

## Anuario Internacional CIDOB 2001 edición 2002

### Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2001

Rusia y la Unión Europea, diez años de un lento aprendizaje  
(del comercio a la política)

Carmen Claudín

## Rusia y la Unión Europea, diez años de un lento aprendizaje

(del comercio a la política)

Carmen Claudín,  
Fundació CIDOB

*\* Ver en anexos la cronología de los 10 años de relaciones, que recoge todos los principales acuerdos, así como los cuadros de las relaciones económicas.*

Una de las consecuencias de los atentados del 11-S es el salto cualitativo positivo que han dado las relaciones de Rusia con Occidente, en general, y con la Unión Europea, en particular. Todavía es pronto para determinar con seguridad si se trata de una perspectiva sostenible o si nos encontramos antes uno de esos momentos coyunturales que acaban defraudando las expectativas. Tras la euforia de los años de *perestroika* y los planteamientos gorbachovianos de una "casa común europea", con el trasfondo de las duras y contradictorias realidades de la transición rusa y la compleja evolución del mundo postbipolar, un proceso de distanciamiento y malestar entre Rusia y Europa/Occidente se inicia en la práctica y se instala un desfase casi constante en el diálogo y las percepciones. Rusia se ha sentido relegada a "una tierra de nadie en la que se la deja, tras la inacabada tarea de la post Guerra Fría, como a un semiadversario y semisocio" (Karaganov, 2001). Los estados europeos, por su parte, y la UE en particular, dejan entrever cierta irritación ante una Rusia que no hace los deberes, que se empantana en Chechenia, que sigue imprevisible e inestable.

El seguimiento de las relaciones de la Unión Europea con la Federación Rusa muestra, en efecto, una clara dificultad mutua en encontrar una sintonía realmente operativa y satisfactoria para ambas partes, que asegure un anclaje sistemático, fluido y generador de confianza en las relaciones. La complejidad del proceso es comprensible dado que se tiene que desarrollar, ahora como antes, en niveles distintos pero simultáneos que interactúan constantemente. En primer lugar, se encuentran dos actores de naturaleza muy distinta: por un lado, Rusia, un Estado unitario, aunque en transición, despojado de su estatus de gran potencia pero lastrado por su recuerdo, con relaciones bilaterales históricamente forjadas con los estados miembros del interlocutor; por otro, la Unión Europea, una institución en constante proceso de evolución y crecimiento, proceso dominado por la tensión entre lo comunitario, lo bilateral y lo estatal de sus componentes y por las implicaciones de su ampliación. Por otro lado, cada uno de estos actores está inmerso en una interrelación determinante con un tercero, omnipresente, Estados Unidos. Por fin, las dinámicas internas y externas en las que estos dos niveles se desarrollan confieren a las relaciones unos parámetros en constante evolución a los que ambas partes han intentado adaptarse con diversa fortuna.

En una UE aún en busca de una verdadera política exterior común, la razón principal no radica en una falta de valoración de la importancia de estas relaciones sino, precisamente consciente de ella, en cómo abordar la tarea dentro de sus condicionamientos propios y frente a una realidad política, económica y social, difícil de circunscribir. La UE ha experimentado evidentes dificultades en decidir qué aproximación común dar a la inmensidad de la cuestión rusa: inmensidad física, inmensidad del lastre postsoviético, inmensidad de las consecuencias posibles. Y sin duda las dos guerras de Chechenia no han contribuido a facilitar la tarea. Por parte rusa, en cambio, una política exterior dominada, muy pronto después de la disolución de la

URSS, por la preocupación securitaria y consecuentemente por su relación con la Alianza Atlántica, explica la falta de percepción de la UE como posible vector estratégico y el descuido en el que deja durante años la labor de elaborar una verdadera política específica respecto a la UE. Esta tendencia se veía además reforzada por la convicción, empíricamente comprobada, de que la solidez de sus relaciones y acuerdos bilaterales (muy en particular con los pesos pesados, Alemania, Reino Unido y Francia) servía mucho mejor a sus intereses nacionales, haciendo de puente, en caso necesario, hacia Bruselas.

De hecho, los avances más significativos en las relaciones parecen haber necesitado situaciones de crisis, o al menos momentos críticos, para producirse, como ha venido a confirmar el detonante del 11-S. Los progresos sustanciales que se han dado poco después demuestran que, como en tantas otras ocasiones, y más allá de condicionantes económicos o históricos o culturales, la voluntad política de los actores es la clave para abrir el camino del entendimiento. Así pues, el curioso balance de los diez años transcurridos es que la casi totalidad de ellos suscitan una visión sombría que, en cambio, las perspectivas

mucho más alentadoras abiertas en los últimos tres meses de 2001 pueden llegar a cambiar radicalmente, con consecuencias muy importantes para Rusia y, por ende, para Europa.

*“La convicción del lugar "especial" que Rusia debe ocupar en el mundo, y en Europa, ha condicionado profundamente la percepción rusa respecto a sus interlocutores”*

**La persistencia de las percepciones**

La primera paradoja de este prolongado desencuentro es que no responde al nivel de compenetración de los intereses económicos (*Ver cuadros en Anexos*). La Unión Europea, en efecto, es de lejos el principal socio comercial de la Federación Rusa, tanto para sus importaciones (un 25% del total) como para sus exportaciones (un 35% del total). Y aunque Rusia sólo viene en sexto lugar de las relaciones comerciales de la UE (4,4% de sus importaciones y 2,1% de sus exportaciones), en cambio, es la que garantiza en más de un 15% el aprovisionamiento en combustible (petróleo y gas) de los europeos comunitarios. Estas cifras del año 2000 recogen una tendencia persistente a lo largo de la década y, sin embargo, esta situación de interdependencia no se ha visto acompañada, al menos durante largo tiempo, de la dimensión y los instrumentos políticos que dicha realidad sugeriría. Hasta el 11-S las percepciones por ambos lado han

representado un obstáculo determinante en este sentido y la incógnita actual es saber hasta qué punto se puede producir en ellas un cambio *en profundidad* a partir de ahora y cómo este cambio afectará las actuaciones prácticas.

**Rusia-UE, mirando a otro lado**

La Federación Rusa siempre ha sido consciente de la importancia de la dimensión económica de sus relaciones con la UE pero esta consideración nunca ha conseguido desplazar el eje Rusia/Estados Unidos del lugar central que ocupaba en la política exterior rusa. La compleja relación histórica que la Rusia euroasiática ha mantenido con Europa ha sido tradicionalmente causa de sentimientos contradictorios, dominados por una desgarradora mezcla de complejos de superioridad y de inferioridad. Con y tras la *perestroika*, la perspectiva de una evolución democrática por fin posible para Rusia hizo abrigar en las élites reformistas rusas políticas e intelectuales, la ilusión de una vuelta casi automática del país al seno de la familia europea de la que había sido apartada sólo artificialmente por el sistema soviético. Pero dos factores fundamentales explican que el desarrollo posterior no privilegiara, como parecía consecuente, la relación con la Unión Europea.

Por un lado, seguía (y sigue) persistente la convicción del lugar "especial" que Rusia debe ocupar en el mundo, y en Europa, un enfoque que mantiene viva la necesidad de sentirse reconocida como "potencia mundial" (si bien ya no "superpotencia") y que ha condicionado profundamente la percepción rusa respecto a sus interlocutores. Por otro lado, la descomposición de la Unión Soviética reavivó el viejo sentimiento de cerco, esta vez frente a nuevos y viejos vecinos potencialmente amenazantes o desestabilizantes (en el Cáucaso, en Asia Central, Japón y China, Afganistán), a lo que se añadía el problema de las enormes minorías rusas, casi 25 millones, que se encontraron de un día para otro en el "extranjero", muy en particular en Estonia y Letonia, Ucrania y Moldova, precisamente la parte europea de la Federación (Lukin, 1992). En este contexto, la dimensión securitaria se mantiene en el centro de la definición de los intereses nacionales rusos y el papel "especial" de Rusia sólo puede tener cabida en un mundo multipolar que el predominio político y, sobre todo, militar de EEUU aún impide. Como subrayaba Vladímir Baranovsky en una entrevista en el *Washington Post* (14.06.01), el "negativismo de Rusia" no proviene tanto de la percepción de un "creciente peligro en el sentido tradicional del término sino más bien por las implicaciones políticas del proceso de ampliación de

la OTAN" ya que "Rusia cree que podrían existir otras formas de organizar las relaciones internacionales post Guerra Fría en Europa que no consistan en convertir el continente en un sistema centrado en la OTAN, un sistema al que Rusia no tiene acceso". De ahí que Rusia siempre haya criticado el papel de subordinado que desempeña Europa en la arquitectura de seguridad euroatlántica y haya defendido la OSCE (Organización de Seguridad y Cooperación en Europa) como foro privilegiado de la verdadera multipolaridad, en el que Rusia sí está presente. Desde Moscú, el mantenimiento de la OTAN, y más aún su ampliación, son percibidos como vestigios desfasados de la Guerra Fría que no pueden tener otro significado que seguir situando a Rusia en la línea divisoria de un enemigo potencial. Ni siquiera la firma con la OTAN en 1997 del Acta Fundacional sobre Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad, aunque ha representado un paso real y simbólico que no se puede menospreciar, ha conseguido atenuar efectivamente esta percepción que la guerra de Kosovo volvió a desatar. Aparte de los aspectos relacionados con el hecho de no ser consultada por la OTAN, los bombardeos de ésta sobre Belgrado, más que los de Bosnia, han reavivado el sentimiento de injusta incompreensión que Rusia ha percibido hacia ella en la crítica europea respecto a su actuación en Chechenia que, en su opinión, demuestra una falta de comprensión y reconocimiento de la legitimidad de sus intereses nacionales.

Con este enfoque, es difícil que la UE, incluso con su dimensión económica, pudiera ser percibida como un interlocutor de peso, que representara realmente, en el terreno de la política mundial, la suma exponencial de sus miembros. Frente a la ampliación de la OTAN, la ampliación comunitaria se ha visto de forma recelosa como un proceso indisoluble de aquélla, en el que lo problemático del vínculo UE-OTAN pesaba más que los posibles beneficios para Rusia. Aquí también ha dominado durante largo tiempo el temor a un nuevo aislamiento de Rusia en la periferia de Europa, que además mermaría sus relaciones comerciales con los antiguos países del bloque. Pero es evidente que, en los últimos años, los avances del proceso de integración de la UE, a pesar de todos sus problemas, han despertado en Rusia cierta admiración y ha aumentado notablemente su interés. Y ello, como observa el diputado Vladímir Rizhkov (2002), coordinador de un comité recién creado "Rusia en la Europa Unida", a pesar de que para los dirigentes rusos la compleja arquitectura europea con sus presidencias semestrales rotatorias hace de la UE "una organización pesada y lenta, con la que es difícil tratar", un interlocutor del que no se acaba de entender "quié-

nes toman las decisiones y cómo". En el fondo, el problema de Rusia con la UE proviene fundamentalmente de ella misma y de la contradicción recurrente en la que se coloca cuando exige ser tratada como un interlocutor-vecino *normal* pero *a la vez* recuerda constantemente que es un actor *especial*.

### UE-Rusia, la fatiga europea

Tras el colapso soviético, la actitud europea respecto al inmenso vecino ha ido evolucionando hacia lo que algunos han llamado una "fatiga europea de Rusia". Lo cierto es que, dijeran lo que dijeran las declaraciones oficiales, para la UE, y para sus países miembros por separado aunque en grados distintos, Rusia siempre ha sido vista, ante todo, como un problema. Un problema de seguridad en todos los ámbitos, político, económico, policial, nuclear, migratorio, medioambiental. Independientemente de su política exterior, Rusia es percibida ya en sí misma como una bomba de relojería potencial, por la hipótesis de desestabilización que hechos innegables mantienen siempre como una posibilidad abierta. También conviene subrayar aquí -por la responsabilidad que los propios rusos han adquirido en fomentar esta imagen de su país- que, paradójicamente, es una percepción que las mismas élites rusas (no sólo políticas sino también empresariales, académicas y de comunicación) se encargan muy a menudo de difundir y arraigar en todos los foros internacionales, sean oficiales o informales.

En el gran público europeo, ha dominado -y domina aún- frente a Rusia la sensación de un enorme desbarajuste, una inmensidad repleta de mafias, corrupción, muchedumbres hambrientas y dirigentes borrachos, más las dos guerras de Chechenia que, ciertamente, no han ayudado a mejorar esta imagen. Y los medios de comunicación europeos, en una tendencia que no afecta a Rusia en exclusiva, han contribuido en su gran mayoría a propagar de forma sistemática esa percepción de Rusia como *única* realidad del país. Como observa Teodor Shanin, esta visión unidimensional de Rusia es un grave error, y un error peligroso además de injusto para la Rusia real, porque instala a Rusia y la UE en una lógica de nuevo aislacionismo (Shanin, 2001) que sólo puede ser contraproducentes para ambas.

