
FRANCESC SERRA I MASSANSALVADOR
(Universidad Autónoma de Barcelona)

Rusia ante la ampliación de la Unión Europea

I. Introducción. II. Relaciones económicas: de la ayuda humanitaria a la cooperación comercial. III. Evolución política: relación entre dos gigantes en consolidación. IV. Situación estratégica: la búsqueda de un beneficio común. V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La nueva ampliación de la Unión Europea realizada en 2004, la quinta desde la fundación de la Comunidad, ha desplazado considerablemente hacia el Este a la Europa unida y la ha acercado geográficamente a su gran vecino oriental, Rusia. Por supuesto, este proceso no se ha visto libre de implicaciones económicas, políticas y estratégicas que pueden enturbiar o, en cualquier caso, condicionar las relaciones entre ambos extremos del continente. No hay que olvidar que hasta hace muy pocos años Rusia, bajo la forma política de la Unión Soviética, no sólo extendía su dominio directo sobre parte del área actualmente a punto de ser absorbida por la UE, sino que mantenía una fuerte influencia y unos intereses políticos y económicos bien arraigados sobre gran parte de la actual área de expansión comunitaria. Por otra parte, el mapa resultante de la próxima ampliación ha convertido a la UE y Rusia en dos gigantes colindantes con áreas de actuación muchas veces complementarias y a menudo solapadas y, por lo tanto, condenados a compartir problemas e intereses en mayor medida que antes. El proceso ligado a la ampliación comunitaria y las negociaciones llevadas a cabo con Rusia en relación con dicha ampliación dejan entrever tres grandes problemáticas: las de tipo económico, político y estratégico. Vamos a dedicar a cada una de estas áreas un apartado de este estudio que nos permita contemplar en su detalle la complejidad de las futuras relaciones entre la UE y Rusia.

II. RELACIONES ECONÓMICAS: DE LA AYUDA HUMANITARIA A LA COOPERACIÓN COMERCIAL

Ya desde antes de la disolución de la Unión Soviética, la colaboración económica entre Rusia y lo que entonces era la Comunidad Europea vivió un fuerte impulso. La distensión que significó la *perestroika* de Gorbachov, por un lado, y la evidencia de la penuria económica de Rusia, por otro, justificó el inicio de una serie de políticas de apertura de Occidente hacia una URSS que daba signos de clara decadencia.

Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 43/44. Valencia, 2003

La asistencia técnica y la ayuda humanitaria que Bruselas destinaba a la Unión Soviética fueron canalizadas desde diciembre de 1990 en el programa TACIS. En esa ocasión, la Comunidad aprobó un presupuesto para 1991 de 391 millones de ecus en el marco de dicho programa, la mayor ayuda concedida hasta entonces por este concepto a un solo país. Tras la disolución de la URSS, en diciembre de 1991, el programa TACIS siguió aplicándose a los doce países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y a Mongolia. La inestabilidad política y la perseveración de la crisis económica en Rusia explican que se haya mantenido durante más de una década una política de ayuda al desarrollo en que las instituciones comunitarias han contribuido a paliar las necesidades económicas de una sociedad rusa que estaba pasando por un largo período de transformaciones económicas y políticas acompañado de serias turbulencias sociales ¹. Así, entre 1991 y 1999 la UE destinó un total de 4.226 millones de euros al programa TACIS, a los que habría que añadir 3.138 millones de euros comprometidos para el período 2000-2006. Rusia ha recibido un total de 4.226 millones de euros en concepto de asistencia técnica en el marco de programas nacionales de acción TACIS, y en la actualidad están previstos fondos de 90 millones de euros destinados a la Federación Rusa tanto para 2002 como para 2003. A ello hay que añadir otros programas regionales TACIS, como Justicia e Interior, medio ambiente y seguridad nuclear, de los que Rusia recibió un total de 890 millones de euros en el período 1991-2001. El programa TACIS se centra en la actualidad en apoyar las reformas legales y administrativas necesarias en Rusia; la reforma del sector bancario y financiero; la desregulación; la coordinación en la administración y la reforma social. La nueva Regulación TACIS, para el período 2000-2006, prevé un uso del programa cada vez mayor como apoyo de la implementación de los Acuerdos de Asociación y Cooperación con los diferentes países, para evitar el solapamiento de los programas y como resultado de la superación de una política basada en la ayuda más que en la cooperación.

Aunque los fondos del programa TACIS se han ido desvinculando de la asistencia humanitaria, este concepto ha seguido estando presente en las relaciones económicas entre Bruselas y Moscú. Así, la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) ha destinado 60 millones de euros a Rusia entre 1993 y 1998 bajo el epígrafe de ayuda humanitaria, la mitad de ellos dirigida a las víctimas de los conflictos del Cáucaso Norte ². La misma Oficina ha destinado otros 50 millones de euros a las víctimas del segundo conflicto de Chechenia, a partir de 1999. También hay que mencionar la cifra de 415 millones de euros destinados en el marco del Programa de Distribución Alimentaria de la UE para hacer frente a los efectos sociales de la crisis financiera de 1998, y que se hizo efectiva entre 1999 y 2000 (excepto en Chechenia, donde se prolongó un año más). Por último, la Federación Rusa se ha beneficiado entre 1996 y 1999 de unos 520 millones de euros en concepto de asistencia financiera de Estados miembros de la UE, así como de 1.570'5 millones de euros en concepto de créditos del BERD.

¹ Jacques SAPIR hace un extenso repaso a las causas y consecuencias de dicha crisis en *Le chaos russe. Désordres économiques, conflits politiques, décomposition militaire*, Éd. La Découverte, París, 1996.

² Estos datos y la mayor parte de los que vienen a continuación han sido extraídos de *L'état du monde 2004* (y ediciones anteriores, Éd. La Découverte, París 2003) y de http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/introl/.

A pesar de este carácter marcadamente asistencial, la relación económica entre la Federación Rusa y la Unión Europea ha ido intensificando su vertiente estrictamente comercial. Tras la experiencia soviética, en que la industria rusa perdió notablemente su capacidad de renovación y de competitividad, y tras la fuerte caída de la producción a raíz de la crisis económica de la última fase de la URSS, la economía rusa necesitó, por supuesto, una reconversión casi total de unas infraestructuras en gran parte obsoletas, pero sobre todo una nueva visión de conjunto que le permitiese afrontar una recuperación económica desde un punto de vista realista. Por ello la antigua gran e innovadora potencia industrial se tuvo que adaptar a un nuevo rol en la economía internacional en que la producción y exportación de productos manufacturados pasó a un segundo plano mientras el acento sobre la economía recaía, cada vez más, en la exportación de hidrocarburos. A falta de una industria competitiva, el gas y el petróleo se han convertido en los principales productos que avalan la recuperación económica de Rusia, tendencia que se ha visto favorecida por la coyuntura política internacional en los años noventa, en que la inestabilidad y el conflicto en Oriente próximo y medio han motivado la búsqueda de proveedores energéticos alternativos para Occidente. En este contexto, la Unión Europea se ha convertido en el principal cliente de Rusia, absorbiendo en el año 2001 hasta el 40% de las exportaciones rusas –unos 47.000 millones de euros–, principalmente bajo la forma de hidrocarburos, que suponen el 51% de las exportaciones rusas a la UE. La importancia de estas exportaciones se ha traducido, hasta cierto punto, en una dependencia energética de la UE respecto de Rusia: en 1999, el 21% del petróleo importado por la UE provenía de dicho país, mientras que el 41% de las importaciones comunitarias de gas en 2000 tenían el mismo origen; en conjunto, Rusia proveía en 2000 cerca del 15% de las necesidades energéticas de la UE. El peso de los hidrocarburos en el comercio exterior ruso, y muy particularmente en los intercambios con la Unión Europea, condiciona fuertemente la actitud política de los dirigentes rusos hacia Occidente, al mismo tiempo que concede a Rusia un instrumento valioso para estabilizar sus relaciones con los países consumidores de productos energéticos.

Si la Unión Europea es el principal cliente de Rusia, también es su primer proveedor: en el año 2001 aportaba más del 25% de las importaciones rusas, unos 27.000 millones de euros. Rusia importa bienes industriales y de consumo, con una presencia nada despreciable del sector servicios (3.637 millones de euros en 2000). Globalmente, Rusia es el sexto socio comercial de la UE. Cabría destacar, sin embargo, tres factores importantes en las tendencias actuales del comercio entre la UE y Rusia: en primer lugar, el peso desmedido de los hidrocarburos en dicho comercio, que llevan a una dependencia excesiva de la economía rusa hacia este sector y, en menor medida, a una dependencia energética europea hacia Rusia; en segundo lugar, la balanza comercial, que sigue manteniéndose en un fuerte déficit para la UE de unos 20.000 millones de euros; y, por último, la disparidad en el peso de estas relaciones comerciales para ambos socios, puesto que si, como hemos visto, el comercio con la UE supone una importante proporción de los intercambios para Rusia, no es así a la inversa: el comercio con Rusia sólo representaba, en 2000, el 4'4% de las exportaciones y el 2'1% de las importaciones para el comercio externo comunitario. El principal beneficiario del comercio comunitario con Rusia es Alemania, a donde van a parar el 31% de los productos importados por la UE de dicho país, y que exporta el 34% de los productos comunitarios que van a parar a Rusia. Italia, Francia, Finlandia y los Países Bajos

también participan de este comercio, aunque en mucho menor medida (entre el 8 y el 18% de los intercambios).

La economía rusa en su conjunto está viviendo una franca recuperación tras la grave crisis financiera de 1998³. Ello se debe en parte al incremento de exportaciones en el sector energético, y en parte también a la estabilidad política que ha seguido a la elección de V. Putin como Presidente del país, en 2000. Sea como fuere, en 1999 el PNB se reavivó al crecer un 5'8%, aumentó hasta un espectacular 8'3% en 2000 y se ha estabilizado alrededor del 5% en 2001. Tras un descenso relativo, atribuible a las oscilaciones en el precio internacional de los combustibles, en 2002 (4'7% de crecimiento) la economía rusa repuntó en 2003, con un aumento del PIB de un 7'3%. El país está considerado cada vez más como un proveedor energético internacional, lo que le permite afrontar su enorme deuda externa, que había alcanzado los 173.000 millones de dólares en 2000. La inversión exterior directa en Rusia es todavía modesta, unos 14.000 millones en 2001 (provenientes en cerca de dos tercios de la UE), y se calcula que la fuga de capitales alcanzó en 2000 una cifra entre 15.000 y 20.000 millones. Sin embargo, la reciente estabilidad del país y una mayor confianza internacional en el mismo permiten suponer que estas tendencias pueden revertirse en los próximos años a favor de un mayor crecimiento de la economía rusa.

Cuadro I. Comercio de la UE con Rusia, 1995-2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Exportaciones UE	14.382	17.110	23.147	19.166	13.374	19.837	27.713
Importaciones UE	20.150	22.133	25.684	21.847	24.735	45.316	47.204

(en millones de euros)

Fuente: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/

Cuadro II. Evolución de la inversión exterior en Rusia, 1994-2001

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1.050	2.800	6.510	12.300	11.770	9.500	11.960	14.260

(en millones de USD)

Fuente: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/sit.htm, basado en datos de *The Russian State Statistics Committee*.

Tras la ampliación de la UE al Este las relaciones con Rusia se verán notablemente incrementadas. No hay que olvidar que nueve de los –en principio– trece países candidatos al ingreso pertenecieron hasta fecha reciente ya fuera a la organización económica liderada por la URSS, el CAME, ya fuera a la propia Unión Soviética, lo cual engendró unos lazos de producción y distribución que aún no han sido

³ Sobre las consecuencias de esta crisis, véase Yves ZLOTOWSKI: "L'Économie et la société russes après le choc d'août 1998: rupture ou enlissement", *Les études du CERI* n° 51 (1999).

sustituídos del todo, a pesar de la fuerte diversificación que han vivido estas economías desde entonces. Por otra parte, en Europa Oriental la dependencia energética de Rusia es todavía más marcada que en la actual UE. En el año 2000 el 22% de las exportaciones rusas iban dirigidas a los países candidatos al ingreso en la UE, de donde provenía el 8% de las importaciones rusas. El comercio con Rusia era importante sobre todo para Lituania y Bulgaria, que importaban del gigante oriental cerca del 25% de los bienes, para Eslovaquia, donde los productos importados eran rusos en un 17% y Letonia y Chipre, con cerca del 12%. Las exportaciones tenían un papel mucho menor, pero los países más beneficiados en sus ventas a Rusia son Lituania y, curiosamente, Chipre, ambos con el 6% de las exportaciones. Hay que tener en cuenta que entre 1999 y 2000 las exportaciones de estos países hacia Rusia habían crecido un 105%, y las importaciones lo habían hecho en un 34%. En conjunto, los países candidatos (incluyendo a Rumania, Bulgaria y Turquía) dedicaban el 2% de sus exportaciones a Rusia, de donde provenía el 9% de sus importaciones conjuntas. Todo ello apuntaba entonces a que, tras la ampliación, casi el 60% de las exportaciones rusas irían a la Unión Europea de 25 miembros, que a su vez contribuiría con cerca del 40% de las importaciones rusas. Por otra parte, la ampliación de la UE puede beneficiar las relaciones comerciales con Rusia debido a una reducción general de la protección externa de los nuevos miembros de la UE a medida que éstos asuman los aranceles comunitarios, así como a la extensión del régimen comercial comunitario y de las normas del mercado único. Es con esta perspectiva que la Unión Europea y la Federación Rusa han acordado el establecimiento de un Espacio Económico Común Europeo que permita el establecimiento de normas comunes que regulen los intercambios entre ambas partes del continente ⁴. Ello permitirá la creación de una gran área comercial de unos 600 millones de habitantes en que Rusia y la Unión Europea se relacionarán en un espíritu más de colaboración y complementariedad que de rivalidad o competencia. El mayor reto, de momento, lo constituye la recuperación económica rusa y la estabilidad social en este país ⁵.

III. EVOLUCIÓN POLÍTICA: RELACIÓN ENTRE DOS GIGANTES EN CONSOLIDACIÓN

La década de los noventa ha supuesto, tanto en la Unión Europea como en Rusia, un período formativo en que se han cohesionado nuevas figuras políticas de gran peso

⁴ Sobre las nuevas perspectivas de colaboración UE-Rusia en el futuro y los intereses rusos en la misma, véase Vladimir BARANOVSKY: *Russia's Attitudes Towards the EU: Political Aspects*. Programme on the Northern Dimensions of the CFSP, Ulkopolittinen instituutti – Institut für Europäische Politik, Helsinki 2002, así como Igor IVANOV: *La nueva diplomacia rusa. Diez años de política exterior*, Alianza, Madrid, 2002.

⁵ La cooperación económica entre Rusia y la UE levanta enormes expectativas en los sectores políticos y económicos rusos, pero sería injusto no mencionar también las susceptibilidades y resentimientos levantados por la relación con un socio evidentemente más poderoso y que en gran medida hipoteca el desarrollo económico y político del país. Ello se ve bien reflejado, por ejemplo, en Vladimir RIZHKOV: "Rusia ante la UE: entre la admiración y la decepción", en *El País* de 9 de marzo de 2002, pág. 8, en que el autor se lamenta de la incompreensión occidental hacia el sentimiento de frustración de Rusia por el desencuentro consigo misma, así como de la desconfianza de los rusos hacia un mecanismo político que no acaban de comprender.

internacional, aunque los orígenes y los resultados de ambos procesos presenten marcadas diferencias. Si la Unión Europea ha consolidado su carácter de potencia política en el tortuoso, pero sólido, itinerario institucional iniciado en Maastricht, Rusia ha debido enfrentarse con una nueva realidad nacional e internacional en la que reconstruir su esfera de influencia a partir de las ruinas de la extinta Unión Soviética. En este contexto, la lenta recuperación económica y política de Rusia, junto con los procesos de cohesión nacional que viven los nuevos Estados surgidos de la URSS no ayudan a mantener las expectativas rusas de hegemonía regional, y la Comunidad de Estados Independientes ha pasado a ser poco más que un foro de encuentro de los doce países que lo integran ⁶.

Si el proceso de cohesión y crecimiento de la UE está teniendo como consecuencia su expansión geográfica, ésta ha venido facilitada por el repliegue y la desaparición final de la Unión Soviética, que ha dejado a su muerte una zona de influencia en Europa del Este liberada de un largo dominio político y sujeta a una fuerte crisis económica. El acercamiento de muchos de estos países a una Unión Europea en expansión política es algo, por lo tanto, lógico y hasta cierto punto previsible; y Rusia no pretende oponerse al libre albedrío de países que ha tutelado largo tiempo a la fuerza. Ello no es óbice, sin embargo, para que Rusia siga sintiendo un especial apego histórico y cultural hacia los países que aspiran al ingreso a la UE. De los trece candidatos y nuevos países miembros, todos excepto Turquía y Malta presentan un rígido vínculo histórico (pertenecieron a la URSS o al bloque soviético durante la Guerra Fría, por lo menos) o cultural (son países eslavos o de tradición ortodoxa) con Rusia. Todavía en la actualidad la lengua rusa el idioma internacional más conocido en estos países, por delante del inglés, con un 26'8% de la población de estos países capaz de hablarla frente al 21'5% que dice dominar el inglés, el 17'5% que considera que habla alemán y el magro 2'7% que puede conversar en francés ⁷.

Pero aunque los lazos sentimentales de gran parte de la sociedad rusa con algunos de estos países son fuertes, no ha habido ningún intento serio de mantener o expandir la influencia política rusa en la zona, a excepción de algún proceso aislado en

⁶ Véase, para el estudio de las aspiraciones y utilidades de la CEI, Cesáreo RODRÍGUEZ AGUILERA DE PRAT: "Rusia y la CEI ¿relaciones de política exterior o interior?", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* n° 42 (1998), pág. 7 a 20. Al respecto de dicha organización, vale la pena reseñar la aparición del eurasiatismo como ideología que sustenta el expansionismo ruso, tal como lo había hecho a mediados y finales del siglo XIX. Véanse, al respecto, Gerhard SIMON: "La Russie: une hégémonie eurasiatique?", *Politique Étrangère* n° 1 (1994), págs. 29 a 47; Hélène CARRÈRE D'ENCAUSSE: "Nostalgies impériales?", *Politique Internationale* n° 75 (1997); y David KERR: "The New Eurasianism: The Rise of Geopolitics in Russia's Foreign Policy", *Europe-Asia Studies* n° 47/6 (1995), págs. 977 a 988.

⁷ Según datos extraídos del Eurobarómetro 2001. Por supuesto, el nivel de conocimiento del ruso varía considerablemente de un país a otro; así, en los Países Bálticos más de la mitad de la población (el 83% en Lituania) declara poder llevar una conversación en ruso; en Eslovaquia, Polonia, Bulgaria y República Checa oscila entre el 20 y el 30%; y en el resto, son menos del 3% los que dominan dicha lengua. Por otra parte, hay que destacar que si tomamos a todos los países candidatos en su conjunto, tal como hace el Eurobarómetro, la lengua internacional más conocida es el inglés, con un 16% de los encuestados capacitados para mantener una conversación en dicha lengua, frente al 14% que dice dominar ruso; ello se debe al escaso número de rusohablantes en países de gran población, como Rumania o Turquía, cuyo ingreso en la UE se ha visto pospuesto. Véase http://europa.eu.int/comm/public_opinion/cceb/cceb20011_en.pdf.

el contexto de los conflictos de la antigua Yugoslavia. Así, el intervencionismo ruso durante la guerra de Bosnia de 1992-1995 y el conflicto de Kosovo, en que el Kremlin mostró una cierta sintonía con las posiciones de Milosevic, iba destinado tanto a conformar una opinión pública rusa desencantada con la nueva situación internacional como a buscar apoyos exteriores. En este sentido, podemos recordar las reacciones demagógicas de sectores políticos yugoslavos –como el propio Parlamento de este país–, que llegaron a proponer en 1999 la incorporación de Yugoslavia al proyecto de unión política entre Rusia y Belarús, o las reacciones de algunos sectores sociales y periodísticos de Rumanía y Bulgaria que se vieron identificados y arrojados por la posición rusa de apoyo a una Yugoslavia víctima de la arrogancia occidental⁸. Por otra parte, la otrora tan socorrida solidaridad eslava no ha hecho acto de presencia en los países que Rusia ha aspirado históricamente a atraer a su influencia aduciendo fuertes lazos culturales; países como Polonia, la República Checa, Eslovaquia e incluso Eslovenia, lingüísticamente eslavos, han mostrado mayor interés en estrechar lazos con Europa occidental que en potenciar sus vínculos culturales con Rusia. Incluso Bulgaria, tal vez el país con mayor vinculación histórica y cultural con Rusia fuera de la antigua Unión Soviética, muestra un gran interés en desvincularse de una potencia con la que en diversos momentos de la historia había estado cerca de integrarse. El eje cultural que antaño suponía la fe ortodoxa, y que en otras ocasiones había resultado estratégico, ha quedado desvirtuado en una era de Estados secularizados donde las Iglesias orientales, a menudo enfrentadas entre ellas, se han hecho portavoces de sectores sociales trasnochados y rotundamente nacionalistas⁹. Cabe destacar, por otro lado, que son precisamente los países tradicionalmente ortodoxos los que presenciaron una mayor solidaridad social con la posición rusa en relación con las sucesivas crisis yugoslavas, y que son justamente estos países –Rumanía y Bulgaria–, los que han visto pospuesta a una segunda ronda su ingreso en la Unión¹⁰. Tal vez podríamos hablar, en este contexto, de un cierto sentimiento de exclusión por parte de estos países, de rasgos culturales propios, ante una Europa occidental poco sensible, tradicionalmente, a los lazos de solidaridad entre países ortodoxos. Las encuestas del Eurobarómetro podrían desmentir este punto, puesto que son precisamente Rumanía y Bulgaria los dos países cuyas respectivas sociedades muestran un mayor entusiasmo europeísta, pero no hay que olvidar que las muestras de apoyo a Yugoslavia y de rusofilia se dieron, precisamente, en un momento crucial en las negociaciones de ingreso de estos países en la UE: cuando, entre 1997 y 1999, la Comisión Europea mantuvo vigente su política de “oleadas” que consideró a seis países candidatos, entre ellos a Rumanía y Bulgaria,

⁸ Véase Francesc SERRA: “La dimensión Este de la UE: políticas para los países de la Europa central, del Este y Rusia”, en Esther BARBÉ (coord.): *Política exterior europea*, Ariel, Barcelona 2000, págs. 159 a 189.

⁹ Podemos citar como ejemplos la retirada, en 1997, de las Iglesias georgiana y búlgara del Consejo Mundial de las Iglesias y del Consejo Europeo de las Iglesias, en protesta por la apertura protestante al sacerdocio femenino y a la presencia de colectivos progresistas en estos organismos; la actitud de protesta de las Iglesias rusa y serbia ante las actitudes ecuménicas, explicitada entre otros momentos en el boicot activo a la Asamblea del Consejo Mundial de las Iglesias, en Harare (1999); o la tensión entre la Iglesia Ortodoxa Rusa y el Patriarcado Ecuménico de Constantinopla a raíz de la aceptación por este último, en 1997, de la independencia de una Iglesia Ortodoxa Estonia.

¹⁰ Sobre los mitos de la influencia cultural histórica rusa, véase Alexandr GRUSHEVSKI: “Mitos de la conciencia nacional rusa”, *Cuadernos del Este* nº 11 (1994).

como poco aptos para su ingreso en un primer plazo en la Unión. Ello produjo en estos países un fuerte desencanto que puede haber favorecido el resurgimiento de sentimientos antioccidentales en parte de sus sociedades.

Rusia, por otro lado, se ve constreñida a reforzar su área de influencia directa sobre el antiguo espacio soviético, y más concretamente sobre la Comunidad de Estados Independientes (CEI), cuya entidad y centralidad rusa se han visto reforzadas desde 2001. En este sentido, las relaciones del Kremlin con Ucrania y Belarús, que han protagonizado serios devaneos, apuntan a una futura estabilización en torno al liderazgo ruso. Ucrania ha oscilado, a lo largo de su primera década de independencia, entre el refuerzo de la cohesión nacional –lo que en clave interna se vincula al estrechamiento de lazos con Occidente–, y el mantenimiento de vínculos de toda índole con Rusia; sin embargo, la tendencia actual, reforzada por la grave crisis económica del país y por la crisis política que vive su presidente, L. Kuchmá, es la de volver la vista hacia Moscú. En cuanto a Belarús, ha vivido y sigue viviendo bajo la demagogia populista, antioccidental y rusófila del presidente A. Lukashenka, lo que en tiempos de la presidencia Yeltsin constituyó una baza sumamente útil para utilizar como amenaza hacia Occidente de reforzar su influencia directa en clave nacionalista y agresiva¹¹. En la actualidad, sin embargo, las relaciones entre Putin y Lukashenka distan mucho de ser excelentes, lo que permite a la actual administración rusa planificar las relaciones Rusia-Belarús como un ejercicio de imposición de los intereses rusos sobre su débil y aislado vecino sin alterar para ello las susceptibilidades occidentales.

Esta recuperación de un espacio propio de influencia para Rusia no sólo ha recibido el beneplácito de Occidente, y más concretamente de la Unión Europea; a menudo desde Bruselas, así como desde Washington, se ha estimulado la recuperación del carácter de potencia regional por parte de Rusia. Ello nos explicaría, por ejemplo, la supeditación a los intereses de Rusia sobre Ucrania de la política comunitaria hacia Kíev –incluyendo la estrategia común de 1999–, con la consecuente ralentización de las inversiones y de la ayuda de Bruselas hacia Ucrania. También se entiende en este contexto la actitud pasiva de los gobiernos y organismos occidentales ante las crisis económicas y las tendencias autoritarias que prevalecen en casi todos los Estados de la CEI, donde un intervencionismo europeo o norteamericano sería visto como una intromisión en las áreas de interés de Rusia. Hemos de entender la política de la Unión Europea sobre el espacio exsoviético bajo la premisa de un reconocimiento previo de la influencia rusa sobre dicho espacio, y de un respeto absoluto a los intereses de Moscú en dicha región –por pusilánime, errática o errónea que pueda haber sido, en ocasiones, la política rusa al respecto.

Mención aparte merece, sin embargo, el caso de los países bálticos. Aunque por decisión propia, firme y temprana, Lituania, Letonia y Estonia nunca han querido integrarse en la CEI, desde Rusia ha costado mucho digerir esta decisión, habida cuenta de los tradicionales intereses rusos sobre la zona y la fuerte identificación simbólica de Rusia con estos países. Ello se ha visto reforzado por la presencia de fuertes comunidades rusófonas en Letonia y Estonia (cerca del 40% y 35% de las poblaciones respectivas) y por la discriminación legal a que se han visto sometidas estas comunidades a raíz del proceso de consolidación nacional de los respectivos Estados. La crisis que enturbió hasta 1994 las relaciones entre Rusia y estos países fue zanjada,

¹¹ Sobre las estrategias de la presidencia Yeltsin en sus relaciones con Occidente, véase Carlos TAIBO: *La Rusia de Yeltsin*, Síntesis, Madrid 1995.

aparentemente, por la modificación de las legislaciones sobre ciudadanía letona y estonia, debido en mayor medida a las presiones de la UE (así como de la OSCE y del Consejo de Europa) que a las amenazas rusas. De todos modos, la sociedad rusa, que se ha resignado a ver fuera de la CEI a territorios que habían sido rusos desde hacía siglos, sigue considerando al Báltico como “extranjero próximo”, eufemismo usado para ocultar el área “ideal” de influencia política directa de Rusia y de identificación simbólica para los nostálgicos de una identidad “gran rusa” que va más allá de los Estados resultados de 1991. En la actualidad, desde Rusia se percibe la política europeísta de los Estados bálticos como un doble agravio: en primer lugar, la sociedad rusa percibe esta tendencia como el desgaje de un territorio allegado a Rusia, es decir como una especie de territorio irredento en vías de alejamiento, aunque hay que decir que la clase política rusa cada vez se muestra más realista al aceptar un hecho aparentemente irreversible; en segundo lugar, los rusófonos del Báltico son vistos como una minoría oprimida víctimas de un concepto esencialista del nacionalismo de los nuevos Estados, y cuyo futuro en la Unión Europea los va a condenar a un mayor aislamiento, a una creciente represión cultural y administrativa y, eventualmente, a su disolución en una realidad política y social cada vez más alejada de Rusia.

Sea como fuere, no hay que olvidar que con el ingreso de los países bálticos en la UE, pueden pasar a ser ciudadanos comunitarios casi dos millones de rusos que pueblan dichos países, que pueden representar una oportunidad magnífica de tender puentes entre ambos bloques, pero también un motivo de rivalidad y susceptibilidad potencial entre ellos. Todo depende del uso que se haga de las realidades humanas y políticas, en este caso de si la existencia de minorías transfronterizas es vista como un problema o como una oportunidad de establecer nuevos vínculos ¹².

IV. SITUACIÓN ESTRATÉGICA: LA BÚSQUEDA DE UN BENEFICIO COMÚN

Lo apuntado en el apartado anterior acerca de las áreas de influencia de la UE y de Rusia y de sus posibles solapamientos nos sirve para introducir el delicado tema de la importancia estratégica de ambas potencias y sus cauces de cooperación y/o conflicto. En primer lugar, veamos las áreas de fricción que se pueden derivar del acercamiento de fronteras entre los dos actores tras la próxima ampliación comunitaria; más adelante, veremos el papel que toman los mismos en el nuevo escenario internacional y sus posibilidades de interacción.

Descartado, por el momento, un problema inmediato de competencia entre Bruselas y Moscú por el control de los Países Bálticos (a causa más de la determinación de los dirigentes bálticos y de las instituciones comunitarias que de una auténtica resignación de Rusia a perder su control sobre dicha área), y habiendo renunciado el Kremlin por el momento a ejercer su influencia sobre los Balcanes u otras zonas de Europa del Este, y con el reconocimiento implícito por parte de la UE del derecho de

¹² Véase Sven ARNSWALD y Mathias JOPP: *The Implications of Baltic States' EU Membership*, Programme on the Northern Dimensions of the CFSP, Ulkpolittinen instituutti – Institut für Europäische Politik, Helsinki 2001.

Rusia a ejercer indiscutidamente su influencia sobre la CEI, no se puede hablar de auténticos solapamientos de influencias territoriales entre ambos centros de poder¹³.

Sí podemos hablar, en cambio, de serios problemas regionales y transfronterizos, relacionados sobre todo con permeabilidad de fronteras con relación a la emigración clandestina y al crimen organizado. En este sentido, las fronteras de los nuevos países comunitarios son objeto de susceptibilidad y discusión entre la Unión Europea por un lado, y Rusia y los otros países de la CEI por el otro. En concreto, la frontera entre Polonia y Ucrania –y, muy especialmente, el problema de Kaliningrado–, han suscitado serias controversias vinculadas al futuro control fronterizo de la Unión. En el caso de las fronteras polacas, el problema se centra, por un lado, en un mayor control aduanero por parte polaca, lo cual está en gestión dentro de las negociaciones para la adhesión, pero sigue siendo uno de los aspectos más espinosos de la misma; el ingreso polaco en la UE implicará automáticamente la llegada del espacio Schengen a las fronteras con Ucrania y Rusia, por lo que la UE está sumamente interesada en reforzar esta nueva puerta de entrada a sus países. Por otro lado, la responsabilidad recae en las autoridades ucranianas y en su incapacidad o desidia –ya sea por corrupción, por falta de medios o por ausencia de interés real–, a la hora de controlar el tráfico de drogas, armas, artículos robados o el flujo de emigrantes clandestinos, sin olvidar el ignominioso tráfico de mujeres, que alcanza dimensiones espeluznantes. Según los acuciantes informes de organizaciones feministas y de protección de los derechos humanos, más de medio millón de mujeres ucranianas habrían sido llevadas en el período 1991-2000 a Europa occidental, los Estados Unidos e Israel para ejercer la prostitución, en la mayor parte de los casos bajo engaño y coacción¹⁴. Las negociaciones de la UE con Ucrania en los últimos años ponen el acento en dichos controles, y Bruselas compromete fondos y asistencia técnica directa a Ucrania para paliar estas faltas; concretamente, la UE ha destinado a Ucrania en el período 1998-2001 186 millones de euros en concepto de Programas de Acción Nacional TACIS, de los cuales 50 millones iban destinados a reformas institucionales, legales y administrativas. Por otra parte, la UE ha destinado en el mismo período 133 millones de euros al programa de seguridad nuclear de TACIS, 23,6 millones de euros a programas regionales TACIS y 17 millones de euros a cooperación transfronteriza, entre otras ayudas¹⁵. De todos modos, los resultados siguen siendo escuetos, y no resulta previsible un rápido cambio de tendencias.

Otro foco de preocupación para la UE radica en Moldova, y más concretamente en la república autoproclamada de Transdniestre. En esta región secesionista han tenido un fuerte desarrollo toda suerte de negocios delictivos basados en el comercio ilegal transfronterizo. Rusia no sólo conserva un claro ascendente sobre la República de Moldova, teórico responsable de mantener el orden en el Transdniestre, sino que mantiene tropas de “interposición” en el conflicto. Cada vez resulta más obvio que Rusia sigue siendo un interlocutor necesario para los planes de la UE de erradicar (o, cuando menos, controlar) los focos de criminalidad en sus futuras fronteras.

¹³ La desorientación de los primeros años en que se pretendió crear un nuevo concepto estratégico para Rusia se ve reflejada en Dmitri TRENIN: “Stratégie russe; une difficile naissance”, *Politique Étrangère* n°1 (1997).

¹⁴ Véanse, a modo de ejemplo, <http://www.brama.com/issues/nytart.html>, <http://www.brama.com/lastrada/>, <http://freedomhouse.org/nit98/ukraine.html> o http://www.state.gov/www/global/human_rights/1999_hrp_report/ukraine.html.

¹⁵ Véase http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/introl/index.htm.

En cuanto a Kaliningrado, esta región rusa de apenas un millón de habitantes situada entre Lituania y Polonia, está resultando un problema para las relaciones presentes y futuras entre la UE y Rusia. Golpeada por la crisis económica rusa –y muy especialmente por el declive de los sectores militar y naviero, alrededor de los cuales se desarrollaba la economía de la región–, Kaliningrado arrastra una situación económica grave: aproximadamente el 30% de la población vive con una renta inferior al umbral de la pobreza, y el PNB regional es en un 35% inferior a la media rusa. En esta situación, no puede extrañarnos que aproximadamente el 60% de la economía en la región sea sumergida, y que los niveles de criminalidad, tanto interna como internacional, sean elevados. Ello lleva a la UE al deseo de reforzar el control fronterizo entre este enclave ruso y los países candidatos al ingreso comunitario, lo cual es visto con malos ojos desde Moscú. Rusia preferiría solucionar el problema atacando a las causas, es decir fomentando el desarrollo económico de la región; pero esto choca con los intereses de los Países Bálticos y de la propia UE, que no quieren ver emerger una fuerte competencia cuando está en juego la consolidación de grandes puertos de llegada del comercio ruso y asiático a la futura Unión ampliada; los Países Bálticos y el norte de Polonia centran sus esperanzas de desarrollo económica en la posibilidad de capitalizar este comercio que se adivina creciente, lo cual se vería frustrado en el caso que Kaliningrado se convirtiera en el puerto preferente de los productos provenientes de Rusia. La esperanza rusa de constituir en Kaliningrado una región de fuerte desarrollo económico como puente comercial con la UE quedó frustrada tras la negativa comunitaria expresada en la reunión de Svetlogorsk, en mayo de 2002, en la que los delegados comunitarios expresaron su concepción según la cual el desarrollo de la región era, primordialmente, una responsabilidad rusa. A partir de ese momento el caballo de batalla ruso ha sido el mantenimiento de las facilidades de tránsito entre Kaliningrado y el resto del país, lo cual supondría la continuidad de la cohesión territorial, por un lado, y, por otro, la esperanza que el puerto ruso pueda competir en el futuro con sus vecinos bálticos en el comercio internacional. Hasta el momento, la posición de la Comisión Europea se ha mantenido inamovible: se va a mantener una política de visados para los ciudadanos rusos que crucen el territorio comunitario, y se descarta, por el momento, la facilitación de vías de comunicación rápidas, como trenes sin paradas intermedias o carreteras cerradas, que crucen territorio lituano o polaco sin necesidad de visados. Según la administración central rusa, en 1991 hubo cerca de 950.000 cruces de frontera por tren entre Kaliningrado y el resto de Rusia, y unos 650.000 más por carretera; las autoridades regionales de Kaliningrado, sin embargo, elevan el número de cruces a más de dos millones en dirección a Polonia, y otros tantos en dirección a Lituania. Como contrapartida, la UE se compromete a facilitar la emisión de visados para residentes en Kaliningrado que deseen viajar al resto de Rusia, así como a potenciar su ayuda económica al desarrollo de la región ¹⁶. En cualquier caso, en este

¹⁶ La Comisión Europea afirma que la región ya ha recibido más de 40 millones de euros en concepto de cooperación transregional dentro del programa TACIS, a los que se podrían añadir los fondos que, en el marco de los programas Interreg y PHARE, también pueden ser usados para implementar proyectos bajo la Dimensión Nórdica que benefician a la región. Véanse http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/news/ip02_1331.htm así como Sergei MEDVEDEV: *Russia's Futures. Implications for the EU, the North and the Baltic Region*. Programme on the Northern Dimensions of the CFSP, Ulkopolittinen instituutti – Institut für Europäische Politik, Helsinki 2000.

momento (fines de 2002) la cuestión de Kaliningrado supone el principal inconveniente en unas relaciones por otro lado fluidas entre la Unión Europea y la Federación Rusa y que amenaza con enturbiar una colaboración que va tomando un ritmo cada vez más rápido.

En cuanto a la dimensión global de la estrategia tanto europea como rusa, el balance no sólo está siendo positivo en los últimos años, sino que la tendencia apunta a una mayor colaboración entre ambas partes. Por un lado, la UE ha dado un apoyo prácticamente incondicional a las pretensiones rusas de mantener y obtener un papel en la esfera internacional: desde la herencia, en 1992, del asiento permanente de la URSS en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, hasta el acceso al Fondo Monetario Internacional en 1992, en el Consejo de Europa en 1994, en la Alianza por la Paz en el mismo año o en el G-7 para aspectos económicos igualmente en 1994. Rusia obtuvo también las plenas simpatías y el aval de los países eurooccidentales para la firma de un tratado preferencial con la OTAN en 1999, y la UE es el principal valedor del ingreso de Rusia en la OMC, que se adivina próximo. Tras la crisis del 11-S la cooperación política y estratégica con Rusia se ha intensificado, con la plena incorporación de Rusia al G-7, –que pasa a ser G-8–, en 2002 y la formación del grupo de presión internacional conocido como “el Cuarteto” (EEUU, Naciones Unidas, la UE y Rusia) también en 2002, aunque en un primer momento se trate de un grupo coyuntural destinado a ejercer presión internacional sobre el problema de Oriente Medio ¹⁷.

Sin embargo, cabe observar que esta intensa sintonía entre la UE y Rusia ha conocido una serie de turbulencias a raíz, precisamente, de la crisis del 11 de setiembre. Previamente a esta fecha, la oposición compartida a los planteamientos estadounidenses (política defensiva, rechazo a los acuerdos de Kioto sobre medio ambiente, competencia comercial, política agrícola) había hermanado las posiciones de uno y otro extremo del continente europeo: tanto en la UE como en Rusia se mostraba un claro recelo a los proyectos armamentísticos de la Administración Bush (especialmente hacia el escudo defensivo, que Rusia consideraba que vulneraba el tratado ABM de 1972), al rechazo norteamericano a someterse los acuerdos de Kioto que le habrían obligado a reducir sustancialmente sus emisiones de CO₂, a las políticas de Washington de protección a sus productores agrícolas o siderometalúrgicos (lo cual atenta a la exportación hacia Estados Unidos de cereales y acero tanto de la UE como de Rusia) e, incluso, a la política de Washington hacia los derechos humanos y el Derecho internacional, como se manifiesta en el rechazo de Bush a ratificar el apoyo de Clinton a la Corte Penal Internacional. Sin embargo, la reacción rusa tras los atentados sobre suelo norteamericano y las consecuencias inmediatas en el plano político y económico han distanciado hasta cierto punto a Moscú de Bruselas. Así, los eurooccidentales no han puesto traba alguna a la plena disponibilidad de Rusia en las operaciones bélicas sobre Afganistán (en las que, por otro lado, también han participado los ejércitos europeos), pero no se han mostrado muy complacidos con la gira de Putin de noviembre de 2001 en la que el líder ruso eliminó sus anteriores reticencias a los proyectos defensivos de Bush. Así, no sólo Putin desmanteló su oposición al escudo defensivo de Bush, sino que ambos mandatarios, en dicha ocasión, acordaron una sustanciosa disminución de los misiles de alcance medio con que ambos países se apuntan todavía desde la Guerra Fría,

¹⁷ Para un análisis de la estrategia de Putin previa al 11 de setiembre resulta útil el artículo de Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS: “La presidencia de Vladimir Putin”, *Política Exterior* nº 15/83 (2001), págs. 22 a 30.

para sosiego de la defensa rusa, que apenas puede permitirse el mantenimiento de sus efectivos estratégicos. Ello, sin embargo, se produjo a espaldas de unos socios europeos que hasta unos meses atrás habían dado muestras de apoyo a Moscú en su enfrentamiento dialecto con Washington. Y tampoco parece haberle gustado a la UE la sintonía mostrada entre Putin y Bush en aspectos económicos, especialmente en los nuevos proyectos de abastecimiento energético ruso hacia Estados Unidos, lo que rompe el cuasi monopolio que ejerce hasta la fecha la Unión Europea como comprador de los hidrocarburos rusos¹⁸. En la segunda mitad de 2002, sin embargo, Rusia y diferentes países de la UE han hallado una nueva sintonía en materia estratégica al hallar un punto común en su reticencia a los planes de Bush de una intervención en Irak pasando por encima de Naciones Unidas. Tal vez ya no estemos ante la visión estratégica con grandes coincidencias y complicidades que mostraban Moscú y Bruselas hasta el verano de 2001, pero se produjo en aquel momento una nueva oportunidad de entendimiento entre vecinos que debería ser aprovechada.

V. CONCLUSIONES

Las tomas de posición alrededor del conflicto de Irak han supuesto una grave división no sólo en el seno de la Unión Europea, sino también en las relaciones de Europa con el resto del mundo. Además de las diferencias de sintonía con el poderoso aliado norteamericano, esto ha supuesto una paralización del papel que Europa puede jugar en el mundo. Las relaciones con Rusia son un claro exponente de esta situación. Paradójicamente, Moscú se ha beneficiado de la oposición europea (de algunos Estados europeos, más bien) a las operaciones militares de Bush en Oriente Medio. El Kremlin ha evitado ser el principal opositor a la hegemonía americana, y ello le ha supuesto quedar fuera de las iras de Estados Unidos y mantener una buena posición internacional. Al mismo tiempo, Rusia ha podido reforzar su autonomía en el sistema internacional y su compenetración con una Unión Europea, aparentemente menos agresiva en el mundo, se adapta mejor a las exigencias de una sociedad rusa todavía en transición. En este sentido, sólo cabe esperar la consolidación de la UE en el escenario internacional y que, tras la ampliación de 2004, pueda superar sus diferencias e iniciar una andadura coherente como potencia mundial.

La sintonía entre la Unión Europea y la Federación Rusa hasta ahora ha sido fructífera y parece poder ser útil para ambos. En las actuales circunstancias, y dejando aparte las susceptibilidades que pueda levantar algún asunto menor como Kaliningrado, no es previsible que una Unión Europea reforzada por la ampliación tenga un trato menos favorable con Rusia. Al contrario, se levantan una serie de oportunidades de cooperación económica y política que una y otra parte están dispuestas a aprovechar y que se supeditan a recelos pasados y presentes. Del entendimiento entre estos dos grandes bloques depende la estabilidad y el futuro del viejo continente y, por lo tanto, de una gran área a su alrededor. Anteriores rivalidades y actuales competitividades podrían haber sido motivo de rivalidad entre una Europa occidental en expansión y una Rusia agraviada y a la defensiva. Sin embargo, en la situación actual, la ampliación de la UE, lejos de un motivo de enfrentamiento, apunta a ser una oportunidad bien aprovechada de

¹⁸ Véase Francesc SERRA: "Consecuencias del 11 de septiembre en Rusia y la CEI", on-line en http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/m_working.html.

encuentro y cooperación entre las dos mitades de Europa. Una Europa que, ahora sí, toma las dimensiones que le corresponden en toda su extensión histórica, cultural y social.