

Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas

Javier Morales Hernández

Documento de Trabajo 39/2009



Javier Morales Hernández

Investigador del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Panel de Expertos Opex, Fundación Alternativas. Doctor en Ciencias Políticas por la UCM y Máster en Paz, Seguridad y Defensa por la UNED. Ha trabajado como investigador visitante en el Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú (MGIMO), el Carnegie Moscow Center y la Universidad de Birmingham. Entre sus últimas publicaciones, destacan: *Russia as an Energy Great Power: Consequences for EU Energy Security*, en Marquina, A. (ed.), *Energy Security: Visions from Asia and Europe*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2008; *Tras la Cumbre de Janty-Mansiysk: perspectivas de las relaciones entre Europa y Rusia*, Memorando Opex 98/2008.


Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

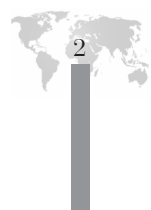
© Fundación Alternativas

© Javier Morales Hernández

ISBN: 978-84-92424-67-2

Depósito Legal: M-16014-2009

Impreso en papel ecológico 



Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
Introducción	13
1. La evolución interna de Rusia y sus intereses de política exterior	15
1.1 Rusia en el mundo: el proyecto de Putin y Medvedev	15
1.2 El contexto interno de la política exterior y de seguridad: <i>siloviki</i> y tecnócratas liberales	23
2. Principales desafíos en las relaciones ruso-europeas	28
2.1 Relaciones políticas y económicas	28
2.2 Relaciones de seguridad y defensa	32
3. Propuestas para la UE y España	37
4. Índice de Tablas y Gráficos	42

Siglas y abreviaturas

ABM	Anti-Ballistic Missile (Tratado de Limitación de Sistemas Antimisiles Balísticos)
BMD	Ballistic Missile Defense (Defensa contra Misiles Balísticos)
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CESEDEN	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
CSTO	Collective Security Treaty Organization (Organización del Tratado de Seguridad Colectiva)
EE UU	Estados Unidos
EUMM	European Union Monitoring Mission (Misión de Observación de la Unión Europea para Georgia)
EUFOR	European Union Force (Fuerza de la Unión Europea)
FACE	Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa
FAS	Fuerzas Armadas
FSB	Federalnaya Sluzhba Bezopasnosti (Servicio Federal de Seguridad de Rusia)
IMF	International Monetary Fund (Fondo Monetario Internacional)
KGB	Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti (Comité de Seguridad del Estado de la URSS)
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCA	Partnership and Cooperation Agreement (Acuerdo de Asociación y Cooperación)
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PIB	Producto Interior Bruto
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
RCA	República Centroafricana
SCO	Shanghai Cooperation Organization (Organización de Cooperación de Shanghai)
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Abstract

Partimos de la hipótesis de que una definición de Rusia como una amenaza para la seguridad europea, y las estrategias de contención a las que esto daría lugar, son contraproducentes para los intereses de la Unión Europea y España. Por este motivo, proponemos reforzar el diálogo existente tanto en el marco bilateral –la asociación estratégica hispano-rusa iniciada recientemente– como en el de la UE y el de la OTAN, implicando a Moscú en el mayor grado posible en iniciativas conjuntas y reduciendo sus percepciones negativas en el ámbito de la seguridad. Debemos tener en cuenta la dependencia rusa de sus exportaciones a Europa, así como su necesidad de inversiones, para facilitar una mayor estabilidad en nuestras relaciones políticas y prevenir futuras crisis. El objetivo a largo plazo debe ser el establecimiento de una **asociación estratégica UE-Rusia** que incluya tanto aspectos económicos como políticos y de seguridad, y facilite la cooperación en áreas de interés común. Esto sólo será posible por parte europea con una mejor coordinación de las diferentes posiciones de los Estados miembros hacia Rusia, que nos permita ofrecer una posición unida frente a Moscú.

We start from the assumption that defining Russia as a threat to European security, and the containment strategies that would stem from such an approach, are counterproductive for the interests of the European Union and Spain. Therefore, we propose strengthening the existing dialogue in the bilateral framework –the recently started Spanish-Russian strategic partnership– as well as in the EU and NATO, involving Moscow as far as possible in joint initiatives and reducing their negative perceptions in the security area. We should take into account Russian

*dependence on their exports to Europe, as well as their need of investments, to facilitate more stability in our political relations and prevent future crisis. The long-term goal should be establishing an **EU-Russia strategic partnership** that includes economic as well as political and security issues, and that facilitates cooperation in areas of common interest. On the European side, this would only be possible through a better coordination of the different positions of member states toward Russia, allowing us to develop a united position towards Moscow.*

Resumen ejecutivo

La Unión Europea necesita mantener relaciones estables y cooperativas con Rusia con el objetivo de aumentar su propia influencia como actor internacional y mantener la seguridad del continente europeo.

La importancia de Rusia como uno de los principales socios de la UE se debe a cuatro circunstancias fundamentales:

- Su interdependencia económica con Europa gracias a las relaciones comerciales, entre las que destaca el suministro energético.
- Su situación geográfica directamente adyacente a las fronteras comunitarias, desde el ingreso en la UE de Polonia y, especialmente, de Estonia y Letonia.
- Su estatus de gran potencia pese a sus debilidades internas, reconocido por su condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU y del G-8.
- Y, sobre todo, la existencia de desafíos comunes que exigen soluciones compartidas, como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento, el crimen organizado o los riesgos medioambientales.

Aunque en muchos casos las posiciones de ambas partes son divergentes, debido a las diferencias de intereses, existe un margen para alcanzar acuerdos en áreas de

interés común. Sin embargo, esto se ve obstaculizado por varios factores que dan lugar periódicamente a crisis en las relaciones:

- La percepción rusa de la UE como un rival, aliado de EE UU, por el poder y la influencia internacionales.
- La ausencia de una posición común dentro de la UE en cuanto a las relaciones con Rusia, por las diferencias entre las políticas nacionales.
- Las disputas bilaterales entre Rusia y países como Ucrania o Georgia, que aspiran a una relación más estrecha con la UE y la OTAN.
- La desconfianza heredada de la Guerra Fría, aún no superada por ambas partes, tanto a nivel oficial como en la opinión pública; especialmente en los países de la UE que en el pasado fueron miembros del Pacto de Varsovia o de la propia URSS.
- La cuestión de la democracia y los derechos humanos en Rusia, cuyas violaciones han ocasionado críticas por parte de la UE, pero que Moscú ha rechazado como injerencias en sus asuntos internos.

Desde la presidencia de Putin, Moscú se ha propuesto reforzar su posición como gran potencia mundial, recuperando la influencia perdida por sus crisis internas en los años noventa. Esto se ha llevado a cabo mediante una política exterior pragmática, que ha permitido cooperar con Occidente en temas de interés común como el terrorismo, pero exigiendo al mismo tiempo que se respetasen sus intereses nacionales allí donde existan desacuerdos.

Tras la llegada a la presidencia de Dmitri Medvedev, Rusia ha continuado esta política de mayor afirmación en la defensa de sus intereses, como quedó de manifiesto con la guerra ruso-georgiana de agosto de 2008. Sin embargo, esto no parte necesariamente de una concepción imperialista ni antioccidental, sino de una visión competitiva de las relaciones internacionales. Rusia se esfuerza por mantener su poder e influencia frente otros actores –como EE UU o la OTAN–, a los que sigue considerando rivales, empleando tanto la coerción como la negociación para conseguirlo: así, no rehusó el uso de la fuerza para defender a sus aliados de Osetia del Sur, pero al mismo tiempo se mostró dispuesta a negociar con la UE el fin del conflicto, como medio de hacer valer sus posiciones.

En consecuencia, realizamos las siguientes recomendaciones:

- **En el ámbito político:**

- **La UE debe rechazar las interpretaciones de la política exterior rusa fundamentadas en los esquemas de la Guerra Fría, evitando especialmente definir a Rusia como un posible enemigo.** La percepción rusa de Occidente como un rival por el poder y la influencia internacionales no implica intenciones agresivas, como han expresado repetidamente los líderes rusos. Un intento occidental de resucitar la “política de la contención” sería interpretado por Moscú como una muestra de hostilidad, lo que disminuiría la seguridad y estabilidad de Europa, en lugar de aumentarla.
- El objetivo a largo plazo debe ser el establecimiento de una genuina **asociación estratégica entre Rusia y la UE** –como la que acaba de crearse entre Rusia y España– en aquellas áreas donde existen intereses comunes, incluidas la seguridad europea y global, como uno de los instrumentos del “multilateralismo eficaz” de la PESC. A corto plazo debe **mantenerse el diálogo con Rusia**, respondiendo a las legítimas reclamaciones de Moscú de que sus intereses sean escuchados y evitando que las relaciones queden bloqueadas cada vez que se produzcan desacuerdos entre ambas partes. La cooperación puede partir de proyectos concretos a nivel local o regional, siguiendo el ejemplo de las actividades realizadas en el marco de la “Dimensión Norte” de la UE.
- **El desarrollo de una asociación estratégica con Moscú no debe impedir el avance de las relaciones entre la UE y Ucrania y Georgia** a través de la Política Europea de Vecindad. Europa debe seguir contribuyendo a la consolidación democrática y a la estabilidad interna en ambos países, trabajando de forma coordinada con EE UU; pero evitando al mismo tiempo que estas buenas relaciones sean interpretadas por Tiflis o Kiev como un respaldo a medidas unilaterales en sus respectivas controversias con Moscú, similares a la intervención del ejército georgiano en Osetia del Sur.
- Es fundamental para la UE **mostrarse firme y unida en la defensa de sus intereses políticos y económicos frente a Rusia**, ya que no son siempre coincidentes. Hay que asumir la **existencia de elementos de rivalidad y competencia en las relaciones**, como es habitual entre grandes potencias, pero evitando que sean interpretados como amenazas a la seguridad. Esto no será

posible sin una **mayor convergencia entre los Estados miembros en cuanto a sus relaciones con Rusia**, evitando bloqueos como los ocurridos recientemente.

