

**La Unión Europea y la Federación de Rusia
en sus dinámicas históricas contemporáneas:
cooperación institucional y recelos de vecindad**

Fernando López Mora

**Capítulo
segundo**

Resumen

En este trabajo se estudia la repercusión de las iniciativas de la Unión Europea en el contexto ruso contemporáneo, especialmente a partir de la constitución de dinámicas institucionales participadas. Se barajan las claves históricas de sus relaciones diplomáticas cooperativas, las novedades historiográficas de su tratamiento, la ejemplificación de las nuevas experiencias colaborativas; pero asimismo la tipología de los desencuentros y de las crisis regionales entre las partes.

Palabras clave

Historia del Mundo Actual. Construcción histórica de la Unión Europea. Federación de Rusia. Relaciones internacionales contemporáneas

Fernando López Mora

Abstract

In this article we study the repercussion of the European Union initiatives in the Russian contemporary context, especially from the setting up of participated institutional dynamics. In particular, we consider the historical keys of its cooperative diplomatic relationships, the historiographic novelties of its handling, the exemplifying of the new collaborative experiences; and in the same way the typology of the misunderstandings and the regional crisis between the parts.

Key Words

History of the Modern World. Historical construction of the European Union. Russian Federation. Contemporary International Relations.

Introducción

Lo primero que llama la atención al historiador de las relaciones ruso europeas de manera paradójica es la continuidad de los mitos engendrados en periodo contemporáneo. Con cierta continuidad nos viene a la memoria el peso de un pasado conflictivo entre las dos entidades y el papel contradictorio jugado por la memoria en los periodos dificultosos. Y todo ello a pesar de los ingentes cambios conocidos a todos los niveles entre las partes y, fundamentalmente, tras las mutaciones y transiciones rusas desde el invierno del año 1991. Tampoco debe orillarse en el haber del entendimiento el aporte sustantivo de las imbricaciones culturales de Rusia en el continente, auténtico imán de la permanencia del destino común formado en una vecindad trufada de interrelaciones a estas escalas de la mayor sensibilidad de los pueblos.

Y a pesar de todo, Françoise Thom ha llegado a afirmar, no sin contravenir un punto el rigor histórico con riesgos de coyuntural y determinista hipóbole, que raramente la incomprensión de Rusia ha sido más grande que en nuestros días. Y preñada de consecuencias potencialmente muy amargas para la Europa unida cabría añadir¹.

En particular, desde la primera arribada de Vladimir Putin al ejecutivo presidencial -calendas del año 2000- retoma cuerpo la imagen de una Rusia cada vez más partidaria de los instrumentos de presión rígidos, privativos del poder más duro en las prácticas diplomáticas internacionales. Más revisionista, además, en determinados asuntos continentales de la mayor trascendencia para Bruselas, del tipo de las nuevas políticas de vecindad. Capidismínuida respecto al pasado geopolítico soviético e incluso zarista, Rusia se nos aparecería asimismo, si no reluctante, más renuente a la difusión de los grandes ideales occidentales de democracia, estado de derecho, libertad y respeto de los derechos humanos. Relato un punto simplificador -convendría afirmar- muy extendido empero de manera inmatizada en determinados foros, característicamente desde los fracasos de la diplomacia comunitaria en los asuntos de Ucrania, como una suerte de cortina de humo de la frustración general más coetánea. El único responsable de los fracasos es *el otro*, pareciera colegirse de tales asertos unilaterales, dada la naturaleza política de Rusia y siempre a partir de una instrumentalización historicista de su pasado dominador de pueblos y espacios².

¹ Cfr. En www.diplowe.com/Russie-Europe-les-risques-du.html. Leído en mayo del 2015.

² W. C. Fuller, marcó las continuidades históricas de la potencia rusa en: «Strategy and Power in Russia 1600-1914», Nueva York, 1992. Cfr. asimismo una interpretación abarcadora en J. Meyer: «Rusia y sus Imperios: 1894-1991». México, 1997.

Sea lo que fuere, lo cierto es que las relaciones entre la Unión Europea y la Federación de Rusia están saturadas de altibajos en su historia más reciente. Y así pasamos de periodos esperanzadores para el concierto global de intereses y la estabilidad continental, a fases hiperestesiadas de desencuentros y frustraciones mutuas; henchidas en fin, estas últimas, de clichés y estereotipos demoleedores al propio compromiso y a la negociación.

Este artículo se ha consagrado a poner en perspectiva histórica esas negociaciones a las veces porfiadas y tan mudables –no siempre discordantes empero– entre la Unión Europea y Rusia. Sin perder de perspectiva, por tanto, que muchos esfuerzos originales se desplegaron por ambas partes en la búsqueda de la seguridad y el progreso de un continente tan travestido después de la caída del muro de Berlín y sus derivas. Justamente repararemos en que la Unión Europea y Rusia han colaborado en múltiples aspectos –recordará el lector más advertido– a pesar de los recientes desencuentros: en la propia modernización de la economía rusa y en su integración mundial, en el campo de las transiciones democráticas, en materias de seguridad y criminalidad organizada y en asuntos relevantes de la agenda internacional. Todo a partir de una estructura diplomática ambigua y hasta discontinua, generadora de frustraciones, pero de cierta ambición a las veces. Y lógicamente todo sujeto al vaivén de las coyunturas de una tan agitada Historia del mundo actual.

De la diversa naturaleza de los actores

Existe un importante caudal publicístico acerca de los cambios surgidos en el marco de las relaciones entre la Unión Europea y el contexto ruso y, sobre todo, de la caracterización política e institucional de Bruselas y Moscú³. Pero debe notarse, *prima facie*, que los protagonistas mismos de estos balances han evolucionado notablemente en las últimas décadas, lo que no deja de complicar la naturaleza del debate relacional al imbricarse las consecuencias de las propias evoluciones diacrónicas.

³ Sobre las relaciones entre la Unión Europea y Rusia, véanse, entre otros: V. K. Aggarwal, y K. Govella (eds.): «Responding to a Resurgent Russia: Russian Policy and Responses from the European Union and United States», Nueva York, 2012; R. Allison, M. Light y S. White: «Putin's Russia and the Enlarged Europe», Londres, 2006; L. Delcour: «Shaping the Post-Soviet Space?: EU Policies and Approaches to Region-Building», Farnham, 2011; H. Haukkala, Hiski : «The EU-Russia Strategic Partnership: The Limits of Post-Sovereignty in International Relations», Londres, 2010. Sobre el interés y alcance de los estudios relacionados con las evoluciones políticas de la Europa del Este, incluyendo a la URSS, en nuestro país, resulta orientador el trabajo interpretativo de: R. Martín de la Guardia y G. Pérez Sánchez: «La historiografía de Europa del Este en la historiografía española de las relaciones internacionales», «Ayer», 42 (2001), 125-148.

La Unión Europea y la Federación de Rusia en...

Precisemos la propia evolución de los sujetos políticos en el tiempo reciente.

Es suficientemente conocido que la Comunidad Europea adelantó espacial y políticamente hacia un horizonte más complejo en el cuadro de la Unión. Su gobernanza y su representación a escala internacional, por tanto, se han amplificado a la par, al considerarse nuevos desafíos en un espacio geopolítico mucho más extenso; especialmente proyectado al este de Europa en las últimas décadas, con las consecuencias que pueden suponerse en relación a la Federación. Por lo demás y a partir asimismo de las últimas ampliaciones, se han diversificado y han entrado en contacto culturas políticas y sensibilidades nacionales no siempre coincidentes entre los países miembros, algunas de estas últimas con un claro perfil de desconfianza histórica frente a Rusia. Todo lo cual no impide que en el proceso mismo de construcción europea se alcancen progresivamente ciertos consensos mayores, incluso en la construcción de una cierta política exterior y de seguridad común (PESC), a pesar de sus más que evidentes limitaciones.