Es por tanto esta urgencia en atender *el problema* lo que ha guiado, en gran parte, la actuación de la UE respecto a Rusia y lo que le imprime un sello singular en el que la preocupación preventiva aparece inseparable de las propuestas constructivas. Y es algo que resiente claramente la sensibilidad rusa, dominada, como observamos, por una volátil mezcla de

complejos de inferioridad y superioridad. Relacionarse con un vecino, de las dimensiones de Rusia, *normal y especial a la vez* no es tarea fácil, desde luego. Además, por razones históricas perfectamente justificadas, los países candidatos de la Europa Central y Oriental han añadido su parte a esta visión preventiva hacia Rusia. La cuestión de la vecindad, por otro lado, ha dado un salto cualitativo a partir del momento en que la ampliación de la UE tuvo calendario concreto. Cuando vayan entrando los países centroeuropeos, Rusia ya no será sólo un país cercano sino que compartirá fronteras con la UE y su enclave de Kaliningrado quedará rodeado por países miembros. De ahí que la ampliación eleve la importancia de Rusia a un nivel aún más decisivo para la UE.

Es verdad que Rusia todavía no ha convencido a Europa (por no hablar de sus antiguos satélites europeos y de sus antiguas repúblicas) de su voluntad y capacidad de absorber y respetar el sistema de valores democráticos con los que se define la Unión Europea, de que sus aspiraciones en la escena internacional o de que la debilidad interna de su fuerza aún imponente no encierran algún peligro real. Y dado que el enrevesado proceso interno ruso ha ido enviando mensajes erráticos

y a menudo contradictorios, no es de extrañar que creciera en Europa la irritación y el cansancio, cuando no la indiferencia. Pero en una UE que está intentando aclararse sobre el papel que quiere desempeñar en el mundo y los medios para conseguirlo, la relación con Rusia es una dimensión fundamental que condiciona muchos otros aspectos.

*“En la actuación de la UE respecto a Rusia la preocupación preventiva aparece inseparable de las propuestas constructivas”*

Hasta el giro que el 11-S parece haber dado a las relaciones UE-Rusia, éstas han seguido una trayectoria de altibajos en la que los momentos de acercamiento y expectativa, alcanzados con diversos acuerdos y documentos, que se detallan a continuación, se alternan con episodios de crisis (guerras de Chechenia, Kosovo, crisis financiera de agosto de 1998) que vuelven a poner de relieve sensaciones de tensión y alarma.

#### El marco jurídico e institucional de las relaciones

Con el eco aún reciente de los sangrientos enfrentamientos en Moscú entre el Ejecutivo y la Duma en septiembre y octubre de 1993, en plena guerra de Bosnia, y los tira y afloja entre la OTAN y Rusia -que culminan, sin embargo, en la creación del

Grupo de Contacto y la adhesión de la Federación Rusa al programa de Asociación Por la Paz de la OTAN-, la UE y Rusia suscriben el 24 de junio de 1994 el documento base de sus relaciones futuras. Desde el punto de vista institucional, el Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC), firmado en Corfú entre la UE y la Federación Rusa para un período de 10 años, representa hasta la fecha el marco legal en el que se han desarrollado las relaciones de cooperación a partir del 1 de diciembre de 1997, data de su entrada en vigor. A diferencia de los acuerdos de asociación pasados con los demás países euroorientales (los llamados Acuerdos Europeos), el AAC no plantea como objetivo, ni siquiera a largo plazo, la plena integración de Rusia en la UE. El acuerdo cubre un amplio abanico de ámbitos pero lo grueso de las provisiones afectan a las relaciones económicas y comerciales: ambas partes se reconocen la condición de nación más favorecida, se contempla la perspectiva de una futura zona de libre comercio UE-Rusia y se levantan varias restricciones, excepto para el textil, el acero y materiales nucleares, aunque los dos primeros han sido objeto de acuerdos posteriores más favorables. El aspecto probablemente más interesante del AAC es que aborda por fin (¡estamos en 1994 y no empieza a actuar hasta 1997!) la dimensión política, al establecer un marco institucional para el diálogo existente: celebración de dos cumbres anuales (con la presidencia del semestre, el presidente de la Comisión y el presidente ruso) y reuniones periódicas de diversos niveles (ministerial, técnico, expertos, etc.). Según la mayoría de analistas, el AAC poco ha conseguido para la resolución de problemas concretos, perdiéndose en el ir y venir estéril de las diversas instancias y consagrando "el triunfo del procedimiento sobre el contenido" (Gowan, 2001). Pero con todo, la existencia misma del AAC ha tenido valor en sí como señal de voluntad mutua de entendimiento en un marco legal y, como todo documento formal, su alcance depende, en cada momento, de la voluntad política que ambos lados quieran y querrán darle.

Antes del Acuerdo de Asociación y Cooperación, sólo operaba el programa TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States* – Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes) que, tras la entrada en vigor del AAC, se convierte en un instrumento privilegiado de éste. Adoptado en 1991 y renovado para el período 2000-2006, el TACIS es enfocado inicialmente como un mecanismo de financiación de la asistencia técnica, pero la misma realidad le ha hecho evolucionar hacia ámbitos más amplios de apoyo a la construcción democrática de sociedades en transición. A pesar de sus muchas limitaciones (lentitud,



papeleo, etc.), se ha convertido en la práctica en el instrumento más operativo de los mecanismos de cooperación entre la UE y los países del área. Entre estos últimos, la Federación Rusa ha recibido, según datos de la UE, más de 2,4 billones de euros entre 1991 y 2001 para la realización de más de 1.500 proyectos. El lento caminar de lo comercial a lo político se ha visto sancionado por dos documentos fundamentales que adoptan, primero la UE, y después Rusia en respuesta a ésta.

### Las "estrategias": despegue del diálogo político

El 4 de junio de 1999, en las horas más bajas de las relaciones de Rusia con la UE y con Estados Unidos, el Consejo Europeo reunido en Colonia adopta, por un período inicial de cuatro años, una "Estrategia Común" de la Unión hacia la Federación Rusa. Es la primera iniciativa de política exterior común hacia un país tercero que lanza la UE tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam y probablemente la presidencia alemana de ese semestre no es ajena al impulso de la iniciativa. Sin embargo, el trasfondo de esta importante decisión no es nada alentador: bombardeos de la OTAN sobre Yugoslavia recién concluidos, entrada de Polonia, Hungría y la República Checa en la Alianza Atlántica en marzo de ese mismo año, secuelas de la crisis económica rusa de agosto de 1998... Es evidente que los dirigentes europeos llegan a la conclusión de que es urgente enviar un mensaje importante a Rusia afirmando que su futuro "es un elemento esencial del futuro del continente y representa un interés estratégico para la UE" y que "los problemas a los que se enfrenta todo el continente no pueden resolverse si no es con una cooperación aún más estrecha entre Rusia y la UE" (*Common Strategy*, 1999). Aparte del reconocimiento del valor estratégico de la relación con Rusia y de la necesidad de aportar respuestas comunes a los desafíos comunes a ambas partes, lo más relevante del mensaje es sin duda la voz conjunta a la que se comprometen los estados en sus relaciones con la Federación, por la cual "las posiciones que adopten los Estados miembros en todos los foros pertinentes se ajustarán a la presente estrategia común". Los países candidatos a su vez serán instados a asociarse a esta estrategia común. La Estrategia Común es un compromiso político vinculante para sus miembros que eleva formalmente la necesidad de cooperación política al rango del que, de hecho, sólo disfrutaban la cooperación económica y técnica: "La Unión propone que la colaboración estratégica se desarrolle en el marco de un diálogo político y de seguridad

permanente, concebido para aunar intereses y responder de manera conjunta a algunos de los desafíos a la seguridad en el continente europeo. El diálogo permitirá una concertación mayor en todos los foros correspondientes a los que pertenecen tanto Rusia como los Estados miembros, en particular en las Naciones Unidas y en la OSCE. (...) Los Estados miembros desplegarán esfuerzos adicionales para coordinar sus actuaciones con respecto a Rusia, incluso en los organismos regionales e internacionales como el Consejo de Europa, las Naciones Unidas, la OSCE y las instituciones financieras internacionales, e incluso de forma coordinada con la Comunidad donde ésta sea competente".

El 22 de octubre del mismo año 1999 se celebra en Helsinki en el marco del AAC la cuarta cumbre UE-Rusia, por primera vez en presencia del alto representante de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), Javier Solana, y del recién nombrado primer ministro, Vladímir Putin, que se estrena en un foro occidental en sustitución del presidente ruso enfermo. La segunda guerra de Chechenia acaba de empezar y, aunque la situación es muy distinta a la primera, los dirigentes europeos no aprecian en absoluto esta piedra colocada en el camino que ellos han abierto en Colonia. Parece, sin embargo, que Putin consigue reconducir la crispación. La declaración final, en efecto, sólo alude a un intercambio de opiniones sobre la situación en el Cáucaso Norte y se centra en todos los aspectos de cooperación que se piensan fomentar, en particular la entrada de Rusia en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la llamada Dimensión Septentrional (*ver Anexos*), así como las perspectivas que ofrecen el desarrollo de la PESC y el nombramiento de Javier Solana. Lo que probablemente ha pesado en la balanza final es la respuesta rusa a la estrategia común que presenta Putin. Llamado "Estrategia a medio plazo para el desarrollo de las relaciones entre la Federación Rusa y la Unión Europea, 2000-2010" (*Medium-term Strategy*, 1999), el documento ruso difiere bastante del tono algo declamatorio que recorre el texto de la Estrategia Común. Con un estilo mucho más seco, por un lado enumera detalladamente los principios sobre los que se apoya y, por otro, recoge los ámbitos de cooperación que más interesan a Rusia. Como observa David Gowan (2001), el documento transpira algo de resentimiento por lo que se interpreta en el Kremlin como un tono de condescendencia en los planteamientos de la Estrategia Común. El documento reconoce que esta estrategia es "una evolución consistente del concepto general de la política exterior de Rusia en el área europea" y la vincula directamente con "la necesidad objetiva de establecer un

mundo multipolar" así como con el concepto de seguridad económica de Rusia. Subraya sin embargo que Rusia no se coloca en posición de solicitante ya que, en el período que establece (¡diez años para un medio plazo!), "la asociación entre Rusia y la UE estará basada en los acuerdos suscritos, es decir, sin un objetivo oficialmente declarado por Rusia de entrada a o 'asociación' con la UE". Una vez más recuerda su posición especial como "potencia mundial situada sobre dos continentes" lo que la legitima para "retener su libertad para determinar e implementar su política interior y exterior, su estatus y ventajas como Estado euroasiático y mayor país de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la independencia de sus posiciones y actividades en las organizaciones internacionales". La UE ha de ser coherente con su propuesta y ayudar más decisivamente en distintos ámbitos de interés ruso, en particular: ingreso de Rusia en la OMC, considerar en serio la posición rusa respecto a la identidad de defensa de la UE con la integración de la UEO (Unión Europea Occidental) en su seno para contrarrestar el "centrismo OTAN en Europa", contribuir a consolidar "el papel dirigente de Rusia en el diseño de un

nuevo sistema de relaciones políticas y económicas interestatales en el área de la CEI". El mensaje es en esencia: cooperación sí, más de la que hay y más concreta, pero no sólo con vuestras condiciones, que respetamos, sino también con las nuestras, que debéis respetar porque no son contradictorias. La respuesta pues es mixta pero, aun así, lo

importante es que la parte rusa contesta y contesta al fin y al cabo en positivo. Este despegue inicial de un diálogo político dotado de mayor contenido queda truncado por la reanudación de la guerra en Chechenia en agosto de 1999. Ésta abre un nuevo episodio de tensión en las relaciones que, sin llegar a deteriorarse tanto como en los años precedentes, hace peligrar los avances que se habían producido. Hasta los atentados del 11-S.

#### Las perspectivas abiertas:

#### ¿Rusia y Europa vuelven a encontrarse?

Tras los atentados, Vladímir Putin ha favorecido un giro importante en los enfoques y en los modos de la política exterior rusa. Pero ya desde su nombramiento como primer ministro, se habían notado

cambios apreciables en relación con la UE: respuesta positiva aunque exigente a la Estrategia Común europea, reactivación del diálogo y de la cooperación, mayor atención profesional y experta a la UE, mayor preocupación de las autoridades rusas por adaptarse a las normativas de la UE entendiéndose que ello revertirá en beneficio de la aspiración de Rusia de entrar en la OMC. Desde su llegada a la presidencia, Putin ha repetido reiteradas veces que el desarrollo económico está en el centro de los intereses de Estado y de la modernización de Rusia y que la multipolaridad es una necesidad "objetiva": en esta doble perspectiva interna y externa, la UE es ahora identificada claramente como un interlocutor estratégico. Y ello afectará al enfoque que se dará a los temas en discusión, que no son pocos: la arquitectura de seguridad, Kaliningrado, las medidas "antidumping" y el llamado diálogo energético (que afecta a petróleo, gas y electricidad), el apoyo a la entrada de Rusia en la OMC, el pago de la deuda exterior rusa (el 80% de ésta corresponde a los países de la UE), la incorporación de Rusia en un "espacio económico europeo común" (una iniciativa anunciada por el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, y por el presidente ruso en la séptima cumbre UE-Rusia de mayo de 2001), por citar sólo los más relevantes y que el espacio de este trabajo no permite abordar en su totalidad. Destacaremos, sin embargo, dos de ellos –Kaliningrado y la arquitectura de seguridad– por su valor emblemático para las relaciones entre Rusia y la UE en los próximos años.

Los analistas coinciden en considerar que Kaliningrado será la piedra de toque más importante directamente relacionada con la ampliación. Este enclave ruso, separado de Rusia por Polonia y Lituania, quedará pronto rodeado de países miembros. Kaliningrado es además una región especialmente atrasada con graves problemas económicos, sociales y medioambientales. La UE tiene que pensar con urgencia y consensuar con Rusia soluciones para la circulación transfronteriza de bienes y personas y diseñar un plan de desarrollo regional para toda el área. Tanto más cuanto que poco se había hecho hasta el lanzamiento de la iniciativa "Dimensión Septentrional" en 1999 y la presidencia sueca que, a principios de 2001, empezó a dinamizar el tema. Rusia observará sin duda muy de cerca qué respuestas a sus temores y expectativas aportará este terreno experimental. Kaliningrado puede tener el mismo valor de prueba que el éxito simbólico del viaje de Putin a Polonia en enero de 2002 o el del primer ministro checo, Milos Zeman, a Moscú en abril del mismo año. Según la agencia de prensa checa CTK, Zeman ha descrito el

*“Kaliningrado será la piedra de toque más importante directamente relacionada con la ampliación”*

momento actual de las relaciones políticas y económicas entre ambos países como el mejor de los diez últimos años.

El desarrollo de las relaciones con la OTAN está supeditado al éxito que pueda tener la fórmula de una "OTAN a 20" (19 miembros + Rusia), propuesta en Bruselas el 6 de diciembre 2001, y bien recibida por los estados europeos (muy en particular, por el Reino Unido -promotor de la idea- y Alemania, pero también por Francia) así como por el secretario de Estado norteamericano, Colin Powell. El nuevo Consejo OTAN-Rusia que se crearía implicará que la actuación en algunos ámbitos de interés mutuo, tales como lucha antiterrorista, desarme y no proliferación nuclear, será abordada y planteada conjuntamente (y no, como hasta ahora, formulada por la OTAN y comunicada a Rusia). Esto responde desde luego a una de las quejas recurrentes de Rusia cuando reclama un trato entre iguales, pero la cuestión de cómo se implementaría concretamente este mecanismo queda muy en el aire, ya que, a la vez, Colin Powell reafirmó que "la OTAN se reserva la prerrogativa de actuar independientemente *en cualquier tema*" (BBC News, 07.12.01). La refundición, y el alcance real, de este Consejo será obviamente una piedra de toque para las relaciones UE-Rusia y tendrá implicaciones para la PESC y la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECS), ambas objeto de un atento y especial seguimiento por parte de Rusia. Pero también, y tal vez más aún, para las relaciones UE y Estados Unidos, ya que la administración Bush está dividida sobre el tema, debido a la desconfianza respecto a Rusia que persiste aún en el Pentágono. La próxima reunión ministerial de la OTAN, prevista en Reykjavik los 14 y 15 de mayo de 2002, y la posible cumbre OTAN-Rusia, propuesta para el 28 de mayo de 2002 en Italia, deberán aportar respuestas a estos interrogantes. Sin embargo, más allá de la voluntad y capacidad europea en este sentido, la apuesta de Putin por anclar a Rusia en Occidente, y en Europa muy en particular, también está supeditada en primer lugar a la evolución interna del país: "el acercamiento de Rusia con Europa es sólo en segunda instancia un ejercicio de política exterior. Su éxito o fracaso dependerá del ritmo y de la profundidad de la transformación económica, política y social de Rusia. La 'entrada en Europa' de Rusia no puede ser negociada con Bruselas. Primero ella misma ha de ser *'made in Russia'*." (Trenin, 2002).

### ¿Rusia preparándose para Europa?

La Rusia de Putin tiene en efecto muchos e inmensos retos internos aún por delante, en lo que se puede definir como una apuesta por la moderniza-

ción de Rusia. La solidez de esta apuesta, a saber, la firmeza de la voluntad política y la capacidad de llevarla a la práctica, no dependerá sólo de los dirigentes sino también, como en todo proceso social, del apoyo popular que consiga. En este sentido, Putin confía en la fuerza que le dará, y le está dando ya, la mejora de la situación económica interna y una política exterior centrada en ella, a pesar de una desaceleración del crecimiento económico a finales de 2001 y de la excesiva dependencia de la economía rusa como proveedora de materias primas, sin hablar de los 15.000 millones de dólares que la corrupción le cuesta anualmente a Rusia según el fiscal general ruso Vladímir Ustínov (RFE/RL Newslines, 26.03.01). Su otra baza es, de momento, la vuelta a una estabilidad política que los ciudadanos anhelaban desde hacía varios años. Putin ha optado por un *autoritarismo liberal* cuya verdadera naturaleza es aún objeto de apasionados debates en Rusia y en Occidente, entre los que ya están convencidos de que es un lobo hacia dentro (véase Chechenia y la arremetida contra los medios de comunicación que se mantienen más independientes del Kremlin) con piel de cordero hacia el exterior y aquéllos que consideran que Putin es una oportunidad acorde con la cultura política de la tradición rusa por la cual la modernización del país siempre ha venido de la mano de un autoritarismo ilustrado, es decir, influido por Europa. Está claro que Putin no es un demócrata homologable al concepto occidental (y que muchos rusos comparten), y que los crímenes contra la población civil chechena no son justificables por la muerte de centenares de inocentes en los atentados terroristas en Rusia. Pero también es muy importante averiguar si el *reacercamiento* de Rusia a Europa obligará a Putin, cuyo afianzamiento interno aún no es indiscutible, a adecuar las actuaciones políticas -y no sólo en el campo económico- a los estándares europeos, ya que modernización sin construcción democrática es, a medio plazo, un proceso insostenible. La UE tiene aquí un difícil y delicado papel que desempeñar y es de esperar que sus complejidades propias no le resten capacidad e imaginación en este sentido. Y por fin la sociedad rusa en sí no ha de ser vista como un obstáculo mayor para este proceso. Los rusos conocen mucho mejor a Occidente y a Europa que no al revés, y las encuestas de opinión más fiables muestran que los rusos quieren orden pero no a cualquier precio y que miran cada vez más hacia Europa que hacia Estados Unidos a la hora de reconocerse en un modelo o de identificar a un país socio. Tampoco la ola de antioccidentalismo que recorrió la opinión pública rusa estos últimos años ha de ser



vista más como la expresión de una tendencia profunda que como una reacción coyuntural a la suma de la propia fatiga por los cambios y la inestabilidad en Rusia. Como ya recordaba el prestigioso historiador, Nicholas Riasanovsky (1987), al hablar de las primeras guerras balcánicas "muchos rusos sentían simpatía por los eslavos de los Balcanes pero los olvidaban en cuanto la crisis había pasado. En tanto que factor de la vida política, el paneslavismo era un coco para los occidentales, mucho más que una realidad". Pero aun así, si es verdad, como piensan muchos rusos, que bajo las apariencias, todavía prevalecen esquemas y estereotipos de la Guerra Fría en las percepciones europeas y occidentales en general, lo mismo no es menos cierto, y no en menor grado, para Rusia, en particular en las esferas políticas y militares. Por tanto es un mismo ejercicio autocrítico el que se plantea para ambos, y con urgencia.

### Referencias bibliográficas

*Common Strategy of the European Union on Russia*  
[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/com\\_strat/russia\\_99.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf)

Gowan, D. (2001) *How the EU can help Russia*, Centre for European Reform, January.

Karaganov, S. (2001) en Putin Bets On Strategic Realignment, *RFE/RL Weekday Magazine*, November 6.

Lukin, V. (1992) "Our Security Predicament", *Foreign Policy*, 88/92.

*Medium-term Strategy for Development of Relations between the Russian Federation and the European Union (2000-2010)*

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/russian\\_medium\\_term\\_strategy/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russian_medium_term_strategy/index.htm)

Riasanovsky N. (1987) *Histoire de la Russie*. París: Laffont. P.487.

Rizhkov, V. (2002) "Rusia ante la UE: entre la admiración y la decepción", *El País* 9 de marzo.

Shanin, T. (2001) *The new isolationism: West versus Russia*  
<http://www.msses.ru/shanin/isolationism.html>

Trenin, D. (2002) A Russia within-Europe: Working towards a New Security Arrangement, *ESF Working Paper* n° 6, March.