



CIUDADANÍA Y VALORES
FUNDACIÓN

LAS CLAVES DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA FEDERACIÓN RUSA: OPORTUNIDADES PARA ESPAÑA

Francisco J. Ruíz González

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

Ministerio de Defensa

Diciembre de 2010



La Fundación Ciudadanía y Valores como institución independiente, formada por profesionales de diversas áreas y variados planteamientos ideológicos, pretende a través de su actividad crear un ámbito de investigación y diálogo que contribuya a afrontar los problemas de la sociedad desde un marco de cooperación y concordia que ayude positivamente a la mejora de las personas, la convivencia y el progreso social.

Las opiniones expresadas en las publicaciones pertenecen a sus autores, no representan el pensamiento corporativo de la Fundación.

Sobre el autor

Francisco J. Ruíz González es Capitán de Corbeta de la Armada Española y actualmente desempeña su labor profesional como analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del Ministerio de Defensa.

Tras graduarse en la Escuela Naval Militar cursó estudios de postgrado en United States Naval War College y en Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM), Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Está doctorado en Paz Internacional y Seguridad.

Pasó ocho años en destinos de embarque, incluyendo el mando del patrullero “Javier Quiroga”; trabajó en la División de Planes, Sección de Planes Orgánicos del Estado Mayor de la Armada (2006-2007) y en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (2007-2009), en la Sección de Planes y Publicaciones de la Secretaría General Técnica.

Ha sido profesor titular (2000-2002) del Departamento de Comunicaciones de la Escuela de Trasmisiones y Electrónica de la Armada (ETEA) y ha publicado numerosos trabajos de índole internacional tales como: *“Rusia y su influencia en la seguridad mundial”*, *“Las Relaciones UE-Rusia, La Asociación Oriental, y el futuro de la OSCE”* o *“El panorama estratégico y el papel de España en la seguridad internacional”*.

LAS CLAVES DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA FEDERACIÓN RUSA:

OPORTUNIDADES PARA ESPAÑA

*Francisco J. Ruiz González
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*

1. INTRODUCCIÓN

La Federación Rusa ha regresado a la primera línea de la geopolítica internacional. Las políticas de firmeza desarrolladas durante la presidencia de Vladimir Putin (2000-2008), posibilitadas en gran parte por la escalada de los precios de los recursos energéticos, han traído un cierto orden social y económico en un país sumido en el caos durante la década de los noventa, han devuelto parte del orgullo perdido a su nación, y han tenido como consecuencia más importante que, en el plano internacional, la influencia rusa se deje sentir de nuevo no sólo en la esfera de las antiguas repúblicas soviéticas, sino a una escala global.

A pesar del empeoramiento de las relaciones entre Rusia y Occidente en el periodo 2004-2008, el actual entorno estratégico resultante de los atentados del 11 de septiembre de 2001, las nuevas amenazas contra la seguridad internacional (Estados fallidos, proliferación nuclear, crimen transnacional, etc.), la crisis financiera que está azotando a la economía mundial, y la seguridad energética de una Europa totalmente dependiente de los suministros de otras regiones, obligan a retomar esas relaciones con Rusia en un nivel que nunca debió abandonarse, prestando una especial atención a las oportunidades de colaboración a la hora de afrontar esos retos comunes para la seguridad.

Por lo que respecta a España, nuestro país apuesta desde hace años por una profundización de la relación entre la Unión Europea y la Federación Rusa, y en el plano bilateral se ha producido un importante acercamiento político, materializado en el establecimiento de una “Asociación Estratégica” durante la visita a Madrid del presidente Medvedev en marzo de 2009. En esta buena relación influyen tanto los factores históricos, dada la inexistencia de contenciosos entre ambos países por su lejanía geográfica, como la coincidencia coyuntural de intereses, como ocurrió por ejemplo con la negativa de ambos países a reconocer la proclamación unilateral de independencia de Kosovo en febrero de 2008.

En este documento se detallan los factores estructurales que condicionan la elaboración y puesta en práctica de la Política Exterior y de Seguridad rusa, con referencia a sus características geopolíticas y los principales hitos históricos que han configurado su cultura estratégica, y se estudia la evolución de esa política en los tres periodos presidenciales que se han sucedido desde la desaparición de la Unión Soviética (URSS), centrados en su interacción con Occidente, y con una referencia específica a la relación bilateral Federación Rusa-España y a las oportunidades que ésta ofrece.

2. FACTORES ESTRUCTURALES QUE CONDICIONAN LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA FEDERACIÓN RUSA

La Política de Exteriores y de Seguridad (1) (en adelante PES) de la Federación Rusa presenta una serie de características distintivas con respecto a las de cualquier otro país. En primer lugar, y utilizando los paradigmas del enfoque realista de las relaciones internacionales, cabe detallar sus especiales características geopolíticas, siguiendo un esquema de análisis de fortalezas-debilidades (en ambos casos internas), ya que éstas tienen una importante influencia en los factores estructurales (2) que condicionan la elaboración de esa Política.

Así, se puede destacar en término de fortalezas que Rusia es el país más grande de la tierra, el noveno en población absoluta, posee enormes recursos naturales, ha crecido a una media del 8% del PIB entre 2000 y 2008, tiene una estructura administrativa/territorial descentralizada y relativamente eficaz, y disfruta de notables instrumentos de poder blando, como la religión ortodoxa y el propio idioma ruso (3).

¹ Aunque no existe realmente una política con ese nombre, en la práctica existe una zona de solape entre la Política Exterior de un país (en su componente que tiene por finalidad el mantener la seguridad nacional) y su Política de Seguridad (en su componente que tiene por finalidad el afrontar los riesgos y amenazas de origen externo). Es precisamente en ese ámbito, similar al que algunos autores denominan "Política de Seguridad Internacional", en el que se centra el trabajo.

² Entre esos factores se incluyen los patrones tradicionales de comportamiento del Estado: sus instrumentos y mecanismos favoritos de influencia; sus aliados y adversarios externos; los principios éticos que rigen su actuación; y su voluntad de influir en los demás países.

³ La superficie rusa es de 17.075.400 Km², 35 veces mayor que España; sus reservas de petróleo son las novenas a nivel mundial, y es el 2º productor más importante (tras Arabia Saudita), con un 70% dedicado a la exportación; por lo que respecta al gas, dispone de las mayores reservas mundiales, es el mayor productor (con un 22,3% del total mundial), y también el mayor exportador (con un 24% del total mundial); en 2008 alcanzó el 9º puesto a nivel mundial por PIB en términos absolutos (con 1,676 miles de millones de \$), que se convierte en el 6º si se compara en términos de poder de paridad de compra (con 2,260 miles de millones de \$) la Iglesia Ortodoxa rusa (Patriarcado de Moscú) ejerce su autoridad moral sobre las restantes Iglesias Ortodoxas de Europa; por último, el idioma ruso es lengua materna de más de 160 millones de personas, ocupando el 7º puesto a nivel mundial, mientras que por número total de hablantes se disputa el 4º puesto con el francés.

En el lado negativo de la balanza, en término de debilidades destaca que Rusia carece de fronteras físicamente delimitadas, mantiene abiertos diversos litigios con sus vecinos, tiene la densidad de población más baja del planeta con un crecimiento demográfico estancado, su economía depende en exceso de la exportación de materias primas, su gran diversidad étnica y religiosa es fuente de conflictos, y sus infraestructuras no han sido adecuadamente renovadas desde la época soviética (4).

Sin embargo, y siendo cierto que para ningún país sería suficiente el simple estudio de los factores materiales para identificar los procesos de elaboración y puesta en práctica de su PES, en el caso de Rusia es de especial trascendencia el enfoque idealista/constructivista, que resalta el valor de las ideas como un factor clave en las relaciones internacionales, ya que su “cultura estratégica” (conjunto particular de creencias, actitudes y patrones de comportamiento) tiene una influencia mucho mayor en el proceso de la que pueda tener en otros países.

Esa cultura estratégica es, básicamente, producto de una historia milenaria, así como de una compleja, y en ocasiones traumática, interacción con sus países vecinos, en la que destacan cuestiones como:

- La continuidad de la trayectoria histórica rusa desde el nacimiento del Rus de Kiev (5) en el siglo IX, del que ha heredado el papel de liderazgo en la civilización ortodoxa de raíz bizantina (6), y que le hace percibir a Ucrania y Bielorrusia como partes de su misma entidad histórica.

⁴ Una de las grandes dificultades geopolíticas rusas a lo largo de la historia ha sido el no tener límites o fronteras identificadas, ni barreras que la definan y la protejan, facilitando tanto las invasiones externas como los conflictos territoriales con sus vecinos; la densidad de población es de tan sólo 8,3 habitantes por Km², y la población ha decrecido desde el final de la URSS, hasta estabilizarse en torno a los 140 millones; existe una gran diversidad de etnias: 80% de rusos, 4% de tártaros, ucranianos el 2%, bashkires el 1,25% y el resto de muchas y pequeñas etnias; por último, casi el 80% de sus exportaciones se componen de materias primas, mientras que más del 50% de las importaciones son maquinaria y equipamiento tecnológicamente avanzado.

⁵ El “Rus” de Kiev fue fundado en 880 por el príncipe escandinavo Oleg, que en 884 encabezó una rebelión contra el Kanato Jázaro (hecho que se considera el inicio histórico de la nación rusa), y en 907 dirigió un ataque contra Constantinopla, siendo derrotado, a pesar de lo cual en 911 consiguió firmar un tratado comercial en pie de igualdad con el Imperio Bizantino.

⁶ En 1472 el gran duque de Moscú Iván III se casó con Sofía Paleóloga, sobrina del último emperador de Constantinopla (caída en manos otomanas en 1453), tras lo cual los soberanos rusos se proclamaron legítimos herederos de la tradición imperial, y proclamaron a Moscú como la “tercera Roma”.

- La coincidencia en el siglo XIII de invasiones de pueblos nómadas de oriente (mongoles) y grandes potencias occidentales (Suecia y Orden Teutónica), que estuvieron a punto de hacer desaparecer la identidad nacional rusa (7). En el siglo XVI se produjo una nueva coincidencia, ya que a la vez que Rusia aseguró su frontera oriental frente a los pueblos nómadas y comenzó la colonización de Siberia, se intensificó su enfrentamiento al oeste con la unión Polaco-Lituana, que culminó con la ocupación de Moscú en 1610 (8).
- El comienzo en el siglo XVII de una expansión territorial hacia occidente con dos motivaciones: la mesiánica de recuperar los territorios perdidos del Rus de Kiev (a costa de Polonia-Lituania), y la económica de lograr una salida a mares abiertos (a costa de Suecia en el Báltico y del Imperio Otomano en el Mar Negro). Rusia se convirtió así en una de las grandes potencias europeas, pero sin modificar su anticuada organización social y política.
- La culminación de una nueva expansión imperial en el siglo XIX en el Cáucaso y el Asia Central (9), de gran valor geopolítico y económico, pero que incorporó al imperio minorías étnicas resistentes al dominio ruso.

Si estos eventos no fueran suficientes para conformar una compleja cultura estratégica, el experimento sociopolítico representado por la URSS (1917-1991) tuvo también su influencia en los patrones de comportamiento del Estado, dada la perpetuación de un sistema autocrático de gobierno, las dos nuevas invasiones desde occidente (de Polonia en 1920 y de la Alemania nazi en 1941), la asunción del papel de súper-potencia en un mundo bipolar tras la II Guerra Mundial, y los continuos cambios de fronteras y movimientos forzados de población (10), que

⁷ El mismo año de 1240 en que Kiev fue conquistada y destruida por los mongoles se produjo la invasión a través del río Neva de un gran ejército sueco, derrotado el 15 de julio por el príncipe Alexander Nevsky de Nóvgorod. Cuando en 1242 la Orden Teutónica invadió Rusia, de nuevo Nevsky encabezó la resistencia, siendo los caballeros católicos derrotados en el lago Peipus. Nevsky es uno de los personajes más importantes de la historia de Rusia, hasta el punto de haber sido ensalzado tanto por la Iglesia Ortodoxa (que le canonizó en 1547) como por el propio régimen soviético.

⁸ Los polaco-lituanos fueron desalojados de la capital rusa el 4 de noviembre de 1612, fecha que se celebra nuevamente como fiesta nacional desde 2004, como se vino haciendo entre 1649 y 1917.

⁹ Con la conquista del Cáucaso Norte, Georgia y Azerbaiyán en el periodo 1801-1813, de Armenia en 1839, de Kazajstán en 1816-1856, y del resto de Asia Central en 1856-1876.

¹⁰ Los soviéticos cambiaron las fronteras internas del país hasta en 94 ocasiones, a lo que se unieron deportaciones masivas de población. Además, se incentivó la emigración de población étnicamente rusa a otras repúblicas soviéticas, principalmente en Estonia, Letonia, Ucrania y Kazajstán, en las que vivían unos 20 millones de rusos al desaparecer la URSS. Las políticas de integración de estas minorías en los nuevos Estados tras su independencia ha supuesto, en algunos casos, un motivo de conflicto con la Federación Rusa.

no lograron su objetivo de tamizar las diferencias internas de la nación pero serían una fuente de conflicto al derrumbarse el régimen.

En los años 1985-1991, coincidiendo con el periodo de Mijaíl Gorbachov como Secretario General del Partido Comunista de la URSS, se produjo un cambio radical en el contexto estratégico mundial, cuyas consecuencias se magnificaron por dos motivos: lo inesperado del mismo y la rapidez con que se produjo. Los principales factores de cambio fueron los siguientes:

- En el espacio soviético, los dirigentes reformistas rusos apoyaron los movimientos nacionalistas de las restantes Repúblicas para debilitar al régimen, lo que a la larga dificultaría su objetivo de liderar la Comunidad de Estados Independientes (CEI) (11). Esos movimientos nacionalistas a su vez crearon resistencias internas de otras minorías étnicas, que degeneraron en conflictos abiertos.
- En el espacio euro-atlántico, entre 1989 y 1991 la URSS toleró el derrumbe de los regímenes comunistas del este de Europa, perdiendo así su condición de superpotencia. Los intentos soviéticos de convertir a la entonces Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en el centro de la seguridad de la región fueron evitados por Occidente, que optó en 1991 por dar prioridad a estructuras como la OTAN en las que la URSS no participaba.
- En el ámbito global, la cooperación soviético-norteamericana a partir de 1988 parecía alumbrar un nuevo orden mundial (12), bajo parámetros liberales y de seguridad cooperativa. Sin embargo, el proceso de disolución de la URSS coincidió en el tiempo con un regreso de los EEUU al realismo clásico y a la búsqueda de la primacía.

3. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA FEDERACIÓN RUSA EN LA PRESIDENCIA DE YELTSIN (1992-2000)

Esa era la situación al nacimiento de la Federación Rusa el 1 de enero de 1992, con Boris Yeltsin como presidente. Un hecho de gran trascendencia, y de discutida justificación jurídica,

¹¹ El día 8 de diciembre de 1991 los presidentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia fundaron la CEI, con la firma de la “Declaración de *Belovezhskaya Pusha*”, a la que se unirían el día 21 el resto de Repúblicas, excepto las tres bálticas y Georgia, con la firma de la “Declaración de Alma-Ata”, dando fin a 74 años de historia del régimen soviético.

¹² Este nuevo orden, documentado en el discurso “Hacia un nuevo orden mundial” del presidente George H.W. Bush en septiembre de 1990, y en la “Carta de París para la nueva Europa” de la CSCE de noviembre del mismo año, habría de tener una existencia efímera.

fue que Rusia se constituyó en el heredero legal de la URSS, con consecuencias positivas como el asiento permanente con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, y otras negativas como la de tener que asumir la repatriación de los restos del Ejército Rojo y la de afrontar reclamaciones de los llamados “Nuevos Estados Independientes” (agrupados bajo las siglas NIS, *New Independent States*) por las acciones del régimen comunista (13).

Al comienzo de la presidencia de Yeltsin, el modo en que la nueva Rusia identificó sus intereses nacionales era en general similar al de cualquier otro país, según el “Concepto de Política Exterior” aprobado en 2003: la seguridad de la nación, la soberanía y unidad del Estado, y unas condiciones externas favorables para el desarrollo sociopolítico y económico internos. A estos intereses se unían otros específicos como la protección de los derechos de las minorías rusas en el extranjero, el profundizar en la integración de los países de la CEI, y el mantener un estatus de gran potencia.

Las líneas básicas de actuación para garantizar esos intereses incluían, en el plano interno, el acometer reformas radicales del sistema político y económico, para asumir los principios liberales de Occidente; en el espacio post-soviético, el liderar la CEI, adoptando una gran estrategia de seguridad cooperativa para atajar las crisis, con la consolidación de un espacio estratégico militar unificado; en la región euro-atlántica, buscar una mayor cooperación con las organizaciones existentes (OTAN, UE) sin descartar un futuro ingreso, a la vez que potenciar el papel de la CSCE, en la que sí tenía voz y voto.

Sin embargo, la evolución de los factores del contexto, tanto interno como externo, fue desde el primer momento contraria a los intereses rusos y a la consecución de los objetivos estratégicos enunciados, ya que:

- En el plano interno, la denominada “terapia de choque” económica de 1992 provocó el hundimiento de la economía (14). Las consecuencias políticas fueron el

¹³ Por ejemplo, la “memoria histórica” de la hambruna de 1932-33 en Ucrania, promovida por los sectores más nacionalistas de ese país, y que dispone de su medio de difusión en la Web <http://www.ukrainianguenocide.com>, en la que se afirma que en el “*genocidio*” se produjeron más de 10 millones de muertes (diversos estudios independientes hablan de 3.2 millones), que fue provocada por la resistencia del campo ucraniano al “*totalitarismo ruso*” (cuando el totalitarismo era soviético, incluyendo a los propios comunistas ucranianos, y el líder supremo era el georgiano Stalin), y la calificación literal del Tratado de Pereyaslav de 1654, que reunificó Rusia y Ucrania, como de “*nefasto*”.

¹⁴ El 2 de enero de 1992, Yeltsin ordenó la liberalización del comercio exterior, de los precios y de la divisa rusa, combinada con un plan extremo de austeridad destinado a controlar la inflación, con los

enfrentamiento de Yeltsin con la Duma y la victoria de la oposición en las legislativas de diciembre de 1993.

- En el espacio post-soviético, en 1992 y 1993 estallaron múltiples conflictos territoriales y étnicos, en los que Rusia (ante la inoperancia de la CEI y su brazo armado, el “Tratado de Seguridad Colectiva”) intervino selectivamente para imponer la paz, tras lo cual se consolidó la independencia de facto de las regiones secesionistas (15). Se produjeron además conflictos no-violentos con los países bálticos (por la situación de las minorías rusas) y con Ucrania (por Crimea, territorio tradicionalmente ruso cedido arbitrariamente a Ucrania en 1954 por Nikita Jrushchov).
- En la región euro-atlántica, Occidente sustituyó las perspectivas de ingreso de Rusia como un Estado más de la comunidad euroatlántica por formulas limitadas de cooperación, como la Asociación por la Paz (PfP) de la OTAN, o el Acuerdo de Asociación y Cooperación (APC) de la UE (16), y la CSCE se convirtió en una mera herramienta de supervisión de la transición de los países ex comunistas.

Como consecuencia de todos estos eventos se puede concluir que, a principios de 1994, el modelo de PES que la Rusia de Yeltsin intentó aplicar en 1992 había naufragado en todos los aspectos, y se impuso una alternativa realista y de implicación selectiva. En el espacio post-soviético esto se tradujo en un periodo de relativa estabilidad, culminado con la firma del “Tratado de Paz y Amistad” con Ucrania en 1997 (aunque surgían iniciativas contrarias a los intereses de Rusia, como el GUAM (17)), y en el espacio euro-atlántico se proseguía la

tipos de interés en niveles muy elevados para restringir el crédito. Para contener el déficit público, se crearon nuevos impuestos, se cortaron los subsidios a la industria y a la construcción, y se redujo el gasto del estado del bienestar. Como consecuencia de estas medidas, ya en el primer semestre de 1992 los precios se dispararon, la falta de crédito cerró múltiples industrias, y comenzó una prolongada recesión. Las reformas devastaron las condiciones de vida de gran parte de la población, en especial de los que dependían de los subsidios de la época soviética, lo que disparó el desempleo e hizo que millones de ciudadanos cayeran por debajo del umbral de la pobreza.

¹⁵ El panorama de seguridad existente en los momentos finales de la URSS se puede calificar de desolador, pues los enfrentamientos entre los diferentes pueblos, etnias y entidades político-administrativas derivaban irremisiblemente hacia auténticos conflictos armados. A principios de 1993, el Estado Mayor del Ejército ruso contabilizó un total de 70 conflictos reales o potenciales en el espacio post-soviético, de los cuales 30 corresponderían al territorio de la propia Federación. Se estima en 150.000 personas el número de muertos causado por los mismos.

¹⁶ El APC, con una duración de diez años, preveía una liberalización de los mercados y la armonización de normas sobre la base del acervo comunitario, el diálogo político, la cooperación técnica y la coordinación paulatina en materia de policía y justicia.

¹⁷ Esta organización, cuyo acrónimo está formado con las iniciales de los cuatro países miembros, se constituyó de un modo informal en 1997, de modo que Ucrania pasaba a liderar el grupo de países de la CEI (Georgia, Azerbaiyán, Moldavia) más próximos a Occidente, y que además habían perdido la soberanía de parte de su territorio tras la desaparición de la URSS.

cooperación, participando en la Fuerza de Interposición (IFOR) de la OTAN en Bosnia desde 1996, a pesar de los planes de ampliación al este de la Alianza (18).

Sin embargo, fue un nuevo cambio en los factores del contexto interno el que debilitaría aún más la posición internacional de Rusia y la consecución de sus objetivos. El catalizador fue la decisión de Yeltsin en diciembre de 1994 de emplear la fuerza para restaurar la autoridad federal en la República de Chechenia (19). La incapacidad para controlar la situación, el uso desproporcionado de la fuerza, y la limitada operatividad de las Fuerzas Armadas, le valieron a Rusia la crítica internacional e hizo muy impopular el conflicto entre su propia sociedad. Ante el peligro de perder las elecciones presidenciales de julio 1996, Yeltsin puso en manos de los oligarcas los restantes recursos del Estado a cambio de su apoyo (20), y encargó al general Alexander Lebed poner fin a la guerra, lo que hizo en agosto de ese mismo año retirando las fuerzas rusas de Chechenia.

Como consecuencia, cuando Evgueni Primakov sustituyó en enero de 1996 a Andrey Kozyrev como Ministro de Asuntos Exteriores, su nueva doctrina de una PES basada en relaciones multivectoriales (no focalizada por tanto en Occidente, como hizo su antecesor), y de reafirmación de Rusia como una gran potencia en un mundo multipolar, no tenía respaldo real ante la carencia de capacidades materiales de la Federación. En todo caso, la llamada “doctrina Primakov” fue la base del “Concepto de Seguridad Nacional” de 1997.

¹⁸ El despliegue del contingente ruso como parte de IFOR comenzó a mediados de enero de 1996, y fue aprobado por la Duma, de mayoría comunista, con la condición de que las tropas rusas recibieran órdenes sólo de su Comandante y no de la cadena de mando de la OTAN.

¹⁹ En septiembre de 1991 el “Congreso del Pueblo Checheno”, cuyo líder era el ex general soviético Dzhokar Dudayev, asumió el poder de la República Autónoma de Chechenia e Ingusetia, proclamando de forma unilateral la independencia. La República se dividió en dos en junio de 1992, e Ingusetia se reintegró a la Federación Rusa. En agosto de 1994, cuando una facción opositora lanzó un ataque armado para derribar al gobierno de Dudayev, Moscú armó a los rebeldes y los aviones rusos bombardearon Grozni. En diciembre, cinco días después del acuerdo entre Dudayev y el ministro de defensa ruso Grachov para evitar el uso de la fuerza, el Ejército de la Federación invadió Chechenia. Se estima que unos 5.500 soldados rusos y más de 73.000 chechenos murieron en casi dos años de guerra.

²⁰ Mediante la privatización llamada de “crédito por acciones”: ante la urgente necesidad de fondos para la campaña presidencial de 1996, la administración de Yeltsin decidió hipotecar las participaciones del Estado en las principales empresas (como Yukos, Lukoil o Sibneft) en subastas públicas, en las que los bancos actuaban como intermediarios. Las subastas estaban en la práctica controladas por los oligarcas, y como el gobierno finalmente no devolvió los créditos a los bancos, las participaciones quedaron en manos de unos pocos magnates por cantidades realmente bajas.

La situación interna de Rusia tocó fondo con la crisis financiera (21) de agosto de 1998, que dejó a Rusia sin capacidad de reacción ante los importantes eventos acaecidos en 1999: en el ámbito interno, extensión de la actuación de los rebeldes islamistas chechenos a todo el Cáucaso norte (22); en el ámbito de la CEI, salida del CST de Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán, e incorporación de esta última al entonces GUUAM; en el ámbito euro-atlántico: incorporación de Polonia, República Checa y Hungría a la OTAN; campaña de bombardeos aéreos contra Yugoslavia; y formulación de un nuevo “Concepto Estratégico” de la Alianza Atlántica, que contemplaba con operaciones de gestión de crisis fuera del área geográfica original del Tratado de Washington.

La conclusión de este periodo es que, a la finalización de la presidencia de Yeltsin, la situación de Rusia no podía ser más desfavorable para los objetivos de su PES, conforme estaban establecidos en los mencionados documentos doctrinales.

4. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA FEDERACIÓN RUSA EN LA PRESIDENCIA DE PUTIN (2000-2008)

En este sentido, el cambio en el cargo de presidente de Yeltsin a Putin a inicios del año 2000 representó un cambio fundamental para Rusia. De entrada, la percepción de sus intereses nacionales, plasmada en el nuevo “Concepto de Política Exterior” de junio de 2000, prácticamente era idéntica a la del Concepto de Yeltsin de 1993. No se produjo tampoco un cambio en la cultura estratégica rusa, ni en la percepción del papel que como nación le correspondía jugar, que siguió siendo el de una gran potencia conforme a la “doctrina Primakov”.

²¹ Esta crisis fue precedida por la crisis asiática de 1997, que provocó una reducción en la demanda mundial de recursos energéticos y en sus precios. La disminución de su principal fuente de ingresos hizo que Rusia recurriera a inversiones extranjeras especulativas para afrontar sus compromisos internos, y los esfuerzos por defender la cotización del rublo llevaron al agotamiento de la reserva de divisas. Aunque el 13 de julio de 1998 el FMI y el Banco Mundial aprobaron un crédito de 22.600 millones de \$ para estabilizar los mercados financieros, un mes después éstos colapsaron, ante el temor a una gran devaluación del rublo (que finalmente fue de 70%) y a la no devolución de la deuda contraída. La crisis bursátil expandió sus efectos sobre toda la economía: impagos generalizados en el interior del país, paralización de los mercados financieros, agonía del sistema bancario, y rebrote de tensiones inflacionistas (hasta un 86% anual).

²² En agosto de 1997 el nuevo líder de la Chechenia independiente, Aslan Masjadov, introdujo la Ley Islámica en la legislación chechena, posibilitando el crecimiento de grupos islámicos radicales que apoyaban al terrorista Shamil Basayev. El fracasado ataque checheno a Daguestán (en julio de 1999, dirigido por Basayev, cuyo objetivo era crear una república islámica caucásica) tuvo como consecuencia en Rusia el cese del primer ministro Sergei Stepashin (opuesto al uso de la fuerza), y el nombramiento para el cargo de Vladimir Putin.

Sin embargo, la eficacia de la PES fue mucho mayor en este periodo, por lo que la única explicación para ello fue el reforzamiento de las capacidades materiales de la Federación. Por tanto, fue el rápido cambio en los factores del contexto interno el que proporcionó a Rusia la capacidad de reaccionar ante los factores del contexto externo contrarios a sus intereses, una capacidad de la que Yeltsin careció, a grandes rasgos, desde 1994.

Así, Putin recuperó el control estatal sobre los recursos energéticos de la nación, liquidando el poder de los oligarcas (23) y sustituyéndoles por personas de su confianza, los llamados “*siloviki*” (del ruso “*sil*”, fuerza); supo articular una amplia mayoría social en torno al partido “Rusia Unida” (24); y limitó el poder de las administraciones periféricas (25). A ello se sumó la mejoría económica (26), sobre todo por la gran subida de los precios de la energía tras la invasión norteamericana de Irak en 2003, y el importante respaldo de la sociedad rusa para la segunda guerra de Chechenia, comenzada en agosto de 1999 (27).

En paralelo a estas reformas y acciones internas, Putin supo adoptar una PES que aprovechaba los factores favorables del contexto externo a la vez que ayudaba a preservar los intereses nacionales rusos:

²³ Boris Berezovsky, miembro de la camarilla más próxima a Yeltsin, a cuyo servicio puso el imperio mediático ORT a cambio de hacerse con el control de Sibneft, fue procesado por múltiples delitos, y huyó al Reino Unido en 2001 (Sibneft acabó en manos de Gazprom). El mismo camino al exilio siguió en verano de 2001 el magnate de las finanzas y las comunicaciones Vladimir Gusinsky, mientras que el dueño de la gigantesca petrolera Yukos, Mijail Jodorkovski, fue condenado en 2005 a nueve años de prisión, y su empresa cayó en manos de la compañía estatal Rosneft. En ello influyó la ambición política de Jodorkovski, que aspiraba a disputar a Putin la presidencia en las elecciones de 2004.

²⁴ “Rusia Unida” aglutinó a grupos como los conservadores liberales, los conservadores sociales y los patriotas nacionales, y permitió a Putin contar con un legislativo favorable durante todo su mandato. En las legislativas de 2003, Rusia Unida consiguió el 37% de los votos, con 222 escaños de los 450 de la Duma. En las legislativas de 2007, su resultado fue del 64,7%. Putin llegó así a aglutinar el 70% del voto, tanto en las presidenciales de marzo de 2004 como en las legislativas de diciembre de 2007.

²⁵ Los gobernadores de las Repúblicas habían aprovechado la debilidad de Yeltsin para aumentar sus cuotas de poder. Uno de ellos fue el propio Alexander Lebed, gobernador de su Krasnoiarsk natal, enorme región rica en recursos naturales, desde 1998 hasta su muerte en un accidente de helicóptero en abril de 2002.

²⁶ Durante la presidencia de Putin el PIB de Rusia se incrementó en un 72% en términos de poder de paridad de compra (un 600% en términos absolutos), la pobreza disminuyó a menos de la mitad, el salario medio mensual subió de 80\$ a 640\$ (150% de aumento en términos reales), la inflación pasó de 36,5% de 1999 al 11,9% de 2007, el paro bajó a la mitad, y el déficit de los noventa se convirtió en superávits en las cuentas públicas de hasta un 8%.

²⁷ La guerra comenzó el 21 de agosto de 1999, cuando Putin ordenó al Ejército ocupar las zonas fronterizas para impedir nuevas incursiones chechenas contra Daguestán. El número de bajas rusas (según cifras del Ministerio de Defensa a 10 de agosto de 2005) fue de 3.450 soldados, aunque la “Unión de los Comités de Madres de Soldados de Rusia” estima unas 11.000 bajas. Según el grupo pro-Derechos Humanos “Memorial”, de 15.000 a 25.000 civiles murieron o desaparecieron entre 1999-2006.

- En el ámbito post-soviético, Putin modernizó las organizaciones heredadas de la etapa anterior. Se crearon así la “Comunidad Económica Euro-Asiática (EurAsEC, en el año 2000) y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO, en el año 2002), agrupando a las naciones más próximas al Kremlin (28). Con respecto a los bálticos y el GUUAM, se adoptaron posturas conciliadoras y se intentó aumentar la influencia de Rusia mediante los instrumentos de “poder blando” (29).
- En el ámbito euro-atlántico, tras los atentados del 11-S se proporcionó el máximo apoyo a los EEUU en la campaña de Afganistán (30) (en octubre de 2001), se intensificó la cooperación con la OTAN, creando el NATO-Russia Council (NRC, en el año 2002 (31)), y se establecieron los llamados “Espacios Comunes” (32) con la UE (en 2003).

Sin embargo, un cambio radical en los factores del contexto externo vino a provocar un nuevo giro en la PES rusa, como reacción ante lo que se percibía como un ataque frontal a sus intereses nacionales:

- En el ámbito post-soviético, las “revoluciones de colores” (de las rosas en Georgia 2003, naranja en Ucrania 2004, de terciopelo en Kirguizistán 2005), según Rusia alentadas por Occidente, dieron paso a regímenes que apoyaron a los EEUU en sus objetivos estratégicos globales (la “Guerra Global Contra el Terror”, GWOT), recibiendo a cambio su respaldo a políticas revisionistas y de enfrentamiento con

²⁸ Al EurAsEC pertenecen, además de Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán (este último país regresó a la esfera rusa en 2005); a la CSTO, además a todos esos países se suma Armenia.

²⁹ El poder blando es la habilidad de atraer y persuadir, y está basado en el atractivo de la cultura de un país, sus ideales políticos, y las políticas concretas que adopta.

³⁰ El presidente Putin permitió el sobrevuelo de aeronaves americanas sobre territorio ruso, apoyó el establecimiento de bases de los EEUU en los países del Asia Central, y facilitó los contactos con la Alianza del Norte, fuerza abastecida y entrenada por Moscú e inmediatamente disponible para atacar a los Talibán, todo ello (por supuesto) teniendo en mente sus propios intereses nacionales en Chechenia.

³¹ En el NRC los miembros de la Alianza y la Federación trabajan como socios iguales en áreas de interés común, y proporciona un mecanismo de consultas, búsqueda de consensos, cooperación, y adopción de decisiones y acciones conjuntas, en un amplio espectro de asuntos de seguridad en la región euro-atlántica.

³² Estos espacios son el Económico, el de Libertad Seguridad y Justicia, el de Seguridad Exterior, y el de Investigación y Educación. Dos años más tarde, en la Cumbre de Moscú de mayo de 2005, se acordó el desarrollo de los instrumentos que sirviesen para llevar al campo práctico los espacios comunes, naciendo entonces las denominadas “Hojas de Ruta”.

Rusia, entre las que destacan el rechazo moldavo al “Plan Kozak” (33), los planes de Ucrania y Georgia de ingreso en la OTAN, y la acción coordinada de estos países contra Rusia en el marco de la CEI.

- En el ámbito euro-atlántico, el ingreso de los países bálticos en la OTAN y en la UE (2004), desde las que han realizado acciones coordinadas con otros países como Polonia en contra de los intereses rusos. A ello se unió el unilateralismo de los EEUU bajo la administración Bush, así como el completo desprestigio a ojos rusos de la OSCE por limitarse a la dimensión humana.

Estos eventos motivaron cambios en la PES de Rusia, que esta vez sí estaban respaldados por las adecuadas capacidades materiales. En el “extranjero próximo” (también llamado por los rusos “área de especial interés”) Putin comenzó a combinar los instrumentos de “poder blando” con los de “poder duro” (34) (mantenimiento contingentes rusos en el exterior, la llamada “pasaportización” (35), bloqueos comerciales, y subidas de precios de la energía).

Frente a Occidente, Putin adoptó una retórica crecientemente agresiva contra los nuevos planes de ampliación de la OTAN y los intentos de formar un orden mundial unipolar de los EEUU. La actuación occidental de la época, que incluyó la paralización en la UE de la renovación del APC con Rusia, el reconocimiento generalizado de la independencia de Kosovo, y el apoyo decidido de los EEUU al ingreso de Ucrania y Georgia en la OTAN, probaron a ojos rusos que se trataba, en un juego de “suma cero” de limitar la reafirmación de Rusia como gran potencia y se seguían ignorando sus intereses.

Sin embargo, la negativa de Alemania (36) y Francia a otorgar un MAP (*Membership Action Plan*) a Ucrania y Georgia en la Cumbre de Bucarest de la OTAN de abril de 2008, a pesar de la

³³ La definición del estatus final del Transdniéster (provincia secesionista de Moldavia) estuvo a punto de solucionarse en 2003 en base a ese plan, formulado por consejero de Putin, Dimitri Kozak. Cuando todo estaba listo para la firma del acuerdo, el presidente moldavo Voronin lo rechazó, aconsejado y presionado por Occidente.

³⁴ El poder duro es la habilidad de coaccionar, y está basado en el instrumento militar y el poderío económico.

³⁵ Ofrecimiento de pasaportes rusos a residentes en otros Estados, lo que les convierte de inmediato en “minorías rusas”, cuya defensa es un interés esencial para la Federación. Se calcula que tienen pasaporte ruso unas 180.000 personas en Georgia, 160.000 en Azerbaiyán, 116.000 en Armenia, de 80.000 a 100.000 en Moldavia, y hasta 540.000 en el conjunto de Ucrania, con una importante concentración en Crimea.

³⁶ La canciller alemana Ángela Merkel, tras reunirse en marzo de 2008 con Putin, se posicionó abiertamente en contra de la entrada en la OTAN de Ucrania y Georgia. Las razones aducidas iban desde que la iniciativa no cuenta con el total respaldo de las respectivas poblaciones, al hecho de que ambos

insistencia norteamericana, supone en cierto modo un cambio de la tendencia de la relación, al percibir esos países que se había llegado a un extremo en las relaciones con Rusia perjudicial para sus propios intereses nacionales y los de Europa en su conjunto. Esta postura franco-alemana coincide con la mantenida por España con respecto a las relaciones de la UE con la Federación.

5. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA FEDERACIÓN RUSA EN LA PRESIDENCIA DE MEDVEDEV (2008-2010)

Ese endurecimiento en la política exterior de Rusia se ha valorado, incluso por miembros del Gobierno, como un riesgo para el país, en especial para su economía. Así, el Ministro de Finanzas de la Federación, Aleksei Kudrin, declaró en el marco de un foro económico en Moscú el 30 de enero de 2008 que *“En el futuro próximo, necesitamos cambiar los objetivos de nuestra política económica para garantizar una inversión extranjera estable”*. Esos comentarios fueron respaldados en el mismo foro por Anatoly Chubais, un antiguo Jefe de Gabinete del Kremlin, y entonces CEO del monopolio eléctrico estatal UES (*Unified Energy System*), que afirmó que *“realmente necesitamos pensar sobre cuánto cuesta nuestra política exterior a nuestra economía”*.

Ambos personajes son influyentes figuras en la política rusa, y representan la facción de tecnócratas a la que teóricamente pertenece el nuevo presidente, Dimitri Medvedev, por lo que estas novedosas críticas pueden ser significativas de cara a un cambio de rumbo en la PES rusa. En todo caso, Medvedev está demasiado ligado al nuevo estatus de poder de Rusia, y va a tratar desde su nuevo puesto de mantener una posición global fuerte para su nación, por no hablar de la significativa influencia que Vladimir Putin mantiene sobre su sucesor, tanto como actual primer ministro o en cualquier cargo que desempeñase en el futuro.

Como hito inicial de la nueva etapa política rusa que se abrió con el nombramiento de Medvedev como presidente, en mayo de 2008, cabe destacar su propuesta de junio de 2008 en Berlín de un nuevo tratado de seguridad paneuropeo que, aunque no difiere mucho de los planteamientos de la Federación desde 1992, aporta la novedad de demostrar que Rusia se siente en condiciones de tomar la iniciativa y proponer su propio modelo de arquitectura de

países tienen importantes problemas de seguridad internos, lo que les inhabilita para pertenecer a la Alianza.

seguridad europea, en lugar de ir a remolque de los cambios en el contexto externo, como pareció ocurrir en los anteriores mandatos.

Poco después, el 12 de julio de 2008, Medvedev promulgó el documento “Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa”, en el que destaca una afirmación inicial que ayuda a comprender la mentalidad rusa, ya que uno de los objetivos básicos de su acción exterior es *“Lograr las posiciones fuertes de autoridad en la comunidad mundial que mejor se adapten a los intereses de la Federación Rusa como uno de los polos de influencia en el mundo moderno, lo que es necesario para el desarrollo de su potencial político, económico, intelectual y espiritual.”*

En el documento el Kremlin propone, entre otras cosas, una asociación estratégica con Estados Unidos, que sirva para superar las barreras de los principios ideológicos del pasado para concentrarse en las amenazas reales y para que, en los temas donde persistan diferencias, colaborar para eliminarlas sobre las bases del respeto mutuo. Se destaca el interés ruso de que las acciones de los EEUU en el mundo estén basadas en los principios y normas del Derecho Internacional, comenzando por la Carta de la ONU, y se aboga por una sólida base económica y el pragmatismo como fundamentos de la relación bilateral, respetando el balance de intereses.

Por lo que respecta a la UE, se reitera que para Rusia es una prioridad acordar con la Unión un tratado de asociación estratégica que fije formas más avanzadas de cooperación mutua en todas las esferas (economía, seguridad externa e interna, educación, ciencia y cultura). Es, por tanto, del interés de Rusia el fortalecimiento de la UE, uno de sus principales socios comerciales, económicos y de política exterior.

Pero los párrafos más importantes son los referidos a la ya mencionada propuesta de articulación de un nuevo espacio de seguridad euro-atlántico. El principal objetivo de la política rusa en Europa es, se dice, crear un sistema verdaderamente abierto y democrático de seguridad colectiva y cooperación que asegure la unidad de la región, de Vancouver a Vladivostok, de modo que no se cree una nueva fragmentación o la reproducción de la política de bloques que todavía persiste en Europa en la forma de organizaciones (léase la OTAN) creadas en los tiempos de la Guerra Fría.

Poco después, la firme reacción rusa al ataque de Georgia contra la provincia separatista de Osetia del Sur la noche del 7 de agosto de 2008, puso en evidencia la definitiva reafirmación de Rusia como gran potencia, y el hecho de que no dudaría en usar todos los medios, incluidos los militares, para defender sus intereses nacionales. Aunque la airada reacción occidental a la breve guerra de agosto supuso el nadir de sus relaciones con Rusia, los factores del contexto no han dejado de mejorar para la Federación desde entonces:

- En el entorno post-soviético, con la victoria de Víctor Yanukovich en las presidenciales ucranianas de febrero de 2010, que ha permitido alcanzar nuevos acuerdos sobre la base naval de Sebastopol y los precios del gas (37).
- En el entorno euro-atlántico, con la nueva administración del presidente Barack Obama en los EEUU desde enero de 2009 (y su llamada “puesta a cero” (*reset*) de las relaciones con Rusia), la suspensión *sine die* de la ampliación de la OTAN a Ucrania y Georgia, y la entrada en vigor en 2009 del “Tratado de Lisboa” de la UE.

La previsión es que estos cambios consoliden el estatus de gran potencia de Rusia y le permitan, en el plano interno, afrontar las consecuencias de la actual crisis económica (38) y llevar a cabo el gran proyecto nacional de Medvedev: la modernización del país, para lo cual precisa del fortalecimiento de su relación simbiótica con la UE, con la que se ha establecido una nueva “Asociación por la Modernización”.

Esta Asociación se materializó durante la Cumbre bilateral celebrada los días 31 de mayo y 1 de junio en Rostov-del-Don, y representa un “marco flexible” para promover la reforma, mejorar el crecimiento económico, aumentar la competitividad y complementar la asociación estratégica UE-Rusia. Esta nueva fórmula de cooperación está pensada para ampliar las posibilidades de inversión en los sectores de mayor interés mutuo, en especial en los ámbitos de la energía, las nuevas tecnologías y el comercio, dejando en un segundo plano los temas

³⁷ Según el acuerdo ruso-ucraniano de 1997, el arrendamiento de la base naval de Sebastopol para el estacionamiento de la Flota rusa del Mar Negro finalizaba en 2017, y el anterior presidente Víctor Yuschenko había manifestado la intención de no prorrogarlo. Tras la derrota de los líderes de la “revolución naranja” en las presidenciales de febrero de 2010, el nuevo presidente Yanukovich y su homólogo ruso Medvedev no tardaron en firmar un nuevo acuerdo, por el cual Rusia podrá seguir ocupando la base de Sebastopol hasta 2042, a cambio de una rebaja del 30% de la factura del gas que Rusia suministra a Ucrania.

³⁸ 2009 fue el año más duro de la crisis para Rusia, ya que se produjo una caída del 8% del PIB. Sin embargo, el dato fue mejor que el de algunos países vecinos como Ucrania, en el que la caída fue de un 20%, lo que incrementó el diferencial de riqueza entre ambas. Además, la previsión para 2010 es de un crecimiento próximo al 4%.

más delicados para Rusia, como la protección de los derechos humanos, apostando claramente por lo económico.

En el ámbito específico de la seguridad, no se puede obviar una referencia a la reciente Cumbre OTAN-Rusia, en el marco del NRC, celebrada el pasado 20 de noviembre de 2010 en Lisboa, coincidiendo con la Cumbre de la Alianza Atlántica en la que se aprobó un nuevo concepto estratégico para sustituir al de 1999. Esto ha supuesto un importante paso adelante en la superación de los recelos mutuos, ya que se han explicitado los intereses comunes que deben llevar a una cooperación intensificada en áreas como:

- El desarrollo del diálogo político y de la cooperación práctica, basados ambos en los intereses comunes.
- La revitalización y modernización del régimen de control de armamento convencional en Europa.
- El deseo de que se ratifique por parte de los EEUU y de Rusia el nuevo START, y el respaldo a los objetivos del TNP (39).
- El inicio de la cooperación en la defensa contra misiles balísticos, basada en un estudio conjunto de la amenaza.
- La autorización del tránsito de materiales no-letales por territorio ruso con destino a la operación de la OTAN en Afganistán, así como medidas concretas de apoyo a las autoridades afganas, como el adiestramiento de pilotos y la lucha contra los narcóticos.
- La colaboración antiterrorista, en áreas como la lucha anti-IED (artefactos explosivos improvisados), intercambio de inteligencia, y participación en la misión naval antiterrorista de la OTAN "*Active Endeavour*".
- La coordinación de la lucha contra la piratería marítima en el Índico.

6. LA "ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA RUSIA-ESPAÑA" Y LAS OPORTUNIDADES PARA NUESTRO PAÍS

Como se anticipaba en la Introducción, la lejanía geográfica de España con respecto a Rusia ha facilitado la construcción de una sólida relación bilateral, al no existir litigios de importancia

³⁹ El nuevo "*Strategic Arms Reduction Treaty*" (START) fue firmado en Praga el 8 de abril del presente año, pero su ratificación se encuentra paralizada en el Senado Norteamericano. Por su parte, la conferencia de revisión del "Tratado de no-Proliferación Nuclear" (TNP) se celebró del 3 al 28 de mayo de 2010, con el objetivo de prevenir la diseminación de armas nucleares y de su tecnología.

entre ambas naciones, algo que no ocurre, por ejemplo, con los países del centro y el este de Europa que pertenecieron a la órbita soviética. Esto ha permitido a España alinearse, en el marco de las organizaciones euroatlánticas (UE y OTAN), con las posturas más favorables hacia Rusia sostenidas por países como Francia y Alemania.

En términos de políticas de seguridad, se comprueba que las áreas de colaboración establecidas entre la OTAN y Rusia son del máximo interés para España, en especial en lo referido al apoyo en Afganistán (donde mantenemos el mayor contingente militar en el exterior, como parte de la misión ISAF de la OTAN) y en la lucha contra las amenazas a la seguridad marítima (España ha sido, junto a Francia, la mayor impulsora de la misión Atalanta de la UE contra la piratería en aguas somalíes). Además, tanto Rusia como España son enemigos declarados del terrorismo internacional islamista, como prueban los atentados de Madrid y Beslan (en marzo y septiembre de 2004 respectivamente).

En ese sentido, el gobierno español ha dejado claro en todos los ámbitos que Rusia es un socio político de carácter estratégico a nivel internacional, ya que su aportación es clave para hacer frente a los actuales desafíos, como la crisis financiera, la proliferación de armas de destrucción masiva, el cambio climático, y para preservar la paz, la seguridad, y un orden internacional de equilibrio y multipolaridad.

Pero más allá del componente de “seguridad dura”, la citada asociación estratégica establecida en Madrid en 2009 tiene un importante componente económico que no se puede obviar, sobre todo porque simultáneamente se suscribió un “Memorando de entendimiento mutuo en materia de cooperación energética”, que abre las posibilidades de colaboración de las empresas de ambos países en esta materia.

Cabe destacar en este ámbito la “Estrategia Energética de Rusia hasta 2030”, aprobada por el Kremlin el mes de agosto de 2009, por la que se prevé un incremento de un 10% en la producción de petróleo (hasta los 530 millones de toneladas anuales, de ellas 300 para exportación), y un aumento de un 40% en la producción de gas (hasta los 900 bcm (*billion cubic meters*), de ellos 350 para exportación), a la vez que se estima en 2,1 billones de \$ la cantidad que es necesario invertir hasta 2030 en el sector.

La previsión del gobierno ruso es que un 90% de la inversión deberá proceder de fuentes privadas. Ya que difícilmente el sector privado ruso estará dispuesto a invertir en un mercado

dominado por corporaciones estatales (como Gazprom, Rosneft y Transneft), se concluye que serán las grandes empresas europeas (entre ellas las españolas) las que puedan, mediante asociaciones estratégicas, aportar no tan sólo el capital sino también el imprescindible “*know-how*” que sirva para modernizar las obsoletas infraestructuras procedentes de la época soviética y para abrir nuevas explotaciones que proporcionen el aumento de producción previsto, lo que potenciaría el trenzado de relaciones de mutua dependencia.

7. CONCLUSIONES

En términos de Política Exterior y de Seguridad (PES), cabe destacar la continuidad de la “cultura estratégica” rusa desde la época imperial, reforzada en algunos aspectos durante el periodo comunista, y que ha llegado sin variaciones hasta nuestros días. El único periodo real de ruptura de esa cultura estratégica fue en los años 1992 y 1993, cuando Rusia pareció renunciar a su estatus de gran potencia y a sus patrones tradicionales de comportamiento, en aras a una rápida integración en Occidente y la asunción de sus valores, pero esta tendencia revirtió a partir de diciembre de 1993.

Se puede concluir que, ante la permanencia de esa cultura estratégica, las modificaciones prácticas de la PES rusa, sin cambiar un ápice su formulación teórica, han sido provocadas por los cambios en los factores del contexto externo, frente a los cuales se ha producido una reacción muy similar en todo el periodo, aunque con resultados distintos en función de la disponibilidad de capacidades materiales y por los factores del contexto interno.

Así, los factores externos desfavorables para los intereses nacionales rusos provocaron una reacción en el periodo Yeltsin-Primakov (1996-1999), de nula eficacia ante la desastrosa situación interna del país. Sin variar los intereses, en la etapa Putin-Ivanov (2000-2004) se aprovechó un contexto externo que se percibía como favorable para colaborar con Occidente y poder así iniciar la recuperación del país en el plano interno. La posterior evolución del contexto convenció a Rusia de que Occidente se oponía a sus intereses nacionales, y así en el periodo Putin-Lavrov (2004-2008) se produjo una reafirmación en la PES rusa, esta vez sí que apoyada en las adecuadas capacidades materiales, que la llevó a un enfrentamiento abierto con Occidente.

Como se ha descrito, en la actualidad se ha abierto una ventana de oportunidad que, de ser aprovechada por los principales actores de la región euro-atlántica (los EEUU, la UE, y la propia

Rusia), debería retrotraer la PES rusa a la primera etapa Putin de colaboración con Occidente, para poder así dar prioridad a la modernización de las estructuras socioeconómicas del país (el que parece ser el objetivo primordial del presidente Medvedev), y abrir un periodo de estabilidad en la región que permita, por ejemplo, resolver los “conflictos congelados” en el continente europeo.

Para concluir, España se encuentra en una posición privilegiada para participar de ese resurgimiento de la relación con Rusia, tanto en su condición de miembro de la UE y de la OTAN, como en el plano estrictamente bilateral, precisamente por la citada ausencia de recelos mutuos como los existentes entre la Federación y otros países europeos, y se puede beneficiar en dos aspectos principales:

- En primer lugar, por el hecho de que Rusia coordine por fin con Occidente sus acciones frente a las amenazas a la seguridad común (terrorismo internacional, proliferación, Estados fallidos, crimen transnacional, piratería marítima, etc.).
- En segundo lugar, por el factor económico, tanto en lo relativo a nuestra seguridad energética (diversificando las fuentes de suministro), como a la posible participación de empresas españolas en los programas rusos de modernización de su economía, en particular en el ámbito energético (explotación de nuevos yacimientos y modernización de las redes de transporte y distribución) y en el de la actualización de las infraestructuras (en la que podrían jugar un papel importante las constructoras españolas).