

017/2012

17 de abril de 2012

Francisco J. Ruiz González

El regreso de Putin al Kremlin y la
futura política de seguridad de
Rusia

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

El regreso de Putin al Kremlin y la futura política de seguridad de Rusia

Resumen:

El regreso de Putin a la presidencia de Rusia ha despertado la máxima atención internacional, tanto por los antecedentes de enfrentamiento con Occidente durante su previo segundo mandato (2004-2008), por la retórica nacionalista empleada en la campaña electoral, y las protestas de la oposición con respecto a las presuntas irregularidades cometidas tanto en esos comicios como en las elecciones legislativas de diciembre de 2011. Este Documento analiza cuáles pueden ser las principales líneas futuras de la política de seguridad rusa, en base al programa con el que Putin se presentó a las elecciones, y al entorno de seguridad mundial en el que esas ideas programáticas habrán de desarrollarse.

Abstract:

The Putin's return to the Russian presidency has raised a maximum international attention, due to the antecedents of the confrontation with the West during his previous second term (2004-2008), the nationalist rhetoric used during the electoral campaign, and the opposition protests for the supposed irregularities committed both in those last elections and in the legislatives of December 2011. This Document analyses which can be the main future characteristics of the Russian security policy, based on the program that Putin detailed for the elections, and the world security environment in which these programmatic ideas must be developed.

Palabras clave:

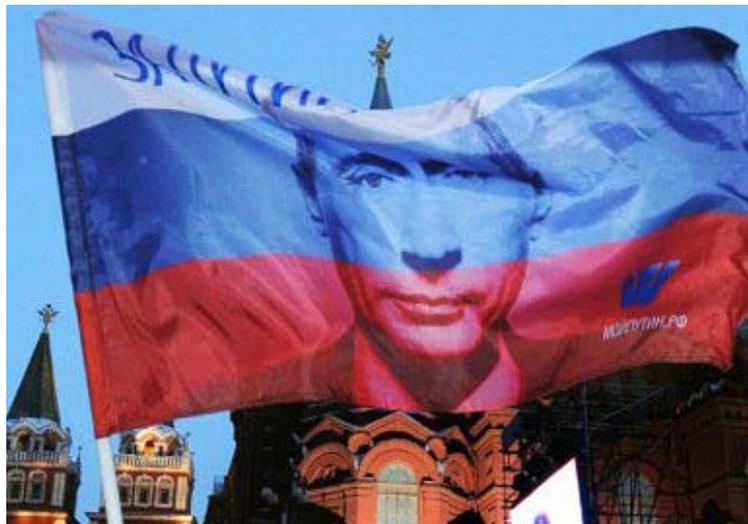
Putin, Rusia, Asia-Pacífico, Europa, Estados Unidos, seguridad, proliferación, terrorismo.

Keywords:

Putin, Russia, Asia-Pacific, Europe, United States, security, proliferation, terrorism.

INTRODUCCIÓN

El próximo día 7 de mayo Vladimir Putin, tras su victoria en la primera vuelta de las elecciones de marzo¹, regresará al Kremlin como Presidente de la Federación Rusa, puesto que en 2008 dejó en manos de Dimitri Medvedev al haber agotado el plazo máximo de dos mandatos consecutivos establecido por la Constitución de 1993. En el periodo 2008-2012 Putin, como es sobradamente conocido, ha desempeñado el cargo de Primer Ministro, el cual previsiblemente pase a Medvedev tras el relevo en la Presidencia, aunque este extremo no haya sido confirmado por el interesado. Una vez jure el cargo, Vladimir Putin tendrá seis años por delante de presidencia, ya que la duración de los mandatos se amplió en dos años mediante una reforma constitucional.



El regreso de Putin al cargo ha despertado la máxima atención internacional, tanto por los antecedentes de enfrentamiento con Occidente durante su segundo mandato (2004-2008), por la retórica nacionalista empleada en la campaña electoral, y las protestas de la oposición con respecto a las presuntas irregularidades cometidas tanto en esos comicios como en las elecciones legislativas de diciembre de 2011, que otorgaron una exigua mayoría absoluta al partido gubernamental "Rusia Unida". Este Documento analiza cuáles pueden ser las principales líneas futuras de la política exterior y de seguridad rusa, en base al programa con

(¹) Sobre este tema, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., *Valoración del resultado de las elecciones rusas*, Comentario de actualidad FUNCIVA, disponible en: http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1330970028_120305_valoración_del_resultado_de_las_elecciones_presidenciales_en_rusia.pdf.

el que Putin se presentó a las elecciones, y al entorno de seguridad mundial en el que esas ideas programáticas habrán de desarrollarse.

LA VISIÓN DE PUTIN DEL MUNDO: DOCUMENTO “RUSIA Y EL MUNDO EN TRANSFORMACIÓN”

A principios de este año 2012, el entonces candidato presidencial Putin publicó una serie de artículos en los principales medios de comunicación rusos en los que desgana el programa que aplicaría en caso de vencer en los comicios presidenciales. El día 28 de febrero, en “*Moskovskie Novosti*”, se hizo público el artículo “Rusia y el mundo en transformación”², que se resume y analiza en el presente epígrafe.

En la introducción ya se reflejan algunos conceptos clave del modelo de acción exterior que Putin desea para Rusia, entre los que destacan: que la política de apertura al exterior debe tener como objetivo el mejorar el bienestar de los ciudadanos de Rusia y fortalecer su confianza; que Rusia actuará conforme a sus propios intereses y objetivos, y no en base a decisiones ajenas; que Rusia sólo es respetada y puede aplicar una política exterior independiente cuando está fuerte y descansa firme sobre sus pies; y que la seguridad del mundo sólo está garantizada si se actúa conjuntamente con Rusia, no intentando dejarla de lado, debilitar sus posiciones geopolíticas, o dañar su capacidad de defensa.

De entrada, se constata que Putin tiene un concepto de seguridad amplio que incluye, como primera prioridad, el garantizar una mínima seguridad económica a su propia población, lo que ha sido un objetivo permanente de la política de seguridad rusa desde los años 90 del pasado Siglo, sin duda debido a la debacle socioeconómica producida durante la presidencia de Boris Yeltsin. También es evidente que permanece en la clase dirigente rusa el resquemor por la situación en esa década, ya que entonces la pérdida total de capacidades materiales de la Federación conllevó la irrelevancia internacional del país y que se ignoraran por completo sus posiciones e intereses³. Por último, Putin es consciente de que una vez que

(²) Disponible en ruso en <http://mn.ru/politics/20120227/312306749-print.html> y en español en http://sp.rian.ru/opinion_analysis/20120227/152834844-print.html.

(³) Tras una primera etapa de intentos de integración en Occidente, con Andrei Kozirev como Ministro de Exteriores, en 1996 el nuevo Ministro Evgueni Primakov pretendió instaurar una política exterior multivectorial,

esas capacidades comenzaron a recuperarse en su primer mandato (2000-2004), los intentos rusos de colaboración con Occidente⁴ se saldaron en fracaso, lo que llevó a un endurecimiento de sus posturas y al mencionado enfrentamiento posterior⁵.

Otra importante mención en la introducción es que, según Putin, los objetivos de la política exterior rusa son de carácter estratégico, no dependen de la coyuntura histórica, y corresponden al lugar que ocupa Rusia en el mundo, su papel en la historia y en el desarrollo de las civilizaciones. Esto es absolutamente clave al evaluar la acción exterior rusa, ya que cualquier intento de valorarla exclusivamente desde un prisma realista de las relaciones internacionales⁶ estaría abocado al fracaso. La *cultura estratégica* rusa está conformada por unas características geopolíticas únicas y por una historia milenaria de la que la actual Federación es heredera, todo lo cual impone una serie de condicionantes (o *drivers*) a su modelo de seguridad que aumentan o limitan el uso práctico de las capacidades materiales (o *tools*) disponibles⁷.

Finaliza la introducción enumerando las principales amenazas para la seguridad rusa, que según Putin son la proliferación de armas nucleares, los conflictos y crisis regionales, el

con Rusia convertida en uno de los polos mundiales de poder, a pesar de lo cual se produjo una primera ampliación de la OTAN al Este, la campaña de Kosovo contra Serbia (tradicional aliada rusa), o la ruptura del monopolio ruso de los oleoductos con la construcción del Bakú-Tiblisi-Ceyhán (BTC), todo ello sin tener cuenta a una Federación arruinada tras la crisis financiera de 2008.

(⁴) Rusia reaccionó a los atentados del 11-S de 2001 abriendo su espacio aéreo a EEUU para la campaña en Afganistán, además de facilitar el contacto de Washington con la “Alianza del Norte” que luchaba contra los talibán, y de no objetar la instalación de bases militares occidentales en los países del Asia Central. En 2002 se formó el “Consejo OTAN-Rusia”, un importante salto cualitativo en las relaciones bilaterales, y en 2003 se aprobaron con la UE los cuatro “espacios comunes” en torno a los cuales se debía tejer una nueva asociación estratégica.

(⁵) Con la denuncia estadounidense en 2002 del Tratado ABM de 1972, la invasión de Irak en 2003, la negativa moldava ese mismo año a firmar el plan de paz para el Transdniéster auspiciado por Moscú, las “revoluciones de colores” en el espacio postsoviético (Georgia 2003, Ucrania 2004, Kirguistán 2005), la paralización de la renovación del “Acuerdo de Asociación y Cooperación de 1997, los planes de instalación de un escudo antimisiles de EEUU en Europa del Este, o el propósito de integrar en la OTAN a Ucrania y Georgia.

(⁶) Muy esquemáticamente, el considerar que todos los Estados buscan optimizar sus beneficios en su interacción con los demás, y que todos actúan de un modo similar (*like-units*) en respuesta a las oportunidades y amenazas del entorno, de modo que las diferencias sean tan sólo función de las diversas capacidades materiales de cada uno. MORALES HERNÁNDEZ Javier, *La Política de Seguridad de Rusia en el nuevo Sistema Internacional*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense, Madrid, 2009, 49.

(⁷) El Idealismo/Constructivismo ha venido a destacar, precisamente, el valor de las ideas como un factor relevante en las relaciones internacionales, complementando la insuficiencia del enfoque realista por su atención exclusiva a los factores materiales. GARCÍA PÉREZ Rafael, “La investigación en política exterior de España”, en ARTEAGA MARTÍN Félix (coord.), *Guía de investigación sobre la paz. La seguridad y la defensa*, UNED-IUGM, Madrid, 2006, 212-213.

terrorismo y el tráfico de drogas. Esa visión de las amenazas es prácticamente idéntica a la de EEUU y UE.

Quienes socavan la credibilidad de Rusia

Comenzando por afirmar que cree en el carácter indivisible de la seguridad de todos los Estados, la inadmisibilidad del uso excesivo de la fuerza, y el cumplimiento incondicional de las normas básicas del derecho internacional, Putin lanza una primera invectiva a EEUU y la OTAN al afirmar que “*algunos aspectos de su actuación no se enmarcan en la lógica del desarrollo moderno, sino en los tópicos de la política de bloques*”. Y cita en concreto la ampliación hacia el Este de la OTAN (con la instalación de nueva infraestructura militar), y los planes del escudo antimisiles.

Con respecto a la cuestión de la ampliación, la posición contraria rusa ha sido una constante desde la etapa final de la URSS, cuando aparentemente se estableció el compromiso de que las fronteras de la OTAN no se moverían ni una pulgada hacia el Este⁸. La primera ampliación de 1999⁹ fue una política de *fait accompli* ante la mencionada situación de debilidad de Rusia; la gran ampliación de 2004¹⁰, en un momento en que Rusia resurgía como gran potencia, supuso un reto al incorporar a la Alianza a países del Este de Europa e incluso a ex Repúblicas Soviéticas (las tres bálticas) que percibían a la Federación como una amenaza para su seguridad; el propósito estadounidense de abrir la puerta de la OTAN a Ucrania y Georgia, firmemente rechazado por Alemania y Francia en la Cumbre de Bucarest de 2008, degradó las relaciones entre Rusia y Occidente a un nivel insólito desde el fin de la Guerra Fría, en un proceso que culminó con la guerra de Georgia en agosto de ese mismo año.

⁽⁸⁾ “*Pocos días después de la visita de Hard [Ministro de Exteriores del Reino Unido], el 2 de febrero de 1990 Genscher [Ministro de Exteriores de Alemania] llegó a Washington para reunirse con Baker. Genscher enfatizó que la clave para avanzar en las negociaciones de reunificación era asegurar a los soviéticos que el territorio de la OTAN no se movería hacia el Este. Baker aceptó esa formulación, tal vez sin darse cuenta de los problemas que creaba a la OTAN*”. BUSH George H. W. & SCOWCROFT Ben, *A World transformed*, First Vintage Books Edition, New York, 1999, 237.

Por su parte, el Embajador de EEUU en Moscú en 1990. Jack F. Matlock, declaró en el Congreso estadounidense que “*Gorbachov recibió un claro compromiso de que si Alemania se reunificaba, y permanecía en la OTAN, las fronteras de la Alianza Atlántica nunca se moverían hacia el Este*”. *U.S. Policy Toward NATO Enlargement: Hearing*, House Committee on International Relations, 104th Cong., 2nd session, 20 de junio de 1996, 31. Disponible en <http://www.archive.org/details/uspolicytowardna00unit>.

⁽⁹⁾ Polonia, República Checa, Hungría.

⁽¹⁰⁾ Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, Rumanía y Bulgaria.

Con respecto al escudo antimisiles, el abandono del Presidente Obama del proyecto original de su antecesor Bush, y el deshielo de las relaciones con la celebración de la reunión del “Consejo OTAN-Rusia” en Lisboa en noviembre de 2010, abrieron la puerta a la colaboración en este ámbito¹¹. Sin embargo, las negociaciones no avanzan adecuadamente, ya que el modelo de colaboración que propone cada parte es completamente divergente¹². Esto es especialmente trascendente, ya que aunque en Lisboa se acordaron muchas más cuestiones en las que cooperar, el escudo antimisiles se ha convertido en la *piedra de toque* de la relación, que quedaría nuevamente dañada de no llegar a un acuerdo.

La segunda parte del epígrafe se dedica a un tema igualmente clave: el derecho o no de injerencia en los asuntos internos de los Estados soberanos por razones humanitarias, en base a la llamada *responsabilidad de proteger* (conocida por el acrónimo R2P), aprobada por la Asamblea General de la ONU en 2005 y puesta en práctica por primera vez con la aprobación en el Consejo de Seguridad en marzo de 2011 la Res. 1973, que permitió la intervención militar en Libia contra el régimen del Coronel Gadafi. En esta cuestión Rusia es enormemente reticente, a pesar de lo cual no usó su derecho de veto y se abstuvo, como lo hicieron los restantes BRIC (China, India y Brasil), y la propia Alemania.

La visión rusa es que la intervención militar de la OTAN en Libia sobrepasó en mucho lo autorizado por la Res. 1973. En palabras de Putin, en la actualidad una serie de conflictos armados justificados por fines humanitarios socava el principio sagrado de soberanía estatal y, aunque muestra su acuerdo en que los crímenes de lesa humanidad contra los derechos humanos deben ser castigados por un tribunal internacional, se debe impedir el uso del principio de R2P con demasiada facilidad, y con distintos raseros en función de los intereses particulares de algunos Estados. El modo de garantizar que se cumple la legalidad internacional es que nadie usurpe las facultades y competencias de la ONU y de su Consejo

(¹¹) Sobre este tema, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco 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.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA16-2010RelacionesOTANRusiadesMurodeBerlin.pdf.

(¹²) Sobre este tema, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., *La postura de Rusia ante el escudo antimisiles de la OTAN: ¿una vuelta a la Guerra Fría?*, Comentario de actualidad FUNCIVA, disponible en:

http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1322237590_la_postura_de_rusia_ante_el_escudo_antimisiles_de_la_otan.pdf.

de Seguridad, y advierte en especial contra la tentación de la OTAN de hacerlo, excediéndose de sus tareas lógicas como una *“alianza defensiva”*.

La *“primavera árabe: lecciones y conclusiones”*

Muy relacionado con el epígrafe anterior, Putin dedica uno específico a valorar las revueltas iniciadas en 2011 en el mundo árabe. Partiendo de un respaldo inicial, tanto del Gobierno ruso como de su pueblo, a las demandas de cambio y de reformas democráticas, el líder ruso expone su visión de que, en muchos casos, estas revueltas sólo han contribuido a reemplazar una opresión por otra, con persecución de los adversarios políticos. Este matiz negativo se ha visto favorecido por las intervenciones militares desde el exterior a favor de uno de los bandos, citando como culmen y paradigma la detención y linchamiento sumario de Muhammad el Gadafi en Libia, en unas escenas *“dignas no ya de la Edad media, sino de una época primitiva”*.

Por supuesto, esa visión da pie a Putin para justificar la posición de Rusia frente a la crisis siria¹³. La clave, afirma, está en lograr cuanto antes el cese de la violencia, sea cual sea su origen, en iniciar un diálogo que incluya a todos los elementos de la sociedad, sin condiciones previas, sin intervención de potencias extranjeras, y con respeto de la plena soberanía siria. En base a esos principios Rusia estaba negociando en el Consejo de Seguridad de la ONU cuando se presentó en febrero una propuesta de Resolución, rechazada por Moscú y Pekín por su supuesta ambigüedad, ya que no exigía a la oposición lo mismo que se pedía al Gobierno de damasco: la retirada de las milicias armadas de las ciudades, para lograr lo que según Rusia es el objetivo fundamental: la protección de la población civil.

En ese sentido, Putin advierte contra la reacción que califica de *“rayana con la histeria”* de sus colegas occidentales frente al veto ruso-chino, y una vez más menciona la tentación de algunos de obviar al Consejo de Seguridad de la ONU y formar una coalición ad-hoc para

(¹³) Sobre este tema, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., *¿Qué explicación tiene la postura de Rusia ante la crisis en Siria?*, Comentario de actualidad FUNCIVA, disponible en: http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1328786539_que_explicacion_tiene_la_postura_de_rusia_ante_la_crisis_en_siria.pdf.

intervenir militarmente. Por ello recuerda que el derecho de veto no es una fórmula caprichosa, sino una parte consustancial del sistema de gestión de conflictos, incluida en la Carta de la ONU precisamente a petición de EEUU. En un plano más práctico, Putin no oculta el disgusto ruso porque esas revueltas, al igual que ocurrió en Irak, hayan tenido por resultado la exclusión de las empresas rusas de importantes negocios en los países árabes, y su sustitución por corporaciones occidentales, lo que según él cuestiona las verdaderas razones de la intervención.

Otro aspecto clave que se menciona es el hecho de que en ocasiones los intentos de imponer un modelo político desde el exterior producen efectos completamente opuestos a los deseados, y cita el surgimiento de fuerzas políticas de carácter extremista en lo religioso, que en el proceso acaban con el carácter laico de esos Estados (evolución que parece estar produciéndose en Libia, Egipto e incluso Túnez)¹⁴. Putin destaca la buena relación de Rusia con los Estados en los que predomina una versión moderada del Islam, que es la misma que tradicionalmente han adoptado los musulmanes rusos (con el sufismo como doctrina)¹⁵. En ese sentido, y aunque Putin no lo menciona, el contraste con la doctrina wahabí, promocionada por Arabia Saudita, base ideológica a su vez del terrorismo internacional de raíz islamista radical, no puede ser más obvio.

Por último, y además de reiterar el compromiso ruso en la búsqueda de una solución negociada del conflicto israelí-palestino, en el marco del “cuarteto” (EEUU, Rusia, ONU, UE), se incluye una importante reflexión sobre el papel de las nuevas tecnologías y de las redes sociales en las revueltas árabes en particular y en el mundo en general:

- Como aspectos positivos, Putin cita el aumento de la capacidad de comunicación que ofrece Internet, el uso del *poder blando* como herramienta de acción exterior de los Estados, la libertad de expresión, la labor civilizada de las ONG de carácter

⁽¹⁴⁾ Para un análisis sobre cómo ese proceso se ha producido en cierto modo en Irak, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., *El Irak que quedó atrás*, Documento de Análisis del IEEE, disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA15-2012_FJRG_El_Irak_que_quedo_atras.pdf.

⁽¹⁵⁾ Existen unos 15 millones de ciudadanos rusos de fe islámica, concentrados sobre todo en las repúblicas autónomas del Cáucaso Norte (Daguestán, Chechenia, Ingusetia, Kabardino-Balkaria o Karachai-Circasia) y del Volga Medio (Tartaristán, Chuvasia o Bashkortostán).

humanitario y filantrópico (incluso de las que critican a las autoridades públicas), y la posibilidad de actuar de un modo abierto y transparente a modo de grupos de presión que anticipen los intereses de los Estados y otros actores, como hace Rusia por ejemplo con la “Agencia Rusa de Cooperación” o el Fondo “Mundo Ruso”.

- Como aspectos negativos, menciona la posibilidad de que grupos criminales y terroristas hagan uso de estas redes, que se emplean para incitar al terrorismo, al separatismo, el nacionalismo o para manipular a la opinión pública e intervenir en los asuntos internos de los Estados soberanos, la actividad de pseudo-ONGs que buscan desestabilizar ciertos países, y cuyos intereses y recursos no surgen de unos u otros grupos sociales locales, sino que se financian y controlan desde el exterior¹⁶.

Nuevos retos y amenazas

El siguiente epígrafe de “Rusia y el mundo en transformación” se dedica a los “Nuevos retos y amenazas”, algunos de los cuales ya se habían mencionado en la Introducción. La proliferación nuclear pasa por ser la preocupación principal para Rusia. Con respecto a Irán, las ideas-fuerza de Putin son:

- El problema iraní se ha de solucionar por vía pacífica. Un ataque militar contra Irán podría tener consecuencias catastróficas, cuya envergadura es imposible de calcular a priori.
- Se debe reconocer el derecho de Teherán a desarrollar un programa nuclear con fines civiles, que incluya la posibilidad de enriquecer uranio.
- En contrapartida, debe haber un control completo de todas las actividades de Irán en este campo por parte del Organismo Internacional de la Energía Atómica.
- Si se cumplen todas esas condiciones se podrían suspender todas las sanciones, incluidas las unilaterales.

¹⁶) Un caso paradigmático es el de la ONG “Golos” (Голос en ruso significa tanto “voz” como “voto”) creada en 2000 para la supervisión de los procesos electorales, y a los que medios afines al Kremlin acusan de ser financiada por el Departamento de Estado de EEUU a través de su agencia de cooperación USAID. El canal “Life News” hizo públicos en diciembre de 2011 60MB de datos sobre intercambio de información entre “Golos” y USAID, incluyendo los informes sobre cómo se habían gastado los fondos aportados. Ver al respecto <http://www.lifeneews.ru/news/76604> (sólo disponible en ruso).

Con respecto a Corea del Norte, país fronterizo de la Federación Rusa, su estatus nuclear es “*inacceptable*” para Putin, por suponer una violación del “Tratado de no-Proliferación” (TNP), y por la consumación de dos pruebas nucleares. No obstante, también en este caso considera que no existe una solución militar a la crisis, y que se deben priorizar los medios políticos y diplomáticos (conversaciones a *seis bandas*, entre EEUU, Rusia, China, Japón y las dos Coreas), la reconstrucción de la confianza mutua en la Península y, muy importante, aprovechar el cambio de liderazgo en Pyongyang para intentar avanzar en el proceso.

En este ámbito también destaca la afirmación de que las intervenciones militares exteriores son un factor precursor de una mayor proliferación nuclear, ya que la obtención del arma nuclear “blindaría” a los Estados frente a esa injerencia exterior. Sin citar a EEUU, no cabe duda de que la aplastante superioridad de sus fuerzas convencionales, demostrada en Irak en 2003, motivó dos movimientos totalmente opuestos en los países agrupados por el Presidente Bush en el célebre “eje del mal”:

- En el caso de Libia, Gadafi renunció en diciembre de 2003 a sus programas de armas de destrucción masiva, en pago a lo cual Libia fue readmitida como un miembro responsable de la comunidad internacional.
- En el caso de Irán, el régimen de los ayatolás aceleró sus programas, en la seguridad de que la posesión del arma nuclear, o al menos de la capacidad de obtenerla, le prevendría de sufrir la misma suerte que el régimen baasista de Saddam Hussein¹⁷.

Continúa el documento haciendo una extensa mención a la visión de Rusia sobre Afganistán, país vecino para el que Rusia desea “*un desarrollo pacífico, sostenible y que, sobre todo, deje de ser foco de tráfico de drogas*”. Partiendo del mencionado apoyo que Rusia ofreció a la operación militar de 2001, Putin constata que a pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional la amenaza del terrorismo y el tráfico de drogas no han disminuido. El escenario más preocupante para Moscú es que la retirada estadounidense de 2014 deje

(¹⁷) La suerte final de Gadafi parece indicar que Teherán no va muy desencaminada con respecto a qué opción garantiza mejor su seguridad y la suerte del régimen, lo que corroboraría a su vez la visión de Putin sobre la incidencia de una amenaza de intervención externa en la proliferación nuclear.

atrás un país inestable, exportador de radicalismo islámico y de heroína¹⁸ hacia Rusia a través de las repúblicas centroasiáticas, y con las bases militares de EEUU permaneciendo en estas últimas (como la base de Manas en Kirguistán) sin plazo de cierre.

Para afrontarlo, Rusia ofrece una mayor implicación, tanto individual como de las organizaciones multinacionales que lidera¹⁹, pero a condición de que el contingente internacional en suelo afgano actúe para destruir los cultivos de adormidera y los laboratorios de tratamiento de la droga. Aparte de este interés fundamental, Putin se muestra dispuesto a ayudar a construir un Afganistán estable, en el que puede desarrollarse un proceso de reconciliación con la oposición armada, siempre que renuncien a la violencia, reconozcan la Constitución del país, y rompan todo vínculo con Al-Qaeda.

Precisamente esa referencia a Al-Qaeda sirve para enlazar con la visión de Putin sobre la amenaza del terrorismo internacional, articulada en torno a una serie de ideas que Rusia ha defendido desde mucho antes de que esta cuestión centrara por completo la atención de la comunidad internacional:

- La inestabilidad política es el principal caldo de cultivo del terrorismo.
- El foco de la amenaza está más cerca de Rusia que de EEUU o Europa.
- La Estrategia Global de la ONU para combatir este fenómeno no se ha materializado en un plan coherente y aceptado por todos los países.
- La acción contra el terrorismo debe ser constante y no sólo en reacción a eventos concretos como el 11-S o la matanza del colegio de Beslán.

Aunque se ha mejorado en los últimos años en la coordinación de los servicios policiales y de inteligencia, sigue existiendo la tentación de catalogar a los terroristas según un doble

⁽¹⁸⁾ En Rusia se consumen unas 70 toneladas de heroína al año, un 21% del total mundial. El número de heroínómanos en la Federación se calcula en unos dos millones de personas, con una tasa de infección de VIH en torno al 37%. De la producción de heroína afgana, que en 2011 aumentó un 40%, aproximadamente una cuarta parte llega a Rusia a través del Asia Central. Todo ello supone para Moscú un problema de orden y salud públicos de primera magnitud. Datos obtenidos de "RIA Novosti".

⁽¹⁹⁾ Putin cita la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), la Organización de Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), y a la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Sobre la OCS, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., *La Organización de Cooperación de Shanghái en su X aniversario*, Documento de Análisis del IEEE, disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA18_2011OrganizacionCooperacionShanghai.pdf.

rasero²⁰, en función de que sus actuaciones puedan favorecer, coyunturalmente, los intereses de determinados Estados. En la prevención del fenómeno debe participar la sociedad civil, con un importante papel del diálogo interreligioso, para el que Rusia puede aportar su experiencia interna como país multiconfesional.

El enfoque regional de la política exterior rusa

A continuación, Putin dedica tres importantes epígrafes a los principales vectores de la actuación exterior de Rusia: el Asia-Pacífico, el resto de Europa, y Estados Unidos.

El primer análisis es que, si consideramos que el orden en que se citan se corresponde con la importancia que Putin asigna a cada región, esto supone un cambio importante con respecto a la tradicional visión rusa, ya que en todos los documentos doctrinales anteriores el enfoque euro céntrico era muy acusado. Dado que esto coincide en el tiempo con una posición similar en EEUU, se comprueba que Europa (esto es, la UE), continua perdiendo relevancia estratégica para los restantes centros de poder mundial, una tendencia que no cabe duda habría que frenar en el futuro inmediato.

Con respecto al “mayor protagonismo de la región Asia-Pacífico”, las ideas-fuerza de Putin son:

- El crecimiento de la economía china no es una amenaza, sino un reto con un gran potencial para la cooperación empresarial, de la que se puede beneficiar Rusia para el desarrollo de su Lejano Oriente²¹.

(²⁰) Es evidente que, aunque no lo mencione, Putin critica con este argumento la actitud comprensiva de algunos países occidentales con los terroristas chechenos durante los años 90 del pasado siglo. Nadie apoyó a Rusia al comienzo de la segunda guerra de Chechenia en 1999, a pesar de que el Afganistán de los talibán era el único Estado que había reconocido a la Chechenia independiente de facto entre 1996 y 1999, y de que Moscú había advertido a Washington de los vínculos de los radicales chechenos (como Shamil Basayev) con Ben Laden y Al-Qaeda. Los dramáticos eventos del 11-S supusieron para EEUU una constatación de su minusvaloración de la amenaza.

(²¹) Sobre este tema, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., *El lejano oriente ruso ¿fortaleza o debilidad de la Federación?*, Documento de Análisis del IEEE, disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA07_2011LejanoOrienteRuso.pdf.

- La actuación exterior de China no indica que aspire a una primacía mundial, por lo que Moscú seguirá colaborando estrechamente con Pekín en la ONU, en el grupo de los BRICS, en el G-20, y en la mencionada OCS.
- Los problemas principales con China, como la delimitación de fronteras, están resueltos, lo que no implica que no existan problemas puntuales como intereses comerciales contradictorios²², un bajo nivel de inversiones mutuas, o los posibles flujos migratorios descontrolados.
- La importancia del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), que Rusia preside en 2012 y cuya próxima Cumbre se celebrará en Vladivostok.
- El desarrollo institucional de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que engloba a 3.000 millones de personas y al 25% del PIB mundial.

Siguiendo el mismo esquema, lo que Putin denomina “Factor europeo” se resume en:

- Rusia es parte inalienable y orgánica de la “Gran Europa”, de la amplia civilización europea. Sus ciudadanos se sienten europeos, y es de interés ruso el constituir del Atlántico al Pacífico “la Unión de Europa”, espacio económico y humano común.
- El auge económico de las potencias emergentes contrasta (“dolorosamente”, en palabras de Putin) las convulsiones económicas de la UE, principal socio económico y comercial de Rusia, por lo que Moscú continuará apoyando las medidas estabilizadoras del FMI y no descarta ayudas financieras directas.
- Rusia apoya la visión de un UE fuerte promovida por Alemania y Francia, y una posterior integración con la Federación de esa Unión reforzada en una zona de libre comercio o incluso en una unión de las economías “de Lisboa a Vladivostok”.
- En la relación bilateral, la energía es clave. La entrada en funcionamiento del gasoducto North Stream²³ (y en su día la del South Stream²⁴) proporcionara a Europa

(²²) Sobre este tema, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., *El papel de los recursos energéticos en la relación Rusia-China*, Documento de Análisis del IEEE, disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA27-2011ElPapeldelosRecursosenlaRelacionRusia-China.FRuiz.pdf.

(²³) Sobre este tema, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., *Novedades y tendencias en la geopolítica europea del gas*, Documento de Análisis del IEEE, disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA31_2011GasRuiz.pdf.

un sistema de distribución seguro y flexible, que no dependa de los caprichos políticos de los países de tránsito.

- En relación con lo anterior, el “tercer paquete energético” promovido por la Comisión Europea para dificultar las inversiones de las empresas rusas no contribuye a afianzar las relaciones²⁵. Si a ello se une la creciente inestabilidad de ciertas regiones productoras alternativas a Rusia, esa legislación restrictiva debería ser completamente anulada.
- Una verdadera cooperación entre Rusia y la UE será imposible mientras existan las barreras que impiden los contactos personales y económicos, en primer lugar el régimen de visados, para cuya supresión definitiva (algo en lo que Rusia no deja de insistir) se establecieron las bases el pasado mes de diciembre.

Para finalizar con ese enfoque regional, Putin incluye el epígrafe “Relaciones ruso-estadounidenses”, en el que destacan:

- El carácter inestable de las relaciones, que alternan periodos de mejoría y empeoramiento, como consecuencia de fobias y estereotipos tradicionales que subsisten.
- La falta evidente de un sólido fundamento económico en la relación, con un nivel mutuo de intercambios comerciales y de inversiones muy bajo.
- La influencia negativa de los sistemáticos intentos de EEUU de realizar lo que Putin llama “*ingeniería política*” en las campañas electorales rusas y del restante espacio postsoviético.
- La preocupación rusa ante el Escudo Antimisiles, dado que actualmente sólo serviría para comprometer la capacidad de disuasión nuclear rusa, destacando que esta cuestión puede poner en peligro los avances logrados con la firma del nuevo Tratado START.

(²⁴) Sobre este tema, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., *Geopolítica del gas: las novedades en el corredor sur de suministro a la UE*, Documento de Análisis del IEEE, disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA10-2012_FJRG_Geopolitica_del_gas_las_novedades_en_el_corredor_sur_de_suministro_a_la_UE.pdf.

(²⁵) Sobre este tema, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., *Cumbres del G-8 y de la UE-Rusia: postura rusa ante los eventos clave de la actualidad internacional*, Documento de Análisis del IEEE, disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA16_2011CumbresG-8_UE_Rusiapdf.pdf.

Finaliza el epígrafe haciendo una significativa mención a una reciente conversación con Henry Kissinger, con el que Putin dice reunirse de forma regular, durante la cual coincidieron en la idea de que en los periodos de turbulencia internacional las relaciones estrechas y de confianza entre Moscú y Washington con especialmente necesarias.

Otros asuntos

El documento de Putin finaliza con otros dos epígrafes, los titulados “Diplomacia económica” y “El apoyo a los compatriotas y a la cultura rusa en el exterior”.

En el primer ámbito destaca la conclusión de las negociaciones de adhesión de Rusia a la Organización Mundial del Comercio (OMC), tras 18 años de negociaciones, por lo que Putin agradece el esfuerzo postrer del Presidente Obama y de varios dirigentes europeos. Para ello, ha sido fundamental la trasposición de los principios de la OMC al reglamento del “Espacio Económico Único” que Rusia mantiene con Bielorrusia y Kazajstán.

También se menciona la falta de reciprocidad en la apertura de los mercados a las inversiones respectivas, con casos como el de que inversores rusos no pudieron comprar “Opel”, a pesar de la posición a favor del Gobierno alemán y los sindicatos, o las limitaciones que se imponen a las empresas rusas para rentabilizar sus inversiones, una vez realizadas, en el Centro y Este de Europa. Por ello, Rusia empleará las herramientas políticas y diplomáticas adecuadas para acompañar a las empresas rusas en el exterior, no descartando tomar medidas de respuesta frente a los que incurren en competencia desleal.

Destaca que Putin plantea un cambio importante en la cultura estratégica de Rusia, ya que afirma que su enorme territorio (aún con las pérdidas sufridas al final de la Guerra Fría) sigue siendo el principal activo de Rusia, pero no para protegerla de invasiones como en el pasado, sino por poseer las mayores reservas naturales del mundo, incluyendo las de agua dulce que el futuro Presidente cita como una de las principales riquezas de la nación.

En el otro epígrafe, Putin constata lo que ha sido una preocupación rusa desde la desaparición de la URSS: la situación de las minorías étnicas rusas que quedaron por fuera de las nuevas fronteras de la Federación. Veinte años más tarde, y con Estonia y Letonia ya

como miembros de la UE y de la OTAN, aún no se ha resuelto la cuestión de los “no-ciudadanos”, estatus que Putin califica de “*vergonzoso*”, y que afecta a uno de cada seis habitantes de Letonia y uno de cada trece habitantes de Estonia, lo que les priva de derechos políticos, electorales, económicos y sociales fundamentales.

Por último, se menciona que Rusia es heredera de una gran cultura, pero invierte muy poco en su promoción en el mercado global, a pesar de que puede ser un importante elemento de poder blando. Hay que cambiar esa tendencia, tratando de sacar el mayor partido posible de eventos como la mencionada Cumbre del APEC, las Cumbres del G-20 y del G-8, a celebrar en Rusia en 2013 y 2014 respectivamente, la Universiada de Kazán de 2013, los JJOO de invierno en Sochi en 2014, o el Campeonato del Mundo de fútbol en 2018.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

De entrada, cabe destacar que el documento “Rusia y el mundo en transformación” es una referencia de primer orden a la hora de entender el actual panorama estratégico mundial, ya que Vladimir Putin prácticamente aborda todas las cuestiones que centran la atención de la comunidad internacional, con independencia de que se esté de acuerdo o no con el diagnóstico realizado.

Putin dejó la Presidencia en mayo de 2008 en un momento especialmente complejo para las relaciones rusas con Occidente. Su sucesor, Medvedev, comenzó su mandato con una propuesta en junio de 2008 en Berlín para el establecimiento de un nuevo orden de seguridad paneuropeo, que enterrase definitivamente el legado de la Guerra Fría, pero por desgracia los eventos de agosto de ese mismo año en Georgia dejaron los *fantasmas del pasado* más vivos que nunca, aunque también pusieron de manifiesto lo oportuno de la propuesta de Medvedev y sirvieron de estímulo para buscar posiciones más conciliadoras con la Federación.

En ese sentido, se apuntan en el haber de Medvedev la mejoría de la relaciones con Ucrania, tras la victoria de Yanukovich en las elecciones presidenciales de 2010; los esfuerzos negociadores a tres bandas con Armenia y Azerbaiyán sobre el conflicto de Nagorno-Karabaj; la suspensión de la venta de los misiles antiaéreos S-300 a Irán en represalia por el programa

nuclear; la unión aduanera con Bielorrusia y Kazajstán; la abstención en la votación de la Res. 1973 del Consejo de Seguridad; la franca mejoría de las relaciones con Polonia²⁶; la reanudación en la Cumbre de Lisboa de 2010 de la actividad del “Consejo OTAN-Rusia”; la celebración de la Cumbre de Astana de la OSCE; y, sobre todo, la *puesta a cero* de las relaciones con EEUU, con importantes acuerdos como la firma del nuevo START.

Sin embargo, permanecen muchos problemas en el horizonte, cuestiones que Putin tendrá que abordar conforme a las líneas de acción detalladas en este documento. En ese sentido, la primera reflexión es que Rusia va a seguir actuando los próximos seis años conforme a su cultura estratégica, mantenida sin interrupción a lo largo de su milenaria historia (excepto en el periodo 1992-93, cuando simplemente ansiaba integrarse a cualquier precio como un Estado más en las instituciones euroatlánticas), que tiene unos intereses nacionales muy claros y la voluntad de defenderlos, y que su condición recuperada de gran potencia no permite albergar esperanzas, como algunos parecen pretender, de ignorar sus posiciones como ocurría en los años 90 ante su caótica situación interna.

Por tanto, a Occidente le quedan dos caminos igualmente legítimos: el de un abierto enfrentamiento con Rusia, como parece postular el candidato republicano a la presidencia estadounidense Mitt Romney al declarar que Rusia es “*el enemigo geopolítico nº 1 de EEUU*”²⁷, o el de la cooperación en base no sólo al interés coyuntural de hacer frente a unas amenazas que se perciben como comunes, sino también a unos valores que, a pesar de algunas divergencias puntuales, son compartidos en el espacio geográfico que abarca de Vancouver a Vladivostok, como herencia de una única civilización europea.

De hecho, para prácticamente todo lo afirmado por Putin en este documento se puede alcanzar un terreno común de entendimiento entre los tres grandes actores de la región (EEUU, la UE, Rusia), y sólo los prejuicios todavía existentes con respecto a la relación parecen impedirlo. El fomento de la confianza mutua y el rechazo de posturas maximalistas, y el no adoptar dobles raseros al tratar temas como las libertades públicas y los derechos

(²⁶) Sobre este tema, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., *Las relaciones ruso-polacas y su influencia en la UE*, Documento de Análisis del IEEE, disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA13_2011Relacionesruso_polacasylaUE.pdf.

(²⁷) “Mitt Romney Says Russia Is No. 1 Geopolitical Foe”, *ABC News* (29.3.2012).

humanos en Rusia, en unos términos que no se emplean en otras regiones del planeta (como, por ejemplo, el Golfo Pérsico), deberían ser el primer paso. Para ello, el cliché auto-adoptado por Putin de una mayor beligerancia con Occidente que su antecesor, fomentado para consumo interno de las bases nacionalistas del partido “Rusia Unida”, tampoco ayuda mucho.

El mantenimiento del papel de la ONU como única fuente de legitimidad de la intervención de la comunidad internacional en los asuntos internos de un Estado; la lucha sin cuartel contra el terrorismo internacional de raíz islamista radical y de la ideología que lo sustenta; el freno a la proliferación nuclear de Irán y Corea del Norte y el desarrollo conjunto del escudo antimisiles de defensa frente a esa potencial amenaza; un Afganistán estable, pacífico, que no albergue terroristas ni exporte masivamente opiáceos; o una mayor seguridad energética y los mecanismos jurídicos que favorezcan las inversiones mutuas y los intercambios comerciales, son todos ellos ámbitos en los que la actuación coordinada de EEUU, la UE y Rusia optimizaría los esfuerzos individuales.

No obstante, sí que cabe hacer una mención a una diferencia de base en la relación de Rusia con EEUU y con la UE. En el primer caso, los objetivos estratégicos de Washington, en su condición de única superpotencia a nivel mundial, pueden ser alcanzados con más facilidad si Rusia contribuye a alcanzarlos, o al menos si no obstaculiza la actuación estadounidense, pero no es una condición *sine qua non*. Es decir, EEUU no percibe la necesidad de que Rusia sea un socio estratégico imprescindible, lo que muchas veces se refleja en su actitud hacia Moscú.

Sin embargo, la relación UE-Rusia se plantea en unos términos completamente distintos, ya que en este caso se trata de una asociación biunívoca y vital para ambos actores. Así lo han percibido hace muchos años países como Alemania, Francia, Italia y la propia España que, ante la imposibilidad de llegar a acuerdos a nivel de la Unión Europea, han venido estableciendo fuertes vínculos bilaterales con Rusia por fuera del marco comunitario, pero sería necesario que también la Comisión Europea y algunos países del Este fueran definitivamente conscientes de esa realidad.

En ese sentido, la UE necesita los recursos energéticos de Rusia, ante su dependencia del suministro exterior y la creciente inseguridad, física y jurídica, de otras zonas suministradoras como el Norte de África, el Golfo Pérsico, el Golfo de Guinea o la propia Iberoamérica. Pero además se beneficiaría de otros recursos naturales (como el agua dulce mencionada por Putin); del importantísimo capital humano e intelectual del pueblo ruso; de los esfuerzos comunes en la resolución de los “conflictos congelados” todavía existentes en nuestro continente; o de la proyección hacia Asia de la Federación Rusa, complejo terreno dónde los intereses europeos también están en juego. Por último, incluso en el ámbito de la gestión de crisis existen muchas carencias de la “Política Común de Seguridad y Defensa” (PCSD) de la UE, en términos de capacidades militares, que podría ser cubiertas mediante acuerdos con Rusia²⁸.

En todos estos ámbitos también Rusia necesita a la UE, que por ejemplo es su cliente preferente a la hora de exportar hidrocarburos, por lo que se constata ese carácter biunívoco de la relación. La renovación del “Acuerdo de Asociación y Cooperación” de 1997, caducado en 2007, en base a los cuatro “espacios comunes” de 2003 y a las “hojas de ruta” que los desarrollan acordadas en 2005 deberían ser la base de la nueva asociación estratégica, que pasa por ser la más importante para el futuro de la UE junto con el mantenimiento del vínculo trasatlántico con EEUU.

CC. Francisco J. Ruiz González

Analista Principal del IEEEE

⁽²⁸⁾ Sobre este tema, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., “Las relaciones Unión Europea-Rusia, la Asociación Oriental, el futuro de la OSCE, y sus consecuencias para la PCSD”, en MORA BENAVENTE Enrique (Coord.), *La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de Estrategia del IEEEE, disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf.