



Revista UNISCI

ISSN: 2386-9453

unisci@cps.ucm.es

Universidad Complutense de Madrid
España

Nieto, María Isabel

RUSIA Y LA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Revista UNISCI, núm. 42, octubre, 2016, pp. 197-216

Universidad Complutense de Madrid

Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76747805008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



RUSIA Y LA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

María Isabel Nieto¹

UNISCI/ Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

El presente artículo hace un recorrido de las relaciones de la UE y Rusia en la última década y constata el deterioro en las relaciones bilaterales. La Rusia de Putin se ha convertido en un jugador geoestratégico muy activo, con un comportamiento inquietante, rompiendo equilibrios de la escena internacional que se arrastraban tras el final de la guerra fría. Rusia es una prioridad de la política exterior y la seguridad europea en la nueva Estrategia Global de Seguridad, pero ha llegado a ser también un formidable competidor. Este aspecto tendría que haber vertebrado más esta sección de la Estrategia que no resulta convincente. Simultáneamente, la cuestión que no queda clara es qué instrumentos tiene la UE para la defensa de sus vecinos cuando pueda ponerse en cuestión la soberanía o la defensa territorial, cuestión que va más allá del apoyo a la resiliencia de estos vecinos.

Palabras clave: Putin, Rusia, UE, Estrategia Global de Seguridad de la UE, espacio post-soviético, Vecindad europea del Este

Title in English: Russia and the Global Security Strategy of the European Union

Abstract:

The present article reviews the relations between the EU and Russia in the past decade and shows the deterioration of the bilateral relations. The Putin's Russia has become a very active geostrategic player, with a worrying behaviour, breaking balances in the international scene established since the end of the Cold War. Russia is a priority in the Foreign and Security Policy of the European Global Security Strategy, but has become also a clear competitor. This last aspect is not sufficiently underlined in the Strategy and thus the strategic framework is not clear. In parallel, it is not clear in the Strategy which are the tools the EU has to defend its neighbourhood when their independence, sovereignty or territorial defence may be put in question. This question goes beyond the support to the resilience of those neighbours.

Keywords: Putin, Russia, EU, Global Security Strategy of the EU, post-soviet space, European Eastern Neighbourhood

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

¹ María Isabel Nieto es profesora del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (UCM), e investigadora de UNISCI. Profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III (UC3M) y Asesora en Asuntos Europeos.
E-mail: maribelnieto@telefonica.net.
DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53792>



1. Introducción: Rusia y la UE

La escena internacional de la década de los 90 viene marcada por el desmoronamiento y desmembración de la URSS y la consiguiente pérdida de influencia en el sistema internacional, el testigo recogido por la Federación Rusa, que emerge como sucesora del otrora imperio ruso, degradada ahora a una posición de potencia regional que busca reestructurarse en su identidad nacional, la guerra de los Balcanes, la guerra de Chechenia y la ampliación de la UE con la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia en el año 1995. Mientras se consolida la hegemonía norteamericana (que en 1991 lidera la coalición internacional de 34 países –Rusia no se encuentra entre ellos- encargada de liberar Kuwait en la primera Guerra del Golfo), Rusia fracasa en sus intentos de fraguar nuevas estructuras y alianzas en materia de seguridad, como el germen de una “defensa unificada” con Ucrania - que se independiza como República en 1991-, Moldavia y Azerbaiyán -, o el control sobre el armamento nuclear de las repúblicas de Ucrania, Bielorrusia y Kazakstán, a lo que en principio se niega Ucrania”², que acabará sin embargo accediendo a deshacerse de su arsenal nuclear a cambio del compromiso ruso de respetar sus fronteras a través de la firma en 1994, junto con la otras dos ex-repúblicas, del Memorándum de Budapest sobre Garantías de Seguridad, por el que los Estados Unidos, Rusia y el Reino Unido reconocen la adhesión de estos países al Tratado de no Proliferación nuclear (TNP), Memorándum que quedará más tarde en papel mojado con la anexión de Crimea y Sebastopol por parte de Rusia. En esta década, mientras Rusia se empequeñece, la UE se amplía, y avanza como actor político de peso en el escenario internacional, iniciando el Consejo Europeo en diciembre de 1997, las negociaciones con diez países de Europa Central y Oriental que consolidarían su ingreso en 2004. Institucionalmente, la UE también está sujeta a grandes cambios respecto de sus Tratados fundacionales, y tras la guerra de los Balcanes, toma conciencia de la necesidad de dar algún paso relativo a la PESC, que se incorpora al acervo comunitario con el Tratado de Maastricht y se avanza con el Tratado de Ámsterdam firmado en 1997, con el que se pretende crear una espacio de seguridad, libertad y justicia común.

Las relaciones de la UE con la Federación Rusa en esta década son de cooperación, pero también de recelo. Las inversiones económicas y financieras europeas en el estado eslavo, que se materializan a través del programa TACIS, créditos del FMI y del Banco Mundial, no son nada desdeñables y vienen a paliar la situación precaria en la que se encuentra Rusia ante el deterioro político, económico y social que arrastra. Se produce incluso el reconocimiento por parte de Occidente de un área de influencia rusa sobre la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y se favorece su incorporación en organismos internacionales destacados como el G-8, primero como socio en 1997 y posteriormente como miembro de pleno derecho a partir de 2002. A cambio, la Federación rusa ofrece “seguridad” respecto de las fronteras de sus países vecinos, y no se opone, en este período, a la ampliación de la UE respecto de los países de Europa Central y Oriental, los países bálticos y la Europa de los Balcanes. También en 1991 Rusia ingresa en el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte.

Desde el punto de vista formal, la Declaración Política firmada por los Presidentes de Rusia, el Consejo Europeo y la Comisión Europea en Bruselas en noviembre de 1993 suministra las bases para "un diálogo político permanente y un sistema de consultas periódicas a diferentes niveles sobre todo el espectro de los asuntos políticos, económicos y otros temas de interés mutuo"³.

² Serra, Francesc. (2005): *Rusia la otra potencia europea*, Barcelona, Fundació CIDOB, p. 105.

³ Véase Comentario de la Declaración forma literal en la nota de prensa de la Comisión Europea, en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-95-104_es.htm.

Aunque el Acuerdo de Comercio y Cooperación de 1989 con la URSS sigue todavía constituyendo el marco formal de las relaciones entre la Comunidad Europea y Rusia, es el Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC) firmado en Corfú en junio de 1994 el que cubrirá, una vez ratificado, una amplia gama de relaciones comerciales y económicas entre la Comunidad Europea y Rusia. Establecerá un diálogo político y colocará en el centro de la relación el respeto por los derechos humanos y por el proceso democrático. El Acuerdo Interino, una vez firmado, aplicará las disposiciones del AAC relativas al comercio. Pero es en 1997 con la firma de un Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC)⁴, inicialmente en vigor por un período de 10 años que posteriormente se ha extendido sobre una base anual, cuando la UE reconoce a Rusia el estatus de *socio estratégico*. Los objetivos de este acuerdo son básicamente el diálogo político, el apoyo a la consolidación de la democracia y a la transición a la economía de mercado y el impulso del comercio y la inversión. Con este nuevo marco se pretende “crear las condiciones necesarias para que en el futuro se establezca una zona de libre comercio entre la Comunidad y Rusia que abarque todos los intercambios de bienes entre ellas y las condiciones para que se produzca la libertad de establecimientos y de empresas, de comercio transfronterizo y de movimientos de capitales”. Se crea como principal órgano de trabajo el denominado Consejo Permanente de Asociación UE/Rusia (ACC) que se reúne a nivel ministerial con objeto de supervisar el acuerdo. Además, un Comité de cooperación parlamentario dispone de derechos específicos y responsabilidades, según el Art. 95 del Acuerdo, entre los que destaca el derecho a recibir información y hacer recomendaciones al Consejo Permanente.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam el 1 de Mayo de 1999, la Estrategia Común de la UE sobre Rusia⁵ prevista para un período inicial de 4 años -que el Consejo europeo podrá adaptar o revisar- proporciona datos interesantes acerca de la política exterior de la Unión con respecto a Rusia. En este nuevo documento le otorga un reconocimiento en la arquitectura de la seguridad europea y haciendo referencia a la visión de la UE sobre su asociación con Rusia, la UE recuerda como uno de sus fines estratégicos “mantener la estabilidad de Europa, fomentar la seguridad global y responder a los retos comunes del continente, por medio de una cooperación intensificada con Rusia”. En esos momentos, Rusia es el primer socio comercial de la UE, además de abastecerla energéticamente. En la estrategia se hace mención a los desafíos comunes en el ámbito europeo entre los que destacan además de la seguridad del abastecimiento energético, la seguridad nuclear, la lucha contra la delincuencia organizada y el blanqueo de dinero, y la inmigración ilegal. También se defiende una coordinación de sus actuaciones en los principales organismos nacionales e internacionales como Naciones Unidas, el Consejo de Europa o la OSCE⁶. En la actualidad, Rusia es el cuarto socio comercial de la UE, después de EEUU, China, Suiza y Turquía⁷.

⁴ DOUE, L 327/3 de 28 de noviembre de 1997.

⁵ Consejo Europeo de Colonia: *Conclusiones de la Presidencia*, 3-4 de marzo 1999.

⁶ Futuros ámbitos de actuación en el desarrollo de esta estrategia serán, entre otros, la –Cooperación para reforzar la estabilidad y la seguridad en Europa–, el desarrollo del diálogo político a través del Alto Representante para la PESC y de iniciativas de política exterior conjuntas, e incluso, se considera la posibilidad de “facilitar la participación de Rusia cuando la UE se sirva de la UEO para misiones incluidas en el ámbito de los trabajos de Petersberg”. De igual manera, la cooperación con EUROPOL para ser más efectivos en la lucha contra la trata de seres humanos, el tráfico de estupefacientes y las redes de inmigración clandestina.

⁷ Consultar Eurostat: Statistics Explained, *Comercio internacional de mercancías*, en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods/es



2. El papel de Rusia en la Estrategia de Seguridad de 2003 y su revisión en 2008

La mención a Rusia es muy genérica en la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003 – Una Europa segura en un mundo mejor-, documento redactado bajo la dirección de Javier Solana, Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)⁸. En él se recoge la tarea de promover relaciones estrechas y de cooperación y de esfuerzos concertados, por ejemplo, respecto del programa nuclear iraní o, al referirse a los objetivos estratégicos, entre los que destacan el de crear seguridad en los países vecinos y, de manera expresa, la estabilidad de la región de los Balcanes, -junto con EEUU y la OTAN- así como en la resolución del conflicto árabe-israelí, todo ello enmarcado en una situación internacional marcada por el todavía reciente en la memoria ataque del 11-S de 2001, y en un momento en el que Europa se encontraba dividida por la reciente invasión norteamericana de Irak y el derrocamiento de Saddam Hussein. Además de trabajar a favor de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, se facilitará –se indica- el ingreso de Rusia en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En el ámbito de los grandes retos mundiales, la seguridad energética es otra de las grandes preocupaciones. Se señala como imprescindible “una mayor diversificación de los combustibles, de las fuentes de suministro y de las rutas de tránsito. La política de la UE respalda estos objetivos mediante su intervención en Asia Central, en el Cáucaso y en África, así como en la Asociación Oriental y la Unión por el Mediterráneo. La energía⁹ es un factor destacado de las relaciones entre la UE y Rusia”. Los conflictos congelados son otras de las inquietudes presentes y referidas ex profeso. Mención especial tiene el conflicto armado que tuvo lugar entre Rusia y Georgia (Abjasia y Osetia del Sur) y el conflicto del Transdniéster, con la República de Moldavia.

Esta EES tiene a Rusia en el punto de mira ya que se refiere a ésta como uno de los “interlocutores importantes” en relación con los problemas mundiales. En conclusión, se establece que la UE debe continuar empeñándose “en el estrechamiento de nuestras relaciones con Rusia, un factor de consideración para nuestra seguridad y prosperidad. El respeto de nuestros valores comunes nos hará avanzar de forma más resuelta hacia una asociación estratégica”.

En mayo de 2003 la EU y Rusia habían acordado reforzar su cooperación con la creación de cuatro espacios comunes: el espacio económico, el espacio de libertad, seguridad y justicia, el espacio de seguridad exterior, incluyendo la no proliferación y la gestión de crisis y el espacio de investigación y educación en el marco de la ACC. La cumbre de la UE y Rusia celebrada en Moscú en mayo de 2005 estableció los instrumentos para el desarrollo de estos cuatro espacios.¹⁰ Pero en 2007, Rusia suspende la aplicación del tratado fuerzas convencionales en Europa que había sido considerado el punto de cúpula de la nueva arquitectura de seguridad europea.

El contexto relacional era claro que estaba empezando a cambiar bastante sustancialmente y, así, el 3 de abril de 2008 tiene lugar la Cumbre de la OTAN en Bucarest. Con debates muy acalorados y grandes discrepancias ante las fuertes presiones estadounidenses, finalmente se decide no admitir en la organización a Ucrania y Georgia, si bien se abre la puerta a Ucrania –que en estos momentos no apoya la mitad de su

⁸ Documento adoptado en Bruselas por el Consejo Europeo de 12 de diciembre 2003.

⁹ Es significativo tener en cuenta que según datos de la Comisión europea, seis de los estados miembros de la Unión dependen de un solo proveedor externo respecto de sus importaciones de gas. Información disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/energy-union/>

¹⁰ Giusti Serena and Penkova Tomislava: “The European Union and Russia: Engaged in Building a Strategic Partnership”, en Bindi Angelescu Irina (eds.): *The Foreign Policy of the European Union*, Washington DC, Brookings, p.120-121.



ciudadanía¹¹ - y a Georgia con la posibilidad de ingresar en un futuro en la Organización Atlántica. Croacia y Albania ingresan, sin embargo en la OTAN en abril de 2009. Y en agosto de 2008 tiene lugar la guerra entre Georgia y Ucrania actuando como mediadora en el conflicto la Unión Europea, ostentando Francia la presidencia del Consejo, consiguiendo el presidente Sarkozy la firma de un alto el fuego, pero produciéndose la desmembración de Osetia del Sur y Abjasia de Georgia.

De nuevo las divisiones y disensiones entre los Estados Miembros de la UE se agrandaron. Las divisiones habían aflorado ya entre quienes favorecían la progresiva integración de Rusia en las instituciones europeas y los que favorecían una línea más dura de presión sobre Rusia para que respetase los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho e incluso abogaban por la expansión, integrando a otros Estados independizados de la antigua Unión Soviética tanto en la UE como en la OTAN. Todo el proceso ACC quedó profundamente afectado. Esto vino añadido a la absurda y suicida política de la UE en cuestiones energéticas, considerando que la cuestión de las rutas y oleoductos era una mera cuestión comercial que había que dejar a las compañías. El resultado de estas políticas increíbles se vio ya en 2007 cuando Rusia consiguió el control de las rutas y oleoductos y gasoductos provenientes de Asia Central en dirección a Europa.¹²

En este contexto, Rusia en junio de 2008 propuso una nueva arquitectura de seguridad europea incluyendo el espacio desde Vancouver a Vladivostok que daba un mayor protagonismo a Rusia. Pero la iniciativa no fue aceptada. Meses después, en el Informe de 11 de diciembre 2008¹³ sobre la Aplicación de la EES –Ofrecer seguridad en un mundo en evolución-, informe de revisión de la Estrategia de Seguridad, se volvió a destacar el factor de la *energía* en las relaciones, indicando que “nuestra política debe incluir las rutas de tránsito, por ejemplo a través de Turquía y Ucrania”- una tardía y grave rectificación sobre políticas desastrosas de las que nadie en la UE se responsabilizó¹⁴ -; se reitera la intranquilidad por los denominados conflictos congelados y se constata con claridad el empeoramiento de las relaciones con la Federación rusa por el conflicto con Georgia, subrayando que había que restablecer la confianza¹⁵. Y se añade que la 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 cualquier caso, se considera que Rusia seguía siendo un interlocutor importante en relación con los problemas mundiales.

3. Rusia ante un nuevo escenario internacional

Las prioridades de la política exterior rusa en el período 2009-2011 coinciden con la nueva Estrategia de Seguridad Nacional Rusa hasta el año 2020. En este período se produce un “reinicio” de las relaciones EEUU-Rusia, que habían quedado muy mermadas con el

¹¹ Bonet, Pilar: “La mitad de los habitantes de Ucrania se oponen al ingreso de Ucrania en la OTAN”, El País, de 31 de marzo de 2008, en http://elpais.com/diario/2008/03/31/internacional/1206914408_850215.html.

¹² Sobre este punto y la desastrosa política de la UE, véase Marquina Antonio: “The Southeast-Southwest European Energy Corridor” en Marquina Antonio (2008): *Energy Security. Visions from Asia and Europe*, Basingstoke, Palgrave-MacMillan, pp.54-68.

¹³ Documento adoptado en Bruselas el 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

¹⁴ Véase Marquina Antonio, *op.cit.*

¹⁵ Por aquel entonces, con Dimitri Medvédev como Presidente ruso y Nicolás Sarkozy, Presidente francés, se puso en marcha una misión civil de observación por parte de la UE. Una de las conclusiones más reseñables del Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de octubre de 2008 fue el apoyo de la UE a sus vecinos orientales y se propuso al Consejo que trabajase sobre una propuesta de “Asociación oriental” de la Unión, en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/103454.pdf



Presidente saliente George W. Bush. En estos dos años tiene lugar el acuerdo sobre el Tratado START y EEUU apoya la adhesión de Rusia a la OMC. Sin embargo, la política de defensa antimisiles norteamericana sigue levantando ampollas en el Kremlin. En paralelo, se produce un acercamiento de Rusia hacia la UE con la propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores ruso Sergei Lavrov de un nuevo borrador sobre el Tratado de Seguridad Euroatlántico¹⁶.

En el marco de la UE se intentó relanzar las relaciones con el lanzamiento de la Asociación para la Modernización en la cumbre de Rostov, que tuvo lugar el 31 de mayo y 1 de junio de 2010, intentando el acercamiento de las economías y los ciudadanos y promoviendo reformas. La cuestión de la energía dejaba de lado aspectos espinosos sobre las actividades de Gazprom o el tema del *South Stream*. Pero el acuerdo significaba un paso delante de importancia.

No obstante, a partir de 2012 la luna de miel con EEUU se acaba, produciéndose una vuelta hacia el antiamericanismo, con el apoyo al régimen de Bashar al-Asad en Siria¹⁷ – cuyas relaciones se remontan a los tiempos de la Guerra Fría- y un mayor empeño en contrarrestar la influencia occidental en su denominada “periferia”. El año 2013 es de vital importancia para la política exterior rusa que cosecha numerosos éxitos en el entorno internacional al evitar una intervención armada en Siria, por el uso de armamento químico por parte de Al Asad, y favorecer el acuerdo entre Irán y el Grupo de los Seis para reducir el programa nuclear de Teherán a cambio de un levantamiento parcial de las sanciones a las que estaba sometido. El poder político ruso en el nuevo entorno global se acrecienta, en consonancia con las ambiciones hechas públicas con motivo del discurso¹⁸ del Presidente ante la Asamblea Federal el 12 de diciembre de 2013 en donde abogó por “una política exterior activa” y perfiló los intereses rusos orientados hacia el Océano Pacífico, el desarrollo de Siberia Oriental, el Ártico, las alianzas con su extranjero próximo e impedir la superioridad militar respecto de su país.

