



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES

LA POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD DE LA FEDERACIÓN RUSA HACIA EUROPA; EL CASO DE LOS BALCANES COMO REGIÓN ESTRATÉGICA

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA
CRISTINA SÁNCHEZ ROMERO

Apoyada por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), UNAM. Programa de Apoyo a Proyectos para la Innovación y Mejoramiento de la Enseñanza (PAPIME)

Director de Tesis:
Dr. Edmundo Hernández-Vela Salgado
Profesor Emérito



Ciudad Universitaria 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Agradezco a Dios por las oportunidades, bendiciones y lecciones que me han permitido llegar hasta donde estoy y ser lo que soy.

A mis padres Blanca y Joel, por su incansable esfuerzo y preocupación por mi formación académica y personal, por su infinito amor que me llevó a crecer con valores firmes, y que me formó como persona honesta, por sus sacrificios para darme lo mejor, y su apoyo incondicional en todos los momentos de mi vida, por enseñarme a luchar y esforzarme siempre para alcanzar mis metas. Los amo.

A mi hermana Ale, mi compañera de vida, por su amor, por ser mi apoyo, y ejemplo de fortaleza. Te amo.

A Violeta, mi inspiración, esperanza, amor y alegría.

A mi prima Karla, mi segunda hermana, por su cariño, su ejemplo, consejos y compañía, por estar siempre a mi lado.

A mis tías, Conchita y Gloria, por su afecto de segundas madres y apoyo en todo momento.

A mi primo Felipe y mi tía Ada, por su cariño, su invaluable y constante apoyo, por sus enseñanzas y experiencias compartidas.

A la memoria de mi abuelita Noemi, por su ejemplo, su amor, su compañía, consejos y virtudes heredadas, por compartir conmigo su sabiduría y preocuparse siempre por mi bienestar.

A mis primos, Andrea, MariJo, Miros, Santiago y Vale, por llenar mi vida de alegrías, y recordarme la hermosura de la inocencia.

A mis tíos, Pepé, Porfirio y Juan, por su cariño, su ejemplo y apoyo incondicionales.

A toda mi familia, por la maravillosa convivencia, por el amor y por la absoluta ayuda que siempre me han brindado. Agradezco especialmente a mis tías Martha y Tere, por su preocupación e interés en mi persona, por procurar siempre la unión familiar; agradezco también a mis tías Fabi y Jacqui, por su por su cariño, ejemplo, apoyo y confianza.

A mi abuelo Carlos y mis tías Sandra y Lety, por entrar en mi vida con tanto cariño.

A mis estrellas, Ana Karen, Anahí, Atenas, Berenice, Fabiola, Luz Aurora, Silvia y Susana, por iluminar mis días, y aún más mis noches; por su amor, inagotable apoyo, paciencia, consejos y experiencias compartidas, por estar siempre conmigo, las amo.

A Rodrigo, por su amistad, por sus enseñanzas de vida, por ser un ejemplo personal y sobre todo profesional de un internacionalista comprometido.

A mis amigas Ángeles, Laura, Maura y Marce, por acompañarme a lo largo de la carrera y más allá de ésta, por su cariño y apoyo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, nuestra Máxima Casa de Estudios y mi alma mater, por dotarme de las herramientas necesarias para mi desarrollo profesional y por formarme en la excelencia académica, como persona consciente y coherente, como mexicana honesta, nacionalista, preocupada por el bienestar general de mi país.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por abrir mis ojos y liberar mi mente de la ignorancia y las ataduras, por brindarme una experiencia incomparable de educación y de vida, en donde crecí y me desarrollé como internacionalista y como ser humano.

Al Dr. Edmundo Hernández-Vela, con quien jamás me alcanzarían las palabras para expresar el agradecimiento que tengo y el cariño que le guardo, por su infinito apoyo, sus extraordinarias contribuciones a mi formación académica, profesional y personal, por consolidar en mí el amor a mi universidad y a mi país, por hacerme parte de su equipo de trabajo, por permitirme compartir su experiencia en la docencia, por su invaluable y dedicada atención y dirección en la elaboración de este estudio, por su confianza en mí.

A mis sinodales, la Dra. Sandra Kanety Zavaleta Hernández, a quien agradezco sus constantes y valiosas contribuciones a este proyecto y a mi formación; la Mtra. María de los Ángeles Meneses, por su extraordinario detalle y cuidado al leer mi trabajo, por sus oportunas observaciones y consejos al respecto; el Dr. Leopoldo González Aguayo, cuyo conocimiento y pasión por la geopolítica inspiraron gran parte del estudio aquí presentado; y el Dr. Carlos Ballesteros, por sembrar en mí la semilla del amor por el estudio de Europa, y por permitirme compartir el aula como docente.

A mis compañeros en los Proyectos PAPIIT *Seguridad humana, Medio Ambiente y Desarrollo* y PAPIIME *Análisis de la sociedad internacional. Hacia el orden mundial del siglo XXI*; en especial a Alba, Adrián, Adriana, Fernando, Irwing, Jafet, Luis, Maricela, María, MaFer, y Priscila, por enseñarme el valor del compañerismo y el trabajo en equipo, por ayudarme siempre que lo necesité.

A todos mis profesores, compañeros y amigos, que a lo largo de mi carrera impactaron de algún modo en mi formación profesional y mi desarrollo personal.

A la nación mexicana, por su contribución para hacer posible la educación pública de excelencia, y con quien ahora estoy en deuda.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

A la memoria de mi padre

Joel Sánchez Pineda

Índice

Introducción.....	1
1. Una aproximación histórico conceptual a la política exterior de la Federación Rusa.	
1.1. El legado de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, su implosión e implicaciones para la política exterior Rusa.....	7
1.2. De Yeltsin a Putin: la transformación rusa a la economía de mercado y su definición como potencia internacional.....	22
1.3. La posición geográfica de Rusia, geopolítica y geoestrategia.....	44
1.4. La importancia del gas y el petróleo como agentes de poder.....	55
1.5. El ejercicio de su política del poder y el interés nacional.....	67
2. Las relaciones ruso-europeas en la era post-soviética.	
2.1. La importancia de Europa para la seguridad rusa.....	76
2.2. La política europea hacia el Este. Las ampliaciones de la Unión Europea y sus efectos en la política exterior rusa.....	88
2.3. La Organización del Tratado del Atlántico Norte como mecanismo de influencia estadounidense en Europa.....	98
2.4. Rusia hacia el Oeste: las acciones de la Federación ante el avance occidental hacia el Este.....	114
3. Entre Rusia y Europa: los Balcanes como región estratégica.	
3.1. La relación de Rusia con los países balcánicos y sus intereses estratégicos.....	124
3.2. La desintegración de Yugoslavia y la reconfiguración de la península balcánica: la política exterior de algunos de los países balcánicos; diversidad y conflicto.....	135
3.3. La responsabilidad de proteger: las guerras de los Balcanes y la injerencia extranjera.....	147
3.4. Kosovo: la acción internacional y las implicaciones para la seguridad rusa.....	163
Conclusiones y aportaciones.....	176
Fuentes consultadas.....	181

Introducción

A lo largo de su historia Rusia ha modificado su política exterior de acuerdo a sus necesidades internas y al contexto internacional en pro de la defensa del interés nacional. Su situación geográfica representa a la vez, su mayor ventaja en términos geopolíticos y estratégicos, y vulnerabilidad ante sus vecinos al contar con una frontera de más de 20,000 km. con 14 países. Esta condición ha influido de diversas maneras en la conducción de sus relaciones con los países que la circundan, contra quienes ha combatido en el pasado, y que en la actualidad se han transformado en socios importantes para ésta, como el caso de China, Japón, los países de la ex Unión Soviética, y la Comunidad de Estados Independientes, de la que forma parte. Dicha particularidad la distingue también, al pertenecer a los continentes europeo y asiático, colocándola en una posición geopolíticamente compleja.

Rusia es sin lugar a dudas, uno de los actores con mayor impacto en la arena internacional. Su importancia en términos energéticos, económicos, militares y políticos, la convierten en uno de los Estados con la más amplia capacidad de negociación a nivel mundial. Tras la implosión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), enfrentó de manera inmediata un nuevo contexto internacional, con el capitalismo como modo de producción, ahora sin referente opuesto, en su fase imperialista. Pese a haber heredado de la URSS la mayor parte del arsenal militar, así como el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el ámbito doméstico Moscú padecía severas debilidades causadas por su reconfiguración política. La inestabilidad, derivada de los cambios en las estructuras interna e internacional, llevó al Kremlin a orientar el rumbo de su política exterior, hasta entonces enfocada en el ejercicio de su política del poder, a la transición al capitalismo, anteponiéndolo a la preservación de su papel hegemónico en el ámbito internacional.

Durante sus primeros años de vida independiente, la política exterior rusa tuvo por objetivo principal el acercamiento hacia Occidente. Boris Yeltsin, presidente de la ahora Federación Rusa, perseguía la modernización del Estado por medio de la inversión extranjera directa, así como a través de préstamos de organismos financieros internacionales, a cambio de implantar los instrumentos de la democracia y economía de mercado, ello también bajo la creencia de que Rusia sería tratada en términos de equidad en relación a otras potencias internacionales. El atlantismo, desarrollado como corriente política por Yeltsin y su Ministro de Exteriores Andrei Kosyriev, fue la tendencia dominante en política exterior durante ese período, lo que resultó en la debacle del papel ruso en la escena internacional y su desplazamiento y menosprecio por parte de Estados Unidos.

En el año 2000 se dio inicio a un nuevo proyecto de nación, que retomaría las bases del nacionalismo ruso y que centraría sus esfuerzos en la consolidación económica (fundada en las exportaciones de gas y petróleo), y en el fortalecimiento de los Servicios de Seguridad y el poderío militar como parte de la política exterior, para defender el interés nacional. La transformación del Estado se desarrolló gracias, aunque no exclusivamente, al ascenso de Vladimir Putin al poder. El ex agente de los servicios de espionaje soviéticos provenía de la

escuela conservadora rusa, un sector sumamente nacionalista, que, cansado de los tropiezos de Yeltsin, apoyó la llegada del hasta entonces desconocido Primer Ministro.

El resurgimiento de Rusia como potencia internacional se construyó con base en una corriente teórica geopolítica que se creía superada: el Eurasianismo, que entre sus postulados modernos pretende recuperar el origen bi-continental de Rusia y su carácter único como base de la defensa del interés nacional, impulsando de forma paralela al realismo y pragmatismo en el ejercicio de la política exterior. La conciencia política apoyada en esos preceptos explica la decisión de Putin de recuperar el control de las empresas estratégicas rusas, privatizadas durante el gobierno de Yeltsin, y ponerlas de nueva cuenta en manos estatales, lo que aunado a un alza en los precios del petróleo, le permitió consolidar al Estado, y fortalecer sus redes de influencia en Europa.

La ideología del mandatario colocó al viejo continente entre las prioridades de la política exterior moscovita, destacando como una de las regiones más importantes, tanto por su cercanía geográfica como por sus lazos históricos, económicos y culturales. Entre los objetivos de este trabajo se encuentran precisamente la investigación y análisis de las bases de la política exterior rusa hacia Europa pues una vez ocurrida la implosión de Unión Soviética, una de las prioridades de Moscú fue asegurar su zona de influencia en la región, ya que gran parte de los miembros de la URSS pertenecían a ésta. Esa área al Este del continente europeo, otrora soviética, fue definida por su relevancia estratégica como el “Cercano Extranjero”, con el que Rusia constituyó un marco institucional a través del cual ha configurado su relación con los países ex soviéticos.

Si bien no existe una política de confrontación directa con los europeos, Rusia mantiene una firme contraposición respecto a temas específicos que repercuten en su agenda de seguridad. La tendencia general de la política europea se ha mantenido inclinada a favor de los intereses estadounidenses, pese a que Moscú ejerce fuerte influencia en la misma a través de los flujos de energéticos; cuestiones como la ampliación de la Unión Europea (UE) y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la pretendida construcción de un escudo antibalístico en Europa del Este, y la realización de ejercicios militares cerca de las fronteras con Rusia, son sólo algunos de los aspectos que serán estudiados en este proyecto con la finalidad de ponderar sus impactos en la relación del Kremlin con los europeos y sus implicaciones para la seguridad rusa.

Por su parte, Bruselas lucha por construir un proyecto conjunto, en el que a pesar de los esfuerzos, no consigue ponerse de acuerdo en temas tan relevantes como el energético; esta razón le ha permitido a Rusia negociar por separado con algunos de los países miembros de la Unión Europea sobre el abasto de gas; fruto de esa estrategia, Moscú ha conseguido contrarrestar algunas de las políticas prooccidentales al interior de la organización, como la construcción de un gasoducto alternativo a los proyectos rusos Corriente Norte y Corriente Sur. Esta investigación, como se ha señalado anteriormente, pretende abordar también las percepciones y acciones europeas hacia Rusia, tomando en cuenta los intereses del viejo continente en relación a la Federación, así como en los Balcanes, lo que representa una

ventana de entendimiento a la política europea y análisis de su relativa alineación con Estados Unidos.

Mediante el ejercicio del pragmatismo político del Kremlin, se entendió que la confrontación no es la mejor manera de lograr concesiones de Occidente, lo que explica que a pesar de las diferencias, Rusia ha preferido desarrollar relaciones con Europa y la OTAN por medio de un andamiaje institucional bien definido, en el que tiene oportunidad de manifestar su desacuerdo con las políticas emprendidas por esas dos organizaciones. En esa misma dirección se encamina el discurso de la multipolaridad, a través del cual, Rusia apela a la necesidad de discutir y resolver los problemas de seguridad internacional a través de organismos multilaterales, en donde más Estados se encuentran representados, antes que atender a instituciones cuya capacidad de acción y decisión es más limitada, refiriéndose particularmente a la Alianza atlántica.

Moscú plasmó su tendencia política en dos documentos en los que se delimitan los intereses estratégicos del país eslavo y las amenazas a su seguridad: El Concepto de Política Exterior y el de Seguridad, que se han renovado en más de una ocasión, y en los que, entre otras cosas, se considera el avance de las organizaciones europeas, y la particular evolución de la estrategia atlántica en Europa, como amenazas a la seguridad rusa. Y no es para menos, considerando que los intentos del Kremlin por negociar asuntos como la Guerra en Yugoslavia, o la construcción del escudo anti-cohetes, han sido ignorados por sus contrapartes.

En este sentido, la península balcánica, tradicionalmente considerada parte de Europa, representa un espacio de vital importancia para Rusia como elemento de posible oposición y resistencia a Occidente, debido a que su posición geográfica la sitúa en un punto de influencia tanto rusa como europea. Moscú mantiene intereses estratégicos en la región que van mucho más allá de los lazos étnicos y culturales con algunos de los países balcánicos, que se analizarán y estudiarán en este trabajo. Los estrechos del Bósforo y los Dardanelos han sido codiciados por las potencias extranjeras dominantes, y el tránsito entre Europa, Asia y África, hicieron de los Balcanes víctimas de constantes intervenciones y dominio de los imperios Bizantino, Otomano, Austrohúngaro, y más tarde el nazismo.

La relativa autonomía concedida por Tito a Yugoslavia permitió por primera vez el desarrollo de un modelo autónomo en los Balcanes. Sin embargo, tras la muerte del general, se desarrolló el primer conflicto de magnitud internacional después de la Segunda Guerra Mundial. La desintegración yugoeslava tuvo severas consecuencias en la reconfiguración de la estructura de seguridad internacional, por lo que resulta ineludible el estudio de ese fenómeno y su impacto en la formación de la política exterior y de seguridad de Rusia. De nuevo, la intervención extranjera condicionó el desenvolvimiento de los actores locales y los términos en que tuvo fin el conflicto, lo que obliga a analizarlo en este tipo de investigación.

Durante la guerra en Yugoslavia y más adelante en Kosovo, se definió el rol de los actores internacionales en el contexto posterior al fin de la pugna ideológica entre el socialismo y el capitalismo. Por una parte, la Unión Europea se enfrentaba al primer reto que

supondría su definición como actor comunitario y garante de la seguridad europea, prueba de que el proyecto de unidad, surgido a partir del temor a la guerra, había funcionado. No obstante, Europa fue el actor con menor impacto en la solución del conflicto, perdiendo una oportunidad única de deslindarse de la influencia estadounidense.

Por el contrario, la OTAN reconfiguró sus objetivos, para “adaptarlos” a la nueva realidad internacional. La alianza atlántica se aprovechó de la crisis yugoeslava, dando inicio a una supuesta campaña humanitaria, orquestada de forma ilegal y unilateral, en la que perpetró ataques aéreos contra blancos no identificados claramente. De este modo, la OTAN robó la agenda de paz de Naciones Unidas para hacerla pasar por su nueva razón de ser, auto denominándose policía del mundo y gendarme de Europa. A través de los ataques emprendidos por la organización en Belgrado, Estados Unidos consolidó su influencia en el viejo continente. La superioridad militar mostrada por el país americano durante el conflicto limitó significativamente el desarrollo de una política europea de defensa.

El desenvolvimiento de la OTAN en un conflicto externo a cualquiera de los miembros, contraviene la creación misma de la organización con base en un pacto de reciprocidad, que ni en los Balcanes, ni en escenarios más recientes podría ser justificada. El surgimiento del concepto “responsabilidad de proteger” como eufemismo para justificar la intervención extranjera en un Estado soberano, abrió el debate en la comunidad internacional, en la que a pesar de los esfuerzos de Rusia y China, no se ha logrado evitar que la OTAN actúe por encima del Consejo de Seguridad, en donde no existe consenso al respecto. El avance de la doctrina militar estadounidense en Europa es innegable, tanto que en la actualidad muchos de los miembros europeos luchan por deslindarse del domino de Washington en ese rubro.

En el marco de los foros multilaterales a los que correspondía resolver el conflicto (Organización de las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa), Rusia intentó prevenir el uso de la fuerza como medio de pacificación; no obstante, la OTAN emprendió los ataques aún sin el consentimiento del Consejo de Seguridad, sentando un precedente definitorio en la forma de actuar de la organización. El menosprecio y desconsideración de las potencias hacia Rusia fueron el catalizador necesario para iniciar el proceso de reformas internas en Moscú.

Los cambios en el rumbo de la política exterior rusa comenzaron a partir de los atropellos sufridos como consecuencia de la desintegración yugoeslava. La prueba viviente de que Yeltsin reconocía que había errado en torno a Occidente y la necesidad de recuperar el interés nacional, fue el nombramiento de Yevgenii Primakov a la cabeza de la cancillería rusa. Primakov, hombre de similar formación a la de Vladimir Putin, mostró una postura firme en contra de las acciones emprendidas por la OTAN y logró mediar con las partes para evitar que la violencia aumentara.

Primakov encabezó la transformación de la política exterior, desde su llegada a la Cancillería, las negociaciones con Occidente se enmarcaron en foros de discusión en los que, particularmente con la OTAN, se negociaba en términos de igualdad, reconociendo que ninguna decisión importante en la arena internacional podría ser tomada sin la participación

de Rusia. Así, los Balcanes simbolizan la piedra angular en el entendimiento de la reconfiguración de las relaciones de Rusia con Europa.

Tomando en cuenta que la estrategia de la OTAN incluyó desde entonces el desarrollo de ejercicios militares más allá de sus fronteras, Rusia se convertía, así como cualquier otro actor internacional, en blanco probable de futuras empresas militares de la alianza, particularmente en Chechenia, esa razón volvía indispensable la transformación en Rusia. De igual forma, en el ámbito doméstico, la oposición a Yeltsin se fortalecía conforme avanzaba la crisis yugoeslava.

No debe olvidarse que la región balcánica es por sí misma tema de seguridad en la política exterior rusa; sin embargo, el avance de la influencia occidental en la zona, pone en riesgo tanto a sus aliados tradicionales como a al propio proyecto energético ruso, que depende en cierta medida de la voluntad de la región por cooperar con Moscú. Al respecto, los chantajes ejercidos tanto por la Unión Europea como por la OTAN para condicionar la membresía a sus organizaciones comprometen la estabilidad de las zonas más cercanas a Rusia, y de sus aliados.

A cambio de la implantación de recetas y cambios estructurales tendientes a favorecer los intereses occidentales, países como Ucrania y Georgia se prestan a ejercer la voluntad extranjera sobre el interés nacional. En el mismo sentido puede citarse la pretendida construcción de un escudo anti-cohetes en Rumania para “proteger” a Europa de una amenaza indefinida, un estilo político muy familiar para los estadounidenses. Por esa razón esta investigación busca hacer un análisis sobre el impacto de la influencia occidental en los Balcanes, en la seguridad de Moscú.

No es extraño que el fortalecimiento del sector militar y la capacidad nuclear se volvieran la base del poderío ruso y de su defensa de la seguridad en Europa. Pese a la existencia de mecanismos institucionales como el Consejo Rusia OTAN, el Programa Asociación para la Paz, la Política de Vecindad Europea, y diversos foros de discusión, ésta no ha evitado que Occidente se empeñe en mantener latentes temas delicados para la seguridad rusa. Tal parece que la voluntad política no forma parte de los objetivos occidentales, que por otro lado, apelan a una falsa añoranza de la Guerra Fría, acusando a Rusia de retrograda y autoritaria, al tiempo que intentan aislarla en el ámbito internacional, sin éxito hasta ahora.

La política exterior de seguridad de Rusia hacia Europa define no sólo la nueva estrategia geopolítica rusa, sino gran parte de las líneas teóricas que conforman su política en general. La importancia de Rusia en la palestra mundial sigue siendo soslayada por Occidente, que se enfrenta ahora a una nación fortalecida y plenamente consciente del papel que desempeña en la estructura internacional, especialmente en el ámbito de la seguridad. Sin pretender sacar a Moscú de sus justas dimensiones, no cabe duda que es uno de los actores que ejerce mayor contrapeso al imperialismo estadounidense actual, y Europa es el escenario en el que más intereses se enfrentan.

La aproximación de Occidente a la zona de los Balcanes en términos económico-militares representa una amenaza para la seguridad de Rusia, debido en primera instancia a la

cercanía geográfica que ésta mantiene con dichos países, así como por sus intereses estratégicos en la zona y sus lazos históricos y culturales con ella. Por lo tanto si Europa y Estados Unidos continúan aprovechando las diferencias endógenas en la península balcánica para intervenir en los asuntos internos de la región, entonces Rusia fortalecerá su influencia en la zona para tratar de contrarrestar tal amenaza a su territorio.

Es nuestra responsabilidad como científicos sociales, y particularmente como analistas de las relaciones internacionales, abordar este tipo de temas, pues únicamente mediante esta disciplina pueden tratarse cuestiones tan complejas desde una perspectiva holística, considerando las diferentes variables a analizar, que incluyen las relaciones entre una gran y diversa gama de Estados con capacidades militares, económicas, políticas y sociales distintas. Su estudio a partir de esta área es indispensable para su mejor entendimiento, disertación, y análisis, que en consecuencia generen aportaciones para su comprensión y tratamiento, que es el objetivo principal de este trabajo.

1. Una aproximación histórico conceptual a la política exterior de la Federación Rusa.

Rusia es una adivinanza envuelta en el misterio de un enigma
Winston Churchill.

1.1. El legado de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, su implosión e implicaciones para la política exterior rusa.

La política exterior de todo Estado¹ no parte de una hoja en blanco, se desarrolla a partir de características específicas intrínsecas e inherentes a éste. Para entenderla se debe comprender que su rasgo esencial es el dinamismo. La política exterior cambia, evoluciona y se modifica de acuerdo al contexto histórico en el que se desarrolle, afectada por condiciones internas y externas al Estado. No obstante, toda política exterior tiene también constantes históricas que la definen y diferencian de otras. En el caso de Rusia, sus raíces se encuentran en el zarismo y posteriormente en el socialismo desarrollado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, siendo este último, el período que se enfatizará dentro de esta investigación en cuanto a su influencia en la formación de la política exterior de la actual Federación Rusa.

Para entender el comportamiento de los Estados en la arena internacional debe partirse de una premisa muy simple: el Estado buscará ante todo garantizar su supervivencia a través de la defensa de sus intereses nacionales. Para ello debe hacerse de los medios materiales que le permitan hacer frente a las amenazas que pongan en peligro su existencia. En otras palabras, los Estados definirán su actuación en la medida en que su poder² se los permita.

El poder es, pues, la clave de la concepción realista. Dado lo conflictivo y anárquico del mundo internacional, la tendencia natural del Estado y su objetivo central es adquirir el mayor poder posible, ya que lo que el Estado puede hacer en la política internacional depende del poder que posea. La política internacional se define en última instancia como la lucha por el poder. El poder es, de esta forma, tanto un medio para un fin, como un fin en sí mismo³, lo que deriva en la definición de la política exterior de los Estados no sólo con base en el poder que éstos posean y su capacidad para ejercerlo, sino también en el que aspiran a poseer.

¹ Entendida como “el conjunto de políticas, decisiones y acciones, que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basado en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica; permanentemente enriquecido y mejorado; por el que cada Estado u otro actor o sujeto de la sociedad internacional, define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas; y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo durable, así como de la búsqueda del mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior”. Cfr. Edmundo Hernández-Vela Salgado; *Diccionario de Política Internacional*. Editorial Porrúa, México, sexta edición, 2002, p. 935.

² Es la capacidad que tienen los sujetos de la sociedad internacional de lograr sus propósitos internos y externos, y la facultad de imponer su voluntad a los demás para que faciliten y contribuyan a su cumplimiento. Cfr. *Ibid.* p.927

³ Celestino del Arenal; *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid, 2007, pp. 124-125.

Así, el actuar estatal en la historia se define como su lucha por el poder. Los procesos históricos son entonces, a la vez, condición y condicionantes del poder, y de las capacidades de los Estados para ejercerlo. En relación a ello la historia, como herramienta, resulta bastante útil para comprender las acciones llevadas al cabo por los Estados y el futuro comportamiento de los mismos. Es así que para comprender el papel actual de Rusia en el escenario internacional, debe entenderse de forma paralela el proceso histórico más inmediato, que impactó de manera directa su historia reciente y cuyas implicaciones en el ejercicio de su política del poder son innegables.

El 1° de enero de 1991 se declaró formalmente disuelta la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas con la independencia de la Federación Rusa de este bloque, la posterior disolución de la Organización del Tratado de Varsovia (OTV), el Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAEM) y el Partido Comunista de Unión Soviética (PCUS). A partir de ese momento se dio un cambio radical no sólo al interior de Rusia, que se enfrentaba a una condición totalmente nueva en términos geográficos, políticos, económicos y sociales, sino también para el resto del mundo. La implosión de la URSS tuvo un impacto de magnitud global. Se trató del fenómeno más importante en la historia moderna que condicionó el actual contexto internacional.

Durante la Guerra Fría el enfrentamiento irreconciliable entre los bloques llevó a la URSS a dirigir gran parte de su política exterior hacia la lucha ideológica con el bloque capitalista, lo que requirió de un enorme esfuerzo en distintas áreas sobre todo la económica, pues cabe recordar que tras la revolución de 1917, la Rusia bolchevique necesitó primero de la transformación de la economía, entonces agrícola, a industrial, lo que implicó un proceso paulatino de cambio para construir y consolidar el complejo industrial, cuyo propósito era la creación del sector obrero, el apuntalamiento de la economía, y la apropiación por ese sector de los medios de producción, de modo que el gobierno no fuera ejercido por un Estado, sino por la dictadura del proletariado, ya que la ideología marxista-leninista del movimiento bolchevique así lo preveía.

Tras las dificultades que trajo este experimento llevado al cabo por Lenin, el modelo fue cambiado al de Estado socialista. Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial e iniciada la Guerra Fría, la formación y consolidación del bloque socialista no se limitó a la cohesión ideológica del mismo, sino también a la creación de mecanismos que permitieran el exitoso desarrollo del modo de producción, mediante la división internacional socialista del trabajo, el fortalecimiento de los cuerpos militares, la centralización del poder y la satisfacción de las necesidades básicas de los pueblos mediante la distribución socializada de la producción. Todo ello fue llevado al cabo a través de la institucionalización de cuerpos encargados de realizar dichas tareas.

No obstante, desde el preciso momento de su creación en 1922, la URSS se vio asediada por Estados Unidos y Europa, quienes jamás vieron con buenos ojos la integración de los países soviéticos, a los que únicamente se les dio “tregua” para aliarse en la lucha contra las potencias del eje durante la Segunda Guerra Mundial. Una vez terminado el conflicto, no

pasó mucho tiempo antes de que Churchill hiciera una declaración en 1947, en la que señalaba que había caído en Europa una cortina de acero, y con ello dado inicio a la Guerra Fría, período durante el cual, principalmente las políticas de contención⁴ y disuasión⁵ orillaron a la URSS a concentrar gran parte de su economía en la industria pesada para dedicar un alto porcentaje de ésta a la producción y el desarrollo de armas, con la finalidad de hacer frente al asedio del bloque capitalista, y mantener la paridad armamentista en relación al mismo, hecho conocido como carrera armamentista.

La incesante presión ejercida contra el modelo económico soviético por Estados Unidos y las potencias europeas, tras casi 70 años de existencia, influyó de manera directa en el desarrollo del mismo. De igual forma, las diferentes elites políticas y económicas comenzaron a generar desbalances e insuficiencias dentro de la administración; la corrupción y el nepotismo desvirtuaron el funcionamiento del sistema, generando una constante desaceleración en el ámbito económico. La creciente incapacidad para cubrir las necesidades básicas de la población, a causa de la corrupción de la clase política y gerencial, y el crecimiento del mercado negro, fueron fenómenos que llevaron a Mijaíl Gorbachov, el más joven de los Secretarios Generales del Partido Comunista, a intentar modificar el sistema para reencauzarlo en los rieles del marxismo-leninismo, y superar las “desviaciones”, “distorsiones” y “errores”⁶ que se habían generado en la práctica del socialismo, pues creía que de seguir por la misma vía, la desaceleración de la economía llegaría al punto de estancarse por completo. Contrario a lo afirmado por Henry Kissinger⁷, los problemas surgidos en la URSS no eran propios del modelo socialista, sino de las distorsiones que se suscitaron en las ramas más altas de la administración, sumado, como se mencionó con anterioridad, a la presión ejercida desde el exterior.

⁴ Política desarrollada por Estados Unidos en la segunda posguerra, inspirada en el marco de la Guerra Fría para confinar al comunismo en las zonas ocupadas durante las hostilidades e impedir su avance en todo el mundo; que se complementó con la política de disuasión. Según el propio George F. Kennan, creador del término aparecido en un polémico escrito, mejor conocido como ‘el artículo X’, éste fue elevado por uso común de la prensa a la condición de doctrina. . *Op. Cit.* pp. 166-167.

⁵ Política que desarrollan los sujetos de la sociedad internacional, basada en su poder, por la cual, mediante una amenaza creíble, tácita o expresa, tienden a lograr que otros sujetos de la sociedad internacional se comporten de acuerdo a sus intereses (los del disuasor), y no en forma contraria a estos. *Ibid.* p. 416.

⁶ Discurso de M. Gorbachov en ocasión del 70 Aniversario de la revolución de Octubre, noviembre 2, 1987. Cables de prensa, agencia de noticias TASS. Citado en: Pablo Telman Sánchez Ramírez; *La política llevada a cabo por Boris Yeltsin y Vladimir Putin en la Federación Rusa entre los años 1992 y 2001. Aciertos y desaciertos.* Tesis doctoral, UNAM, 2002, p. 20.

⁷ Henry Kissinger consideraba que al término de la Guerra Fría, Unión Soviética seguía siendo un país muy atrasado. No pasaron la prueba decisiva de la supervivencia porque las cualidades que hicieron subir a la eminencia al Politburó soviético sofocaron la creatividad necesaria para permitir crecer a su sociedad, ya no digamos para sostener el conflicto que ella misma había provocado. Lo que únicamente demuestra la falta de conocimiento de la ideología y funcionamiento de Unión Soviética, y representa también negación de la superioridad de la URSS en muchos ámbitos respecto de EE.UU., y elude la responsabilidad estadounidense en el conflicto. *Cfr.* Henry Kissinger; *La Diplomacia.* Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpression, 2004, p.759.

Gorbachov hizo un excelente diagnóstico de la problemática del Estado soviético, y planteó como solución la Perestroika⁸ (la reforma del Estado), la Glasnost⁹ (publicidad de los procesos políticos internos), y la democratización (participación de la población en el desarrollo de la política), que fueron ese intento por regresar a las bases del socialismo, y que terminó por salirse de sus manos, al no establecer un orden de prioridades y efectuar primero la reforma del Estado, lo que propició prematuramente y en forma desastrosa, la apertura y publicidad de los procesos políticos, antes de haber corregido las desviaciones a las que se trataba de hacer frente.

Esto mismo alentó a las repúblicas bálticas: Estonia, Letonia y Lituania a declarar su independencia de la Unión, hecho que se vio revertido por gestión de Gorbachov, quien negoció con las autoridades de estas repúblicas. Gorbachov convenció a dichos Estados de retractarse de sus intentos de independizarse, argumentando la pronta implementación de un plan de reformas entre las que se considerarían los deseos de mayor autonomía, plasmados en una Unión de Repúblicas Soberanas, cuya propuesta presentó en el Congreso del Partido Comunista de Unión Soviética en julio de 1990.

El 23 de noviembre de ese año se presentó un borrador del Nuevo Tratado de la Unión¹⁰, con la intención de dotar a las repúblicas de un carácter más autónomo, aunque no independiente, del poder central del Partido Comunista; no obstante las seis repúblicas con los mayores problemas internos se negaron a participar en tal decisión. El Consejo de la Unión aprobó la propuesta de Tratado en marzo de 1991; sin embargo, ante la existencia de controversias en torno a la distribución del poder entre la Unión y las repúblicas, Gorbachov decidió llevar al cabo un referéndum nacional sobre la conveniencia de mantener o no un sistema federal y, con 76% de los votos a favor, se decidió conservar el sistema federativo¹¹.

Sin embargo, como se ha señalado, al hacerse públicas anticipadamente las distorsiones en la práctica del socialismo, y permitir de forma paralela a la sociedad ser

⁸ Fue un profundo proceso de reforma, restructurador de la vida soviética en todos sus aspectos, tendiente a la construcción de un Estado cualitativamente nuevo mediante una decisiva aceleración del desarrollo socioeconómico y cultural de la sociedad, su más amplia democratización y el uso a fondo del potencial del socialismo. Esta nueva estrategia, amplia y largamente analizada y firmemente impulsada por Mijaíl Gorbachov, fue inaugurada por la Reunión Plenaria del Comité Central del Partido Comunista de Unión Soviética, que tuvo lugar en abril de 1985, en la que se formularon sus principios básicos como sustento de la nueva edición del Programa del PCUS, y más tarde confirmada como política general del Partido en su 27° Congreso, celebrado en Moscú en 1986. *Cfr.* Edmundo Hernández Vela Salgado; *Op. Cit.* p. 916.

⁹ Cuyo objetivo fue la publicidad de los procesos políticos internos para permitir su entendimiento por los ciudadanos, posibilitando y estimulando su participación, e implica el control público (democrático) de todas las actividades gubernamentales. La glasnost es la política cuyo desarrollo impulsaba a la perestroika y la democratización emprendidas en su país por el entonces Secretario General del Partido Comunista de Unión Soviética (PCUS), Mijaíl Gorbachov. *Ibid.* p. 500.

¹⁰ Fue un proyecto de Tratado por el cual se substituiría el Tratado fundacional de Unión Soviética. Desarrollado por iniciativa de Gorbachov, su firma estaba programada para el 20 de agosto de 1991, no obstante, el intento de golpe de Estado en su contra frustró la firma del Tratado por las otras repúblicas. El Nuevo Tratado de la Unión fue el documento que posteriormente sentó las bases para la creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI)

¹¹ *Cfr.* Japanese Foreign Ministry; "1991 Diplomatic Bluebook, Section 4. The Soviet Union". Consultado en <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1991/1991-4-4.htm> el 3 de agosto de 2012 a las 14:55 hrs.

partícipe de la política, sin haber resuelto previamente los problemas que dieron origen a la Perestroika, el resultado evidente fue la crítica exacerbada hacia el Estado. La falta de visión y planeación para llevar al cabo las reformas dejó salir a la luz pública las deficiencias del aparato estatal, generando un efecto adverso al propósito inicial, que no era otro sino el de acabar con esas deficiencias.

Aunado a ello, la entrada de propaganda capitalista, permitida por Gorbachov, contribuyó para encender los ánimos de la población en contra de la autoridad soviética, pues se presentaba a los países occidentales con características exageradamente favorables, con la finalidad de brindar al público una falsa imagen de las “bondades” del capitalismo. La mediatización occidental alentó a la población en sus reclamos contra el Estado socialista. En la República Democrática Alemana (RDA), y particularmente en Berlín Oriental, los medios de comunicación capitalistas procuraron promover de forma más intensa las “bondades”, y únicamente las “bondades”, del capitalismo, debido a la particular situación geográfica y política en la que se encontraba esta región.

La consecuencia fue la sistemática violación a los acuerdos fronterizos establecidos en 1949 con relación a Alemania, ya que la población comenzó a transgredir los límites territoriales entre la Europa capitalista y socialista, utilizando como trampolín a Checoslovaquia y Polonia, en el caso de la capital, cruzando incluso el Muro de Berlín, con la autorización de Gorbachov. La negligente omisión del mandatario fue la causa del verdadero derrumbe del Muro, pues pese a que éste aún se conservaba físicamente en pie, ya no representaba impedimento alguno al tránsito de los pobladores.

En 1991, se creó por vez primera el puesto de presidente de Unión Soviética, que fue ocupado por Gorbachov. La creación de dicha figura restó poder a las demás autoridades, hecho que sumado a las desastrosas consecuencias de haber postergado las reformas necesarias en diversos sectores, llevó a los grupos militares, políticos y de espionaje soviéticos, que en su momento habían apoyado el ascenso al poder de Gorbachov, a fraguar un golpe de Estado en su contra. No obstante, el golpe fracasó, por un lado, debido a la falta de planeación y medios para su realización, y por otro gracias a que Boris Yeltsin, con el apoyo de un grupo liberal, aprovechó la coyuntura para asegurar su papel en la política soviética.

Yeltsin se opuso al golpe de Estado desde la “Casa Blanca”¹², declarándolo ilegal, presentándose ante la opinión pública como el defensor del derecho y la Constitución. Gorbachov fue finalmente trasladado a Moscú, en donde Yeltsin lo recibió como parte de su estrategia mediática para engrandecer su imagen. En fotografías y escenas del suceso puede verse a Yeltsin recibiendo a Gorbachov con una bandera rusa al fondo, símbolo de la poca preocupación del mandatario ruso por la URSS. Este hecho, que fortaleció su participación e influencia en la política del Kremlin, lo catapultó a la presidencia de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia (RSFSR), tras haberse creado dentro de ésta, instituciones políticas independientes, que realizaron sus primeras elecciones multipartidistas en 1991.

¹² Edificio parlamentario de Rusia.

Posteriormente Yeltsin reclamó el control de las empresas soviéticas en territorio de la RSFSR y buscó reivindicar la autoridad del gobierno ruso sobre la de los ministerios soviéticos, entre otras cosas. Yeltsin dio el golpe final en contra de la Unión tras convertir a Rusia en la primera república en independizarse de la URSS.

Por otro lado, los países del Este de Europa que formaban parte de la zona de influencia soviética o eran miembros del bloque socialista, vieron los cambios impulsados por Gorbachov como una señal de que el sistema se abría a las transformaciones en los gobiernos de las repúblicas. Así, países como Polonia, Hungría, Checoslovaquia y los Bálticos iniciaron movimientos políticos internos, que terminaron por derrocar a los gobiernos pro soviéticos implantados durante la confrontación bipolar, y que en la mayoría de los casos triunfaron con aparente facilidad debido a que habían recibido apoyo de Occidente¹³ para el impulso de la transformación.