Pero debe recordarse justamente que, a diferencia de los Estados Unidos o de la propia Federación de Rusia, la Europa unida no siempre ha dispuesto de una capacidad de decisión agrupada y autónoma cara al exterior y tampoco ha puesto su indisputable peso económico y comercial al servicio de una política común homogénea; ni ha preservado su actuación en la escena internacional de manera continuamente uniforme. Algunos pasos importantes se han venido conociendo, según se ha recordado líneas arriba, especialmente desde la firma del Tratado de Lisboa del 13 de diciembre de 2007. Pero, en esencia, las insuficiencias estructurales y la propia genealogía del proceso de construcción europea frenan en ocasiones su representación y voz internacionales, especialmente ante socios tan relevantes y ahora revisionistas del tipo de la nueva Rusia, cuyos líderes marcan cierta tendencia a simplificar las acciones y las aptitudes de la Unión de manera un punto subalterna a los intereses de Washington de manera recurrente⁴.

⁴ Esta particularidad de la Unión Europea no ha dejado de tener sus efectos en las nuevas relaciones con la Federación de Rusia y bien se expresa en el siguiente texto: «Además de por los intereses de determinados Estados miembros, la UE tampoco ha actuado unida en las relaciones con Rusia debido a la ausencia de una estrategia coherente a largo plazo que permitiera anticiparse a estos cambios y compensar la rivalidad con Moscú con un refuerzo de la interdependencia mutua, para evitar una escalada de la confrontación. En cambio, Rusia ha mantenido una estrategia mucho más definida y estable, utilizando todos los medios necesarios para defender sus intereses. Por otra parte, la política exterior del Kremlin ha desarrollado prioritariamente las relaciones bilaterales con los Estados miembros y no tanto el diálogo institucional con la Unión, lo cual ha facilitado las contradicciones entre las diversas posiciones europeas». En J. Morales (coord.): «Una Rusia más europea para una Europa más segura. Propuestas

Por lo demás, una característica estructural de la Unión Europea cara al exterior, esencial para entender ciertas resistencias con Moscú, es su aspiración retórica y práctica a la vez hacia cierto universalismo ideológico, siempre presente en la firma de sus tratados y dictámenes ya desde el fundacional de Roma. Lo que no deja de resultar humillante y hasta sobrepreciado en determinados contextos y especialmente a los ojos del gran vecino del Norte. En cuestiones de prospectiva, desde la reflexión de Bruselas, no se trataría solo de defender intereses e influencia a la manera clásica, sino asimismo de propagar determinados principios o ideales relacionados con la defensa de la democracia, el estado de derecho, el respeto de los derechos del hombre, así como las libertades fundamentales en el mundo. Muy particularmente en las zonas de vecindad, a la manera de un apostolado.

De manera coetánea la Federación de Rusia sucedió al principal legado de una URSS, -colíder durante la guerra fría- finalmente implosionada y fragmentada en quince entidades políticas diferentes desde los tumultuosos meses del año 1991⁵. La ruptura final de la antigua federación soviética por Boris Yeltsin dejó a los rusos ante una enorme incertidumbre sobre su futuro. Pero a pesar de las fragilidades supuestas el interlocutor ruso no dejó de sumar todavía el país más extenso del globo, entre otras significaciones a considerar. De manera que Rusia, tras la pérdida de espacios y después de sufrir los traumatismos propios de una transición política y económica tan colosal, no ha dejado de irradiar un relevante peso internacional, que especialmente se encuentra amplificado tras las etapas de evidente recuperación económica y política en el plano internacional⁶. Aspectos como el peso mundial de sus recursos naturales, la dimensión de su poderío militar y especialmente del nuclear -Rusia heredera universal del arsenal atómico soviético-, el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU o su reciente dinamismo energético,

para una nueva estrategia de la Unión Europea hacia Rusia». Observatorio de Política Exterior (OPEX). Documento de trabajo N° 78/2015, p. 15

⁵ «La guerra fría presenta tres rasgos principales: una incompatibilidad total entre dos sistemas agrupados alrededor de dos ciudadelas, Estados Unidos, escudo del mundo occidental, y la URSS, defensora de las comunidades socialistas; una imposibilidad de desarrollar hasta el fin la lógica del conflicto, a partir del momento en que los dos sistemas centrales están equipados con armas nucleares; una propensión a utilizar estrategias indirectas para desestabilizar al otro. La guerra fría no desemboca, como los conflictos anteriores, en la eliminación del adversario (...)» en J. Gonzáles: «Historia del mundo contemporáneo», Barcelona 2001, p. 235.

⁶ Sobre las caracterizaciones particulares del nuevo régimen político ruso se desvelan no pocas pistas de sus contradicciones y tics autoritarios en A.C. Lynch: «How Russia is not Ruled: Reflections on Russian Political Development», Cambridge, 2005; S. Levitsky y L. Way: «Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War», Cambridge, 2010 y R. Sakwa: «The Crisis of Russian Democracy: The Dual State, Factionalism, and the Medvedev Succession», Cambridge, 2011.

La Unión Europea y la Federación de Rusia en...

señalan a la Federación Rusa como una de las potencias mayores del contexto euroasiático, a pesar de sus conocidas insuficiencias.⁷

Particularmente, los periodos de poder inaugurados por Putin -incluyendo por su parte a su alter ego Medvedev- han supuesto la mejor constatación de una retomada política exterior rusa fundamentada en la más nítida defensa de sus intereses nacionales, en extremo pragmática y de cierto tono revisionista a los ojos de la Unión Europea. El propio Medvedev no afirmaba en la práctica otra cosa cuando declaró en octubre de 2008 que «*el antiguo orden mundial se ha hundido y un nuevo orden mundial está en fase de aparecer, más seguro y más justo. La prueba de todo ello se encuentra en la acción emprendida por Rusia en el pasado agosto para salvar al pueblo de Osetia del Sur, para proteger a nuestros ciudadanos y el interés de la Federación Rusa*»⁸. La guerra ruso-georgiana y las derivas del conflicto ucraniano, con la absorción final de Crimea, serían jalones mayores de tales lógicas derivadas directamente de las políticas estratégicas del Kremlin, según suele apuntarse.

Todos estos perfiles diferenciados relacionados con la historia, la cultura política y la faceta internacional tan diversa dibujan no pocas fricciones entre la Unión Europea y Rusia. Además, la asimetría económica y comercial evidente a favor de Bruselas es contrastada con el peso geoestratégico de Moscú, cifrado en sus recursos energéticos y por su importancia militar y nuclear de porte muy significativo. No tiene nada de extraño, pues, que los cálculos, intereses y ambiciones de cada uno de estos actores difieran y rivalicen en determinadas circunstancias.

Relaciones históricas y evolución de las coyunturas políticas

Hasta las reformas de calado de Mijaíl Gorbachov y la formulación de su «Nuevo pensamiento político», la percepción en Moscú de las instituciones europeas -entonces Comunidad Económica Europea (CEE)- tuvo un carácter instrumental e ideológico⁹. La CEE se percibía como el brazo económico de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), como una entidad constituida para organizar la opresión de la clase trabajadora europea occidental¹⁰. Lo anterior nada tiene de extraño si consideramos

⁷ Sobre este tema véase F. J. Ruiz González., «Las relaciones OTAN-Rusia desde la caída del Muro de Berlín: la cumbre de Lisboa», Documento de Análisis del IEEE, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA16-2010RelacionesOTANRusiadesMurodeBerlin.pdf.

⁸ http://www.kremlin.ru/appears/2008/10/01/1401_type63374type82634type122346_207081.shtml.

⁹ El personaje político en J.M. Cuenca Toribio: «Las memorias de Gorbachov», «Cuadernos Hispanoamericanos», N° 565-566, (1997), pp. 279-281.

¹⁰ «Au temps de l'URSS, Moscou avait une vision essentiellement négative de la Communauté européenne qui était perçue à travers le prisme de l'affrontement politique

el contexto general de la rivalidad soviética-occidental, embrión de organizaciones en no pocos casos ciertamente paralelas y dicotómicas a la par¹¹. El Plan Marshall y, sobre todo, las diversas estructuras que preludivieron y abocaron a la creación del mercado común hallaron en la puesta en marcha del Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON) la réplica más importante por parte de la URSS y de los países europeos orientales de ella dependientes. Numerosos analistas han subrayado cómo la integración económica de los estados que formaron el COMECON estuvo presidida y al servicio del proyecto político defendido por la Moscú de manera reactiva. En parte y en cuestiones de seguridad, igual sucedió en el bloque adversario, en el que la OTAN vino a ser, si no la otra cara del mercado común, al menos sí indirectamente cierto soporte político y militar, a la manera del Pacto de Varsovia con relación al COMECON. A nivel de relaciones mutuas el contacto entre la CEE y el COMECON se desarrolló con cierta inmediatez a pesar de sus salvedades. Incluso en 1986 la URSS declaró estar preparada para dinamizar un acuerdo comercial entre las instituciones. Pero esta declaración de intenciones no debe ocultar

et militaire avec les États-Unis et l'OTAN, c'est-à-dire les forces du progrès social dans le monde versus l'impérialisme de la politique américaine. L'Union européenne était analysée d'après le paradigme marxiste-léniniste selon lequel les États-Unis d'Europe étaient soit impossibles soit intrinsèquement réactionnaires. Par conséquent, l'Union européenne était considérée comme le moyen de relayer les intérêts des États-Unis et de l'OTAN sur le continent et comme l'association du grand capital pour une exploitation toujours plus impitoyable de la classe ouvrière. Les pays du bloc socialiste avaient des relations bilatérales avec chaque État membre de l'Union européenne, mais pas avec les institutions communautaires. Ni le dégel politique sous Khrouchtchev, ni la politique de coexistence pacifique sous Brejnev n'ont suffi à changer cette perception idéologique de l'ennemi. Sous l'impulsion de la perestroïka et de la glasnost initiées par Gorbatchev, les idées de valeurs universelles et de maison commune ont vu le jour. Le premier et unique président de l'URSS est venu à Strasbourg pour prononcer un discours devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Sous Gorbatchev, Moscou a reconnu que l'Union européenne était un sujet de droit international. L'URSS avait autorisé ses alliés à conclure des accords commerciaux et de coopération et avait procédé de la même façon. Or, malgré la meilleure volonté dont ont fait preuve Gorbatchev et le PCUS qu'il dirigeait, l'URSS n'a jamais pu sortir d'un schéma binaire qui opposait des systèmes économiques, politiques et sociaux irréciliablement adverses: d'un côté, un régime socialiste défendu par l'URSS et ses satellites du pacte de Varsovie, de l'autre un régime capitaliste incarné par les États-Unis, l'Union européenne et l'OTAN. Après que la Russie a été libérée des préceptes de l'URSS par Elstine et a mis un terme au régime communiste totalitaire, une situation fondamentalement différente est apparue. La victoire de la révolution anticommuniste et l'accession au pouvoir de démocrates pro-occidentaux ont supprimé le différend de principe dans les relations entre la Russie et l'Union européenne», M. Entin, «Relations entre la Russie et l'Union européenne: hier, aujourd'hui, demain». «Question d'Europe» n°75, 15/10/2007. <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0075-relations-entre-la-russie-et-l-union-europeenne-hier-aujourd-hui-demain>.

¹¹ Cfr. F. López Mora, F.: «Sobre conflictos, seguridad y Mundo Actual», en F. López Mora, y M.A. Ballesteros Martín, (eds.): «Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual». Córdoba, 2011, 189.

La Unión Europea y la Federación de Rusia en...

que los países del bloque comunista solo poseían relaciones bilaterales con cada miembro europeo occidental, pero no trataban globalmente con las instituciones propias de Bruselas¹². Ni el deshielo político capitaneado por Khrouchtchev, ni la política de coexistencia pacífica de Breznev alcanzaron a cambiar la percepción ideológica de tales enfrentamientos ideológicos y materiales. La auténtica razón de las ausencias colaborativas resultó a partir de la deserción de voluntad política entre las partes por abordar relaciones de naturaleza relevante. Un factor ciertamente recurrente en el diálogo protagonizado por Rusia y la Unión Europea en el futuro, como se tendrá ocasión de advertir en estas mismas páginas.

Deberemos esperar al periodo protagonizado por Mijaíl Gorbachov para conocer intensidad en el deseo de colaboración a partir del desarrollo de sus tesis sobre la llamada «Casa común europea» y la extensión de un relato ruso más cercano sobre la importancia de los derechos humanos y de los valores universales, tan apremiados por Bruselas de manera repetida. Precisamente solo a partir de Gorbachov, Moscú reconoció que la Unión Europea era un sujeto a parte entera del derecho internacional.

En ese orden de ideas, la implosión de la Unión Soviética, el desmantelamiento del Pacto de Varsovia y el fin de la bipolaridad pusieron en cuestión las teorías clásicas sobre el equilibrio de las potencias y la disuasión nuclear. Pero todo lo anterior no conllevó inmediatamente la emergencia de un punto de conciliación internacional, como demostraron el estallido de nuevas fuentes de inseguridad en conflictos ahora motivados por causas más heterogéneas que antaño –resurgimiento de los nacionalismos excluyentes, reclamaciones secesionistas, presencia política de los fundamentalismos religiosos- y la propia originalidad del fenómeno terrorista global, por citar dos de los aspectos más relevantes puestos en valor historiográficamente.

Al fin, la naturaleza de los nuevos desafíos y amenazas sumaron en el empeño de acercamiento entre Occidente y la nueva Federación de Rusia como elemento de apaciguamiento internacional. Si bien, con posterioridad, las frustraciones tras las primeras ilusiones y acercamientos mutuos no dejaron de manifestarse asimismo con intensidad, especialmente a partir del papel interpretado por Rusia en la crisis del Kosovo y el desarrollo de la guerra en Chechenia.

Muy particularmente a partir del primer mandato del presidente Vladimir Putin en el año 2000 se manifiestan las reticencias del partenariado con

¹² El particular caso español en P.A. Martínez Lillo: «La política exterior de España en el marco de la guerra fría» en J. Tusell, J. Avilés y R. Pardo: «La política exterior de España en el siglo XX». Madrid, 2000, pp. 323-340 y R. Martín de la Guardia y G. Pérez: «Bajo la influencia de Mercurio: España y la Europa del Este en los últimos años del franquismo» en «La política exterior al final del franquismo» en «Historia del Presente», nº 6 (2005), pp. 43-61.

la Unión Europea desde el punto de vista político, más allá de las declaraciones bienintencionadas, merced a su conocido programa nacionalista y las políticas de salvaguardia de la más plena soberanía rusa. Por su parte, las nuevas políticas de vecindad y la propia dinámica de ampliación al este de la Unión Europea -incorporando Estados ciertamente discrepantes con Moscú- se representaron en Rusia con cierto tono expansivo y como un desafío a sus intereses históricos y geopolíticos. El periodo paroxístico de tales desacuerdos entre las dos potencias se conoció en torno a los años 2007-2009, con diversos litigios como el veto ruso a la carne polaca, las rigideces políticas con los estados bálticos derivadas de las desconfianzas de estos últimos hacia su antiguo dominador, el conflicto de Georgia en el verano de 2008 y el subsiguiente incumplimiento del acuerdo de paz, la decisión de algunos de los nuevos Estados miembros de participar en el escudo antimisiles norteamericano y el conflicto, en fin, surgido por el desacuerdo de suministro de gas entre Rusia y Ucrania, lo que provocó por su parte cortes de abastecimiento a la propia Unión Europea¹³.

Génesis y fundamentos del partenariado Unión Europea-Federación de Rusia. Su alcance y limitaciones

Desde el tiempo mismo de la desintegración soviética la Unión Europea dinamizó programas e iniciativas de colaboración en una época donde ella misma -nótese particularmente- se encontraba en fase de integración y reinención substancial, entonces en el marco de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht¹⁴. En especial y de manera presta, Bruselas dinamizó el programa de asistencia TACIS (Programa de Asistencia Técnica a favor de la Comunidad de Estados Independientes) y consecuentemente abrió en Moscú una oficina de representación desde donde coordinar sobre el terreno las iniciativas colaborativas¹⁵. La estructura

¹³ M. Guinea y V. Rodríguez. «Rusia y la UE en el vecindario común: entre la cooperación y la competencia», en J. Morales (ed.): «Rusia en la sociedad internacional: perspectivas tras el retorno de Putin Madrid», UNISCI, 2012, p. 160.

¹⁴ El Tratado de la Unión Europea (TUE), marca una nueva etapa en la integración europea ya que permite la puesta en marcha de la integración política. Establece una Unión Europea formada por tres pilares: las comunidades europeas, la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación policial y judicial en materia penal (JAI). El Tratado establece una ciudadanía europea, refuerza las competencias del Parlamento Europeo y pone en marcha la unión económica y monetaria (UEM). Además, la CEE se convierte en la Comunidad Europea (CE).

¹⁵ El Programa TACIS fue una iniciativa de la Unión Europea destinada a apoyar la transición hacia una economía de mercado y el refuerzo de la democracia en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y en Mongolia. El programa se puso en marcha en 1991 y estuvo en vigor hasta 2006. Según documentó la UE en el «Documento de Estrategia Nacional 2007-2013 RESUMEN FEDERACIÓN DE RUSIA», aparecido en 2013, el programa TACIS «ha sido el mayor programa de asistencia técnica a la Federación,

La Unión Europea y la Federación de Rusia en...

dinamizada por el programa TACIS significó hasta su extinción uno de los instrumentos privilegiados de partenariado y de vecindad con la propia Rusia.

Pero, en puridad, los asientos constituyentes de la colaboración institucional se formalizaron más diplomáticamente a partir de la firma del Acuerdo de Partenariado y de Cooperación (APC) definido en 1994 -realmente activado durante el año 1997¹⁶- y el Acuerdo sobre los Cuatro «Espacios Comunes», concluido este último en mayo del 2005. Ambos superaron de largo el limitado acuerdo previo de comercio y cooperación suscrito en 1989. De su carácter estratégico da cuenta que incluso se fijó la posibilidad de ser prorrogados tales acuerdos anualmente, en caso de no consensuarse un renovado marco que los sustituyera en el futuro. Adviértase que ya desde el primer momento la cooperación entre la Unión Europea y Rusia se cimentó en el diseño de ciertos objetivos comunes dentro de un marco institucional regulado entre las partes. Todo lo anterior se vio reforzado a partir del diálogo y el contacto bilateral, siendo de interés diplomático mayor las reuniones anuales de jefes de Estado o Gobierno, en donde se solían discutir las nuevas prioridades; o el Consejo de Cooperación a nivel ministerial, que posteriormente pasó a denominarse Consejo Permanente de la Asociación¹⁷.

El primero de los convenios (APC) significó básicamente una colaboración de porte económica y comercial gestante de esperanzas futuras, pero que pronto fue definido como obsoleto y hasta ineficiente a los objetivos estratégicos inicialmente trazados. Señalados «el respeto de los principios democráticos y de los derechos del hombre» por las partes -art. 1 y 2-, se abordó en dicho convenio la necesidad de «integración progresiva» de las economías rusa y europea, teniendo como aspiración última -horizonte lejano de negociaciones- «el establecimiento de una zona de libre-cambio» -art. 1 y 3-. En fin, la cooperación se reforzó ciertamente en determinados sectores privilegiados como motores de cooperación mayor: transportes, energía, telecomunicaciones, medio ambiente y cultura fundamentalmente. La idea subyacente de este primer concierto estruc-

por un importe superior a los 2.700 millones de euros desde 1991, y se ha justificado tradicionalmente como instrumento para facilitar y, sin duda, fomentar la transición a la democracia y la economía de mercado. La ventaja comparativa del programa TACIS reside en parte en la clara línea política que lo sustenta, y ha demostrado ser un marco útil y flexible para apoyar la transición en Rusia». Cfr. En http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/csp-russia-2007-2013_es.pdf, p. 3. Una valoración sobre su significación e implantación a manera de balance en A. Blanc Altemir: «El programa TACIS (1991-2006): Balance y sustitución por el nuevo instrumento Europeo de vecindad y asociación», «A.E.D.I.», vol. XXIII, (2007), pp. 106-145

¹⁶ Acuerdo de colaboración y cooperación por el que se establece una colaboración entre las comunidades europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Federación de Rusia, por otra, DOCE, L 327, 28 de noviembre de 1997, pp. 30-46

¹⁷ Ib. M. Guinea y V. Rodríguez. «Rusia y la UE en el vecindario común...», p. 161.

turador de las relaciones entre la Unión Europea y la Federación de Rusia era que la instauración de una economía de mercado en esta última sería finalmente susceptible de favorecer una más postrera intensificación de las relaciones políticas entre las dos entidades y de sumar, por tanto, más convergencia de posiciones en el marco de la estabilidad y seguridad internacionales. Una estrategia muy recorrida ya por las propias instituciones europeas en sus relaciones con países menos desarrollados o en periodo de transición.

Estos primeros acuerdos de partenariado y cooperación fueron completados en 1999 por dos textos complementarios que pretendían marcar el rumbo del mejor entendimiento. El primero se cumplimentó durante el verano al tiempo de la Cumbre europea de Colonia, donde la Unión Europea adoptó la llamada «Estrategia común de la Unión Europea para Rusia», perfilando tres ejes de colaboración futura de manera muy abierta: consolidación del estado de derecho, integración de Rusia en un espacio económico y social común y cooperación incrementada muy especialmente en los sectores energético, medio ambiental y en la lucha contra el crimen organizado. Los instrumentos operativos de tal iniciativa –parcos y un punto limitados financieramente– se mantuvieron en el ámbito del Acuerdo de Partenariado y de Cooperación (APC), el programa de colaboración TACIS y en los ajustados programas de asistencia dinamizados por los Estados europeos miembros. El segundo texto tuvo una génesis rusa –envés por tanto del anteriormente referido– y fue adoptado en el otoño del mismo año con el título de «Estrategia a medio término para el desarrollo de las relaciones entre la Federación de Rusia y la UE (2000-2010)», tratando ahora de reforzar y especificar el dialogo ruso-europeo en el horizonte dibujado por el propio Kremlin para la «construcción de una Europa unida, sin líneas de división». Se trataba así, en lo sucesivo, de conciliar las dos visiones respectivas a partir del establecimiento en la cumbre de San Petersburgo de mayo del 2003 de cuatro espacios comunes de cooperación preferentes en los dominios económicos, de justicia y asuntos interiores, de seguridad exterior y, en fin, de investigación, educación y cultura¹⁸.

Aparentemente entonces, las nuevas vías de reciprocidad apuntaron a un mejor dinamismo del dialogo Unión Europea-Rusia; si bien orillando el tema fundamental de la integración estructural de Rusia y la Unión en un espacio genuinamente europeo de imbricaciones estratégicas y geopolíticas.

En la apuesta por un «Espacio económico común» se incluyeron las problemáticas derivadas de la colaboración en materias energéticas, la posible adhesión de Rusia a la Organización Mundial de Comercio y las cues-

¹⁸ Cfr. L. Vinatier. «Les relations UE-Russie: Moscou pose ses conditions», «Notre Europe. Etudes & Recherches». «Policy Paper» n° 20, (2006), 2-3.

La Unión Europea y la Federación de Rusia en...

tiones nucleares, de medio ambiente, transportes y comunicaciones. Con el «Espacio común de libertad, seguridad y justicia» se trató especialmente de integrar igualmente temas prioritarios relacionados con la persecución del crimen organizado, lucha contra el terrorismo, cooperación policial y control y gestión de fronteras. Se fomentó asimismo plantear aspectos no trabajados suficientemente entre las partes y en especial los asuntos relacionados con la libre circulación de determinadas categorías de personas y de las simplificaciones en los procedimientos relacionados con los visados. El «Espacio común de cooperación en el dominio de la seguridad exterior» se conformó en orden a mejor encajar con las políticas de desarrollo cooperativo relacionadas con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión (PESD). En fin, el «Espacio común de investigación y educación» buscó fortalecer iniciativas ya testadas pero que abrían nuevas oportunidades entre los sectores públicos y las propias sociedades civiles en esos campos.

La firma del acuerdo de los «Cuatro espacios comunes» demostró implícitamente las insuficiencias del primer acuerdo de Partenariado y de Cooperación antes referido. Por ejemplo, las cada vez más deseables relaciones en materias políticas y de seguridad estaban en gran medida ausentes del acuerdo previo. Por otra parte y en materia económica, la Unión Europea ya había acordado para Rusia el Estatuto de Economía de Mercado el 29 de mayo del 2002. Más aún, en la víspera de la ampliación de mayo de 2004 a ocho países de la Europa central y oriental, Rusia había planteado su propia lista de reclamaciones al respecto, en parte reciamente justificadas frente a Bruselas. De manera que la nueva firma del protocolo de los «Cuatro espacios comunes» entre Bruselas y Moscú, el 27 de abril del 2004, se encuadraba en el compromiso de la Unión por considerar también, de alguna manera, las reivindicaciones rusas ante el nuevo contexto europeo e internacional que se barruntaba y de todas las alteraciones sobrevenidas tras los primeros esfuerzos de colaboración mutuos. Los «Cuatro espacios de colaboración» constituyen para muchos el primer documento estratégico de colaboración mayor a pesar de sus carencias y su estatuto jurídico un punto ambiguo. Pero lo esencial fue que, por primera vez y de manera más nítida, las partes se comprometían a dinamizar los encuentros colaborativos, crear estructuras de cooperación e incluso estudiar la armonización de sus sistemas legislativos.

Por lo demás, jurídicamente no se trató de documentos vinculantes de porte mayor, del tipo de un tratado internacional, sino de instrumentos indicativos y reguladores de las dinámicas administrativas de Bruselas y Moscú. Testimonian, con todo, la primera aproximación deseada de una relación con porte de partenariado y a la altura de la relevancia geopolítica, económica y estratégica de las partes. Dotadas de compromisos concretos, apartaron una dimensión política más significativa a las pre-

vias bases jurídicas construidas a partir del Acuerdo de Partenariado y de Cooperación (APC), sin aspirar con todo a sustituirlo, como marco regulatorio general.

Los acuerdos glosados líneas arriba no se interpretaron con todo de la misma manera entre las partes, lo que no deja de resultar clarificador de las diferenciaciones en las ambiciones recíprocas. Particularmente esto último coadyuva a considerar sus innegables limitaciones.

Para la Federación de Rusia el partenariado debía servir para «*promover los intereses nacionales, acrecentar el papel y mejorar la imagen de Rusia en Europa y en el mundo, gracias al establecimiento de un sistema paneuropeo de seguridad colectiva*», y para «*movilizar el potencial económico y la experiencia gerencial de la Unión para promover el desarrollo de una economía social de mercado en Rusia, basada en los principios de competitividad equitativa y del estado de derecho democrático*»¹⁹.

Para la Unión Europea la estrategia colaborativa con Rusia poseyó por su parte dos objetivos cardinales. Se habla de colaborar en la dinamización de «*una democracia estable, abierta y pluralista en Rusia, gobernada por la ley y sosteniendo una economía de mercado próspera*»; así como defender el «*mantenimiento de la estabilidad europea, la promoción de la seguridad internacional y una resolución de los desafíos comunes del Continente gracias a una cooperación incrementada con Rusia*»²⁰.

Nótese por tanto que el objetivo esencial de la estrategia de Moscú fue la consolidación de la potencia económica y diplomática de una Rusia finalmente renovada frente a una aspiración de la Unión Europea más supuestamente idealista a partir de la extensión de los valores democráticos en la propia Rusia. Tales disonancias estratégicas no invalidaban, empero, el alcance y la ambición de las iniciales propuestas. La Historia Contemporánea está plena de acuerdos diplomáticos nacidos de des-acuerdos inveterados que finalmente cristalizaron de manera asombrosa. Por ejemplo, los acuerdos de Helsinki de 1975 -Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa- que asimismo fueron interpretados de manera diametralmente opuesta entre las partes, pero que no por ello dejaron de resultar útiles en el proceso de ruptura final del periodo de la guerra fría en el Continente²¹.

¹⁹ «Stratégie de Moyen Terme de la Russie vis-à-vis de l'Union européenne (2000-2010)», 4 octubre 1999. Cit. en L'Union européenne et la Russie. «Question d'Europe» núm. 35, 10/07/2006.

²⁰ Conseil de l'Union européenne, Stratégie Commune de l'Union européenne sur la Russie (1999/414/CFSP), 4 de junio de 1999. Cit. en L'Union européenne et la Russie. Question d'Europe núm. 35, 10/07/2006.

²¹ Precisamente fruto de esos mismos acuerdos surgió la OSCE -Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa- citada hoy como referencia institucional de los asuntos internacionales por los propios rusos en no pocos casos.

La Unión Europea y la Federación de Rusia en...

Cabe concluir que el concurso de la Unión Europea con Rusia se diseñó fundamentado sobre intereses compartidos y sobre valores considerados pretendidamente de aspiración común. Pero el balance de sus resultados prácticos fue limitado, primando las consecuencias económicas del asunto en razón de la importante integración comercial complementaria entre las partes; también a ciertos avances en materias de justicia y de asuntos interiores²². Las críticas más recurrentes se refieren precisamente a la deserción de avances en asuntos más estratégicos, los menos tecnocráticos, econométricos y administrativos. En especial, de nuevo se escamoteó el debate acerca del lugar que debería desempeñar la nueva Rusia en el espacio europeo y, más particularmente, el juego a desempeñar por esta potencia mayor una vez articulada la política de vecindad de la propia Unión Europea (PEV). Cuestión más relevante aún a partir de las ampliaciones de la Unión desarrolladas del año 2004 al 2007. Todo afectaba, según se sabe, a territorios particularmente sensibles a los intereses históricos y culturales de Moscú: nos referimos a Ucrania, Bielorrusia, Moldavia y todo el sur de la región del Cáucaso²³.

Mención aparte merece el relevante asunto de la imbricación energética.

Ya se apuntó que los intercambios económicos reflejan la dimensión distinguida de las relaciones. Si la Unión Europea viene siendo, de lejos, el primer *partenaire* económico y comercial de Rusia, esta última se define asimismo como la principal suministradora de energía a la Unión. Todo en un contexto de insuficiencias globales en esta parcela de los abaste-

²² Y todo a pesar del carácter fuertemente asimétrico de los intercambios. Es suficientemente conocido que la Rusia exporta sobre todo materias primas, principalmente hidrocarburos, mientras que la Unión Europea suministró esencialmente bienes de equipo, productos manufacturados y agroalimentarios. La Unión Europea ha sido por otra parte tradicionalmente el primer inversor en Rusia a una escala muy notable. Y lo anterior incluso si consideramos que una parte de estos mismos capitales provienen de Chipre y Luxemburgo y son en realidad capitales rusos depositados en el extranjero, pero reinvertidos en Rusia.

²³ En 2003, la Unión Europea inició estratégicamente su Política Europea de Vecindad (PEV) para evitar que, tras la ampliación de 2004, surgieran nuevas líneas divisorias marcadas con sus vecinos. El objetivo de la PEV consistió en facilitar el establecimiento de relaciones estrechas entre la Unión Europea y los países con los que colabora con el fin de construir una zona de estabilidad próspera y segura. Los países de Europa Oriental y del Cáucaso Meridional, es decir, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania formaron, junto con los países socios del Mediterráneo, la base de los países socios de la PEV. En este marco, los Acuerdos de Colaboración y de Cooperación constituyen el encuadre para la aplicación de la PEV con cada uno de los países socios de Europa Central y del Cáucaso Meridional. Sobre su dinámica cfr. M. Guinea Llorente: «La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental», «Revista de Derecho Comunitario Europeo», nº 31 (2008), pp. 805-831; E. Barbé (dir.): «La Unión Europea más allá de sus fronteras: ¿hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?» Madrid, 2010; L. Beurdeley, R. de la Brosse, y F. Maron, (dirs.): «L'Union européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats rénovés: quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union?» Bruselas, 2007.

cimientos y, más aún, de búsqueda de seguridades energéticas. El diálogo energético ha estado siempre en el centro de las miradas entre las partes, trascendiendo por su propia naturaleza estratégica los aspectos genuinamente económicos del asunto. De la significación de la cuestión da cuenta que Rusia y la Unión Europea llegarán a lanzar un «Diálogo energético» particular al tiempo de la cumbre de París, en octubre del año 2000, foro que fue considerado por la comunidad académica como el mejor signo del partenariado ruso-europeo.

Desde entonces, y de manera recurrente, las relaciones energéticas han concentrado no pocos motivos de inquietud. Sobresalen a nivel europeo las periódicas turbaciones ante el grado de dependencia del suministro ruso en gas, todo primordialmente relacionado con los riesgos del tránsito de la energía conducida hacia Europa. Más recientemente, Moscú mostró su recelo particular ante las posibilidades de regulación del mercado energético en el propio espacio europeo por parte de la Comisión. Característicamente esto último a partir de la aprobación durante el año 2009 del designado como «Tercer Paquete Energético», que consta de dos directivas sobre mercado interior de electricidad y gas natural, y tres reglamentos sobre acceso a redes de transporte de electricidad y gas natural, y sobre la Agencia de Cooperación de Reguladores de Energía (ACER) ²⁴. Uno de los objetivos más significativos de estos acuerdos europeos, y el que más recelos despierta a los intereses de Moscú, consiste en fomentar el separamiento de los negocios en la producción y el transporte de recursos energéticos. O más sencillamente aplicado a la lectura de la compañía rusa Gazprom, se entiende que los que extraen gas y generan energía eléctrica no deben poseer asimismo posiciones de dominio en redes eléctricas o de transporte de gas. De manera un punto mecánica, Moscú consideró que así se pretendía obligar a su principal empresa exportadora a que se negase a suministrar gas por contratos a largo plazo, en favor de los «spots»; es decir que vendiese gas preferentemente a precios fijados por los mercados fluctuantes. Además, se temía que lo aprobado limitase la posibilidad de desarrollar más suministros de gas por parte de la compañía rusa a partir de sus infraestructuras en gaseoductos, si no compartía su uso obligatoriamente con terceros.

Tiempos de deriva

A falta de un diálogo realmente fructífero en orden a renovar los instrumentos regulatorios globales del acuerdo de asociación que acabamos de glosar, las relaciones entre la Unión Europea y Rusia fueron desarro-

²⁴ Pueden consultarse en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:ES:PDF> y <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0094:0136:ES:PDF>.

La Unión Europea y la Federación de Rusia en...

llándose con no pocos malentendidos. En primer lugar, coyunturas políticas más desfavorables al compromiso y las particulares sensibilidades de las repúblicas bálticas y de Polonia frenaron por un tiempo dinámicas de mejor convenio entre Bruselas y Moscú. De manera que no pocos proyectos e iniciativas sufrieron embridamientos. Lo que determinó por su parte que Rusia privilegiase a partir de entonces -más aún- la diplomacia bilateral, en principio con algunos de los estados europeos occidentales más colaborativos o menos reacios a sus intereses -Alemania, Francia, Italia y España fundamentalmente-, siempre en detrimento de las instituciones europeas en su conjunto.²⁵ Con posterioridad, la tensión militar surgida en Georgia y la pronta intervención de Moscú -*manu militari*- en el verano del año 2008 en aquel contexto frenarían los mejores ánimos de asistencia entre Rusia y Occidente en general.²⁶ De manera paradójica, las consecuencias del conflicto osetio se circunscribieron a niveles regionales y el resto de conflictos no resueltos con participación de Moscú no envenenaron completamente las relaciones entre Rusia y la Unión Europea sino de manera más retórica que operativa.

Tras los primeros malos momentos propios del mayor enconamiento, la Unión Europea llegó a firmar con Moscú la llamada «Asociación para la Modernización» durante la cumbre Rusia-UE de Rostov del Don en junio del año 2010, protagonizada por el presidente Medvedev y sus deseos de entendimiento colaborativo en determinadas parcelas²⁷. Al parecer, el perfil economicista de las negociaciones respondió a los particulares esfuerzos del presidente ruso por incentivar los contactos a favor del desarrollismo y el progreso tecnológico, lo que facilitó por su parte el papel protagonista de los países europeo-occidentales, ahora más taticistas y menos proclives a la reclamación de cuentas a Moscú en otros campos más políticos. La fuerte relación comercial entre la Federación de Rusia y la Unión Europea constituyó, una vez más, el acicate de una cierta potenciación de las relaciones diplomáticas. De hecho uno de los principales y permanentes objetivos de los acuerdos diplomáticos entre las partes fue la promoción del comercio y la inversión, así como la potenciación de mayor armonía normativa y de cultura económica desde la firma del Acuerdo de Asociación y Cooperación de 1997. Ya la política del

²⁵ En este contexto general se explica la visita oficial del presidente Dimitri Medvedev en marzo de 2009 a Madrid y la firma de la llamada «Declaración de Asociación Estratégica», que abarcaba potencialmente un extenso campo de colaboraciones sectoriales con España.

²⁶ El conflicto territorial entre Georgia y su región separatista de Osetia del Sur degeneró en una guerra abierta con Rusia, como es suficientemente conocido.

²⁷ Y con un significativo protagonismo relativo de España, al coincidir con su semestre de presidencia del Consejo de la Unión Europea. Sobre el diseño del empleo v. «Joint Statement on the Partnership for Modernisation», «Cumbre UE-Rusia», 31/V/1/VI/2010, Rostov-sobre el Don, 1/VI/2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf.

«reset» en relación a Rusia, propia del presidente norteamericano Obama, había instaurado cierto clima propicio para los acercamientos entre los países occidentales y la Federación. En el mismo año la Duma había ratificado por su parte el Protocolo catorce de la Convención Europea de derechos humanos (CEDH), del Consejo de Europa, lo que constituía un doble gesto positivo ante Bruselas²⁸. En fin, la arribada al poder del cosmopolita, pragmático y entonces más dialogante Tusk, en Polonia, había coadyuvado a cierta mejoría de relaciones general. En la memoria colectiva queda, por ejemplo, el abrazo entre Tusk y Putin en la zona donde el avión presidencial polaco se estrelló, en Smolensk, durante abril del año 2010. La propia entrada de Rusia en la Organización Mundial de Comercio (OMC), en agosto del año 2012, sumó en el dibujo de un horizonte menos alarmista, dado que la propia Unión Europea había sido, finalmente, una de las grandes valedoras internacionales de la incorporación, allanando obstáculos tras un muy largo periodo negociador.

Puede concluirse en este punto que la Unión Europea optó por el desarrollo de determinadas colaboraciones y puentes con Rusia en el empeño de fortalecer una mejor imbricación en beneficio mutuo, en lugar de aplicar la vía restrictiva y sancionadora frente a la violación de la integridad territorial de Georgia por Rusia en 2008, a la ocupación continuada de las regiones georgianas de Abjasia y Tsjinvali/Osetia del Sur, e incluso al incumplimiento por parte de Rusia de sus obligaciones con arreglo al Acuerdo de Alto el Fuego del año 2008. Empero, la relación con Moscú no resurgió de su atonía estructural. Signo de los tiempos, la «Asociación para la Modernización» -nuevo punto de encuentro significativo entre Bruselas y Moscú- languidecía debido a que este formato se desarrollaba persistentemente alicorto merced a la firma en paralelo por Moscú de otros acuerdos de modernización con ciertos Estados también europeos, utilizando la vía diplomática bilateral. En un tiempo donde todos los esfuerzos se concentraban en la salvaguarda de la zona EURO, no tiene nada de extraño la reluctancia bruselense por invertir en cuestiones de política exterior y dar más porte y recursos a las estructuras de colaboración externas, ahora consideradas menos urgentes. Dominó por tanto, a partir de entonces, una nueva lógica de cooperación voluntarista pero un punto restrictiva con Rusia en todos los niveles.

Al fin, la aptitud primero contemporalizadora y luego un punto pusilánime ante los excesos soldadescos de Moscú no se repetiría frente a la siguiente crisis mayor: el desbarajuste ucraniano. De hecho y en la práctica diplomática, las tensiones surgidas con Kiev darán al traste con las mejores dinámicas de entendimiento y marcarán toda una reorientación

²⁸ Sobre sus implicaciones europeas A. P. DÍAZ, «Protocolo 14: Mejorando la Eficiencia del Tribunal Europeo de derechos humanos», Revista Chilena de Derecho, Vol. 37 N° 3, (2010) pp. 613-615.

de relaciones, imprimiendo un tono de alejamiento frente a Rusia desconocido desde 1991 por parte de las instituciones europeas.

La crisis ucraniana de 2013 como reveladora del fracaso de la combinación del interés estratégico de la Unión Europea con Rusia

El origen de la dinámica conflictiva relacionada con los intereses divergentes en Ucrania comienza el 21 de noviembre de 2013 cuando el gobierno de este país decide suspender precisamente el marco de negociaciones del acuerdo de Asociación con la Unión Europea.²⁹ Lo cual deriva en un cambio de relaciones con Rusia. Tras esta decisión del Gobierno de Víktor Yanukovich, la oposición emplaza diversas manifestaciones en Kiev, a manera de protesta. Durante los meses siguientes, los ánimos van exacerbándose y asimismo las divisiones internas. Todo desembocó en el derrocamiento del presidente Yanukovich y de su gobierno, provocándose, además, mudanzas políticas ajenas a la propia naturaleza de la Constitución ucraniana, con las consecuencias de todo porte suficientemente conocidas a escala nacional e internacional. La torpeza de las autoridades europeas ha sido reiteradamente criticada en tal *imbroglio*, pero no es menos cierta la actitud oportunista y agitadora de Moscú en tales acontecimientos.

Particularmente la crisis política de Ucrania confirmó a los ojos del Kremlin los peores augurios sobre las supuestas ambiciones de los EEUU y de la propia Unión Europea –su feudatario entonces según la mirada rusa– en zonas de histórica influencia de Moscú. Y todo especialmente a partir del diseño de la Asociación Oriental de la UE. Al punto de llegarse a considerar a la comunidad euro-atlántica más como un nítido adversario, que debía por tanto ser trabado en sus ambiciones, que como un agente de colaboración y de partenariado. Parece evidente que hubo un giro muy crítico y revisionista en el plano de las relaciones internacionales promovidas por Rusia a partir de una visión muy negativa del juego internacional protagonizado por Washington y Bruselas y que ejemplificarían los asuntos ucranianos. Según el propio discurso del presidente Putin en el Club Valdai en octubre de 2014 nos encontraríamos en un «punto histórico de inflexión» de las relaciones diplomáticas, donde se han de implantar «nuevas reglas o se jugará sin reglas». Más aún; como resumió unilateralmente el propio líder ruso ante la Asamblea Federal en diciem-

²⁹ Para calibrar los antecedentes remitimos a A.T. Gutiérrez del Cid: «La Revolución Naranja en Ucrania y la estrategia de Rusia». «Relaciones internacionales», núm 97, (2007) pp. 119-144; P. J. Granados González: «Factores de las relaciones ruso-ucranianas, 1991-1997», Tesis doctoral, leída en 2002. Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, ID. «Ucrania, un Estado y dos civilizaciones», «UNISCI Discussion Papers», nº 14, (2007) pp. 149-160.

bre de 2014, la buscada división de la opinión pública ucraniana durante los primeros meses de 2014 formó parte de una estrategia de injerencia y «contención», con el objetivo de alterar el régimen político y fragmentar incluso a la Federación de Rusia. Todo pareció justificar la consiguiente absorción de Crimea y las medidas «protectoras» de los grupos insurgentes del este de Ucrania como acción defensiva, según una lectura particular moscovita de las relaciones internacionales en términos de disputas de poder.

La anexión considerada ilegal de Crimea fue reprobada enérgicamente por la Unión Europea. El propio mantenimiento del conflicto armado con Ucrania, a partir de una participación directa o indirecta de militares y miembros de seguridad rusos y la desestabilización consciente de ese país soberano arruinó abismalmente la relación entre Bruselas y Moscú.

A partir de entonces la desconfianza, la naturaleza de los prejuicios y la discordancia de intereses vienen comprometiendo todo el camino previo recorrido de colaboración y de ambiciones de partenariatado entre las partes. Todos los sectores de cooperación entre Moscú y los socios de la Unión Europea han sufrido menoscabos mayores. Y así, la diplomacia de ciertas ambiciones compartidas languidece hacia un trato de corto recorrido y reconcomios mutuos, las complementarias relaciones económicas enflaquecen merced a las políticas de sanciones recíprocas e incluso la cooperación en materia de seguridad nuclear conoce sus primeras brechas.

Pareciera que la crisis ucraniana ha servido finalmente de reveladora sobre un fracaso político ciertamente recurrente: la imposibilidad de concretar el mejor enganche de Rusia en el espacio político, económico y de seguridad defendido por la Unión Europea y, más evidente aún, ha supuesto el fiasco de una cierta política de vecindad oriental. Los fundamentos de este resultado con respecto a Rusia responden a una inercia histórica, según se ha tratado de recordar, combinada con numerosos mitos y diferencias axiológicas y geopolíticas. También es el resultado de la combinación de errados diseños políticos y económicos en las negociaciones.

La Unión Europea ha lidiado durante años para establecer en beneficio mutuo una asociación estratégica con Rusia basada en valores y principios compartidos, como por ejemplo en el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho, y en intereses comunes sin aparente éxito. Debido a sus propias actuaciones en Crimea y en el este de Ucrania, Rusia ha perdido la consideración de posible «socio estratégico». No sin manifiesta lógica, las instituciones europeas han señalado que las asociaciones estratégicas deben basarse en la confianza mutua y en el respeto del derecho internacional. Esto se cimienta por su parte a los ojos comunitarios en la defensa compartida de los valores democráticos, la

La Unión Europea y la Federación de Rusia en...

soberanía del Estado y la libertad de elección del ordenamiento constitucional interno y de las orientaciones de la política exterior, la integridad de las fronteras y el respeto del estado de derecho, de los derechos humanos y de los principios del comercio y la diplomacia internacionales. Cuestiones todas estas que se han revelado truncadas desde los comportamientos aparecidos a raíz, precisamente, de la crisis ucraniana.

Conclusión, el futuro de una relación

Al fin, los recientes bloqueos en la relación parecen explicarse por la escasa convergencia existente entre las partes, a pesar de las retóricas mutuas en torno a la posible convergencia de intereses. También particularmente merced a una representación geopolítica del continente diversa y hasta desafiante. El desencuentro derivó de aspectos axiológicos mayores, surgidos estos últimos a partir de la distinta naturaleza de los valores y de la visión del mundo en cada campo. Todo en un contexto contemporáneo donde las prioridades rusas han transitado hacia un modelo alternativo con objeto de diseñar la llamada «Unión Económica Euroasiática», tenor donde la Unión Europea corre el riesgo de ser finalmente señalada más como rival que como socia colaboradora³⁰.

También es preciso reconocer que Moscú fue ganando músculo como interlocutor en la medida en que se fortaleció económicamente y adquirió más continuidad política, desarrollando una política exterior más nítida en sus últimos propósitos de alcanzar protagonismo en el escenario continental y en el sistema internacional. Las instituciones europeas, que estuvieron prestas a diseñar estructuras colaborativas en los momentos de mayor fragilidad de la Federación, no estuvieron -o no pudieron- construir canales de cooperación estratégica en un escenario de mayor fortaleza y ambición de la contraparte.

Tiempos de dudas y de más tanteos diplomáticos se barruntan en el futuro próximo. Reinventar una relación efectiva entre Rusia y la Unión Europea dependerá de definir más acertadamente el conjunto de intereses comunes y disponer los medios para promoverlos. Porque las relaciones mutuas no han derivado invariablemente hacia marcos de desconfianza, como en muchas ocasiones se apunta. Este trato también fue - y lo es hoy día a pesar de todo- zona de intercambios y de esperanzas compartidas, que debieran fortalecerse en un continente de aspiraciones históricas hacia el progreso, la paz y la concordia.

³⁰ El 29 de mayo de 2014 los presidentes de Rusia, Bielorrusia y Kazajstán firmaron el Tratado de creación de la Unión Económica Euroasiática, que entró en vigor el 1 de enero de 2015. Un tratado para expandir la UEE hacia el Cáucaso se hizo posible con la incorporación de Armenia el 9 de octubre de 2014. El 8 de mayo de 2015, Kirguistán se unió también a este bloque económico.

Bibliografía

- Aggarwal, V. K. y Govella, K. (eds.): «Responding to a Resurgent Russia: Russian Policy and Responses from the European Union and United States», Nueva York, 2012.
- Allison, R., Light Y, M., White, S.: «Putin's Russia and the Enlarged Europe», Londres, 2006.
- Barbé, E. (dir.): «La Unión Europea más allá de sus fronteras: ¿hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?» Madrid, 2010.
- Beurdeley, L., Brosse, R. de la y Maron, F. (dirs.): «L'Union européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats renouvelés: quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union?» Bruselas, 2007.
- Blanc Altemir, A.: «El programa TACIS (1991-2006): Balance y sustitución por el nuevo instrumento Europeo de vecindad y asociación», «A.E.D.I.», vol. XXIII, (2007), pp. 106-145.
- CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE: «Stratégie de Moyen Terme de la Russie vis-à-vis de l'Union européenne (2000-2010)», 4 Octobre 1999. Cit. en L'Union européenne et la Russie. «Question d'Europe» núm. 35, 10/07/2006.
- ID.: Stratégie Commune de l'Union européenne sur la Russie (1999/414/CFSP), 4 de junio de 1999. Cit. en L'Union européenne et la Russie. «Question d'Europe» núm. 35, 10/07/2006.
- Cuenca Toribio, J.M.: «Las memorias de Gorbachov», «Cuadernos Hispanoamericanos», N° 565-566, (1997), pp. 279-281.
- Delcour, L.: «Shaping the Post-Soviet Space?: EU Policies and Approaches to Region-Building», Farnham, 2011.
- Díaz, A.P.: «Protocolo 14: Mejorando la Eficiencia del Tribunal Europeo de derechos humanos», «Revista Chilena de Derecho», Vol. 37 N° 3, (2010) pp. 613-615.
- Entin, M.: «Relations entre la Russie et l'Union européenne: hier, aujourd'hui, demain». «Question d'Europe» n°75, 15/10/2007.
- Fuller, W. C.: «Strategy and Power in Russia 1600-1914», Nueva York, 1992.
- González, J.: «Historia del mundo contemporáneo», Barcelona 2001.
- Granados González, P. J.: «Ucrania, un Estado y dos civilizaciones», «UNISCI Discussion Papers», n° 14, (2007) pp. 149-160.
- ID.: «Factores de las relaciones ruso-ucranianas, 1991-1997», Tesis doctoral, leída en 2002. Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid.
- Guinea Llorente, M.: «La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental», «Revista de Derecho Comunitario Europeo», n° 31 (2008), pp. 805-831.

La Unión Europea y la Federación de Rusia en...

- ID. y Rodríguez, V.: «Rusia y la UE en el vecindario común: entre la cooperación y la competencia», en J. Morales (ed.): «Rusia en la sociedad internacional: perspectivas tras el retorno de Putin Madrid», UNISCI, 2012.
- Gutiérrez del Cid, A.T.: «La Revolución Naranja en Ucrania y la estrategia de Rusia». «Relaciones internacionales» núm 97, (2007) pp. 119-144.
- Haukkala, H.: «The EU-Russia Strategic Partnership: The Limits of Post-Sovereignty in International Relations», Londres, 2010.
- López Mora, F.: «Sobre conflictos, seguridad y Mundo Actual», en F. López Mora, y M.A. Ballesteros Martín, (eds.): «Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual». Córdoba, 2011, pp. 185-192.
- Lynch, A.C.: «How Russia is not Ruled: Reflections on Russian Political Development», Cambridge, 2005.
- Martín de la Guardia, R. y Pérez Sánchez G.: «Bajo la influencia de Mercurio: España y la Europa del Este en los últimos años del Franquismo» en «La política exterior al final del franquismo» en «Historia del Presente», nº 6 (2005), pp. 43-61.
- ID.: «La historiografía de Europa del Este en la historiografía española de las relaciones internacionales», «Ayer», 42 (2001), 125-148.
- Martinez Lillo, P.A.: «La política exterior de España en el marco de la guerra fría» en J. Tusell, J. Avilés y R. Pardo: «La política exterior de España en el siglo XX». Madrid, 2000, pp. 323-340.
- Meyer, J.: «Rusia y sus Imperios: 1894-1991». México, 1997.
- Morales, J. (coord): «Una Rusia más europea para una Europa más segura. Propuestas para una nueva estrategia de la Unión Europea hacia Rusia». Observatorio de Política Exterior (OPEX). Documento de trabajo N° 78/2015.
- Ruiz González, F. J.: «Las relaciones OTAN - Rusia desde la caída del Muro de Berlín: la cumbre de Lisboa». Documento de Análisis del IEEE, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA16-2010RelacionesOTANRusiadesMurodeBerlin.pdf.
- S. Levitsky, S. y Way, L.: «Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War», Cambridge, 2010.
- Sakwa, R.: «The Crisis of Russian Democracy: The Dual State, Factionalism, and the Medvedev Succession», Cambridge, 2011.
- Vinatier, L.: «Les relations UE-Russie: Moscou pose ses conditions», «Notre Europe. Etudes & Recherches». «Policy Paper» nº 20, (2006).

Fernando López Mora

REFERENCIAS EN LÍNEA:

- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:ES:PDF> y <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0094:0136:ES:PDF>
- «Joint Statement on the Partnership for Modernisation», Cumbre UE-Rusia, 31/V/-1/VI/2010, Rostov-sobre el Don, 1/VI/2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf.