotráfico, explotación privada de recursos públicos, etc.).

-Creación de instituciones y del marco jurídico para hacer posible la transición a la democracia, integradas en el tejido social, para fomentar una “oferta” por parte del gobierno y administración de cara a la sociedad.

-Fomento del desarrollo y evolución de la sociedad civil, de concienciación política y de reconstrucción de la cohesión social para crear una “demanda” por parte de la sociedad en proceso de transición de cara al gobierno y la administración.

⁶⁸ *Ibid*, pp. 158-159.



Estas cuatro fases no son necesariamente secuenciales y sucesivas, sino que pueden coincidir en algunos periodos o desarrollarse de forma simultánea cuando sea necesario. En este sentido, se pretende concebir y planificar con antelación transiciones a largo plazo. La ex URSS es precisamente una zona en la que se puede ayudar, asesorar y proporcionar incentivos desde el exterior, aunque sean sus sociedades las que tienen que definir su propio futuro. El colapso de la URSS fue en general pacífico, y las repúblicas ex-soviéticas heredaron una importante infraestructura, considerables recursos y un alto nivel de formación educativa y técnica. Sin embargo, todavía en actualidad el futuro de una gestión gubernamental adecuada y de la democracia en muchos de los Estados ex-soviéticos está sumido en la incertidumbre.

La Alianza Atlántica

Desde principios de los años 90 la OTAN ha tenido una estrategia de desarrollo basada en dos objetivos complementarios: su ampliación con nuevos miembros y la creación de estrechos vínculos de cooperación y foros de diálogo con otros países de Europa oriental, Asia central, Cáucaso y región mediterránea. Esta estrategia tiene como finalidad reforzar la estabilidad y la seguridad de la región euro atlántica en el nuevo contexto geopolítico surgido tras el fin de la *guerra fría*, mediante la consolidación de un núcleo - la OTAN - rodeado de zonas asociadas de seguridad a modo de círculos concéntricos. Para los gobiernos de los países miembros de la OTAN la ampliación de esta organización no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para extender la seguridad que ofrece la Alianza Atlántica y conseguir una mayor estabilidad en toda Europa. Los países candidatos a la adhesión deben ser "contribuyentes de seguridad" y no sólo "consumidores de seguridad", además de impulsar reformas democráticas.

En una primera ampliación hacia el este, Hungría, Polonia y la República Checa se incorporaron a la Alianza Atlántica en marzo de



1999, aumentando así a 19 el número de Estados miembros de la OTAN. En la Cumbre de Praga de noviembre de 2002 se invitó a iniciar conversaciones con vistas al ingreso en la Alianza a otros siete países – Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía – que se convirtieron en miembros de pleno derecho a finales de marzo de 2004.

Tanto los siete nuevos miembros de la última ampliación como otros países que aspiran a ingresar en la OTAN se han beneficiado del Plan de Acción para la Adhesión, que se puso en marcha en 1999 para ayudar a los países que deseaban prepararse para entrar en la Alianza. El Plan de Acción ofrece a los países candidatos asesoramiento práctico y apoyo para llevar a cabo los cambios necesarios en el ámbito militar e institucional. Los países candidatos por su parte tienen que cumplir ciertos objetivos políticos, como la resolución pacífica de todas sus disputas territoriales, el respeto hacia los procedimientos democráticos y la legalidad, y el control democrático de las fuerzas armadas. La participación en el Plan no garantiza a los candidatos el ingreso en la OTAN, pero les ayuda a adaptar sus fuerzas armadas para las obligaciones y responsabilidades que conllevaría su integración en la OTAN.

Tras el fin de la guerra fría la OTAN emprendió una serie de iniciativas destinadas a reforzar la seguridad y la estabilidad en Europa mediante el diálogo, el fomento de la confianza y la cooperación con los países que antes estaban integrados en el Pacto de Varsovia y con los países vecinos de la región mediterránea. En 1991 se creó el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, transformado en Consejo de Asociación Euro atlántico en 1997, que se ha convertido en el principal foro de la región euro atlántica para consultas y cooperación entre la OTAN y los Estados que no son miembros de esta organización; en 1994 se creó la Asociación para la Paz; en 1995 se lanzó el Diálogo Mediterráneo; en 1997 se creó la



Comisión OTAN-Ucrania; y en 2002 se creó el Consejo OTAN-Rusia⁶⁹.

En 1994 la OTAN lanzó la *Asociación para la Paz*, iniciativa que consiste en un programa concebido para ayudar a los países participantes a reestructurar sus fuerzas armadas de forma acorde con una sociedad democrática y participar en las operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas por la OTAN. Constituye el marco político para las relaciones entre la OTAN y cada uno de los estados participantes. En la Asociación para la Paz participan los 26 Estados miembros de la OTAN y otros 20 países de Europa oriental, Cáucaso y Asia central. La mayoría de ellos tiene una representación acreditada ante la OTAN. La Asociación para la Paz se adapta a las necesidades de cada país y ofrece una cooperación de carácter pragmático en diversos ámbitos, permitiendo a los participantes seguir un programa a la medida de sus necesidades de seguridad, incluyendo maniobras militares, seminarios de trabajo y cursos de formación. En estos programas tiene particular importancia la transparencia en las fuerzas armadas y su control y supervisión por parte del poder civil democrático. La Asociación para la Paz ha facilitado la cooperación entre los países que participan en fuerzas de mantenimiento de la paz⁷⁰.

En 1997 se creó el Consejo de Asociación Euro atlántico como foro político y de seguridad de los países participantes en la Asociación para la Paz, en el contexto de la operación de paz en Bosnia-Herzegovina, en la que participaron tropas de 14 países asociados junto a las de los aliados de la OTAN. Desde 2005 cuenta con un Foro de Seguridad de Alto Nivel en el que se abordan las cuestiones de seguridad más importantes. Por otra parte, en 1995 la OTAN creó de forma paralela el Diálogo Mediterráneo con seis países de la región mediterránea – Egipto,

⁶⁹ Ver las referencias en la página web de la OTAN: <http://www.nato.int/issues>.

⁷⁰ Es el caso de la Fuerza de Estabilización en Bosnia-Herzegovina (SFOR) y la Fuerza para Kosovo (KFOR).



Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez - al que se incorporó también Argelia en 2000. Su objetivo es fomentar las buenas relaciones, mejorar la comprensión mutua entre los países de la región, y fomentar la seguridad y la estabilidad en la zona.

En 1997 se creó la Comisión OTAN-Ucrania, destinada a ser el foro de consultas y cooperación con este país. Esta relación fue consolidada con Plan de Acción para Ucrania en 2002, y se ha profundizado con el lanzamiento del Diálogo Intensificado entre la OTAN y Ucrania en abril de 2005, una señal de que la Alianza Atlántica apoya las aspiraciones de integración de dicho país, pero no garantiza una invitación, que depende de la voluntad política y de los progresos de adaptación de Ucrania. Las consultas y la cooperación se desarrollan en los ámbitos de reforma militar, industria de defensa, política de seguridad, cooperación militar, operaciones de mantenimiento de la paz y emergencia civil, entre otros. La Comisión OTAN-Ucrania tiene varios grupos de trabajo y un Comité Político.

En 2002 la OTAN y Rusia crearon el Consejo OTAN-Rusia, destinado a fomentar las relaciones de partenariado entre ambos. El Consejo, creado en un clima de tensión internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EEUU y en el contexto de las operaciones militares en Afganistán, refleja la determinación de la OTAN y de Rusia de mantener un diálogo fluido para cooperar en cuestiones de seguridad. Este diálogo abarca desde el mantenimiento de la paz en los Balcanes, la situación en Afganistán y en Oriente Medio, la cooperación en la lucha antiterrorista, la gestión de crisis y la no proliferación de las armas de destrucción masiva, hasta la reconversión de la industria de defensa y los planes de emergencia civil. Rusia ha abierto una misión diplomática ante la OTAN y ha establecido enlaces militares. Aunque no en todas las cuestiones la OTAN y Rusia mantienen los mismos puntos de vista, el Consejo ha funcionado hasta ahora como foro de diálogo constructivo.



Desde la disolución de Yugoslavia, la Alianza Atlántica ha concentrado sus esfuerzos en conseguir la estabilidad en los Balcanes con una creciente implicación en la resolución de conflictos y operaciones de paz, incluso mediante el despliegue de tropas. Esta actividad en una zona tradicionalmente vinculada al antiguo "bloque socialista" encabezado por la URSS produce tensiones periódicas con el gobierno ruso, que la observa con desconfianza. Desde los años 90, este último ha manifestado su malestar por las operaciones militares de la OTAN en el territorio de sus antiguos aliados en los Balcanes. La OTAN intervino operaciones militares en la zona en tres ocasiones: en Bosnia-Herzegovina en 1995, en Kosovo en 1999 y en la ex República Yugoslava de Macedonia en 2001. En la actualidad mantiene dos misiones de mantenimiento de la paz, la Fuerza de Estabilización en Bosnia-Herzegovina (SFOR) y la Fuerza para Kosovo (KFOR) en la provincia serbia de Kosovo. Las dos misiones tienen como objetivo garantizar la seguridad para evitar conflictos étnicos y hacer posible la reconstrucción de los países afectados por la guerra.

En Bosnia-Herzegovina los Aliados llevaron a cabo operaciones aéreas contra las fuerzas serbobosnias en agosto y septiembre de 1995, lo que contribuyó a modificar el equilibrio de fuerzas entre las partes en conflicto y a forzar a los dirigentes serbobosnios a aceptar el Acuerdo de Paz de Dayton. La SFOR recibió un mandato de las Naciones Unidas para mantenimiento e imposición de la paz en Bosnia-Herzegovina. En la actualidad la SFOR ayuda a los refugiados y desplazados a volver a sus hogares, coopera en la reforma del ejército bosnio y participa en la búsqueda de sospechosos de crímenes de guerra para llevarlos ante el Tribunal Penal Internacional para ex-Yugoslavia.

La intervención militar de la OTAN en Kosovo en 1999 se produjo en un contexto de creciente violencia en la represión contra la población albanesa de Kosovo y de riesgo de extensión del conflicto por toda la región, por la violación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por parte del gobierno



serbio. La OTAN lanzó una campaña aérea contra las estructuras militares y paramilitares serbias. La decisión fue adoptada sin mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en el que no se alcanzó un consenso por la oposición de Rusia, alegando que la única alternativa para poner fin al conflicto y al desastre humanitario era el recurso a la fuerza. El resultado fue el fin de las operaciones militares de las partes en conflicto; la retirada del ejército y la policía serbios, y de las fuerzas paramilitares de Kosovo. Se llegó a un acuerdo para el despliegue de una fuerza internacional (la KFOR), para el retorno seguro y sin condiciones de los refugiados y desplazados, y se obtuvo la garantía de la voluntad de todas las partes para conseguir una solución política para el futuro de Kosovo. Rusia criticó duramente esta intervención militar, efectuada sin el consenso del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y todavía hoy la califica de precedente para el uso unilateral de la fuerza.

El mandato de la KFOR se basa en un Acuerdo Técnico-Militar firmado por los mandos serbios y de la OTAN y en la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La KFOR - bajo la dirección de la OTAN - tiene la responsabilidad de impedir una reanudación de las hostilidades, crear un entorno de seguridad y desmovilizar el Ejército de Liberación de Kosovo. La KFOR colabora la Administración Interina de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) para garantizar la estabilidad necesaria para el desarrollo futuro de la provincia. La presentación del Plan Ahtisaari, que contempla el autogobierno de Kosovo supervisado por la comunidad internacional, y también la posibilidad de que la incompatibilidad entre esta provincia y el Estado Serbio condujese a una secesión de la primera, preocupaban al gobierno ruso. Éste adoptó una postura de apoyo a la integridad territorial de Serbia, alertando sobre las consecuencias negativas que tendría la división del país como antecedente destabilizador para otros estados multinacionales, como la misma Federación Rusa. Rusia adoptó una actitud muy crítica hacia el Plan de Ahtisaari para Kosovo, que veía



como un camino hacia la independencia de esta región con respaldo de los países occidentales. La declaración de independencia de Kosovo en febrero de 2008 ha llevado a la culminación de estas tensiones con Rusia. La independencia de Kosovo - que carece de un marco legal - se presenta en clara contradicción con la Carta de NNUU, de la Carta Final de Helsinki y de la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Aunque reconocida por la mayoría de los estados miembros de la OTAN y de la UE, la independencia de la provincia de Kosovo - que podría sentar un peligroso precedente de "estado étnico" - sigue siendo una cuestión polémica que también divide a los miembros de ambas organizaciones.

Rusia ha anunciado que vetará cualquier resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que no cuente con la aprobación de Serbia, y que considerará cualquier acción no respaldada por el derecho internacional para amparar la secesión de Kosovo como un precedente para otros casos - como Transdniestria, Abjasia y Osetia del Sur - en los que la defensa de las minorías rusas podría conducir a un referendun de autodeterminación amparado por la Federación Rusa. En este contexto, las tensiones entre Rusia y Georgia han aumentado en este período. La situación actual es, por tanto, confusa y tensa, al haberse producido ya la declaración de independencia de Kosovo, reconocida sólo por una parte de la comunidad internacional. El gobierno de la Federación Rusa ha declarado que no aceptará su ingreso en la ONU como estado miembro.

En 2001 la OTAN recibió a una petición del presidente de la ex República Yugoslava de Macedonia para proceder al desarme de grupos armados de etnia albanesa que amenazaban la seguridad y estabilidad del país. Tras alcanzar un acuerdo político entre los representantes de la comunidad albanesa y el gobierno, en el que intervinieron enviados de diversas organizaciones internacionales, incluida la OTAN, y de Estados Unidos, unos 3.500 soldados de la Alianza Atlántica desarmaron a las milicias albanesas. A petición del



gobierno macedonio las tropas de la OTAN permanecieron en la ex República Yugoslava de Macedonia para proteger a los supervisores de la Unión Europea y de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa hasta finales de marzo de 2002, cuando la misión quedó bajo responsabilidad de la Unión Europea. Esta intervención militar y la presencia de una fuerza de la OTAN en dicho país para garantizar el respeto al acuerdo contribuyeron a evitar un conflicto civil.

La Alianza Atlántica ha ido involucrándose cada vez más en el proceso de estabilización de regiones fuera de su área geográfica y en cooperación con socios que no son miembros de la OTAN, incluidos los países ex - soviéticos. En los últimos años se ha admitido en la OTAN a diez nuevos miembros procedentes del antiguo "bloque socialista", se ha establecido un nuevo esquema de relaciones con Rusia y con Ucrania y se han adoptado decisiones que son cruciales para el desarrollo de la cooperación con terceros países, especialmente en el Cáucaso Sur y Asia central. Todo ello implica la necesidad de determinar nuevas políticas dirigidas a los vecinos orientales de la OTAN. Entre los países de Europa central, Polonia es el que muestra más interés en desempeñar un papel activo en el debate sobre esta cuestión. La Federación Rusa desea desarrollar la cooperación con la OTAN en áreas selectas y para este fin ha venido empleando nuevos mecanismos del partenariado privilegiado iniciado con la Alianza Atlántica en 2002. A través del diálogo y la cooperación con la Alianza, Rusia quiere incrementar su prestigio político y su influencia. Sin embargo, entre las clases dirigentes de Rusia se oyen cada vez más opiniones críticas sobre la OTAN y sus estados miembros. De forma paralela, Rusia se distancia cada vez más de los estándares observados en los Estados miembros de la OTAN y considera la actividad de la Alianza en el área de la ex - URSS y en los Balcanes como un desafío contra sus intereses⁷¹.

⁷¹ Ver el informe elaborado por el Osrodek Studiów Wschodnich de Varsovia en 2005 sobre esta cuestión, utilizado como fuente principal en este apartado: Menkiszak, Marek, *Op cit.*, pp. 5-13.