En 2013, los principales avances en la relaciones bilaterales UE-Rusia fueron la adopción de la Hoja de Ruta para la Energía para 2050, un acuerdo entre el CEN/CENELEC y Rosstandart en normas técnicas, la creación de un sistema de apelación en el sistema judicial ruso y el lanzamiento de un proyecto en Rusia para proteger los derechos de los empresarios de la corrupción. Este año supuso un punto de inflexión en las relaciones. Rusia mostró su preocupación y su oposición rotunda a la firma de Acuerdos de Asociación entre la UE y algunos de sus socios de Europa Oriental: Armenia, Georgia, Moldavia y Ucrania. En el caso ucraniano, y tras la desestabilización rusa de la parte oriental de este territorio es conocido el conflicto militar en el que se embarca en la primavera de 2014. La UE en los meses siguientes, adoptó una serie de medidas diplomáticas y medidas restrictivas individuales¹⁹ y restricciones a las relaciones económicas²⁰ contra Rusia en respuesta a la anexión ilegal de

¹⁶ Un estudio pormenorizado se puede ver en Ruíz González, Francisco: “Las relaciones UE-Rusia, La Asociación Oriental, el futuro de la OSCE, y sus consecuencias para la política común de Seguridad y Defensa (PCSD)”, Cuaderno de Estrategia, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), n° 145 (marzo 2010), en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf.

¹⁷ Trenin, Dimitri “Russia’s Line in the Sand on Syria”, *Foreign Affairs*, Febrero de 2012, en <https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2012-02-05/russias-line-sand-syria>

¹⁸ Estas palabras fueron dirigidas por el Presidente Vladimir Putin a la Asamblea Federal el 12 de diciembre de 2013, en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/19825>

¹⁹ Relativas a inmovilización de bienes y restricciones de viaje. En total 146 personas y 37 entidades se han visto afectadas por ellas. El Consejo, el 10 de marzo de 2016, prorrogó estas medidas hasta el 15 de septiembre de 2016.

²⁰ Se incluyen medidas como la prohibición de importar bienes de Crimea y Sebastopol. Desde diciembre de 2014 también están prohibidas las inversiones y la prestación de servicios turísticos en Crimea. Además están



Crimea y a la desestabilización de Ucrania que aún están vigentes, en principio, hasta el 31 de enero de 2017²¹. Estas sanciones internacionales están vinculadas a la total aplicación de los Acuerdos de Minsk. Recordemos que estas medidas son un instrumento de la política exterior de la UE para alcanzar sus objetivos de acuerdo a los principios de la PESC.

La 32ª Cumbre UE-Rusia que se celebró el 28 de enero de 2014 en Bruselas volvió a poner en evidencia las divergentes interpretaciones y malentendidos que suponen los avances en los acuerdos de Asociación Oriental especialmente con Moldavia, Georgia y Ucrania. La cooperación con Rusia, se reitera, también abarca intereses globales como la situación con Afganistán, el proceso de paz en Oriente Medio, la lucha contra la piratería en el cuerno de África, Siria, Irán o la condena contra el terrorismo²². Sin embargo, a partir de este año, las Cumbres se cancelan, incluida la que estaba prevista en Junio en Sochi. Incluso, esta situación ha tenido consecuencias en otros formatos multilaterales de cooperación. Se han venido celebrando reuniones del G-7 y no del G-8. También se han suspendido las negociaciones en torno a la adhesión de Rusia a la OCDE y a la Agencia Internacional de la Energía²³.

Un paso hacia delante de la UE tuvo lugar el 27 de Junio de 2014 cuando firma los Acuerdos de Asociación con Georgia y con la República de Moldavia y de Ucrania. El entonces Presidente van Rompuy manifestó: “La Unión Europea está dispuesta a conversar con Rusia todo lo que sea necesario, a fin de disipar los posibles malentendidos existentes (...)”. Será el 1 de enero de 2016 cuando entre en vigor la zona de libre comercio entre la UE y Ucrania.

De forma simultánea hay que tener en cuenta la participación de Rusia en el conflicto sirio. A pesar de las innumerables conversaciones mantenidas en el marco del Consejo de Seguridad, la comunidad internacional no ha logrado forzar un alto el fuego y la participación cada vez más combativa de Rusia, y en menor medida de Irán, están contribuyendo al enquistamiento de esta guerra. Putin interviene por numerosas razones, todas ellas ligadas a engrandecer su poder y el resurgir, de nuevo, con fuerza en la escena internacional, en función de su certero análisis de que Estados Unidos no es capaz de realizar una intervención abierta fuera de bombardeos aéreos selectivos. Una lección más de lo que significa la diplomacia sin tener detrás un posible apoyo del uso de la fuerza. Para tratar de conseguir algún tipo de avance, Francia propuso la creación de un mecanismo de seguimiento para el alto el fuego que no solamente asociase a EEUU y Rusia sino también al resto de los países implicados, europeos y árabes²⁴. Por su parte, la UE está fuera de juego en este escenario y las dificultades

prohibidas las exportaciones de otros productos para determinados sectores como equipos para la prospección, exploración y producción de petróleo, gas y recursos minerales.

Las sanciones económicas aplicables a Rusia suponen: limitar el acceso a los mercados primario y secundario de capitales de la UE para 5 entidades financieras rusas y para 3 empresas rusas del sector de la energía y otras 3 de defensa; prohibición de exportación e importación de armas; prohibición de exportar productos de doble uso – uso militar o usuarios militares finales en Rusia-; y restringir el acceso de Rusia a determinadas tecnologías y servicios sensibles vinculadas al sector petrolífero.

²¹ Sobre las sanciones adoptadas desde la sesión extraordinaria del Consejo de la UE de 3 de marzo de 2014 hasta la actualidad, así como sobre la cronología completa, puede consultarse en <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/ukraine-crisis/history-ukraine-crisis/>

²² Información adicional en la nota de prensa del Presidente Van Rompuy, Presidente del Consejo Europeo <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2014/01/28/>

²³ Véase Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 21 de marzo de 2014. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/141755.pdf

²⁴ Véase información más detallada en <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2016-09-29.html#Chapitre9>. Un análisis pormenorizado sobre la participación rusa en la guerra de Siria y sus razones –

para desplegar una misión militar efectiva en Siria son más que evidentes. Es una pura fantasía. El bochorno ante tanta palabrería, *soft security*, poder normativo, e iniciativas sobre seguridad y defensa que sistemáticamente han supuesto tirar el dinero del contribuyente y un largo etcétera, es una realidad. Rusia y EEUU vuelven a ser los actores principales. La UE está desaparecida, aunque eso sí, asumiendo una parte muy significativa de las consecuencias de la guerra, que la ha debilitado aún más, rompiendo consensos y costuras -dejando de lado el Brexit- y haciendo resurgir de forma exponencial movimientos ultras y xenófobos que están contribuyendo a recomponer de forma desastrosa el paisaje político de la Unión.

4. Rusia: ¿Socio estratégico de la UE en la nueva Estrategia Global de Seguridad?

La Nueva Estrategia Global²⁵ que vio la luz el pasado 28 de junio ha causado poco entusiasmo en el Consejo Europeo de 28-29 de junio de 2016, y de momento esta institución no la ha asumido, en un más que aparente acto de procrastinación. Todos los focos se han centrado en la salida del Reino Unido de la Unión tras el resultado del referéndum, y las escasas palabras dedicadas al recién salido documento en un escuálido comunicado de prensa solo hacen referencia a la necesidad de iniciar “una reflexión política a fin de impulsar más reformas conforme a nuestra Agenda Estratégica y desarrollar la UE”²⁶. Se retomará esta cuestión –afirma el comunicado- en una reunión informal a celebrar en septiembre, en Bratislava. Otros asuntos tratados fueron la crisis migratoria y el refuerzo de la seguridad de la UE en colaboración con la OTAN. Claramente, la posterior Cumbre de la OTAN celebrada unos días después, el 8 y 9 de julio en Varsovia, ha tenido mucho más impacto y sus consecuencias de mayor relevancia. De hecho, los países bálticos salen airoso al conseguir el despliegue de una fuerza multinacional formada por tropas alemanas, canadienses y norteamericanas en los tres países como reacción a la intimidación de Rusia en el flanco del noreste de la Alianza. Los puntos calientes, no obstante, han estado en la estabilización de la seguridad en Europa Oriental y en el Sur –Daesh, Libia y el Sahel- así como en Afganistán.

El nuevo documento estratégico presentado por Federica Mogherini aparece en un escenario drásticamente distinto al de 2003, con un entorno internacional más impredecible y desolador. La UE ha protagonizado, desde entonces, una espectacular ampliación con la incorporación de 13 nuevos estados miembros, el Tratado de Lisboa ha lanzado su propio servicio diplomático –el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)- que realmente empieza a funcionar en 2011, coordinado que no dirigido por la Alta Representante, con el cometido de dar coherencia a la política exterior y de seguridad. Pero el entorno se ha

proteger los intereses rusos en el país, incrementar la influencia rusa en el Oriente Medio-Siria, Irán, Hezbolá y Egipto, cuestionar el liderazgo regional y global de EEUU y contener la expansión del DAESH- puede verse en Jordán, Javier “La intervención militar de Rusia en Siria: oportunidades y riesgos. Documento Marco 27/2015, IEEE, 27 de octubre de 2015. Otro estudio de interés Véase en Kofman, Michael “The russian intervention in Syria: policy options and exit strategies. War on Rocks, October, 21 2015, en

<http://warontherocks.com/2015/10/the-russian-intervention-in-syria-policy-options-and-exit-strategies/>

²⁵ Los antecedentes más inmediatos sobre el diseño de esta estrategia se encuentran en el Consejo de la UE de 14 de marzo de 2016, presidido por la Alta Representante y donde se remarcaron los cinco principios que regirían las relaciones con Rusia: “Implementation of the Minsk agreement as the key condition for any substantial change in the EU’s state towards Russia, Strengthening relations with the EU’s Eastern partners and other neighbours including the Central Asia, Strengthening the resilience of the EU (for example energy security, hybrid threats, or strategic communication), The possibility of selective engagement with Russia on issues of interest to the EU and Need to engage in people-to-people contacts and support Russian civil society”.

Información adicional y más detallada puede verse en el discurso pronunciado por la Alta Representante, Federica Mogherini en la Conferencia Anual celebrada en el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (ISS), el 22 de abril de 2016 en París, en <http://www.iss.europa.eu/activities/detail/article/2016-euiss-annual-conference-towards-an-eu-global-strategy-the-final-stage/>.

²⁶ Las Declaraciones sobre la Reunión informal de los 27 Jefes de Estado y de Gobierno puede verse en, <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/06/28-29/>

enrarecido tanto alrededor del proyecto europeo, que ya no cuenta como en los años 90 del siglo anterior, con el denominado “consenso permisivo” e incluso viene siendo cuestionado internamente con voces cada vez más potentes, que provocan numerosas fracturas tanto internas, como a nivel internacional respecto de las amenazas, riesgos y retos: la volatilidad económica, la migración y la crisis de los refugiados, el ascenso de los populismos, la reafirmación de los nacionalismos, el azote del terrorismo y la delincuencia organizada, la amenaza del espacio Schengen, el Brexit, y en el ámbito de la seguridad, la defensa del propio territorio y de sus ciudadanos, los problemas de vecindad, las posibles tendencias de renacionalización de la política exterior, la inseguridad energética, el deterioro de las relaciones EEUU-Rusia en el ámbito de la proliferación nuclear, la inestabilidad en Oriente Medio tras 2011 y la creciente inestabilidad en el nordeste de Asia.

Sin duda, en este nuevo escenario, las relaciones UE-Rusia, ya deterioradas a partir de 2008, han empeorado en los últimos años, debido, sobre todo, a la desestabilización de las fronteras externas²⁷ de la Unión, por parte de la Federación rusa de Putin, más concretamente en el flanco de la Europa Oriental, lo que ha provocado unas relaciones cada vez más distantes con Europa, que sigue atentamente y con preocupación el conflicto de Ucrania, reavivado en los meses de julio y agosto de 2016. La Unión de momento no ha podido o no ha sabido reaccionar con contundencia y además deberá hacer frente al cambio o más bien reorientación de la política exterior americana a partir de 2010, que mira más a Asia y al área del Pacífico, por la competición estratégica y comercial que dirime con China²⁸. Todo ello por supuesto aderezado por la discrepancia de visiones e intereses de los Estados Miembros, que en función de su posición geográfica fijan su atención, en occidente a su flanco sur, más expuesto a los flujos migratorios que ponen a prueba la solidaridad entre los estados, ya de por sí bastante mermada, mientras que en el flanco oriental los intereses se fijan en la influencia, la ambición y amenaza rusa. Por tanto, las prioridades estratégicas difieren de manera significativa. Y esto es una gran debilidad de la UE. Tal vez su talón de Aquiles.

Toda estrategia que se precie tiene que mostrar una visión conjunta y a medio plazo, tiene que estar inserta en el mundo de hoy, tener en cuenta los principales cambios geopolíticos producidos, y contar con unos ingredientes necesarios como la fijación de unos intereses, unas prioridades y objetivos, unas líneas de acción en los diferentes espacios geográficos, unos instrumentos y unos medios, un calendario y una financiación, además de las evaluaciones pertinentes ante, durante y ex post.

Partiendo de estas premisas, y tratando de abordar el contenido de esta estrategia global, el documento presentado por Federica Mogherini presenta un contenido trabajado, pero muy desordenado, que abarca las principales amenazas y retos, algunas de ellas profundamente devaluadas, que tiene la EU en el Siglo XXI y que requerirá un riguroso análisis por parte de los Estados Miembros y de la UE como “sistema político”. Sobre el papel se hace referencia a la Unión como proveedor mundial de la seguridad y el objetivo de “atender a las necesidades de los europeos y hacer que la asociación funcione”. Menciona

²⁷Ver “NATO to deploy 4 Battalions in Baltics to deter Russian Threat” Sputniknews, 29 de abril de 2016, en <http://sputniknews.com/europe/20160429/1038860596/nato-threat-baltics.html>.

²⁸ Contribución de Walt, Stephen, Towards and EU Global Strategy. Consulting the experts-, European Union, Institute for Security Studies (ISS), París, Abril 2016. En la misma línea se muestran otros autores que constatan la intención de China de ampliar su perímetro de seguridad en Asia, ejercer un mayor control sobre su periferia marítima y reducir la capacidad de intervención de EEUU en el Mar de China Oriental, Meridional o el Mar Amarillo. Véase Delage, Fernando: “La Estrategia asiática de Xi Jinping”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), nº 5 (2015), en <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/viewFile/173/278>.

toda una serie de políticas de actuación y reafirma que “Europa no es solo un poder civil sino que el poder no coactivo y el poder coercitivo han de ir de la mano”.

Habría que enfatizar a nuestros efectos los siguientes puntos:

- El difícil equilibrio entre principios e intereses²⁹ propios.

Ponderar ambos elementos es esencial ya que el deber de salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos debe guiar a la UE para evitar ser una paloma a la hora de diseñar su estrategia de acción exterior. Así, el documento recoge expresamente cómo el objetivo de la proyección de los valores proclamados como esenciales –la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho- y la promoción de este modelo, según se recoge en el Tratado de Lisboa, como forma de proyectar nuestros valores más allá de nuestras fronteras, deja de ser una prioridad.

- La seguridad y la defensa europea son dos de las principales prioridades de la acción exterior.

Cuestiones asociadas a la seguridad global y regional como el terrorismo, las amenazas híbridas, la inseguridad energética o la relación de la UE con la OTAN están en el foco de tensión con Rusia. La UE en estos momentos, lamentablemente, no está en condiciones de garantizar la seguridad en Europa ni de responder de manera rápida responsable y decisiva a las crisis. Y estamos haciendo referencia al núcleo duro de la seguridad, o como dice Federica Mogherini “los elementos clave del orden de la seguridad europea”, la soberanía, la independencia y la integridad territorial de los Estados, la inviolabilidad de las fronteras y la resolución pacífica de litigios. EEUU sigue siendo el principal socio estratégico de la Unión y la Alianza Transatlántica sigue siendo un pilar en el sistema de seguridad europeo. No obstante, la UE debe buscar necesariamente una dependencia menor de EEUU en este ámbito y buscar el desarrollo de sus propias capacidades defensivas³⁰.

La inestabilidad en las fronteras de la Unión es patente y la creciente agresividad de Rusia manifiesta. El nivel de tensión ha subido por la creciente confrontación política y militar respecto del flanco oriental. Un informe reciente³¹ alerta de la movilización del estado ruso, entendiendo por movilización el grado de preparación que está haciendo Rusia para hacer frente a las amenazas no sólo en materia de seguridad sino también respecto de los demás sectores del gobierno. Según este experto, el gobierno ruso es consciente de una mayor inestabilidad internacional y de la existencia de un “arco de crisis” en torno a Rusia. Y la Unión no será un actor global creíble si no es capaz de influir y de actuar en su vecindario más inmediato. El espacio postsoviético y la zona MENA es un polvorín y la UE es incapaz de mostrarse como un buen alarife, además de carecer de las capacidades de coordinación,

²⁹ Los intereses son primordialmente garantizar la seguridad de los ciudadanos y de sus territorios, preservar la paz fuera de nuestras fronteras y la prosperidad, la promoción de las democracias, y la defensa de un orden mundial basado en normas, así como potenciar la capacidad de la Unión para incidir decisivamente en el mundo.

³⁰ Muy interesante, unos meses antes, ha sido la contribución a estas reflexiones del Informe de propia iniciativa sobre estos asuntos con el título «La Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo» y cuyo ponente fue la letona: Kalniete, Sandra (PPE, LV), en la Comisión de Asuntos Exteriores, septiembre de 2015. Expresamente, en dicho Informe se insta a la Unión a contribuir a la autonomía estratégica de la Unión, a incrementar la cooperación estructurada en el ámbito de la defensa, a dedicar un 2% de los gastos de defensa a la investigación y a reforzar el papel de la Agencia Europea de la Defensa. Información detallada puede encontrarse en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0069+0+DOC+XML+V0//ES>.

³¹ Monaghan Andrew (2016): *Russian State Mobilization Moving the Country on to a War Footing*, Chatham House, May 2016, en <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-05-20-russian-state-mobilization-monaghan-2.pdf>

técnicas y militares necesarias para actuar con contundencia en caso de necesidad. Otro de los asuntos más peliagudos es la Política Europea de Vecindad (PEV) que no ha sido tratada con la profundidad que se debiera en el nuevo documento. Sin duda, la Asociación Oriental - puesta en marcha en 2009 con Georgia, Ucrania, Moldavia, Armenia, Azerbaiyán y Bielorrusia- y del Mediterráneo se perfila como uno de los núcleos de tirantez con Putin a corto, medio y largo plazo. Esta PEV, que para algunos autores e instituciones europeas ha cosechado resultados decepcionantes, requiere, tras el nuevo escenario surgido tras las revoluciones árabes, de una reformulación que permita un enfoque más diferenciado, flexible y condicionado a las características de los propios estados, donde la dimensión de la seguridad del vecindario europeo debería resultar crucial. Desde la firma de la Carta de París, el principio de “esferas de influencia” había desaparecido. Pero a partir de 2014 con la ilegal anexión de Crimea, dicho principio vuelve a la palestra. A esta situación se suma la amenaza creciente de la proliferación nuclear que despierta una pesadilla ya casi olvidada con acusaciones mutuas de los rusos y americanos de violar el Tratado de Armas Nucleares de Corto y Medio Alcance (INF).

- La resiliencia

Entendida como la capacidad de los Estados para reformarse y recuperarse de las crisis internas y externas es otro concepto a tener en cuenta. En este sentido, la UE tendrá que tomar medidas serias a la hora de “potenciar la capacidad de acción de sus democracias”. “Vivir en coherencia con nuestros valores determinará nuestra credibilidad y nuestra influencia en el exterior”, expresa Mogherini en la nueva estrategia global. En esta línea, se incide de manera especial en el documento en el fortalecimiento estatal y social de nuestros vecinos hasta Asia Central y África Central.

- La paz y seguridad no se pueden dar por sentadas en Europa si vemos la evolución del conflicto de Ucrania.

Este país, pivote geoestratégico importantísimo en Europa oriental, con salida al Mar Negro³² es muy rico en recursos naturales. De hecho, reservas importantes de gas y petróleo, oro y carbón se encuentran en Donetsk y Lugansk, ambos óblask pertenecientes a la cuenca del Donbass, área altamente desestabilizada, en gran medida, por el poder político ruso, que además no ha visto con buenos ojos la aspiración de Ucrania de ingresar en la OTAN y abandonar su estatus de no alineamiento en bloque. Incluso, el Primer Ministro Medvedev, no ha dudado en tensar las relaciones con la OTAN recientemente, en la Conferencia de Seguridad de Múnich el 13 de febrero de 2016 al tildar dichas relaciones de encontrarse en “la época de nueva guerra fría”³³. A pesar de los últimos acontecimientos que se están investigando relacionados con la acusación por parte de Rusia de un intento de sabotaje del gobierno ucraniano y que éste ya ha calificado de absurdo, la UE debe seguir tratando a Rusia como un socio estratégico con quien está obligado a entenderse y ambos deben de tener el cometido de tender puentes de colaboración y entendimiento, especialmente por la interdependencia que tienen ambos y su responsabilidad en la gobernanza global. Esto no es fácil y menos en los últimos meses en los que los estados de la Unión que comparten frontera terrestre con Rusia –Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania y Polonia- y países no miembros

³²Es interesante reseñar el poder que desde el primer momento ejerce la Federación rusa respecto de las flotas navales de la antigua ex-URSS. Ya en 1997 Rusia y Ucrania dividían la ex flota soviética en una proporción de 80/20. Información más precisa puede encontrarse en, <http://www.defensa.com/frontend/defensa/la-marina-rusa-en-el-mar-negro-vn12931-vst169>.

³³ Ver “Las relaciones entre Rusia y la OTAN retornan a la época de Guerra Fría, declaró Medvédev” en, <https://mundo.sputniknews.com/mundo/20160213/1056729282/relaciones-otan-rusia-medvedev.html>.



como Noruega han mostrado su nerviosismo y desasosiego acerca del empleo de la fuerza militar rusa en el Mar Báltico, tal y como ya había sucedido anteriormente en el Mar Negro.

5. Principales intereses en juego

No resulta difícil descubrir cuáles son los principales retos a los que se enfrenta la Unión Europea en el nuevo escenario de relaciones con la Federación Rusa; la seguridad de la Unión frente a la amenaza militar potencial que representa la Federación; la sombra que todavía proyecta este país sobre los países antaño bajo la esfera de influencia de la ex-URSS, todavía en el imaginario colectivo de la sociedad rusa, la inestabilidad de las fronteras de estos países, amenazadas por las ambiciones territoriales del gobierno presidido por Putin, y la siempre presente espada de Damocles de la dependencia energética del gas ruso.

- Cuestiones militares

Desde el punto de vista de la Seguridad, el Tratado sobre las Fuerzas Convencionales en Europa (CFE), firmado en París en 1990 y complementado en 1992 en el marco de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha sido siempre un punto de fricción entre los países del antes llamado bloque occidental y la antigua república soviética. En 1999, dicho tratado se amplió con un “Acuerdo sobre la Adaptación” que incluía los denominados Compromisos de Estambul que reflejaban eventos importantes como el de la disolución de la Unión Soviética y la ampliación de los miembros de la OTAN. Esto significó que desaparecerían las limitaciones por bloques de antaño -OTAN y Pacto de Varsovia-, y las limitaciones de armamentos y equipos convencionales pasarían a ser nacionales y territoriales, desde el Atlántico hasta los Urales. Desde entonces, la OTAN ha mantenido un proceso continuo de expansión bajo la atenta y nada favorable mirada de la Federación, con la incorporación en 1999 de Polonia, Hungría y la República Checa, la posterior de Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia en 2004, poco antes de la cumbre de Estambul. En la Cumbre de Bucarest se empieza a contemplar la posibilidad de incorporar a Georgia y a Ucrania, lo que supuso un incremento significativo de la tensión con Rusia, que en 2007 decide suspender el Tratado, aunque manteniendo su participación en el Grupo Consultivo Conjunto (GCC) hasta el 11 de marzo de 2015. Según declaraciones del Jefe de la delegación rusa en las conversaciones sobre el control de armamentos, Antón Mazur, los países de la OTAN “se saltaron las cláusulas del Tratado de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) expandiendo la Alianza³⁴ y frenando la entrada en vigor del Acuerdo de Adaptación; como consecuencia, Moscú suspendió el cumplimiento de dicho Tratado”³⁵. Ello no ha impedido que la OTAN mantenga sus planes de ampliación dando en 2011 la consideración a Bosnia y Herzegovina, Georgia, Macedonia y Montenegro de miembros aspirantes (con el posterior descarte de Macedonia por el rechazo de Grecia a su incorporación).

Muy ligado con la decisión de suspender la participación en el tratado CFE está la evaluación rusa sobre las intenciones de EEUU de desplegar un sistema de defensa antimisiles en Europa. Este ha sido otro punto de conflicto que ha ensombrecido las relaciones entre la UE y Rusia a lo largo de las últimas décadas. Concretamente en 2002, EEUU inicia las

³⁴ Estonia, Letonia y Lituania se incorporan en 2004 a la Alianza Atlántica.

³⁵ Véase: “Rusia abandona definitivamente el Tratado FACE sobre Armas convencionales”, 10 de marzo de 2015, en <http://mundo.sputniknews.com/seguridad/20150310/1035239571.html>. El presidente Obama trató en 2010 resolver la controversia preparando el borrador de un nuevo marco de referencia para fortalecer el tratado, pero las conversaciones embarrancaron y en noviembre de 2011 la administración Obama anunció que dejaba de cumplir determinadas obligaciones con respecto a Rusia que se recogían en el tratado. Kingston Reif: “Russia Completes CFE Treaty Suspension”, April 2015, en https://www.armscontrol.org/ACT/2015_04/News-Briefs/Russia-Completes-CFE-Treaty-Suspension



conversaciones con Polonia y la República Checa (públicas a partir de 2005³⁶, y formales desde 2007) para instalar un sistema de defensa antimisiles con base en tierra en Polonia, donde se instalaría una base de lanzamiento de misiles conocida como European Interceptor Site (EIS), en conjunción con una estación de radar localizada en la República Checa³⁷. A pesar de las afirmaciones americanas de que dicho sistema no tendría como objetivo defender EEUU ni los países de la OTAN de los ICBM desplegados en territorio ruso, sino contrarrestar el riesgo de un ataque con misiles por parte de Irán, el sistema contó con el rechazo frontal de Rusia, que propuso como alternativa, rechazada por EEUU, el uso de la estación de radar situado en Qabala, Azerbaijan.

En Octubre de 2011, la administración Obama anunció la cancelación de este programa, que sería reemplazado por el Aegis Ballistic Missile Defense (ABMD) instalado en barcos con base en el Mediterráneo, lo que fue visto inicialmente con buenos ojos, aunque con cautela, por parte de la Federación³⁸. Sin embargo, el desarrollo posterior de este sistema, que incluye el establecimiento en diferentes fases de bases de misiles en tierra (*Aegis Ashore*) en Europa oriental, ha provocado la reacción de Rusia, que ha denunciado que la activación en diciembre de 2015 del complejo de misiles en la base de Deveselu, en el sureste de Rumanía (al que se le sumará otro establecimiento de misiles en Polonia, cerca del mar Báltico, que entrará en servicio en 2018), viola el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF), firmado en 1987. Recordemos que con la firma de este Tratado, Ronald Reagan y Mijail Gorbachov, Estados Unidos y la Unión Soviética acordaron la prohibición, ensayo y despliegue de todos los misiles balísticos y de crucero de emplazamiento terrestre, con un alcance de entre 500 y 5.500 kilómetros (de alcance medio y corto). La prohibición se aplicaría a los misiles con ojivas nucleares o convencionales, pero no se aplicaría a aquellos con base en el mar o lanzados desde el aire.

En contraposición a las declaraciones rusas, el Secretario de Defensa de Estados Unidos Ashton Carter, el pasado mes de Mayo de 2016 acusó a Rusia de "ruido de sables nuclear", y de tratar de erosionar el orden internacional.³⁹ De forma similar se han pronunciado especialistas que destacan que Rusia está incumpliendo sistemáticamente el Tratado desde 2014, análisis que Rusia niega⁴⁰. No en vano el Pentágono habría informado que "los misiles de crucero R-500, que se venden como complemento del sistema táctico operativo Iskander-M, son capaces de derribar objetivos a más de 500 km de distancia", EE UU también ha declarado que el nuevo misil balístico intercontinental RS-26 Rubezh está afectado por el Tratado INF, -al poder utilizarse contra objetivos con un alcance inferior a

³⁶ Véase "US considers Polish missile base", *BBC News*, 17 November 2005, en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4445284.stm>.

³⁷ Véase Daboroski, Tomasz and Wilk, Andrzej: "Missile Shield in Central Europe becoming a reality" OSW, 30 October 2013, en <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2013-10-30/missile-shield-central-europe-becoming-a-reality>.

³⁸ Sankaran, Jaganath: "Missile defense against Iran without threatening Russia", *Arms control Association*, en https://www.armscontrol.org/act/2013_11/Missile-Defense-Against-Iran-Without-Threatening-Russia#2.

³⁹ Véase, "US accuses Russia of nuclear sabre-rattling, amid NATO tensions", *BBC News*, 3 May 2016, en <http://www.bbc.com/news/world-europe-36197856>.

⁴⁰ El Departamento de Estado de EEUU, en los años 2014, 2015 y 2016 en sucesivas ediciones de su Informe de adhesión y el cumplimiento de Control de Armas, la no proliferación y acuerdos de desarme y Compromisos, ha venido declarando que la Federación de Rusia está violando sus obligaciones en virtud del Tratado INF. En el Informe de 2016, se señaló que el misil de crucero desarrollado por Rusia cumple con la definición del Tratado INF y, como tal, todos los misiles de ese tipo están prohibidos. El cumplimiento de los informes no ofrecen más detalles acerca del misil ofensivo. Véase Wood Amy F.: "Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress", *Congressional Research Service*, - Informing the legislative debate since 1914-. April 13, 2016, en <https://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf>.



5500 km-, y que “este radio de acción va en contra de las normas del Tratado INF”⁴¹. Ciertamente, y no es ningún secreto, Rusia está modernizando sus capacidades militares y está desarrollando misiles balísticos basados en tierra y en submarinos nucleares de quinta generación. Por ejemplo, el misil Sarmat⁴², que en palabras del Director adjunto del Instituto de Análisis Político y Militar, Alexander Jramchijin, “tendrá en cuenta las próximas amenazas para la seguridad del país de la década del 2030” y únicamente “se instalará en submarinos nucleares”⁴³.

En la línea de lo declarado por Ashton Carter, Rusia ha incrementado de forma agresiva su presencia en el Mar Báltico, y ha aumentado el número de maniobras militares en el área del Mar Negro, movimientos que responden, en este último caso y según declaraciones a la agencia TASS⁴⁴ del gobierno ruso a “ejercicios antiterroristas en el este del Mediterráneo” y a alertas para “verificar su posición de combate”⁴⁵. En cualquier caso, las acusaciones verbales cruzadas entre rusos y estadounidenses son cada vez más frecuentes⁴⁶, y las denuncias de ambos respecto a supuestos incumplimientos, reiteradas. El Mar Negro ha incrementado si cabe su importancia estratégica tras la anexión de Crimea y de Sebastopol – principal base de la flota rusa en la zona, que ha iniciado un intenso proceso de modernización. Putin ha manifestado su intención de adquirir en el marco del nuevo programa de adquisición de armamento del estado ruso para el período 2011-2020 seis submarinos diésel de última generación de la clase “Rostov del Don” y seis nuevas fragatas del tipo “Almirante Grigorovich”. En la misma zona, las relaciones ruso-turcas han sido otro elemento de inestabilidad, y a pesar del viraje coyuntural asociado al fallido golpe de estado en Turquía, las relaciones diplomáticas de Rusia con este país, aunque han mejorado de forma palpable mantienen todavía importantes puntos de fricción, como muestran las reticencias rusas a la reciente intervención de fuerzas terrestres turcas en este país⁴⁷, o el apoyo ruso a Armenia en el conflicto con Azerbaiyán, tanto en el frente económico como militar⁴⁸, con el despliegue de militares rusos en la frontera de Armenia con Turquía⁴⁹.

⁴¹ Litvkin, Nikolái: “EEUU refuerza el escudo antimisiles en Europa”, *RBTH*, 18 de abril de 2016, en https://es.rbth.com/tecnologias/defensa/2016/04/18/ee-uu-refuerza-el-escudo-antimisiles-en-europa_585663.

⁴² Este modelo estará listo a partir de 2020 y sustituirá al misil balístico marino Bulavá. Podrá derribar objetivos a más de 11.000 km de distancia y contará con ojivas nucleares hipersónicas.

⁴³ Litvkin, Nikolái: “Rusia planea un nuevo misil balístico para submarinos nucleares”, *RBTH*, 19 de julio de 2016, en https://es.rbth.com/tecnologias/defensa/2016/07/19/rusia-planea-un-nuevo-misil-balistico-para-submarinos-nucleares_612925.

⁴⁴ Declaraciones de 15 de agosto de 2016.

⁴⁵ Información más pormenorizada puede verse en “Aviación naval rusa en guardia en el Mar Negro y Caspio”, Sputnik, 29 de agosto de 2016, en <http://mundo.sputniknews.com/defensa/20160829/1063108425/rusia-aviacion-seguridad.html>.

⁴⁶ Schneider, William “Russia’s Treaty violations & nuclear instability”, September, 15, 2014, en: http://www.realcleardefense.com/articles/2014/09/15/russias_treaty_violations_nuclear_instability_107442.html

⁴⁷ Véase “Rusia expresa preocupación por ataques de Turquía en Siria”, *HISPANTV*, 31 de agosto de 2016, en <http://www.hispantv.com/noticias/rusia/286579/rusia-expresa-preocupacion-ataques-turquia-siria>.

⁴⁸ Sobre las principales bases militares rusas en el extranjero destacan la base naval en Crimea y Abjasia; base aérea en la provincia de Latakia, Siria, en Kirguizstan y Uzbekistan y base militar en Armenia, Moldavia, Tuzkzhikistán, Absajia y Osetia del sur (Georgia), además de la de Tartus en Siria.

También es significativo el apoyo de Rusia a Armenia, a través de un crédito de 200 millones de dólares que afectará al conflicto que tiene este país con Azerbaiyán, aliado de Ankara en el conflicto de Nagorno Karabaj. Ver.Spaulding, Hugo. “Russia Security Update: February 17-24, 2016”. ISW, en <http://www.understandingwar.org/background/russia-security-update-february-17-24-2016>

⁴⁹ Más información en <http://www.hispantv.com/noticias/rusia/78162/rusia-despliega-7000-armenia-turquia>.



El escenario aquí descrito, que no es del todo ajeno al viraje de la política exterior rusa derivada de la concentración de poderes en la persona de Vladimir Putin, sitúa a la Unión Europea ante una difícil coyuntura en su objetivo de promover la estabilidad política y económica de la Federación, de mantener una seguridad energética en la región, en una mayor cooperación en los ámbitos de Justicia, Asuntos de Interior (JAI) y medio ambiente con el país ruso, y en intensificar la cooperación en el Cáucaso Meridional, objetivos estos considerados prioritarios para la Unión Europea en la región.

- Las relaciones de Ucrania y Rusia,

No resulta sorprendente observar el variable patrón de acercamiento y alejamiento entre los dos países en función de la dirección que mostraran los líderes políticos ucranianos, con perfiles más o menos pro-occidentales. Quedan atrás los gobiernos pro-rusos presididos por Leonid Kuchma, bajo el que se firma en 1997 la permanencia de la flota rusa en Crimea por un período de 20 años, y el posterior de 2010 firmado por Viktor Yanukovich y el ruso Medvedev por el que se establece la permanencia de la flota rusa del Mar Negro en Sebastopol hasta 2042. Tras la destitución de Yanukovich por la Rada Suprema en febrero de 2014 por “abandono de sus funciones” y la elección de Poroshenko como nuevo presidente a partir del 7 de junio de 2014, quien aboga por un acercamiento a la UE, se produce la anexión ilegal de la Península de Crimea en marzo de 2014 y la posterior alteración de la Cuenca del Donbass, convirtiendo en papel mojado los acuerdos arriba mencionados.

La Federación sigue teniendo en el punto de mira a este país eslavo y al resto de los integrantes de la CEI como una de las prioridades marcadas en el Concepto de Política Exterior de la Federación de Rusia, aprobado por el Presidente Vladimir Putin, el 12 de febrero de 2013. Seguir manteniendo una gran influencia a través de ciertas alianzas como su ingreso en la Unión Aduanera, formada por Bielorrusia, Kazajistán y Rusia en 2011⁵⁰ – alternativa al Acuerdo de Asociación con Bruselas⁵¹ – o en la Unión Económica Euroasiática sigue siendo una obsesión estratégica de expansión para el dirigente ruso tanto como en la década de los 90. Desestabilizar su entorno extranjero más próximo (en alusión a las ex repúblicas soviéticas) parece seguir siendo una de sus estrategias más definidas.

La estabilidad de Ucrania y el respeto de la Resolución 2202 (2015), de febrero, del Consejo de Seguridad⁵² viene siendo para la UE -*conditio sine qua non*- para avanzar en los desarrollos de cooperación sucesivos. El Consejo de Seguridad se reafirma en la Resolución 2166 (2014) y establece la necesidad de la aplicación de los Acuerdos firmados en Minsk el pasado 12 de febrero de 2015. Dichos Acuerdos requieren un alto el fuego inmediato en las zonas de Donetsk y Lugansk, la retirada de armas pesadas, la aprobación por parte del Parlamento ucraniano de una resolución en la que se indicará el territorio que abarcará el régimen especial con arreglo a la Ley de Ucrania sobre el orden de autogobierno local provisional en las zonas antes mencionadas, el restablecimiento del control total de la frontera estatal a lo largo de la zona del conflicto, a partir del día 1 después de la celebración de elecciones locales y la conclusión de un acuerdo político amplio con la reforma constitucional y elecciones locales, de conformidad con la Ley de Ucrania, a más tardar a finales de 2015.

⁵⁰ Véase Guía del exportador a la Unión Aduanera (Rusia, Bielorrusia y Kazajistán), Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), en http://www.aenor.es/DescargasWeb/inspeccion/22_guia_exportador_UNION_ADUANERA.pdf.

⁵¹ El propio Putin declaró en octubre de 2013 en la Voz de Rusia que Ucrania no puede estar al mismo tiempo en la UE y en la Unión Aduanera, en https://mundo.sputniknews.com/spanish_ruvr_ru/news/2013_10_25/Putin-Ucrania-no-puede-estar-al-mismo-tiempo-en-la-UE-y-la-UA-3467/.

⁵² Resolución 2202 (2015), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7384ª sesión, celebrada el 17 de febrero de 2015.



Uno de los grandes cambios será la descentralización y se deberá llegar a un acuerdo con los representantes en las zonas de Donetsk y Lugansk. Se establece, asimismo, un mecanismo de supervisión de alto nivel por parte de los Ministerios de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, Alemania, Francia y Ucrania. Sin embargo, y a pesar de ciertos avances, el 28 de abril de 2016 Naciones Unidas denunció que a pesar de la aplicación del alto el fuego muchos civiles siguen muriendo “como resultado de las minas terrestres y otros artefactos remanentes del conflicto”, que ha supuesto 30.700 víctimas, entre las que se cuentan 9.300 fallecidos⁵³. Las negociaciones para una alto el fuego quedaron suspendidas y están en un estadio complicado, a tenor de las declaraciones, el pasado mes de agosto, de Sergey Lavrov, al afirmar que Rusia cuenta con pruebas irrefutables de que las autoridades de Ucrania y, en concreto, del Departamento de inteligencia del Ministerio de Defensa ucraniano habrían planeado un acto de sabotaje, -con objetivo en infraestructuras cruciales- con el fin de desestabilizar la situación en Crimea. La cuestión se ha vuelto a tratar por parte del Consejo de Seguridad el pasado 11 de agosto.

Como extraño colofón a la situación aquí descrita, se plantea la necesidad que tiene la UE de reflexionar sobre la doble vara de medir de múltiples socios europeos, especialmente alemanes, franceses, italianos y checos, con contratos de venta de armas nada desdeñables con Rusia⁵⁴. En el caso francés, se llegó a suscribir un contrato de venta con Sarkozy en 2011 de dos portahelicópteros Mistral por un valor de unos 1, 700 millones de dólares, contrato por el que la propia OTAN y EEUU⁵⁵, además de otros socios europeos, criticaron al ejecutivo francés, cuando Rusia ya se había anexionado Crimea en marzo de 2014. ¿Se pueden suministrar equipos militares y a la vez condenar sus acciones militares? Una contradicción⁵⁶ en toda regla. Finalmente, Hollande paralizó la entrega vendiéndoselos a Egipto⁵⁷.

- La cuestión energética

La cuestión energética⁵⁸ es otra de las cuestiones más problemáticas en el triángulo UE, Ucrania y Rusia, tanto en términos de abastecimiento –excesiva dependencia del exterior- como en términos de tránsito y de seguridad. La dependencia de ambos del gas ruso es muy elevada. La Unión importa en torno a un 30% del gas natural ruso, seguido en orden de importancia por Argelia, 13%, Catar 8%, Nigeria, Libia y Egipto. Bulgaria es el mayor importador de la UE, la R. Checa importa casi un 90% de Rusia, y Alemania un 45%. Para tratar de hacer frente a esta situación de dependencia y reducirla, la UE, una vez que empezaron las reducciones y los cortes de suministro a Ucrania, desde enero de 2016,

⁵³ Véase “La ONU reafirma su compromiso con la integridad territorial de Ucrania”, Centro de Noticias ONU, 20 de abril de 2016, en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34974#.V2rPZ-QkrIU>.

⁵⁴ Véase “Países europeos con contratos de venta de armas a Rusia”, El Economista, 17 de junio de 2014, en <http://eleconomista.com.mx/internacional/2014/06/17/paises-europeos-contratos-venta-armas-rusia>.

⁵⁵ Una información más exhaustiva acerca de cuál es la mayor potencia militar del mundo puede verse en “La tecnología y arsenal militar en manos de las grandes potencias mundiales”, El Confidencial, 16 de mayo de 2016, en http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2016-05-16/tecnologia-militar-eeuu-rusia-corea-del-norte-espana_1199999/.

⁵⁶ Véase Birnbaum, Michael; “European countries are selling arms to Russia while condemning it over Ukraine”, The Washington Post, June 17, 2014, en https://www.washingtonpost.com/world/europe/european-countries-are-selling-arms-to-russia-while-condemning-it-over-ukraine/2014/06/16/6ad20143-ffce-4b45-a063-bea132fa0123_story.html. 17 de junio de 2014.

⁵⁷ Véase “Egipto compra los portahelicópteros Mistral que Francia no entregó a Rusia”, Infodefensa.com, 24 de septiembre de 2015, en <http://www.infodefensa.com/mundo/2015/09/24/noticia-egipto-compra-portehelicopteros-mistral-francia-entrego-rusia.html>.

⁵⁸ Para un análisis detallado del mercado de la energía en la UE en 2014, véase el siguiente documento “EU energy markets un 2014”, EU, en https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_energy_market_en_0.pdf



llegando a afectar a diversos Estados Miembros, en particular desde enero de 2009, adoptó diversas medidas enfatizando sobre todo la diversificación de suministros. Recientemente, en febrero de 2015, el presidente de la Comisión Europea impulsó la denominada “Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva”, que intenta ofrecer a la Unión Europea una mayor seguridad energética a través de la diversificación del suministro (fuentes de energía, proveedores y rutas) y el refuerzo del papel de Europa en los mercados mundiales de la energía. A pesar de estos esfuerzos, la Unión Europea sigue sin poder hablar con una sola voz y, ejemplo de ello, es el desacuerdo frente al proyecto de gasoducto ruso-alemán North Stream 2 que supondría dejar ya en buena parte aislada a Ucrania en la distribución de gas a Europa central. En el Consejo Europeo de diciembre de 2015 el disenso se mostró sin contemplaciones con el rechazo de Italia y Bulgaria y el denominado Grupo de Visegrado compuesto por Hungría, Eslovaquia, República Checa y Polonia. La batalla entre el proyecto South Stream en el Mar Negro, y el Nord Stream en el Báltico sigue encima de la mesa de las instituciones comunitarias. La apuesta, según el Comisario europeo de Acción por el Clima y la Energía, Arias Cañete⁵⁹ se ha realizado en favor del corredor meridional que permitirá a países de Asia Central exportar gas a Europa, a través del gasoducto Trans-Adriático –que pasa por Grecia, Albania, el Mar Adriático e Italia-, el Trans-Anatolia que recorre Turquía y la expansión del gasoducto del Cáucaso Sur, a través de Azerbaiyán y Georgia.

Rusia, a través de Gazprom, ha jugado con el endeudamiento de Ucrania con respecto del precio de los metros cúbicos de gas, llegando a dejar sin calefacción a los ucranianos en 2006 y posteriormente en 2009, tal como indicamos, siendo Viktor Yushchenko presidente de la nación, de tendencia pro-occidental. La llegada del presidente Yanukovich 2010-2014, pro-ruso acerca posiciones entre ambos países y Ucrania se verá favorecida, de nuevo, por una bajada en los precios del gas. A su llegada a la presidencia en 2014, Petro Poroshenko decide diversificar el abastecimiento del gas procedente de Rusia y desde enero de 2016 inicia la importación de gas procedente de Eslovaquia, Hungría y Polonia⁶⁰. No obstante, y según declaraciones de Alexéi Miller, presidente del consorcio ruso Gazprom, “El sistema de gasoductos de Ucrania es el eslabón más débil que existe hoy en día en nuestra relación comercial (con la UE) y tiene un potencial extremadamente alto de confrontación”⁶¹.

6. El futuro de la relaciones

La actualidad de las relaciones entre la UE y Rusia ha vuelto a la esfera internacional con especial sobresalto desde 2014 y el marco de confianza reinante hasta entonces, con importantes redes comerciales, institucionales, políticas y diplomáticas pacientemente tejidas a lo largo de los últimos años se ha roto en la prioridad por excelencia: el ámbito de la Seguridad. Aunque esta dimensión no es susceptible de análisis sin tener en cuenta el trinomio UE/Rusia/EEUU, es la cuestión más sensible. Rusia se ha convertido en un competidor estratégico y esto, al no quedar suficientemente bien recogido en la Estrategia Global de Seguridad, no permite ver los cambios y políticas que es necesario adoptar o subrayar. Las negociaciones futuras van a ser complicadas a medio y largo plazo. Y es que la Rusia de Putin sigue teniendo muy presente en su modus operandi las “áreas de influencia” establecidas durante la Guerra Fría, que técnicamente dejaron de existir con la firma de la

⁵⁹ Discurso pronunciado por el Comisario europeo Arias Cañete en Madrid, edificio de la Comisión europea, el 16 de marzo de 2015 y que lleva por título: “Las interconexiones energéticas en Europa. El papel de España”.

⁶⁰ Véase “Ucrania importa de Europa 370 millones de metros cúbicos de gas” Sputnik, 28 de diciembre de 2015, en <https://mundo.sputniknews.com/europa/20151228/1055288203/ucrania-europa-gas-importaciones.html>

⁶¹ Los detalles de la información pueden encontrarse en <https://mundo.sputniknews.com/europa/20150413/1036339668.html>



Carta de París, considerando por tanto el máximo mandatario ruso como una amenaza directa a la seguridad de su país cualquier intromisión en la política de seguridad en los países de su antigua órbita. Cualquier acuerdo de colaboración de la UE con Estados caucásicos es visto como un gesto hostil por parte de Rusia, que considera a dichos países ubicados en zonas de “su” interés estratégico. Éste es, sin duda, el verdadero choque existente entre la UE y la Federación al tratar la “arquitectura de seguridad europea”. La Carta de París de 1990, que reconoce “plenamente la libertad de los Estados de elegir sus propios arreglos en materia de seguridad”, esto es, el derecho de cada Estado a elegir libre y voluntariamente las alianzas o las Organizaciones Internacionales de las que quiere ser parte en todos los ámbitos, incluido el de la seguridad, sigue siendo una asignatura pendiente para la Rusia de Putin.

A lo largo del presente artículo hemos tratado de argumentar las complejas relaciones existentes entre la UE y Rusia que, hasta hace algunos años podríamos caracterizar de “asintóticas”, se encuentran hoy por hoy en órbitas diferentes, en clara competición. Desde 2007 se ha observado un deterioro importante en las relaciones de carácter político, militar y estratégico, constatándose, de igual modo, diferencias nada desdeñables en el seno de la Unión, tanto respecto de la visión de la política exterior hacia Rusia, como en la manera de abordar la misma en el seno de las propias instituciones europeas. Rusia prefiere obviamente relacionarse de manera unilateral con los Estados Miembros de la UE, antes que vérselas con la compleja estructura de la Unión y sus instituciones. Trabajar, por tanto, por la convergencia de éstas es primordial, y entraña una gran dificultad, especialmente cuando se constata que, hoy por hoy, la PESC y la PCSD sigue rigiéndose por la regla de la unanimidad de los Estados Miembros. Será necesario ir introduciendo algunos cambios, como por ejemplo sustituir la regla de la unanimidad (art. 31 (1) TUE por el voto por mayoría cualificada en la denominada cooperación estructurada permanente (Art. 46 del TUE), en el camino hacia una integración en defensa. Si a ello le sumamos el procedimiento de toma de decisiones, enormemente lento y complejo por el carácter *sui generis* de esta Organización Internacional, el escenario no es nada alentador.

Como hemos adelantado, las tensiones y las dinámicas de conflictividad con Rusia no han generado una respuesta “unívoca” de la UE y sí muchos roces entre los Estados –ejemplo claro de ello son las tardías sanciones impuestas a Rusia a causa del conflicto de Ucrania, que se han prolongado en 2017- y el tratamiento dado por la Unión ha sido desigual si atendemos al “ejecutivo dual” de la UE (Comisión y Consejo), las cumbres bilaterales llevadas a cabo al más alto nivel o el papel desempeñado por el PE al respecto. Y aquí reside una de las grandes debilidades de la Unión. La Estrategia Global de Seguridad de la UE no es un paso claro hacia adelante en la defensa de una Política Exterior y de Seguridad propia de la UE con respecto a Rusia, en una situación de clara competición y, además, su recorrido está abocado a un escaso desarrollo, al continuar los Estados Miembros defendiendo sus propias estrategias exteriores⁶². Este punto es resaltado por la Estrategia cuando afirma que una aproximación unitaria y consistente debe constituir la piedra angular de la política de la UE con respecto a Rusia. Pero, al mismo tiempo, la Estrategia propone adoptar una postura de no reconocimiento de anexiones territoriales ilegales, no aceptar la desestabilización de Ucrania y fomentar la resiliencia de los países vecinos del Este de Europa. ¿Con qué instrumentos? Si, como se afirma, Rusia constituye un desafío estratégico clave y el respeto del derecho

⁶² Un análisis interesante que explora la formalización del uso de grupos *ad hoc* de los Estados miembros sobre cuestiones específicas relativas a la PESC y la PCSD lo presenta el Ponente Zuflaur, José María, del Consejo Económico y Social Europeo (CESE) en el Documento de trabajo titulado “La nueva Estrategia de la UE sobre Política Exterior y de Seguridad”, de la Sección Especializada de Relaciones Exteriores, Bruselas, 3 de marzo de 2016.



internacional y de los principios que son el fundamento del orden de seguridad europeo existente constituye la precondition para un cambio sustancial de las relaciones bilaterales, ¿qué pasa si Rusia mantiene su política y no sigue una línea de compromiso y cooperación, cuando los intereses se solapan, tal como se propugna en la Estrategia?, ¿qué papel tiene que jugar la UE en el contexto de una defensa europea donde se exigirá también crecientemente una autonomía estratégica? El nuevo documento de la UE adolece de un marco estratégico adecuado en sus relaciones con Rusia.

Las nuevas relaciones con Rusia requieren también políticas y medidas que permitan una defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial no solo de los Estados Miembros, sino apoyos claramente disuasorios a los Estados de su vecindario del Este y del Cáucaso, un mayor gasto en defensa de la UE (a pesar de las reticencias de la ciudadanía de algunos países miembros), reestructuraciones institucionales y nuevos instrumentos comunes con el fin de dotar a la UE de mayores capacidades militares y agilidad en la respuesta y capacidad de despliegue rápido de fuerzas con capacidad disuasoria real.

Para hacer frente a la amenaza rusa- así es ya percibido por no pocos Estados Miembros-, la UE ha de hacer algo más que aplicar las sanciones pertinentes, fomentar la diversificación energética, seguir con medidas restrictivas o tratar de implementar un nuevo plan de acción de comunicación estratégica para contrarrestar las actuales campañas de desinformación de Rusia en esta nueva atmósfera política tras el Brexit, dejando que la OTAN siga tradicionalmente ocupándose de la defensa europea frente a Rusia, habiéndose incrementado muy sustancialmente la diferencia de percepciones sobre Rusia no solo entre los Estados europeos, sino entre Estados Unidos e importantes socios europeos.

Bibliografía Seleccionada

Consejo Europeo de Colonia: *Conclusiones de la Presidencia*, 3-4 de marzo 1999

Daboroski, Tomasz and Wilk, Andrzej: "Missile Shield in Central Europe becoming a reality" OSW, 30 October 2013, en <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2013-10-30/missile-shield-central-europe-becoming-a-reality>.

Delage, Fernando: "La Estrategia asiática de Xi Jinping", Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), nº 5 (2015), en <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/viewFile/>

Eurostat: Statistics Explained, *Comercio internacional de mercancías*, en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods/es

Giusti Serena and Penkova Tomislava: "The European Union and Russia: Engaged in Building a Strategic Partnership", en Bindi Angelescu Irina (eds.): *The Foreign Policy of the European Union*, Washington DC, Brookings.

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

Kingston Reif: "Russia Completes CFE Treaty Suspension", April 2015, en https://www.armscontrol.org/ACT/2015_04/News-Briefs/Russia-Completes-CFE-Treaty-Suspension

Marquina Antonio: "The Southeast-Southwest European Energy Corridor" en Marquina Antonio (2008): *Energy Security. Visions from Asia and Europe*, Basingstoke, Palgrave-MacMillan, pp.54-68.

Mogherini Federica: "Speech by HR/VP Mogherini at the EUISS Annual Conference, Towards an EU Global Strategy – The Final Stage" Conferencia Anual celebrada en el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE



(ISS), Paris 22 de abril de 2016, en <http://www.iss.europa.eu/activities/detail/article/2016-euiss-annual-conference-towards-an-eu-global-strategy-the-final-stage/>

Monaghan Andrew (2016): *Russian State Mobilization Moving the Country on to a War Footing*, Chatham House, May 2016, en <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-05-20-russian-state-mobilization-monaghan-2.pdf>

Resolución 2202 (2015), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7384ª sesión, celebrada el 17 de febrero de 2015.

Ruiz González, Francisco: “Las relaciones UE-Rusia, La Asociación Oriental, el futuro de la OSCE, y sus consecuencias para la política común de Seguridad y Defensa (PCSD)”, Cuaderno de Estrategia, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), n° 145 (marzo 2010), en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf.

Sankaran, Jaganath: “Missile defense against Iran without threatening Russia”, *Arms control Association*, en https://www.armscontrol.org/act/2013_11/Missile-Defense-Against-Iran-Without-Threatening-Russia#2
Serra, Francesc. (2005): *Rusia la otra potencia europea*, Barcelona, Fundació CIDOB

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Schneider, William “Russia’s Treaty violations & nuclear instability”, September, 15, 2014, en: http://www.realcleardefense.com/articles/2014/09/15/russias_treaty_violations_nuclear_instability_107442.html

Spaulding, Hugo. “Russia Security Update: February 17-24, 2016”. ISW, en <http://www.understandingwar.org/backgrounder/russia-security-update-february-17-24-2016>

Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world, May 13, 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

Trenin, Dimitri “Russia’s Line in the Sand on Syria”, *Foreign Affairs*, Febrero de 2012, en <https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2012-02-05/russias-line-sand-syria>

Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad 2003, Bruselas 12 de diciembre de 2003. en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

Walt, Stephen:” Towards and EU Global Strategy” Consulting the experts-, European Union, Institute for Security Studies (ISS), París, Abril 2016.

Wood Amy F.: “Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress”, *Congressional Research Service*, -Informing the legislative debate since 1914-. April 13, 2016, en <https://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf>

Zuflaur, José María: “La nueva Estrategia de la UE sobre Política Exterior y de Seguridad”, Consejo Económico y Social, Sección Especializada de Relaciones Exteriores, Bruselas, 3 de marzo de 2016.