- El **Alto Representante para la PESC** puede ejercer el papel principal en la revisión de las relaciones con Rusia, otorgándoles una mayor prioridad dentro de la Estrategia Europea de Seguridad y trabajando coordinadamente con la **Comisión** y el **Consejo** para crear consensos entre los Estados miembros, aproximando posiciones entre los gobiernos más reacios y los más favorables a la cooperación con Moscú. Del mismo modo, las próximas **presidencias de la Unión** –incluyendo la actual presidencia checa– tienen que considerar que la normalización de las relaciones ruso-europeas es una cuestión fundamental para los intereses de la UE, independientemente de sus posiciones nacionales.
- **España debe tener un papel relevante** –junto con otros países europeos, como Francia o Alemania– **aportando iniciativas para avanzar en las relaciones de la UE con Rusia**, continuando con la relación establecida en el recién firmado acuerdo de asociación estratégica y las consultas a nivel de presidentes y ministros de Asuntos Exteriores. Éste debe ser uno de los objetivos de la **Presidencia española de la Unión en 2010**, incluyendo cuestiones como la mediación para resolver el conflicto ruso-georgiano por Osetia del Sur y Abjazia.
- **En el ámbito económico:**
 - La **interdependencia económica** entre la UE y Rusia es la principal oportunidad para construir unas relaciones más estables y prevenir posibles crisis. Los acuerdos políticos que faciliten la cooperación energética –como el firmado durante la reciente visita de Medvedev a España– pueden contribuir a este objetivo siempre que se realicen de forma equitativa y mutuamente beneficiosa, incluyendo el desarrollo de proyectos conjuntos para la explotación de nuevos yacimientos, en lo que Rusia necesita inversión exterior.
 - En especial, en el caso del gas natural, la UE necesita mantener la **seguridad del suministro**, y al mismo tiempo **evitar la dependencia excesiva del gas ruso** que tienen varios Estados miembros situados en Europa Oriental. Por tanto, **debe diversificar sus rutas de transporte energético** tanto con nuevos gasoductos procedentes de Rusia –que eviten interrupciones del abastecimiento en caso de futuras crisis ruso-ucranianas– como con otros procedentes de Asia Central que no atraviesen territorio ruso.

- **En el ámbito de la seguridad:**

- **La UE debe ejercer su influencia directa para mediar en los conflictos entre países como Georgia o Ucrania y Rusia** en el marco de la PESC/PESD, facilitando una resolución pacífica de los conflictos y reduciendo los incentivos para el uso de la fuerza. Así, la Unión debe mantener una implicación política para mediar entre Osetia del Sur y Abjazia, por un lado, y el Gobierno de Tiflis por otro, además de la presencia de su misión PESD de observadores (EUMM) en las zonas cercanas; aunque al mismo tiempo siga rechazándose la independencia de estos territorios.
- En el marco de la OTAN, **Europa debe impulsar las medidas de confianza y las actividades conjuntas en el marco del Consejo OTAN-Rusia**, tratando de limitar las consecuencias negativas del conflicto ruso-georgiano. Del mismo modo, es necesario mostrar a los países que desean ingresar en la Alianza la necesidad de resolver sus conflictos internos previamente al ingreso, puesto que tal organización no puede ser un instrumento para ello.
- Por otra parte, **España debe fomentar unas relaciones constructivas entre la OTAN y Ucrania y Georgia**, pero enfatizando que no se trata de una alternativa a las relaciones de la Alianza con Rusia. Las actividades de cooperación práctica dentro de la Comisión OTAN-Ucrania y la Comisión OTAN-Georgia tienen que complementarse con medidas de confianza para atenuar las tensiones existentes entre estos países y Rusia en el ámbito de la seguridad militar.
- Al mismo tiempo, **España debe desarrollar el ámbito de cooperación entre fuerzas armadas dentro de su asociación estratégica con Rusia** para contribuir a neutralizar las percepciones negativas rusas acerca del potencial militar de la Alianza Atlántica. Así, pueden realizarse intercambios de cadetes de las respectivas academias militares o de oficiales en otros cursos superiores, según el modelo de la participación de militares extranjeros en los cursos del CESEDEN.
- En cuanto a la **propuesta rusa de un nuevo tratado de seguridad europea**, la UE debe presentar una posición común mostrándose abierta a cooperar con Rusia para garantizar la seguridad del continente, **aunque sin aceptar un acuerdo que trate de reemplazar a la OTAN u obstaculizar la cooperación europea con EE UU**. Por el contrario, debe fomentarse cada vez más la participación rusa dentro de la Alianza Atlántica, así como su cooperación con

las operaciones de la UE en el marco de la PESD. En cualquier caso, deben aprovecharse los elementos de esta iniciativa que establezcan compromisos recíprocos de abstención del uso de la fuerza, así como que faciliten la cooperación en asuntos como la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado o el tráfico de drogas.

- **En el ámbito social y cultural:**

- El **diálogo entre sociedades civiles** es un instrumento con un enorme potencial para mejorar el clima de confianza entre Rusia y la UE, aunque se trata de un proceso a largo plazo. La cooperación en este ámbito debe comenzar por intensificar los intercambios culturales, científicos y académicos como medio para aumentar el conocimiento de Europa entre los ciudadanos rusos, especialmente los jóvenes.
- Para ser coherente con sus valores, la UE debe continuar incluyendo la promoción de los **estándares democráticos y de respeto a los derechos humanos** en sus relaciones con Rusia, aunque centrándose en iniciativas prácticas, sin limitarse a exigencias retóricas que carecen por sí solas de eficacia. Deben ofrecerse incentivos al Gobierno ruso para vencer sus reticencias a incluir estas cuestiones en el diálogo político, e intensificar los contactos a todos los niveles para difundir “buenas prácticas” de la UE en el trato a sus ciudadanos; por ejemplo, mediante cursos de formación o estancias temporales de funcionarios rusos en administraciones públicas europeas, o colaboración en iniciativas de lucha contra la corrupción.

1. Introducción

Parece claro que una Rusia más democrática, dialogante y cooperativa con Occidente contribuiría a mejorar las relaciones con la Unión Europea. Sin embargo, no existe todavía un consenso en cuanto a la estrategia más adecuada para conseguirlo. Las posiciones de los Estados miembros son dispares: desde aquellos con una abierta desconfianza hacia Rusia –como Polonia, la República Checa o los países bálticos–, hasta quienes tienen unas especiales relaciones de cooperación con ella, como Francia, Alemania, Italia o España, que acaba de firmar un acuerdo de asociación estratégica con Moscú.

En este trabajo, partimos de la hipótesis de que los problemas entre Rusia y Occidente no sólo se deben a la existencia de intereses contrapuestos –aunque éste sea un factor fundamental, ni meramente a las diferencias culturales y de valores–. Por el contrario, debemos tener también en cuenta la desconfianza histórica entre ambas partes, en especial en el ámbito de la seguridad, debido a la todavía reciente experiencia de la Guerra Fría. El genuino apoyo social a la retórica nacionalista de los presidentes Putin y Medvedev se explica así por el desencanto de gran parte de la población hacia la democracia, que muchos identifican con las crisis posteriores a la disolución de la URSS, y por su sentimiento de marginación respecto a Occidente.

Desde esta perspectiva, creemos que una definición sin matices de Rusia como amenaza, y las estrategias de contención a las que esto daría lugar, son contraproducentes para los intereses de la UE y España. Considerar a Moscú sólo como un problema para nuestra seguridad, en lugar de un posible socio con el que

cooperar frente a desafíos comunes, refuerza políticamente a los sectores más antioccidentales de la sociedad rusa y promueve una actitud reacia a la cooperación entre sus dirigentes, además de no ser efectiva. Esto es especialmente patente al tratar cuestiones de seguridad, por su especial sensibilidad al afectar a la esencia de la soberanía estatal y por los recelos que aún perviven de épocas anteriores.

Una cooperación más estrecha entre la UE y Rusia en política exterior, incluyendo el ámbito de la seguridad, no supondría renunciar a defender los intereses europeos y promover nuestros valores. Por el contrario, la forma más eficaz de reducir la conflictividad en nuestras relaciones es incrementar y fortalecer los vínculos entre ambas partes, tanto a nivel gubernamental como de las sociedades civiles, en el marco de una relación de igualdad y mutuo beneficio. Para Moscú, ser tratado como un socio prioritario por la UE es un poderoso incentivo para adoptar una actitud más cooperativa con Occidente –aunque esto no implica un mayor respeto a los derechos y libertades en el ámbito interno–, ya que ve así reforzado su estatus de gran potencia.

El presente documento tiene, por tanto, un doble objetivo: a) identificar los principales desafíos y oportunidades en las relaciones entre la UE y Rusia en la nueva etapa iniciada tras la elección de Dmitri Medvedev como presidente; y b) realizar propuestas a nuestros responsables políticos que contribuyan a mejorar las relaciones ruso-europeas y, con ello, reforzar el papel de la UE como actor internacional.

El trabajo se divide en tres partes. En el primer capítulo presentamos la visión rusa de su papel en el mundo y sus intereses nacionales, describiendo además los actores internos más influyentes en la formulación de la política exterior y de seguridad. En el segundo capítulo analizamos las relaciones entre Rusia y la UE en los ámbitos político, económico y de seguridad y defensa, describiendo tanto las posibilidades de cooperación como los obstáculos para ella. Finalmente, en el tercer capítulo partimos de las conclusiones de nuestro análisis para ofrecer algunas recomendaciones políticas, con el fin de mejorar la efectividad de la acción exterior de la UE y España hacia Rusia¹.

1 El autor desea agradecer sus comentarios a Nicolás Sartorius, José Enrique de Ayala, Vicente Palacio, Borja Lasheras y Alfonso Egea, así como a los asistentes al *briefing* sobre Rusia celebrado en la Fundación Alternativas el 30 de enero de 2009.

1. La evolución interna de Rusia y sus intereses de política exterior

1.1 Rusia en el mundo: el proyecto de Putin y Medvedev

A) El debate sobre la política exterior tras el fin de la URSS

La presidencia de Medvedev se ha iniciado con un consenso mucho mayor en cuestiones de política exterior y de seguridad que el que encontraron sus antecesores Boris Yeltsin y Vladimir Putin al llegar al poder. Esto se ha debido tanto a unas circunstancias internas más favorables –especialmente a la progresiva recuperación económica gracias a las exportaciones energéticas durante la etapa de Putin (2000-2008), aunque la actual crisis mundial está reduciendo la popularidad del Kremlin entre los ciudadanos–, como a un esfuerzo consciente del anterior presidente por superar los debates de los años noventa acerca del papel que debía ejercer Rusia en el mundo.