Considera la actividad de la Alianza en el área de la ex - URSS y en los Balcanes como un desafío contra sus intereses⁷².

EUROPA ORIENTAL

Bielorrusia

Bielorrusia no aspira a ser miembro de la OTAN y siempre se ha opuesto a la ampliación de la Alianza. La política autoritaria del presidente Alyaksandr Lukashenko, su retórica agresiva anti – OTAN y su falta de voluntad para cooperar con esta última han limitado mucho la colaboración bilateral. Sin embargo, algunos políticos bielorrusos de la oposición, cuyo peso político es actualmente marginal, piensan que Bielorrusia no puede quedar totalmente aislada, al igual que un sector de la administración, por lo que han expresado su interés en desarrollar estas relaciones en el futuro, especialmente desde que se ha producido un deterioro en las relaciones con Moscú.

Ucrania

Desde el año 2002 Ucrania ha aspirado oficialmente a la adhesión a la OTAN. La adopción del Plan de Acción OTAN – Ucrania (NUAP) y los *Annual Target Plans* ha permitido una sistematización en el ámbito de cooperación. Esta cooperación es particularmente activa en el área militar. No obstante, la opinión pública está dividida. Tras las elecciones legislativas de 2006, el gobierno de Yanukovich decidió posponer la celebración de un referendun en el que se planteará la cuestión, aún sin fecha determinada. El gobierno encabezado por Yulia Timoshenko en 2007 no ha introducido

⁷² Ver el informe elaborado por el Osrodek Studiów Wschodnich de Varsovia en 2005 sobre esta cuestión, utilizado como fuente principal en este apartado: Menkiszak, Marek, *Op cit.*, pp. 5-13.



cambios significativos por el momento. El ingreso de Ucrania en la OTAN, deseado por los sectores políticos pro-occidentales del entorno del presidente Yushchenko, permanece por ahora como un interrogante para el que no hay una respuesta a corto plazo.

En 2008 el gobierno ucraniano ha intentado iniciar la negociación del Plan de Acción para la adhesión a la OTAN como miembro (Membership Action Plan). La propuesta no fue adoptada en la Cumbre de la OTAN en Bucarest, dado que no contaba con el apoyo de todos los miembros de la organización, por lo que será debatida de nuevo en el Consejo Ministerial de diciembre de 2008. Ucrania ha obtenido en el comunicado final de la cumbre, al igual que Georgia, el reconocimiento de que llegará a ser miembro de la Alianza en un futuro indeterminado.

Moldavia

El conflicto de la región separatista de Transdniestria, el riesgo de desestabilización en la región y la presencia de las tropas rusas estacionadas en el Este de Moldavia hacen de este país un área de interés para la OTAN. El gobierno moldavo espera que la OTAN apoye su política para la solución del problema de la "República de Transdniestria" y los esfuerzos orientados a la evacuación de las tropas rusas de este territorio. El desarrollo de la cooperación entre la Alianza y Moldavia en el marco del proyecto "Asociación para la Paz" es todavía limitado.

CÁUCASO

Armenia

Armenia no aspira a ser miembro de la OTAN, y su política de seguridad se apoya fundamentalmente en Rusia. Sin embargo, la cooperación de Armenia con la OTAN durante los últimos tres años ha tomado impulso, principalmente por la inquietud ante las posibles



consecuencias del desarrollo de las relaciones entre Azerbayán y la Alianza Atlántica en el equilibrio regional. Esta política es también una manera de prevenir presiones externas que conduzcan a hipotéticos cambios en la política rusa hacia Armenia, y de reducir tensiones con estados vecinos como Turquía, y Georgia. La cooperación entre Armenia y la OTAN está condicionada por el conflicto de Nagorno-Karabaj.

Azerbayán

Azerbaiján también desea desarrollar su cooperación con la OTAN y no descarta plantear su candidatura como miembro a largo plazo, ya que aspira a anclarse en las estructuras de seguridad occidentales. Sin embargo, el gobierno no se ha decidido todavía a confirmar oficialmente este objetivo de ingresar en la Alianza, debido a otros factores que determinan su política exterior a corto y medio plazo. Entre ellos destaca la búsqueda de una solución al conflicto de Nagorno-Karabaj, prioridad política y estratégica del país, que requiere el mantenimiento de relaciones cordiales con Rusia e Irán, actualmente en un contexto geopolítico especialmente tenso. Desde la perspectiva de Azerbayán, profundizar la cooperación con la OTAN puede contribuir a mejorar la seguridad del país, especialmente con el apoyo de Turquía. El desarrollo de la cooperación con la OTAN se percibe en Bakú como una manera de ejercer un contrapeso frente a Armenia, un método para respaldar la posición del país en las relaciones con Rusia y también como una forma de recibir apoyo exterior en el proceso de transformación de las fuerzas armadas.

Georgia

Georgia es el socio más activo en el Cáucaso Sur y aspira a ser un miembro de la OTAN. Su gobierno considera el desarrollo de su cooperación con la OTAN como un medio para reforzar la seguridad del país, dadas las tensas relaciones que mantiene con Rusia, y para



obtener apoyo exterior en el proceso de transformación de su sistema de defensa. Georgia ha buscado la cooperación militar con los países occidentales desde su independencia, y sus autoridades hicieron gestiones en este sentido desde 1992, conscientes de que ésta era la única forma de consolidar su independencia de la Federación Rusa, que siempre ha deseado mantener su hegemonía en la región. El interés de Georgia por la OTAN se incrementó especialmente desde la "Revolución rosa" de 2003. Anteriormente Georgia ya había adoptado un Programa Nacional de Integración Euro atlántica. Posteriormente se negoció un Plan Individual de Acción y Asociación, en el que se basan actualmente las reformas que se realizan en ese país con apoyo de la Alianza Atlántica. En este plan, aprobado por el Consejo Atlántico en 2004, se incluyen compromisos de carácter político - como el respeto a los derechos humanos y el compromiso con la transición democrática - junto a otros de carácter militar - como la reforma de la estructura del Ministerio de Defensa, el control civil de las fuerzas armadas y la revisión estratégica de la defensa. Georgia busca la obtención de ayuda exterior para realizar estas reformas y para modernizar sus fuerzas armadas, dando también prioridad a la interoperabilidad de las mismas con las fuerzas de la OTAN. El país que mayor ayuda financiera y técnica proporciona a Georgia es EEUU, que ha entrenado y equipado cuatro batallones del ejército georgiano para hacerlos interoperables con las fuerzas de la OTAN⁷³. Georgia ha enviado un contingente militar a Afganistán integrado en la ISAF en 2004.

En 2008 el gobierno georgiano ha intentado iniciar la negociación de un Plan de Acción para la adhesión a la OTAN como miembro (Membership Action Plan). Al no contar con el apoyo de todos los miembros de la organización, la propuesta no fue adoptada en la Cumbre de la OTAN en Bucarest, y será debatida de nuevo en el Consejo Ministerial de diciembre de 2008. Georgia ha obtenido en

⁷³ *Ibid*, p. 60



el comunicado final de la cumbre, al igual que Ucrania, el reconocimiento de que llegará a ser miembro de la Alianza en un futuro indeterminado.

Con el acercamiento a la OTAN, Georgia busca ayuda para el proceso de reforma militar, respaldo a su posición internacional y apoyo a la recuperación del control sobre Abjasia y Osetia del Sur. Otro aspecto importante de esta política de aproximación a Occidente es el objetivo de lograr un acuerdo con Rusia para que retire su personal militar del territorio georgiano.

ASIA CENTRAL

Kazajstán

Entre 2002 y 2004 se ha visto un significativo incremento de la actividad de Kazajstán dentro de la Asociación para la Paz. Kazajstán ve el desarrollo de la cooperación con la OTAN como una manera de conseguir ventajas políticas y de diversificar la cooperación militar, utilizando su cooperación con la Alianza como un instrumento a su favor en sus relaciones con Rusia. Sin embargo, las características de su régimen político, su dependencia de la cooperación con Rusia en materia de defensa, y la naturaleza limitada del interés de la OTAN en Asia Central - centrado por ahora en cuestiones relacionadas con las operaciones en Afganistán- restringen la cooperación entre Kazajstán y la Alianza Atlántica.

Kirguistán

La cooperación con la OTAN no es una prioridad para Kirguistán, cuya política de seguridad se centra fundamentalmente en la cooperación con Rusia. En Kirguistán la OTAN sólo es vista como una organización que puede ofrecer algún apoyo financiero y técnico en la reforma de sus fuerzas armadas.



Tayikistán

Tayikistán fue el último de los países de Asia Central en adoptar la decisión de desarrollar sus relaciones con la OTAN, y no ingresó en la Asociación para la Paz hasta 2002). Actualmente parece seguir interesado en ampliar estas relaciones, ya que considera que la Alianza puede contribuir a una diversificación parcial de la cooperación exterior en el campo de la seguridad. Sin embargo, las relaciones de cooperación con la OTAN son por ahora muy limitadas, ya que el gobierno de Tayikistán está condicionado por vínculos muy fuertes con Rusia, con la que tiene estrechas relaciones políticas y militares.

Turkmenistán

Turkmenistán no está interesado en desarrollar relaciones con la OTAN y la cooperación bilateral está limitada a asuntos civiles. La naturaleza totalitaria del régimen turkmeno y la política aislacionista en el contexto internacional son los mayores obstáculos para desarrollar sus relaciones con la Alianza.

Uzbekistán

Desde 2001 hasta 2005 Uzbekistán ha sido el más activo de los países de Asia Central en la cooperación con la OTAN, desarrollada en el contexto de sus relaciones con los EEUU tras el incremento de su presencia militar en la región con motivo de las operaciones en Afganistán durante los últimos años. Sin embargo, la crisis en las relaciones entre Uzbekistán y los países occidentales en 2005 - como consecuencia de la represión de movimientos políticos de oposición y la masacre de Andiján - ha forzado a EEUU a abandonar las bases militares que utilizaba en este país centroasiático y ha abierto a Rusia la posibilidad de reforzar su presencia en él. En su política exterior y de seguridad, Uzbekistán - que aspira a desempeñar el papel de líder regional en Asia central - se guía por el principio de mantener un equilibrio en las relaciones con las dos principales potencias que



ejercen su influencia en la zona - Rusia y China - y limitar la penetración de EEUU. El principal obstáculo para el desarrollo de la cooperación entre la OTAN y Uzbekistán ha sido el régimen totalitario del presidente Islam Karimov, que se enfrenta actualmente a una compleja situación interna.

Asia Central es una región de casi 4.000.000 km², muy variada en términos geográficos (configuraciones del terreno, climas, disponibilidad de agua), demográficos (desde desiertos y estepas, hasta las áreas más pobladas del mundo, como el Valle del Ferghana), económicos (abundancia de recursos naturales, yacimientos de petróleo y de gas natural; diferencias del nivel de desarrollo industrial y agrícola), étnicos (pueblos turkomanos, indoeuropeos y eslavos), y culturales (diferentes tradiciones y modelos históricos de civilización – culturas de estepas, tradiciones rusas, persas, turcas, diversas actitudes hacia el Islam)⁷⁴. Desde el punto de vista económico, todos los estados de la región siguen en una situación de subdesarrollo relativo - con diferencias importantes entre ellos - y están atravesando una profunda crisis económica con impacto negativo en el nivel de vida. No obstante, destaca entre ellos Kazajistán como excepción por su desarrollo económico, gracias a la política de reformas y a la gestión del sector petrolero.

Este carácter heterogéneo de la Asia Central se ha acentuado desde el colapso de la URSS y el proceso de transformación de cada república. Esto implica también la heterogeneidad de los problemas relacionados con la seguridad en el nivel subregional y local.

Por otra parte, los países de la región se encuentran todavía en una fase de determinación del modelo de estado, y de transformación política, económica y social. Sin embargo, en todos estos países perviven regímenes autoritarios.

⁷⁴ Menkiszak et al., *op.cit.* pp.20-21.



El vacío ideológico que ha quedado desde la disolución de la URSS, que no ha podido ser sustituido con el nacionalismo, constituye otro aspecto negativo del proceso de transición. La expansión en sus sociedades del fundamentalismo islámico fomentado desde el exterior, refleja la inquietud social y religiosa, constituyendo una amenaza peligrosa para toda la región⁷⁵.

La inestabilidad en los países de la CEI se caracteriza por la deficiencia de los estándares democráticos de sus regímenes políticos. Uno de los principales objetivos de la OTAN y de sus miembros hacia los socios orientales es ofrecer asistencia en los procesos de transición democrática y ayudar a los países de la región a mejorar su capacidad de contrarrestar amenazas a su seguridad.

Como se ha señalado anteriormente, la política de Rusia en la región pretende preservarla como su "zona de influencia estratégica" mediante el monopolio de la presencia militar, el patrocinio político sobre las relaciones exteriores de los estados de la región, y el control sobre los sectores estratégicos de la economía, especialmente los relacionados con la explotación y distribución de combustibles fósiles. Ni el desarrollo de las relaciones con los EEUU y la OTAN, ni la participación de las repúblicas centroasiáticas en la campaña antiterrorista desde septiembre de 2001 - incluida la presencia de las tropas norteamericanas y de los países aliados - han influido en un cambio significativo de esta situación, si bien es evidente una creciente influencia de los Estados Unidos, de China - y en menor medida de India, Pakistán, Irán y Turquía - que abre algunas perspectivas de evolución.

La política exterior de los países nacidos de la ex-URSS mostrará en el futuro distintas tendencias. Unos serán atraídos por Europa a través de la UE y de la OTAN; otros permanecerán en el área de influencia de Rusia; finalmente, algunos quedarán anclados

⁷⁵ Especialmente el desarrollo del partido radical pan-islámico *Hizb ut-Tajrir*, activo en Uzbekistán.



en Asia, en la que China ejercerá una importante fuerza de atracción por razones económicas. En este escenario, Rusia permanecería en una posición intermedia, combinando intereses y vínculos en Europa y en Asia al mismo tiempo, intentando mantener un rango de potencia global independiente y ejercer su propia influencia en amplias zonas de la ex -URSS. Todavía no se ha definido el estatus final de los estados ex - soviéticos en lo que concierne a sus fronteras y estructura política. Siguen aún sin resolverse los conflictos de Georgia, Moldova, Armenia, Azerbayán y de algunas regiones periféricas de Rusia, todos ellos de índole territorial y separatista. Persiste la incertidumbre sobre su evolución a largo plazo y no puede excluirse la posibilidad de que en el futuro surjan otros conflictos similares en Asia central. Es posible que en las próximas décadas haya en Eurasia estados fuertes y relativamente estables que coexistan con estados frágiles e inestables, e incluso que haya algunos estados ex - soviéticos en proceso de descomposición por conflictos internos. Tampoco puede descartarse que en algunos de ellos, donde no hay indicios de cambio, sigan existiendo a largo plazo regímenes autoritarios, o que persista la incertidumbre sobre la evolución futura de países en los que las reformas políticas y económicas emprendidas aún no se han consolidado.



CAPÍTULO X.

ENTRE ORIENTE Y OCCIDENTE

En una mirada retrospectiva a la historia de los países de Europa central y oriental, las dramáticas variaciones en el equilibrio de poder regional se han reflejado en frecuentes modificaciones de la configuración de las fronteras políticas, en la desaparición y surgimiento de estados, y en una serie de conflictos bélicos que han asolado toda la región durante siglos. Este proceso ha estado dominado desde el siglo XVIII por el expansionismo de Alemania y de Rusia. Para un observador imparcial, estos cambios de configuración territorial se presentan con una especial indefinición y variabilidad de las fronteras y de las zonas de hegemonía a lo largo del tiempo. La estructura político-territorial de Europa central y oriental surgida tras la Segunda Guerra Mundial también ha sido efímera. La principal fractura de la "base imperial" de Rusia - la ex-URSS - se ha producido con la independencia de Ucrania, de Bielorrusia y de los países bálticos, que ha desplazado su frontera occidental 800 kilómetros hacia el Este, privándole de un inmenso territorio europeo, de la mayor parte de las costas del Báltico y del Mar Negro, y de una parte muy considerable de su población. El modelo del pluralismo democrático y la economía de mercado se extiende gradualmente hacia Europa central y oriental. Las repúblicas ex soviéticas del Cáucaso Sur y de Asia Central, que conservan fuertes vínculos con Rusia, han adquirido una nueva relevancia para los países industrializados por las reservas de hidrocarburos que existen en la región del Mar Caspio, lo que ha inspirado en EEUU y en la UE una estrategia dirigida a crear un puente energético en esta región.

A lo largo de la historia hay muchos ejemplos de auge y declive de imperios y grandes potencias. Sin embargo, el caso de Rusia presenta dos rasgos peculiares: el breve período de tiempo en el que se han disuelto sus estructuras hegemónicas y el dramático impacto



de su decadencia en la sociedad. Otros ejemplos históricos de declive imperial - como es el caso de España, de Francia o de Gran Bretaña - se han producido a lo largo de períodos de tiempo prolongados. Por otra parte, las generaciones que han vivido ese proceso en estas metrópolis europeas no han sufrido de forma inmediata un impacto negativo en sus vidas cotidianas en términos de seguridad y nivel de vida. El caso de la Unión Soviética es diferente, porque el proceso de su disolución se precipita en los últimos seis meses de 1991, mientras la sociedad se hunde en una grave crisis económica de la que todavía no se ha recuperado totalmente. Para una mayoría de los ciudadanos soviéticos - los "perdedores de la transición" - este cambio inesperado ha tenido consecuencias muy negativas en sus vidas en términos de seguridad, nivel de vida e incertidumbre sobre el porvenir. Este factor explica no sólo la apatía y la desconfianza de las sociedades ex - soviéticas hacia las reformas políticas y económicas, sino también las fuertes tensiones internas en muchos de los territorios de la Federación Rusa y de otras repúblicas ex - soviéticas, y el apoyo social mayoritario a movimientos políticos como *Rusia Unida*.

Desde la disolución del Pacto de Varsovia y del Consejo de Asistencia Mutua Económica, los estados que se hallaban en el área hegemónica de la Unión Soviética han emprendido su propio rumbo de reformas políticas y económicas. La disolución de la Unión Soviética permitió poco después el surgimiento de una serie de estados independientes. Ambos grupos forman una franja territorial que se extiende desde Europa central hasta Asia central rodeando las fronteras occidentales y meridionales de la Federación Rusa. Los países más vinculados a Occidente en Europa central y la costa báltica ya se han integrado en la OTAN y la UE. Estonia, Letonia y Lituania progresan en su desarrollo económico dentro de la UE a un ritmo inesperado, mientras otras repúblicas ex - soviéticas siguen sumidas en la inestabilidad y ven aún con incertidumbre su futuro. En estas últimas es visible la dialéctica entre la vocación de asociación o de integración con el mundo occidental y la resistencia



de amplios sectores a emprender este camino, muchas veces amparándose en la influencia residual de Rusia, que explota estas diferencias a su favor.

Por otra parte, la OTAN y la UE abordan con prudencia y realismo sus respectivas capacidades de asumir nuevos compromisos, y entre sus miembros aumentan las dudas sobre la conveniencia y oportunidad de nuevas ampliaciones territoriales a corto plazo. Sin embargo, la voluntad de ciertos estados de Europa oriental y del Cáucaso de asociarse a estas organizaciones en *estructuras ad hoc* es irrevocable, como muestran los Planes de Acción de la OTAN para los socios de Asociación para la Paz, o los de la Política Europea de Vecindad en el caso de la UE, con la intención de extender hacia el Este un área de estabilidad que favorezca las reformas políticas, económicas y militares en estos países, basándose en criterios de condicionalidad.

Las ampliaciones sucesivas de la OTAN y de la UE, y sus respectivas políticas de asociación *ad hoc* hacia el Este tras la disolución del Pacto de Varsovia y del Consejo de Asistencia Económica Mutua - que estructuraban hasta 1990 el "bloque socialista" oriental - constituyen una clara transformación del escenario político en Eurasia. Este fenómeno refleja en gran medida la vitalidad política, económica y militar de las potencias occidentales frente al declive del mundo comunista y de sus estructuras políticas y económicas, incapaces de adaptarse a los nuevos desafíos y cambios globales. A lo largo de los últimos 17 años se han producido en este proceso avances y retrocesos, pero la tendencia ha seguido siempre el mismo rumbo, convirtiendo a los rasgos característicos del modelo occidental de pluralismo democrático y economía de mercado en referentes para muchos estados surgidos del desaparecido "bloque socialista". Este proceso se ha traducido en un incremento de la influencia occidental en una parte considerable de la ex - URSS. Sin embargo, el balance de esta transición está todavía lejos de ser un éxito, dada la inestabilidad política y económica de muchos de estos países, las crecientes



desigualdades sociales que existen en ellos y la influencia conservada por las estructuras de poder poscomunistas. Por otra parte, el principal polo de poder euroasiático, Rusia, ha emprendido su propio camino en el proceso de reformas, desarrollando un nuevo modelo que no coincide plenamente con el que Occidente desea exportar, y se resiste a ceder su antigua zona de influencia. Las ampliaciones de la OTAN y de la UE sólo han consolidado la transición política y económica de Europa central y báltica, mientras se aplican políticas complementarias de asociación a otros países para incorporarlos a la corriente reformista en estructuras *ad hoc*. No obstante, en ellos persiste todavía la incertidumbre sobre el futuro de este proceso y prosigue la competencia de los grupos de interés políticos y económicos que se resisten a abandonar los resortes del poder. Rusia desempeña un papel fundamental en esta competencia entre los dos modelos.

En Ucrania la sociedad y la clase política están divididas, mientras la élite económica prefiere mantener una posición ambigua que le permite beneficiarse de los vínculos económicos con la UE y con Rusia al mismo tiempo. Algo parecido ocurre en Azerbayán, que mantiene una relación equilibrada con Moscú, Washington y Bruselas. Moldavia y Georgia han manifestado su vocación de acercamiento a Occidente, pero este proceso es obstaculizado por los "conflictos congelados" en sus respectivos territorios, en los que Rusia desempeña un papel crucial. El resto de la ex - URSS tiene escaso interés en emprender reformas políticas o económicas, y prefiere limitarse a potenciar las relaciones económicas con Europa y EEUU, sin asumir compromisos en otros ámbitos.

En Asia central las tensiones en torno a la sucesión de la actual generación de líderes políticos en el poder podrían provocar conflictos políticos y sociales de alcance impredecible. Se trata, por tanto, de una zona en la que los intereses locales y la influencia rusa tienen todavía suficiente peso para frenar o rechazar la política de reformas que se les propone en las estructuras de asociación de la UE o de la Alianza Atlántica.



Las tendencias demográficas de las repúblicas ex - soviéticas no son favorables en la actualidad, y no hay indicio de que la situación vaya a cambiar a corto y medio plazo. En Rusia la población disminuye. En el Cáucaso Sur y en Tayikistán el estancamiento demográfico se debe principalmente a la emigración. En la mayoría de los estados de Asia central el problema es el contrario, un elevado crecimiento demográfico, sin que el ritmo de creación de empleo pueda absorber la afluencia de mano de obra joven.

Por otra parte, el futuro desarrollo de las relaciones entre las estructuras estatales y la sociedad civil en los países de la zona será determinante para su estabilidad. Es probable que crezca en todos ellos la presión social a favor de una mayor participación política. En algunos de estos países, con transiciones políticas más consolidadas y con democracia pluralista, es posible que las instituciones puedan dar una respuesta a esta demanda social. Pero en otros casos no será posible, dado su inmovilismo político o la supervivencia de estructuras políticas autoritarias heredadas de la primera etapa de la independencia, por lo que en algunos países de la zona pueden surgir tensiones que fortalezcan ideologías radicales o revisionistas que podrían constituir un desafío para sus regímenes políticos. En este contexto, un problema importante es el surgimiento simultáneo de un nacionalismo intolerante y de un islám político en algunos estados, que pueden conducir a conflictos derivados de incompatibilidades ideológicas o de intentos de represión masiva⁷⁶.

Las repúblicas nacidas de la URSS en los años 90 - tanto en Europa como en Asia - presentan como rasgo característico una creciente desigualdad económica y social, aunque en los últimos siete años se haya producido un importante crecimiento económico en la mayoría de ellas. Existen en Eurasia regiones vinculadas económicamente al exterior o dotadas de recursos naturales y energéticos propios, que tienen una sólida base para la prosperidad económica a medio y largo plazo. Pero por ahora éste es un

⁷⁶ Gnesotto, Nicole, *Op.cit.*, pp. 106- 107



fenómeno localizado que afecta a ciertas regiones, mientras que otras zonas tienden a quedar estancadas en su bajo nivel de vida y subdesarrollo económico por la escasez de inversiones e insuficiente creación de empleo. Se especula sobre la posibilidad de que algunos estados euroasiáticos con recursos naturales puedan desarrollar economías estables y una buena gestión que garantice niveles adecuados en infraestructuras, sanidad y educación que den cohesión material y social. Sin embargo, lo más probable es que persistan fuertes desequilibrios sociales y regionales, que serán más evidentes en las economías dependientes del sector energético, en las que es previsible que coexistan "bolsas de riqueza" típicas de un mundo desarrollado con niveles de vida similares a los de los países occidentales, junto a inmensas regiones subdesarrolladas y grupos sociales excluidos de la distribución de las riquezas naturales. Estas diferencias socioeconómicas pueden favorecer el desarrollo de tensiones internas en países como Rusia, Kazajstán, Turkmenistán y Azerbayán. En los países vecinos desprovistos de recursos naturales el estancamiento económico y el atraso social pueden producir también tensiones relacionadas con la desigualdad, así como fenómenos que favorezcan el arraigo del crimen organizado vinculado al narcotráfico y al contrabando, ambos muy extendidos desde Asia central hasta los Balcanes.

Un riesgo adicional derivado de estas disfunciones se extiende precisamente a países en los que no existen recursos para impulsar el desarrollo económico ni características atractivas para la inversión extranjera - como ocurre en Tayikistán y en Kirguistán - o a regiones inestables, sin un estatus consolidado, dentro de otros estados (por ejemplo, en Chechenia, Daguestán, Osetia del Sur, Abjasia, Transdniestria o el valle del Fergana), en las que se mezclan subdesarrollo, conflictos no resueltos, mala gestión estatal y fuertes tensiones políticas.

Ya se abordado anteriormente el declive demográfico de Rusia en los últimos años, el creciente problema del sida, la coexistencia de la opulencia y la miseria en la sociedad rusa. Son las dos caras de



un país desarrollado y subdesarrollado a la vez. Es difícil clasificar a Rusia - heredera de una superpotencia de la *guerra fría* - en la tipología de las naciones. Las tendencias actuales reflejan una tensión entre el autoritarismo centralista del régimen y la exposición a las corrientes de la globalización. Muchos analistas consideran que esta mezcla de debilidad relativa y de elementos residuales de gran potencia impulsan a Rusia a una política exterior orientada hacia el *status quo* en un mundo que desea multipolar, que le permita explotar los elementos residuales de poder heredados de la URSS y crear nuevos instrumentos para consolidar su estatus de gran potencia en la arena internacional⁷⁷. Por una parte, Moscú pretende modernizar sus fuerzas armadas y mantener un arsenal atómico que le permita conservar en el futuro su estatus de potencia nuclear. Por otra parte, también desea aumentar su control sobre las fuerzas de la globalización que influyen en el país. De ahí su interés en mantener su voz en el Consejo de Seguridad de NNUU, una estrecha relación con la UE y con sus miembros más importantes, un diálogo con EEUU y con la OTAN, y participar en nuevas organizaciones que pueden tener una creciente importancia - como la Organización Mundial del Comercio y la Organización de Cooperación de Shanghai - que anclan a Rusia entre Oriente y Occidente. Al mismo tiempo, desea frenar la expansión de la OTAN hacia el Este y frenar la influencia creciente de la UE en la ex - URSS. La relación especial que Rusia desea mantener con EEUU, China e India se enmarca en el objetivo de construir un mundo multipolar y evitar que se consolide un escenario estratégico dominado por la primacía militar, económica y política norteamericana. Lo que denominamos el "fin de la guerra fría" es en realidad todavía un capítulo abierto en la perspectiva de la élite política y militar rusa. Junto a grandes avances en el terreno de la democratización y las reformas económicas en Europa oriental y el Cáucaso, pueden reconocerse todavía elementos culturales, económicos, psicológicos y sociológicos del pasado totalitario de los países de la región. La ausencia de fuerzas políticas

⁷⁷ Gnesotto, Nicole & Grevi, Giovanni, *Op.cit.*, p. 111.



estables capaces de aglutinar a un sector mayoritario de la sociedad a favor de un cambio irreversible ha retrasado y obstaculizado este proceso tras el derrumbamiento de los partidos comunistas y sus estructuras desde 1991.

El "*heartland*" euroasiático del modelo de MacKinder ha perdido importancia desde el punto de vista militar desde que es vulnerable frente a la aviación y los misiles intercontinentales, pero ha ganado relevancia estratégica en las últimas décadas del siglo XX por sus recursos energéticos. Un factor que incrementa el interés por esta región - y sus riesgos - es su condición de cruce de tensiones clásicas (rivalidad entre potencias regionales y competencia por el acceso a sus recursos naturales) y nuevas (zona de competencia entre sistemas político-ideológicos antagónicos: totalitarismo frente a democracia y secularismo frente a fanatismo religioso). A las puertas de Asia central se libra una guerra contra el integrismo islámico que, a través de sus ramificaciones en Occidente, ha incubado también en las sociedades europeas el terrorismo y el desafío al sistema de valores occidental. Rusia también está amenazada por el integrismo islámico y el terrorismo. Es otro capítulo de la guerra que en los años 80 enfrentó a la Unión Soviética con los mujahaidines afganos, apoyados entonces de forma encubierta por algunas potencias occidentales. La evolución del conflicto de Afganistán en los últimos treinta años y sus conexiones actuales con focos de tensión en Oriente Medio y en el Cáucaso permiten imaginar cuales son los riesgos a los que está expuesta Asia central y la región del Mar Caspio, y sus consecuencias para el mundo industrializado y para la misma Rusia. Si se lleva a cabo la estrategia de crear un puente energético directo entre Asia central y los países industrializados de Occidente para abastecerlos de hidrocarburos, sin emprender al mismo tiempo la búsqueda de nuevas tecnologías para reducir la dependencia energética a medio plazo, los países occidentales asomirán nuevos riesgos económicos y estratégicos que condicionarán sus relaciones exteriores.



CAPÍTULO XI.

EPÍLOGO

Ante el escenario descrito, el problema al que se enfrentan las autoridades de los países occidentales es cómo abordar esta compleja situación en los próximos años. Entre las opciones posibles se incluye la de seguir impulsando la transformación de las repúblicas ex-soviéticas ampliando las estructuras políticas, económicas y de seguridad occidentales hacia el Este, sea mediante integración directa o mediante asociación ad hoc. Esta opción sólo es viable si se hace un esfuerzo por asociar también a Rusia para que no se convierta en un antagonista. Se trata, en líneas generales, de la política seguida por la OTAN y por la UE en los últimos años.

Otras opciones serían aceptar el *status quo* y reconocer la existencia de una "zona de influencia rusa" o "postsoviética", o relajar las políticas de asociación y dejar a todos los países de la zona en un espacio político y económico indefinido para que emprendan por sí mismos un rumbo independiente. El desenlace de este último escenario es incierto, y podría evolucionar hacia la aparición de nuevos polos de atracción regional, hacia un estancamiento aislacionista o hacia una creciente inestabilidad por descomposición de algunos de los estados de la zona.

La primera opción - asociacionismo contando con la cooperación constructiva de Rusia - es la más lógica teniendo en cuenta los intereses políticos, económicos y energéticos de Europa y de EEUU. Sin embargo, la actitud de Rusia hacia esta política es de clara desconfianza, y hay indicios de que en muchos ámbitos Rusia ha asumido un papel de competidor frente a Occidente - cuando no de rival - que conduce a ciertos antagonismos. Por ello, el éxito de esta política no debe asumirse todavía como un hecho irreversible.

A pesar de las nuevas relaciones existentes con EEUU y Europa, caracterizadas por el diálogo y la cooperación en muchos ámbitos, la Federación Rusa, como heredera del Imperio ruso y de la



Unión Soviética, ha adoptado una postura defensiva y de resistencia frente al incremento de la influencia occidental en la ex - URSS. En el nuevo marco de relaciones entre Occidente y Eurasia también se reflejan las contradicciones entre los valores políticos y los mecanismos económicos que Occidente desea exportar a la zona, y los sistemas autoritarios y estatistas heredados del poscomunismo. Esta dinámica conduce a una creciente competencia entre dos modelos político-económicos diferentes:

1) El *pluralismo democrático* occidental, con énfasis en las libertades públicas, frente a la "*democracia soberana*" oriental, en la que se otorga prioridad a la autoridad del Estado como factor de estabilidad.

2) La *economía de mercado* de corte liberal basada en la primacía de la iniciativa privada, frente a un modelo de economía de mercado que otorga un papel preponderante al Estado y a la empresa pública en sectores estratégicos, que se utiliza, si es necesario, como instrumento político.

A esta dialéctica se superpone otro conflicto de intereses: la concepción de las repúblicas de la ex-URSS y de los países que formaron parte del Pacto de Varsovia como una región en la que Occidente desea fomentar la estabilidad política y económica basándose en su propio modelo, frente a la pretensión de Moscú de que se reconozca una "zona de influencia rusa" en dichos territorios.

La necesidad de los países occidentales de garantizar su acceso directo a los recursos energéticos de Asia central y del Caspio, creando vías alternativas de tránsito de gas y de petróleo no controladas por Rusia, conduce también a una competencia de intereses en la región, en la que se contraponen los dos modelos sobre una "zona de influencia disputada". La irrupción de China e India como grandes consumidores de hidrocarburos determinará en gran medida el nuevo escenario regional y la evolución de los precios energéticos. Rusia tiene una economía poco competitiva, basada en la exportación de hidrocarburos y materias primas. El control de los



hidrocarburos de Asia central - del que se beneficia el presupuesto del Estado ruso y su balanza de pagos - es fundamental para su estabilidad económica. Las estrategias occidentales de acceso a los yacimientos energéticos de esta zona y la resistencia de Rusia y de sus grandes empresas del sector a ceder su papel preponderante en la exploración, extracción y exportación de hidrocarburos ponen de manifiesto estas diferencias.

Por otra parte, la proximidad y creciente penetración en el espacio ex-soviético del integrismo islámico conduce a una colisión entre culturas y sistemas de valores antagónicos en el Cáucaso y Asia central, con serias consecuencias para toda la región, para Rusia y para Occidente. La inestabilidad derivada de este fenómeno puede llegar a envolver la zona de reservas energéticas y la de tránsito hacia el exterior. En este sentido, existen ciertos paralelismos históricos entre la evolución de la región Asia central-Mar Caspio y la de Oriente Medio. Ambas son regiones configuradas tras la disolución de imperios multinacionales, con fronteras inestables, conflictos larvados, antagonismos ideológicos y religiosos, e inmensas reservas de combustibles fósiles. Esta situación suscita dudas sobre la conveniencia de plantear una estrategia a largo plazo en los términos actuales.

Una primera reflexión permite concluir que es necesario incrementar los recursos a disposición de políticas reformistas de la UE y de la OTAN en las regiones adyacentes del Este de Europa y del Mediterráneo. Un aumento de la presencia occidental, de su sistema político y económico, y de sus valores ideológicos será viable si se consiguen éxitos con resultados visibles a corto o medio plazo. Sin embargo, si las reformas de liberalización económica condujesen a una mayor desigualdad social, fomentarían indirectamente movimientos políticos adversos basados en un rechazo social del modelo occidental, porque no podría explicarse a una "generación de perdedores" que sus descendientes recogerán el fruto de sus sacrificios dentro de treinta años. Lo mismo ocurre en el ámbito político. Habría que preguntarse sobre las consecuencias que



tendría una política de exportación del modelo democrático y económico occidental más allá de las fronteras orientales si no se movilizasen los recursos necesarios para garantizar su éxito. En el contexto de inestabilidad de las repúblicas ex-soviéticas habría que evitar que la democracia contribuyese a fortalecer indirectamente a movimientos extremistas y radicales, o a abrirles las puertas al control del Estado, ya que impulsar reformas en estos países sin suficientes garantías de éxito podría ser contraproducente.

Es preciso tomar conciencia de las consecuencias para las relaciones entre la UE y Rusia que se derivan de los objetivos estratégicos occidentales en Europa oriental, el Cáucaso y Asia central: estabilidad política, pluralismo democrático, desarrollo económico, integridad territorial de los estados, desarrollo de los recursos energéticos y de vías de exportación alternativas hacia el Oeste. Para alcanzar este objetivo habrá que llegar a un compromiso con los países de la región y con la misma Rusia, algo que todavía está lejos de conseguirse y no debe darse por hecho.

La evolución del conflicto de Afganistán en los próximos años influirá en la credibilidad de los países occidentales en Asia central. Si la lucha contra el integrista islámico, el terrorismo y el narcotráfico emprendida en Afganistán para hacer posible la estabilización del país fracasara por falta de un compromiso para asignar los recursos necesarios para alcanzar una victoria decisiva, la OTAN perdería credibilidad, y el riesgo de contagio de estas amenazas aumentaría. Rusia también debería estar interesada en la pacificación de Afganistán y comprometida con su estabilización política y económica. En el peor escenario, no puede descartarse que la inestabilidad se extienda en los próximos años a Asia central y al Cáucaso, envolviendo a una zona clave por sus yacimientos de hidrocarburos y a la misma Rusia. Esta es una amenaza ante la que Rusia y la OTAN deberían cooperar estrechamente en beneficio mutuo. Dicha cooperación debería extenderse igualmente a un compromiso de EEUU, la UE y Rusia para abordar los desafíos actuales en Oriente Medio y el Golfo Pérsico.



La diversificación de los suministros energéticos es una política necesaria e ineludible en el contexto actual, que permite reducir la dependencia de determinados exportadores de hidrocarburos en zonas inestables. En este sentido, la búsqueda por los países industrializados occidentales de accesos alternativos a las reservas del Mar Caspio y el Asia central ex-soviética es lógica, necesaria y legítima. No obstante, la apuesta por un puente energético directo hacia esta región a través del Cáucaso mediante su transformación gradual en una zona estable y segura de acuerdo con los intereses occidentales no sólo implica el riesgo de confrontación con Rusia y una creciente competencia con China, sino que - si llegase a tener éxito - consolidaría la dependencia energética de los países occidentales de una zona limítrofe del "arco de la inestabilidad" que podría verse envuelta en prolongados conflictos de naturaleza política y religiosa. Se trata, por tanto, de una apuesta arriesgada, que requiere importantes inversiones de capital sólo amortizables a largo plazo y que probablemente no resolverá de forma definitiva el problema de las crecientes necesidades energéticas en Europa ni en EEUU, ni sus obligaciones en la lucha contra el cambio climático. El riesgo de esta apuesta debe ser limitado.

Independientemente de la estrategia de cooperación en Eurasia, que debe seguir su rumbo, Europa debería urgentemente incrementar sus esfuerzos para desarrollar recursos energéticos alternativos en las próximas décadas con el fin de conseguir mayor autonomía y reducir gradualmente su dependencia de combustibles fósiles, que actualmente proceden en su mayor parte de áreas geográficas de inestabilidad política y social. Para alcanzar este objetivo no serán suficientes las nuevas prospecciones que se emprenderán para diversificar las fuentes de suministro de hidrocarburos. Habrá que llevar a cabo una auténtica revolución tecnológica en el ámbito de la energía que permita reducir gradualmente la dependencia de los países industrializados con respecto a los actuales países productores a lo largo de los próximos decenios, para poder liberarse también de la fascinación por el "gran juego" en Eurasia como una de las bazas



del siglo XXI. Esto no supone abandonar los intereses estratégicos en la región, ni ignorar lo que sucede en ella, sino la búsqueda urgente de alternativas tecnológicas viables en el ámbito energético pensando en la posibilidad de escenarios desfavorables de cara al futuro.

El camino hacia el Este es largo y difícil. Una mayor independencia energética de Europa, que requeriría una auténtica revolución tecnológica en el ámbito de la energía, permitiría liberarse de la herencia geopolítica de principios del siglo XX, pasando a considerar el control de un factor clave como la energía como la principal fuente estratégica de estabilidad, de prosperidad y de poder. Quizá este cambio fundamental en el pensamiento geopolítico occidental permitiría lanzar una nueva mirada a Oriente Medio y al "heartland" euroasiático de MacKinder, y abordar las relaciones de la UE con Rusia y con otras regiones del planeta desde otra óptica más acorde con la estabilidad mundial, superando muchas de las tensiones que han marcado la segunda mitad del siglo XX.

**BIBLIOGRAFIA**

Aron, Raymond (1984): *Los últimos años del siglo*, Madrid, Espasa-Calpe.

Bouthoul, Gaston (1984): *Tratado de Polemología*, Madrid, Ediciones Ejército, Servicio de Publicaciones del E.M.E.

Brzezinski, Zbigniew (2004): *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York, Basic Books.

Charvin, Robert & Marouani, Albert (1981): *Les Relations Internationales des Etats Socialistes*, París, P.U.F.

Cohen, Ariel: *U.S. Interests and Central Asia Energy Security*, Heritage Foundation, November 15 (2006), en <http://www.heritage.org/research/backgrounder1984>.

Cohen, Ariel: *U.S. Policy in the Caucasus and Central Asia*, Heritage Foundation, July 24 (1997), en <http://www.heritage.org/research/backgrounder1132>.

Falkowski, Maciej (2006): *Polityka Rosji na Kaukazie Poludniowym i w Azji Centralnej*, Prace OSW nr 23, Warszawa, Osrodek Studiów Wschodnich.

Fukuyama, Francis (1992): *The End of History and The Last Man*, New York, The Free Press.

Gallois, Pierre M (1990): *Geopolitique: les voies de la puissance*, Paris, Fondation des Etudes de Défense Nationale, Plon.

Gallois, Pierre M: "La venganza de Marx", *Política Exterior* n°19 (1991), Madrid, Estudios de Política Exterior S.A.

Gnesotto, Nicole & Grevi, Giovanni (2006): *The New Global Puzzle: What World for the EU in 2005?*, Paris, Institute for Security Studies of the European Union.



Gray, Colin S. (1977): *The Geopolitics of the Nuclear Era*, New York, Crane, Russak.

Gromadzki, Grzegorz; Kononczuk, Wojciech & Vesely, Lubos (2006): *Belarus after the "Election": What Future for the Lukashenka Regime?*, Warsaw, Stefan Batory Foundation.

Huntington, Samuel (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster.

International Institute for Strategic Studies (1990): *Strategic Survey 1989-1990*, London, Brassey's.

International Institute for Strategic Studies (1990): *The Military Balance 1990-91*, London, Brassey's.

International Institute for Strategic Studies (1994): *Strategic Survey 1993-1994*, London, Brassey's.

Kennedy, Paul (1987): *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York, Random House.

Krasner, Stephen D. & Pascual, Carlos: "Addressing State Failure", *Foreign Affairs*, vol 84, n° 4, 2005, New York, Council on Foreign Relations, en <http://www.foreignaffairs.org/2005/4.html>.

Larrabee, F. Stephen: "Danger and Opportunity in Eastern Europe", *Foreign Affairs*, vol.58, n° 6, 2006, New York, Council on Foreign Relations, pp. 117-131.

Loskot, Agata (2005): *Bezpieczeństwo dostaw rosyjskiego gazu do UE- kwestia polaczen infrastrukturalnych*, Warszawa, Osrodek Studiów Wschodnich.

Loskot-Strachota, Agata (2006): *The Russian Gas for Europe*, Warszawa, Osrodek Studiów Wschodnich.

Mackinder, Halford John: "The Geographical Pivot of History", *The Geographical Journal*, n° 170 (April 1904), pp 292-297.



Menkiszak, Marek; Wróbel, Jacek; Strachota; Krzysztof; Jarosewicz, Marta; GÓRKA, Stanislaw; Kolasinski, Michal; Bartuzi, Wojciech; Balcer, Adam; Kononczuk, Wojciech (2005): *NATO's New Role in the NIS Area, Final Project Report*, Prace OSW nr 22, Warszawa, Osrodek Studiów Wschodnich.

Menkiszak, Marek (2006): *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys "strategicznego partnerstwa"*, Prace OSW numer 23, Warszawa, Osrodek Studiów Wschodnich.

Oppenheim, Lassa Francis Lawrence (1948): *International Law: A Treatise*, London (New York, Toronto), Longmans, Green & Co.

Parkin, Frank (1978): *Orden político y desigualdades de clase: estratificación social de las sociedades capitalista y comunista*, Madrid, Editorial Debate.

Ratzel, Friedrich (1901): *Der Lebensraum. Eine biogeographische Studie*, Tübingen, Laupp.

Ratzel, Friedrich (1903): *Politische Geographie Oder Die Geographie Der Staaten, Des Verkehres Und Des Krieges*, Munchen & Berlin, R. Oldenbourg.

Riasanovsky, Nicholas Valentin (1984): *A History Of Russia*, New York/Oxford, Oxford University Press.

Sadowski, Rafal: "Rusia and Belarus Sign New Gas Deal", *East Week*, issue 1(66) 4 January 2007, Warszawa, Osrodek Studiów Wschodnich.

Shevardnadze, Eduard: "La política exterior de la perestroika", *Política Exterior* n° 13, 1989, Madrid, Estudios de Política Exterior S.A.

Shevardnadze, Eduard: "Mi opción", *Política Exterior* n° 22, 1991, Madrid, Estudios de Política Exterior S.A.



Starr, S. Frederick: "A Partnership for Central Asia", *Foreign Affairs* 84, n° 4, 2005, New York, Council on Foreign Relations, pp.164-178.

Spykman, Nicholas Jon (1944): *The Geography of the Peace*, New York, Harcourt, Brace and Company.

Spykman, Nicholas Jon (1942): *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, New York, Harcourt, Brace and Company.

Trenin, Dmitri: "Russia Leaves the West", *Foreign Affairs*, vol. 85, nr 4, 2006, New York, Council of Foreign Affairs.

Unión Europea (Documentos oficiales)

-*Reglamento (CE) n°1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo*, de 24 de octubre de 2006. Bruselas, Diario oficial de la UE, 09.11.2006.

-*European Neighbourhood Policy*.- COM (2004) 373.- Strategy Paper, Brussels, Communication from the Commission, 12.05.2004.

- EU /Russian Federation Partnership and Cooperation Agreement, 1997, página web de la Comisión Europea, en http://www.ec.europa.eu/external_relations/russia.

- Proposed EU/Ukraine Action Plan (2005), Brussels, Commission of the European Communities.

- Proposed EU/Moldova Action Plan (2005), Brussels, Commission of the European Communities.

Institut D'Etudes de Sécurité de L'Union Européenne (2003): *Une Europe sure dans un monde meilleur: Stratégie européenne de sécurité*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne.