
La seguridad europea y las relaciones UE-Rusia

*Manuel de la Cámara **

Tema: Rusia ha propuesto que se revise en profundidad la denominada “arquitectura de seguridad europea”.

Resumen: El presidente ruso, Dimitri Medvédev, ha propuesto que se revise en profundidad la denominada “arquitectura de seguridad europea”. El objetivo, según el presidente ruso, es negociar un nuevo pacto de amplio espectro en forma de tratado para la zona euroatlántica. Ese pacto deberá establecer un nuevo sistema de seguridad colectiva que acabe con lo que Rusia considera líneas divisorias, consagrando algunos de los principios básicos del Derecho internacional y brindando una seguridad equitativa a todos los países de la zona.

Análisis: En un discurso pronunciado en Berlín el 5 de abril, el presidente ruso, Dimitri Medvédev, propuso que se revisara en profundidad la denominada “arquitectura de seguridad europea”. El objetivo, según el presidente ruso, es negociar un nuevo pacto de amplio espectro en forma de tratado (que Medvédev denominó “Helsinki II”) para la zona euroatlántica, “de Vancouver a Vladivostok”. En él se deberá establecer un nuevo sistema de seguridad colectiva que acabe con lo que Rusia considera líneas divisorias, consagrando algunos de los principios básicos del Derecho internacional y brindando una seguridad equitativa a todos los países de la zona. Moscú ha manifestado su deseo de abordar esta cuestión en el marco de distintas organizaciones como la OSCE y la OTAN, o incluso de forma bilateral con la UE. También ha propuesto celebrar una cumbre de todos los Estados miembros de la OSCE para debatir la iniciativa.

El punto de vista de Rusia

La propuesta responde a una serie de cuestiones que Rusia percibe de forma muy negativa:

- (1) El punto de vista de Moscú es que desde que terminó la Guerra Fría la OTAN ha asumido el papel protagonista en la seguridad europea, llenando el vacío dejado por la desaparición del Pacto de Varsovia. Otras organizaciones, fundamentalmente la OSCE e incluso la ONU, parecen haber perdido gran parte de su peso y Rusia se ha sentido excluida. Acciones como la intervención militar de la OTAN durante la crisis de Kosovo (sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU), la ampliación de la OTAN (en contra de lo que se había asegurado al presidente Gorbachov cuando la URSS aceptó la reunificación alemana) y los planes de EEUU de instalar elementos de su sistema de defensa antimisiles en Polonia y la República Checa han sido consideradas por Moscú una amenaza para su seguridad y sus intereses.

* *Diplomático*

- (2) El Acta Fundacional de mayo de 1997 y el Consejo OTAN-Rusia de mayo de 2002 no han servido para que Moscú logre sus objetivos de obtener un estatus igualitario en el proceso de toma de decisiones y de transformar la Alianza en una organización político-militar destinada exclusivamente a llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz bajo el mandato de la ONU y la OSCE (es decir, de que se renuncie al artículo 5 sobre la defensa colectiva y a toda acción no aprobada por las organizaciones internacionales pertinentes).
- (3) Moscú denuncia a Occidente por utilizar distinto rasero cuando por un lado critica la “desproporcionada” intervención militar de Rusia en Georgia y el reconocimiento ruso de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur pero, por otro lado, no condena la intervención militar de Occidente en Irak y en la antigua Yugoslavia y reconoce la declaración unilateral de independencia de Kosovo sin una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que lo autorice.
- (4) En opinión de Moscú, la reticencia de los aliados a ratificar el Tratado FACE Adaptado demuestra la falta de voluntad de Occidente de revisar y actualizar las estructuras de seguridad existentes en la zona euroatlántica.
- (5) El apoyo de EEUU y algunos países de la UE a las denominadas “revoluciones de color” en Ucrania, Georgia y otras ex repúblicas soviéticas, la Declaración de la Cumbre de Bucarest de la OTAN sobre el ingreso de Georgia y Ucrania y el establecimiento por parte de EEUU de instalaciones militares semipermanentes en Asia Central (en relación con las operaciones militares en Afganistán) son percibidos por Moscú como un intento por parte de Occidente de invadir su “patio trasero”, su “área natural de influencia” en el espacio postsoviético.

En resumen, Moscú denuncia un sistema que, en su opinión, ha diseñado unilateralmente Occidente desde 1991. La actual Rusia que renace de sus cenizas quiere poner fin a esa estructura de seguridad “dominada por Occidente”. En palabras de Serguéi Lavrov, ministro de Asuntos Exteriores ruso, es necesario “limpiar” las estructuras europeas de seguridad del legado de la Guerra Fría y reconocer que Rusia ha recuperado gran parte de su poder. Al mismo tiempo, reivindica “sentarse a la mesa en calidad de potencia de primer orden”.

Occidente ha respondido con cautela a las propuestas rusas de concluir un nuevo tratado sobre seguridad europea, si bien es cierto que sí existe voluntad de entablar un debate sobre qué elementos del marco de seguridad de la zona euroatlántica podrían mejorarse para poder restablecer una relación de confianza con Rusia. Ese debate se inició durante la reunión ministerial de la OSCE celebrada en Helsinki el pasado diciembre. Pero tanto EEUU como Europa han dejado bien claro que deben mantenerse las estructuras, las organizaciones y los acuerdos existentes, establecidos en el proceso de Helsinki y durante el período posterior a la Guerra Fría. En ese sentido, se prefiere un “Helsinki +” a un “Helsinki II”.

Los socios occidentales de Rusia afirman que el vínculo trasatlántico Europa-EEUU se mantendrá como elemento esencial de la seguridad europea. Sostienen que la OTAN no representa una amenaza para Rusia y explican que las ampliaciones de la UE y la OTAN responden a la petición de Estados europeos independientes y democráticos de unirse a la comunidad de valores y a las estructuras económicas y de seguridad que esas

organizaciones representan. En resumen, con esos procesos se pretende aumentar la estabilidad en Europa Central y del Este, pero no perjudicar los intereses de seguridad de Rusia.

Desde el punto de vista de Occidente, Rusia tiene pleno derecho a defender sus intereses en Europa y en el espacio postsoviético, pero no un “derecho de veto” que pueda interpretarse como una nueva “Doctrina Monroe” o como un reconocimiento de áreas exclusivas de influencia. Las ex repúblicas soviéticas son Estados plenamente soberanos con derecho a mantener relaciones independientes con todas las naciones. El alto representante Javier Solana expresó estas ideas con bastante claridad en su intervención con motivo de la Conferencia de Seguridad de Múnich el pasado mes de febrero: “Algunos de los principios en que se basa la seguridad europea no son negociables: nuestra colaboración con EEUU, la libertad de los países para elegir con quién desean aliarse y nuestro rechazo hacia conceptos como las áreas privilegiadas de influencia”.

El punto de vista de Europa

Desde el punto de vista europeo, se es consciente de que algunas de las principales decisiones adoptadas en los últimos años en el ámbito de la seguridad (como en el caso de Kosovo, por ejemplo) pueden haber causado irritación y resentimiento entre algunos de sus socios. Los europeos afirman, sin embargo, que esas decisiones no se tomaron para perjudicar los intereses de seguridad de Rusia ni para restablecer líneas divisorias en el continente, a la vez que reconocen que no puede haber seguridad sin una plena participación de Rusia, como socio y potencia de primer orden.

Sin embargo, Europa considera que la mejor forma de alcanzar una paz completa y duradera en el continente no es reinstaurar un sistema al estilo de la “Paz de Westfalia” basado en rivalidades y acuerdos entre grandes potencias, sino fomentar la interdependencia y la integración de las distintas naciones.

El proceso de integración europea fue consecuencia directa de la terrible destrucción y el gran sufrimiento provocados por las dos Guerras Mundiales. Como concibieron los “padres fundadores” (desde Aristide Briand, Salvador de Madariaga y Altiero Spinelli hasta Robert Schuman y Jean Monnet), el proceso se diseñó para hacer impensable una guerra en el continente europeo, especialmente entre Francia y Alemania, así como para promover los intercambios económicos sobre la base de la democracia y el Estado de Derecho, es decir, para estabilizar las relaciones entre los Estados y estabilizar las sociedades mediante la promoción del desarrollo económico y social. Esto se logró mediante un enfoque “paso a paso” (lo que se denominó “método Monnet”) para la creación de un área económica común que respetara las cuatro libertades (libre circulación de mercancías en un sistema de competencia justa y real, libre circulación de trabajadores y servicios, libertad de establecimiento y libre circulación de capitales) y que se basara en un sistema de normas¹ aceptado y respetado por todos. En la Unión, cada país defiende con firmeza sus intereses nacionales, pero debe respetar siempre las normas comunes y entender que, al final, para todas las cuestiones deberá llegarse a una solución de compromiso que exigirá concesiones por parte de todos.

¹ Los tratados, o derecho primario, y el derecho derivado, que incluye reglamentos, directivas, decisiones, etc.

Este proceso, aunque no es perfecto, ha tenido un enorme éxito y ha resultado decisivo en la promoción de una paz duradera en el continente europeo. De los seis miembros y el “Mercado Común” iniciales se ha pasado a una Unión de 27 países con una población aproximada de 500 millones de habitantes. Incluso el Reino Unido, en su día un imperio que durante siglos se mantuvo al margen de los acuerdos alcanzados en la Europa continental, ha ingresado en la UE. Muchos otros Estados de distintas partes de Europa, como Turquía y los Balcanes, aspiran también a ingresar algún día en esta Unión. Para ello están introduciendo reformas destinadas a fortalecer sus democracias y sus economías, renunciando a su vez al uso de la fuerza para resolver sus conflictos bilaterales.

Cuando la pertenencia a la UE no es posible, la Unión trata de extender su propio modelo, basado en el Estado de Derecho, en una economía social de mercado y en libertades fundamentales, a sus países vecinos. Ése es el principal objetivo de iniciativas como el denominado “Partenariado Oriental”, destinado a los países de Europa del Este, y de la “Unión para el Mediterráneo”, destinada a los vecinos meridionales de la UE.

Pero, ¿qué pasa con Rusia? La historia europea, desde el siglo IX hasta el XXI, no puede entenderse sin Rusia. Europa ha recibido mucho de Rusia y también le ha aportado mucho a este país. Sin embargo, Rusia no está muy segura de su identidad y muchos de sus ciudadanos no se consideran europeos desde un punto de vista político y cultural. Quizá uno de los mayores desafíos del siglo XXI, como escribió Stefan Schepers,² sea conseguir aprovechar la experiencia de la UE en la promoción de la paz y la prosperidad en Europa para lograr resultados similares con Rusia. Este objetivo debe perseguirse teniendo en cuenta que Rusia no va a ingresar en la UE en un futuro próximo. Un verdadero sistema de seguridad europea debería conseguir que fuera inconcebible una guerra entre Rusia y cualquier otro país europeo, igual que lo es actualmente entre Alemania y Francia.

La importancia de sus relaciones debería empujar a Rusia y a la UE a buscar una comprensión y una cooperación mutuas, sobre todo tras la última ampliación de la UE hacia Europa Central y del Este. Rusia es el vecino más grande de la UE (hace frontera con cinco de sus Estados miembros) y su tercer mayor socio comercial por detrás de EEUU y China (la cifra global de negocios alcanzó los 278.300 millones de euros en 2008 y el 74% de las exportaciones de la UE fueron productos manufacturados). En los últimos años, el 70% de la IED en Rusia provino de la UE y la mayor parte de las inversiones rusas en el extranjero tienen Europa como destino. Muchos ciudadanos rusos viajan a Europa y otros muchos tienen propiedades en suelo europeo. Además, Rusia es el principal proveedor de energía de Europa (en 2007 suministró el 33% del petróleo, el 42% del gas y el 25% del carbón de Europa) y es una alternativa crucial al inestable Oriente Próximo. Pero la dependencia es mutua, ya que la mayoría de las exportaciones de petróleo de Rusia tienen por destino el mercado europeo y vende la mayor parte de su gas a través de gasoductos con destino a Europa.

La UE y Rusia comparten posturas similares con respecto a desafíos mundiales como la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional (incluida la piratería en alta mar), el cambio climático, los desastres naturales y las enfermedades, y ya existe una cooperación considerable en estas áreas.

² Véase “The Logic of European History. Rapprochement between Russia and the European Union”, *Russia in Global Affairs*, enero-marzo 2009, pp. 104-117.

También mantienen posturas similares con respecto a algunos de los principales temas de la agenda internacional como Oriente Medio y la estabilización de Afganistán.

Sin embargo, no resulta fácil avanzar hacia un mayor entendimiento. Los distintos Estados miembros de la UE muestran profundas discrepancias en torno a la relación UE-Rusia. Tras las últimas ampliaciones, algunos de los nuevos miembros que en tiempos soviéticos estuvieron bajo el área de influencia rusa desconfían de la nueva “confianza en sí misma” exhibida por Moscú. La intervención militar rusa en Georgia en 2008 agravó la sensación de vulnerabilidad de algunos de los nuevos Estados miembros. La fiabilidad de Rusia como proveedor de gas también corrió peligro por las interrupciones del suministro que tuvieron lugar en enero de 2006 y enero de 2009 en el contexto de las disputas gasistas de Rusia con Ucrania. En Europa preocupan la presencia cada vez mayor del Estado en la actividad política y económica de Rusia, el sistema autocrático de gobierno del país y la política de fuerza aplicada en el ámbito de su política exterior. Todo ello parece alejar aún más a Rusia de la UE, en lugar de acercar posiciones.

Los Estados miembros de la UE no tienen un punto de vista común con respecto a Rusia. Rusia y algunos países de la UE (especialmente los de mayor tamaño) prefieren tratar algunas de las principales cuestiones bilateralmente, en particular las referentes a la energía. Esto ha impedido el desarrollo de una relación entre Rusia y Europa verdaderamente incluyente. Algunos Estados miembros prefieren tratar directamente con Moscú las cuestiones relativas a la economía y la energía y dejar al ámbito de la UE cuestiones más complejas como la democracia y los derechos humanos, las barreras al comercio y el acceso recíproco a las inversiones en determinados sectores sensibles. Algunos proyectos, como *North Stream* y *South Stream*, se han concebido sin tener en cuenta los intereses de todos los miembros de la UE, algo paradójico, ya que algunos de los Estados miembros más hostiles a Rusia son los que más dependen de sus suministros de gas y petróleo.

En el ámbito energético, a la UE le interesa especialmente garantizar unos suministros suficientes e ininterrumpidos por parte de Rusia y un acceso a inversiones en infraestructuras de exploración, producción y tránsito en ese país. Sin embargo, la preferencia de algunos Estados miembros por negociar bilateralmente con Rusia impide que se dé una respuesta común firme a la cuestión de la seguridad energética y debilita los esfuerzos de la Comisión por diversificar tanto las fuentes como las rutas de transporte (como en el proyecto Nabucco). Por otro lado, a Rusia le interesa obtener acceso al sector del almacenamiento y la distribución de gas en Europa, así como conseguir que se eliminen las restricciones a la inversión en determinados sectores (como el aeroespacial) y las barreras al intercambio de electricidad y material fisible. Mientras no consiga resultados concretos en estas áreas, no responderá al llamamiento de la UE de que cumpla los principios de la Carta de la Energía y su Protocolo sobre Tránsito.

Quizá sea por ello por lo que la UE no ha tenido demasiado éxito en sus intentos de atraer a Rusia hacia el proceso de integración europea e incorporarla a él. La realidad es, sin embargo, que Europa necesita a Rusia y que la UE es el socio que Rusia necesita para desarrollar una base económica que no dependa casi en su totalidad de la venta de crudo, gas y algunos otros productos minerales y metálicos.

El presidente Medvédev dio la impresión de compartir ese objetivo cuando afirmó en julio de 2008: “Otorgamos mucha importancia a la celebración de un gran acuerdo estratégico

entre Rusia y la UE que constituya la base para la construcción de una ‘gran Europa’ sin líneas divisorias”. El presidente añadió que ese nuevo acuerdo debería basarse en una intensa cooperación económica, con normas y reglamentos convenidos, que incluyera los sectores de la energía y la alta tecnología.

Con arreglo a ese enfoque, el mandato de negociación de la UE, aprobado el 25 de mayo de 2008, incluyó un ambicioso objetivo: negociar un amplio acuerdo que abarcara todas las áreas de la cooperación UE-Rusia. En el área económica, el objetivo era una integración progresiva, con el establecimiento de un acuerdo de libre comercio mejorado que incluyera básicamente todos los intercambios económicos, para lo cual era necesario previamente que Rusia ingresara en la OMC.

Las negociaciones sobre un nuevo “Acuerdo Estratégico” se reanudaron tras una interrupción temporal a causa de la crisis de Georgia en diciembre de 2008. Ya se han completado cuatro rondas de negociaciones y pronto comenzará la quinta. Sin embargo, no está claro cuándo concluirán las negociaciones, ni cuál será su resultado final. No se sabe con certeza si Rusia ingresará en la OMC y, por tanto, el “acuerdo de libre comercio mejorado” tal vez tenga que esperar. Como consecuencia de la crisis económica, el gobierno ruso ha adoptado recientemente una serie de medidas para proteger ciertos sectores delicados. La UE considera que esas medidas suponen un incumplimiento de los compromisos asumidos por Rusia en virtud del actual Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC) y de las obligaciones contraídas para su ingreso en la OMC. En cuanto al sector clave de la energía, las relaciones son tensas tras las interrupciones temporales del suministro ruso de gas a sus clientes europeos el pasado enero. La dura reacción rusa a la reciente Declaración de Bruselas sobre la modernización del sistema de transporte de gas de Ucrania pone de manifiesto lo espinoso de la cuestión.

La cuestión de la seguridad exterior brinda buenas oportunidades para intensificar la cooperación UE-Rusia, a pesar de que aún no se ha desarrollado totalmente la PESD. Puede que esto lleve algún tiempo, pero la UE ya ha adquirido una valiosa experiencia con la ejecución de las denominadas “misiones Petersberg”, con más de 20 misiones militares, policiales, civiles y mixtas en diversos escenarios de crisis. Un buen ejemplo es la Misión de Observación de la UE en Georgia, que ha resultado clave para facilitar la aplicación de los acuerdos alcanzados entre Sarkozy y Medvédev tras la crisis del verano pasado. Aquellos acuerdos ilustraron bien cómo Rusia y la UE pueden colaborar para combatir peligrosas crisis internacionales en el continente. Se deberían realizar esfuerzos conjuntos por encontrar soluciones a los conflictos latentes en el sur del Cáucaso (Nagorno-Karabaj) y Moldavia (Transdnistria), para lo cual resulta vital la participación de Rusia. Existen otros ejemplos de buena cooperación, como la participación de Rusia en la operación de paz de la EUFOR en el Chad y en la República Centroafricana o la coordinación entre la Operación Atalanta de la UE y las unidades navales rusas para combatir la piratería en las costas de Somalia. Estos ejemplos constituyen una buena base para consolidar una cooperación aún mayor.

Si se consigue aumentar la cooperación Rusia-UE en esta área, el nuevo acuerdo podría incluir algunos nuevos instrumentos y mecanismos, como un Consejo UE-Rusia similar al Consejo OTAN-Rusia. También constituiría un paso importante el establecimiento de una colaboración entre la UE y organizaciones pertinentes como la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) y la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) en cuestiones como la lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada.

La UE debería explicar a Rusia que la “Iniciativa del Partenariado Oriental”, aún en proceso de elaboración, no tiene por qué socavar los esfuerzos rusos por lograr una mayor integración económica en la CEI, al igual que el Acuerdo UE-México de 1997 no debilitó el TLCAN. En este sentido, debería entablarse un diálogo entre la UE y la Comunidad Económica de Eurasia como principal organización de promoción del proceso de integración económica del área postsoviética.

Al analizar las relaciones UE-Rusia y su importancia para la seguridad europea, no debería pasarse por alto la importancia fundamental de los valores. En el informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad que el alto representante Solana presentó al Consejo de la UE el 11 de diciembre de 2008 se afirmaba lo siguiente: “Nuestra asociación (con Rusia) debería basarse en el respeto de valores comunes, y en especial de los derechos humanos, la democracia, y el Estado de Derecho y los principios de la economía de mercado, así como en intereses y objetivos comunes”. En el mandato de negociación de un nuevo acuerdo se emplea un lenguaje similar, igual que en el ACC de 1997.

Sin embargo, desde el lado ruso se ha rechazado la idea de que el nuevo acuerdo deba basarse en valores comunes e insisten en que la UE y Rusia deberían más bien concentrarse en identificar los “intereses comunes”. Desde el punto de vista europeo, es evidente que un proceso destinado a reforzar la convergencia económica y política con Rusia no podrá prosperar si no existen unos valores comunes y unos acuerdos básicos en relación con una serie de “aspectos fundamentales”, como el Estado de Derecho y el respeto de las normas y las libertades fundamentales. A este respecto resultan positivos y alentadores el claro compromiso y las valiosas iniciativas del presidente Medvédev para la introducción de reformas y para garantizar el respeto de la ley en Rusia.

Conclusión: No será fácil conseguir una revisión profunda de la estructura de seguridad europea que no se limite a un mero ejercicio de retórica. Por lo que respecta a la UE, la idea de crear una alianza estratégica con Rusia no puede ocultar el hecho de que, en relación a determinadas cuestiones importantes, sigue sin existir una visión común. Es necesario intensificar el diálogo y las explicaciones para evitar sospechas y malentendidos y buscar una estrecha colaboración en muchas áreas para avanzar, como habría recomendado Jean Monnet, hacia un *rapprochement* (acercamiento) basado en realidades y logros concretos.

Manuel de la Cámara
Diplomático