El debate acerca de la política exterior de Rusia ha estado unido a la búsqueda de su propia identidad como Estado independiente tras la disolución de la URSS. Durante la Guerra Fría, su estatus de superpotencia y la interpretación marxista-leninista de la realidad internacional dieron lugar a una política de seguridad que consideraba al bloque occidental como su principal enemigo. A partir de 1991, la nueva Federación Rusa independiente abandonó la ideología anterior, perdiendo al mismo tiempo su condición de superpotencia; con lo que tuvo que revisar también su política exterior y de seguridad para adaptarla a sus nuevas circunstancias.

El resultado de esta evaluación no siempre ha sido homogéneo ni coherente, ya que las posiciones menos favorables a la cooperación han coexistido con otras más

moderadas dentro del discurso oficial ruso. Sin embargo, podemos identificar unos **principios o pautas básicas** que se han ido estableciendo desde finales de la presidencia de Yeltsin y principios del mandato de Putin, y que, hasta el momento, Medvedev ha asumido como propios.

En primer lugar, existe una visión pesimista acerca de las oportunidades para el país. Se percibe el sistema internacional como un entorno esencialmente competitivo, en el que Occidente, liderado por EE UU, trata de establecer su primacía como el principal centro de poder en el mundo. En contraposición a esta tendencia unipolar, Moscú defiende un sistema multipolar, en el que coexistan distintas grandes potencias –Rusia entre ellas– y ninguna pueda imponer su voluntad a todos los demás de forma hegemónica.

Se trata de una **visión centrada en los conceptos de poder e influencia, enraizada en la idea tradicional de “equilibrio de poder”** y en la política exterior de los últimos años de la presidencia de Yeltsin. Tras la disolución de la URSS, Rusia esperaba mantener su papel como una gran potencia, especialmente a través de una relación bilateral en pie de igualdad con EE UU. Sin embargo, a pesar de esos intentos de cooperación, vio cómo su influencia internacional disminuía de forma drástica, principalmente debido a su propia situación interna.

Esta decepción con los resultados de la cooperación con Occidente dio lugar a un giro hacia posiciones más nacionalistas a mediados de los noventa, con el nombramiento de Yevgeni Primakov como ministro de Asuntos Exteriores. Primakov defendió la idea de una política exterior multivectorial, es decir, que incrementase la presencia de Rusia en las principales regiones del mundo, sirviendo de contrapeso –junto con otras grandes potencias– a la hegemonía estadounidense en un mundo multipolar. Esto no suponía, sin embargo, una posición de hostilidad hacia Occidente en todos los ámbitos, sino una rivalidad que permitía también alcanzar acuerdos en determinados aspectos como medio de garantizar los intereses rusos.

Desde el inicio de la presidencia de Putin, se plantea como uno de los objetivos fundamentales “alcanzar una posición firme y de prestigio, como gran potencia y uno de los principales centros de influencia en el mundo”, según el Concepto de Política Exterior de 2000. Al mismo tiempo, se percibe que la posición rusa se ve amenazada por los intentos occidentales de reforzar la primacía de EE UU por encima de los demás países, transformando la multipolaridad en unipolaridad. Esto se realizaría, incluso, por medio de “soluciones unilaterales [...] sobre todo con el uso de la fuerza militar, en violación de las normas fundamentales del Derecho internacional”. Paralelamente, siempre según esta perspectiva, se

produciría un debilitamiento de instituciones multilaterales como la ONU y la OSCE, que podrían obstaculizar este propósito².

Las referencias al uso de la fuerza por parte de Occidente –así como las críticas rusas al concepto de “intervención humanitaria”– eran una clara alusión a la OTAN, que había intervenido en la guerra de Kosovo a pesar de la oposición frontal de Moscú. Ésta es la razón de que los “intentos de ignorar los intereses rusos” y de oponerse a su influencia en un mundo multipolar, así como la “ampliación de bloques militares” como la Alianza Atlántica, llegasen a ser calificados de amenaza militar.

Sin embargo, pese a la retórica oficial en estos momentos, desde el Kremlin no se consideraba realmente posible un ataque occidental contra la propia Rusia, a imagen del realizado contra la Yugoslavia de Milosevic. Esta aparente incoherencia no se resolvería hasta la etapa de Putin: por ejemplo, en el “Libro Blanco de la Defensa” de 2003 se reconocía que la amenaza de una agresión militar por la OTAN o una coalición liderada por EE UU era insignificante. Los recelos hacia Occidente se debían, así, a cuestiones más políticas que militares: la pérdida de influencia que suponía para Moscú el que se pudieran realizar este tipo de acciones sin su consentimiento, simbolizada por la transición hacia un mundo unipolar en el que Rusia quedaría relegada al estatus de una potencia de segundo orden. El temor a la pérdida de protagonismo en los asuntos internacionales y a su marginación de las principales decisiones es patente en el discurso oficial ruso desde el final de la Guerra Fría.

Por tanto, la posición oficial es **más realista y pragmática de lo que podría parecer**. Como principales desafíos para la seguridad de Rusia, destacan ante todo el auge del separatismo y el terrorismo de inspiración islamista radical, así como la extensión de los conflictos locales y la proliferación de armas de destrucción masiva. Esto permite identificar intereses comunes con otros Estados, y trabajar con ellos en la resolución de estos problemas, siempre que se trate de una cooperación en pie de igualdad y mutuamente beneficiosa.

B) Putin: del acercamiento a Europa a la “democracia soberana”

El mandato de Putin comenzó con una cierta aproximación hacia Europa y una reafirmación de la identidad europea de Rusia; por ejemplo, mediante el

2 Véase National Security Concept of the Russian Federation (2000), 10 de enero, <http://www.fas.org>; Russia's Military Doctrine (2000), 21 de abril, <http://www.armscontrol.org>; The Foreign Policy Concept of the Russian Federation (2000), 28 de junio, <http://www.fas.org>.

fortalecimiento de la relación con Francia y Alemania, tratando de crear un “eje” París-Berlín-Moscú. Esta aproximación “paneuropea” no partía de una genuina identificación con los valores e intereses de la UE, sino que trataba de contrarrestar la falta de interés de EE UU por las relaciones con Rusia desde el comienzo de la presidencia de George W. Bush, a diferencia de lo que había sucedido durante la Administración Clinton.

Sin embargo, el 11-S pareció ofrecer una oportunidad para convertir de nuevo a Rusia en un socio prioritario para Washington. Por esta razón, Putin fue el primer gobernante extranjero en ofrecer su apoyo a Bush en la lucha contra el terrorismo, y colaboró con la invasión estadounidense de Afganistán para derrocar al régimen de los talibanes.

Este nuevo clima de cooperación se vería seriamente afectado por las “revoluciones de colores” en países de la antigua URSS, especialmente las de Ucrania y Georgia, percibidas por Moscú como una intervención estadounidense encubierta para instalar en el poder a dirigentes más favorables a sus intereses. En consecuencia, desde el segundo mandato de Putin aumentaron las tendencias nacionalistas y la desconfianza hacia Occidente, presionando a favor de una política exterior más asertiva que preservara la estabilidad interna de la influencia de otros países.

Los intentos de movilización social –especialmente, de los jóvenes– por medio del “partido del poder” Rusia Unida y de la organización juvenil Nashi se enmarcan en estos intentos del Kremlin de prevenir el surgimiento de una contestación interna similar a la “revolución naranja” ucraniana. Así, con el concepto de “democracia soberana” se defiende el derecho de Rusia a establecer un sistema democrático con características propias –respondiendo a las críticas por la falta de libertades y violaciones de derechos humanos–, y a ocupar un papel de gran potencia independiente, autónoma con respecto a otras.

No obstante, esto no ha supuesto una ruptura de relaciones con Occidente; por el contrario, se han mantenido los contactos políticos, económicos y militares con EE UU, la UE o la OTAN. Esto ha permitido, por ejemplo, que no se deteriorasen las relaciones por la retirada estadounidense del tratado ABM o la guerra de Iraq –como sí ocurrió con la guerra de Kosovo– por el interés de ambas partes en mantenerlas, y que Rusia haya seguido apoyando la intervención de la OTAN en Afganistán mediante facilidades de paso por su territorio y autorización de sobrevuelos.

C) Medvedev: la continuidad de la política exterior y de seguridad

Desde la campaña presidencial de 2008, Medvedev adoptó posturas muy similares a las de su predecesor, aunque tratando de ofrecer una imagen modernizadora y dialogante, especialmente con sus referencias a la importancia de consolidar el Estado de derecho. Sin embargo, sus ideas recordaban claramente la defensa de la “dictadura de la ley” realizada por Putin ocho años antes, en el marco de sus reformas centralizadoras: es decir, control del Kremlin sobre los demás organismos estatales –incluyendo la cámara baja del parlamento, la Duma, mediante el partido Rusia Unida– y primacía del Estado sobre el desarrollo de la sociedad civil.

Por tanto, **no puede considerarse en absoluto que la llegada al poder de Medvedev haya supuesto un mayor compromiso con las libertades políticas ni con los derechos humanos**, como revelan, por ejemplo, los informes internacionales sobre la libertad de prensa y la actuación de las tropas rusas en zonas de conflicto³. Es probable, sin embargo, que Medvedev se proponga crear una mayor seguridad jurídica en el ámbito económico con el fin de facilitar el desarrollo del país y atraer inversiones, evitando las presiones arbitrariamente ejercidas sobre los inversores extranjeros durante el mandato de Putin.

En política exterior, Medvedev ha continuado defendiendo la posición de Rusia como gran potencia, exigiendo que su país sea tratado como tal por Occidente; al que se sigue considerando un rival, aunque no un enemigo. Para ello, se ha mostrado partidario de una política exterior independiente que no muestre debilidad frente a las presiones externas, utilizando tanto la coerción como el diálogo para ganarse el respeto de los demás países.

Así, en julio de 2008 se actualizó el Concepto de Política Exterior⁴, definiendo seis prioridades fundamentales para Rusia; todas las cuales ya estaban presentes en la etapa de Putin:

3 Además de casos más conocidos como el de Chechenia, véanse los informes de Amnistía Internacional sobre los asesinatos de periodistas y activistas de derechos humanos rusos; o el de Human Rights Watch sobre las violaciones del Derecho internacional humanitario en la guerra de Osetia del Sur, tanto por tropas rusas como georgianas. Amnistía Internacional (2008), Federación Rusa: hay que poner fin a la impunidad de la violencia contra defensores de los derechos humanos y periodistas, 5 de octubre, <http://www.amnesty.org>; Human Rights Watch (2009), Up in Flames: Humanitarian Law Violations and Civilian Victims in the Conflict over South Ossetia, <http://www.hrw.org>.

4 The Foreign Policy Concept of the Russian Federation (2008), 12 de julio. <http://www.mid.ru>.

- “Surgimiento de un nuevo orden internacional”, basado en el respeto a la igualdad soberana de los Estados y en el papel de la ONU.
- “Primacía del Derecho Internacional”.
- “Fortalecimiento de la seguridad internacional”, especialmente en cuanto al desarme y control de armamentos, no proliferación de armas de destrucción masiva y lucha contra el terrorismo.
- “Cooperación internacional económica y medioambiental”, defendiendo los intereses de las compañías rusas y reforzando los vínculos comerciales en el ámbito energético.
- “Cooperación internacional humanitaria y de derechos humanos”, en lo que se incluye ante todo la defensa de los derechos de los ciudadanos rusos residentes en el extranjero.
- “Apoyo informativo a la política exterior”, es decir, diplomacia pública para mejorar la imagen de Rusia en otros países.

Tras la guerra ruso-georgiana de agosto de 2008, Medvedev resumió estas líneas fundamentales de política exterior en cinco principios, que profundizaban en la continuidad respecto de la etapa anterior⁵:

- **Primacía del Derecho internacional**

Este principio se traduce para Rusia en la necesidad de obtener la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU para el uso de la fuerza militar, con lo que –en su condición de miembro con derecho de veto en ese organismo– podría impedir actuaciones contrarias a sus intereses. Con este argumento se criticaron, por ejemplo, los bombardeos de la OTAN contra Yugoslavia y la invasión estadounidense de Iraq.

Sin embargo, otros aspectos, como la protección de los derechos humanos, han sido rechazados por Moscú cuando se han aplicado a sus asuntos internos, especialmente los abusos cometidos por sus tropas en el marco del conflicto de Chechenia. De esta forma, **el Derecho internacional se ha utilizado como un**

5 Reynolds, P. (2008), New Russian World Order: The Five Principles. BBC News. 1 de septiembre. <http://news.bbc.co.uk>.

medio para tratar de limitar la actuación de otras grandes potencias, más que como normas de actuación realmente asumidas en sus propias políticas.

- **Defensa de un mundo multipolar**

La idea de multipolaridad se basa para Medvedev –continuando con la “doctrina Primakov”– en la necesidad de contrarrestar la hegemonía estadounidense; lo que no implica necesariamente un enfrentamiento directo, sino una rivalidad por el poder y la influencia globales. Se trata ante todo de preservar la autonomía necesaria para llevar a cabo su propia política exterior, sin interferencias de otros Estados, manteniendo un peso como actor internacional que permita a Rusia resistir las presiones externas que traten de influir en ella.

- **No aislamiento y relaciones con distintos Estados**

A pesar de lo anterior, Rusia considera que la cooperación con otros Estados –incluyendo a los occidentales– es uno de los principales medios para reforzar su posición en el mundo, siempre que se produzca en áreas de interés común decididas de mutuo acuerdo y en un plano de igualdad. Esta condición determina el alcance de sus relaciones tanto con EE UU como con Europa. Al mismo tiempo, desde el punto de vista, ruso las relaciones con grandes potencias como China contribuyen a consolidar el sistema multipolar, limitando la capacidad de Washington de imponer sus intereses como superpotencia hegemónica.

- **Protección de los intereses nacionales**

Medvedev afirma que las prioridades son proteger a los ciudadanos rusos y los intereses de sus empresas rusas en el exterior. En cuanto a la primera, es una clara referencia al terrorismo, que afecta principalmente a la población civil, y constituye la principal amenaza para la seguridad nacional de Rusia en la actualidad. Además, este papel de protector de la población permite también a Moscú legitimar intervenciones en otros territorios, como sucedió en Osetia del Sur, a cuyos habitantes había concedido previamente la nacionalidad rusa.

Con respecto a la segunda, las grandes compañías controladas por el Estado –como Gazprom, que fue presidida por el propio Medvedev– aparecen desde la presidencia de Putin como un instrumento clave de la política exterior del Kremlin. En este sentido, como veremos más adelante, el papel de Rusia como exportadora de energía es considerado uno de los principales medios para reforzar su prestigio como actor internacional.

Esto no implica un abandono de otros recursos de poder más tradicionales, como el militar; sin embargo, Moscú es consciente de que este factor no se traduce por sí solo en una influencia política relevante frente a Occidente, por lo que trata de complementarlo con otros instrumentos, como el diplomático o el económico. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que las fuerzas armadas rusas se encuentran inmersas en un lento y complejo proceso de reforma para tratar de frenar su declive iniciado con el fin de la URSS.

La necesidad de modernización tecnológica, reducción de efectivos y profesionalización parcial de los mismos han hecho necesarias cuantiosas inversiones en defensa desde la presidencia de Putin, para evitar que continuaran deteriorándose las capacidades de combate y poder afrontar los requerimientos de la guerra en Chechenia. Aun así, pese a las grandes dimensiones de las fuerzas armadas rusas, su presupuesto de defensa no es comparable al de otras potencias nucleares como EE UU, Reino Unido o Francia (Tabla 1).

Por tanto, el reciente anuncio del presidente Medvedev de “un rearme a gran escala” a partir de 2011⁶ debe ser interpretado con cautela: teniendo en cuenta el

Tabla 1. Comparación del gasto en defensa y las fuerzas armadas de Rusia con otros países

	Gasto en defensa, 2007		Nº de efectivos FAS, 2009 (miles)	Nº de otras tropas, 2009 (miles)	
	(Millones de dólares)	(Per cápita, dólares)			(% PIB)
Rusia	32.215	228	1,54	1.027	449
EE UU	552.568	1.835	3,99	1.540	0
Reino Unido	63.258	1.041	2,28	160	0
Francia	60.662	993	2,37	353	0
España	17.495	433	1,22	149	73⁽¹⁾
Total OTAN	863.475	992	2,57	4.045	488
China	46.174	35	1,42	2.185	700

(1) Incluye Guardia Civil y Unidad Militar de Emergencias.

Fuente: International Institute for Strategic Studies (2009), *The Military Balance 2009*. Londres, Routledge.

6 Levy, C. J. (2009), Medvedev Announces Plan to Rearm Russia, *International Herald Tribune*, 17 de marzo. <http://www.iht.com>.

contexto de crisis económica, los recursos destinados a material deberán destinarse prioritariamente a modernizar y mantener el arsenal ruso, tanto convencional como nuclear, más que a una nueva “carrera de armamentos” que trate de superar a EE UU como en la época de la Guerra Fría.

- **Mantenimiento de zonas de influencia y alianzas**

La percepción que Rusia tiene de sí misma como gran potencia necesita, además, de una zona de influencia propia, que Moscú sigue identificando con el espacio de la antigua URSS. Sin embargo, los líderes rusos temen la competencia que supone la creciente presencia de otros países en esa zona, como EE UU a partir de su invasión de Afganistán.

Así, se reclama el derecho de Rusia a mantener relaciones especiales con determinados países, refiriéndose tanto al espacio postsoviético como zona de influencia, como a la cooperación con otras grandes potencias que refuercen su posición en el mundo, caso de China. A este objetivo contribuyen organizaciones como la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO) o la Organización de Cooperación de Shanghai (SCO).

1.2 El contexto interno de la política exterior y de seguridad: *siloviki* y tecnócratas liberales

En la presidencia de Putin, las principales decisiones sobre política exterior y de seguridad eran adoptadas por el presidente, junto con un núcleo muy reducido de colaboradores dentro de la Administración presidencial y el Gobierno. Muchos de ellos, como Sergei Ivanov –ministro de Defensa– o Nikolai Patrushev, director del Servicio Federal de Seguridad (FSB), procedían de los servicios de inteligencia surgidos del antiguo KGB, al igual que el propio Putin; mientras que otros tenían un perfil más tecnocrático, como el propio Medvedev. Por el contrario, la influencia de las fuerzas armadas y del Ministerio de Asuntos Exteriores se redujo con respecto a la etapa de Yeltsin.

El papel de la sociedad civil era casi inexistente, ya que el Estado trataba activamente de limitar su participación en la política, exceptuando al partido oficialista Rusia Unida. Así, se neutralizó la influencia de las grandes empresas, medios de comunicación y ONG con medidas legales y administrativas que se aplicaban selectivamente a los sectores más críticos con el Kremlin.

Desde la elección de Medvedev, Putin ha conservado su papel claramente protagonista en la política exterior, pese a que como primer ministro no tiene competencias directas en este ámbito, salvo por delegación del presidente. Ejemplo de ello fue su liderazgo durante la crisis de Osetia del Sur, con declaraciones más duras que las del propio Medvedev, pese a ser éste el comandante en jefe de las fuerzas armadas. Esto se ve facilitado por la falta de experiencia del actual presidente en relaciones internacionales, así como por su carencia de una base propia de poder dentro de la burocracia estatal.

En particular, parece difícil que Medvedev haya logrado consolidar su autoridad sobre los llamados *siloviki*, miembros y ex miembros de los “ministerios de fuerza”⁷ –organismos responsables de la seguridad y defensa, incluyendo los servicios de inteligencia–, que pasaron a ocupar gran parte de los principales cargos políticos durante el mandato de Putin; más del 80% de estos puestos, según datos del International Institute for Strategic Studies (2008). Uno de los más influyentes de este grupo es el actual viceprimer ministro responsable de energía, Igor Sechin, al que se considera organizador de la campaña del Kremlin contra la petrolera Yukos.

Al mismo tiempo, tecnócratas de orientación económica más liberal, como Alexander Voloshin, continúan ocupando cargos relevantes, junto con algunos de los responsables de las privatizaciones emprendidas por Yeltsin, como Anatoli Chubais. Parece que Medvedev se encuentra más próximo a esta orientación; no obstante, esto por sí solo no le ha proporcionado una alternativa para limitar el papel de los *siloviki*, quienes han presionado en favor de mantener el control estatal de los sectores estratégicos de la economía, como el energético, y de limitar la inversión extranjera.

Sin embargo, los cambios de algunos altos cargos en mayo de 2008 parecieron orientados a reforzar la autoridad de Medvedev sobre este grupo. Así, Sechin tuvo que abandonar su influyente posición como asesor presidencial para volver a trabajar junto a Putin como viceprimer ministro. Por su parte, el representante de una facción de los *siloviki* rival de Sechin, Viktor Cherkesov, fue cesado como jefe de la agencia antidroga para ocuparse de los suministros de equipamiento militar, también bajo dependencia de Putin.

De esta forma, como vemos en el Gráfico 1, puede afirmarse que **Putin cuenta todavía con un mayor control que Medvedev sobre los principales centros de**

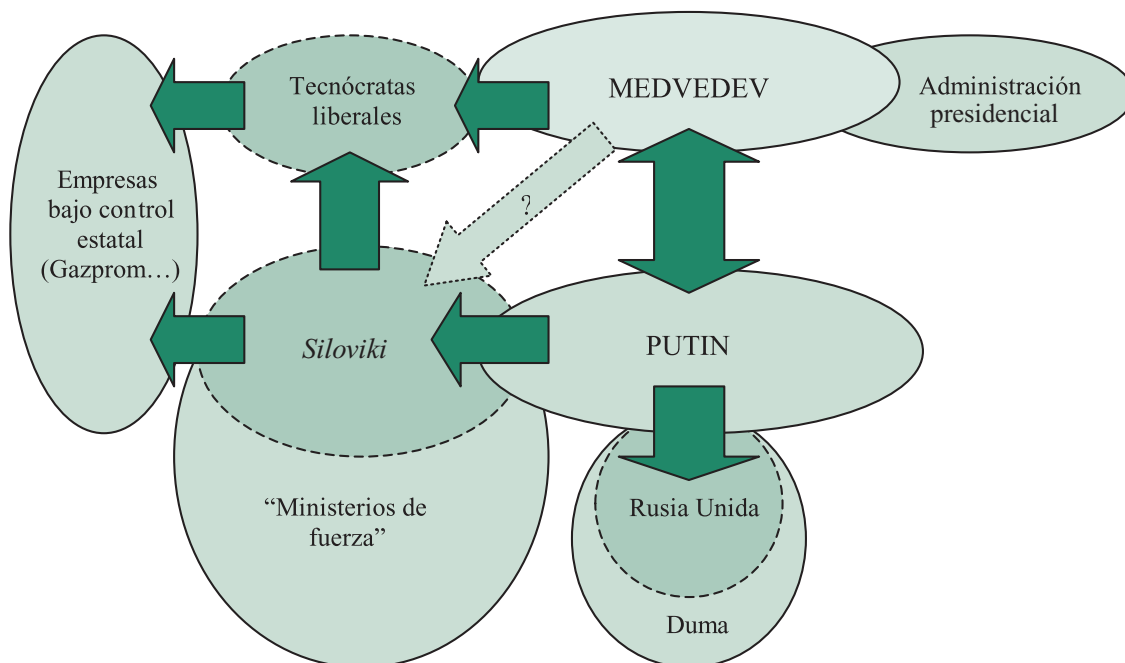
7 En ruso, *siloviye ministerstva*.

poder: los “ministerios de fuerza” dentro del ejecutivo, y el partido Rusia Unida dentro del legislativo. El papel de los tecnócratas liberales, por el contrario, se ve contrarrestado por los *siloviki*, que extendieron su influencia desde las cuestiones de seguridad hasta la política económica durante la etapa anterior.

Por esta razón, Medvedev se apoya fundamentalmente en su propia Administración presidencial, que tiene un papel clave de preparación de sus decisiones. Dentro de ella, el presidente cuenta con figuras como el primer vicepresidente de la Administración, Vladislav Surkov –ideólogo de Rusia Unida–, o su asesor, Arkadi Dvorkovich.

En cuanto a las grandes empresas controladas por el Estado, especialmente las energéticas como Gazprom, han sido un instrumento de la política exterior en el marco del “nacionalismo energético” de Putin, como medio para extender la influencia internacional de Rusia y proporcionar, al mismo tiempo, los recursos necesarios para su recuperación económica. La participación de capital ruso en compañías europeas, como el intento de Lukoil de adquirir una participación en Repsol, se inscribe así dentro de la estrategia de Moscú de consolidarse como gran potencia por medios económicos.

Gráfico 1. Principales grupos de poder en la presidencia de Medvedev



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, al convertirse Putin oficialmente en líder del partido Rusia Unida –al que antes no pertenecía–, ha limitado también la autonomía de Medvedev para distanciarse de las políticas de la etapa anterior. Así, en caso de un conflicto entre ambos, el presidente necesitaría el apoyo de la Duma para reemplazar a Putin como primer ministro, pero la cámara cuenta con una abrumadora mayoría de diputados de Rusia Unida.

¿Cuál puede ser el impacto de la crisis financiera mundial –con el consecuente descenso en los ingresos del Estado por las exportaciones energéticas– en el equilibrio de poder entre Medvedev y Putin? La consecuencia más probable puede ser una disminución del apoyo popular hacia ambos líderes; ya han tenido lugar algunas protestas públicas en contra de la crisis, si bien no constituyen por el momento un movimiento generalizado. Por otra parte, el primer ministro ocupa una posición especialmente vulnerable, ya que coordina directamente los ministerios responsables de la economía.

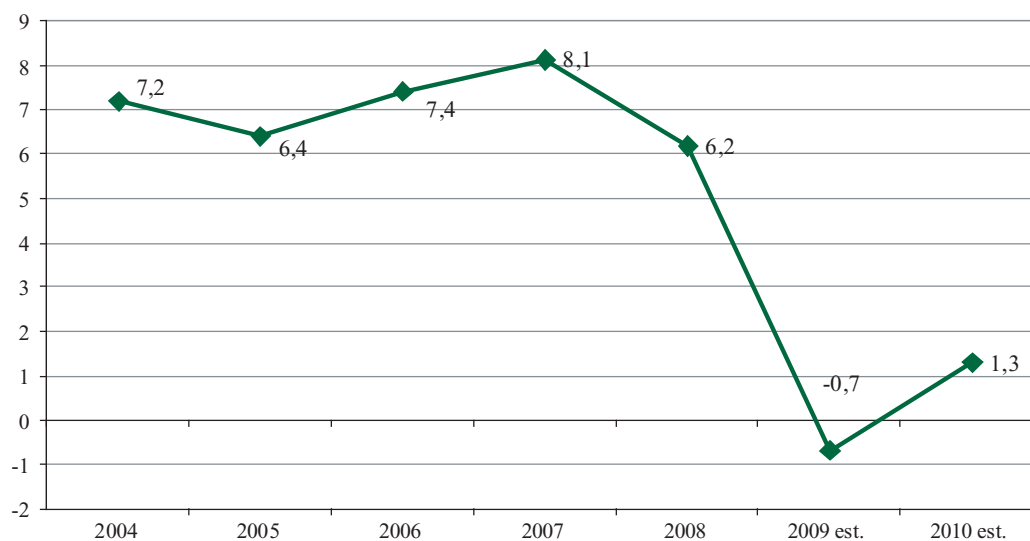
Como respuesta a un hipotético aumento de la oposición interna, la reacción podría ser reforzar aún más el papel de Putin frente a Medvedev para ofrecer una imagen de liderazgo fuerte, complementándolo con una intensificación de la retórica nacionalista. La alternativa inversa –una destitución del primer ministro, siguiendo el ejemplo de Yeltsin frente a la crisis de 1998– sólo podría darse en el caso de que Medvedev hubiera conseguido establecer su autoridad sobre los *siloviki* y Rusia Unida, algo que a día de hoy todavía no ha sucedido. Una tercera posibilidad, en el caso de que la crisis se prolongara, podría ser la de unas elecciones anticipadas que permitiesen al anterior presidente recobrar el cargo.

La reducción de los precios del petróleo y la dependencia de Rusia de sus exportaciones energéticas **han obligado a revisar drásticamente a la baja las previsiones de crecimiento de la economía rusa**, que podría incluso ser negativo en 2009⁸ (Gráfico 2). El rápido aumento de los precios de consumo como consecuencia de la crisis (Gráfico 3) y del desempleo –del 5,6% a finales de 2007 al 7,7% a finales de 2008, aunque las cifras reales son mayores⁹– han facilitado la aparición de un descontento social hacia el Gobierno.

8 Según el Ministerio de Economía ruso, podría llegar a un -2,2% por la reducción de las inversiones. Otras fuentes hablan incluso de un -5% o -10%, dependiendo del precio del petróleo. Véase The Economist (2009), Stalled Factories and Fireside Chats, The Economist, 19 de febrero. <http://www.economist.com>.

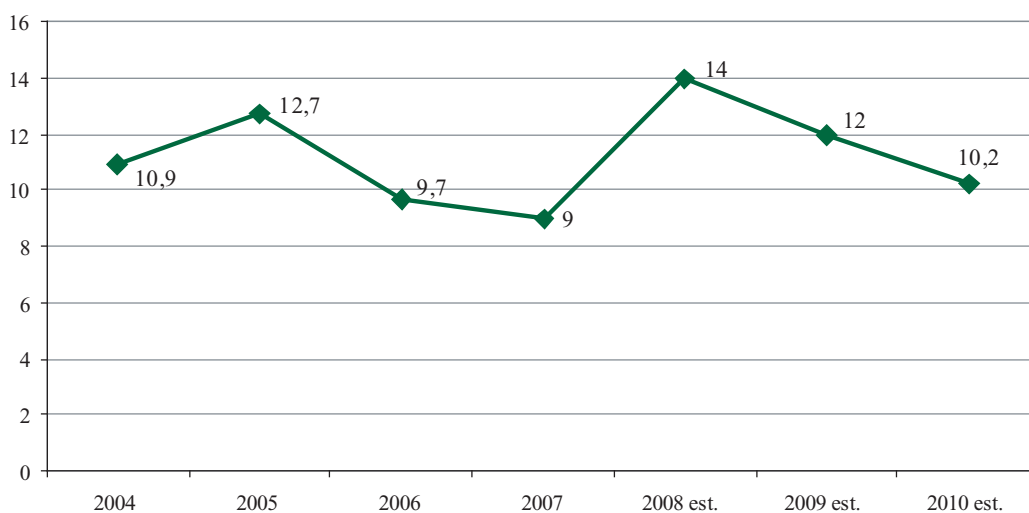
9 Datos del Servicio Federal de Estadística ruso, www.gks.ru, y The Economist, *ibid*.

Gráfico 2. Crecimiento del PIB de Rusia 2004-2010 (%)



Fuente: IMF – International Monetary Fund (2008-2009), World Economic Outlook Database <http://www.imf.org>.

Gráfico 3. Crecimiento de la inflación de Rusia 2004-2010 (%)



Fuente: IMF – International Monetary Fund (2008), World Economic Outlook Database. <http://www.imf.org>.

2. Principales desafíos en las relaciones ruso-europeas

2.1 Relaciones políticas y económicas

A) Diferencias políticas

La UE ha sido percibida por Moscú de forma mucho más positiva que EE UU, como un posible apoyo para contrarrestar la hegemonía estadounidense. Sin embargo, esto no se ha hecho realidad por la cercanía a Washington y/o la pertenencia a la OTAN de muchos Estados miembros. Por esta razón, Rusia ha primado las relaciones bilaterales con aquellos países que le son más favorables aprovechando las divergencias existentes en la actitud de los Estados miembros hacia Rusia, que pueden resumirse de esta forma:

- Aquellos con abierta desconfianza hacia Moscú (por ejemplo, Polonia, los países bálticos o la República Checa).
- Otros con una actitud crítica en determinados aspectos, como las cuestiones de derechos humanos (por ejemplo, el Reino Unido).
- Un tercer grupo con relaciones más pragmáticas y de cooperación estable (por ejemplo, Francia, Alemania, Italia o España).
- Finalmente, países con una especial cercanía a las posiciones rusas (por ejemplo, Grecia).

Por otra parte, las previsiones de que Rusia se encontraba en un proceso de transición cuyo final sería una democracia de tipo occidental se han demostrado fallidas. Rusia ha adoptado su propia definición de los conceptos de “Europa” y “democracia”, así como **una visión del mundo en términos de estricta *realpolitik* y defensa de su interés nacional**, que entra en conflicto con el énfasis normativo de la UE en el respeto a las libertades individuales y los derechos humanos. Así, las deficiencias del sistema democrático ruso en cuestiones como las elecciones o la libertad de prensa han sido objeto reiteradamente de las críticas europeas.

De igual modo, la UE ha sido percibida como una amenaza política para el Kremlin debido a la estrategia de “cambios de régimen” –cuyo ejemplo más claro fue Iraq– promovido sobre todo por la Administración de Bush, y apoyado por países como el Reino Unido o España durante la presidencia de Aznar. Paralelamente, el apoyo occidental a las “revoluciones de colores” hizo temer a los dirigentes rusos que pudiera surgir un movimiento cívico de contestación a su propio régimen, impulsado por EE UU y la UE. Esto dio lugar a un aumento de las restricciones para la actuación de ONG extranjeras en Rusia, así como a intentos gubernamentales de controlar el desarrollo de la sociedad civil mediante la creación de una Cámara de la Sociedad con funciones consultivas, a la que pertenecen representantes de organizaciones no críticas con el poder, nombrados por el presidente.

El enfriamiento en las relaciones con Europa se manifestó a finales de 2007, fecha en la que expiró el Acuerdo de Asociación y Cooperación (PCA) entre Rusia y la UE, sin que se consiguiera el consenso necesario para prorrogarlo o negociar un nuevo acuerdo; debido primero a la crisis entre Polonia y Rusia por el embargo ruso a las importaciones de carne polaca, y después a las reticencias de Lituania. En junio de 2008 se alcanzó un acuerdo para renovarlo en una línea más pragmática que el anterior; sin embargo, las negociaciones quedaron estancadas por la guerra ruso-georgiana y la nueva “crisis del gas” con Ucrania a principios de 2009.

Por otro lado, Rusia se opuso firmemente a la declaración de independencia de Kosovo –apoyada por la mayoría de los miembros de la UE–, argumentando que este caso podía suponer un precedente para otras regiones con movimientos independentistas, como Chechenia. Esto fue aprovechado por Moscú para reconocer la independencia de Osetia del Sur y Abjazia tras la guerra del pasado agosto, la cual dio lugar a una congelación temporal de las relaciones Rusia-OTAN, de forma similar a lo que ocurrió –por iniciativa rusa– durante la guerra de Kosovo.

Puede afirmarse, por tanto, que dentro de las “asociaciones para un multilateralismo eficaz” con las que cuenta la UE para ejercer su papel global, la relación con Rusia no se ha desarrollado aún de acuerdo con sus posibilidades, si consideramos a este país como “un interlocutor importante en relación con los problemas mundiales”. La causa se encuentra no sólo en las lógicas diferencias de intereses, sino también en el clima de desconfianza mutua que aún existe en mayor o menor medida¹⁰.

B) Interdependencia económica y comercial

La UE es actualmente el **principal socio comercial de Rusia**, con más de un 50% de las importaciones y exportaciones rusas; por su parte, Moscú es el tercer socio comercial de la Unión, por detrás de EE UU y China, y su principal suministrador de gas natural (Tabla 2); dos tercios de las principales exportaciones rusas a Europa son energía y productos minerales, según datos de la Comisión Europea.

La situación global es, por tanto, de **interdependencia entre ambas partes**, ya que estos ingresos han sido la principal causa de la elevada tasa de crecimiento rusa en los últimos años, por lo que Moscú necesita igualmente mantener a la UE como cliente, evitando que opte por rutas alternativas. Sin embargo, la fuerte

Tabla 2. Importaciones de gas natural a la UE, 2004-2006 (terajulios)

Origen	2004	2005	2006	2006 (%)
Rusia	4.951.044	4.952.879	4.927.552	42,0
Noruega	2.801.723	2.671.779	2.844.269	24,2
Argelia	2.042.137	2.256.826	2.134.886	18,2
Nigeria	410.260	436.319	560.986	4,8
Libia	47.809	209.499	321.562	2,7
Egipto		202.419	317.420	2,7
Qatar	160.170	195.713	245.158	2,1
Trinidad y Tobago		29.673	154.244	1,3
Otros	313.245	40.387	223.232	1,9
Total de importaciones	10.726.388	11.364.494	11.729.309	100,0
En millones de m ³	283.767	300.648	310.299	

Fuente: Eurostat, 2008. <http://ec.europa.eu/energy>

10 Consejo de la Unión Europea (2008), Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: ofrecer seguridad en un mundo en evolución, 11 de diciembre, p. 11. <http://www.consilium.europa.eu>.

dependencia del suministro ruso de gas que afecta a varios países de Europa Central y Oriental ha ocasionado serios problemas al abastecimiento de los consumidores durante las dos “crisis del gas” ruso-ucranianas.

Estas disputas comerciales entre Rusia y Ucrania, cuyo origen se encuentra en el enfrentamiento bilateral con motivo de la “revolución naranja”, han pasado a implicar también a la UE en el ámbito político: tanto Moscú como Kiev han tratado de utilizar a la Unión para presionar a la otra parte y obligarla a aceptar sus reclamaciones. La UE se ha visto así en el dilema de defender su suministro energético frente a Rusia, pero tener que exigir al mismo tiempo a Ucrania que cumpliera los compromisos adquiridos con Moscú. De este modo, la interrupción del suministro por parte rusa no puede considerarse el inicio de una “guerra energética” dirigida contra Europa, ya que Rusia necesita mantenerla como cliente y ha tratado, precisamente, de potenciar otras rutas que no atravesen el territorio ucraniano para evitar nuevas interrupciones: por ejemplo, los proyectos de gasoductos *Nord Stream* y *South Stream*, que pretenden llevar directamente el gas ruso hasta Alemania y Bulgaria, respectivamente.

Las rutas de transporte con las que cuenta Rusia para sus exportaciones energéticas la hacen, por tanto, dependiente de Europa, ya que están principalmente orientadas al suministro en esta dirección. Además, pese que la UE necesita diversificar sus importaciones –especialmente en Europa Central y Oriental–, el proyecto del gasoducto Nabucco, que llevaría gas de Azerbaiyán, Kazajistán y Turkmenistán a través de Turquía y los Balcanes, sólo podría cubrir en torno al 5% de las necesidades europeas, salvo que se llegase a un acuerdo con otros productores como Irán¹¹. Por tanto, tampoco puede renunciarse completamente al suministro ruso, sino que deben evitarse nuevas interrupciones mediando en las disputas ruso-ucranianas, así como empleando rutas alternativas.

El principal problema en el futuro, sin embargo, puede ser otro: **el declive de la producción de gas ruso**, tanto por las dificultades para explorar nuevas reservas en Siberia como por la necesidad de modernizar las infraestructuras y la tecnología empleadas; algo que no se ha hecho en la reciente etapa de elevados ingresos por los altos precios de la energía, y que ahora será más difícil de lograr. Para evitarlo, Moscú ha negociado acuerdos con productores centroasiáticos como Turkmenistán, con el fin de mantener su papel de suministrador a Europa frente a competidores como Azerbaiyán. No obstante, la demanda de otros países –como

11 BBC (2009), EU pipeline scheme gains momentum, BBC News, 27 de enero. <http://news.bbc.co.uk>.

China, que también ha firmado acuerdos con Turkmenistán– puede hacer que llegue un momento en el que Rusia no consiga el gas necesario para mantener su nivel de exportaciones.

La UE, como principal fuente de inversiones y socio comercial de Rusia, puede emplear esta interdependencia como incentivo para crear vínculos estables con Moscú que prevengan posibles crisis; así como participar con sus inversiones en la modernización de la infraestructura energética rusa y la explotación de nuevos yacimientos, con el fin de mantener la producción. No obstante, Europa debe evitar al mismo tiempo que la relación se desequilibre hacia una abierta dependencia de Moscú; para ello, debe continuar con sus esfuerzos de diversificación –comenzando por los Estados miembros que dependen totalmente del suministro ruso– y desarrollar un mercado interno integrado que refuerce su posición frente a las presiones de sus proveedores, mediante la creación de “redes energéticas europeas” interconectadas¹². Al mismo tiempo, debe continuarse el Diálogo Energético UE-Rusia, como foro en el que resolver las diferencias y trabajar para asegurar la estabilidad del suministro.

2.2 Relaciones de seguridad y defensa

El principal obstáculo para el desarrollo de la cooperación en materia de seguridad y defensa no es la divergencia de intereses –ya que, como hemos visto, las amenazas que afrontan la UE y Rusia en la actualidad son muy similares–, sino la desconfianza mutua heredada de la Guerra Fría, especialmente presente en las fuerzas armadas rusas. Así, continúa existiendo una interpretación geopolítica de la seguridad europea que justifica para Moscú el mantenimiento de un “glacis” de seguridad alrededor de sus fronteras, identificado con el espacio postsoviético. Por esta razón, se ha percibido como una amenaza la progresiva ampliación de la OTAN a Europa Central y Oriental, y en especial la inclusión de Estonia, Letonia y Lituania; o, más recientemente, la posibilidad de ingreso de Ucrania y Georgia.

Esta percepción negativa no se debe a que desde el Kremlin se perciban realmente intenciones agresivas en la Alianza Atlántica. Por el contrario, se trata de una

12 Comisión Europea (2008), Libro Verde: Hacia una red europea de energía segura, sostenible y competitiva, 13 de noviembre. <http://eur-lex.europa.eu>.

forma de exigir respeto a sus intereses nacionales, reclamando un diálogo que refuerce su estatus de gran potencia. Así, aunque entre los sectores más nacionalistas se defiendan posiciones abiertamente hostiles a Occidente, la posición oficial de Putin y Medvedev ha sido mucho más pragmática: mostrando sus desacuerdos con toda la firmeza necesaria –lo que contribuye a incrementar su popularidad interna–, pero tratando de evitar una ruptura de las relaciones por cuestiones como la ampliación de la OTAN.

Los recelos antioccidentales de las fuerzas armadas se han visto también limitados por el refuerzo de la autoridad del Kremlin sobre la cúpula militar desde la llegada al poder de Putin, mediante el nombramiento de ministros de Defensa civiles como Sergei Ivanov –ex miembro de los servicios de inteligencia– o Anatoli Serdiukov. Esto ha contribuido a evitar la abierta interferencia de los militares en la política exterior que se producía en la etapa de Yeltsin, permitiendo una relación más pragmática con Occidente; por ejemplo, la cooperación tras el 11-S para derrocar al régimen de los talibanes en Afganistán.

Sin embargo, han continuado existiendo desacuerdos en el ámbito de la defensa, como los planes de instalar el sistema estadounidense de defensa contra misiles balísticos (BMD) en países europeos como Polonia y la República Checa. La BMD podría llegar a interceptar algunos misiles rusos durante la fase posterior a su lanzamiento, disminuyendo de esta forma la eficacia disuasoria del arsenal nuclear ruso, aunque sin llegar a anularla. Existe además un componente simbólico de las armas nucleares, como elemento distintivo de gran potencia, que sitúan a Rusia como el único país del mundo que puede rivalizar con el arsenal de EE UU. La cuestión del “escudo antimisiles” y la falta de acuerdo sobre la ratificación por parte de la OTAN de la adaptación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) fueron las causas de que Rusia suspendiera su participación en este acuerdo.

En este sentido, el despliegue de misiles tácticos en Kaliningrado anunciado por Medvedev en su primer discurso al Parlamento se planteaba como respuesta al escudo antimisiles estadounidense; de manera significativa, la medida se anunció inmediatamente después de las elecciones en EE UU, con el fin de recordar a Barack Obama la necesidad de dialogar con Rusia y tener en cuenta sus intereses, evitando imposiciones. Así, Medvedev parece haberse replanteado esta decisión ante las señales de una actitud más dialogante por parte de la Administración de Obama, que se ha traducido recientemente en una oferta estadounidense de abandonar la BMD si Rusia colabora en impedir que Irán desarrolle armamento

nuclear. Con esto se reconoce que, pese a la inevitable rivalidad entre Washington y Moscú para consolidar su influencia internacional, ambos países pueden trabajar juntos para afrontar amenazas comunes. Europa puede y debe participar en esta cooperación, de forma coordinada con EE UU y Rusia.

El desarrollo de la PESC/PESD de la UE ha sido recibido con interés por parte rusa: ya que las capacidades militares que se han creado no suponen una amenaza para ella, se ha mostrado abierta a la cooperación en cuestiones como la lucha antiterrorista o las operaciones de gestión de crisis, como la utilización de aviones de transporte rusos para la operación EUFOR Chad/RCA¹³. Esta actitud se ha reflejado también en el marco de los Espacios Comunes de Libertad, Seguridad y Justicia y Seguridad Exterior.

En cuanto a la definición de riesgos y amenazas, existen numerosos puntos comunes entre Rusia y la UE. El último informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad considera como principales desafíos la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo y la delincuencia organizada, la “ciberseguridad”, el cambio climático y la seguridad energética¹⁴. Si bien en este último ámbito los intereses no coinciden plenamente –ya que la UE desea establecer nuevas rutas de transporte que no procedan de Rusia para diversificar sus suministros–, en todos los demás hay acuerdo en considerarlos temas prioritarios, lo que constituye una base para la cooperación.

El ejemplo de la lucha contra el terrorismo es claro en este sentido, ya que se ha convertido en una de las principales áreas de cooperación entre Rusia y la Alianza Atlántica, permitiendo a Moscú ejercer un papel más activo en el marco del Consejo OTAN-Rusia. La Estrategia Contraterrorista de la UE establece igualmente la necesidad de colaborar con terceros países en la lucha contra esta amenaza¹⁵; sin embargo, en el caso de Rusia esto se ha visto obstaculizado por las diferencias de puntos de vista acerca de los medios legítimos para combatir el terrorismo. Así, Europa ha denunciado las violaciones de los derechos humanos cometidas por Rusia, mientras que Moscú ha criticado la concesión de asilo político en países como el Reino Unido a separatistas chechenos, considerándolo “apoyo al terrorismo”. No obstante, esto no debe impedir una cooperación en

13 Lasheras, B. et al. (2009), A Future Agenda for the European Security and Defence Policy, Documento de Trabajo Opex 38/2009, Madrid, Fundación Alternativas.

14 Consejo de la Unión Europea (2008), op. cit.

15 Consejo de la Unión Europea (2005), The European Union Counter-Terrorism Strategy, 30 de noviembre. <http://consilium.europa.eu>.

aquellos casos en los que exista acuerdo en considerar una amenaza concreta como terrorista: por ejemplo, intercambiando información entre servicios de inteligencia.

Al mismo tiempo, las presiones de Ucrania y Georgia para ingresar en la OTAN –intensificadas tras la reciente guerra ruso-georgiana– han obstaculizado las relaciones con Moscú, que considera dicho ingreso como una “línea roja” que no debe cruzarse. El principal problema es el argumento empleado implícitamente por Kiev y Tiflis de que necesitan pertenecer a la Alianza para protegerse de una posible amenaza rusa. De esta forma, si los miembros de la OTAN aceptaran estas demandas sin dialogar con Rusia, se intensificaría el sentimiento de marginación de este país con respecto a Occidente, al verse definido como un posible enemigo por una alianza militar de la que no es miembro. Esto reforzaría las posiciones antioccidentalistas en las élites rusas y dañaría la cooperación alcanzada con Moscú, como ha comprendido la propia Alianza. Así, se ha evitado acelerar la integración de Kiev y Tiflis como respuesta a la guerra de Osetia del Sur –aunque se haya reforzado la cooperación con ambos países en el marco de las Comisiones OTAN-Ucrania y OTAN-Georgia–, y se han restablecido recientemente las actividades del Consejo OTAN-Rusia, paralizadas tras el conflicto.

El caso de la guerra ruso-georgiana puede considerarse un ejemplo del rechazo de Moscú a lo que consideró una imposición unilateral de Georgia, respaldada por las esperanzas de Tiflis de ingresar en la Alianza Atlántica. La respuesta de Rusia –aunque excesiva en el uso de la fuerza– era, no obstante, previsible por el Gobierno georgiano, que actuó imprudentemente al tratar de recuperar Osetia del Sur por la fuerza pese a la presencia de tropas rusas y a las advertencias de Moscú de que defendería a sus “ciudadanos” por todos los medios. A pesar de las críticas internacionales, Rusia consideró que no intervenir supondría un coste mucho mayor que hacerlo, ya que podría ofrecer una imagen de debilidad en su zona de influencia, contraria a su posición como gran potencia.

La voluntad rusa de adquirir un papel de mayor protagonismo en las cuestiones de seguridad en Europa se ha reflejado ante todo en su propuesta de **un nuevo tratado paneuropeo de seguridad**¹⁶; la cual no es completamente novedosa, pues ya se habían realizado iniciativas similares en los años noventa como respuesta a la ampliación de la OTAN. El punto de partida es la frustración de Moscú por su

16 Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia (2008), Tesis principales de la intervención del ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Serguéi Lavrov, en la sesión especial de los jefes de las delegaciones en la 16ª reunión del CMAE de la OSCE, Helsinki, 4 de diciembre de 2008. Iniciativa rusa del Tratado de la Seguridad Europea. <http://www.mid.ru>.

limitada influencia en la Alianza Atlántica, al no ser miembro de pleno derecho. Por otra parte, la OSCE –a la que sí pertenece Rusia– no ha asumido su papel como gran organización de seguridad paneuropea, especialmente en cuestiones de *hard security*; centrándose, en cambio, en áreas como la democratización o los derechos humanos, donde Moscú rechaza cualquier influencia externa, que percibe como injerencias en sus asuntos internos. Esto quedó claro con los obstáculos a la presencia de observadores de esta organización en las últimas elecciones presidenciales rusas¹⁷.

El proyecto de tratado pretende coordinar todas las organizaciones con responsabilidades en la seguridad del continente: no sólo la ONU, la OTAN, la OSCE y la UE, sino también la CEI y la CSTO, estableciendo que ninguna de ellas pueda atribuirse la responsabilidad exclusiva sobre la seguridad europea. Se pretende, por tanto, delimitar en cierto modo la “zona de influencia” de las organizaciones en las que Rusia tiene un papel más relevante, tratando de evitar nuevas ampliaciones de la OTAN. Sin embargo, existen elementos que pueden contribuir a la creación de confianza siempre que sean aplicados de forma efectiva por todas las partes, como las garantías de que ningún país aumentará su seguridad a expensas de otros –lo que podría ser difícil de interpretar en la práctica– o el compromiso con la prohibición de hacer uso de la fuerza para resolver los conflictos.

17 BBC (2008), OSCE to boycott Russian election, BBC News, 7 de febrero. <http://news.bbc.co.uk>.

3. Propuestas para la UE y España

De acuerdo con nuestro análisis, realizamos las siguientes recomendaciones:

- **En el ámbito político:**

- **La UE debe rechazar las interpretaciones de la política exterior rusa fundamentadas en los esquemas de la Guerra Fría, evitando especialmente definir a Rusia como un posible enemigo.** La percepción rusa de Occidente como un rival por el poder y la influencia internacionales no implica intenciones agresivas, como han expresado repetidamente los líderes rusos. Un intento occidental de resucitar la “política de la contención” sería interpretado por Moscú como una muestra de hostilidad, lo que disminuiría la seguridad y estabilidad de Europa en lugar de aumentarla.
- El objetivo a largo plazo debe ser el establecimiento de una genuina **asociación estratégica entre Rusia y la UE** –como la que acaba de crearse entre Rusia y España– en aquellas áreas donde existen intereses comunes, incluidas la seguridad europea y global, como uno de los instrumentos del “multilateralismo eficaz” de la PESC. A corto plazo, debe **mantenerse el diálogo** con Rusia, respondiendo a las legítimas reclamaciones de Moscú de que sus intereses sean escuchados, y evitando que las relaciones queden bloqueadas cada vez que se produzcan desacuerdos entre ambas partes. La cooperación puede partir de proyectos concretos a nivel local o regional, siguiendo el ejemplo de las actividades realizadas en el marco de la “Dimensión Norte” de la UE.

- **El desarrollo de una asociación estratégica con Moscú no debe impedir el avance de las relaciones entre la UE y Ucrania y Georgia** a través de la Política Europea de Vecindad. Europa debe seguir contribuyendo a la consolidación democrática y a la estabilidad interna en ambos países, trabajando de forma coordinada con EE UU; pero evitando al mismo tiempo que estas buenas relaciones sean interpretadas por Tiflis o Kiev como un respaldo a medidas unilaterales en sus respectivas controversias con Moscú, similares a la intervención del ejército georgiano en Osetia del Sur.
- Es fundamental para la UE **mostrarse firme y unida en la defensa de sus intereses políticos y económicos frente a Rusia**, ya que no son siempre coincidentes. Hay que asumir la **existencia de elementos de rivalidad y competencia en las relaciones**, como es habitual entre grandes potencias, pero evitando que sean interpretados como amenazas a la seguridad. Esto no será posible sin una **mayor convergencia entre los Estados miembros en cuanto a sus relaciones con Rusia**, evitando bloqueos como los ocurridos recientemente.
- El **alto representante para la PESC** puede ejercer el papel principal en la revisión de las relaciones con Rusia, otorgándoles una mayor prioridad dentro de la Estrategia Europea de Seguridad y trabajando coordinadamente con la **Comisión** y el **Consejo** para crear consensos entre los Estados miembros, aproximando posiciones entre los gobiernos más reacios y los más favorables a la cooperación con Moscú. Del mismo modo, las próximas **presidencias de la Unión** –incluyendo la actual presidencia checa– tienen que considerar que la normalización de las relaciones ruso-europeas es una cuestión fundamental para los intereses de la UE, independientemente de sus posiciones nacionales.
- **España debe tener un papel relevante** –junto con otros países europeos, como Francia o Alemania– **aportando iniciativas para avanzar en las relaciones de la UE con Rusia**, continuando con la relación establecida en el recién firmado acuerdo de asociación estratégica y las consultas a nivel de presidentes y ministros de Asuntos Exteriores. Éste debe ser uno de los objetivos de la **presidencia española de la Unión en 2010**, incluyendo cuestiones como la mediación para resolver el conflicto ruso-georgiano por Osetia del Sur y Abjazia.

• **En el ámbito económico:**

- La **interdependencia económica** entre la UE y Rusia es la principal oportunidad para construir unas relaciones más estables y prevenir posibles crisis. Los acuerdos políticos que faciliten la cooperación energética –como el firmado durante la reciente visita de Medvedev a España– pueden contribuir a este objetivo siempre que se realicen de forma equitativa y mutuamente beneficiosa, incluyendo el desarrollo de proyectos conjuntos para la explotación de nuevos yacimientos, en lo que Rusia necesita inversión exterior.
- En especial en el caso del gas natural, la UE necesita mantener la **seguridad del suministro**, y al mismo tiempo **evitar la dependencia excesiva del gas ruso** que tienen varios Estados miembros situados en Europa Oriental. Por tanto, **debe diversificar sus rutas de transporte energético** tanto con nuevos gasoductos procedentes de Rusia –que eviten interrupciones del abastecimiento en caso de futuras crisis ruso-ucranianas– como con otros, procedentes de Asia Central, que no atraviesen territorio ruso.

• **En el ámbito de la seguridad:**

- **La UE debe ejercer su influencia directa para mediar en los conflictos entre países como Georgia o Ucrania y Rusia** en el marco de la PESC/PESD, facilitando una resolución pacífica de los conflictos y reduciendo los incentivos para el uso de la fuerza. Así, la Unión debe mantener una implicación política para mediar entre Osetia del Sur y Abjazia, por un lado, y el Gobierno de Tiflis por otro, además de la presencia de su misión PESD de observadores (EUMM) en las zonas cercanas; aunque al mismo tiempo siga rechazándose la independencia de estos territorios.
- En el marco de la OTAN, **Europa debe impulsar las medidas de confianza y las actividades conjuntas en el marco del Consejo OTAN-Rusia**, tratando de limitar las consecuencias negativas del conflicto ruso-georgiano. Del mismo modo, es necesario mostrar a los países que desean ingresar en la Alianza la necesidad de resolver sus conflictos internos previamente al ingreso, puesto que tal organización no puede ser un instrumento para ello.
- Por otra parte, **España debe fomentar unas relaciones constructivas entre la OTAN y Ucrania y Georgia**, pero enfatizando que no se trata de una

alternativa a las relaciones de la Alianza con Rusia. Las actividades de cooperación práctica dentro de la Comisión OTAN-Ucrania y la Comisión OTAN-Georgia tienen que complementarse con medidas de confianza para atenuar las tensiones existentes entre estos países y Rusia en el ámbito de la seguridad militar.

- Al mismo tiempo, **España debe desarrollar el ámbito de cooperación entre fuerzas armadas dentro de su asociación estratégica con Rusia** para contribuir a neutralizar las percepciones negativas rusas acerca del potencial militar de la Alianza Atlántica. Así, pueden realizarse intercambios de cadetes de las respectivas academias militares o de oficiales en otros cursos superiores, según el modelo de la participación de militares extranjeros en los cursos del CESEDEN.
 - En cuanto a la **propuesta rusa de un nuevo tratado de seguridad europea**, la UE debe presentar una posición común mostrándose abierta a cooperar con Rusia para garantizar la seguridad del continente, aunque **sin aceptar un acuerdo que trate de reemplazar a la OTAN u obstaculizar la cooperación europea con EE UU**. Por el contrario, debe fomentarse cada vez más la participación rusa dentro de la Alianza Atlántica, así como su cooperación con las operaciones de la UE en el marco de la PESD. En cualquier caso, deben aprovecharse los elementos de esta iniciativa que establezcan compromisos recíprocos de abstención del uso de la fuerza, así como que faciliten la cooperación en asuntos como la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado o el tráfico de drogas.
- **En el ámbito de la seguridad:**
 - El **diálogo entre sociedades civiles** es un instrumento con un enorme potencial para mejorar el clima de confianza entre Rusia y la UE, aunque se trata de un proceso a largo plazo. La cooperación en este ámbito debe comenzar por intensificar los intercambios culturales, científicos y académicos como medio para aumentar el conocimiento de Europa entre los ciudadanos rusos, especialmente los jóvenes.
 - Para ser coherente con sus valores, la UE debe continuar incluyendo la promoción de los **estándares democráticos y de respeto a los derechos humanos** en sus relaciones con Rusia, aunque centrándose en iniciativas

prácticas, sin limitarse a exigencias retóricas que carecen por sí solas de eficacia. Deben ofrecerse incentivos al Gobierno ruso para vencer sus reticencias a incluir estas cuestiones en el diálogo político, e intensificar los contactos a todos los niveles para difundir “buenas prácticas” de la UE en el trato a sus ciudadanos; por ejemplo, mediante cursos de formación o estancias temporales de funcionarios rusos en administraciones públicas europeas, o colaboración en iniciativas de lucha contra la corrupción.

4. Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

Tabla 1. Comparación del gasto en defensa y las fuerzas armadas de Rusia con otros países	22
Tabla 2. Importaciones de gas natural a la UE, 2004-2006 (terajulios)	30

Gráficos

Gráfico 1. Principales grupos de poder en la presidencia de Medvedev	25
Gráfico 2. Crecimiento del PIB de Rusia 2004-2010 (%)	27
Gráfico 3. Crecimiento de la inflación de Rusia 2004-2010 (%)	27

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española.** Propuestas para Perú y México. Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscózábal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irarrázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español.** Alternativas a legislar. Eva Francés Bruno.
- 33/2008. **Protección civil y fuerzas armadas: la unidad militar de emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.

34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez.

35/2008. **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España.** Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea.

36/2009. **El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA.** Ainhoa Marín Egoscozabal (Dir.), Carmen Lafuente Ibáñez y Patricia Garrido Llamas.

37/2009. **La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España.** Xira Ruiz Campillo y Francisco Salvador Barroso Cortés.

38/2009. **A Future Agenda for the European Security and Defence Policy (ESDP).** Borja Lasheras, Enrique Ayala, Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti, Christos Katsioulis y Sven Biscop.