Unión Soviética se disolvió, a consecuencia de las dificultades internas causadas por la negligencia, omisión e ineptitud de Gorbachov, y la alevosía y arribismo de Yeltsin. Junto con la Unión, se disolvieron también de forma posterior, las estructuras que mantenían unido al bloque socialista institucionalmente. Las implicaciones de este fenómeno marcaron de manera definitiva el rumbo de la política interna y externa de Rusia, país que no obstante, heredó de la URSS los derechos y responsabilidades que aquel Estado poseía en el ámbito internacional, como la mayor parte del arsenal nuclear, el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como las obligaciones de cumplimiento de todos los acuerdos internacionales.

Este país quedó marcado internamente por las condiciones históricas que llevaron al colapso de la URSS y las inmediatas al nacimiento de la Federación Rusa, por lo que el reto para las autoridades encargadas de dirigir el rumbo de la nación en aquel momento era bastante grande en términos económicos; políticos; geoestratégicos; sociales y militares, y que era necesario enfrentar, además, de manera improrrogable.

La desaparición de la URSS representó un cambio en la naturaleza del Estado ruso y su relación con el sistema internacional. Rusia debía reorganizar sus estructuras para adaptarlas a un modelo democrático distinto al desarrollado por Unión Soviética. Paralelamente se transformaron las instituciones en el país eslavo, proceso que comenzó con la disolución del Partido Comunista y con ello la desaparición de la división en la administración, que existió entre el gobierno y los diferentes órganos del PCUS. Se dio paso entonces a la creación de una nueva rama legislativa a través un Parlamento, el cual adquirió responsabilidades que de manera inmediata no fueron percibidas con la magnitud e importancia que ostentaban.

¹³ El término Occidente es un término polémico, en la medida en que es entendido como un determinado modo de desarrollo socioeconómico y político, relacionado también a las democracias liberales. Este término será utilizado a lo largo de esta investigación para hacer referencia a los países de Europa que formaron parte del bloque capitalista durante la Guerra Fría y a Estados Unidos, así como a su forma de organización política, económica y su sistema de valores.

Durante el período de transición, los políticos rusos se dividieron entre conservadores y reformistas, estos últimos trabajaron bajo la premisa de negación de todo aquello que perteneciera al pasado soviético, que identificaban como parte de un capítulo cerrado en su historia, que representaba retraso y desfase del llamado nuevo orden mundial. De modo que las actividades del parlamento se centraron en pugnas con el Ejecutivo respecto al manejo de la política interna e internacional y no se ocuparon de fijar el nuevo rumbo que éstas tomarían.

El cambio en el manejo de la política exterior fue significativo, pues durante la época soviética el Ministerio de Asuntos Exteriores y los Departamentos de Relaciones Internacionales y del 'Bloque' del Comité Central, dividían la autoridad sobre política exterior hacia cada región, en un balance cambiante. La naturaleza de la política exterior permitía al Politburó, el aparato Ejecutivo del PCUS, supervisar esta área de forma muy detallada¹⁴, a través de subcomités, particularmente el Consejo de Defensa; no obstante, ya desde 1990, las reformas impulsadas por Gorbachov redujeron la autoridad de estas agencias en materia de política exterior, para investir con mayor fuerza el rol de las instituciones de gobierno de Unión Soviética, de modo que el papel de éstas se superpusiera al de las autoridades regionales, restando poder al Partido Comunista, que finalmente fue prohibido por decreto de Yeltsin una semana después del intento de golpe de Estado contra su antecesor, junto con las dos instituciones que se habían creado para el manejo de la política exterior y de defensa: el Consejo de Seguridad y el Gabinete de Ministros.

Tras la implosión de la URSS el Ministerio de Asuntos Exteriores permaneció como agencia encargada de la política exterior; sin embargo debió afrontar diferentes problemas en torno a la delimitación de sus actividades, en primer término a consecuencia de la creación, por el ya entonces presidente Boris Yeltsin, de diferentes instancias, cuyas actividades en política exterior se sobreponían a las realizadas por el Ministerio. Entre las instituciones, que entorpecieron la pronta formación y delimitación de la política exterior, se encontraban: 1) El Comité de Asuntos Exteriores y Relaciones Económicas Internacionales del Soviet Supremo¹⁵ de la Federación Rusa (1990-1993), que durante la época soviética tuvo un papel central en la definición de la política exterior y trabajó de cerca con el Ministerio de Asuntos Exteriores en este respecto, además de que el grupo de expertos asesores en las instituciones se componía prácticamente de los mismos miembros que el Ministerio, hasta que después del colapso de la URSS las discusiones entre ambas agencias se dieron mediante el eterno conflicto entre el Parlamento y el Ejecutivo; 2) El Consejo de Seguridad de la Federación Rusa creado en 1992,

¹⁴ Cfr. Charles H. Fairbanks, Jr.; "The legacy of Soviet Policymaking in Creating a New Russia" en: Leon Aron y Kenneth M. Jensen (editores); *The emergence of russian foreign policy*. United States Institute of Peace Press, Segunda reimpresión, Washington D.C., 1995, p. 51

¹⁵ El Sóviet Supremo de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia, posteriormente Sóviet Supremo de Rusia, fue la institución suprema de gobierno de la RSFSR entre 1938 y 1990; entre 1990 y 1993 actuó como parlamento, elegido por el Congreso de los Diputados del Pueblo de Rusia. El Sóviet Supremo de la RSFS de Rusia fue establecido con una estructura similar a la del Sóviet Supremo de Unión Soviética en 1938, a instancias del Comité Ejecutivo Central de Unión Soviética como máximo órgano de poder de Rusia, y fue disuelto hasta 1993.

cuya principal tarea era la de coordinar las actividades de los cuerpos gubernamentales en el interés de la seguridad nacional, no obstante en diciembre del mismo año se estableció también, por decreto presidencial, la Comisión Inter Agencias de Política Exterior del Consejo de Seguridad, para ejercer control sobre el Ministerio de Asuntos Exteriores, lo que le dio más poder al Ejecutivo en el área y restó autonomía a la instancia; y 3) El Consejo Presidencial, creado en 1993 como un cuerpo consultor, que ayudaría en el establecimiento del diálogo entre el presidente y los partidos políticos, uniones públicas y organizaciones, y que preparaba propuestas y estrategias de política exterior e interna¹⁶. El poco interés del presidente por priorizar la política exterior al comienzo de su mandato, limitó las posibilidades de acción de las instancias correspondientes, ya fuera porque las tareas se duplicaban por la creciente burocratización de las instituciones, o porque no se tenía una definición clara de los objetivos de la política exterior en general.

La poca importancia dada al ámbito internacional fue también consecuencia de los intereses que entonces primaron sobre el personal político. Éste se manejó a través de relaciones personales entre grupos de élites de alto nivel, que funcionó como un sistema de mafias que fue catapultado del ámbito político al económico durante el proceso de privatización de los bienes estatales, que se dio una vez finalizado el régimen socialista, en el que la antigua élite soviética se transformó en inversionistas privados, que junto con los extranjeros llegaron a poseer el 58.4% de las acciones de las cien mayores empresas industriales. El 80% de las empresas rusas estaba controlado por los gerentes de la época soviética y aunque un tercio de esos gerentes fue remplazado desde 1992, la mayoría de sus sucesores fueron designados por ellos mismos¹⁷, estos nuevos grupos de poder derrumbaron la economía rusa al no cumplir con los objetivos de la inversión, pues en lugar de promover el crecimiento económico, los nuevos propietarios utilizaron las empresas como medios para saquear la Federación.

Este nuevo sector se convirtió en un lastre para la sociedad rusa. Durante los primeros años de su existencia, el país se transformó en un paraíso de inversionistas nacionales y extranjeros, gracias a que la implementación de medidas para atraer la inversión, convirtieron a la bolsa de Moscú en una de las más rentables en el sector financiero, mientras que el rublo pagaba el precio y la población se pauperizaba. Esto llevó al posterior quiebre de la bolsa rusa, la devaluación de la moneda, e inflación descomunal en el país. Este mecanismo de manejo de la economía fomentó además el aumento en la corrupción¹⁸, un problema que Rusia continúa combatiendo, y que sigue generando conflictos en la política y atraso económico.

¹⁶ Cfr. Mikhail E. Bezrukov; "Institutional Mechanisms of Russian Foreign Policy" en: Leon Aron y Kenneth M. Jensen (editores); *Op. Cit.*, pp. 70-75.

¹⁷ Cfr. Ana Teresa Gutiérrez del Cid; *Eurasia en la era postsoviética*. UNAM/FCPS, México, 2000, p. 20.

¹⁸ En el año 2000 el Global Competitiveness Report del Foro Económico Mundial situó a Rusia en el primer lugar de altos niveles de corrupción, criminalidad, evasión de impuestos y violencia y ocupó el lugar 59 en el rubro de competitividad. Pablo Telman Sánchez Ramírez y Ana Teresa Gutiérrez del Cid; *Rusia: política exterior y conflicto interno: de Mijail Gorvachov a Vladimir Putin*. México, Quimera editores, 2003, p. 175.

Otro de los aparatos institucionales con mayor influencia no sólo en la definición de la política exterior de la URSS, sino también de la política interna, era el Comité de Seguridad del Estado (CSE/KGB)¹⁹, de hecho algunos de los directores de esta organización ocupaban rangos importantes en el Politburó del PCUS, y junto con la militar, fue una de las agencias que apoyó la realización del golpe de Estado en 1991. Tras dicho suceso y bajo la presión de la opinión pública, Gorbachov nombró a uno de sus colegas, Vladimir Bakatin, director de la organización, y ordenó que se iniciara una reorganización de la misma, mediante la cual ésta se dividió en tres agencias separadas que quedarían bajo control del gobierno soviético, un año más tarde la organización se volvió a dividir.

Así, en enero de 1992 la KGB se dividió y transformó en cinco agencias distintas: el Ministerio de Seguridad, que absorbió las seis directivas de la KGB responsables de la seguridad interna y el contraespionaje; la Agencia Federal para las Comunicaciones e Información Gubernamental; el Servicio Exterior de Espionaje; el Directivo de Guardia Principal, posteriormente llamado Servicio Federal de Protección; y el Comité para la Protección de la Frontera Rusa. Para 1993 el Ministerio de Seguridad fue nombrado Servicio Federal de Contraespionaje, y en 1995 se convirtió en el Servicio Federal de Seguridad (SFS/FSB)²⁰. No obstante la disgregación de la antigua agencia soviética, el poder e influencia del aparato de espionaje ahora llamado de seguridad, no se vio afectado de forma significativa. Incluso los integrantes de este nuevo cuerpo institucional fueron heredados casi en su totalidad de la KGB.

Paralelamente, la otra institución con gran fuerza en la definición de política exterior soviética era el ejército. No obstante y a diferencia de la KGB, este sector se encontró terriblemente afectado durante los años noventa, en especial tras implotar la URSS, sin embargo, parte de las reformas implementadas por Gorbachov incluyeron la reducción de gasto presupuestal hacia la milicia para concentrar los esfuerzos económicos en otros sectores, lo que se convirtió en una de las causas de que los militares se volvieran contra el Presidente y fuera precisamente éste uno de los grupos que perpetraron el fallido golpe de Estado en su contra. Las reformas económicas realizadas posteriormente por Boris Yeltsin redujeron la importancia del sector militar, y para principios de los años 90 se tradujeron también en la incapacidad de pago a la milicia y debilitamiento de las fuerzas armadas.

A la postre Yeltsin negoció con los militares otorgar cargos importantes en su gabinete a cambio de obtener su apoyo en la ampliación de la Comunidad de Estados Independientes

¹⁹ “En la implementación de la política exterior el Director en Jefe de la KGB tenía la principal responsabilidad del espionaje, incluyendo la recaudación y diseminación de los agentes, la vigilancia de los ciudadanos soviéticos en el extranjero, penetración de agencias anti-soviéticas en el extranjero, y la coordinación de los esfuerzos de espionaje de otras agencias. [...] frecuentemente empleaban agentes encubiertos como diplomáticos y periodistas, y algunas embajadas soviéticas fueron reportadas por haber tenido dos tercios de los miembros de su personal en la nómina de la KGB. Otros integrantes de la KGB eran responsables de contraespionaje, contraespionaje militar, seguridad de transporte, antiterrorismo, crímenes económicos y corrupción, vigilancia, comunicaciones, guardias de seguridad, y guardias fronterizos”. Robert H. Donaldson y Joseph L. Noguee; *The foreign policy of Russia, changing systems, enduring interests*. M.E. Sharpe, 4^a Edición, Nueva York, 2009, p. 149

²⁰ Cfr. *Ibid.*, p. 150

(CEI), con la intención de convertirla en una plataforma para la creación de una organización de seguridad común, objetivo que nunca vio la luz, no obstante, el presupuesto a la milicia siguió disminuyendo. La obtención total [del ejército] del gasto [estatal] en el año fiscal de 1992 fue del 38% del monto asignado en 1991. El nivel de gasto en armas convencionales en 1992 fue cuatro veces menor que el de 1991²¹. El constante debilitamiento del sector militar ruso durante los primeros años de independencia, provocó que este país incrementara su dependencia del factor nuclear como base de la fuerza militar, mermando su capacidad de enfrentar amenazas a la seguridad del Estado y disminuyendo la participación de este sector en la toma de decisiones en política exterior.

Este recorte en el gasto militar formó parte de la política llevada al cabo por Boris Yeltsin durante su primer período de gobierno, enfocada a estrechar los lazos con Occidente y priorizar la transformación del sistema económico al libre mercado, sacrificando el presupuesto militar, cuya disminución fue realizada a partir de entonces, de manera constante y creciente. De acuerdo con reportes del Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Paz de Estocolmo (IIPE/SIPRI) el gasto militar de la URSS en 1988 era de 296,451 millones de dólares; en 1989 de 274,882 millones de dólares, y en 1990 de 232,546 millones de dólares, mientras que para 1992 ya como Federación Rusa fue de 57,716 millones, menos de una cuarta parte del gasto efectuado en 1990; en 1995 fue de 29,427 millones, en 1997 de 28,834 millones, y en 1999 llegó a ser de 19,061 millones²², una disminución que afectó terriblemente las capacidades de este sector, del que incluso se llegaron a transferir actividades hacia agencias civiles.

La cuestión armamentista fue otra de las tareas inmediatas a resolver por el gobierno ruso. Por un lado, Rusia debía rastrear, monitorear y recuperar el arsenal nuclear soviético que se había repartido en las exrepúblicas, especialmente en Bielorrusia, Kazajistán y Ucrania. El interés de Rusia se encontraba en asegurar el control del material nuclear dentro de su zona de influencia. El cambio en el rumbo de la política exterior de la URSS dado ya en los años 60, derivado de la crisis de los cohetes, que conduciría al relajamiento de tensiones²³ y el

²¹ Cfr. Leon Aron; "The Emergent Priorities of Russian Foreign Policy" en: Leon Aron y Kenneth M. Jensen (editores); *Op. Cit.*, 1995, p. 19

²² Stockholm International Peace Research Institute; "Year book 2012". Consultado en <http://www.sipri.org/yearbook/2012/files/SIPRIYB12Summary.pdf> el 19 de octubre de 2012 a las 18:33 hrs.

²³ Política que substituyó progresivamente a la Guerra Fría, cuyos inicios formales pueden encontrarse en el desarrollo de la diplomacia epistolar, durante la Crisis del Caribe en octubre de 1962, y de la coexistencia pacífica entre los boques originales, socialista y capitalista, de la segunda posguerra mundial.

El relajamiento de la tensión entre el Este y el Oeste resalta muy particularmente con los tratados firmados progresivamente a partir de 1969 por la República Federal de Alemania (RFA) con la antigua Unión Soviética, Polonia, Checoslovaquia (ahora República Checa y Eslovaquia) y la entonces República Democrática Alemana (RDA); así como con la profusión de acuerdos alcanzados en el marco de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE).

Sin embargo debemos reconocer que este proceso sólo pudo comenzar gracias al entendimiento logrado entre Estados Unidos y Unión Soviética como consecuencia de la diplomacia epistolar, materializado ampliamente en el proceso de reglamentación tendiente al control y reducción bilateral de las armas estratégicas, así como su impulso al avance del desarme multilateral, en el que sobresale lo concerniente a la desnuclearización.

entendimiento de las dos superpotencias, gracias a la diplomacia epistolar desarrollada entre Nikita Jruschov y John F. Kennedy (lo que no implicaba la renuncia al conflicto ideológico), llevó a Unión Soviética a firmar una serie de Tratados de Limitación y Reducción de Armas Estratégicas con Estados Unidos, lo que también redujo el mercado armamentista al interior del bloque, y consecuentemente implicó que se comprimieran los ingresos que el país obtenía por la venta de armas a los miembros del bloque o simpatizantes del mismo como China, India, entre otros.

La disminución del gasto militar se suscribe también en una constante discusión en torno a la definición de las prioridades del Estado, así como a las debilidades y conflictos internos que se sobrepusieron al fortalecimiento de las fuerzas armadas. Después de todo Rusia no enfrentaba ya ningún tipo de amenaza en el nuevo orden mundial. Incluso el entonces Ministro de Relaciones Exteriores Andrei Kosyriev creía que la principal misión de Rusia en el extranjero debía centrarse en su participación en foros y organizaciones internacionales multilaterales y no en la defensa de su lugar en el escenario internacional como antigua superpotencia. Bajo la premisa de que las democracias no atacan a otras democracias, la nueva Rusia democrática no sólo no tenía amenazas visibles sino que ella misma no representaba más una amenaza para otros Estados democráticos, o por lo menos eso era lo que defendía el nuevo grupo en el poder. El interés nacional ruso fue definido entonces en torno a su participación en dichos foros, la defensa de los derechos humanos y los valores democráticos, con el afán de mostrarse capaz de integrarse a los mecanismos institucionales occidentales y parecer un país occidental.

Esta perspectiva mantenida no sólo por Kosyriev sino por el propio Yeltsin limitó los alcances de la política exterior y dejó de lado a una región de suma importancia para Rusia; el Cercano Extranjero²⁴. Fue muy corto el tiempo en el que el gobierno de Moscú mostró su interés en la formación y el aseguramiento de esta zona. Únicamente durante el primer año de su existencia como país independiente, Rusia trató de preservar su histórico dominio económico y político en la región, y como se ha mencionado, Gorbachov se interesó en construir un marco formal para establecer un nuevo tipo de relaciones con las repúblicas soviéticas, mediante el Nuevo Tratado de la Unión. Al implotar la URSS la iniciativa prosperó aunque de forma distinta. La culminación de esta política fue la firma del tratado que dio origen a la Comunidad de Estados Independientes, organización inspirada en el Kremlin, en 1991, con el objetivo de fortalecer la cooperación regional y bilateral para toda la región de la

Es indudable que como punto de partida ha sido decisivo el cúmulo de importantes y trascendentales acuerdos logrados desde 1962 por Unión Soviética, ahora Rusia, y Estados Unidos, en los más diversos campos: político, económico, jurídico, científico, técnico, cultural, etcétera; pero sobre todo, en el militar. Edmundo Hernández-Vela Salgado; *Op. Cit.* pp. 1044-1045.

²⁴ Es un término utilizado por los propios rusos para delimitar a la región que abraza a las ex repúblicas soviéticas excepto las 3 repúblicas bálticas, es decir: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

antigua Unión Soviética²⁵. Posteriormente Yeltsin trató de modificar los lazos con el Cercano Extranjero con la intención de establecer una doctrina militar con base en la seguridad mutua de las fronteras, no obstante, dicho objetivo nunca se concretó.

El cambio en la geografía del nuevo Estado ruso provocó inestabilidad y confusión dentro de la administración. Rusia no únicamente perdió gran parte de sus salidas al mar, sino que la alteración en sus fronteras fue tal, que éstas no sólo eran distintas a las de Unión Soviética, sino a las de cualquier otro Estado ruso precedente a ese período. Muchos de los nuevos vecinos habían mantenido gobiernos pro soviéticos gracias al respaldo del ejército rojo durante la Guerra Fría, y tras la implosión de su antiguo patrocinador, aunado al debilitamiento del respaldo militar, era de esperarse que los gobiernos ascendentes en las exrepúblicas fueran opositores al ruso y no dudaran en manifestar su rechazo hacia el Estado moscovita, en gran medida bajo la creencia de que contarían con el apoyo de Occidente en caso de suscitarse algún conflicto directo con Rusia.

Puede decirse, hasta cierto punto, que las creencias de los recientemente emancipados Estados exsoviéticos no estaban del todo erradas, pues el ritmo en el que se suscitaron los acontecimientos que llevaron a la implosión de Unión Soviética, fue tan rápido, que Estados Unidos y en gran medida también los países de Europa occidental, estaban interesados en aislar a Rusia, por lo que muchos de los movimientos que se desarrollaron en las exrepúblicas contaron con un claro apoyo occidental. Los estadounidenses en particular creyeron que aislando a Rusia sería posible incluso desintegrarla.

Cabe considerar que en ese momento el país eslavo aún mantenía lazos económicos y administrativos con las antiguas repúblicas, pese a que se habían desmantelado los mecanismos de integración que éstas suscribieron con la URSS, de modo que la influencia que pudiera conservar sobre los antiguos territorios favorecía las condiciones de estabilidad en Europa, lo que llevó a Occidente a desistir, por lo menos durante un breve período de tiempo, de sus intentos por aislar a Moscú.

A pesar de ello las autoridades rusas no comprendieron de forma inmediata esta nueva condición geográfica, en gran medida debido a que las aspiraciones para agradar a Occidente se superpusieron al interés nacional, lo que limitó la perspectiva del gobierno en torno a la importancia de las relaciones con las antiguas repúblicas soviéticas, y las llevó a considerar todo aquello que se encontrara más allá de su caduca frontera como lo verdaderamente importante, es decir, Occidente. La política exterior de Rusia no se formuló a partir de la nueva realidad, sino que los políticos encargados de su desarrollo, pensaban en las exrepúblicas como si aún formaran parte de Rusia. La falta de visión holística durante el período de transición mermó las capacidades del Estado en política exterior y lo llevó a perder tiempo preciado en la configuración de las relaciones con el Cercano Extranjero, en donde además habitaban 25 millones de personas étnicamente rusas.

²⁵ Cfr. Valentina Prudnikov Romeiko; “¿Continuidad o cambios en la política exterior de Rusia?” en *Revista de Relaciones Internacionales*, FCPS/UNAM, México, enero-abril 2009, N° 103, p. 83.

El impacto social de la desintegración se sumó a la lista de tareas a resolver de forma inmediata por el gobierno. Las autoridades fueron incapaces de garantizar el bienestar social y la población resintió tal hecho manifestando su añoranza por el antiguo régimen. La sociedad rusa no logró definir su interés nacional ni reconocer su misión histórica, causando un conflicto identitario, la población sintió herido el orgullo nacional ruso, percibió el actuar de las autoridades como entreguismo ante Occidente y se extrañaba la grandeza soviética. Incluso los habitantes de las antiguas repúblicas referían el bienestar vivido durante el régimen socialista como un período mejor al de principios de los noventa. También afectó de manera importante a la definición de la identidad e interés nacional, el hecho de que mucha de la población étnicamente rusa se encontrara dispersa en las exrepúblicas, disminuyendo la cohesión social y aumentando las posibilidades de conflictos de este tipo en las mismas, hecho que se vio reflejado durante toda la década de los años noventa.

Precisamente la debilidad económica rusa repercutió en el desarrollo de la población. De acuerdo con un estudio realizado por el Centro de Coyuntura Económica y Pronósticos del Ministerio de Economía de Rusia, los ingresos reales de la población se redujeron en julio de 1992 en 1.8 veces con respecto al mismo período del año anterior, el 9% de la población (13 millones de personas) percibían ingresos por debajo del nivel de pobreza y el intercambio comercial disminuyó 28% en los primeros ocho meses de ese año, respecto al mismo período en 1991. A su vez la inflación aumentó durante el mismo año en un 2200%²⁶.

Tras la difícil situación económica posterior a 1991, Rusia requirió de la ayuda de préstamos de las instituciones financieras internacionales, e inversión extranjera directa proveniente de los países del antiguo bloque capitalista, especialmente de Estados Unidos y Europa. En 1992 se firmó el Acta de Apoyo a la Libertad²⁷, mediante la cual se pretendía prevenir una posible amenaza proveniente de Rusia y los Estados recién emancipados, el interés de Estados Unidos, era lograr ejercer mayor influencia al interior de la Federación, y asegurarse de que ésta fuera un ejemplo para las exrepúblicas soviéticas, de modo que se apoyara la transición también de estos países a la economía de mercado y al sistema democrático, el volumen total de asistencia a Rusia, proveniente de distintas fuentes fue de alrededor de 60,000 millones de dólares entre 1992 y 1993. En cuanto a Inversión extranjera directa Rusia recibió 1,554 millones de dólares en 1992, 2,956 millones en 1993 y 3,558 millones de dólares en la primera mitad de 1994²⁸.

No cabe duda de que Rusia necesitaba de la ayuda financiera internacional para poder llevar al cabo los cambios requeridos para la consolidación del nuevo Estado. Sin embargo, la ayuda brindada por el exterior no sólo no fue gratuita, sino insuficiente. A cambio de la implantación de las recetas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM),

²⁶ Ana Teresa Gutiérrez del Cid, citado en Pablo Telman Sánchez Ramírez y Ana Teresa Gutiérrez del Cid; *Op. Cit.*, p 67.

²⁷ Que brindó apoyo económico durante toda la década de los años 90 y la primera década del siglo XXI, cuyo monto superó los 2,500 millones de dólares. Robert H. Donaldson y Joseph L. Noguee; *Op. Cit.*, p.9

²⁸ *Cfr. Idem.*

Moscú esperaba recibir los préstamos necesarios para insertar al país de forma exitosa al sistema capitalista. No obstante la insuficiencia en los mismos llevó a Rusia a transformarse en periferia del mundo capitalista y enmarcarse en los procesos de crisis característicos de los países subdesarrollados.

La situación de Rusia era crítica entre 1991 y 1993, siendo el ámbito económico uno de los más golpeados por la transición a la economía de mercado. Sin embargo, a pesar de que las esperanzas del gobierno puestas en la ayuda occidental eran muy amplias, no tardaron en desquebrajarse una vez que la postura de Estados Unidos y Europa fue bien definida en contra de los intereses rusos. El desdén con el que Occidente miraba a Rusia en el ámbito internacional fue muy claro no sólo por la insuficiencia de los préstamos brindados por las instituciones financieras internacionales, sino también y de forma más contundente por las acciones llevadas al cabo por la Organización del Tratado del Atlántico Norte²⁹ en Bosnia.

Durante el conflicto yugoeslavo, los países occidentales presionaron terriblemente a las autoridades rusas, que pese a su tendencia atlantista, reconocían que los lazos de la nación moscovita con el pueblo bosnio eran tan estrechos, que lo más apropiado era buscar una solución pacífica a la controversia. No obstante, las autoridades cedieron ante la presión, y tras haber logrado que Rusia apoyara las sanciones emprendidas contra Milošević en Yugoslavia, la OTAN procedió a lanzar un ataque aéreo en contra de ese territorio en 1995, lo que bastó para que Rusia se diera cuenta de que sus homólogos occidentales no percibían la nueva realidad internacional del mismo modo que ella, pues las autoridades esperaban que el apoyo ruso en Bosnia se tradujera en apoyo a Rusia tanto económico, como político en torno a las diferentes exrepúblicas.

La decisión de las autoridades rusas respecto a Yugoslavia sigue pesando en la conciencia de la población, que rechazó de forma contundente la actuación del gobierno en dicho momento.

El constante menosprecio de Occidente hacia Rusia, manifestado incluso antes de los ataques realizados a Bosnia, estrechó las relaciones entre las facciones opositoras al interior del gobierno moscovita, quienes entendieron que antes de librar una batalla interna por el poder, debían definir la posición de Rusia respecto a Occidente. El aparente consenso en política exterior se logró en 1993, cuando el presidente Yeltsin dio a conocer los *Nuevos Principios de Política Exterior* que comprendían:

- 1) Asegurar la soberanía del Estado y su integridad territorial,
- 2) Mantenimiento de la estabilidad y el fortalecimiento del orden constitucional.
- 3) Asegurar una defensa confiable contra cualquier forma de amenaza externa a través del mantenimiento del suficiente potencial militar de Rusia y la existencia de un sistema estable de relaciones internacionales.

²⁹ Integrada por: Albania, Alemania, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Turquía.

- 4) Superar la crisis económica interna a través de profundas reformas socioeconómicas y políticas.
- 5) Asegurar el progreso estable en la economía y un estándar de vida respetable para el pueblo.
- 6) El fortalecimiento de todos los lazos existentes con las exrepúblicas soviéticas llamadas 'Cercano Extranjero'.
- 7) La protección de los derechos de los miembros de grupos étnicos pertenecientes a la Federación Rusa, en el Cercano Extranjero.
- 8) La protección de los derechos e intereses de los ciudadanos y organizaciones de la Federación Rusa en el extranjero.
- 9) La protección del Medio Ambiente³⁰.

Como puede apreciarse los Principios marcan un cambio en la tendencia atlantista seguida hasta entonces por la política rusa (que será tratada con mayor detalle en el próximo apartado), y si bien no plantean un enfrentamiento con Occidente, sí forjaron los cimientos que dieron vida al rumbo político de Rusia interna y externamente hasta la actualidad. En el documento se refieren las relaciones con Estados Unidos buscando corregir el desbalance percibido anteriormente en cuanto a éstas; señala también los intereses comunes que crearon las condiciones previas para el desarrollo de una asociación entre ambas naciones, enfatizando, no obstante, que los intereses ruso-estadounidenses no siempre coincidieron, mientras que se manifiesta en contra de las "restricciones discriminatorias en las esferas comercial, económica, científica y tecnológica"³¹.

Por primera vez desde que Yeltsin llegó al poder, se definieron los objetivos de la política exterior y se pudo avanzar en la consolidación del papel de Rusia en la arena internacional.

La diplomacia a partir de entonces heredaría de la política exterior de la URSS la concepción de superpotencia, su ambición de ser partícipe en todos los procesos internacionales de cierta envergadura, en muchas ocasiones a costa de sobrecargar los recursos propios³². A partir de ese momento la definición de la política exterior se desarrolló considerando primero la defensa del interés nacional y la recuperación del papel de Rusia como potencia primero regional, al reclamar el liderazgo de la CEI, y mundial al definirse como potencia en este ámbito.

Debemos agregar el hecho de que el mundo sigue funcionando con muchas de las instituciones que se crearon en el contexto de Guerra Fría, tampoco se creó un sistema de seguridad mundial diferente, lo que dificultó la integración de Rusia en aquellas instituciones a las que no pertenecía. Además la concepción que el mundo espera tener de Rusia se generó precisamente a partir de los preceptos establecidos en el marco de dichas instituciones, lo que dejó de lado el carácter único y definitorio de Moscú en relación a otros modelos de Estado.

³⁰ Leon Aron; *Op. Cit.* p. 18

³¹ Cfr. Robert H. Donaldson y Joseph L. Noguee; *Op. Cit.*, p. 115.

³² Igor Ivanov; *La nueva diplomacia rusa. Diez años de política exterior*. Alianza Editorial, Madrid, 2002, p. 38

El impacto de la implosión de la URSS en la política exterior rusa se hizo palpable en las múltiples dificultades y limitaciones a las que el gobierno debió hacer frente para lograr definirla. Esta definición, una vez arraigada y configurada de forma sólida, retoma mucho del pasado soviético, adaptándolo a las necesidades concretas del país. Ejemplo de ello es la constante lucha de Rusia por evitar ser aislada de la arena política internacional. Durante la Guerra Fría la URSS fue efectivamente acorralada por el bloque capitalista, mediante la política de contención a iniciativa de George Kennan, implementada por Estados Unidos. Rusia busco fortalecer, a partir de 1993, su papel en el Cercano Extranjero a fin de no quedar aislada en la palestra mundial y contrarrestar el peso de organizaciones como la OTAN. Paralelamente Rusia incrementó su participación en foros multilaterales, como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la propia OTAN, creando también algunos organismos como la Organización para la Cooperación de Shangai mediante los cuales pretende hacer frente a las organizaciones occidentales, concretamente la OTAN y Unión Europea.

Otra característica heredada de la URSS y que continua vigente hasta la fecha es el manejo de la política exterior por medio de decretos presidenciales o doctrinas, mediante las que se plantean principios elementales que tienen como objetivo guiar no sólo la política exterior sino también políticas públicas en general y de defensa. De igual forma se preservó la dualidad en el manejo del poder Ejecutivo del Estado, a pesar de que tal elemento será visualizado de manera más clara en períodos posteriores, lo cierto es que, es durante esta época que el manejo estatal se delimitará de esa forma.

El proceso de definición del interés nacional e incluso de la propia identidad rusa no fue nada fácil, el desmantelamiento de las estructuras soviéticas, junto con el proceso de instauración del capitalismo, provocaron desajustes importantes en torno a diferentes sectores. Particularmente durante el período de transición se abrieron pautas importantes que permitieron el posterior posicionamiento de Rusia a nivel internacional, tras entender cuál era la posición de Moscú en la palestra mundial y de este modo trazar objetivos claros respecto a la política exterior.

1.2. De Yeltsin a Putin: la transformación rusa a la economía de mercado y su definición como potencia internacional.

La transformación de Rusia de un Estado socialista, centralizado, con una economía centralmente planificada, a un Estado de economía abierta de mercado, se llevó al cabo en dos fases. La primera de ellas tras un difícil período de transición abordado en el apartado anterior, se caracterizó por la falta de definición del interés nacional, pugnas internas entre antiguas y nuevas élites, falta de consenso, el cambio geográfico en las fronteras del Estado, entre muchos otros elementos. Sin embargo es posible afirmar que la principal característica del estadio político en Rusia fue la fuerte tendencia atlantista entre los dirigentes estatales. La segunda fase se definió por la consolidación de las estructuras políticas e interés nacional, en

la que se impulsaron reformas que transformaron el papel de Rusia en el ámbito internacional.

Durante la primera fase, las aspiraciones políticas del sector que impulsó la corriente de pensamiento atlantista, fueron las de integrar plenamente al país eslavo al denominado nuevo orden mundial, y la absorción del mismo en la lógica internacional en términos de igualdad y sociedad con la superpotencia remanente tras el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos. Los políticos Rusos esperaban que tras la implantación de recetas del modelo occidental en el país, éste recibiera el requerido auxilio económico por parte de las instituciones financieras internacionales, así como inversión extranjera que ayudara a mejorar los desajustes en esta materia, derivados del derrumbe de Unión Soviética.

Hay que reconocer también que el momento de la implosión de la URSS coincidió con el proceso de expansión mundial del capitalismo, lo que hizo de los antiguos Estado soviéticos, terreno fértil para el mercado internacional. No obstante, como señala Ana Teresa Gutiérrez del Cid, “Rusia ingresaba al mundo capitalista con la carencia de dos elementos fundamentales para tener poderío internacional en la fase actual del capitalismo: capital y divisa convertible así como tecnología de punta”³³, lo que dificultó el proceso de transición y la adaptabilidad económica a un mercado ampliamente desarrollado; en este sentido, la industria rusa y el campo, se integraron a la lógica capitalista en términos desiguales, lo que retrasó el proceso de desarrollo de la nación, afectando severamente la economía.

Tras la implosión de la URSS al frente del Estado ruso se encontraba Boris Yeltsin, un reformista que se convirtió en primer presidente de Rusia, a pesar de no haber tenido un papel de mayor relevancia política en el período soviético, sino tras involucrarse públicamente en la escena como uno de los personajes más confrontados con Gorbachov, por considerar insuficientes las reformas realizadas por éste, y enfatizar las rivalidades entre el gobierno de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia y Unión Soviética; no obstante Yeltsin adquirió mayor atención en la arena política tras presentarse ante la opinión pública como el defensor del derecho y la Constitución, después de recibir a Gorbachov del secuestro en que lo mantuvo la cúpula de poder, durante el intento de golpe de Estado en 1991, y manifestarse en contra de tal hecho declarándolo ilegal. Yeltsin se convirtió en el vocero de la facción reformista y no tardó en ganar popularidad entre las nuevas élites nacionales y extranjeras.

Internamente Yeltsin enfrentó dos asuntos estructurales fundamentales. El primero de ellos fue la relación entre el poder Ejecutivo (el presidente y su gobierno) y el Legislativo (el Soviet Supremo, el Parlamento en activo cuyos miembros procedían del Congreso de los Diputados del Pueblo). El segundo fue la relación entre el gobierno central de Moscú y los gobiernos regionales de las 89 unidades territoriales³⁴ (“súbditas”) que constituían la

³³ Cfr. Ana Teresa Gutiérrez del Cid; “Rusia: de la omnipotencia a la dependencia” en *Política y Cultura*, México, N° 10, verano 1998, p. 156.

³⁴ Formadas por 21 repúblicas, 2 ciudades federales (Moscú y San Petersburgo), y el resto provincias y territorios administrativos.

Federación de Rusia³⁵. Para solucionarlo Yeltsin debió imponer una nueva Constitución adoptada en 1993, tras dar un golpe militar al Parlamento y finalmente disolverlo³⁶, en la que se otorgaban mayores capacidades al presidente sobre la cámara baja (la Duma) y la cámara alta (el Consejo de la Federación, que se componía por dos representantes de cada una de las 89 unidades territoriales) en donde Yeltsin había influido directamente en la designación de los gobiernos locales, razón por la cual no esperaba enfrentar oposición de ese grupo.

Yeltsin construyó una red clientelar como forma de gestión del aparato estatal, lo que le ayudó a extender el control del Ejecutivo sobre otros sectores, no obstante la creciente influencia adquirida por los nuevos magnates y élites empresariales, por medio de estas redes, incrementaron el poder del presidente, disminuyendo la funcionalidad organizativa del Estado, provocando que las soluciones a problemas particulares no llegaran a las instancias responsables de llevarlas al cabo y convirtiendo finalmente a Rusia en un Estado sumamente corrupto.

En cuanto al control de las múltiples regiones administrativas Yeltsin optó por dar carta blanca a plenipotenciarios de confianza en sus propias regiones, con la condición de que cumplieran sus obligaciones (sobre todo en materia de impuestos) con el poder central³⁷, lo que no obstante, alimentó las ideas independentistas sobre todo en territorios en donde los intereses locales diferían de los de la Federación, como en Chechenia y Tartaristán, que incluso se negaron a firmar el Tratado de la Federación³⁸ en 1992.

Los problemas enfrentados por Yeltsin una vez instalado en el gobierno fueron abundantes, sin embargo, él estaba convencido de que la solución a éstos vendría una vez resuelta la terrible situación económica por la que el país atravesaba. Para ello Rusia requería, entre otras cosas, de la asistencia internacional, lo que llevó al presidente a concentrar sus esfuerzos en política exterior a satisfacer dicho objetivo. No obstante, el mandatario no presentó de forma paralela, reformas conjuntas para impulsar el desarrollo económico al interior una vez obtenida la ayuda financiera, lo que contribuyó al fortalecimiento de las élites por encima del crecimiento del grueso de la población, tampoco se fomentaron políticas que impulsaran la pequeña propiedad, dejando al país eslavo sin fuerza productiva que impulsara su desarrollo y competitividad.

³⁵ Cfr. Stephen Lovell; *Un destino incierto: Rusia desde 1989*. Intermón Oxfam, Barcelona, 2006, p. 32.

³⁶ A finales del verano de 1993, las rivalidades entre Yeltsin y el Parlamento habían llegado a su nivel más crítico. El 21 de septiembre, Yeltsin promulgó un decreto presidencial que disolvió al parlamento e introdujo *de facto* el mando presidencial. La reacción del legislativo no se hizo esperar: nombraron presidente al vicepresidente Alexander Rutskoi y se atrincheraron en la sede del parlamento; por su parte Yeltsin ordena bombardear el edificio, declaró el estado de emergencia en la capital y finalmente encarceló a los parlamentarios opositores. Esta rotunda victoria de Yeltsin le permitió neutralizar a las fuerzas opositoras comunistas, convocar a nuevas elecciones parlamentarias y a un referéndum nacional para aprobar la nueva constitución. Pablo Telman Sánchez Ramírez; *Op. Cit.* pp.96-97.

³⁷ Stephen Lovell; *Op. Cit.* p. 38.

³⁸ Por el cual se pretendía fortalecer el vínculo entre las 21 repúblicas y el gobierno central, pero en la práctica no fue percibido por los gobiernos locales como un documento vinculante, lo que limitó el cumplimiento de dicho objetivo.

Las relaciones exteriores rusas se vieron opacadas por la preminencia dada a los países occidentales. Pese a que durante su primer año de gobierno, Yeltsin intentó consolidar un bloque de seguridad con los países miembros de la CEI, lo cierto es que por lo menos ese objetivo no se cumplió ni con esa ni con otras organizaciones multilaterales, en gran medida debido a que la política exterior de Moscú volteó la mirada al lejano extranjero, priorizando la agenda en esa dirección y descuidando las relaciones con los antiguos países del bloque socialista. La lógica política del Kremlin se centró en el rechazo a todo aquello que perteneciera a la época soviética. Se buscó eliminar la ideología marxista-leninista como parte fundamental de la formación de la política interna y externa, objetivo que tampoco se cumplió cabalmente. Rusia no se encontraba más en guerra, y desde el punto de vista del nuevo mandatario, el naciente Estado concluyó un ciclo, que le permitió entonces, erigirse como Estado capitalista, con plena facultad de actuar en el ámbito internacional e integrarse de forma cuasi inmediata al mundo occidental.

Desde enero de 1992 hasta el año de 1998 se puede identificar el período de transición de la restauración capitalista, primero mediante la aplicación ortodoxa del plan de cambio estructural rápido, conocido como terapia de choque, recomendado por economistas de Harvard, con la asesoría principal de J. Sachs y del Fondo Monetario Internacional e instrumentado por el binomio Yeltsin-Gaidar³⁹. Enseguida la creciente oposición de una facción denominada conservadora, no sólo ante la falta de éxito inmediato de las medidas adoptadas, como Yeltsin prometió, sino también debido a las desastrosas consecuencias económicas y sociales, producto de éstas. Primero dichas manifestaciones ocurrieron sólo en el foro parlamentario, pero conforme avanzó 1992, los jefes ex-soviéticos constituyeron un grupo bien identificado de oposición⁴⁰.

Desde la perspectiva reformista rusa la integración al mundo occidental no tendría por qué encontrar oposición alguna, si la política exterior se encaminaba a alcanzar tal meta.

Fundamentalmente en los dos primeros años de existencia del Estado ruso, el gobierno produjo la impresión de efectuar una interminable secuencia de concesiones unilaterales en cuestiones tales como las sanciones de Naciones Unidas en los casos de Yugoslavia (sic), Irak y Libia, los niveles y limitaciones de armamentos permitidos por el tratado de Reducción de Armas Estratégicas-II, los controles sobre las exportaciones de tecnología de misiles (sic) a la India y la venta de armas en Irán., (sic) la posición occidental respecto a los derechos de la población rusoparlante en los países bálticos y la disputa con Japón en relación a las islas Kuriles. [...] La diplomacia de las 'sonrisas' y la 'política del sí' se convirtieron en las estrategias favoritas de la cancillería moscovita⁴¹.

Si bien es cierto que la política rusa se empeñó en conseguir el beneplácito de Occidente, cierto es también que bajo el síndrome del falso vencedor de la Guerra Fría, EE.UU.

³⁹ Yegor Gaidar fue el responsable de crear e implementar la terapia de choque y se desempeñó como Primer Ministro interino de Rusia de junio a diciembre de 1992.

⁴⁰ Cfr. Ana Teresa Gutiérrez del Cid; "Rusia: de la omnipotencia a la dependencia" *Op. Cit.* pp. 158-159.

⁴¹ Pablo Telman Sánchez Ramirez y Ana Teresa Gutiérrez del Cid; *Op. Cit.* pp. 62-63.

y algunos países de Europa Occidental no consideraban a la Rusia democrática como un aliado igual. En el mejor de los casos se le otorgaba el papel de socio inferior. Cualquier intento de Rusia por demostrar autonomía o defender sus posiciones fue considerado un retroceso hacia la política imperialista de la época soviética⁴², presionando así a las autoridades a ceder en un juego de relaciones en las que Rusia se encontraba en desventaja. También es cierto que los objetivos de incorporarse al sistema mundial como socia de Occidente eran irreales, pues no consideraban el contexto del país ni su papel histórico en la palestra mundial.

Institucionalmente el apuntalamiento de esta tendencia se dio con el nombramiento de Andrei Kosyriev a cargo de la Cancillería rusa; un abierto atlantista que dirigió el rumbo de la política exterior en dicho sentido durante los primeros años de formación del Estado. No era un secreto que Kosyriev estaba convencido de que la mejor opción para Rusia se encontraba en sus relaciones con Occidente. En palabras del propio Kosyriev, en tono recriminatorio:

Se asocia todo lo occidental como malo. Ni una sola rama de la política exterior rusa ha estado tan agobiada por la carga de los prejuicios ideológicos, mitos y temores como el concepto 'Occidente' que muchos en Rusia consideran una palabra o símbolo, en relación al cual se determina la pertenencia o no a los 'demócratas' o 'patriotas'. Si le añadimos a esto nuestra vieja costumbre rusa de dogmatizar y absolutizar cualquier idea, tendremos una noción falseada sobre Occidente, donde algunos verán el ideal personificado de sistema social y ejemplo a imitar, y otros, una fuente de maldad absoluta y pobreza para Rusia⁴³.

En realidad la visión de Kosyriev no era del todo errónea; sin embargo, la perspectiva generalizada de la oposición consideraba que se trataba de una posición más radical en torno al acercamiento con Occidente. El objetivo de entablar relaciones cercanas con los antiguos rivales, era realmente el de participar de forma plena en las decisiones importantes que se llevaran al cabo en foros internacionales, y principalmente recibir el apoyo económico necesario para el país. Durante el período en el que Kosyriev estuvo a cargo de la Cancillería, se planteó incluso la posibilidad de que Rusia ingresara a la OTAN.

Realmente el interés nacional no fue dejado de lado, sino que era precisamente éste el motivo de dirigir la política exterior hacia Occidente. En este sentido podemos afirmar que el interés nacional de Rusia en aquel momento se definió en términos de: el desarrollo interno, garantizar la seguridad de las personas dentro y fuera de Rusia, y fomentar las condiciones de crecimiento económico. Para ello se plantearon como objetivos de la política exterior: modificar la estructura de las exportaciones, garantizar la participación del país como miembro de pleno derecho en las organizaciones económicas internacionales, atraer inversión extranjera y ayudar a los empresarios rusos a salir a los mercados internacionales, y resolver la

⁴² Cfr. Igor Ivanov; *Op. Cit.* p. 36.

⁴³ A. Kosyriev citado en Pablo Telman Sánchez Ramírez y Ana Teresa Gutiérrez del Cid; *Op. Cit.* p 61.

deuda externa⁴⁴. Si bien, los objetivos propuestos fueron los aquí señalados, la realidad es que las acciones llevadas al cabo por la administración Yeltsin se alejaron mucho de ellos, en especial durante su segundo período como mandatario.

No obstante, los países de Europa occidental y Estados Unidos no reaccionaron de la manera esperada por Rusia. Tras entender que el país eslavo continuaba cediendo en cuestiones estratégicas, Occidente puso su confianza en la falta de reacción de Moscú, avanzando en decisiones unilaterales que amenazaban las zonas de influencia de este país, específicamente en relación a Yugoslavia y los países de Europa del Este. Las acciones llevadas al cabo por la OTAN a finales de la década de los noventa en ambas regiones transformaron la posición de Rusia respecto de la organización militar, que desde ese momento y en adelante no dejó de buscar la expansión, tendiente a acercarse a las fronteras rusas, y que además se adjudicó al mismo tiempo el papel de paladín de la democracia y “policía mundial”, dificultando con ello las relaciones con Moscú.

En cuanto a la economía, cabe señalar que los préstamos brindados por las instituciones financieras no fueron lo suficientemente amplios como para solucionar la crisis interna, aunado a la terrible corrupción, las relaciones interpersonales entre la cúpula de poder y la endeble planificación económica, fueron hechos que desalentaron la inversión extranjera, que no llegó en la magnitud esperada. Estas fueron algunas de las razones que llevaron a Rusia a cambiar el rumbo de la política exterior hasta entonces desarrollada.

Yeltsin comenzó a manifestar su inconformidad respecto a las acciones de Occidente en torno a los Balcanes, la ampliación de la OTAN hacia el Este europeo, el conflicto árabe israelí en Medio Oriente⁴⁵ y por supuesto las acciones emprendidas en Yugoslavia. No obstante la credibilidad del mandatario era endeble.

No pasó mucho tiempo antes de que la CEI recobrara la importancia que merecía en la política exterior rusa. A partir de 1993 esta región volvió a figurar, de forma imprescindible, en la agenda internacional de Moscú. En el mes de abril de ese mismo año se dieron a conocer los Principios Fundamentales del *Nuevo Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa*, en los que se presentaban las prioridades en la materia, destacando:

1. Preservar la integridad territorial y soberanía estatal de la Federación rusa y de sus 89 regiones constitutivas;

⁴⁴ Cfr. Igor Ivanov; *Op. Cit.* p. 41.

⁴⁵ El término Medio Oriente resulta controversial en la medida en que refiere a los países ubicados en Asia sudoccidental y el norte de África desde un punto de vista eurocentrista. Es por ello que debemos comprender que más que un término geográfico, Medio Oriente es un concepto geopolítico cambiante, elaborado a partir de los intereses económicos y geoestratégicos de las grandes potencias y que, de acuerdo a las circunstancias del momento, divide o extiende de manera artificial a una región que, en cierta medida comparte una misma historia, así como una serie de características propias que la hacen diferente a otras regiones. Pese a su contenido eurocéntrico su uso es generalizado y es utilizado incluso por los mismos pueblos de la región. Es por esta razón que no encontramos objeción alguna para denominar a la región de Medio Oriente a aquella que abarca: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Sudán, Israel, Jordania, Turquía, Siria, Líbano, Irán, Arabia Saudita, Kuwait, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Omán y Yemen. Cfr. María de Lourdes Sierra Kobeh, citada en: Rodrigo Navarro García; *La política exterior de Estados Unidos en Medio Oriente, el caso de su relación con Arabia Saudita, interdependencia y ruptura*. Tesis de licenciatura, UNAM, 2010, p.24

2. La búsqueda de la conformación del vasto espacio geopolítico de la ex-Unión Soviética en correspondencia con los intereses de Rusia. Una cuestión de especial prioridad para Rusia la constituye los derechos de cerca de 25 millones de rusoparlantes y ciudadanos rusos que habitan fuera de las fronteras de la Federación Rusa en el resto de las 14 repúblicas ex-soviéticas y que constituyen, luego de China, la mayor diáspora del mundo;
3. Prevenir la posibilidad de cualquier amenaza de tipo militar o político que provenga de fuera de las fronteras de la ex-Unión Soviética;
4. Dar a conocer la intención de Rusia de ser tratada y considerada en el entorno internacional como gran potencia de acuerdo a su capacidad, su influencia en el curso de los acontecimientos mundiales y responsabilidad que se deriva de estos hechos⁴⁶.

Este Nuevo Concepto de Política Exterior marca una pauta importante en términos del reconocimiento del interés nacional ruso, de la defensa de éste y la retomada importancia de la geopolítica y la seguridad del Estado. Rusia no solamente manifiesta su despertar ante el mundo, sino que envía al mismo tiempo un mensaje claro: Rusia es una gran potencia, y merece ser tratada como tal. El hecho se vio reflejado en los cambios que se desarrollaron posteriormente, sobre todo en el ámbito militar, y que serán tratados de forma detallada en los siguientes apartados.

Al interior del Estado existieron también elementos que contribuyeron al cambio en la política exterior. El primero de ellos fue la Guerra de Chechenia, que trajo bastantes innovaciones respecto a la política de seguridad de la Federación. Tomando en cuenta en primer lugar que el conflicto se desarrolló al interior del Estado, lo que ponía en riesgo la integridad misma de Rusia. El segundo elemento fueron las divergencias entre Kosyriev y Yeltsin. Desde la perspectiva del primero el nuevo contexto internacional estaba liderado por Estados Unidos, no obstante se trataba de una 'unipolaridad blanda' en la que la superioridad estadounidense estaba materializada por una serie de filtros y limitaciones institucionales que Washington tenía que respetar. Es decir que el liderazgo estadounidense era aceptado pero no en calidad de única superpotencia⁴⁷.

Los discursos públicos de Kosyriev mostraban siempre a una Rusia dispuesta a todo con tal de entrar en la lógica capitalista, aún a pesar de lo ocurrido en relación a la OTAN y de que a partir de 1993 el nacionalismo ruso recobraría importancia en la política del país. La tendencia atlantista del canciller llegó demasiado lejos, lo que orilló a Yeltsin a destituirlo en 1995 y nombrar en su lugar a Yevgenii Primakov⁴⁸ en 1996.

⁴⁶ Mike Bowker y Cameroon Ross (editores). Citados en: Pablo Telman Sánchez Ramírez; *La política llevada a cabo por Boris Yeltsin y Vladimir Putin en la Federación Rusa entre los años 1992 y 2001. Aciertos y desaciertos*. Op. Cit. p.162.

⁴⁷ Cfr. Centro de Estudios y Documentación Internacional de Barcelona; *La Política Exterior de la Federación Rusa*. Consultado en www.cidob.org/es/content/download/24186/276625/file/Rusia%2BExterior.pdf, el 4 de abril de 2012 a las 14:57 hrs.

⁴⁸ Primakov fue uno de los colaboradores más cercanos a M. Gorbachov; tuvo una importante participación en la política de Nueva Mentalidad impulsada por éste y fungió como su asesor en política exterior. Posteriormente

El nombramiento de Primakov parecía simular el retorno a las bases soviéticas, significó el reconocimiento de la defensa del interés nacional, aun cuando éste no coincidiera con los intereses occidentales, no obstante su postura, contrario a lo que se esperaba, mantuvo un carácter diplomático y moderado, por lo que la política exterior no se radicalizó ni se confrontó con Occidente. A pesar de que Primakov pertenecía al ala conservadora de la política rusa, y en su momento formó parte de la KGB, comprendió que la necesidad de integrar a Rusia al capitalismo mundial requería de relaciones cordiales con Occidente. Cabe destacar que es precisamente Primakov quien señala por primera vez que Rusia y EE.UU. acabaron juntos con la Guerra Fría, dejando claro que Moscú no aceptaría más un papel subordinado en la arena internacional, y que había recobrado el orgullo nacionalista que la caracterizó en el pasado.

La política exterior de Rusia dio un giro hacia el eurasianismo, y retomó la lógica realista en tanto el interés nacional y la seguridad del Estado se convirtieron en el fin último de la política exterior. El realismo considera, como se ha mencionado, al poder como el elemento fundamental que mueve la voluntad de los Estados, junto al poder la otra clave es la noción de interés nacional, que viene definida en términos de poder o que se identifica con la seguridad del Estado. En consecuencia en un mundo en donde no hay una autoridad superior, el mecanismo regulador de las relaciones internacionales, sólo puede ser el equilibrio de poder, mediante el cual es posible evitar que un Estado pueda imponer su hegemonía⁴⁹, en este caso, Estados Unidos.

Los cambios en los objetivos y práctica de la política exterior (el acercamiento a países árabes como Siria e Irak, la recuperación del espacio postsoviético y la prioridad de la CEI sobre Europa y EE.UU.) no se consolidaron en un documento de principios como pasó en 1993. La orientación de la política exterior se convirtió en una combinación entre realismo y pragmatismo, lo que en la mayoría de las ocasiones no era conveniente para Washington, pero sí para los intereses de Rusia, que si bien no eran de confrontación tampoco lo fueron de subordinación a Occidente, incluso se señaló la responsabilidad de que existiera igualdad y ventaja mutua en esta relación.

Si bien durante el tiempo en que ocupó la cancillería rusa, no se planteó un nuevo concepto de política exterior, Primakov marcó las tendencias que se mantendrían en las relaciones internacionales rusas, mismas que fueron encaminadas a evitar: los intentos de dividir a los antiguos participantes de la Guerra Fría en vencedores y vencidos; intentos por crear un mundo unipolar; y la utilización de la economía abierta de Rusia como la base de

ocupo el cargo de Primer Ministro en 1998, tras una confrontación entre Yeltsin y el Parlamento, en la que el primero trató de designar por segunda ocasión a Víktor Chernomyrdin como jefe del Gobierno ruso, a pesar de que durante su anterior período de gobierno (1992-1998), éste perjudicó la economía rusa con decisiones tendientes fuertemente a la apertura del mercado. El nombramiento de Primakov en el cargo tuvo la intención de buscar la aprobación de la cada vez mayor facción opositora a Yeltsin.

⁴⁹ Para ahondar de forma más amplia en la teoría realista, se recomienda *Cfr. Celestino Del Arenal; Op. Cit.*

materias primas para Occidente⁵⁰. Desde 1996 y hasta el fin de su gestión, la política exterior rusa mantuvo un rumbo más estable, y puede decirse que fue durante ese período que se consolidaron las bases de ésta. Incluso al arribo a la cancillería de Igor Ivanov, él mismo declaró que la línea seguida por Primakov no sería modificada.

Quizá uno de los hechos más sorprendentes de la historia política haya sido la reelección presidencial de Yeltsin en 1996, pues el panorama dentro del Estado no era muy favorecedor para el candidato. Sin embargo, la astucia de este personaje, aunado al apoyo recibido tanto por las instituciones financieras internacionales, la élite empresarial cercana al mandatario (denominada “la familia”), así como por Estados occidentales, sin duda fueron determinantes en el curso de la elección de Julio de ese año.

El apoyo que Occidente brindó a Yeltsin durante la segunda elección, es una muestra de la preocupación que existía respecto a la fortaleza que iban adquiriendo las ideas nacionalistas al interior del país, y el hecho de que Ziuganov tuviera tanta fuerza, al ser el segundo candidato con más votos, demostraba que esas ideas se estaban vigorizando, lo que desde luego no resultaba conveniente a los intereses occidentales, y representó una de las razones más importantes por las que se brindó un fuerte apoyo al mandatario.

Boris Yeltsin pudo superar a su contrincante más fuerte, Ghenadi Ziuganov, líder de la facción comunista, mediante una táctica populista pagada con recursos del Estado y de las instancias arriba señaladas, que evidentemente dio resultados, aunado a la utilización de los medios de comunicación a su favor y un discurso que desacreditaba a la facción comunista, lo que despertó el miedo en la población hacia dicha tendencia debido a que ésta recién comenzaba a “disfrutar” de las aparentes “libertades” y “ventajas” del sistema democrático.

Yeltsin emprendió viajes por todo el país promoviendo reformas paternalistas tendientes a destinar fondos a la ayuda social. En enero, febrero y marzo, el presidente formuló siete u ocho decretos cada mes asignando beneficios a electores particulares, geográfica, social o políticamente. Estudiantes, maestros, trabajadores médicos, pensionados, veteranos de guerra, niños, madres solteras, científicos, antiguos reprimidos, pequeños negocios, desempleados, diabéticos, etcétera, todos beneficiados por al menos un decreto durante las últimas tres semanas de campaña⁵¹. Yeltsin hizo arreglos también con los gobiernos regionales para otorgar más apoyo presupuestal y autonomía, mediante acuerdos bilaterales de éstos con el gobierno central.

No podemos dejar de lado el apoyo recibido desde Estados Unidos, que no sólo veía con buenos ojos la candidatura de Yeltsin, sino que lo consideraba esencial para la continuidad de las políticas democráticas y de mercado en Rusia, así como para el mantenimiento de la estabilidad al interior de la misma y en la región en general. No obstante, de acuerdo con Pablo Telman Sánchez “Occidente actuó en relación a Rusia de una forma oportunista y errática al brindar mayor apoyo a las personalidades –en este caso a Yeltsin- que

⁵⁰ Pablo Telman Sánchez Ramírez; *La política llevada a cabo por Boris Yeltsin y Vladimir Putin en la Federación Rusa entre los años 1992 y 2001. Aciertos y desaciertos. Op. Cit. p.180.*

⁵¹ Cfr. Daniel Treisman; “Why Yeltsin Won” en *Foreign Affairs*, , septiembre – octubre 1996, Vol. 75, N° 5, p. 67.

a las instituciones en sí mismas, o sea, en lugar de promover la retórica de los procesos democráticos se embarcan en un respaldo total a la figura del Presidente ruso, aun cuando éste no esté cumpliendo con estas condiciones democráticas y pluralistas”⁵² fomentando en Rusia la creación de un modelo de democracia más autoritario que verdaderamente democrático, y coadyuvando al empoderamiento de la figura presidencial.

La reelección de Yeltsin se explica también por el apoyo recibido por parte de los grandes beneficiarios de sus políticas de privatización. Los oligarcas se aliaron junto a los intereses extranjeros por preservar a Rusia unida y evitar inestabilidad en la zona euroasiática, financiando la campaña y subsidiando las políticas llevadas al cabo por Yeltsin, a cambio de no perder los privilegios que el régimen atlantista les había provisto. La estrategia parecía ser vista con cierta comprensión por el Fondo Monetario Internacional, que acordó seguir desembolsando cada mes partes del préstamo de 10,200 millones de dólares negociados en febrero⁵³. No obstante, el costo del populismo empleado durante la campaña repercutió severamente en la economía del país, y desalentó la inversión extranjera.

Sólo dos años después, el impacto de la crisis económica de 1998 se agravó gracias a que el país no estaba preparado para enfrentar dicha crisis y a que Rusia seguía ajustándose a las medidas implantadas por el FMI.

Como algunos analistas señalan, el Estado-nación ruso se encontraba debilitado y subordinado a las políticas de las grandes corporaciones internacionales que buscan ampliar sus mercados a costa de los países del ex-bloque socialista y utilizarlos como un vasto campo de mano de obra barata y calificada y además comprar materiales estratégicos. Occidente también pretende subordinar a estos países a las políticas de expansión militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte que ya integró en mayo de 1997 a los países de Visegrad, anteriores aliados de la URSS en el Pacto de Varsovia⁵⁴.

Para 1999 la economía rusa lejos de haber restablecido el capitalismo, había agotado los medios de producción y desgastado las capacidades económicas del Estado, pues el funcionamiento del mismo se dio por medio de mafias que se fortalecieron y saquearon la economía, dejando al país en severas condiciones de corrupción, inflación, fuga de capitales⁵⁵, entre otras. Estos problemas afectaron la imagen de Rusia y dificultaron su entrada al entonces Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC) y posteriormente a la Organización Mundial del Comercio.

Pese a los intentos de Yeltsin por convertir a Rusia en un país democrático y de economía abierta, la realidad se tornó en su contra, pues el proceso de privatización de los medios de producción no contribuyó al desarrollo del capitalismo en el país, ya que no se

⁵² Pablo Telman Sánchez Ramírez; *La política llevada a cabo por Boris Yeltsin y Vladimir Putin en la Federación Rusa entre los años 1992 y 2001. Aciertos y desaciertos. Op. Cit.* p.96.

⁵³ Cfr. Daniel Treisman; *Op. Cit.* p. 74.

⁵⁴ Ana Teresa Gutiérrez del Cid; “Rusia: de la omnipotencia a la dependencia” *Op. Cit.* p. 158.

⁵⁵ Desde 1990 la fuga de capital ha sido de cerca de 120 mil millones de dólares, una suma considerablemente más alta que el total de préstamos, créditos y otras asistencias del FMI, Banco Mundial, y otras instituciones y gobiernos occidentales. Pablo Telman Sánchez Ramírez y Ana Teresa Gutiérrez del Cid; *Op. Cit.* p. 179.

generaron las condiciones para que éste se implantara de forma correcta. Las consecuencias fueron, como se ha señalado, la creación de una plutocracia y concentración de la riqueza en manos de empresarios que tampoco contribuyeron al desarrollo de ese sector en el país, pues las prácticas monopólicas, la corrupción y el nepotismo privaron como forma de construcción del Estado. La democracia tampoco llegó a funcionar adecuadamente debido a que Yeltsin había concentrado el poder en la figura presidencial y las condiciones de libertad de información, opinión y participación ciudadana, características de un sistema democrático, nunca se desarrollaron de forma adecuada.

Después de su reelección en 1996, la salud de Yeltsin se había deteriorado considerablemente, cosa que lo alejó del Kremlin y que contribuyó al detrimento de su imagen política. Al mismo tiempo sus ausencias generaron un tremendo vacío de poder, que incluso llevó a los Diputados a pedir la renuncia del presidente por incapacidad, moción que no llegó a aprobarse, pero que sin dudas refleja la gravedad de la situación en la que se encontraba la política rusa. Basta con señalar que de marzo de 1998 a septiembre de 1999 fueron cinco los primeros ministros rusos: Viktor Chernomyrdin, Sergei Kiriyenko, Yevgenii Primakov, Sergei Stepashin y Vladimir Putin; un claro signo de la inestabilidad que vivía el país.

Fueron muchos los factores que llevaron a Yeltsin a dimitir de su puesto para pasar la batuta a un desconocido. El primero de ellos fue el fracaso sufrido durante la primera guerra de Chechenia en la que el ejército ruso había quedado desmoralizado y muy mal parado tras pactar, por orden del Ejecutivo, distintas concesiones con los rebeldes chechenos, lo que representó un símbolo de debilidad del Estado ruso e inestabilidad interna. Al mismo tiempo, el papel en el que Yeltsin puso a los militares le costó el apoyo de éstos por el resto de su mandato. La segunda guerra de Chechenia dio paso a una serie de enfrentamientos que favorecieron a la figura de Vladimir Putin⁵⁶. Los ataques realizados a población civil de Moscú por parte de rebeldes chechenos, dieron a este personaje el argumento perfecto para obtener el apoyo popular no sólo para llevar al cabo la guerra, sino para legitimarse como presidente durante las elecciones del 2000.

Al “concluir” su mandato, Yeltsin había dejado el país en peores condiciones que cuando lo recibió. Para el año 2000 Rusia se situaba en el primer lugar de altos niveles de corrupción, criminalidad, evasión de impuestos y violencia, la fuga de capitales se estimaba en alrededor de 120,000 millones de dólares, una suma considerablemente más alta que el total de préstamos, créditos y otras asistencias del FMI, Banco Mundial (BM) y otras instituciones y gobiernos occidentales. Para 1999 la deuda externa rusa sumaba 143,900 millones de dólares convirtiéndose en el año 2000 en el mayor deudor del FMI⁵⁷. La población en Rusia asociaba la democracia con problemas económicos, desigualdad y pobreza. Durante el período de Yeltsin

⁵⁶ Para 1999 las expectativas respecto al próximo gobernante ruso se centraban más en figuras como Primakov, Chernomyrdin o Luzhkov; Vladimir Putin era uno de los personajes a los que los analistas de la época no prestaron mayor atención. *Cfr.* P.L. Dash; “Twilight of Yeltsin Years” en *Economic and Political Weekly*, septiembre 11-17, 1999, Vol. 34, N° 37, pp. 2639-2641.

⁵⁷ *Cfr.* Pablo Telman Sánchez Ramírez y Ana Teresa Gutiérrez del Cid; *Op. Cit.* pp. 175-183.

la política exterior osciló entre confrontación y acuerdo con Occidente, ésta no logró definirse aunque Primakov sembrara las bases que siguen guiándola hoy en día.

En ocasiones se tienen tan bajas expectativas respecto a un personaje que lo último que se espera es que éste represente una amenaza para el orden establecido; este fue el caso de Putin a su arribo al poder en 1999. Entre otras de las razones que explican el ascenso de este personaje se encuentra el mencionado empeoramiento de las condiciones económicas y el sabotaje ejercido a los recursos rusos, que agravó el estado de las condiciones económicas y arraigó la corrupción y el sistema de mafia burocratizada. Este último punto fomentó la inconformidad de élites económicas, políticas y militares contra el régimen de Yeltsin.

Sin embargo, la popularidad de Putin se disparó tras los ataques denominados terroristas, realizados por rebeldes chechenos en el metro de Moscú en 1999, que se convirtieron en la causa de una nueva guerra. Chechenia le otorgó a Putin legitimidad y lo dotó de una imagen con mayor impacto en la población, que en adelante, lo tendría por un hombre fuerte, capaz de enfrentar las amenazas y defensor del bienestar ruso. Putin no negoció con los “terroristas”. El ejército y los grupos de espionaje del ahora FSB lo apoyaron por la fortaleza que decidió darles a éstos durante la segunda Guerra de Chechenia, y que desde entonces sería constante.

La llegada de Putin al poder es también una muestra de la preocupación de los grupos militares y de espionaje por recuperar el control del país. Representa el retorno del control estatal y la fortaleza del Estado, así como la recuperada importancia de las cuestiones militares y de seguridad en Rusia.

Al comienzo de la administración de Putin, se esperaba que las relaciones con Estados Unidos mejoraran, aprovechando el cambio de gobierno ocurrido en los dos Estados, y al inicio ciertamente existieron indicios de la voluntad de ambos países para que esto sucediera, primero en abril del 2000 Putin convenció a la Duma de ratificar el tratado de las Pláticas para la Reducción de Armas Estratégicas (PRAE) II, y más tarde mediante la cooperación contra el terrorismo⁵⁸, incluso Rusia apoyó las operaciones de la OTAN en Afganistán.

⁵⁸ “Amenaza o uso sistemático de la violencia que: 1. Involucrará a un conjunto cada vez más amplio y variado de actos, medidas y prácticas, ya sea en grado de amenaza, tentativa o ejecución, de muy diversa índole, efectuados de manera directa y abierta o indirecta y en cubierta; 2. Constituyen actos criminales graves e injustificables, independientemente de su motivación y donde quiera y por quien quiera que sean cometidos, en todas sus formas y manifestaciones; e 3. Implica a los autores, promotores e instigadores, organizadores, ejecutores, financieros, encubridores, alentadores, apoyadores, y protectores, así como a sus colaboradores y cómplices; 4. Por lo común están vinculados a otras actividades ilícitas, como el tráfico ilegal de armas, el tráfico de personas, el narcotráfico y el lavado de dinero, entre otras, y por lo tanto, firmemente integrada al crimen organizado nacional e internacional; 5. Son llevados al cabo tanto por personas, grupos o sectores disidentes organizados como por fuerzas gubernamentales, oficiales o no, por medio de atentados contra individuos, organismos, instituciones, instalaciones, estructuras, medios, recursos estratégicos, y servicios públicos, etcétera, integrantes o representativos de gobiernos, organizaciones internacionales o de grupos relevantes específicos políticos, económicos, sociales, culturales, históricos, religiosos, deportivos, recreativos y de entretenimientos, etcétera, nacionales o extranjeros; 6. Trastornan, paralizan o impiden y afectan severamente el desarrollo regular normal de las actividades cotidianas de la población, incluyendo las comunicaciones; y 7. Ponen en peligro la salud y la vida, la integridad física, la libertad, la seguridad y el bienestar de las personas, pues por lo común implican la muerte o lesiones graves corporales entre la población civil y la destrucción o grandes daños a sus bienes, que

El discurso de la lucha contra el terrorismo internacional generado como consecuencia de los sucesos desarrollados el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, empataba con la lucha emprendida con anterioridad en Rusia en contra de los denominados terroristas chechenos. El terrorismo se convirtió en un punto de acuerdo en las agendas de ambos países. Sin duda Estados Unidos requería del apoyo ruso en las “misiones de paz” que emprendió en Afganistán, pues sabían que Moscú era la única fuerza capaz de pacificar y estabilizar esa zona. Por otro lado les preocupaba también el control que Rusia ejerciera sobre el material nuclear, especialmente en Ucrania.

Respecto al discurso del terrorismo: los expertos rusos de defensa, entrevistados extensamente para saber qué pensaban sobre la alerta ante el terrorismo mundial [después del 11 de septiembre], tenían una opinión mucho más distante que muchos de sus homólogos occidentales. Tendían a dudar que los estadounidenses tuvieran la experiencia o la pericia necesaria para abordar eficazmente la amenaza del terrorismo⁵⁹. La verdadera preocupación de Rusia se centraba en eso, pues en caso de que los estadounidenses no lograsen completar su objetivo de forma exitosa, el país más afectado sería Rusia, a consecuencia de la inestabilidad que pudieran generar en regiones aledañas al país.

Sin embargo, las afirmaciones y acciones unilaterales por parte de Estados Unidos, hicieron más ríspida la relación. Existió desacuerdo principalmente en cuanto a la invasión a Irak en la que Rusia se unió al grupo de países europeos en contra de la intervención realizada a este país. Putin comprendió muy pronto que Estados Unidos no tiene aliados permanentes, sino intereses permanentes, y en ese sentido es como llevó la relación con el país americano, especialmente después del 11 de septiembre, y la cooperación llevada al cabo en Afganistán. Los rusos fueron cuidadosos de no cooperar más allá de lo mínimamente requerido para reducir al máximo las posibilidades de que la inestabilidad se contagiara al Cáucaso.

Putin se convirtió en referencia del retorno de Rusia en la arena internacional como potencia. A diferencia de la versión común sobre la brutalidad, los miembros de la KGB eran los mejor educados, y los que más viajaban, los más sofisticados cuadros de la URSS. La naturaleza de su trabajo los hacía conscientes del atraso económico y tecnológico de su país, mucho antes de que los expertos occidentales lo descubrieran⁶⁰. Putin era un reformista consciente del papel de Rusia en el mundo y la importancia que este país tiene en las relaciones internacionales, su ideología se centró en la defensa del interés nacional, siendo

producen además un importante perjuicio económico y representan una amenaza para la paz y la seguridad nacionales e internacionales; 8. Tienen la intención, según el caso, de atemorizar e intimidar creando un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinadas personas y lograr la más amplia publicidad posible para sensibilizar a la opinión pública doméstica y mundial acerca de una causa popular para cuya defensa o solución los medios pacíficos han sido inoperantes o se han manifestado infructuosos; o de reprimir y contener las manifestaciones, reclamaciones populares, así como el avance de la disidencia política activa; con fin, ya sea de 9. Obligar al gobierno de tal Estado o a la organización internacional concernidos o bien a los ciudadanos del primero, a realizar o abstenerse de realizar un determinado acto”. Edmundo Hernández-Vela Salgado; *Op. Cit.* pp. 1167-1168.

⁵⁹ Stephen Lovell; *Op. Cit.* p.13

⁶⁰ Pablo Telman Sánchez Ramirez y Ana Teresa Gutiérrez del Cid; *Op. Cit.* p. 192.

consciente de la necesidad de integrar a Rusia al capitalismo, mediante la atracción de inversión extranjera occidental y el desarrollo tecnológico, sin perder de vista los intereses rusos.

Desde su llegada al poder Putin comenzó a impulsar reformas tendientes a contrarrestar las condiciones en las que Yeltsin había dejado el país. Puso en práctica dos tipos de reformas: legales y económicas. Las primeras reformas legales fueron: separar al gobierno de los negocios y fortalecer al sistema legal a través de la creación de un Estado policiaco por medio del cual, Putin limitó el poder de los denominados oligarcas⁶¹. Las condiciones económicas a las que Putin se enfrentó lo llevaron a guiar la política en torno a la centralización y mayor intervención estatal en asuntos de economía, así como a la nacionalización total o parcial de sectores estratégicos de la producción.

Putin tenía las características ideales para atraer a facciones opuestas. Su experiencia como diputado en San Petersburgo lo hacían atractivo al ala atlantista de la política rusa; no obstante, sus antecedentes en la KGB le dieron la credibilidad que necesitaba hacia el ala nacionalista.

En política exterior las tareas de Putin eran muchas: 1) era vital despolitizar la conducción de la política exterior minimizando los aspectos instrumentales y partidistas de ésta; 2) Necesitaba transformar la democratización de la sociedad post-soviética a su favor, consiguiendo el apoyo de la sociedad a favor del régimen. Atraer a la sociedad y no sólo a élites era importante para asegurar una base más confiable en la conducción de la política exterior; y 3) era esencial proveer disciplina y constancia al liderazgo, sin unir a la oposición, temerosa o resentida, del poder de una presidencia que resurgía⁶².

Es también con la llegada de Putin al poder que se consolida la definición de la política exterior moscovita. En julio del 2000 ya como presidente electo, Putin aprobó un *Nuevo Concepto de Política Exterior*, que señala claramente los intereses de Rusia y dista mucho de las acciones hasta entonces realizadas por Moscú. Los postulados más importantes de este *Nuevo Concepto* pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. El papel de la Federación Rusa como gran potencia, uno de los centros influyentes del mundo actual, cuyas posiciones son firmes y de prestigio en la comunidad mundial.
2. Construir un pasillo de buena vecindad a lo largo de las fronteras rusas, contribuir a la eliminación de los focos de tensión existentes y prevenir los focos potenciales en las regiones limítrofes con la Federación. Lograr que la colaboración multilateral y bilateral con los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) corresponda a las tareas de la seguridad nacional del país es una prioridad de la política exterior de Rusia.
3. Defender con todos los medios los derechos e intereses de los ciudadanos rusos y de los compatriotas y personas de habla rusa en el extranjero.

⁶¹ *Ibid.* p. 186.

⁶² Bobo Lo; *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*. The Royal Institute of International Affairs/Blackwell Publishing, Londres, 2003, p. 20.

4. Rusia seguirá con sus esfuerzos encaminados a edificar en el marco del sistema de relaciones internacionales, un orden internacional multipolar que realmente refleje el carácter multifacético del mundo actual y la variedad de intereses existente. Rusia rechaza de forma contundente la creciente tendencia a la creación de una estructura mundial unipolar con el dominio económico y la fuerza de Estados Unidos, así como al debilitamiento del papel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y específicamente de su Consejo de Seguridad.
5. Los intereses de Rusia están vinculados directamente con otras tendencias, entre las que figuran:
 - a. La globalización⁶³ (sic) de la economía mundial.
 - b. La participación plena y equitativa de Rusia en la elaboración de los principios doctrinarios de funcionamiento del sistema mundial económico-financiero en las condiciones actuales.
 - c. Las alianzas integracionistas regionales y subregionales.
 - d. Los intentos de minimizar el papel del Estado soberano en su calidad de elemento básico de las relaciones internacionales.
 - e. El problema de la proliferación de armas de destrucción masiva (sic) y de sus vehículos.
 - f. El crecimiento del terrorismo internacional, así como el tráfico ilícito de drogas y de armas.
6. Rusia se esforzará en conseguir la preservación y cumplimiento del Tratado sobre Sistemas de Cohetes Antibalísticos (SCAB) de 1972. La realización por Estados Unidos de sus planes nacionales de defensa anticohetes, obligará inevitablemente a la Federación Rusa a tomar las medidas adecuadas para mantener al nivel apropiado su seguridad nacional.

⁶³ “El término de globalización es uno de los vocablos frecuentemente utilizados tanto en las pláticas cotidianas y en los discursos políticos, así como en las discusiones académico-científicas. No obstante, el término hace referencia exclusiva y estrictamente a los fenómenos de naturaleza o base física que abarcan todo el globo terráqueo, como el de las telecomunicaciones, la informática y las redes de información; por lo cual resulta impropio hacer uso de él para referirse a los procesos de carácter eminentemente social que están y son mejor comprendidos en el término de mundialización. La mundialización comprende un proceso permanente, continuo e incrementadamente complejo, inherente a la humanidad y por lo tanto característico de su evolución y desarrollo, de extensión y generalización creciente y progresiva a todo el mundo de fenómenos y sucesos de naturaleza eminentemente humana de muy diversa índole. Así, la mundialización implica la evolución de la sociedad internacional, de los procesos sociales inherentes al desarrollo de la humanidad, de los patrones, modelos o paradigmas consuetudinarios, ideológicos, políticos, sociales, económicos, culturales, religiosos, formas de desarrollo, etcétera, de las diferentes naciones que pueblan la tierra, cuya interrelación y transformación gradual tiene como fin último la construcción de una sociedad mundial. Esta cuestión ha alcanzado enorme notoriedad y significación debido a la aceleración e intensificación que le han imprimido los adelantos científicos y tecnológicos, especialmente los alcanzados en los campos de la información y las telecomunicaciones (globalización en el sentido previamente descrito), y se manifiesta en la pretendida existencia formal de un mercado libre mundial y una sociedad de la información del mismo rango, e influye en la conducta, las relaciones y la toma de decisiones, políticas y acciones de los sujetos de la sociedad internacional”. *Cfr* Edmundo Hernández-Vela Salgado; *Enciclopedia de Relaciones Internacionales*. Editorial Porrúa, México, séptima edición, 2013, en prensa. p.11

7. Son inadmisibles los intentos de introducir en la práctica internacional los conceptos de 'intervención humanitaria' y 'soberanía restringida' con el fin de justificar el recurso a la fuerza de carácter unilateral que elude el Consejo de Seguridad de la ONU.
8. La integración amplia de Rusia en el sistema de relaciones económicas mundiales, así como contribuir a la ampliación de las exportaciones nacionales y a la racionalización de las importaciones en el país, el apoyo a los empresarios rusos en el extranjero; apoyar su interés hacia los mercados exteriores y luchar contra la discriminación de los productores y exportadores nacionales.
9. La creación de un sistema estable y democrático de seguridad y colaboración paneuropea es la tarea principal de la política exterior rusa en su dimensión encaminada a esta región. Rusia está interesada en el desarrollo continuo y bien equilibrado de carácter polifuncional de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y se opondrá decididamente a los intentos de recortar las facultades de esta organización, y de cambiar la orientación de sus actividades hacia el espacio postsoviético y el área de los Balcanes. Rusia se dispone a continuar participando en las actividades del Consejo de Europa.
10. Rusia reconoce la importancia de la colaboración con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, partiendo de una percepción realista de su papel y del interés en mantener la seguridad y estabilidad en el continente, y está abierta a la interacción constructiva. Al mismo tiempo, varios parámetros de las premisas políticas y militares actuales de la OTAN no corresponden a los intereses de seguridad de la Federación Rusa y en algunos casos resultan contradictorios con ellos. Rusia mantiene su actitud negativa frente a la ampliación de la OTAN⁶⁴.

Queda claro que la orientación de la política exterior se define en términos defensivos, no sólo por la evidente delimitación de sus intereses a nivel internacional, sino por los señalamientos hechos a las amenazas hacia éstos, mismas que, en todos los casos, apuntan a Occidente, y de manera particular a EE.UU. Basta con atender a las referencias en contra de la tendencia impulsada por Washington a la unipolaridad, para darse cuenta del tono acusatorio y condenatorio de Moscú.

La política exterior se encontraba además orientada hacia Europa, no sólo en relación a los otrora miembros del bloque socialista, sino también a Europa occidental y en particular al papel de la OTAN. La prioridad que se otorga al rol de Rusia en la CEI también es relevante, en la medida en que se identifica como líder de la organización y propulsor de la misma como mecanismo de contraposición a la influencia de Occidente en Europa.

Cabe señalar que, el documento muestra a una Rusia más fuerte y segura del papel que históricamente le corresponde en la palestra mundial. Vladimir Putin supo orientar la política exterior rusa hacia el pragmatismo, entendiendo que si bien no debe buscar la confrontación con Occidente, tampoco puede subordinar los intereses rusos a las condiciones

⁶⁴ Cfr. *Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa* (Aprobado por el presidente de la Federación Rusa, Vladimir Putin, el 10 de julio de 2000).

impuestas desde el exterior para lograr encajar en el orden mundial. En realidad plantea que el orden mundial está construyéndose a partir de la multipolaridad.

La política exterior de Putin tuvo dos objetivos: 1. Revitalizar la relación económica con Occidente y 2. Poner en práctica una política exterior distinta hacia China⁶⁵, con quien trató de superar las dificultades gestadas durante la Guerra Fría, para formar junto a India una sociedad que hiciera frente a la presencia estadounidense en el Pacífico y a Japón.

En el entorno internacional Putin hablaba de *democracia soberana* como una forma autónoma y libre de interpretar ese sistema de gobierno, y el mismo término fue defendido por los aliados tradicionales de Moscú en la región. Cuando en 2004 Putin nombró a Serguei Lavrov ministro de Relaciones Exteriores, se inició el discurso de la multipolaridad democrática, que retoma la idea de la democracia soberana en torno a las relaciones de Rusia con países como China, en donde la concepción de la democracia es distinta a la occidental. Además a partir de la llegada de Putin al poder, la política exterior toma tanta fuerza que el ministro de Relaciones Exteriores ya no es la figura principal, sino que el presidente se volvió el rostro de las relaciones internacionales de Rusia.

La idea de utilizar la política exterior como medio para alcanzar las metas de la política interna data del período de “nueva mentalidad” de Gorbachov. En principio se traba de reconocer la necesidad de integrar capital extranjero a la economía nacional para impulsar el desarrollo del país y su exitosa transición al capitalismo. Sin embargo, Yeltsin tenía una interpretación muy distinta de este concepto ya que, como se ha señalado, el mandatario esperaba recibir ayuda del extranjero sin impulsar al mismo tiempo a los productores nacionales, destruyendo la economía rusa y convirtiendo al país en uno más de la periferia capitalista.

Putin retoma la idea de Gorbachov pero con un giro distinto, éste no esperaba que la asistencia económica internacional y la inversión extranjera por sí solas cambiaran las condiciones del país, sino que al mismo tiempo impulsó a los productores rusos para ocupar un lugar en el mercado internacional. La filosofía de Putin enfatiza: “comercio, no ayuda” refiriéndose a las relaciones de la Federación con los demás países. La política económica impulsada por Putin es más escéptica e independiente de las recetas previstas por el FMI, Banco Mundial e incluso el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo. El fin de buscar la ayuda financiera internacional y la inversión, es el de estimular la propia economía y no sólo implantar recetas occidentales.

La legitimidad y consolidación del régimen de Putin se vio reflejada en las urnas en la elección parlamentaria de 2003, en donde más del 55% de la población asistió a los comicios y en donde Rusia Unida (el partido de Putin) obtuvo la mayoría. Además para 2008 al término de su segundo período presidencial, Putin había cumplido con las promesas de campaña hechas en 2000, cuando se comprometió a reducir los niveles de corrupción, aumentar el

⁶⁵ Cfr. Pablo Telman Sánchez Ramírez y Ana Teresa Gutiérrez del Cid; *Op. Cit.* p. 215.

crecimiento económico y reposicionar a Rusia en la arena internacional como una gran potencia.

Uno de los ejemplos del éxito de la política económica es el hecho de que Rusia por primera vez en la era post-soviética ha logrado pagar parte de su deuda externa a tiempo, además de fortalecer la imagen de Putin como un hombre honesto que combate la corrupción, pues contrario a los lujos que ostentaba Yeltsin, Putin ha preferido avanzar en materia económica con resultados palpables para la población⁶⁶.

Alrededor de Putin se consolidaron tres grupos o facciones influyentes en su entorno más cercano: los liberales, los tecnócratas y los *siloviki*⁶⁷. Estos grupos apoyaron al presidente en torno a diversas reformas, sin embargo, no se convirtieron en una élite parasitaria como ocurrió durante el mandato de Yeltsin.

De vuelta al ámbito mundial, Putin comprendió que sólo en la medida en que Moscú ampliara su cooperación en distintos ámbitos dentro del terreno internacional, lograría consolidarse económica, militar y geopolíticamente, por ello podemos afirmar que su política exterior se bifurcó en dos direcciones: la primera de ellas hacia su zona de influencia, el Cercano Extranjero, con el que estableció relaciones de mayor cooperación, especialmente en materia económica; y la segunda en relación a Occidente, en donde si bien existieron temas de abierta confrontación, tanto con EE.UU. como con países de Europa, se intentó fortalecer la cooperación económica y militar, en relación a las operaciones antiterroristas llevadas al cabo por EE.UU., así como en el al desarme, lo mismo ocurrió con la nación americana.

En el ámbito nacional, Putin reorganizó el país en 7 zonas con la finalidad de tener un mejor control sobre éstas, ya que los gobernadores regionales habían establecido vínculos

⁶⁶ Cfr. Bobo Lo; *Op. Cit.* pp. 54-55.

⁶⁷ “La palabra *siloviki*, se deriva de las palabras rusas *silovye structure* (estructuras de fuerza), y se refiere a una cadena informal de oficiales gubernamentales y hombres de negocios relacionados con los sectores de las fuerzas armadas, la inteligencia (sic) militar y el aseguramiento de la ley”. Cfr. Pablo Telman Sánchez Ramírez; *El regreso de la eterna Rusia al orden internacional*. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey/Montiel y Soriano Editores, México, 2009, p.36-40. “Entre los *siloviki* –generales, antiguos colegas de V. Putin durante su etapa en la KGB y FSB o cuadros administrativos y económicos egresados junto con él de la Universidad– se encuentran el actual ministro de Defensa Serguei Ivanov, el ex canciller y actual jefe del Consejo Presidencial, Igor Ivanov, y el presidente del grupo de directores de Aeroflot y de la compañía petrolera estatal Roshaft, Igor Sachin, a quien muchos consideran como el brazo derecho del presidente en la política económica del Kremlin. Los *siloviki* también ocupan puestos clave en el gobierno ruso, como los viceministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Transportes y Comunicaciones, así como las representaciones del presidente en los siete distritos federales. Este grupo ha consolidado su poderío económico y actualmente se encuentra más cohesionado que el de los liberales. Los llamados liberales son personas relacionadas con V. Putin desde su etapa como responsable de las relaciones económicas externas en la alcaldía del reformista y demócrata Anatoli Sobchak, en la ciudad de San Petersburgo, a inicios de la década de los noventa. En esta etapa V. Putin se relacionó con juristas y economistas actualmente integrados en la administración presidencial, el Ministerio de Finanzas y otras dependencias importantes vinculadas con el Kremlin. Entre estas fuerzas se cuenta al ministro de Desarrollo Económico German Gref, al ministro de Finanzas Alexei Kudrin y al consejero económico presidencial Andrei Illarionov. A pesar de ser exponentes de la tendencia liberal del Kremlin, estas personalidades de la élite económica y política aprueban las medidas llevadas a cabo contra los oligarcas y barones del petróleo rusos”. Pablo Telman Sánchez Ramírez; “La evolución de la Política Exterior de la Federación Rusa entre los años 2004 y 2006. ¿Nacionalismo contra pragmatismo?”, *Foro Internacional*, COLMEX, México, abril-junio, 2007, Vol. XLVII, N° 2, pp.247-248.

estrechos con la administración Yeltsin, y sus autoridades formaban parte del grupo de corrupción cercano al expresidente. Dichas relaciones impidieron el buen funcionamiento de la política nacional y entorpecieron la rendición de cuentas al gobierno central. Mediante esta nueva división Putin no sólo tendría mayor control sobre las regiones, sino que rompía con los lazos establecidos entre los gobiernos locales y el poder central.

Las prioridades de Rusia en el espacio internacional se centraron en el Cercano Extranjero y la defensa de los intereses nacionales rusos en éste. Para ello Moscú emprendió una serie de acciones tendientes a fortalecer las relaciones no sólo al interior de la CEI, sino también mediante la creación de otras organizaciones que hicieran frente al poderío occidental en su zona de influencia, tal es el caso de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)⁶⁸ y la Organización para la Cooperación de Shangai, en las que además Rusia ocupaba el lugar central.

Moscú comenzó a ver los modelos de economía capitalista asiáticos como buenos ejemplos de éxito, gracias al mayor control que ejercía el Estado sin perder el carácter abierto de sus economías.

En relación a ese sector, Putin previó la mayor intervención del Estado para controlar éste y otros aspectos del orden nacional, lo que decidió llamar economía de mercado socialmente orientada. Uno de los principales objetivos en esta materia fue incentivar la inversión extranjera, esto con base en la aplicación de reglas para controlar la inflación, disminuir la deuda externa, protección de los productores nacionales y la nacionalización de las ramas estratégicas de la economía, sin llevar al cabo las reformas estructurales sugeridas por el FMI y Banco Mundial. En 2004, el PIB total creció 6.9 % y el presidente ruso anunció el objetivo de duplicar este crecimiento para el año 2014⁶⁹.

A partir de 2004 los discursos del presidente tuvieron un carácter de confrontación con Occidente, especialmente por los asuntos relacionados a la ampliación de la OTAN, la construcción de un escudo anti-cohetes en Europa, y la presencia estadounidense en Asia Central y Medio Oriente. Esto también en respuesta a los diferentes acercamientos que tuvo el gobierno estadounidense con países de gran interés para Rusia, como: Georgia, Ucrania, los Bálticos, Azerbaiyán, Armenia, por mencionar a los más relevantes. Esta situación ponía en riesgo la seguridad de Rusia, debido principalmente a la cercanía geográfica y los lazos históricos con estos países.

Incluso en discursos públicos, el presidente ruso señalaba la existencia de influencia estadounidense en los procesos revolucionarios de algunas de las ex-repúblicas. Existían pruebas de que los movimientos desarrollados en Georgia en 2003 y Ucrania en 2004, fueron influidos por Estados Unidos. En ambos casos Putin apoyó a las fuerzas pro rusas, siendo el de

⁶⁸ Que incluyó a Rusia, Armenia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán. Este tratado vino a sustituir a otro del mismo nombre –que comprendía a todos los países de la CEI, con la excepción de Turkmenistán– firmado desde 1992, pero que no había funcionado. El objetivo de esta organización es asegurar el rápido despliegue de fuerzas que garantice una respuesta eficiente a los problemas estratégicos que afronten los países miembros, fundamentalmente relacionados con el terrorismo y el tráfico de drogas. *Ibid.* p 262.

⁶⁹ *Ibid.* p. 250.

Georgia el que trajo mayores repercusiones para el futuro moscovita. Los ataques occidentales, especialmente estadounidenses hacia el gobierno ruso no se hicieron esperar, y se acusaba constantemente al régimen de autoritario y poco democrático, a lo que Moscú se manifestó en contra, por tratarse de declaraciones de corte colonialista, y propugnó por el derecho de autonomía de los Estados.

Durante su primer período de gobierno Putin había recuperado gran parte de los elementos que llevaron a Rusia a un lugar privilegiado en la arena internacional. Para el 2004 su figura era la más fuerte sin lugar a dudas, en la competencia presidencial, por lo que no extrañó a nadie su reelección en ese año.

En su segundo mandato, la política exterior concentró parte de sus esfuerzos en transformar sus relaciones con la CEI, en tanto la organización no cumplió con los objetivos planteados desde su creación, por lo que las relaciones con los Estados ex-soviéticos se dieron a partir de entonces de forma bilateral y a diferentes velocidades, dejando los cánones de la organización de lado, más no la importancia que mantiene esta región en la agenda rusa.

La tendencia de la política exterior voltea el foco de atención hacia Europa, retomando la visión europeísta de Pedro el Grande. Los temas de particular importancia para Moscú son: la lucha contra el terrorismo internacional, la integración a la economía internacional y el desarme estratégico. Putin logró mantener un equilibrio funcional entre el pragmatismo y el realismo de la política moscovita.

Se extendieron diversas especulaciones en torno al segundo mandato de Putin y el futuro de la nación en la siguiente elección. No obstante, contrario a lo que se creía, Putin no hizo mayores cambios a la Constitución, y la figura presidencial siguió teniendo mayor peso sobre el primer ministro. Una vez llegadas las elecciones en 2008, de nueva cuenta, la población apoyó a Putin y el candidato al que éste había impulsado: Dimitri Medvedev⁷⁰. La garantía de la continuidad del proyecto nacional iniciado por Putin estaba en manos de su sucesor, al que, contrario a lo ocurrido en la transición anterior, continuó apoyando de cerca, trabajando en conjunto en la política rusa. No obstante la cara de la política exterior eslava seguía siendo la de Vladimir Putin.

Si bien la relación de cooperación entre ambos personajes es bastante estrecha, se trata precisamente de la conjunción de dos proyectos que miran en la misma dirección. Medvedev es un hombre de ideas más liberales (no en términos occidentales) que Vladimir Putin, no obstante ambos mantienen como eje rector de la política rusa el nacionalismo y pragmatismo.

En 2008 se dio a conocer el *Nuevo Concepto de Política Exterior*⁷¹, que complementaba las estipulaciones consideradas en el concepto del 2000. A diferencia del documento

⁷⁰ Medvedev era una figura muy cercana a Putin, y aceptó su candidatura presidencial a condición de que éste último ocupara el puesto de Primer Ministro. Ese hecho atrajo gran parte del voto popular por el partido Rusia Unida.

⁷¹ *Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa* (Aprobado por el presidente de la Federación Rusa, Dimitri Medvedev el 12 de julio de 2008).

predecesor, éste tenía un tono menos confrontado con Occidente, escrito de forma más sutil, no hace señalamientos directos en contra de Estados Unidos, como sí se expresa en su precedente. Por el contrario se apunta a la necesidad que tienen ambos Estados de cooperar en relación a cuestiones clave para la seguridad internacional como el control de armas y de las nuevas amenazas, además de que a EE.UU. le interesa preservar la estabilidad en Eurasia, para lo que requiere la cooperación con Rusia, de igual forma ésta se une al discurso de la guerra contra el terrorismo.

En esta ocasión se hace referencia a los intentos unilaterales de EE.UU. de establecer un escudo anti-cohetes y una serie de radares en Europa, y exhorta al país americano a desistir de dichos intentos, pues de lo contrario Rusia se verá obligada a incumplir los compromisos acordados en las Pláticas de Limitación y de Reducción de Armas Estratégicas (PLAE y PRAE) a fin de contrarrestar la amenaza que una acción como la señalada representa para la seguridad rusa.

En cuanto a su relación con la OTAN se especifica la importancia de llevarla al cabo bajo el marco del Consejo Rusia-OTAN, y continúa manifestándose en contra de los intentos de ampliación de la organización hacia las fronteras rusas, poniendo especial atención a los casos de Georgia y Ucrania.

Continúa defendiéndose el papel de Naciones Unidas como única institución con las capacidades y legitimidad para coordinar las relaciones internacionales y la política mundial, señalando que no existe otra alternativa a esta organización. De igual forma se hace énfasis en el seguimiento y apego al derecho internacional en las relaciones entre los Estados. Rusia continúa buscando fortalecer su participación en foros multilaterales como el Grupo de los 8 (G-8)⁷², La Troika (Rusia, India y China), y los BRIC.

Una de las innovaciones del Nuevo Concepto es la cuestión medioambiental, a la que por primera vez se hace referencia y se vincula a la necesidad de desarrollar tecnología adecuada para la protección del medio ambiente, sin dejar de lado el desarrollo.

En 2008 cambió, de forma paralela, la administración estadounidense. Tras la llegada al poder del nuevo presidente de ese país, Barack Obama, se esperaba replantear un escenario de cooperación constante con Rusia, tras el anuncio de éste de que la Casa Blanca retiraría a sus fuerzas armadas de Afganistán e Irak, así como la posterior firma del Tratado

⁷² Está compuesto por los ocho países industriales más importantes del mundo: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia, con el objetivo de examinar los problemas, perspectivas y oportunidades de sus economías y de la economía mundial, y lograr una mejor comprensión de la posición y los puntos de vista de cada país y amplio acuerdo en relación con los objetivos básicos de sus respectivas economías, así como con la inclusión en la agenda de asuntos políticos significativos.

Este nuevo *Grupo de los Ocho (G-8)*, que tiene como antecedentes inmediatos el *Grupo de los Siete más uno (G-7+Uno)* y el *Grupo de los Siete más Rusia (G-7+Rusia)*, se formaliza en 1997 con la plena incorporación de Rusia al *Grupo de los Siete (G-7)* a partir de la *Cumbre de Denver*, en Estados Unidos. Por ahora estas reuniones sólo se efectúan a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno y a ellas también asisten el Presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea, cuando ese cargo no lo ocupa un país integrante del original *Grupo de los Siete*, y el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas (ahora Unión Europea). Edmundo Hernández-Vela Salgado; *Diccionario de Política Internacional. Op. Cit.* p. 510.

PRAE III. No obstante, la falta de cumplimiento de sus promesas, aunado a los esfuerzos por construir un escudo anti-cohetes en Europa, dificultaron de nueva cuenta las relaciones entre ambos países.

Por otro lado, Rusia buscó ser incluida en el grupo antiterrorista occidental, formado con la participación militar de EE.UU. y algunos países de Europa, con la finalidad de controlar las zonas aledañas a su territorio. En 2009 Medvedev lanzó una propuesta a EE.UU. en el marco de una sesión del Consejo de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)⁷³, en la que señalaba que los miembros de dicha organización y Rusia estaban dispuestos a llevar al cabo una cooperación completa, madura y comprensiva con EE.UU. y otros miembros de la coalición antiterrorista occidental en Afganistán⁷⁴, no obstante, los intentos fueron en vano, y EE.UU. rechazó la participación rusa en esa labor.

Uno de los logros de la administración Medvedev fue la entrada de Rusia a la Organización Mundial del Comercio en 2012.

En ese mismo año se dio a conocer un *Nuevo Concepto de Seguridad* en el que se presta más atención a los problemas internos del país, como el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas, aumento en la tasa de empleo, entre otras, y que será abordado de manera detallada más adelante.

No cabe duda de que la orientación de la política exterior llevada al cabo por Vladimir Putin, tendrá continuidad por lo menos durante los próximos cuatro años, tras ser elegido presidente de nueva cuenta, gracias a la fortaleza con que se consolidó bajo su primer mandato. Cabe destacar que el rumbo de esta política se define en términos del interés nacional, y de ningún modo busca ser utilizada por Rusia como mecanismo de dominación hacia otros Estados, y que las afirmaciones hechas en tono de confrontación hacia otros países se han dado tras ser amenazados sus intereses y no por iniciativa rusa.

El viraje dado en la política exterior moscovita comenzó a vislumbrarse con la llegada a la cancillería de Y. Primakov, cuya esencia nacionalista, eurasiática y estatista fue retomada por Vladimir Putin y Dimitri Medvedev, tomando en cuenta también el parecido en la formación de los dos primeros, no es de extrañar que el rumbo de la política interna y externa haya tomado esa dirección. De igual forma cabe destacar el carácter diplomático de la misma, ya que no llama de ningún modo a la confrontación con Occidente, no obstante, tampoco está dispuesta a supeditar el interés nacional a la voluntad occidental, por lo que se plantea una postura más sólida en el plano internacional, en al que la grandeza y orgullo nacional están presentes no sólo en los discursos oficiales, sino en la realidad, en las negociaciones internacionales y el marcado papel que Rusia ha recobrado en el ámbito internacional.

El regreso de Putin al puesto más importante del país significa que la tendencia seguirá en pie por lo menos hasta el 2016, y a pesar de las duras críticas que el proceso electoral ha recibido por medios occidentales, lo cierto es que sigue existiendo un amplio porcentaje de población que prefiere el régimen fuerte y la mano dura del Estado como forma de gobierno,

⁷³ Formada por Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán.

⁷⁴ Pablo Telman Sánchez Ramírez; *El regreso de la eterna Rusia al orden internacional*. Op. Cit. p 63.

antes que gozar de las “libertades” que Occidente proclama, pues la idea de democracia occidental quedó tan desgastada por las acciones de Yeltsin, que la población sigue asociando el término con desigualdad, corrupción, pobreza, inseguridad, entre muchos otros elementos negativos.

Es por esta razón, junto con el desarrollo histórico de la política en el país, que no puede identificarse a la democracia rusa bajo los cánones indicados por las democracias occidentales, y es más atinado ubicarla bajo el concepto empleado por Putin de democracia soberana.

1.3. La posición geográfica de Rusia, geopolítica y geoestrategia.

La geografía, como señala Yves Lacoste, “es un temible instrumento de fuerza para los que ostentan el poder”⁷⁵. El conocimiento del espacio es sin lugar a dudas un arma poderosa y vital para la supervivencia del Estado. El empleo de la geografía por el hombre es prácticamente instintivo, se relaciona con el control del espacio en el que se desenvuelve; de este modo, el Estado bajo una concepción Ratzeliana y realista, como un organismo vivo, con capacidad organizativa y de toma de decisiones, manifiesta su poder a través del dominio del espacio, para lo que requiere el conocimiento geográfico del mismo llevado a la organización política. Así, la geopolítica es en sí misma, un conocimiento intrínseco al instinto de supervivencia del Estado, que se fortalece y desarrolla a través de la experiencia y su estudio científico.

Geográficamente Rusia es el país más extenso del mundo con una superficie de 17,098,242 km². Su condición geográfica la sitúa tanto en el continente europeo como en el asiático, compartiendo fronteras con: Azerbaiyán, Bielorrusia, China, Corea del Norte, Estonia, Finlandia, Georgia, Kazajistán, Letonia, Lituania, Mongolia, Noruega, Polonia y Ucrania (considerando Kaliningrado). Esta característica ha sido vital para definir su identidad nacional, sus intereses estratégicos y la capacidad de actuar en el ámbito internacional. Su colosal tamaño la hace también poseedora de una gran cantidad de recursos, especialmente combustibles, maderas, minerales y metales, cuyo aprovechamiento la ha convertido en los últimos tiempos en una de las economías más fuertes a nivel mundial.

Su vastedad territorial exige pensar su geografía en términos políticos y estratégicos. Desde esta perspectiva, podríamos afirmar, como alguna vez lo hiciera el geógrafo británico Halford J. Mackinder, que Rusia se encuentra en cierto sentido en el “corazón del mundo” (*heartland*), o que es una “zona pivote”⁷⁶, pues sus fronteras al Oeste la sitúan en Europa, mientras que al Sur la conectan al Medio Oriente y Asia, siendo finalmente su apertura al Pacífico, en el Oriente, la que le abre las puertas al continente Americano. Rusia cuenta con un incomparable rango de acción, lo que por un lado es una oportunidad para potencializar sus

⁷⁵Yves Lacoste; *La geografía: un arma para guerra*. Editorial Anagrama, México, 1977, p.6

⁷⁶ Cfr. Halford J. Mackinder; “The Geographical Pivot of History” en: Ó Tuathail, Gearóid, Dalby, Simon, *et. al* (editores); *The Geopolitics Reader*. Routledge, Nueva York, Segunda edición, 1998, pp. 34-38.

relaciones comerciales, por otro representa una dificultad por la cantidad de frentes que debe cubrir, estratégica, política, económica, militar y socialmente.

Mapa 1. Mapa político de Rusia



Fuente: Central Intelligence Agency; "The World Fact Book". Consultado en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html> el 26 de enero de 2012 a las 16:23 hrs.

Dadas las características aquí señaladas, no es extraño pensar a Rusia de forma geopolítica y geoestratégica. La geopolítica nació -al menos oficialmente, como etiqueta- con el jurista sueco Rudolf Kjellén, que por primera vez empleó este término en un ensayo titulado 'Las grandes potencias', publicado en 1905 por una revista de su país. Posteriormente Kjellén reafirma las bases de esa 'nueva disciplina' en su libro *El Estado como forma de vida*, en 1916. Su preocupación fundamental en esas obras fue el poderío mundial y definió a la geopolítica como 'la ciencia que estudia al Estado como organismo geográfico'. Debido a que era un objeto similar a la geografía política, sistematizada/redefinida en 1897 por F. Ratzel, buscó establecer diferencias entre estas dos formas de conocimiento. Estas diferencias fueron principalmente en el enfoque, que sería geográfico en el caso de la geografía política (es decir, un énfasis en las relaciones hombre/naturaleza), y la política en el caso de la geopolítica (o sea, 'la perspectiva del Estado ante la dimensión espacial de su actuación'). Él también procuró enfatizar el lugar de la geopolítica como intersección entre la ciencia política, la geografía política, la estrategia militar y la teoría jurídica del Estado⁷⁷.

La arquitectura de la geopolítica es un sistema internacional basado en Estados territoriales, jurisdicciones exclusivas y lazos nacionales⁷⁸, y como tal es utilizada por los

⁷⁷ Cfr. José William Vesentini; *Novas Geopolíticas: As Representações do Século XXI*. Contexto, Brasil, 2004, p.15.

⁷⁸ Dodds, Klaus; *Geopolitics, a Very Short Introduction*. Oxford University Press, Nueva York, 2007, p. 17.

Estados para crear y fortalecer la identidad nacional. Ciertamente la geopolítica es una herramienta de Estado, que no se limita a cuestiones militares y de espionaje, sino que también se utiliza frecuentemente en los medios de comunicación, discursos públicos o denominaciones que resultan familiares a la población, de modo que se siembre en ésta un sentido de pertenencia y ubicación, que la ayude a vincularse, identificarse y distinguirse del resto. La geopolítica toma en cuenta, además de los elementos geográficos del Estado, las características sociales y culturales, distintivas de la población que lo conforma.

Esta ciencia es utilizada por la cúpula en el poder para forjar en la población una imagen específica de la geografía internacional y la relación en la que el Estado se encuentra respecto a ésta. Términos como “el eje del mal⁷⁹”, utilizado por Estados Unidos, o su contraparte “Gran Satán” empleada por Irán, no son propiamente adjetivos calificativos de ciertos Estados, sino una categorización geopolítica que enmarca la importancia estratégica de esos territorios, la relación existente entre el Estado que adjudicó dicha denominación con los sujetos de ésta, y la naturaleza e importancia que tienen para él.

La estrategia, por otro lado, es la disciplina militar relativa a la preparación, organización y conducción general de la guerra, tanto ofensiva como defensiva, con el objeto de derrotar al enemigo o impedir su victoria, tendiente a llevar la iniciativa para enfrentarlo ventajosamente, aprovechar sus debilidades, privarlo de su libertad de acción y minimizar los riesgos. Sus principales directrices son: la elección al emprender las hostilidades, del momento más oportuno; el lugar más propicio, y las fuerzas, armas y sistemas de armas más convenientes; el establecimiento de la prioridad, secuencia, combinación y coordinación de los blancos u objetivos militares y no militares y los combates y campañas en los diferentes frentes y teatros de operaciones; la protección de sus recursos esenciales y centros vitales; el reforzamiento de sus elementos y áreas más vulnerables; y la seguridad del abastecimiento de todos los suministros necesarios⁸⁰. La estrategia surgió al final del siglo XVIII como una redefinición del ‘arte de la guerra’ se preocupa esencialmente de la *gestión* (administración) de la guerra con la seguridad pública. Es lógico que la estrategia tenga una dimensión no espacial (quién y cómo comandar un ejército, por ejemplo, o cómo se dará la renovación de la tecnología de armamentos) y una parte o dimensión espacial (dónde va a estar estacionada tal o cual tropa, hacia dónde se moverá, etc.). Esta dimensión espacial de la estrategia es la

⁷⁹ Término utilizado por el presidente George W. Bush, en un discurso público en mayo de 2003, para referirse a Irán, Iraq y Corea del Norte, siendo señalados como Estados enemigos de Estados Unidos y patrocinadores directos del terrorismo. Esta clase de categorizaciones ha sido ampliamente utilizada en la política exterior estadounidense, mediante denominaciones como “imperio del mal” referido a Unión Soviética, “Estados canallas” que señalaba a Corea del Norte, Cuba, Irak, Irán, Afganistán, Libia, Siria, Sudán y Yugoslavia en la década de los noventas, y el propio término “eje del mal”. La generalización del uso de estas categorías por otros Estados es cada vez más amplia, y casi siempre empleada por aquellos que buscan suscribirse al discurso estadounidense.

⁸⁰ “Dicho en forma simple y esquemática, la estrategia es el plan elaborado con el propósito de alcanzar o lograr un objetivo, y la táctica, la forma o método de ejecutarlo; sin embargo, para tener las máximas probabilidades de éxito, al establecer una estrategia se deben tener en cuenta los recursos y medios disponibles, así como la capacidad táctica, tanto propios como del adversario. Asimismo, en cumplimiento de la estrategia decidida, se pueden ajustar, adaptar, modificar o cambiar las tácticas empleadas, en función de los resultados obtenidos en su aplicación”. Edmundo Hernández-Vela Salgado; *Diccionario de Política Internacional. Op. Cit.* pp. 443-444.

geoestrategia. Ya la geopolítica surgida a principios del siglo XX, tiene como preocupación fundamental la cuestión de la correlación de fuerzas -una vez vista como militar, pero hoy en día como económico-tecnológica, cultural y social- en el ámbito territorial, con énfasis en el espacio mundial⁸¹.

Las características geográficas de Rusia le han obligado a atender las cuestiones geopolíticas y geoestratégicas con un orden de primera importancia, las condiciones históricas por las que ha pasado han forjado en los círculos intelectuales una enorme tradición geopolítica y geoestratégica dentro de ésta. Los orígenes de estos estudios en el país eslavo son muy antiguos y datan por lo menos, de la primera invasión mongola en el siglo XIII, aunque en aquel momento no se trató de una investigación específicamente geopolítica, sino a consecuencia de la importancia que inviste esta ciencia como una rama de estudio vital para la supervivencia del Estado.

La escuela geopolítica rusa tiene una gran tradición, como resultado tanto de las diferentes invasiones y guerras que ha enfrentado, como de las empresas de conquista a las que se lanzó durante su época imperial. No obstante, los estudios geopolíticos rusos no han mirado siempre en la misma dirección, y han cambiado de acuerdo con las circunstancias del contexto en el que se desarrollaron.

A principios del siglo XIX, durante la época de Pedro el Grande, las tendencias en la escuela geopolítica rusa se desplegaron en torno a dos vertientes distintas: occidentalistas y eslavófilos. Los primeros con una clara orientación europea, fueron pioneros en buscar la cercanía política con esos pueblos, en identificar a Rusia como parte de ese continente, y señalar a los Urales como la frontera natural que dividía a Europa de Asia. Ya se hablaba entonces de la puerta rusa a Europa, que no era otra que San Petersburgo, una ciudad construida por Pedro el Grande que como muchos afirman, superaba la belleza de Versalles. Por otro lado los eslavófilos defendían la idea de unir a los pueblos eslavos, y exaltar las características de éstos sobre las de otras poblaciones; sin embargo, durante esta época prevaleció el pensamiento occidentalista, en gran medida como consecuencia de las ambiciones del Zar, que eran las de superar a las potencias europeas de la época y situar a Rusia en posición por lo menos de igualdad y, de ser posible, de superioridad con respecto a las civilizaciones occidentales.

Posteriormente, tras la invasión napoleónica y la Guerra de Crimea, se comenzó a desarrollar el paneslavismo, pensamiento que plantea la unidad de los pueblos eslavos en una sola comunidad, bajo la égida del poder ruso. El paneslavismo consideraba la fortaleza militar de Rusia como garante de la seguridad y bienestar de estos pueblos. Dichas ideas quizá hubieran prosperado de no ser por uno de los acontecimientos más importantes en la historia de ese país: la Revolución de 1917.

Durante la época soviética surgió el eurasianismo como corriente de pensamiento geopolítico, y tomó gran fuerza en la ideología socialista. El eurasianismo busca señalar las

⁸¹Cfr. José William Vesentini; *Op. Cit.* p.10.

particularidades de la región, especialmente su posición geográfica y extensión territorial, como características únicas y distintivas de la misma, así como exacerbar y defender el nacionalismo. No obstante, esta corriente de pensamiento se debilitó a causa de la discusión surgida entre Lenin y Stalin sobre la conveniencia de instaurar el sistema socialista en un solo país o en un conjunto de países. Durante la Guerra Fría la geopolítica de Unión Soviética se desarrolló mediante doctrinas específicas dirigidas al interior y exterior del bloque.

Tras la implosión de la URSS la ideología geopolítica rusa se bifurcó en corrientes opuestas: el atlantismo y el retomado eurasianismo, reflejados en las acciones llevadas al cabo por los ministros de exteriores Andrei Kosyriev e Yevgenii Primakov, respectivamente. Como se ha señalado, el atlantismo primó como medio de desarrollo de la política exterior rusa durante los dos períodos de gobierno de Boris Yeltsin, pese a que el eurasianismo había sido retomado ya a principios de los años 90. Una vez llegado al poder Vladimir Putin, el eurasianismo recobró gran importancia en la política del país, dejando al atlantismo en segundo término. Prueba de ello fueron las visitas realizadas por Putin a países asiáticos y de Medio Oriente, antes de realizar visitas a países europeos o americanos.

De igual forma, después de implotar Unión Soviética, Rusia definió dos categorías geográficas para el desarrollo de su política exterior: el Cercano y el Lejano extranjeros, siendo el primero el más importante para Moscú, y que abarca no sólo a los países de la ex-Unión Soviética, sino también espacios estratégicos para Rusia. En el caso del segundo criterio, se trata de una definición que refiere a los países de Europa occidental, Estados Unidos y Asia.

Rusia ha establecido un sistema jerárquico en la definición de su política exterior, que ha definido a partir de las condiciones externas que primen en cada caso. Tras la implosión de Unión Soviética, la mirada de Moscú dirigió su atención hacia Europa, a pesar de que la mayor parte de su territorio se encuentra geográficamente en Asia, pues en esta región se han desarrollado fenómenos determinantes para la política de este país, y es precisamente en ella donde se situaba la mayor parte, en términos numéricos, de los miembros de la URSS, por lo que al finalizar la Guerra Fría, las zonas de influencia rusa en el continente Europeo se convirtieron en puntos vulnerables a la influencia del antiguo bloque occidental, lo que llamó la atención de Rusia y tornó el interés de ésta hacia el viejo continente.

“Geográficamente hablando, Europa y Rusia son entidades sobrepuestas. La mitad de Europa es Rusia; la mitad de Rusia está en Europa. Sin embargo, los políticos, en contraste con la geografía, no necesariamente toman esto como axiomático”⁸². A través del tiempo, Rusia se ha mirado a sí misma como parte de Europa y Asia, lo que no significa que los europeos lo consideren así. No obstante, la influencia que Rusia recibe del espacio europeo es innegable y definitoria en su identidad, y lo mismo puede decirse de su influencia en Europa.

La geopolítica, como herramienta de Estado, ayuda a forjar la identidad nacional. Especialmente el eurasianismo fortaleció las bases del nacionalismo ruso, exaltando su carácter excepcional y utilizando la geografía como mecanismo de cohesión social, al resaltar

⁸² Cfr. Vladimir Baranovsky; “Russia: A Part of Europe or Apart from Europe” en *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 76, No. 3, p. 443

las características geográficas de Rusia como elemento de superioridad en relación a los demás Estados. Tras la implosión de Unión Soviética el eurasianismo ayudó a responder a preguntas como ¿qué es Rusia? ¿Qué significa ser ruso? ¿Cuáles son sus límites territoriales reales?, al mismo tiempo que se delimitó el interés nacional e identificaron las nuevas amenazas para Moscú. Mediante el eurasianismo se apeló a la superioridad de Rusia en la región y su derecho a seguir siendo una gran potencia a nivel internacional.

Mapa 2: Eruasia en el Mapamundi (de acuerdo con Aleksandr Dugin).



Fuente: Silvia Marcu; “La geopolítica de la Rusia postsoviética: desintegración, renacimiento de una potencia y nuevas corrientes de pensamiento geopolítico”; *Scripta Nova*, Barcelona, 1 de diciembre de 2007, Vol. XI, N°. 253, p. 20.

Actualmente Aleksandr Dugin se ha dado a conocer como el principal exponente de esta tendencia ideológica⁸³. El nuevo pensamiento euroasiático, en comparación con los idealistas, no excluye la posibilidad de una confrontación con Occidente, y, especialmente, con el espacio de la CEI. Son unánimes al pensar que Occidente no tiene interés en mantener a Rusia como un potencial competidor en el escenario internacional. El mayor peligro según los eurasianistas, no viene del Occidente, sino de la inestable periferia ex soviética que tiene potencial para exportar la inseguridad al territorio de Rusia. A su vez, Moscú tiene que

⁸³ Junto con Dugin existen otros exponentes del eurasianismo como Aleksandr Prokhanov, (que pertenece a la nueva derecha y está en pro de luchar contra el atlanticismo y la tendencia homogeneizadora de su cultura. Reconoce cierta ruptura entre EE.UU. y Europa, y propone buscar unidad con los europeos en contra de EE.UU. y Gran Bretaña), Vladimir Zhirinovskii, Gennady Ziuganov etc. Durante un tiempo Dugin influyó en el pensamiento de Zhirinovskii, así como de Aleksandr Rutskoi del Partido Social Demócrata.

imponerse, pues, sin su ayuda no puede haber estabilidad y seguridad en el territorio de la CEI. Meditando sobre el lugar y el papel de Rusia, los eurasianistas se predisponen a tratarla como a una civilización independiente, cuyos valores y misión difieren de los de Occidente. De acuerdo con ellos, el rol de Rusia es el de las grandes potencias eurasiáticas, que estabilizan y organizan el “*heartland*” del continente, siendo, al mismo tiempo, un vínculo entre la civilización europea y la no europea. En consecuencia, Rusia tiene que seguir como una gran potencia para cumplir con sus responsabilidades geopolíticas en la organización de la región eurasiática⁸⁴.

El eurasianismo de Dugin se ha ubicado en el desarrollo de la política rusa como una de las escuelas más fuertes y firmes; no obstante, sus características junto a la influencia de pensadores como Haushofer y Mackinder han generado gran cantidad de críticas y suposiciones respecto a su aplicación práctica, especialmente por parte de pensadores occidentales, que consideran a esta ideología y a Dugin en particular, como una especie de pensamiento neo-fascista, de carácter expansionista y autoritario⁸⁵. Dichas afirmaciones son infundadas en la medida en que las características de un régimen fascista y autoritario no concuerdan en su totalidad con la realidad política de Rusia⁸⁶.

Algunos de los argumentos en contra del eurasianismo se sustentan en el hecho de que esta teoría señala que, de acuerdo con las características específicas de Rusia, y debido a que su objetivo es mantener el equilibrio militar y geopolítico en relación con EE.UU. –la superpotencia que representa otros valores– ésta tiene que esforzarse en mantener su estatuto de superpotencia. Cualquier reforma económica tendrá que subordinarse a los intereses militares, pues, las capacidades militares constituyen los principales componentes para lograr la seguridad nacional. Como consecuencia, la Rusia actual, es sólo una parte, (‘la pequeña Rusia’) de la gran Rusia cuyas fronteras aceptables fueron establecidas a mitad del siglo XX. Sólo una Rusia Grande podría sobrevivir y prosperar en un mundo hostil, y por lo tanto, se tienen que restablecer las fronteras históricas⁸⁷, lo que implica la expansión territorial de Rusia.

⁸⁴ Cfr. Silvia Marcu; “La geopolítica de la Rusia postsoviética: desintegración, renacimiento de una potencia y nuevas corrientes de pensamiento geopolítico”; *Scripta Nova*, Barcelona, 1 de diciembre de 2007, Vol. XI, N°. 253, p. 16

⁸⁵ Para consultar más información sobre la visión occidental del pensamiento euroasiático de Dugin, confrontar Laruelle, Marlene; “Aleksandr Dugin: A Russian Version of the European Radical Right?”. Consultado en <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/OP294.pdf> el 10 de agosto de 2012 a las 19:32 hrs.

⁸⁶ Este intento de sistematización está basado en dos asunciones reduccionistas, aunque ampliamente popularizadas. La “geopolítica” es entendida como una doctrina de política exterior que equipara territorio con poder. Lo que esta afirmación ignora es el vínculo entre política exterior e identidad, que es revelado por la interacción entre ‘geopolítica’/‘geografía’/‘identidad’, dentro de la tradición geopolítica clásica: los Estados se expanden para proteger y enriquecer a una colectividad identitaria particular, que ha sido ‘cosificada’ a través del recurso a las características geográficas ‘naturales’ de un espacio particular adquirido y geopolíticamente construido. Cfr. Natalia Morozova; “The Politics of Russian Post-Soviet Identity: geopolitics, Eurasianism, and Beyond”. Consultado en <http://www.etd.ceu.hu/2012/iphmon01.pdf> el 15 de agosto de 2012 a las 23:23 hrs.

⁸⁷ Cfr. Silvia Marcu; *Op. Cit.* pp. 17-18.

No obstante, los postulados ideológicos del eurasianismo no han sido implantados como axiomas reales por los dirigentes en el poder. Esta tendencia geopolítica retoma características importantes en el manejo discursivo del aparato estatal, en la construcción y amalgamamiento de la identidad nacional, y forma parte de un discurso necesario para fortalecer la imagen de la propia Rusia hacia su población. Sin embargo, la política exterior se ha dirigido de forma pragmática y nacionalista, sin aspirar a retomar el expansionismo territorial imperialista de otra época, hecho descartado desde hace varios años por los hacedores de política exterior.

La tendencia euroasiática tiene varias vertientes, la planteada por Dugin retoma ideas desarrolladas durante el período soviético, así como aspiraciones más amplias en cuanto a la política; de acuerdo con éste “Eurasia es el centro del mundo y Rusia es el centro de Eurasia. Dugin está convencido de que el futuro mantendrá una ‘bipolaridad’ mundial, creada por la competencia entre los Estados continentales y los Estados marítimos. Considera como Estados continentales –y por tanto (sic), fieles aliados– a Rusia, Alemania, Francia e Irán, mientras que los Estados marítimos serían, en su opinión, Estados Unidos y Gran Bretaña. Más que cualquier escuela de pensamiento geopolítico ruso, la escuela del ‘expansionismo’, representada por Dugin, parece, como señalamos más arriba, inspirada y guiada por las teorías tradicionales de Haushofer y Mackinder, pero también de Frunze y Trotki”⁸⁸. Para él, la geopolítica por definición sirve al Estado en el que es elaborada. Además la geopolítica rusa puede únicamente ser euroasiática, en tanto es responsable de restaurar el estatus de gran potencia de Rusia⁸⁹.

Como se señala, esta corriente retoma algunas ideas de pensadores clásicos en la geopolítica como Mackinder, para quien el espacio geográfico ruso de la época zarista, al que se refería como Eurasia, comprendía, del océano al desierto, 54,400,000 km², o sea la mitad de la extensión de las tierras del globo, si excluimos del cálculo a los desiertos del Sahara y de Arabia⁹⁰ y que en sus palabras implicaba que aquel poder que lograra dominar esa región tendría una gran capacidad de influir de manera decisiva en todo el mundo. Fuera de la también llamada zona pivote, se situaba un gran arco interior en el que se hallaban Alemania, Austria, Turquía, India y China, y en un arco exterior Inglaterra, Sudáfrica, Australia, Estados Unidos, Canadá y Japón, una caracterización aproximada a la delimitación actual del Cercano y el Lejano extranjeros.

Mackinder era un ideólogo del poder terrestre, por lo que la amplitud territorial de Eurasia representaba una ventaja en relación con las potencias marítimas, ya que los ferrocarriles eran capaces de abarcar extensiones de tierra inmensas y cubrir rutas comerciales de forma más rápida que las vías portuarias, de tal suerte que “quien controlara

⁸⁸ Cfr. *Ibid.* p. 21

⁸⁹ Laruelle, Marlene; *Op. Cit.*

⁸⁹ Cfr. Silvia Marcu; *Op. Cit.* p. 6

⁹⁰ Halford J. Mackinder, *El pivote geográfico de la historia*. En *S/A; Antología Geopolítica*. Editorial Pleman, Buenos Aires, 1975, p. 72.

el corazón de Eurasia, controlaría el mundo”. Aleksandr Dugin, señalaba que la Guerra Fría era sólo una etapa de la historia que se define entre dos ideologías socio culturales distintas, la marítima y la continental, y contrario a lo que muchos autores occidentales se empeñan en afirmar, los imperios continentales eran más benevolentes y tendientes a buscar la integración entre los pueblos. En el caso del imperio ruso, éste procuró la unidad de los pueblos y el respeto de la diversidad, a pesar de que al mismo tiempo se promovía la fe ortodoxa.

Por otro lado, otra de las grandes clasificaciones geográficas retomadas en la ideología euroasiática es la del alemán Karl Haushofer, quien consideraba a la geopolítica como una ciencia vital en la supervivencia de los Estados. Haushofer es el autor intelectual de la idea del *Lebensraum* o espacio vital, que era aquel espacio geográfico necesario para que el Estado se desarrollara satisfactoria y plenamente. En ese sentido, el alemán dividió a los Estados en relación con su distribución del espacio vital en: absolutos (entre grandes y pequeñas potencias) y relativos (entre potencias con grandes reservas de espacio y las de pequeños espacios y pequeñas reservas, o sin ellas). Del mismo modo, de acuerdo a su capacidad para dominar el espacio, el mundo se dividiría en 4 zonas de influencia 1. Zona de influencia alemana (Europa, menos Rusia, África y Medio oriente) 2. Zona de influencia de Estados Unidos (América) 3. Zona de influencia de Rusia (Rusia más el Sur de Asia) 4. Zona de influencia de Japón (Extremo Oriente, Sudeste de Asia y Oceanía)⁹¹.

Así como Haushofer condenó a aquellos pueblos que desatendían la importancia del espacio y que por lo tanto, eran relegados al último plano, así el eurasianismo retoma esta idea, considerando al espacio como rector de la historia, por lo que es de vital importancia dominarlo para no ser relegados en el ámbito internacional, lo que resulta en la responsabilidad de los tomadores de decisiones, de pensar en la importancia del espacio y el aprovechamiento del mismo para Rusia.

La antítesis de esta escuela geopolítica es el atlantismo, que distinguió al imperio británico y posteriormente a EE.UU., que a diferencia del imperio ruso, se caracterizaban por ser metrópolis egoístas, enfocadas en acrecentar, por medio de la explotación y dominación de los pueblos, sus riquezas, mediante un dominio represivo y sin respeto por las características étnicas de la población. El eurasianismo también busca contraponerse a la globalización atlantista, que pretende homogeneizar la cultura en una sola, la occidental, y por el contrario plantea rescatar las particularidades y características definitorias de Eurasia.

El espacio euroasiático es un espacio estratégico no sólo para Rusia. Como considera Z. Brzezinski: Eurasia es el continente eje del mundo, el poder que la domine ejercerá decisiva influencia sobre dos de las tres regiones más productivas del mundo: Europa Occidental y Asia del Este. También el dominio de Eurasia daría automáticamente a quien los poseyera, el control de Medio Oriente y África⁹². Como se mencionó anteriormente la vastedad territorial de esta región abarca una inmensidad de posibilidades en términos geopolíticos, lo que la

⁹¹ Cfr. José William Vesentini; *Op. Cit.* p. 21

⁹² Zbigniew Brzezinski citado en: Pablo Telman Sánchez Ramírez y Ana Teresa Gutiérrez del Cid; *Op. Cit.* p.225.

vuelve particularmente interesante para diversos Estados. Es por ello que el espacio euroasiático es vital para Rusia, y la preservación de su influencia en el mismo ha representado una lucha con diferentes actores, especialmente Estados Unidos, por conservarla.

La concepción euroasiática de Rusia ocupa un lugar importante en el imaginario geopolítico de intelectuales, políticos y hacedores de política exterior, especialmente en las instituciones gubernamentales a las que conciernen asuntos internacionales, notablemente el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Defensa y el Comité de Geopolítica de la Duma⁹³. No obstante la ideología específica de Dugin no es empleada en su totalidad en el desarrollo de la política exterior. Pese a que el cambio en las tendencias se inclina notablemente a favor del eurasianismo, lo cierto es que el pragmatismo de Putin ha ponderado los alcances prácticos de esta teoría.

Dentro de las distintas clasificaciones en las que se divide el eurasianismo, se encuentra la rama del expansionismo civilizacionista con tintes nacionalistas, siendo Ghenadi Ziuganov⁹⁴ su principal exponente, además de fungir como líder del Partido Comunista de Rusia desde 1993. Para Ziuganov el Estado Ruso debe recuperar los espacios considerados en las antiguas fronteras de la URSS. Rusia, como civilización euroasiática, no debe mezclarse, bajo ningún concepto, con la civilización occidental. Es interesante que un líder comunista de Moscú, con una gran popularidad entre los rusos, por lo menos durante los primeros años de vida independiente del país, haya llegado a la misma conclusión que el filósofo de los neoconservadores estadounidenses, Samuel P. Huntington. En una de sus obras Ziuganov retoma los argumentos de Huntington afirmando que un conflicto mayor del mundo futuro será entre las civilizaciones, antes que económico o ideológico.

Esta rama del eurasianismo es una de las más radicales y conservadoras, prueba de ello es el hecho de que sea el propio Ziuganov su principal exponente. Contrario a las afirmaciones realizadas por Dugin, Ziuganov considera que Rusia no debe expandirse más allá de los otrora territorios soviéticos, y refleja en todo momento una añoranza idealista de reimplantar un régimen socialista en ese nuevo Estado. Tanto política como ideológicamente, Ziuganov ha ido perdiendo popularidad entre la población, no obstante su postura sigue pesando en los círculos más importantes de Moscú.

Por último, el estatismo democrático es la rama discursiva de la tendencia euroasiática que es defendida desde el Estado; en otras palabras, se trata del discurso oficial. Desde esta perspectiva los intereses rusos no tienen por qué coincidir con los de Occidente; sin embargo, tampoco trata de antagonizar las posturas, únicamente pretende defender sus propios intereses geopolíticos en su zona de influencia y procurar mantener la estabilidad en los

⁹³ Cfr. Graham Smith; "The Masks of Proteus: Russia, Geopolitical Shift and the New Eurasianism"; *Transactions of the Institute of British Geographers*, 1999, Vol. 24, N° 4, p. 482.

⁹⁴ Líder del Partido Comunista de la Federación Rusa desde 1993. Formó parte del Partido Comunista de Unión Soviética y era un ferviente opositor a Gorbachov. Fue candidato a la presidencia de Rusia en 1996, como opositor de Bois Yeltsin, y en 2008 contra Medvedev.

antiguos países soviéticos. Desde esta arista, Rusia debe incrementar su participación en foros multilaterales occidentales, para fortalecer su presencia y defender sus intereses a nivel internacional. De igual forma pretende convertirse en un interlocutor válido entre Occidente y los denominados “Estados canallas”.

Puede afirmarse que a partir de la llegada de Putin al poder, esta rama de la teoría euroasianista ha regido el marco de acción de las autoridades rusas a nivel nacional e internacional. No obstante, el estatismo democrático tiene la característica de ser un discurso de doble rasero, ya que por un lado, al interior del país se pretende defender el nacionalismo, la identidad e intereses nacionales, la unidad del pueblo ruso, su autenticidad y su capacidad de autogobernarse de forma distinta a Occidente; mientras que de forma externa se muestra a una Rusia cooperativa y de liderazgo en la comunidad internacional, que promueve los valores democráticos y el libre mercado.

Con Vladimir Putin a cargo del Ejecutivo, se adquiere consciencia de que Rusia no era sólo eslava, europea o asiática, sino euroasiática y global, única. Esta es una de las razones por las que Dugin ha tenido a bien cambiar ligeramente la tendencia de su discurso euroasiático a favor del mandatario, al que califica como patriota y nacionalista, un hombre fuerte de Estado. Pese a que la política exterior rusa se transformó en otra más liberal en términos de mercado, gracias a las determinaciones de Yeltsin, la ideología nacionalista conserva aún su fuerza en la dirigencia estatal, siendo la geopolítica parte importante en el desarrollo de la misma. En este sentido la influencia que Rusia ejerza en términos internacionales debe ser entonces por medio de cooperación y confianza mutuas, especialmente en el espacio de la CEI, antes de recurrir al uso de la fuerza.

El eurasionismo no sólo como la tendencia geopolítica más fuerte en la escuela rusa, sino como ideología política, representa además, un revés al fin de la historia de Francis Fukuyama, ya que, por lo menos en Rusia, la democracia liberal y la economía de mercado no son el único modelo viable de desarrollo, sino que se trata de un modelo híbrido en donde la fortaleza del Estado como defensor del interés nacional se sobrepone a los supuestos dictados por el modelo económico. Dugin también cree que el mundialismo es el peor enemigo del eurasionismo debido a que una de sus principales características es la homogeneización de la imagen de Occidente, lo que estriba en la pérdida de las características únicas de Eurasia. También cree que sólo se puede luchar contra el atlantismo con una alianza con Europa.

Los requerimientos geopolíticos de Rusia en el año 2000 eran:

1. La integridad territorial de la Federación debe permanecer bajo control de Moscú.
2. Moscú debe insistir en la neutralidad del resto de la ex Unión Soviética, para evitar la ampliación de la OTAN en esta zona.
3. Rusia debe tener las suficientes fuerzas militares para influir en el cálculo de la OTAN, así como en las estrategias de los países de la Comunidad de Estados Independientes.

4. Rusia debe crear una fuerza capaz de las dos primeras misiones dentro de las limitaciones de la economía rusa⁹⁵.

Puede afirmarse que los requerimientos geopolíticos de Rusia no sólo se han mantenido, sino que podría agregarse a los arriba señalados, aumentar su influencia en las regiones de Asia, América Latina y Medio Oriente, endurecer su postura en torno a la pretendida construcción de un escudo antiohetes y radares en Europa, fortalecer su participación en foros regionales, entre otros. El hecho de que Rusia trate de integrarse al libre mercado no implica que sus intereses sean los mismos que los de Occidente, pero tampoco que deba antagonizar con éste, por el contrario se centrará en tener un papel activo, y mantener su poder en las zonas de influencia de la ex Unión Soviética para defender sus intereses geopolíticos. De eso se trata precisamente el pragmatismo de Vladimir Putin, que como se ha mencionado, ha mantenido el carácter conciliatorio de sus relaciones con Occidente, sin embargo, ha sostenido la probabilidad de desplegar cohetes en Kaliningrado, un territorio por demás estratégico para negociar con Estados Unidos el despliegue de un escudo defensivo en Europa, lo que deja en claro su voluntad de negociar siempre y cuando no se violen sus intereses, ya que de otro modo no dudará en emplear la mano dura del Estado.

De igual forma, Rusia busca volverse interlocutor entre EE.UU. y los Estados catalogados por éste como sus enemigos, hecho que le permite negociar con las dos partes, al tiempo que evita ser adscrito a dicha categoría. Rusia no tiene intenciones de expandirse territorialmente, sino de fortalecer la influencia que ya tiene, sobre todo en los territorios de la ex Unión Soviética, lo que derrumba el argumento de un pretendido imperialismo sobre esa región equiparable a los postulados de la Doctrina Monroe desde Rusia. Moscú se encuentra más ocupado en impedir que el verdadero expansionismo estadounidense alcance su zona de influencia y continúe acorralándola.

1.4. La importancia del gas y el petróleo como agentes de poder.

“La economía mundial y el complejo industrial capitalista, forjados tras la emergencia de la segunda Revolución Industrial, sustentada en el uso del petróleo como combustible indispensable para el desarrollo del proceso económico, en sustitución del carbón, nacieron condicionados a la estabilidad en el flujo del oro negro como situación fundamental para perpetuar su funcionamiento”⁹⁶. Al igual que el petróleo, el gas natural es uno de los hidrocarburos más utilizados en la actualidad como motor de las economías más desarrolladas del planeta, y con una creciente tendencia a generalizar su uso.

Los hidrocarburos son recursos finitos y limitados, aquellos países bendecidos por la geología, poseedores de dichos recursos, cuentan al mismo tiempo con un arma importante de desarrollo y negociación. Pese a que en décadas recientes se han extendido los esfuerzos por desarrollar energías alternativas, tanto con fines ambientalistas como económicos, lo

⁹⁵ Cfr. Pablo Telman Sánchez Ramírez y Ana Teresa Gutiérrez del Cid; *Op. Cit.* p. 213.

⁹⁶ Rodrigo Navarro García; *Op. Cit.*, p. 7.

cierto es que éstas no se encuentran aún en posibilidades de ser utilizadas y comercializadas a gran escala, por lo que los hidratos de carbono continuarán siendo los energéticos más importantes durante un largo período de tiempo. Rusia es el país que en conjunto posee el mayor número de hidrocarburos del mundo; es el segundo exportador mundial de petróleo, y el primer exportador de gas natural. Posee 20% de las reservas mundiales de carbón y el 14% de uranio y es uno de los principales productores de titanio, cobre, zinc, aluminio, oro y diamantes. Tiene la mayor extensión de bosques del mundo y es un gran productor de madera. Dispone de las mayores reservas de agua dulce del planeta⁹⁷, lo que la sitúa en una posición privilegiada en la palestra mundial, no sólo por el hecho de poseerlos, sino por contar con las capacidades económicas y tecnológicas de explotar dichos recursos, condición de la que ha sabido sacar ventaja cuando así lo ha requerido. No forma parte de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)⁹⁸, pero sí del Foro de Países Exportadores de Gas (FPEG)⁹⁹.

La carta energética de Rusia ha sido utilizada no sólo con fines económicos, sino también políticos. Sin embargo, esto no siempre ha sido a favor del Estado, pues en 1992, bajo las políticas de privatización de Boris Yeltsin, las industrias estratégicas pasaron a manos de particulares, y los que antes fueran los Ministerios Soviéticos de la Industria del Gas, y el de Combustible y Energía, se convirtieron en las empresas privadas Gazprom y Rosneftgaz (posterior Rosneft) respectivamente. El 4 de octubre de 1999, cuando fungía aún como Primer Ministro, Vladimir Putin firmó un decreto que convirtió al 35% de la Compañía Gazprom¹⁰⁰ en una propiedad federal, porcentaje que en la actualidad supera el 50% de las acciones de la empresa.

Durante los primeros años de existencia como país independiente, la explotación de los recursos energéticos rusos fue limitada. Las capacidades rusas durante la época soviética se concentraron en el desarrollo y fortalecimiento de la industria pesada, dirigida principalmente, a la creación de armas y vías férreas para comunicar al colosal país. La tecnología para explotar los recursos energéticos no se renovó durante el gobierno de Yeltsin, lo que provocó que en toda la década de los noventa la producción de gas y petróleo disminuyera considerablemente y mantuviera una tendencia decreciente. Además, el nuevo gobierno ruso no creó las instituciones necesarias para generar las condiciones “normales” de desarrollo de las economías de mercado, dejando de lado el interés nacional para favorecer a unos cuantos. Tras la privatización del sector energético ruso, los nuevos dueños de las

⁹⁷ Manuel De la Cámara; “La política exterior de Rusia”. Real Instituto Elcano, 2010. Consultado en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ba032880446822ba96349fb769acd8f9/D33-2010_de_la_Camara_politica_exterior_Rusia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ba032880446822ba96349fb769acd8f9 el 24 de agosto de 2012 a las 10:46 hrs.

⁹⁸ Integrada por: Argelia, Angola, Arabia Saudita, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Iraq, Kuwait, Libia, Nigeria, Qatar, y Venezuela.

⁹⁹ Cuyos miembros son: Argelia, Bolivia, Egipto, Guinea Ecuatorial, Irán, Libia, Nigeria, Omán, Qatar, Rusia, Trinidad y Tobago, y Venezuela. Kazajstán, Países Bajos y Noruega tienen la categoría de miembros observadores.

¹⁰⁰ Ana Teresa Gutiérrez del Cid; *Eurasia en la era postsoviética*. p. 33.

empresas parecían estar más interesados en extraer y enviar los activos de sus compañías fuera del país mientras pudieran hacerlo. Se piensa que en total, la fuga de capitales rusos ascendió a 1,000,000,000 de dólares al mes. Aunado a ello, eran muy pocos los empresarios que pagaban los impuestos correspondientes, esto debido a que durante la época soviética, el pago de impuestos era realizado de forma directa por gestión del Estado, y los gerentes de esa época no eran partícipes del proceso, lo que incluso generó una falsa percepción de que en Unión Soviética no existía el pago de impuestos. Como consecuencia, tras la implantación de la economía de mercado, los nuevos empresarios no pagaban gravámenes porque nunca antes lo habían hecho. La situación no fue privativa de la naciente clase empresarial rusa, sino que afectó a la sociedad en general, y para el año 2000, sólo 3 millones de los 70 millones de propietarios rusos, pagaban sus impuestos¹⁰¹, cuestión que se convirtió en un serio problema que sigue pesando al Estado eslavo aún en la actualidad.

Cuadro 1. Reservas Probadas de Petróleo por países

Posición	País	Barriles	OPEP
1	Venezuela	296,500,000,000	X
2	Arabia Saudita	265,400,000,000	X
3	Canadá	175,200,000,000	
4	Irán	151,200,000,000	X
5	Iraq	143,100,000,000	X
6	Kuwait	101,500,000,000	X
7	Emiratos Árabes	97,800,000,000	X
8	Rusia	88,200,000,000	
9	Libia	47,100,000,000	X
10	Nigeria	32,200,000,000	X

Cuadro 2. Reservas Probadas de Gas por países

Posición	País	Metros cúbicos	FPEG
1	Rusia	44,600,000,000,000	X
2	Irán	33,100,000,000,000	X
3	Qatar	25,000,000,000,000	X
4	Turkmenistán	24,300,000,000,000	
5	EE.UU.	8,500,000,000,000	
6	Arabia Saudita	8,200,000,000,000	
7	Emiratos Árabes	6,100,000,000,000	
8	Venezuela	5,500,000,000,000	X
9	Nigeria	5,100,000,000,000	X
10	Argelia	4,500,000,000,000	X

Fuente: Elaboración propia con datos del British Petroleum; "Statistical Review of World Energy 2012".

La privatización de las empresas estatales, se dio mediante la separación de éstas de los antiguos Ministerios Soviéticos, dividiendo la propiedad de la empresa entre los diferentes accionistas que la adquirieran. El caso del Ministerio de la Industria del Gas fue diferente. Los funcionarios de más alto nivel pelearon por mantener a los diversos propietarios dentro de los confines del Ministerio. En agosto de 1989, previendo la serie de cambios que serían

¹⁰¹ Cfr. Marshall I. Goldman; *Putin, Power and the New Russia. Petrostate*. Oxford University Press, Nueva York, 2010, s/p.

impulsados por Gorbachov, el Ministerio Soviético de la Industria del Gas, dirigido por Viktor Chernomyrdin¹⁰², fue transformado en la corporación Gazprom, garantizando su integridad y la de sus instalaciones. Inicialmente el Estado poseía todas las acciones de Gazprom, sin embargo, fue vendiéndolas gradualmente a privados, no obstante seguía siendo el accionista mayoritario, por lo que el ministro de la Industria del Gas, Chernomyrdin, se nombró a sí mismo Presidente y Director Ejecutivo de esta entidad¹⁰³, convirtiéndose en uno de los nuevos empresarios más poderosos del país. Chernomyrdin era además, uno de los más fieles allegados a Yeltsin, por lo que no es extraño que haya sido uno de los principales aportadores de recursos durante la segunda campaña presidencial del mandatario, además el de Chernomyrdin no fue el único caso de empresarios que a cambio de obtener acciones en empresas rusas, apoyaron con recursos la campaña presidencial de Yeltsin.

El proceso de privatización del Ministerio de Combustible y Energía fue distinto. El primer paso fue transformar al Ministerio en una compañía de acciones compartidas llamada Rosneftgaz (Petróleo y Gas Rusos), pero a diferencia de Gazprom, Rosneft fue dividida en alrededor de una docena de entidades independientes. En este caso el ministro de la industria del petróleo Vagit Alekperov, vio el potencial de la industria y en noviembre de 1991, antes del colapso de la URSS, utilizó su autoridad para separar los campos de petróleo de Langepez, Urengoi y Kogalym, del Ministerio, y combinarlos en una empresa llamada LUKoil bajo su mando, auto asignándose como Director Ejecutivo¹⁰⁴.

Entre las consecuencias más graves del programa de privatización masiva, comenzado a mediados de 1992 por iniciativa de Yeltsin, se encuentra el hecho de que los nuevos accionistas de las empresas que continuaban proporcionando más del 60% del combustible consumido en el país, se volvieron multimillonarios, lo que no obstante no significaba que fueran buenos empresarios, ya que la mayoría de ellos jamás se había hecho cargo de asuntos relacionados con el sector energético, la producción cayó fuertemente de 340 millones de toneladas en 1993 a 302 en 1994, 296 en 1995¹⁰⁵, además como se ha mencionado, la privatización no vino acompañada de inyecciones de inversión a la industria, por el contrario la fuga de capitales, la falta de pago de impuestos y las oscilaciones en el precio de los combustibles, especialmente del petróleo, generaron el estancamiento de las industrias

¹⁰² Fue desde 1985 ministro de la Industria del Gas de la URSS y creó el consorcio gasístico estatal Gazprom. El 14 de diciembre de 1992 Yeltsin lo nombró Primer Ministro, cargo que mantuvo tras la reelección del presidente en 1996. Abandonó la jefatura del Gobierno el 26 de marzo de 1998, aunque volvió a ejercer ese cargo provisionalmente en agosto y septiembre del mismo año, durante la crisis gubernamental que siguió a la declaración del país en suspensión de pagos. Un año más tarde volvió a encabezar Gazprom. El 21 de mayo de 2001, Vladímir Putin, nombró a Chernomyrdin embajador en Ucrania y representante especial del Kremlin para las relaciones económicas y comerciales con ese país. El 11 de junio del año pasado, Medvedev le cesó como embajador en Ucrania y le asignó el cargo de consejero de la Presidencia y de representante especial del presidente para las relaciones económicas con los países de la CEI.

¹⁰³ Cfr. Marshall I. Goldman; *Op. Cit.* s/p

¹⁰⁴ Cfr. *Ibid.* s/p

¹⁰⁵ Pablo Telman Sánchez Ramirez y Ana Teresa Gutiérrez del Cid; *Op. Cit.* p. 180

energéticas y desencadenaron una fuerte contracción económica en el país, llevando a la población a niveles de pobreza equiparables a los de algunos países africanos.

En 1995, tras diferentes intentos estatales de persuadir a los empresarios de pagar sus impuestos, Vladimir Potanin¹⁰⁶, propuso un plan llamado “Préstamos por Acciones”, en el que se planeaba que los bancos, recientemente abiertos por los nuevos oligarcas, ofrecieran préstamos al Estado para que éste pagara sus deudas; como compensación por los préstamos, Potanin propuso que el Estado pusiera a la venta acciones de la mayor parte de las compañías petroleras del país, que no habían sido completamente privatizadas. Una vez que las deudas estatales fueran pagadas, la compensación por los préstamos -es decir, las acciones de las compañías petroleras- le serían devueltas al Estado. Si por alguna razón los préstamos no pudieran ser pagados, los bancos, en lugar del Estado, estarían autorizados a explotar las compañías que poseían. En cuanto los bancos recuperaran el dinero que se les debía, regresarían las acciones al Estado¹⁰⁷. Evidentemente el plan resultó en un fraude masivo, puesto que los propios oligarcas, deudores de impuestos, eran los dueños de bancos y empresas por igual. Así la mayoría de las empresas estatales pasaron a manos privadas a precios irrisorios, tan sólo Potanin terminó siendo dueño de 20 de las antiguas empresas del Estado.

Antes de 1998 las expectativas de inversión en Rusia eran bastante altas, todo parecía indicar que la transición rusa a la economía de mercado se había realizado con éxito y que el país eslavo se había convertido en un espacio idóneo para obtener grandes ganancias en el mercado de valores. Sin embargo, como parte de las características de la economía de mercado, la especulación fue uno de los principales factores que llevaron a los bancos rusos a la quiebra, y con ello a los inversionistas nacionales y extranjeros que habían apostado a la bonanza hasta entonces generada por una burbuja especulativa. El estado se endeudó, sin recibir, como era de esperarse, el financiamiento necesario proveniente tanto de impuestos como de exportaciones, a ello debe sumársele el hecho de que sólo dos años antes, en 1996, el precio del petróleo cayó de 26 dólares por barril a 15, casi la mitad del costo anterior¹⁰⁸.

El interés nacional ruso, que en ese momento era el de cambiar de un modelo de exportación de materias primas al de desarrollo tecnológico, con el fin de reimpulsar el sector manufacturero, fue desplazado para favorecer los intereses de los oligarcas, en lugar de obtener más dinero para el presupuesto, proveer a la población de empleo y redistribuir el ingreso estatal entre la sociedad. Existieron iniciativas para impulsar una política industrial que suponía el uso del mercado y de mecanismos regulatorios gubernamentales para apoyar de forma selectiva a ciertas ramas de la economía nacional. El principal impulsor de esta idea era ni más ni menos que el presidente de la Cámara de Comercio e Industria de la Federación

¹⁰⁶ Quien formó parte del Ministerio de Comercio Exterior de Unión Soviética, y logró formar su propio banco, el OneximBank, y al igual que otros oligarcas usó su banco para financiar la campaña presidencial de Yeltsin en 1996. Éste lo nombró Vice Primer Ministro, puesto que dejó en 1997 para dedicarse por completo a sus negocios.

¹⁰⁷ Cfr. Marshall I. Goldman; *Op. Cit.* s/p

¹⁰⁸ Cfr. *Ibid.* s/p

Rusia y ex primer ministro Yevgenii Primakov¹⁰⁹, quien veía el impulso a la industria militar, de alta tecnología y manufacturera con un orden de importancia vital para la seguridad del Estado, por lo que la mayor intervención del mismo en sectores estratégicos, era la única garantía de que los recursos fueran utilizados para favorecer a la mayoría.

La crisis de 1998 afectó de forma severa la economía rusa, sin embargo, la recuperación fue mucho más rápida de lo que se esperaba. Tan sólo dos años después los precios mundiales del petróleo aumentaron desde 10 dólares por barril (d/b) en diciembre de 1998, a 33 d/b en septiembre de 2000 y a 60-70 d/b en 2006, hasta más de 130 dólares en junio de 2008¹¹⁰, lo que resultó sumamente favorable para la economía. De igual forma, la llegada de Putin al poder generó un cambio positivo en torno a la utilización de las ganancias provenientes del petróleo y gas natural, pues no sólo comenzó a pagarse la deuda externa, sino que para el 2006 ésta se había reducido en casi un 50% (a 73,000,000,000 de dólares de los 150,000,000,000 que debía¹¹¹). Cabe sumar al hecho el crecimiento económico de China e India, que incrementaron la demanda de petróleo desde Rusia, quien en ese mismo año superó a Arabia Saudita como primer productor mundial de crudo, convirtiéndose en una buena alternativa para los países que deseaban reducir su dependencia energética del Medio Oriente.

La devaluación del rublo tras la crisis de 1998, redujo los costos del petróleo ruso en el extranjero, haciéndolo más atractivo a las demás economías. El aumento en la demanda y en los ingresos recibidos por concepto de venta de petróleo, incentivó a los empresarios nacionales y extranjeros a invertir en la industria energética del país, lo que mejoró en gran medida las condiciones de la maquinaria de explotación y exploración de yacimientos en Rusia. Fue construida también nueva infraestructura que aumentó la capacidad de exportación, como el Sistema de Oleoductos del Báltico y la nueva Terminal de petróleo en Primorsk, en el Golfo de Finlandia¹¹². Las capacidades energéticas de Rusia a partir del año 2000 no sólo mejoraron, sino que impulsaron la economía de forma sólida y muy rápida.

La estrategia de Putin para la recuperación de la economía consistió en volver a poner en manos del Estado a las empresas otrora públicas en Unión Soviética y que habían sido privatizadas, especialmente el complejo militar industrial y los energéticos. Con la mayor participación y regulación del Estado, Putin se aseguró de que los ingresos derivados de los hidrocarburos rusos, se quedaran en manos estatales y no de los oligarcas, quienes habían amasado grandes fortunas a costa de la economía nacional. Putin llevó al cabo diferentes

¹⁰⁹ Cfr. Vladimir Voloshin; "Natural resources as Political and Strategic Factor" en: Gerald Hinteregger, y Heinrich, Hans Georg (editores); *Russia –Continuity and Change*. Springer Wien New York, Vienna, 2004, pp. 248-249.

¹¹⁰ Ana Teresa Gutiérrez del Cid; "El Rescate de la industria petrolera en Rusia y la utilización de los energéticos como instrumento de la política exterior"; *Argumentos*, México, septiembre-diciembre, 2008, Vol. 21, N°58. p. 140.

¹¹¹ Cfr. Marshall I. Goldman; *Op. Cit.* s/p

¹¹² Ana Teresa Gutiérrez del Cid; "El Rescate de la industria petrolera en Rusia y la utilización de los energéticos como instrumento de la política exterior". *Op.Cit.* p. 140.

reformas para fortalecer la participación del Estado sobre las empresas, así como crear mecanismos que protegieran los ingresos por concepto de energéticos a favor del mismo¹¹³.

Incluso algunos empresarios como Khodorkovsky, presidente de la petrolera Yukos¹¹⁴, fueron perseguidos y encarcelados por el gobierno, acusados de corrupción y fraude contra la nación. En Occidente, las acciones de Putin fueron calificadas como autoritarias y retrógradas, pues de acuerdo con los medios de comunicación, sus decisiones iban en contra de la democracia y la economía de mercado e impedían el sano desarrollo del país. Así, Putin recuperó sistemáticamente el control de las empresas que explotan el petróleo y el gas en su territorio y cerca del 80% de las reservas mundiales de hidrocarburos le pertenecen hoy a compañías de propiedad estatal¹¹⁵. El ascenso de Dimitri Medvedev a la presidencia en 2008, quien fuera director de Gazprom, es una muestra del papel que juegan los energéticos en la política exterior Rusa. Medvedev e Igor Sechi, líder de la facción *siloviki* en el Kremlin, combinaron su trabajo en el gobierno con posiciones prominentes en la industria del gas y el petróleo, Medvedev como director del monopolio del gas y el último como director de Rosneft, la compañía de petróleo bajo el control del Estado¹¹⁶.

Como se ha mencionado, el consumo de combustibles fósiles tiene aún un largo período de vigencia como motor de las economías industrializadas. Entre ellos el gas natural es el que presenta una mayor tendencia de crecimiento en su utilización. De acuerdo con algunos estudios realizados, la tasa promedio de crecimiento del consumo de gas natural, al año, es de 1.6%, y la demanda se incrementa casi tres veces más en países que no pertenecen a la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹¹⁷, cabe señalar que, como se muestra en el Cuadro 3., los productores que no pertenecen a esta organización, proporcionarán el 81% del crecimiento total de la producción de gas natural de 2008 a 2035.

¹¹³ Putin creó un fondo de ingresos para la estabilización del sector petrolero denominado Fondo para la Estabilización de la Federación Rusa, que fue creado para coadyuvar a la estabilización macroeconómica y al rescate de la industria petrolera y se sostiene básicamente de los ingresos por concepto de venta de petróleo en el mercado mundial. Además se formuló una la Ley sobre los Recursos Naturales en el Subsuelo, que impedía que compañías privadas tomaran el control de los recursos naturales en el subsuelo o que desarrollaran rutas de petróleo y gasoductos privados, independientes del Estado ruso. *Ibid.* pp. 142-144.

¹¹⁴ Fue ése el primer paso a través del cual Moscú respondía a los movimientos estratégicos de Estados Unidos. Por detrás del gran negocio de Yukos existía en EE.UU. una estrategia que perseguía, paulatinamente, destruir el poder energético de Rusia y hacerse con el control de sus recursos. Existían planes entre Khodorkovsky y los estadounidenses para extender los movimientos de los territorios de la ex URSS, conocidos como Revoluciones de Colores, hasta Rusia, y eventualmente hacerse del poder y desestabilizar al país en favor de los estadounidenses. Silvia Marcu; *Op. Cit.* p. 12. Para encontrar información detallada al respecto, confrontar Ana Teresa Gutiérrez del Cid; "El Rescate de la industria petrolera en Rusia y la utilización de los energéticos como instrumento de la política exterior". *Op. Cit.*

¹¹⁵ *Ibid* p. 138.

¹¹⁶ *Cfr.* Robert H. Donaldson y Joseph L. Noguee; *Op. Cit.* p.126

¹¹⁷ Conformada por: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelandia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, y Turquía.

Se estima que el consumo de gas natural crezca de 110,700,000,000,000 de pies cúbicos en 2008, a 168,700,000,000,000 en 2035¹¹⁸.

Cuadro 3. Producción Mundial de Gas Natural.

Posición	País	Metros Cúbicos
1	EE.UU.	651,300,000,000
2	Rusia	607,000,000,000
3	Canadá	160,500,000,000
4	Irán	151,800,000,000
5	Qatar	146,800,000,000
6	China	102,500,000,000
7	Noruega	101,400,000,000
8	Arabia Saudita	99,200,000,000
9	Argelia	78,000,000,000
10	Indonesia	75,600,000,000
16	México	52,500,000,000
31	Ucrania	18,200,000,000
56	Hungría	2,494,000,000

Cuadro 4. Consumo Mundial de Gas Natural.

Posición	País	Metros Cúbicos
1	EE.UU.	690,100,000,000
2	Rusia	424,600,000,000
3	Irán	153,300,000,000
4	China	130,700,000,000
5	Japón	105,500,000,000
6	Canadá	104,800,000,000
7	Arabia Saudita	99,200,000,000
8	Reino Unido	80,200,000,000
9	Alemania	72,500,000,000
10	Italia	71,300,000,000
11	México	68,900,000,000
19	Ucrania	53,700,000,000
	Unión Europea	447,900,000,000

Fuente: Elaboración propia con datos del British Petroleum; "Statistical Review of World Energy 2012".

En torno al petróleo las expectativas no son muy diferentes, pues se espera que para el año 2035 el consumo de crudo se incremente de 85,700,000 barriles por día, a 112,200,000 barriles al día, y al igual que en el caso del gas natural, serán los países menos desarrollados los que presenten el mayor incremento en la utilización de crudo. Existen dos razones fundamentales que explican el hecho de que sean los países menos desarrollados, es decir, los que no pertenecen a la OCDE, los que consumen mayor cantidad de gas natural y petróleo: el primero de ellos es el hecho de que no cuenten con las capacidades necesarias para desarrollar y utilizar energías alternativas, y el segundo debido a que sus niveles de industrialización difieren de los países más desarrollados en tanto éstos se encuentran en un período de evolución hacia sociedades concentradas en los servicios y el comercio, mientras que los primeros recién comienzan a fortalecer el sector industrial.

¹¹⁸Energy Information Administration; International Energy Outlook 2011". Consultado en <http://www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/0484%282011%29.pdf> el 23 de Agosto de 2012 a las 19:59hrs.

Las fluctuaciones en los precios del petróleo son menos certeras que las de otros energéticos, a pesar de ello, el gobierno ruso recibe grandes cantidades de dinero por concepto de recaudación de impuestos al crudo, y es éste el sector que tiene el margen más alto en las tarifas cobradas por el gobierno. En 2008 el impuesto por importación de crudo alcanzó los 45.72 dólares por barril, y llegó a los 46.58 para el mes de mayo. Con los precios del petróleo aumentando continuamente, el impuesto por exportación alcanzó los 54.79 dólares en efectivo para los meses de junio y julio¹¹⁹. Por el contrario en enero de 2009 el impuesto por barril fue de 16 dólares, todo ello como reflejo de la variabilidad en el precio del petróleo, y a su vez, de la vulnerabilidad de la economía rusa, que depende en gran medida de que los precios del crudo en el mercado mundial se mantengan estables, lo que no necesariamente implica que sean altos, pues resulta más conveniente a los productores un precio más bajo con menores impuestos y ganancias más amplias, que un precio más alto que dificulta mantener los niveles de explotación con tan bajos dividendos.

Cuadro 5. Producción Mundial de Petróleo

Posición	País	Barriles diarios.
1	Arabia Saudita	11,161,000
2	Rusia	10,280,000
3	EE.UU.	7,841,000
4	Irán	4,321,000
5	Canadá	3,522,000
6	Emiratos Árabes	3,322,000
7	México	2,938,000
8	Kuwait	2,865,000
9	Iraq	2,798,000
10	Venezuela	2,720,000
14	Unión Europea	2,263,000
122	Bosnia y Herzegovina	59

Cuadro 6. Consumo Mundial de Petróleo

Posición	País	Barriles diarios.
1	EE.UU.	18,835,000
2	China	9,758,000
3	Japón	4,418,000
4	India	3,473,000
5	Rusia	2,961,000
6	Arabia Saudita	2,856,000
7	Brasil	2,653,000
8	Corea del Sur	2,397,000
9	Alemania	2,362,000
10	Canadá	2,293,000
11	México	2,027,000
	Unión Europea	13,478,000

Fuente: Elaboración propia con datos del British Petroleum; "Statistical Review of World Energy 2012".

A partir de la recuperación estatal de las capacidades energéticas del país, éstas se han utilizado como medio de negociación en la política internacional, especialmente en sus relaciones con Europa. La relación energética con el viejo continente es vital para la seguridad de éste último, pues el gas no solo sirve como combustible para la industria, sino que es la principal fuente de calor en los hogares europeos y en la propia Rusia (como se muestra en el

¹¹⁹ Robert E. Ebel; *The Geopolitics of Russian Energy. Looking Back, Looking Forward*. Center for Strategic & International Studies, Washington, 2009, p. 17.

Cuadro 4., la mayor parte del gas ruso se queda en el país y sólo un tercio se exporta, en el caso del petróleo más del 50% de la producción queda disponible para exportarse). De los diez principales socios comerciales del país, ocho son europeos, un 16% del petróleo y 20% del gas natural que se consume estos países proviene de Rusia¹²⁰, es por ello que las relaciones europeas con Rusia son de suma importancia, pues se encuentran condicionadas a una fórmula simple: energía es igual a seguridad, entendida en los distintos aspectos que el término abarca: económico, político, social e incluso militar.

Mapa 3. Principales oleoductos y gasoductos rusos hacia Europa.



Fuente: I. Goldman, Marshall; *Putin, Power and the New Russia. Petrostate*. Oxford University Press, Nueva York, 2010, s/p.

¹²⁰ Cfr. Pablo Telman Sánchez Ramírez; *El regreso de la eterna Rusia al orden internacional*. Op. Cit. p.70.

Rusia ha buscado consolidarse como un proveedor confiable de gas y petróleo, por lo menos de manera general. Moscú es el principal proveedor energético de la Unión Europea; en 2007 suministró el 36% del gas, el 33% del petróleo y el 25% del carbón consumido por ésta¹²¹. Sin embargo, en 2006 y 2009 surgieron problemas con Ucrania en relación al aumento de precios del gas, provocando el corte de los suministros en ambos años, siendo en 2009 de forma total. Ucrania es el principal país de tránsito de los gasoductos rusos hacia Europa (el 80% del gas con destino a Europa transita por Ucrania), por lo que el corte en los suministros afectó a los principales consumidores europeos.

Durante el problema surgido en 2006, Rusia redujo los flujos de gas hacia Kiev, sin intención de que las entregas hacia el resto de Europa sufrieran modificaciones, no obstante, el corte de gas se efectuó en enero de ese año, temporada en la que el frío es bastante fuerte en Ucrania, por lo que simplemente tomaba los niveles de gas necesarios para mantenerse caliente, afectando de manera directa las entregas al resto de Europa. El conflicto fue finalmente resuelto aunque no sin consecuencias, pues la credibilidad de Rusia como proveedor confiable fue deteriorada, así como la de Ucrania como país de tránsito seguro, ante la posibilidad de robos a los suministros europeos. A pesar de que el conflicto no se desarrolló directamente entre Rusia y Europa, ésta fue la más afectada por los recortes de gas.

Para evitar que surgieran nuevos problemas generados por el tránsito de gas ruso por Ucrania, el Kremlin decidió lanzar dos grandes proyectos: el Corriente Norte (Nord Stream) y el Corriente Sur (South Stream). El primero es un proyecto conjunto entre Gazprom y las alemanas E.ON y Wintershall, más recientemente se han unido participaciones de la holandesa Gasunie y la francesa Gaz de France Suez. El gasoducto tendrá una longitud de 1,200 km. y unirá el puerto ruso de Vyborg, cerca de San Petersburgo, con el puerto alemán de Greifswald, atravesando el Mar Báltico. En cuanto al segundo, es un proyecto lanzado en 2007 que está siendo impulsado por Gazprom y la italiana ENI, las cuales han acordado ceder una participación a la francesa EDF. Se centra en la construcción de un gasoducto de 900 km. que unirá las costas rusas del Mar Negro (el puerto de Novorossisk) con el continente europeo entrando por Bulgaria. Su capacidad será de 63,000 millones de metros cúbicos (mmc)¹²², y a partir de Bulgaria se dividiría en dos tramos: el primero, hacia el sur de Europa pasando por Grecia hasta Italia y, el segundo, pasaría por Serbia y Hungría hasta llegar a Austria para luego poder unirse con el sistema europeo de transporte de gas¹²³. Ambas opciones resultan viables tanto a los inversionistas como a los países europeos que se beneficiarían de la ruta alternativa.

Por su parte, Europa no se quedó con los brazos cruzados e impulsó su propio proyecto alternativo al eslavo: el proyecto Nabucco, en el que participan las compañías Botas de Turquía,

¹²¹ Manuel de la Cámara; *Op. Cit.* p. 18.

¹²² *Ibid.* p. 20

¹²³ Hungría también ha apoyado el proyecto *South Stream* y a su vez rechazó la propuesta estadounidense para la posible instalación de un escudo anti misiles (sic) en su territorio, lo cual fue bien recibido por el gobierno ruso. Pablo Telman Sánchez Ramírez; *El regreso de la eterna Rusia al orden internacional.* Op. Cit., pp. 88-89.

Bulgargaz de Bulgaria, la rumana Transgaz, la húngara MOL y la austriaca ÖMV. El 13 de julio de 2009 se firmó en Ankara el acuerdo intergubernamental entre los cuatro países por los que atravesará el gasoducto, que tendrá una capacidad de 31,000 MMC, sin embargo, esta opción es poco viable, a pesar de recibir un amplio apoyo para su desarrollo, debido a que no tiene garantizado un suministro de gas para que resulte rentable. Los únicos yacimientos seguros son los yacimientos marinos de Shah Deniz en Azerbaiyán, pero estos no comenzarán hasta 2013 y su volumen podría no superar los 10,000 mmc¹²⁴.

El conflicto generado en 2009 causó una crisis energética más grave en Europa, ya que el corte a los flujos de gas fue total. La decisión de Moscú de suspender el suministro de gas a Ucrania tenía un mensaje estratégico mucho más importante para Bruselas. Tan sólo un año antes, en enero de 2008 Ucrania presentó su solicitud para integrarse a la OTAN, y había manifestado sus intenciones de adherirse a la Unión Europea. Tras sufrir la reducción de los flujos de gas ruso, Europa consideró dos veces su posición en torno a la integración de Kiev a las organizaciones europea y atlántica, que evidentemente no eran aprobadas por Moscú. Tomando en cuenta la poca viabilidad del proyecto Nabucco, Rusia sigue teniendo capacidades reales de impedir que la organización militar atlántica continúe avanzando hacia sus fronteras y de lograr que los europeos apoyen los proyectos Corriente Norte y Sur, antes que al occidental.

Para suministrar gas desde Uzbekistán, Turkmenistán y Kazajistán se utilizan los mismos oleoductos que se empleaban en Unión Soviética por medio de Gazprom, lo que limita las posibilidades de encontrar otras alternativas para Europa. Por su parte, Rusia mantiene fuertes negociaciones con estos países para evitar que tal condición cambie. Los tres sectores energéticos claves para la estrategia económica de Rusia en Asia Central y el Cáucaso son los del gas, el petróleo y la electricidad, habida cuenta de la dependencia de la región de la importación de estos recursos desde Moscú, por lo que se mantienen dentro de su esfera de influencia¹²⁵. Una vez que se recuperó la integridad territorial y el sector energético, Vladimir Putin decidió en 2003 crear una estrategia nacional energética prevista hasta el 2020. Lo que pretende con esta medida es actuar y controlar la riqueza energética en el Cercano Extranjero¹²⁶.

En relación a otros mercados, actualmente Rusia está construyendo el famoso gasoducto *SEOP/ESPO* (Siberia del Este-Océano Pacífico) que pretende sacar energéticos de los grandes yacimientos que tiene en Siberia oriental y llevarlos hacia el Océano Pacífico con la finalidad de someter energéticamente a Japón y China. La respuesta de Beijing ha sido el desarrollo de dos grandes proyectos de oleoductos y gasoductos, uno es el oleoducto Atasu y el otro es el Alashankou, que realmente representa la competencia de Rusia en el Extremo

¹²⁴ *Idem.*

¹²⁵ Pablo Telman Sánchez Ramírez; "La evolución de la Política Exterior de la Federación Rusa entre los años 2004 y 2006. ¿Nacionalismo contra pragmatismo?" *Op. Cit.* p. 261.

¹²⁶ Edgar Ezequiel González Ibarra; "Geopolítica de Rusia"; *Geopolítica y Estrategia*, México, abril-junio 2011, N°3, p. 54

Oriente¹²⁷, en este sentido Rusia deberá buscar precios competitivos para contrapesar la respuesta china.

1.5. El ejercicio de su política del poder y el interés nacional.

El poder en las Relaciones Internacionales es, como se ha señalado, “la capacidad que tienen los sujetos de la sociedad internacional de lograr sus propósitos internos y externos, y la facultad de imponer su voluntad a los demás para que faciliten y contribuyan a su cumplimiento. Éste emana del genio y talento de su población o personal; la cantidad, la calidad y el grado de aprovechamiento de los recursos humanos y materiales de que se disponen; y el nivel de organización, participación y avance alcanzado en los ámbitos social, político, económico, jurídico, cultural, científico, tecnológico, etcétera, particularmente en los campos de la educación, la investigación científica y el desarrollo tecnológico, y las comunicaciones, y sus aplicaciones militares así como el grado de bienestar que goza su población. Se sustenta en la naturaleza, orientación y consistencia de su sistema político; los principios y objetivos de su política exterior; la organización, preparación, magnitud, habilidad y disposición de las fuerzas armadas con que puedan contar; y la índole, el adelanto, la complejidad, la cuantía, el despliegue, la operatividad y la precisión y efectividad de sus armamentos”¹²⁸. La política del poder, en consecuencia, “es la forma en que los sujetos de la sociedad internacional se conducen en ella, y hasta en sus asuntos internos, en relación a su poder, de acuerdo tanto a su propia percepción de la posición que suponen tener o aspiran a alcanzar en ella, como de la que les reconocen o pretenden concederles o asignarles los demás, ya sea en función de un asunto específico o de manera regular y permanente”¹²⁹.

Es posible afirmar que el principal interés de los Estados, después de garantizar su supervivencia, es obtener el mayor poder posible, ya que en un mundo anárquico, los Estados más poderosos son los que dictan las reglas del juego en el tablero internacional. Como afirman los escritos de Kant: “La posibilidad de causar daños a un país con un poderío limitado es una consecuencia espontánea de la mera existencia de un vecino más poderoso”¹³⁰, lo que reafirma la idea de Hans Morgenthau de que el interés es definido en términos de poder.

Para entender la política del poder de Rusia, es necesario remitirse al marxismo-leninismo. Marx explicaba las relaciones internacionales como una constante lucha de clases, afirmando que es el carácter de los medios de producción y las relaciones de producción, las que determinan las características de la sociedad, superando la división entre sociedad nacional e internacional, y considerando al mundo no como dividido entre Estados, sino entre clases antagónicas¹³¹, dejando a éste último en un papel secundario. Lenin no sólo era un teórico de la sociedad sino un político activo capaz de llevar a la práctica sus postulados; junto

¹²⁷ Cfr. Silvia Marcu; *Op. Cit* p. 12.

¹²⁸ Edmundo Hernández-Vela Salgado; *Diccionario de Política Internacional. Op.Cit.* p.927.

¹²⁹ *Ibid.* p. 935.

¹³⁰ Kenneth Waltz; “El realismo estructural después de la Guerra Fria” en Kahhat, Farid (compilador); *El poder y las Relaciones Internacionales. Ensayos escogidos de Kenneth N. Waltz.* CIDE, México, 2005, p.162.

¹³¹ Cfr. Celestino del Arenal; *Op. Cit.* p.360.

con Marx, Lenin afirma que para llevar al cabo la transición del modo de producción capitalista al comunista, el proletariado debía hacerse de los medios de producción, mediante una revolución armada.

Tras la revolución de 1917, Lenin intentó implantar el comunismo, un modelo en el que el proletariado ostentaba la propiedad de los medios de producción, y el Estado era eliminado. No obstante, como se ha mencionado, las condiciones materiales de Rusia no permitieron que el modelo prosperara, por lo que Lenin decidió continuar con el desarrollo de un modelo socialista, consolidando la llamada 'etapa transitoria' o 'dictadura del proletariado', tras el fracaso de tal experimento, el Estado se hizo de los medios de producción, y fue el encargado de socializar las fuerzas productivas y la distribución de la riqueza con base en el principio marxista "cada cual, según su capacidad; a cada cual según sus necesidades"¹³². Las condiciones históricas por las que atravesó Unión Soviética, tanto interna como externamente, marcaron la pauta en el ejercicio del poder a través no sólo de la propiedad del Estado de los medios de producción, sino también por medio del complejo militar. La realidad a la que debió enfrentarse la Rusia post zarista y Unión Soviética fue sumamente compleja en términos de prosperidad. El modelo económico soviético se enfrentó en todo momento al imperialismo capitalista.

El poder se ve reflejado sin duda alguna en la prosperidad de los Estados y de su población en general. De acuerdo con Edward H. Carr, el poder político puede dividirse en tres categorías: poder militar, poder económico y poder sobre la opinión. Categorías que son íntimamente interdependientes, pues es difícil imaginar en la práctica un país que posea un tipo de poder aislado de los otros. Sin embargo, el tipo de poder más importante es el militar: "La suprema importancia del instrumento militar descansa en el hecho de que la *última ratio* del poder en las relaciones internacionales es la guerra' 'el poder militar, al ser un elemento esencial en la vida del Estado, se transforma no sólo en un instrumento, sino en un fin en sí mismo"¹³³. Pese a que algunos autores afirman que tras el fin de la confrontación bipolar los Estados más poderosos del mundo se miden en términos del poderío económico que posean, lo cierto es que las capacidades militares de los Estados siguen guiando su comportamiento en el ámbito internacional. Basta constatar la debilidad económica de Estados Unidos y el revés que su moneda ha tenido frente a diferentes economías, para entender que gran parte de la fortaleza del dólar se encuentra respaldada en la capacidad militar estadounidense, o con resaltar el hecho de que Japón y Alemania con su indudablemente enorme fortaleza económica, no formen parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

A decir de otros autores, el Estado "comercial" estaría remplazando al Estado político-militar, y el poder del mercado competiría con el poder del Estado; sin embargo, el mercado no sólo carece de las capacidades materiales para hacer frente a las diversas amenazas a la seguridad internacional, como ejércitos y armamentos suficientes, sino que tampoco es garante de que la paz prospere entre "socios comerciales"; tal fue el caso de Gran Bretaña y

¹³² Edmundo Hernández-Vela Salgado; *Diccionario de Política Internacional*. Op.Cit. p. 131.

¹³³ *Ibid.* p.126.

Alemania durante la Segunda Guerra Mundial, en la que ambos países eran el mayor socio comercial del otro, lo que no impidió que se enfrentaran durante la guerra. Cabe recordar que el Estado es el único ente que cuenta con el monopolio legítimo del uso de la fuerza y no otros actores de la arena internacional. Rusia ha entendido que debe balancear su papel ante el mundo esforzándose en mejorar su economía, prueba de ello fueron las fuertes negociaciones llevadas al cabo para lograr su reciente ingreso a la Organización Mundial de Comercio; sin embargo, pone cada vez mayor atención a las amenazas reales a su seguridad, sobre todo provenientes de Europa.

La política del poder y el interés nacional rusos, fueron ejercidos en torno a los beneficios particulares de un pequeño grupo en la cúpula del gobierno, lo que pudo haber dado la impresión de que carecieron de significado durante los primeros años de su existencia como país independiente. Sin embargo, han vuelto a figurar de manera contundente en el ejercicio de su política exterior con la llegada de Vladimir Putin a la presidencia. En el marco del XXVII Congreso del Partido Comunista (febrero de 1986), M. Gorbachov dio a conocer la llamada doctrina de suficiencia razonable, donde por vez primera se acotaba que la seguridad del país no podía ser alcanzada exclusivamente a través de medios teórico-militares, sino acudiendo también a una diplomacia inteligente, flexible y a una política realista de control de armamentos. La nueva política de seguridad estaba llamada a presentar una imagen de la URSS más confiable y menos amenazante ante Occidente¹³⁴, no obstante, éste comenzó a presionar a Rusia con mayores demandas en torno al desarme, con la intención de debilitar su capacidad militar, en lugar de trabajar de forma más cercana con Moscú, dando inicio a una política de aislamiento en su contra, y desviando el objetivo principal del cambio en la política soviética.

El error que se comete al tratar de aislar a un país con tanta fortaleza, es que se le orilla a buscar alianzas con otros Estados “aislados”, un buen ejemplo de la sabiduría popular reflejada en la frase: “el enemigo de mi enemigo es mi amigo”. La política del poder es la guía del actuar estatal, el mundo se maneja mediante un balance de fuerzas cambiante, en el que el único instrumento que permite la justicia a nivel internacional es el equilibrio de poder. Tras el fin de la pugna ideológica socialismo-capitalismo, la condición bipolar del mundo, que garantizaba el equilibrio de poder entre las dos súper potencias desapareció, para dar paso a un mundo unipolar, en el que Estados Unidos intenta dirigir el comportamiento de todos los actores internacionales. Sin embargo, ante la ausencia de un Estado con las mismas capacidades que éste, el balance de poder se busca mediante alianzas con otros Estados. El imperialismo estadounidense obliga a Moscú a buscar formas de contrarrestar la expansión del mismo. Es así que Rusia y China, pese a su larga historia de conflictos, logran llegar a acuerdos para formar un frente común lo suficientemente fuerte como para contrarrestar algunas de las decisiones estadounidenses en torno a sus zonas de influencia.

¹³⁴ Pablo Telman Sánchez Ramírez; *La política llevada a cabo por Boris Yeltsin y Vladimir Putin en la Federación Rusa entre los años 1992 y 2001. Aciertos y desaciertos. Op. Cit. p. 30.*

Si bien, para los teóricos realistas la principal preocupación de los Estados se encuentra en la adquisición de poder, para, entre otras cosas salvaguardar su seguridad. Sin embargo, la seguridad de los Estados se define en términos de poder, así como las amenazas a su seguridad son definidas en relación a la capacidad que éste tenga de hacerles frente. En este sentido Rusia ha definido las amenazas a su seguridad mediante doctrinas militares. En el año 2000, se aprobó la nueva Doctrina Militar rusa, acontecimiento acaecido bajo el mando de Vladimir Putin, hecho que no obstante, no debe ser atribuido únicamente a su figura.

Fueron diversos los factores que determinaron el cambio en la definición rusa de las amenazas a su seguridad, el primero de ellos, los ataques realizados por la OTAN contra Yugoslavia en 1995 y 1999, enseguida las ampliaciones de la OTAN, y por último el reinicio de la guerra en Chechenia en 1999. En 1993 con la Doctrina Militar y en 1997 dentro del Concepto de Seguridad Nacional, Yeltsin había omitido la afirmación de “no primer uso” de las armas nucleares declarado por Gorbachov años atrás, pero no fue sino hasta el año 2000, en los documentos aprobados por Putin, que se definen de forma más clara las amenazas a la seguridad rusa.

Particularmente la intervención de la OTAN en Kosovo marcó un punto de inflexión en el panorama ruso. Para Moscú, todas las preocupaciones de seguridad hipotéticas del pasado, se convirtieron en amenazas reales del presente. La OTAN se encuentra más cerca de las fronteras rusas, y bombardeó a un Estado no-miembro de la organización. Incluso anterior al Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN [1999¹³⁵], el desarrollo de las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas ofrecía a la alianza, formas de emplear las fuerzas fuera de los límites del Artículo 5° (autodefensa). Los cambios en la OTAN, combinados con su determinación de usar la fuerza en contra de Estados que no forman parte de la organización, amenaza a Rusia porque la agitación política en la antigua Unión Soviética, incrementa la probabilidad de que la OTAN se involucre más cerca de, o incluso en Rusia¹³⁶, al cambiar el rol de la organización militar al de “policía del mundo”, Rusia podría fácilmente convertirse en objeto de intervención.

Uno de los elementos que más resalta en el diseño de esta Doctrina es que el liderazgo del aparato de seguridad recae en el Presidente, el Consejo de Seguridad de la Federación Rusa, el Ministerio de Defensa y el Personal General de las Fuerzas Armadas, lo que marca de forma clara el retorno de la milicia a la cúpula del poder, y su preocupación por recuperar la fortaleza militar del país como base de su política exterior. La reforma de las Fuerzas Armadas

¹³⁵ El Concepto Estratégico de la OTAN es un documento oficial que describe la naturaleza y propósitos permanentes de la Organización, así como sus tareas fundamentales de seguridad. De igual forma identifica las características centrales de nuevo entorno de seguridad, especifica los elementos del enfoque de seguridad de la alianza, y proporciona las directrices para la adaptación de sus fuerzas militares. En suma, prepara a la Alianza para enfrentar los desafíos a la seguridad, y guía su desarrollo político y militar. OTAN; “Strategic Concepts”. Consultado en http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56626.htm el 17 de septiembre de 2012 a las 20:37 hrs. Este documento se desarrolló por primera vez en 1991, tras la disolución del Pacto de Varsovia, y ha seguido renovando los objetivos de la Organización para adaptarlos a las necesidades de los países miembros.

¹³⁶ Cfr. Stephen J. Blank; “Threats to Russian Security: The view from Moscow”. Consultado en <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/thrussec.pdf> el 13 de septiembre de 2012 a las 21:14 hrs.

rusas fue un tema ampliamente debatido durante el primer gobierno de Yeltsin, quien para su reelección prometió impulsar una reforma efectiva en el sector militar. No obstante, de acuerdo con datos del Ministerio de Defensa, el personal militar fue reducido a más de la mitad entre 1992 y 2001: de 2,880,000,000 a 1,200,000,000. Estas reducciones se deben en parte a la transferencia de personal a nuevos cuerpos de poder que también formaban parte de la organización militar estatal. La descentralización del ejército soviético resultó en la formación de once cuerpos militares comandados por el Personal General de las Fuerzas Armadas Rusas. A comienzos de 2001 el personal militar total era de 900,000¹³⁷. Durante la década de los noventa el sector militar no se renovó y al igual que en el ámbito político, la definición de las tareas de las nuevas entidades no fue delimitada claramente, lo que generó disputas entre los diferentes órganos por el control de las fuerzas armadas.

En la Doctrina Militar del año 2000, Rusia retomó como base de la defensa de su seguridad al factor militar, contrario a lo establecido en la Doctrina de 1993, en la que se hacía énfasis en la resolución pacífica de conflictos y se establecía a las amenazas fuera del ámbito militar, en las esferas política, económica, social, medioambiental, cultural, y religiosa. Entre las principales amenazas externas señaladas en el año 2000 se encuentran:

1. Intentos de ignorar (infringir) el interés de la Federación Rusa por resolver los problemas de seguridad internacional, y oponerse a su fortalecimiento como centro de influencia en un mundo multipolar.
2. La existencia de conflictos armados, especialmente en las fronteras de la Federación Rusa, o en las fronteras de sus aliados.
3. La creación (implantación) de grupos de tropas (fuerzas) que lleven a la violación del balance de fuerzas existente, cerca de las fronteras de la Federación Rusa y de sus aliados, o en los mares adyacentes a sus territorios.
4. La expansión de bloques y alianzas militares en detrimento de la seguridad militar de la Federación Rusa.
5. La introducción de fuerzas extranjeras en violación a la Carta de las Naciones Unidas, en territorio de Estados adyacentes al territorio de la Federación Rusa¹³⁸.

La distinción de las amenazas marca claramente la inconformidad de Moscú ante los cambios en la actuación de la OTAN. De igual forma se incluyen señalamientos en contra de alguna intención de realizar operaciones en territorio ruso, ataques a instalaciones militares rusas fuera del territorio de la Federación, acciones que disminuyan el funcionamiento estratégico de las fuerzas nucleares y el terrorismo internacional. De este modo Rusia deja muy claro que no tolerará intentos de la OTAN o de cualquier otra organización o Estado, de perjudicar sus intereses estratégicos y su seguridad, de manera directa o a través de Estados vecinos, a pesar de que no se mencione a la organización de forma concreta.

¹³⁷ Cfr. Dmitrij Danilov; "Russian Armed Forces in Transformation" en Hinteregger, Gerald y Heinrich, Hans Georg (editores); *Op. Cit.*, pp.76-77

¹³⁸ Cfr. *Doctrina Militar de la Federación Rusa* (Aprobada por el presidente de la Federación Rusa, Vladimir Putin, el 22 de abril de 2000)

Dentro del texto doctrinario se señala que las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa pueden ser usadas también para la protección contra acciones inconstitucionales o violencia ilegal y armada que amenacen la integridad e inviolabilidad del territorio de la Federación Rusa, para realizar misiones en concordancia con los acuerdos internacionales de la Federación, y con la legislación federal. Por medio de estos parámetros pretende justificar el fortalecimiento de acciones militares conjuntas con los países de la CEI, y la utilización de las fuerzas armadas al interior del país, refiriéndose específicamente al caso checheno.

La tan requerida reforma de las fuerzas armadas se comenzó a desarrollar de forma paralela al cambio en la Doctrina Militar. Se trató de una reforma cualitativa y no cuantitativa, en la que el número de efectivos continuó reduciéndose, y, sin embargo, se fortalecieron las capacidades tecnológicas y la inversión para el desarrollo de mejor tecnología en armamentos. De igual forma se fortaleció el papel del Ministerio de Defensa con la finalidad de supervisar a los militares; Putin fue cuidadoso de controlar a las demás cúpulas de poder. Por otro lado, pese a los intentos rusos por procurar la cooperación en el ámbito internacional y el fortalecimiento del sector militar como medida disuasiva, las amenazas a su seguridad siguieron aumentando, de forma particular, provenientes de Europa y Estados Unidos.

Como parte de su nueva estrategia de trasladar hacia el Este el centro de gravedad de la política de Washington y de penetrar en el espacio geopolítico ruso, Estados Unidos instaló a finales de 2005 dos radares en Azerbaiyán para vigilar el mar Caspio y Armenia (el único aliado ruso en la región), y no se descarta la instalación de bases militares estadounidenses en territorio azerí.¹³⁹, hecho que, aunado a los planes de construcción de un escudo antibalístico en Europa y un sistema de radares, volvieron más ríspida la relación entre Rusia y Occidente, particularmente con Estados Unidos y la OTAN.

Derivado de dicha situación, la Doctrina Militar de 2010 refleja no sólo el cambio en las amenazas a la seguridad rusa, sino la fortaleza del Estado y la consolidación de las estructuras del complejo militar industrial. La Doctrina define entre las principales amenazas externas:

1. El deseo de dotar a la fuerza potencial de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, con funciones globales realizadas en violación de las normas del derecho internacional, y movilizar la infraestructura militar de los Estados miembros de la OTAN hacia las fronteras de la Federación Rusa, incluso por medio de la expansión del bloque.
2. El despliegue (implantación) de contingentes militares de Estados extranjeros (o grupos de Estados) en los territorios de Estados contiguos a la Federación Rusa, sus aliados, y en aguas adyacentes.
3. La creación y despliegue de sistemas estratégicos de defensa anti balística, socavando la estabilidad mundial, y violando la correlación de fuerzas establecida en la esfera de cohetes-nucleares, así como la militarización de espacios ultraterrestres y el despliegue de sistemas de armamento de precisión estratégica no-nucleares.

¹³⁹ Pablo Telman Sánchez Ramírez; "La evolución de la Política Exterior de la Federación Rusa entre los años 2004 y 2006. ¿Nacionalismo contra pragmatismo?" *Op. Cit.*, p. 255-256.

4. La violación de acuerdos internacionales por los Estados de forma individual, así como el incumplimiento de los tratados internacionales firmados con anterioridad en el campo de reducción y limitación de armamento.
5. La presencia (o emergencia) de puntos de conflicto armado, y la escalada de dichos conflictos en territorios de Estados contiguos a la Federación Rusa y sus aliados¹⁴⁰.

Las diferencias más importantes respecto al concepto de 2000, son en primera instancia, los señalamientos directos a la amenaza de las acciones realizadas por la OTAN, así como sus pretensiones de seguir extendiéndose hasta los límites fronterizos de Moscú y el cambio en los objetivos de la Organización, que amenazan no sólo a Rusia, sino a la comunidad internacional en general. Enseguida, las referencias contra Estados Unidos en torno a la construcción del escudo antibalístico en Europa, y por último el tono en el que se realizan dichas acusaciones, pues muestran a una Rusia completamente fortalecida, con la capacidad de señalar de manera directa a los que considera sus enemigos y amenazas a su seguridad.

Cabe resaltar que en el caso de ambas Doctrinas, el elemento nuclear se vuelve central como forma de disuasión al exterior e interior del Estado, pues se declara la posibilidad de utilizar este tipo de armamentos ante amenazas no-nucleares, como armas químicas y biológicas, armas de destrucción en masa (ADM), entre otras. El factor nuclear como elemento de poder es de suma importancia, tomando en cuenta el monopolio existente entre los poseedores de este tipo de armamentos. Estas consideraciones reflejan la preocupación de Rusia en torno a las amenazas nucleares hacia su territorio. El General Makhmut Gareyev declaró, que casi todos los poseedores de armas nucleares las tienen apuntando hacia Rusia¹⁴¹, lo que sin dudas es una muestra de las percepciones rusas sobre las amenazas internacionales y el aislacionismo al que se encuentra sometida.

La importancia otorgada al sector militar ha crecido considerablemente desde la llegada al poder de Vladimir Putin, y se ha incrementado con el paso del tiempo, lo que sin dudas es un reflejo de las prioridades y manejo de la política del poder. En 2011 Rusia se convirtió en el tercer país que más dinero dedicó al sector militar con 71,900,000,000 de dólares, siendo superado sólo por China, con 143,000,000,000, y Estados Unidos con 711,000,000,000 de dólares¹⁴². Tomando en cuenta la evolución del gasto militar en Rusia, las cifras respaldan los hechos políticos.

Tras la implosión de Unión Soviética, Rusia comenzó a disminuir el gasto militar, siendo en 1992 de 64,464, 000,000 de dólares, en 1996, tras la segunda elección de Yeltsin, se redujo a 29, 026,000,000, y en 1999 llegó a ser de 21,289,000,000 de dólares, la cifra más baja en la historia del país independiente. A partir del año 2000 el incremento al gasto militar fue

¹⁴⁰Cfr. *Doctrina Militar de la Federación Rusa* (Aprobada por el presidente de la Federación Rusa Dimitri Medvedev el 5 de febrero de 2010)

¹⁴¹Stephen J. Blank (editor); *Russian military politics and Russia's 2010 defense doctrine*. Strategic Studies Institute, Pensilvania, 2011, p. 22.

¹⁴² Stockholm International Peace Research Institute; "The SIPRI Military Expenditure Database", Consultado en <http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2011.xls> el 15 de septiembre de 2012 a las 19:23 hrs.

aumentando de manera constante. Tan sólo en ese año el presupuesto aumentó a 29,014,000,000 de dólares, en 2004 fue de 39,599,000,000, cuatro años más tarde fue de 56,892,000,000, y en 2011 llegó a ser de poco menos de 72,000,000,000 de dólares¹⁴³. En torno a las capacidades nucleares, Rusia tiene la supremacía mundial con 10,000 cabezas nucleares, de las cuales 1,800 se encuentran desplegadas, superando a Estados Unidos que posee únicamente 8,000, de las cuales 2,500 se encuentran desplegadas¹⁴⁴.

Las Doctrinas militares son un reflejo del interés nacional ruso. “Junto al poder, la otra clave [de la concepción realista] es la noción de interés nacional, que viene definida en términos de poder o que se identifica con la seguridad del Estado. Cada Estado tiene un interés nacional que salvaguardar. La consecuencia de este postulado ‘es sustancial porque al hacer de la adquisición de poder el fin indudable de la acción, es teóricamente posible construir modelos de conducta basados en la acción racional’”¹⁴⁵. Entre los intereses vitales para el país que se definían en la Tesis sobre el Futuro del Espacio Político post-soviético, estaban: “la conservación de la integridad territorial y la independencia de Rusia; la prevención de la dominación política y militar de las potencias extranjeras en las cuestiones en territorios de la ex-URSS; la prevención de la formación en cualquier parte del planeta de una coalición hostil hacia Rusia; el fortalecimiento de la unión militar y económica con Bielarrús (sic), Kazajistán y Kirguizia; la prevención de la violación de los derechos humanos de la población rusoparlante en los territorios de la ex-URSS y el fortalecimiento de la cultura y la lengua rusa en esos entornos; el acceso de Rusia a recursos estratégicos importantes que se encontraban en los territorios de las repúblicas ex-soviéticas (rutas de transporte, puertos marítimos); la consolidación de la posición de la moneda nacional rusa en el espacio post-soviético y el reforzamiento de la posición rusa como líder económico y tecnológico en el espacio de la CEI”¹⁴⁶.

En la actualidad el interés nacional ruso varía aunque no de forma contundente en relación a los años noventa. Dentro de los intereses rusos encontramos: el fortalecimiento de su participación en foros multilaterales, con la finalidad de evitar ser aislada de las decisiones más importantes que se discutan a nivel internacional; sobreponer a la Organización de las Naciones Unidas ante cualquier otra Organización internacional, dando mayor peso al Consejo de Seguridad como órgano principal y único garante de vigilar y procurar la seguridad internacional; contrarrestar la presencia de la OTAN en Europa por medio del fortalecimiento de las relaciones con estos países a través de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa; procurar, mejorar y fortificar los nexos existentes con los países de la CEI; defender su papel como gran potencia internacional, demostrando su capacidad de hacer frente a las amenazas a su seguridad y la seguridad internacional, anteponiendo la negociación al uso de

¹⁴³ *Idem*.

¹⁴⁴ Stockholm International Peace Research Institute; “Year book 2012”. *Op.Cit.*

¹⁴⁵ Celestino del Arenal; *Op. Cit.* p. 125.

¹⁴⁶ Sánchez Ramírez, Pablo Telman; *La política llevada a cabo por Boris Yeltsin y Vladimir Putin en la Federación Rusa entre los años 1992 y 2001. Aciertos y desaciertos. Op. Cit.*, p. 164.

la fuerza, pero sin renunciar a ella; entre los más importantes. La defensa del interés nacional se hará por todos los medios.

El poder y la política del poder en Rusia forman parte importante en el ejercicio de su política exterior. Cabe señalar que algunos de los postulados del marxismo-leninismo siguen vigentes en el imaginario colectivo ruso y en los hacedores de política. El centralismo democrático es un concepto que se suscribe a la ideología socialista y que explica el carácter híbrido del Estado actual. Se trata de un concepto que involucra, como su nombre lo indica, la centralización del poder en distintos órganos constitutivos del Estado, con la finalidad de administrar de forma más ordenada y directa la actividad política y social, lo que no obstante, no le resta el carácter democrático a la participación ciudadana. La característica de un Estado fuerte, que ejerce control sobre la mayor parte de las esferas de la vida pública, se encuentra vigente en Rusia, y ese carácter es confundido en Occidente con el autoritarismo. Dicha característica ha sido vital en el ejercicio de la política del poder rusa, y para la defensa del interés nacional.

2. Las relaciones ruso-europeas en la era post-soviética.

¿El secreto de la política? Hacer un buen tratado con Rusia.

Otto Von Bismarck

2.1. La importancia de Europa para la seguridad rusa.

En el capítulo precedente hemos hablado de la pertenencia geográfica de Rusia a los continentes asiático y europeo; sin embargo, la importancia estratégica de Europa para la seguridad rusa radica en el hecho de que tras la implosión de Unión Soviética, la mayor parte de las amenazas, provenían del viejo continente. Ejemplo de esto son: la política de seguridad de la Unión Europea; la influencia ejercida por Occidente en el Cercano Extranjero, de forma particular en Ucrania y Georgia; el papel de la OTAN en Yugoslavia; y la relación entre los europeos y Estados Unidos. Por estos y otros motivos, Rusia está muy interesada en estrechar los lazos de negociación con Europa, y fortalecer su posición estratégica respecto al Cercano Extranjero para contrarrestar la creciente influencia estadounidense en la zona.

Los vínculos ruso europeos se intensificaron durante la Segunda Guerra Mundial, especialmente gracias al papel desempeñado por Rusia en el conflicto. La liberación de los países del Este a manos del ejército rojo marcó un parteaguas en las relaciones entre Moscú y Europa. A partir de entonces los lazos de los países del Este europeo con Rusia se fortalecieron y estrecharon de forma muy importante, y esta región se constituyó como zona directa de influencia rusa hasta nuestros días. Paralelamente en Europa germinaba la semilla de la unificación, mediante la formación en 1951 de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). La Guerra Fría marcó de manera significativa la influencia de Rusia en los países del Este de Europa por un lado y de Estados Unidos en la Europa occidental por el otro.

La seguridad entre Rusia y Europa se definió durante ese período en términos de la diferencia ideológica socialismo versus capitalismo, la carrera armamentista, el desarrollo de distintos modos de producción, y, posteriormente, el desarme y control de armamentos. En Europa todo lo ligado con la URSS era entendido como amenaza, y lo mismo ocurría en sentido opuesto.

En 1991 se desarrollaron dos fenómenos históricos que marcaron el futuro de las relaciones entre el país eslavo y los europeos. Por un lado, Rusia atravesó el difícil proceso de desintegración de Unión Soviética, mientras que por otro, se realizaba en Europa la Cumbre de Maastricht, que dio paso al año siguiente a la firma del Tratado homónimo, con el que se constituyó la Unión Europea, y que marcó los parámetros mediante los que se desarrollaría la política exterior de los países miembros. Tras la disolución de la URSS, Europa intentó ocupar el espacio geográfico otrora soviético, tomando ventaja de la complicada situación política por la que atravesaba Rusia, a ello hay que sumar el hecho de que Yeltsin tenía claras intenciones de integrar a Moscú en el mundo occidental a cualquier costo, y fue durante su mandato que se planteó la posibilidad de que el país se convirtiera en miembro de la OTAN.

Una vez consolidado el Estado ruso, y tras la llegada de Vladimir Putin al poder, ambas entidades comenzaron a definir los límites entre ellas, y el concepto de seguridad de Moscú y Bruselas, se amplió y extendió a los ámbitos energético, económico, social y cultural, pese a que el factor militar sigue siendo esencial para ambos casos; sin embargo, a pesar de las coincidencias en relación a un concepto de seguridad más amplio, y de haber modificado la forma en que Europa y Rusia se relacionaban, esto no significó alineación ni coincidencia en los contenidos particulares y el entendimiento de la seguridad.

Por una parte, como se ha señalado en apartados precedentes, el Nuevo Concepto de Seguridad de Rusia (en el año 2000), define clara y específicamente las amenazas a las que se debe hacer frente, tratándose de un sistema de seguridad en el que éstas se consideran de forma más amplia, en todas las esferas de vida de la Federación. Al mismo tiempo, la Comisión de la UE definió a la seguridad como un concepto en transformación, que se está ampliando en relación a los procesos sociales de desarrollo. De acuerdo con este organismo “tradicionalmente, la seguridad ha sido analizada y manejada desde perspectivas de Estado y alianzas de Estados. Ahora, la pertinencia geográfica de las cuestiones de seguridad se ha ampliado para incluir tanto al nivel sub-nacional como al mundial. Igualmente, el alcance de la seguridad se ha ensanchado del aspecto puramente militar para incluir aspectos más amplios en política, economía, sociedad y medioambiente. Ninguna definición que haya sido elaborada, incluye todos estos aspectos diferentes de la seguridad. La seguridad es un concepto amplio, frecuentemente utilizado en los más diversos sentidos, desde dependencia de los productos, suministro de productos, y seguridad de los ciudadanos, hasta la paz mundial y la seguridad”¹⁴⁷ en general.

Como se aprecia, la definición de seguridad europea es bastante más imprecisa que la planteada por Rusia, esto debido en gran parte al funcionamiento y conformación de la organización. Pese a las limitantes existentes al interior de la UE, los esfuerzos por consolidar y establecer parámetros claros en su relación con Moscú no son escasos. Uno de los pactos más importantes al respecto es el Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC)¹⁴⁸: Rusia, Europa del Este, el sur del Cáucaso y Asia Central, firmado en 1994, cuya entrada en vigor se dio hasta

¹⁴⁷ Cfr. Maria Raquel Freire; “The EU and Russia: Forging a strategic partnership?” en: E. Kanet Roger (Editor); *A resurgent Russia and the west. The European Union, NATO and beyond*. Republic of Letters Publishing, California, 2009, p. 73.

¹⁴⁸ “El Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre Moscú y Bruselas prevé también un contacto político intenso entre las instituciones de ambos actores, incluyendo la celebración de dos cumbres anuales y el establecimiento de una estrecha cooperación en ámbitos como la educación, los transportes y las comunicaciones, el medio ambiente, etc. Sin embargo, en esta colaboración institucional –la más intensa que lleva a cabo la UE con un país que no sea candidato a la adhesión–, queda expresamente excluido cualquier aspecto vinculado a la seguridad. Ello se debe a dos aspectos obvios y vinculados entre sí, como son el hecho de que la UE tiene poco desarrollada esta específica faceta, y el de que Rusia ya tiene establecidas su vía de diálogo directo con la OTAN. De todos modos, hay que destacar que existe por parte de Rusia y la UE un claro interés en mantener su relación en el ámbito de la *low politics* (sic), privilegiando los vínculos comerciales y político-estructurales, por una razón de confianza. Las crisis entre Rusia y Occidente en la década de los años noventa quedaron por lo general ceñidas a aspectos estratégicos y, en consecuencia, fueron canalizadas hacia las relaciones de Rusia con la OTAN o con Estados Unidos”. Francesc Serra I. Massansalvador; “Rusia y la Política Exterior y de Seguridad europea”. Consultado en dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2270947.pdf el 19 de octubre de 2012 a las 12:23 hrs.

1997, con una duración de diez años; éste tenía el objetivo de fortalecer la democracia y economía por medio de la cooperación en diferentes áreas, a través del diálogo político, previendo para Rusia la posible creación de un área de libre comercio con Europa.

Debido a que los objetivos del Acuerdo estaban encaminados a ayudar en la transición de la economía rusa a una de mercado, y del sistema político a uno “más democrático”, parte importante del Acuerdo se centraba en el respeto a los derechos humanos, razón por la que el conflicto checheno fue objeto de duras críticas por parte de la Unión Europea, y la causa de que su entrada en vigor se postergara tres años, y que no se renovara diez años más tarde (sin considerar la crisis económica rusa de 1998, la adhesión de diez países a la Unión, y el fracaso en la creación de la Constitución Europea en 2004-2005). El Acuerdo prevé la realización de dos cumbres de jefes de Estado o de Gobierno dos veces al año, con la finalidad de tratar asuntos concretos en la relación, así como reuniones permanentes entre funcionarios de alto nivel.

Con la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997 la UE se dotó de una nueva herramienta política en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC): la posibilidad de adoptar “Estrategias Comunes” para determinados países o regiones. Como complemento al ACC, el Consejo Europeo adoptó en 1999 una estrategia común: la primera aplicación de este instrumento conforme a la PESC introducida por el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea. Esta estrategia otorgaba prioridad a cuatro ámbitos de actuación: la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y las instituciones públicas rusas; la integración de Rusia en un espacio económico y social común europeo; la cooperación para reforzar la estabilidad y la seguridad dentro y fuera de Europa; y los retos comunes en el continente europeo¹⁴⁹. Dos de estos ámbitos están relacionadas con el proyecto de seguridad y defensa de la Unión (estabilidad y seguridad, y retos comunes en el continente europeo)¹⁵⁰. En ese documento se intenta cooperar con Rusia en el marco de la OSCE, sin embargo, la ampliación de la OTAN hacia el Este en 1999 no permitió que el objetivo se lograra y por el contrario, generó fuertes divisiones entre los europeos. La estrategia hacia Rusia refleja las intenciones europeas de integrarla en el ámbito occidental, no obstante, es una estrategia que prevé una serie de cambios en el sistema ruso, y ninguno en el europeo, producto del desconocimiento del sistema e intereses nacionales moscovitas, lo que automáticamente la condenó al fracaso.

Rusia respondió a los europeos con la Estrategia de Desarrollo a Mediano Plazo de las Relaciones de la Federación Rusa con la Unión Europea, que en general, aborda las relaciones con la Unión desde una perspectiva distinta, caracterizando a Rusia como gran potencia,

¹⁴⁹ Parlamento Europeo; “La Federación Rusa”. Consultado en http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/relations/article_7241_es.htm el 21 de octubre de 2012 a las 1:15hrs.

¹⁵⁰ Cfr. Francisco José Ruiz González; “Las relaciones Unión Europea-Rusia la “asociación oriental”, el futuro de la OSCE, y sus consecuencias para la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)” en Instituto Español de Estudios Estratégicos; “La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”. Consultado en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf el 19 de octubre de 2012 a las 13:57 hrs.

dispuesta a cooperar con Europa, siempre que las negociaciones se hicieran en términos de igualdad, considerando los intereses de ambas partes, y buscando además, fortalecer la infraestructura de cooperación paneuropea ya existente. Este documento será analizado a detalle en un apartado posterior.

Por otro lado, a partir de 1999 el Consejo de Helsinki acordó establecer una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD¹⁵¹) que albergara y expresara los intereses de los Estados europeos que hasta el momento sólo habían podido establecer a través de la OTAN.

Una vez creada la PESD y después de manifestar las inquietudes respecto a la política europea hacia el Este, Rusia y la UE aprobaron la Declaración Conjunta sobre el fortalecimiento del diálogo y la cooperación en cuestiones políticas y de seguridad, en la Cumbre Rusia-UE de París, el 30 de octubre del 2000, en la que ambas partes acogen los principios del Acta Final de Helsinki de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), y los objetivos de la Carta para una Nueva Europa y de la Carta de Seguridad Europea, como base de las relaciones en materia de seguridad entre ambas partes. Así mismo se planeó emprender acciones como: instaurar al nivel y en formato apropiados, consultas específicas sobre las cuestiones de seguridad y defensa; desarrollar el diálogo estratégico sobre las cuestiones, en particular en materia de seguridad, que tengan repercusiones para la Federación de Rusia y la Unión Europea; ampliar el campo de consultas regulares a nivel de

¹⁵¹ “En 1948, recién terminada la Segunda Guerra mundial, Francia, Reino Unido, Bélgica, Holanda y Luxemburgo firmaron el tratado de Bruselas, dando lugar a la Unión Occidental (UO), cuyo objetivo era la defensa mutua orientada especialmente a un posible rearme futuro alemán. El compromiso de Estados Unidos con la defensa europea condujo a la firma, en abril del año siguiente, del tratado de Washington. Nació así la Alianza atlántica cuya organización ejecutiva, la OTAN, asumiría hasta hoy la defensa colectiva de sus miembros. El deseo de integrar política y militarmente en Europa occidental a la República Federal de Alemania (RFA) llevó a la firma, en 1952, del tratado de París por el que se creaba la Comunidad Europea de Defensa (CED). Los firmantes eran Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Italia y la RFA, es decir, los mismos que habían formado, un año antes, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que sería el primer paso para la constitución en Roma, en 1957, de la Comunidad Económica Europea (CEE). La CED preveía un único ministro de Defensa y la unificación de las fuerzas armadas de sus miembros, aunque subordinadas a la OTAN, y abría el futuro a una unión política. El rechazo de la CED por parte de la Asamblea francesa, en 1954, tuvo dos consecuencias inmediatas. En el plano político orientó la construcción europea al terreno meramente económico. En el de la defensa propició la modificación, ese mismo año, del tratado de Bruselas para acoger a la RFA (que accedía a la vez a la OTAN) y a Italia, dando lugar a la creación de la Unión Europea Occidental (UEO). La UEO nació ya en estado durmiente, puesto que todas las responsabilidades operativas se dejaban en manos de la OTAN, y así siguió hasta 1984, cuando se intentó reactivarla con la declaración de Roma. Los 12 miembros de la CEE firmaron en febrero de 1992 el tratado de la Unión Europea o tratado de Maastricht (TUE). En él se instituyó la política exterior y de seguridad común (PESC), cuyo antecedente hay que buscarlo en el acuerdo de 1970 sobre Cooperación Política Europea. La PESC, con carácter exclusivamente intergubernamental, incluye la previsión de ‘la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común’. El tratado encarga a la UEO que sea su brazo ejecutor en el ámbito de la defensa y señala la primacía de los compromisos en el marco OTAN. Por su parte, los Estados miembros de la UEO firmaron en la cumbre de Maastricht dos declaraciones en las que reconocían a esta organización como el componente de defensa de la UE, invitaban a sus miembros a unirse a la UEO, y proponían la armonización y sincronización de ambas organizaciones. En la cumbre de Colonia (junio de 1999) nació oficialmente la PESD, como resultado inmediato del acuerdo franco-británico de Saint-Malo de diciembre del año anterior. Saint-Malo marcó un punto de inflexión en la defensa europea, pues por primera vez Londres aceptaba el desarrollo de capacidades defensivas puramente europeas e incluso la posibilidad de una actuación autónoma, mientras que París reconocía la preminencia de la OTAN”. *Cfr.* José Enrique de Ayala; “La Política Europea de Seguridad y Defensa”; *Política Exterior*, marzo-abril, 2004, Vol. 19, N° 104, p. 48-50.

expertos sobre las cuestiones de desarme, de control de armamento y de no proliferación; y fomentar la cooperación en el ámbito de la gestión operativa de las crisis¹⁵². De este modo se planteó la intención de ambas partes de fortalecer el sistema institucional europeo como mecanismo de cooperación, sin embargo, las relaciones en torno a la seguridad entre Moscú y Bruselas continúan determinándose en el marco de la OTAN antes que en las instituciones paneuropeas.

Para entender la relación entre la Unión Europea y Rusia, debe tomarse en cuenta el contexto de Guerra Fría como determinante en la misma, y en consecuencia, no debe perderse de vista la prevalencia del interés estadounidense en Europa. La implosión de Unión Soviética dio la oportunidad a los europeos de ocupar los espacios dejados por la URSS en Europa del Este, entre los casos más importantes para la seguridad rusa se encuentran los de Polonia, la antigua Checoslovaquia y Hungría.

Polonia era el aliado más grande y estratégicamente localizado de Rusia, y el colapso de Unión Soviética representó la oportunidad de que Varsovia se integrara a la Europa occidental en un período muy breve. Los acuerdos comerciales entre Polonia y Rusia habían dejado de funcionar (el volumen anual de comercio entre los dos países cayó de 14,000,000,000 de dólares en 1989, a 2,700,000,000 en 1992¹⁵³), al tiempo que se presentaban problemas en torno a la postura polaca a favor de Ucrania en el conflicto territorial con Rusia. De igual forma, el poco interés del gobierno de Yeltsin por conservar y fortalecer las relaciones con los antiguos aliados, llevó a la firma de un acuerdo en 1995 en el que Rusia otorgaba a Polonia grandes concesiones en torno a su deuda, se comprometía a retirar las unidades del ejército ruso que aún permanecían en el país y declaraba que la decisión de Polonia de unirse a la OTAN, no representaba un conflicto para el interés ruso (declaración que posteriormente fue revertida). La relación entre ambos países se fue haciendo más tensa en la medida en que Polonia se alineaba a los intereses estadounidense y que Rusia retomaba la defensa del interés nacional en la práctica de la política exterior.

Las diferencias en la relación llegaron a su punto más álgido cuando en 2005 el gobierno nacionalista de Lech Kaczyński decidió dar a una calle de Varsovia el nombre de Dzhokhar Dudaev, uno de los líderes chechenos asesinados en la Guerra, lo que no tardó en generar en Moscú una reacción adversa, imponiendo un embargo a los productos polacos comestibles. La reacción de Varsovia fue la aceptación de la propuesta del gobierno de Bush de instalar en su territorio el sistema de defensa anti cohetes en 2006, un problema que marcó definitivamente las relaciones de este país con Rusia, y lo convirtió en un asunto principal en la seguridad moscovita. El veto polaco en 2006 dentro de la UE fue una de las razones por las que no se renovó el ACC un año después.

¹⁵² Cumbre Unión Europea-Rusia; “Declaración Conjunta sobre el fortalecimiento del diálogo y la cooperación en cuestiones políticas y de seguridad”. Consultado en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/12780.es0.html el 30 de octubre de 2012 a las 16:56 hrs.

¹⁵³ Cfr. Donaldson, Robert H. y Joseph L. Noguee; *Op. Cit.* p. 246.

El caso de República Checa es muy similar. Pese a que los desacuerdos en torno a la deuda soviética con Checoslovaquia pudieron resolverse, el desinterés del gobierno ruso por procurar las relaciones con este país, lo llevó fácilmente a expresar su deseo por participar con Estados Unidos en la construcción del escudo antibalístico en Europa, lo que generó descontento en Moscú, que rápidamente declaró que en caso de concretarse la participación checa en el proyecto estadounidense, sus sistemas balísticos serían dirigidos hacia Praga. La incertidumbre y desaprobación del pueblo checo, postergaron la decisión de participar o no en el proyecto de la Casa Blanca¹⁵⁴.

Por su parte, Eslovaquia mantuvo una postura pro rusa hasta mediados de la década de los noventas, cuando el nuevo gobierno en el país cambió también el rumbo de su política exterior, haciéndola más cercana a Occidente, incluyendo a este Estado en el grupo de aspirantes que posteriormente ingresaron a la UE y la OTAN.

Finalmente, las relaciones con Hungría tampoco fueron procuradas por el Kremlin, quien accedió a pagar su deuda con armamentos, incrementar el comercio con Budapest, y disculparse por la intervención realizada por la URSS en 1956. No obstante, la dependencia energética de Hungría respecto a Rusia llevó a este país a retomar sus relaciones con Moscú, una vez que la economía del último se vio fortalecida, manifestando incluso su intención de participar en el proyecto *South Stream* en 2006 (proposición que fue retirada un año más tarde). Pese a que Hungría ingresó a la UE y OTAN, es uno de los países que mantiene relaciones cordiales con Moscú, y negocia a favor de éste dentro de esas organizaciones.

En los tres casos, las relaciones con Rusia se condujeron en torno a la deuda externa que ésta mantenía con esos países y la presencia de tropas militares rusas en el territorio de los mismos. Su posición geográfica y sus relaciones con la URSS, los convierte en una región vital para la seguridad rusa. Haberlos perdido como aliados durante la época de Yeltsin, y dejar que prevaleciera el interés occidental en la zona, fue un error de daños incalculables e irreparables para el Kremlin.

En torno a la integración, ya durante el período de relajamiento de las tensiones internacionales, previo al término de la confrontación bipolar, la influencia estadounidense en Europa fue combatida de forma contundente por Francia, prueba de esto fueron las dos ocasiones en que la solicitud inglesa de ingreso a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) fue rechazada, en 1961 y 1967 respectivamente, debido a que se temía que al integrar a Gran Bretaña, Estados Unidos utilizaría a su antigua metrópoli para intervenir de forma más directa en los asuntos europeos. No es sino tras la muerte del General De Gaulle en 1970, que la perspectiva francesa respecto al Reino Unido cambió. La membresía de Inglaterra, Irlanda y Dinamarca a la Comunidad Europea (CE) no se logró sino hasta 1973.

Sin embargo, la entrada de los anglosajones al proyecto europeo, afectó el avance de la integración, y los desacuerdos en torno al ámbito económico no se hicieron esperar, lo que llevó a la transformación del proceso en una “Europa a la Carta”, en la que para avanzar, no

¹⁵⁴ Cfr. *Ibid.* p. 249-250.

era necesario ponerse de acuerdo en todos los sectores del ámbito de la integración, sino que bastaba con que los Estados se comprometieran en áreas concretas en las que tuvieran intereses comunes. En este período prevalecieron las ideas funcionalistas, de acuerdo con las cuales, los países elegían a qué se comprometían y a qué no, de allí que la moneda única circule únicamente en 17 de los 27 Estados miembros de la Unión.

Los intereses estadounidenses en Europa siguen determinando la relación de estos Estados con Rusia. Al interior de la UE existe una clara división entre países que tienen una postura más proclive a favorecer relaciones de cooperación con Rusia, y los que promueven políticas de confrontación hacia ésta. En el primer grupo se encuentran: Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, España, Francia, Grecia, Hungría e Italia, que se inclinan más a favorecer el diálogo diplomático con Moscú, y apoyan dentro de la Organización, la colaboración con el país eslavo, mientras que al segundo grupo pertenecen países como Gran Bretaña, Eslovaquia, Estonia, Lituania, Polonia y Suecia, quienes mantienen una posición más dura, de confrontación con Rusia, y de alineación a la política estadounidense.

Las divisiones al interior de Europa frenan el avance en torno a su política común hacia Rusia, pero resultan favorecedoras para Moscú, que prefiere negociar de forma bilateral con los Estados europeos de posturas flexibles simpatizantes hacia ella. Fue precisamente de este modo que Rusia negoció de forma individual con Alemania la construcción del gasoducto Corriente Norte (*Nord Stream*) y con los búlgaros el Corriente Sur (*South Stream*). El gas no es el único tema en el que Rusia se benefició de las diferencias europeas, pues para 1999, tras el comienzo de la Segunda Guerra en Chechenia, las condenas europeas disminuyeron considerablemente respecto del primer conflicto, gracias a la gestión de los países afines a Moscú, cuyos intereses se hubieran visto afectados de no haber apoyado la actuación del gobierno ruso.

Al respecto la UE impulsó la creación en 1991 de un marco jurídico que le permitiera garantizar su suministro energético, por medio de acuerdos con países productores de hidrocarburos de Europa del Este y la antigua Unión Soviética: la Carta Europea de Energía¹⁵⁵. Sin embargo, pese a que Rusia es el principal proveedor de energéticos hacia la UE, no ratificó la Carta debido a que las disposiciones previstas en torno a la inversión, tránsito, y comercialización de los energéticos, iban en contra de los intereses rusos, que no están dispuestos a abrir el sector energético a la inversión extranjera. De igual forma, la carta compromete a los signatarios a regir la comercialización de los energéticos por las

¹⁵⁵ El Tratado sobre la Carta de la Energía crea un marco de cooperación internacional entre los países de Europa y otros países industrializados, con el objetivo fundamental de fomentar el potencial energético de los países de Europa central y oriental y garantizar la seguridad de los suministros energéticos de la Unión Europea. El protocolo sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados pretende impulsar las políticas de eficacia energética compatibles con el desarrollo sostenible, la incitación a una utilización más eficaz y más sana de la energía y el estímulo de la cooperación en el ámbito de la eficacia energética. Unión Europea; "Carta Europea de la Energía". Consultado en http://europa.eu/legislation_summaries/energy/external_dimension_enlargement/l27028_es.htm el 31 de octubre de 2012 a las 10:23 hrs.

disposiciones previstas en el entonces Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, y la OMC.

Esta es una de las razones que complicaron las negociaciones sobre el ingreso de Rusia a la OMC. En 2002 la UE le otorgó a Moscú el reconocimiento de economía de libre mercado con la intención de facilitar las negociaciones para su entrada a ese organismo, esto puede interpretarse como una especie de concesión a cambio de lograr mayor apertura en el mercado energético ruso. Los proyectos conjuntos para mantener la estabilidad en el suministro de gas, demuestran la importancia que ambas partes otorgan al asunto.

Dentro de otro de los esfuerzos realizados entre ambas regiones, en la Cumbre de San Petersburgo en mayo de 2003 entre Rusia y la UE, se acordó reforzar la cooperación mediante la creación de cuatro espacios comunes, en el marco del ACC de 1997. Los espacios son: 1) el espacio económico común; 2) el espacio común de libertad, seguridad y justicia; 3) el espacio común de seguridad exterior y; 4) el espacio común de investigación, educación y cultura¹⁵⁶. Dos años más tarde, en la Cumbre de Moscú de 2005, se adoptaron “hojas de ruta”, que no son sino la planeación de la instrumentación necesaria para consolidar la creación de los cuatro espacios comunes. En el caso concreto del espacio común de seguridad exterior, se establecieron cinco objetivos prioritarios:

1. Fortalecer el diálogo y la cooperación en el entorno internacional.
2. La lucha contra el terrorismo.
3. La no proliferación de armas de destrucción en masa, incluyendo su entrega, y el fortalecimiento de regímenes de control de exportación y desarme.
4. Cooperación en el manejo de crisis.
5. Cooperación en el campo de protección civil¹⁵⁷.

La cooperación realizada bajo el marco de estos acuerdos, tiene por objeto fortalecer la relación entre Moscú y Bruselas por medio de las instituciones multilaterales (ONU, OSCE, y Comisión Europea), sin considerar a la OTAN. De igual forma en torno a la cooperación en manejo de crisis, Rusia no aceptó colaborar con los europeos después de lo ocurrido en los Balcanes. Sin embargo, éstos están muy interesados en lograr que Rusia apoye las misiones de manejo de crisis en espacios comunes, ya que las capacidades militares de Moscú son mayores a las de cualquier país europeo, y al tratarse de un único Estado, la organización y despliegue de las mismas no resulta tan complicada como en el caso de la UE.

“En cuestiones de ‘hard security’ (sic), es evidente que las Fuerzas Aéreas (FFAA) de la Federación disponen de capacidades clave para la actuación de la UE, tanto en el marco de la Fuerza de Reacción Rápida Europea como en el de los Grupos de Combate, y entre ellas destacan el transporte aéreo estratégico, los satélites de comunicación y de posicionamiento

¹⁵⁶ Parlamento Europeo; *Op. Cit.*

¹⁵⁷ Comisión Europea; *L’Union Européenne et la Russie: Voisins proches, acteurs internationaux, partenaires stratégiques*. Commission Européenne, Bruselas, 2007, p.18.

(con el GLONASS¹⁵⁸ como alternativa al GPS americano(sic)), y una considerable experiencia en el despliegue y mantenimiento en zonas de operaciones de contingentes militares, como los presentes en los Balcanes hasta 2003¹⁵⁹”. No obstante, Rusia está consciente de que ningún país europeo equipara sus capacidades militares, por lo que no está dispuesta a negociar con Bruselas cuando es Rusia quien tiene la sartén por el mango, y sus intenciones de cooperar con Europa se encuentran condicionadas a hacerlo bajo el marco de alguna de las organizaciones paneuropeas existentes.

Esto quedó demostrado en la guerra con Georgia, en donde Rusia intervino militarmente a favor de Osetia del Sur y Abjasia, mostrando su capacidad militar, el interés en su zona de influencia, y sus intenciones de actuar como una gran potencia, poniendo fin a una serie de humillaciones por parte de Occidente, evidenciando el cambio radical en la postura del Kremlin, sobre todo en comparación con lo ocurrido anteriormente en los Balcanes. La guerra con Georgia es también una muestra del interés europeo por mantener buenas relaciones con Rusia, pues fue Sarkozy, y no los estadounidenses, quien negoció la tregua en el Cáucaso, habida cuenta del riesgo que corría Europa en caso de que fracasaran las negociaciones, de nuevo considerando el antecedente en la ex-Yugoeslavia.

Otro de los mecanismos utilizado por los europeos para acercarse a los países del Este, fue el programa de Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes (ATCEI/TACIS)¹⁶⁰, que contempla además la participación de Mongolia (1990-2006). Desde 1991, la asistencia técnica de la Comisión Europea ha sido uno de los principales programas que apoyaron el proceso de transición en Rusia. Más recientemente, esta asistencia técnica se ha reorientado a un número reducido de áreas, a fin de impulsar las reformas institucionales en Rusia y lograr un impacto sistémico en cuestiones socioeconómicas esenciales vinculadas al proceso de aplicación del ACC. La anterior financiación ATCEI está siendo sustituida de forma gradual por fondos provenientes del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), aun cuando las relaciones con Rusia quedan fuera del marco de la política europea de vecindad. Los fondos del IEVA están relacionados con la implantación de los cuatro espacios comunes arriba señalados¹⁶¹. Esta asistencia ha sido complementada por otros instrumentos comunitarios, como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, la ayuda humanitaria a Chechenia y la cooperación en el ámbito de la ciencia y la tecnología. También se pretendía mejorar la coordinación a todos los niveles con los Estados miembros de la Unión Europea, las instituciones financieras internacionales y otros importantes

¹⁵⁸ Por sus siglas en ruso (*Globalnaya Navigatsionnaya Sputnikovaya Sistema* o Sistema de Navegación Global Satelital), es un sistema de navegación satelital operado por el gobierno ruso y por las Fuerzas de Defensa Aeroespacial Rusas. Representa una alternativa al Sistema de Posicionamiento Global estadounidense (SPG/GPS) y es el único sistema de navegación alternativo en operación con cobertura global y precisión equiparable.

¹⁵⁹ Francisco José Ruiz González; *Op. Cit.*

¹⁶⁰ Para mayor información al respecto consultar Alexander Frenz; “The European Commission’s Tacis Programme 1991-2006. A success story”. Consultado en http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/tacis_success_story_final_en.pdf el 31 de octubre de 2012 a las 11:38 hrs.

¹⁶¹ Cfr. Parlamento Europeo; *Op. Cit.*

donantes. La asistencia financiera y técnica de Europa fue disminuyendo en la medida en que Rusia se fortaleció económica y políticamente.

Como hemos mencionado, la concepción de seguridad europea se ha transformado tras la Segunda Guerra Mundial. Hasta entonces Europa era el centro del mundo; tras el fin del conflicto, es desplazada por las dos súper potencias durante la Guerra Fría, y pierde su condición de metrópoli, potencia, y de dominio internacional. El temor de que surgiera un nuevo conflicto entre los países europeos, los llevó a dejar su seguridad en términos militares a cargo de EE.UU. y la URSS. El proyecto de integración europeo, comenzó justamente con una idea basada en evitar la guerra y el rearme alemán, para lo que se creó una Alta Autoridad que funcionó como el primer organismo supranacional con participación alemana y francesa; EE.UU. participó en el proyecto con los 13,000,000,000 de dólares del Plan Marshall, con la intención de mantener supervisión y control sobre Alemania y sus recursos, al tiempo que Europa se reconstruía. La seguridad europea durante toda la Guerra Fría no dependió de los países europeos.

A medida que el tiempo avanzó, el proyecto de integración siguió su curso, no obstante, se modificó, y el objetivo principal no era ya el evitar la guerra, sino fortalecer e impulsar el proyecto económico y político, y la seguridad se transformó en un concepto más amplio. La integración ahora era vista en términos de evitar el fracaso económico de los países que integraban a la Unión. Europa se quedó sin brazo armado y delegó esa responsabilidad a la OTAN. Es por eso que sus lazos con Rusia se fortalecieron comercialmente y este tema es uno de los que más preocupa a los europeos y rusos.

Ocho países de la UE generan el 74% de las inversiones extranjeras en Rusia; la UE compra el 56% de las exportaciones de Rusia y les suministra el 44% de sus importaciones y de los diez principales socios del país ocho son europeos¹⁶². En este sentido, la seguridad energética se convirtió en la carta fuerte de negociación de Moscú con Bruselas. El 60% de las exportaciones rusas van a la UE; de estas exportaciones, algo más de la mitad consisten en hidrocarburos. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el 55% del total de las exportaciones rusas son de materias energéticas; Rusia proveía en 2005 cerca del 25% de las importaciones petrolíferas de la Unión, así como el 45% del gas importado. En conjunto, Rusia cubre cerca del 15% de las necesidades energéticas de la UE. Del mismo modo, la UE aporta cerca del 40% de las importaciones rusas. En todo caso, estamos ante un intercambio comercial desigual, ya que el comercio de la UE con Rusia sólo representa el 5% de las exportaciones comunitarias y el 3% de sus importaciones; globalmente, Rusia es el quinto socio comercial de la UE, tras EE.UU., Suiza, China y Japón¹⁶³.

A pesar de los múltiples análisis que afirman que la relación comercial entre Rusia y la UE es de interdependencia, lo cierto es que la mayor parte de los hidrocarburos producidos en Rusia son consumidos por ella misma, y sólo un porcentaje menor es exportado, por lo que si

¹⁶² Mark Leonard y Nicu Popescu citados en: Pablo Telman Sánchez Ramírez; *El regreso de la eterna Rusia al orden internacional. Op. Cit.*, p. 72.

¹⁶³ Francesc Serra I. Massansalvador; *Op. Cit.*

la UE dejara de importar combustibles de Rusia, el impacto en el mercado ruso no sería muy grave, debido a que podría compensarlo diversificando su mercado hacia Asia, en cambio para la Unión los desajustes en el aprovisionamiento ruso, sí representa un problema, porque Rusia es su principal proveedor y la mejor alternativa a la oferta del Medio Oriente.

Por otro lado, cabe recordar que el consumo de energéticos en la UE no es uniforme, cada país consume proporciones distintas, lo que ha facilitado a Rusia entablar diálogos bilaterales con los países miembros, por encima de la relación con la UE en general, y el tema energético es el que más importa a los países que mayor consumo tienen, lo que explica las tendencias disímiles hacia Rusia, entre los miembros que integran a la Unión. A partir del año 2007, países como Austria, Alemania, Italia y Francia firmaron acuerdos energéticos por separado con Rusia por una duración de más de diez años, priorizando de tal forma sus intereses nacionales sobre los intereses comunitarios¹⁶⁴.

Los energéticos han permitido a Moscú negociar cuestiones de importancia vital para su seguridad con los europeos. Después de la primera crisis del gas en 2006, las relaciones con Europa cambiaron, y como se señaló anteriormente, ésta, al sentirse presionada por el Kremlin, moderó su postura hacia el conflicto checheno y también hacia la entrada de Ucrania y Georgia a la OTAN (que hasta el momento continúan suspendidas).

La línea principal de la política de Rusia hacia Europa se orienta hacia la formación de un estable, equitativo y comprensivo sistema de seguridad europea. Los fundamentos de este sistema fueron establecidos en 1975 mediante la firma del Acta Final de Helsinki¹⁶⁵. Para que el sistema de seguridad funcione, debe desarrollarse bajo el andamiaje paneuropeo que sólo puede ofrecer la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, transformada en la Cumbre de Bucarest de 1994, en la OSCE, pues es la única estructura que integra a todos los países del continente, y cuyos objetivos se centran en la seguridad europea.

En la Cumbre de Estambul de 1999, “en la que se aprobó la importante ‘Carta de Seguridad Europea’, que incluye una relación de los desafíos comunes teniendo en cuenta los nuevos riesgos y amenazas para la seguridad mundial, se establece a la OSCE como el marco de referencia con sus tres dimensiones de actuación, agrupadas en las nuevas Misiones de Campo, y se formula la idea de crear una ‘Plataforma sobre Seguridad Cooperativa’, con objeto de reforzar la coordinación con las demás organizaciones e instituciones regionales relacionadas con la seguridad”¹⁶⁶.

Sin embargo, Estados Unidos, junto con algunos países europeos, han restado a la Organización el papel, importancia y potencialidades que posee, relegándola a un papel secundario, limitándola al tratamiento de problemas humanitarios. De este modo la seguridad

¹⁶⁴ Pablo Telman Sánchez Ramírez; *El regreso de la eterna Rusia al orden internacional*. Op. Cit., p. 85.

¹⁶⁵ Igor Ivanov; *Op. Cit.*, p. 142.

¹⁶⁶ En esta Cumbre participaron, además de los entonces 55 estados miembros de la OSCE, representantes de la UE, de los socios mediterráneos (Argelia, Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez), de los socios para la cooperación (Japón y Corea del Sur), de la ONU, y de diversas iniciativas regionales y subregionales, lo que da una idea del potencial de la Organización para abordar los retos globales para la seguridad mundial. Francisco José Ruiz González; *Op. Cit.*

Europea se delega a organizaciones como la OTAN, que no sólo no incluyen a todos los países europeos, sino que, en consecuencia, no promueve el combate a problemas comunes a todos los Estados, ni considera los intereses particulares de los mismos. Los años durante los cuales Yeltsin fungió como mandatario ruso, fueron un desperdicio en el fortalecimiento de la OSCE, y por desgracia, la debilitaron de forma irreversible.

El Consejo de Europa (CE) es otro de los organismos importantes en términos de cooperación. Creado en 1949, el CE proclamó como objetivos centrales, el logro de la unidad entre los europeos en aras de la materialización de los ideales y principios de la democracia pluralista, el imperio de la ley, la primacía de los derechos humanos y el respaldo al avance económico y social en Europa¹⁶⁷. Rusia se unió a este organismo en 1996, tras haber sufrido distintos rechazos a su petición, bajo el argumento de que era necesario que ésta cumpliera una serie de condiciones en relación al respeto a los derechos humanos, y el retiro de tropas rusas de los territorios de Europa del Este, mientras que sus homónimos europeos fueron admitidos sin problemas, a pesar de haber estado incurriendo en las mismas faltas que se le imputaban a la Federación.

La entrada de Rusia, aunque tardía, al CE fortaleció el carácter paneuropeo de la organización. Sin embargo, ésta ha actuado de forma parcial a favor del viejo continente, condenando enérgicamente al gobierno ruso en relación al asunto checheno, mientras que toleraba y justificaba las acciones de la OTAN en Yugoslavia, así como violaciones a los derechos humanos de las minorías étnicas en Estonia y Letonia¹⁶⁸.

El interés de Rusia por fortalecer las instituciones paneuropeas por encima de otras más discriminantes y menos capaces de afrontar los retos de la seguridad del continente, llevaron a que en un discurso en Berlín en 2008, Medvedev llamara a los países miembros de la OSCE a revisar la arquitectura de la seguridad europea; Medvedev lo llamaba “Helsinki II”, en dicho proyecto propuso crear un tratado vinculante sobre Seguridad Europea¹⁶⁹. El modelo propuesto por Rusia para la nueva arquitectura de seguridad europea se basaba en la necesidad de potenciar la prevención de conflictos, de suprimir definitivamente la política de bloques heredada de la Guerra Fría, de evitar las connotaciones ideológicas en los debates sobre seguridad, de inclusión de todas las naciones en el sistema, y de que Rusia participe en condiciones de igualdad con las restantes potencias. Como vemos, la puesta en práctica de este modelo demandaría el fortalecimiento de la OSCE como marco en el cual debatir y definir la nueva arquitectura de seguridad, y la reconversión radical de la OTAN, considerada el mayor vestigio de la Guerra Fría y de la política de bloques¹⁷⁰. En un apartado posterior se hará un análisis más detallado de este documento.

¹⁶⁷ Cfr. Igor Ivanov; *Op. Cit.*, p. 146.

¹⁶⁸ Cfr. *Ibid.* p. 149.

¹⁶⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa; “President of Russia Dmitry Medvedev's Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders, Berlin, June 5, 2008”. Consultado en http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/c080dc2ff8d93629c3257460003496c4 el 23 de octubre de 2012 a las 21:32 hrs.

¹⁷⁰ Francisco José Ruiz González; *Op. Cit.*

Como era de esperarse, el proyecto fue rechazado por Occidente, y las modificaciones necesarias para poner en práctica la propuesta de estructura de seguridad rusa no fueron realizadas, por lo que los instrumentos para afrontar de mejor forma los problemas a la seguridad europea, siguen sin modernizarse ni acoplarse a la realidad concreta de la región.

Las relaciones con Europa están condicionadas a dos factores: el interés nacional de los Estados, y la influencia estadounidense en la política de los mismos. Los esfuerzos existentes para fortalecer las relaciones entre ambas partes no son escasos pero sí insuficientes, debido a que en la mayoría de los casos, la otredad representada por Rusia es vista en Occidente como amenaza, por lo que se busca forzarla a transformarse en algo más parecido a lo occidental, sin tomar en cuenta que las civilizaciones ortodoxas pueden no ser occidentales pero son plenamente europeas. La institucionalización de las relaciones, mediante la firma de diferentes tratados, acuerdos y participación en foros multilaterales, no va acompañada de valores y principios políticos comunes, sino que sigue tratando de imponer la visión occidental sobre todo aquello que difiera de ella.

Rusia no necesita lo que la UE puede ofrecerle a cambio de modificar su sistema, a fin de hacerlo más “occidental”. La inversión rápida no es del interés moscovita porque los sectores estratégicos se encuentran bajo control del Estado, de igual forma, Rusia tiene bajas tasas de empleo, por lo que la inversión extranjera no resulta tan atractiva.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, se espera facilitar y fortalecer la política exterior europea. En el documento se prevé la creación de un Alto Comisionado de la PESC, quien es a su vez Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, y Vicepresidente de la Comisión. Los adelantos en torno a la Política Exterior europea pueden ayudar a facilitar el diálogo con Rusia, sin embargo, para lograr alcanzar objetivos comunes en relación a la seguridad, Europa deberá comprender el carácter y especificidades del país eslavo.

2.2. La política europea hacia el Este. Las ampliaciones de la Unión Europea y sus efectos en la política exterior rusa.

La política europea de expansión hacia el Este ha afectado la relación de la UE con Rusia en diversas maneras. Desde sus inicios, la idea de una “Federación de Estados Europeos” no resultó del agrado de Unión Soviética. El Plan Shuman, y las iniciativas de Monnet, no fueron bien recibidas por Stalin, que veía en el proyecto europeo una amenaza a los acuerdos en relación con la República Federal de Alemania (RFA). Los Tratados de Roma, por los que se establecía la formación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA/EURATOM), en 1957, tampoco fueron aceptadas por Nikita Jruschov, quien manifestó una fuerte oposición a la nueva Comunidad Europea; incluso una semana antes de que los Tratados fueran firmados, Moscú presentó una propuesta a la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa, que incluía el borrador de un tratado para la cooperación económica de toda Europa (incluyendo a Unión Soviética). Junto a la propuesta se adjuntaba una declaración del Ministerio Soviético de Exteriores, advirtiendo sobre el peligro de la CEE para la paz y estabilidad internacionales. Incluso, expertos de la

Academia Soviética de Ciencias, acusaron a la CEE de ser la rama económica de la OTAN, y un tipo de neocolonialismo, formado por la explotación de la clase obrera, con base en los sueños expansionistas de Alemania¹⁷¹. La postura de Leonid Bresniev no fue muy diferente a la de sus predecesores, hecho que se demostró en la intervención del Pacto de Varsovia a la antigua Checoslovaquia en 1968 y su preocupación por la creciente influencia occidental en la zona.

Gorbachov redirigió la política rusa hacia Europa, al reconocer las potencialidades comerciales del nuevo bloque; no obstante, sus iniciativas en torno a la relación con ésta se desarrollaban bajo un marco cooperativo, en el que se reconocían la igualdad de los participantes y la necesidad de colaborar en ámbitos comunes, como la seguridad. El Acuerdo sobre Comercio, Cooperación Comercial y Economía entre la URSS y las Comunidades Europeas fue firmado el 18 de diciembre de 1989 y puede ser considerado como el punto inicial en las relaciones oficiales entre Rusia y la Unión Europea¹⁷². Una vez terminada la Guerra Fría en 1975, era necesario que tanto Unión Soviética como Estados Unidos reconocieran la responsabilidad que tenían de garantizar la seguridad mundial, y comenzaran a ponerse de acuerdo al respecto, lo que facilitó el acercamiento y el diálogo con Europa, que quedó desplazada ante el país americano en cuestiones relativas a la seguridad internacional, lo que limitó su participación en torno a ese ámbito de discusión en particular.

Como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, el ascenso de Yeltsin al poder estrechó la relación entre Moscú y Washington, soslayando a los europeos en la agenda exterior rusa, aunque el hecho no funcionara precisamente a favor del Kremlin. Tras la llegada de Vladimir Putin al máximo puesto de gobierno, la política exterior hacia Europa se transformó, no sólo acercándose al viejo continente, sino además tomando en cuenta el interés nacional moscovita. A pesar de que ésta no se convirtió en una relación de confrontación, Rusia comenzó a definir de forma más clara los aspectos en los que no estaba de acuerdo con Europa, siendo uno de los más importantes, sin duda, la expansión de la organización hacia las fronteras de esta nación.

Pese a que todas las ampliaciones ocurridas fueron del interés moscovita, la quinta ampliación realizada en 2004¹⁷³ fue la que mayores implicaciones tuvo sobre la relación con Bruselas, debido al número de nuevos miembros, y a la cercanía que éstos tenían geográfica, política, y socialmente con Rusia. El grupo de países que se integró a la UE eran en general, aquellos que estuvieron bajo el dominio soviético durante la Guerra Fría, lo que sin duda

¹⁷¹ Federiga Bindi (editora); *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*. Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010, s/p.

¹⁷² Gobierno de la Federación Rusa; "Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union". Consultado en <http://www.russianmission.eu/en> el 18 de noviembre de 2012 a las 12:55 hrs.

¹⁷³ Las negociaciones oficiales sobre la adhesión a la Unión Europea de los países de Europa del Este y de Hungría comenzaron en 1998 en Bruselas y se terminaron en diciembre de 2002 en Copenhague con la firma del Acta Relativa a las Condiciones de Adhesión de Hungría, República Checa, Eslovaquia, Polonia, Eslovenia, Estonia, Lituania, Letonia, Chipre y Malta, y a las adaptaciones de los Tratados de la Unión Europea y del Tratado de Adhesión. István Szilágyi; "Hungría en la Unión Europea"; *HALO*, invierno 2005, N° 6, p. 109.

marcó una pauta en la forma en que éstos se desenvuelven al interior de la organización, pues sus posturas se encuentran condicionadas a la memoria histórica de sus pueblos.

Para los países del Centro y Este de Europa la integración a la UE significó antes que nada la garantía de librarse del dominio de Moscú. Intencionalmente, el acceso de los antiguos aliados de Rusia a la UE contenía un mensaje implícito sobre la [supuesta] superioridad de Occidente. Algunos analistas afirman incluso que “aquellos Estados post-comunistas no sólo ‘eligieron libremente’ a Occidente, sino que aceptaron cierta pérdida de soberanía (sic) vis a vis que la UE asegurara su independencia permanente de Rusia”¹⁷⁴, sin tomar en cuenta que el ingreso a las organizaciones europeas no sólo exige el cumplimiento de un amplio listado de condicionalidades, sino que además, se les habían prometido estabilidad y seguridad a cambio. Los países del Centro y Este de Europa buscaron su admisión a la Unión no sólo por la asistencia técnica y financiera, sino también por el reconocimiento de su condición de países europeos¹⁷⁵, aceptar a estos Estados fue una gran oportunidad de ampliar la esfera de influencia occidental hacia un espacio antes inimaginable.

El hecho de que los nuevos miembros mantuvieran posturas opuestas a Moscú, complicó la relación de la Unión con este país, pues las dificultades para establecer una postura común en torno a la Política Exterior europea aumentaron junto con el número de sus integrantes. Los más afectados fueron algunos de los países más importantes dentro de la UE, que en general buscan coordinar la política europea a favor de la relación con Rusia, por esta razón no puede culparse a Moscú de preferir negociar de forma bilateral con países como Alemania e Italia antes que con la Unión en su conjunto. Una de las mayores complicaciones para la UE después de la ampliación, fue la reconfiguración del peso de los miembros en el sistema de votaciones¹⁷⁶.

Tras el ingreso a la Unión de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, República Checa y Polonia, Rusia se convirtió en el vecino de la UE con la frontera más extensa, de 2,257 km. y a pesar de que estos países eran más pobres que cualquiera de los países miembros de la UE, como consecuencia de la transición que tuvo lugar en los mismos, al igual que en Rusia, de una economía centralizada a una de libre mercado, lo que causó desestabilidad y caos económico para la esfera política ascendente, los flujos comerciales con Rusia aumentaron, por tratarse de países ex-soviéticos, con los que ésta mantenía fuertes lazos económicos y culturales. La UE es el principal socio comercial de Rusia; después de la ampliación representa el 50% del comercio externo y 70% de la inversión

¹⁷⁴ Cfr. Joan Debardeleben; “The Impact of EU enlargement on the EU-Russian relationship” en Roger E. Kanet (Editor); *Op. Cit.* p. 103.

¹⁷⁵ Desmond Dinan; *Ever Closer Union: An introduction to European integration*. Lynne Rienner Publishers, Whashington, 2010, p. 134.

¹⁷⁶ En 2002 el Tratado de Niza se intentó ponderar el peso de las votaciones entre los miembros más grandes y los pequeños, y se presentó un proyecto de triple mayoría (72% de los votos, la mayoría absoluta del 50+1 y el 60% de la población). En el Tratado de Lisboa se debió hacer frente al tema de la ampliación, cambiando las reglas de votación por mayoría calificada (55% de los Estados miembros y 65% de la población total). *Ibid.*, pp. 134-167.

extranjera directa¹⁷⁷, lo que en el corto plazo favoreció a Rusia en términos comerciales, pero que tras la explosión de la crisis financiera europea, ha afectado los flujos económicos hacia Moscú.

De manera paralela a la ampliación de 2004, se lanzó la Política Europea de Vecindad (PEV), con el objetivo de evitar la aparición de líneas divisorias entre la Unión y sus nuevos vecinos, y de consolidar la estabilidad, la seguridad y el bienestar de todos. Esta política extendió los estándares europeos a los países del Cercano Extranjero. La PEV fue esbozada en un Comunicado de la Comisión sobre 'Una Europa más amplia' en marzo de 2003, a la que siguió un Documento Estratégico más elaborado sobre la 'Política Europea de Vecindad' publicado en mayo de 2004¹⁷⁸. Este documento expone el modo en que la UE propone trabajar más estrechamente con los países de frontera terrestre o marítima con la UE, ampliado, posteriormente, a los Estados con fronteras con los países candidatos a integrarse como Turquía (lo que sirvió para incluir a las naciones del Cáucaso Sur), y considera por lo tanto al Norte de África, Medio Oriente y el Este de Europa¹⁷⁹. De esta forma, también se abordaron los objetivos estratégicos establecidos en la Estrategia Europea de Seguridad.

Cabe considerar además la serie de condicionalidades que deben cumplir los Estados que buscan ingresar a la UE, para lograr ser aceptados en la organización¹⁸⁰, que son en todo momento medidas unilaterales que convierten a la membresía en un mecanismo de chantaje y coacción para los países aspirantes a formar parte de la integración. Los Estados miembros de la Unión Europea comparten un marco no sólo legal, sino cultural y social, ceñido a los parámetros occidentales de democracia y libre mercado. Es por esta razón que el avance de la organización hacia el Este ha causado estragos en su relación con Rusia, quien no ve con buenos ojos la política expansionista europea, debido a que tras la implosión de la URSS estos

¹⁷⁷ Oksana Antonenko y Kathryn Pinnik (editores); *Russia and the European Union. Prospects for a new relationship*. Routledge, Nueva York, 2005, s/p.

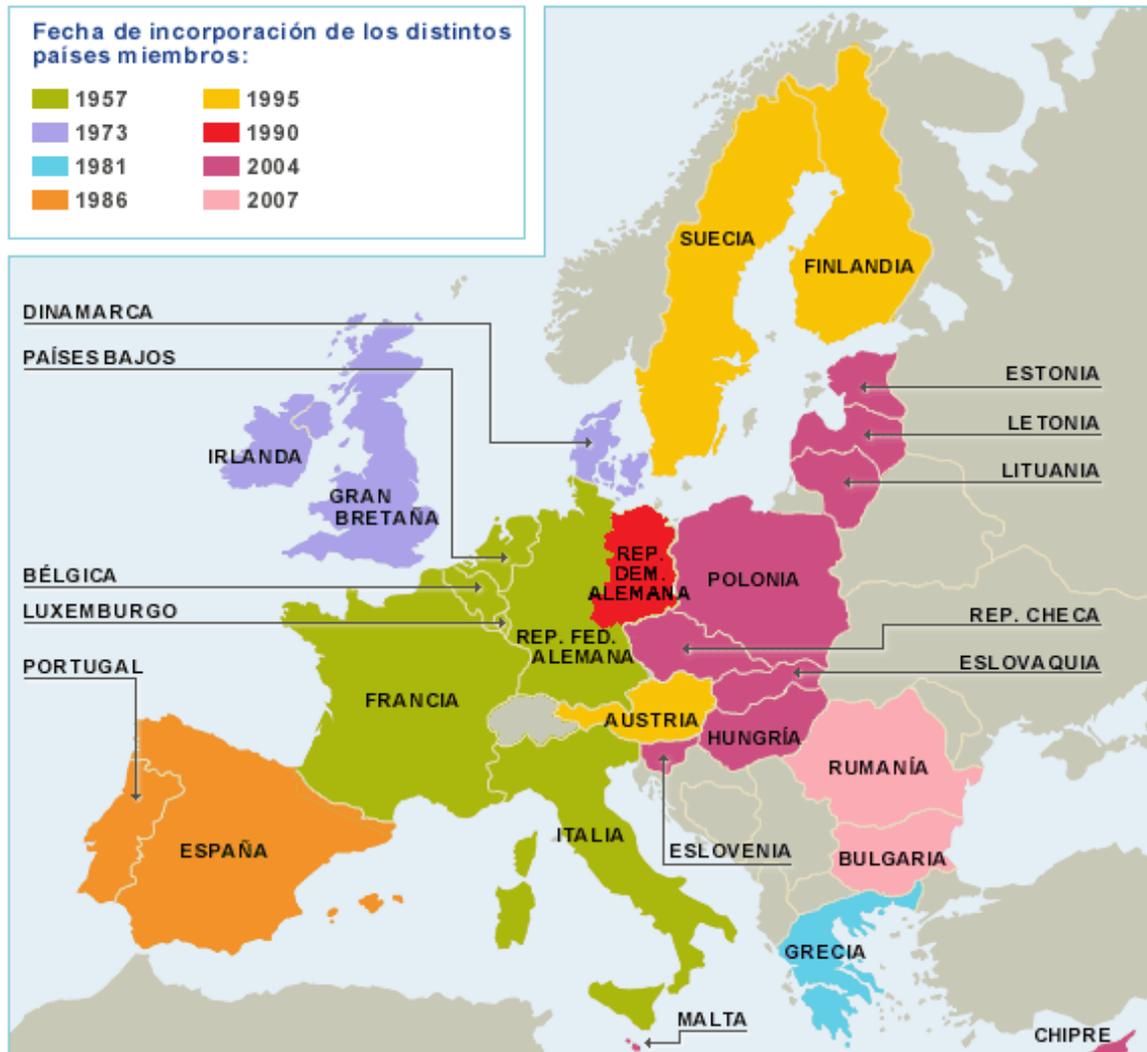
¹⁷⁸ "De acuerdo con la Comisión Europea, a través de la PEV, la UE crea un compromiso mutuo con los valores comunes (democracia y derechos humanos, estado de derecho, buen gobierno, principios de economía de mercado y desarrollo sostenible). La PEV va más allá de las relaciones existentes para ofrecer una relación política y una integración económica más profundas. El grado de ambición de la relación dependerá de hasta qué punto se comparten estos valores. La PEV es distinta del proceso de ampliación aunque no prejuzga la relación que los vecinos europeos pueden desarrollar con la UE en un futuro, de conformidad con las disposiciones del Tratado. La PEV concierne a los países inmediatos con fronteras terrestres o marítimas Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Territorio palestino ocupado, Siria, Túnez y Ucrania. En 2004, se amplió con base en su solicitud para incluir también los países del Cáucaso del Sur que comparten fronteras marítimas o terrestres, con los cuales, los recién integrados Bulgaria y Rumanía o la actual candidata Turquía, comparten fronteras marítimas o terrestres (Armenia, Azerbaiyán y Georgia). Aunque Rusia es también un vecino de la UE, nuestras relaciones se desarrollan mediante una Asociación Estratégica que cubre cuatro 'espacios comunes'". Comisión Europea: "Política Europea de Vecindad". Consultado en http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm el 11 de noviembre de 2012 a las 19:33 hrs.

¹⁷⁹ Cfr. Francisco José Ruiz González; *Op. Cit.*

¹⁸⁰ Que incluyen: estabilidad institucional que garantice la democracia; leyes y respeto a los derechos humanos; economía de mercado funcional y capacidad para soportar la presión competitiva del mercado al interior de la Unión. Pablo Telman Sánchez Ramírez; "La ampliación de la Unión Europea hacia el Este: sus procesos, razones y excesos"; *Revista de Relaciones Internacionales*, FCPS/UNAM, México, mayo-diciembre 2008, N°. 101-102, p. 58.

países fueron blancos fáciles para consolidar el poderío europeo en la zona por encima de los intereses rusos o de los propios intereses nacionales de los países del Este, entonces aspirantes a integrarse a la esfera occidental.

Mapa 4. Estados Miembros de la Unión Europea.



Fuente: Ministerio de Educación Español; "Estados Miembros de la Unión Europea. Consultado en http://iris.cnice.mec.es/kairos/mediateca/cartoteca/pagsmapas/union_europea.html el 4 de noviembre de 2012 a las 21:38 hrs.

En el marco de la PEV se prevé también el acercamiento con los países que no forman parte de la Unión, sin que necesariamente se les ofrezca o garantice la membresía a la organización. Sin embargo, entre los objetivos de la estrategia se señala la creación de Planes de Acción Bilaterales, que establecen una serie de reformas políticas y económicas, enmarcadas en negociaciones directas con los nuevos vecinos, lo que a fin de cuentas sigue siendo una estrategia encaminada a fomentar la transformación de los países ex soviéticos y

de implantación de un modelo que no responde a las necesidades particulares de esos Estados.

Además, “mediante esa estrategia la UE puede involucrarse de forma más profunda a nivel político con los nuevos Estados vecinos, incluyendo manejos de crisis y posiblemente incluso ‘acuerdos sobre seguridad interna’, y se prevé además, la creación de un nuevo programa de asistencia financiera”¹⁸¹. El afán europeo no sólo por expandir el carácter occidental de su cultura a los países del Centro y Este del continente, sino de involucrarse de forma más directa en sus asuntos internos, preocupa gravemente al Kremlin por las implicaciones geopolíticas que estas acciones traen consigo, pues no sólo alejan a los antiguos aliados, sino que señalan a Rusia y su pasado soviético como dañino y retrógrada en la búsqueda del desarrollo de los países del Este, y en consecuencia Europa adquiere una posición amenazante a la seguridad rusa.

Cabe considerar además, que esta serie de condiciones impuestas por Bruselas, son sólo un ejemplo del doble rasero con el que se conduce la Política Exterior europea, pues al tiempo que chantajea a los países aspirantes, se adjudica el mismo adjetivo a la política energética de Rusia hacia Europa. De ahí que Moscú creara y defendiera arduamente el concepto “democracia soberana” por el que se acepta la práctica democrática con características propias, que reflejan los intereses nacionales y las condiciones particulares de este país, y que no por tratarse de un modelo distinto al occidental, implica que se trate de uno opuesto.

La ampliación de 2004 coincidió con las “Revoluciones de Colores”, que fueron una serie de movimientos con un claro apoyo de Occidente, en contra de los mandatarios de algunos de los países de la ex URSS; los casos más significativos en donde éstos prosperaron, fueron los de Georgia en 2003 y Ucrania en 2004, ambos aspirantes a ingresar tanto a la UE como a la OTAN, sin embargo, las posibilidades reales de que esto ocurra, por lo menos en el corto plazo, no son muy amplias, considerando la estrategia energética rusa, habida cuenta de la vulnerable posición en la que se encuentra Europa al respecto, por lo que los países más interesados en asegurar su suministro energético, no dejarán que las aspiraciones de esos Estados se cumplan, en tanto su ingreso amenace gravemente la relación con Rusia.

Pese a que la PEV sentó las bases para las relaciones de la Europa ampliada con sus nuevos vecinos, Rusia no fue incluida en la iniciativa, y continúa teniendo un trato preferencial de exclusividad, reflejo de la complejidad e importancia que ambas partes le otorgan a la relación. Como consecuencia de las complicaciones en las relaciones exteriores derivadas de la ampliación, surgieron Iniciativas subregionales para manejar la PEV como la de “la Dimensión Norte”¹⁸², así como “Eurorregiones” de acciones conjuntas, limitadas a ciertas cuestiones de intereses comunes.

¹⁸¹ Oksana Antonenko y Kathryn Pinnik (editores); *Op. Cit.*, s/p.

¹⁸² La política Dimensión Norte (DN), elaborada en 1999, es una política común compartida por cuatro partes iguales: la Unión Europea, Noruega, Islandia y la Federación Rusa. Ésta cubre un área geográfica amplia, desde el Ártico europeo y Sub-Ártico hasta las costas meridionales del Mar Báltico, los países de la zona y desde el

Desde el 2008, la UE, por iniciativa de Polonia y Suecia, propuso nuevas formas de asociación con los Estados del Este de Europa: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia, Ucrania y Bielorrusia, creando en mayo de 2009 la Asociación Oriental con estos Estados post-soviéticos. Este mecanismo va más allá de la PEV y aprueba la creación de acuerdos de asociación, los cuales incluyen acuerdos globales de libre comercio con los Estados que lleven al cabo las reformas necesarias. La declaración final de la Asociación estableció cuatro prioridades para estos países: promoción de la democracia y el respeto a la ley; la integración económica; la seguridad energética; y la simplificación del régimen de visas para sus ciudadanos¹⁸³. La UE ha intentado establecer relaciones comerciales bilaterales con pequeñas regiones al norte de Rusia, con la intención de facilitar las negociaciones, que no avanzan con el gobierno central. Sin embargo, la estrategia de Putin de centralizar el poder no ha permitido que las intenciones europeas prosperen; los europeos esperaban que tras dividir al país en distritos, éstos tendrían mayor libertad de interactuar con los países vecinos de forma independiente al gobierno central, no obstante el objetivo de Putin era establecer mayor control en el inmenso país. La estrategia rusa de negociar bilateralmente con los países miembros de la UE no pudo ser ejecutada en forma inversa por Bruselas.

Trabajar mediante políticas subregionales no sólo complicó la forma en que se desarrolló la PESC europea, sino que resultó en falta de coordinación entre las autoridades centrales de la Unión y los programas subregionales, duplicando las políticas hacia los vecinos, y complicando el proceso de toma de decisiones, corriendo el riesgo de desperdiciar los recursos destinados a la ayuda financiera de esos países.

Uno de los problemas que surgió en la relación, derivado de la ampliación, fue tener que hacer extensivo el ACC a los nuevos miembros, las implicaciones que esto trajo fueron, como se ha señalado, la oposición de países como Polonia para la renovación del Acuerdo. De igual forma, otro de los asuntos de vital interés era el tránsito hacia Kaliningrado, región que

Noroeste de Rusia en el Este, a Islandia y Groenlandia en el Oeste. Sus principales objetivos son: proporcionar un marco común para el fomento del diálogo y la cooperación concreta, para reforzar la estabilidad y el bienestar, intensificar la cooperación económica, y promover la integración económica, la competitividad y el desarrollo sostenible en el Norte de Europa. El acuerdo renovado se puso en marcha en la Cumbre de Helsinki en noviembre de 2006, que aprobó una Declaración Política y el Documento del Marco Político de la Dimensión Norte. La política renovada, introduce un fuerte vínculo entre los espacios comunes de la DN, la UE y Rusia. Para facilitar la ejecución de proyectos en el marco de la política de la DN, las asociaciones sobre los siguientes temas fueron creados: el medio ambiente; el bienestar de la salud pública y social; cultura; y transporte y logística. Un Instituto de la DN y el Consejo de Negocios de la DN también se han creado, junto con una 'ventana ártica' para centrar la atención en la región ártica. Además de los cuatro socios, los siguientes son los participantes en la Política de la DN: el Consejo de Estados del Mar Báltico, el Consejo Euroártico de Barents, el Consejo Ártico, el Consejo Nórdico de Ministros, las instituciones financieras internacionales, como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco nórdico de Inversiones, regionales y sub-regionales de las organizaciones y autoridades, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil. Canadá y los Estados Unidos realizan las funciones de observadores. European Union External Action; "Northern Dimension". Consultado en http://eeas.europa.eu/north_dim/index_en.htm el 7 de enero de 2013 a las 14:41 hrs.

¹⁸³ Cfr. Pablo Telman Sánchez Ramírez; *El regreso de la eterna Rusia al orden internacional*. Op. Cit., p. 93.

tras la ampliación quedó rodeada por países de la UE, lo que necesariamente derivó en diferentes diálogos y acuerdos en torno a la política migratoria de sus ciudadanos.

Rusia intentó negociar un régimen libre de visado hacia Europa, los ciudadanos rusos podían cruzar Lituania y Polonia con un documento especial de tránsito adaptado a los propósitos del transporte utilizado (vías férreas o carreteras y en algunos casos de forma gratuita¹⁸⁴). Las negociaciones continuaron hasta lograr acuerdos para facilitar la visa a los ciudadanos rusos que viajaran o transitaran hacia la zona Schengen¹⁸⁵, lo que ocurrió en 2007.

Con la ampliación de la UE el tema de las minorías étnicas en los Bálticos entró a la agenda de la relación entre la Unión y Rusia, y al respecto quedó demostrada la falta de claridad en las definiciones de la organización en torno a conceptos como: derechos humanos, minorías, y amenazas a la seguridad, haciendo más evidentes los dobles estándares con los que se conduce Bruselas, pues mientras se juzga la política rusa hacia Chechenia, no se atienden las denuncias del mismo tipo hechas por Moscú hacia los países miembros. La ampliación ha dado a los problemas regionales mayor peso en la relación, no sólo en el caso de los Bálticos sino también de Polonia. Sin embargo, en cuanto a las acciones del gobierno ruso hacia Chechenia, éstas se volvieron plausibles cuando el discurso moscovita les asignó la denominación de terroristas, una amenaza común en la agenda rusa y europea, aminorando las críticas de la organización al respecto.

Al ampliarse la UE no sólo se amplía su esfera de influencia, sino que sus fronteras crecen, y los problemas que esto conlleva también. Los nuevos miembros estaban más enfocados en los conflictos fronterizos que los antiguos, y los intereses que países como Polonia mantiene en relación a Georgia, Ucrania y Moldavia son muy claros, pues Varsovia busca fortalecer la postura europea a favor del ingreso de esos países a la organización, en perjuicio de los intereses alemanes y rusos. Al respecto, tanto la guerra del gas entre Ucrania y Rusia, así como la guerra con Georgia, han servido a Moscú para demostrar no sólo su inconformidad en torno a las pretensiones de estos países de ingresar tanto a la UE como a la OTAN, sino que ha demostrado su capacidad de imponer sus intereses por medios militares y no militares en cada caso.

¹⁸⁴ Cfr. Federiga Bindi (editora); *Op. Cit.*, s/p.

¹⁸⁵ El espacio y la cooperación Schengen se basan en el Tratado Schengen de 1985. El espacio Schengen representa un territorio donde está garantizada la libre circulación de las personas. Los Estados que firmaron el Tratado han suprimido todas las fronteras interiores y en su lugar han establecido una única frontera exterior. Dentro de esta se aplican procedimientos y normas comunes en lo referente a los visados para estancias cortas, las solicitudes de asilo y los controles fronterizos. Al mismo tiempo, se han intensificado la cooperación y la coordinación entre los servicios policiales y las autoridades judiciales para garantizar la seguridad dentro del espacio Schengen. La cooperación Schengen se integró en el Derecho de la Unión Europea por el Tratado de Ámsterdam en 1997. No obstante, todos los países que participan en la cooperación Schengen no son miembros del espacio Schengen, bien porque no deseaban suprimir los controles en sus fronteras, bien porque no reúnen todavía las condiciones requeridas para aplicar el *acervo* Schengen. Unión Europea; "El espacio y la cooperación Schengen". Consultado en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_es.htm el 20 de noviembre de 2012 a las 21:09 hrs.

Rusia ha entendido que las negociaciones con Europa en temas de interés común, avanzan más eficientemente de forma bilateral, de este modo ha logrado obtener el apoyo de varios países con un peso importante en el sistema de votación, que en este sentido favorece a Moscú. El motivo más importante por el cual el Kremlin prefiere negociar con una Europa dividida, es la evidente influencia de los intereses estadounidenses en la región. Las promesas estadounidenses de apoyo a regímenes opuestos al ruso, han dificultado el progreso en las relaciones que mantiene con Europa del Este.

La incapacidad de la UE de forjar una posición conjunta, no sólo con respecto a Rusia, sino también en lo concerniente a asuntos como Irak, el Medio Oriente en general, otros conflictos regionales, y la propuesta estadounidense de establecer un sistema de defensa anti-cohetes, hacen de Europa un socio “estratégico” difícil; la desunión puede también, hacer de Europa un actor menos eficiente en áreas de conflicto con Rusia. La ampliación de la UE ha aumentado, en muchos casos, las dificultades de formular una posición europea, debido a las fuertes tendencias atlantistas en muchos de los nuevos países miembros, una posición con la que Rusia no simpatiza¹⁸⁶.

Por otra parte, y en el lado positivo de la balanza, la crisis en el Cáucaso de 2008 demostró que Rusia está incomparablemente más abierta a la mediación y colaboración con la UE que con cualquier otro Estado u organización internacional, al ser percibida como un actor más objetivo y con mayor legitimidad para la resolución de conflictos en Europa. Por ello dio respuesta en pocos días a las propuestas del presidente en turno de la Unión, Nicolás Sarkozy, y la intervención de fuerzas extranjeras en la confrontación (con la Misión de Monitoreo de la Unión Europea en Georgia), que había rechazado durante 15 años. El propio Putin ha declarado oficialmente que una eventual incorporación de Ucrania a la UE no sería problemática para Rusia, por contraste con su candidatura a la OTAN, que es un anatema para Moscú¹⁸⁷.

El principal obstáculo para la cooperación en materia de seguridad y defensa no es la divergencia de intereses, puesto que las amenazas a la seguridad para ambos casos son muy similares, sino la desconfianza mutua.

Lo que realmente le molesta a Moscú no es la influencia occidental en general sino la presencia militar estadounidense en los países colindantes a ésta (señalando que las críticas de Rusia se han dirigido a la ampliación de la OTAN y el escudo anti-cohetes), los checos, los polacos, y otros países de ideologías similares piensan que Rusia quiere controlar la política y economía de sus vecinos¹⁸⁸, calificando su Política Exterior de imperialista, lo que resulta infundado en tanto Rusia no cuenta ni pretende contar con presencia militar en dichas regiones, hecho contradictorio a la subordinación de esos países a la política estadounidense en sus territorios.

¹⁸⁶ Joan Debardeleben; “The Impact of EU enlargement on the EU-Russian relationship” en Roger E. Kanet (Editor); *Op. Cit.* p. 101.

¹⁸⁷ Cfr. Francisco José Ruiz González; *Op. Cit.*

¹⁸⁸ Federiga Bindi (editor); *Op. Cit.*, s/p.

A pesar de que existen múltiples y diversos mecanismos para facilitar la cooperación entre la UE y Rusia¹⁸⁹, lo cierto es que la política de Bruselas ha sometido a Moscú a un aislamiento geopolítico, que en caso de seguir, orillará a Rusia a acercarse a sus socios asiáticos, estrategia que el Kremlin ha comenzado a fortalecer, trabajando más intensamente en la Organización para la Cooperación de Shangai. En caso de que la tendencia continuara, el riesgo para Europa de perder parte importante del suministro de gas proveniente del país eslavo es mayor que el que enfrentaría Rusia al cambiar su mercado hacia economías en pleno crecimiento.

Finalmente, debe considerarse también la última ampliación de la UE, ocurrida en 2007. Esta ampliación ha dejado rodeada a la región balcánica, por ello, no resulta extraño que se hayan aceptado ya oficialmente las candidaturas de Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia son candidatos potenciales¹⁹⁰, en un proceso de expansión constante. La ampliación europea hacia los Balcanes implica, entre otras cosas, volver a enfrentarse a algunos de los problemas surgidos en el avance de 2004, sobre todo en relación al peso económico de estos países, que se encuentra muy por debajo del nivel medio de los Estados miembros de la Unión. El costo económico para la misma, será sopesado sin duda con mayor rigor, como consecuencia de la crisis financiera por la que atraviesa. Al respecto un caso importante bajo la lupa es el de Kosovo, que declaró su independencia de Serbia en 2008, pero no hay aún ningún acuerdo internacional sobre su situación. La UE está buscando activamente una solución diplomática al tiempo que ofrece ayuda práctica. La situación de los Balcanes es en cierta medida similar a la de los países ex soviéticos, puesto que también debieron atravesar el proceso de desintegración de Yugoslavia.

Para Rusia la integración de los países balcánicos puede representar una oportunidad de ganar puntos en la balanza del sistema de votaciones de la Unión, debido a que los intereses de algunos de los países de la región están ligados al ruso, y su postura al interior de Europa podría favorecer la política entre ambas partes. Sin embargo, la influencia occidental en la zona sigue siendo la mayor preocupación del Kremlin, especialmente en relación a los cambios que ésta pudiera propiciar en la política energética de los Balcanes.

Rusia cooperará con los europeos en aquellas áreas en las que vea beneficios a corto plazo, porque para ella la membresía no es un incentivo, ni para liberalizar su mercado ni para fortalecer el modelo democrático al estilo europeo.

¹⁸⁹ Este marco institucional de diálogo político, fue establecido en el ACC, e incluye cumbres regulares Rusia-UE (dos veces al año por rotación en el territorio ruso o europeo), reuniones del Consejo Permanente de Sociedad, a nivel de ministros de Relaciones Exteriores, reuniones del Ministro ruso de Exteriores con el Alto Representante de Relaciones Exteriores y Política de Seguridad y con 27 Ministros de exteriores de los Estados miembros de la UE en Nueva York, bajo el marco de las sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Gobierno de la Federación Rusa; *Op. Cit.*

¹⁹⁰ Unión Europea; "Política Exterior y de Seguridad". Consultado en http://europa.eu/pol/cfsp/index_es.htm el 21 de noviembre de 2012 a las 21:41 hrs.

Cabe resaltar, además, que muchos de los países candidatos a integrarse a la Unión, han pagado caro el precio de la integración, pues las promesas hechas por la organización a cambio de cumplir con los criterios de ingreso no se cumplieron; de hecho resulta incoherente y contradictorio el hecho de que los propios países fundadores no sean capaces de cumplir con las condiciones mínimas exigidas a los aspirantes (como no superar el 3% del déficit público, cosa que Alemania y Francia no han conseguido). Las promesas de crecimiento económico de la Unión en general, se cumplieron a costa del bienestar de los países que ya eran miembros. La crisis europea se expande hacia distintos Estados, y es un problema tan grave que ha puesto en duda la propia integridad de la Unión.

Debe también considerarse que los países de mayor antigüedad en la UE no apoyaron a los miembros que tuvieron problemas directos con Rusia, siendo el caso más emblemático el de Polonia y el embargo de productos polacos ejercido por Moscú. Los demás Estados no apoyaron totalmente la postura polaca, dejando claro que el interés nacional sigue privando sobre el comunitario, para bien o para mal.

2.3. La Organización del Tratado del Atlántico Norte como mecanismo de influencia estadounidense en Europa.

Durante la Guerra Fría, los bloques antagónicos se organizaron militarmente mediante pactos de asistencia recíproca. En el bloque socialista, la Organización del Tratado de Varsovia (OTV, creada en 1955) fue el brazo armado de la URSS, mientras que en el bloque capitalista se formaron 5 pactos distintos: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949, el Tratado de Seguridad entre Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos (ANZEU) en 1951, la Organización del Tratado del Sudeste de Asia (OTSEA) en 1954, y la Organización del Tratado del Medio Oriente (OTMO) en 1959. Tras finalizar el conflicto, la razón de la existencia de dichos pactos dejó de tener sustento (en algunos casos incluso antes de que el conflicto terminara), y con ellos se desintegraron los tratados que les dieron origen. Casi todas las organizaciones se disolvieron; sin embargo, y a pesar de que analistas como Giorgy Arbatov afirmaban: “Unión Soviética había dado un golpe mortal a la OTAN al despojarlo de su enemigo”, la organización persiste hasta nuestros días y continúa fortaleciendo su presencia a nivel mundial.

La primera dificultad a la que se enfrentó la OTAN una vez terminada la confrontación bipolar, fue precisamente reconfigurar su razón de ser. El término de la Guerra Fría, junto a la implosión de Unión Soviética fueron hechos que trajeron consigo una serie de fenómenos a nivel internacional, entre los más importantes se encuentra la transición de la mayor parte de los países socialistas al capitalismo. Los movimientos que se desencadenaron alrededor del mundo tuvieron un impacto especial en Europa, en donde la transición se vio de forma más clara y directa. La implantación de regímenes democráticos y el cambio a la economía de mercado dejó a muchos de estos países a merced de la voluntad de otros Estados. Los conflictos desarrollados durante la década de los noventa son un reflejo del colapso del sistema bipolar; comenzando por la disolución de Yugoslavia, el problema entre Armenia y

Azerbaiyán en Nagorno-Karabakh, el conflicto checheno y el genocidio en Ruanda entre muchos otros.

Esta serie de eventos dieron a la OTAN la excusa perfecta para reconfigurar sus objetivos. En 1991 no sólo se desintegró la URSS, sino que paralelamente se comenzó a desarrollar la guerra en Yugoslavia, conflicto que sirvió como motivo para modificar el rol de la OTAN. La organización militar se enfrentó a su primer reto fuera del contexto de Guerra Fría, que significó también el primer experimento que trascendía los límites de los países miembros de la organización a uno que además, no era considerado “enemigo” de la misma. No obstante, la misión de la OTAN en Bosnia tuvo un carácter singular, denominado por los propios ejecutores como de pacificación. Fue en ese momento en que la OTAN robó la agenda de paz de la ONU y se adjudicó para sí misma la labor hasta entonces privativa de la comunidad internacional a través de las misiones aprobadas por el Consejo de Seguridad.

Precisamente ese nuevo objetivo fue el que incomodó a Moscú en relación con la Alianza atlántica, pues no sólo le permitió mantenerse con vida, sino modificar sus funciones y modo de operar. Yugoslavia representa un factor vital para entender que la OTAN continúe vigente. En 1999 la inconformidad de Rusia con el papel de la organización se incrementó con la ampliación de ésta hacia sus fronteras. El avance de la OTAN hacia el Este no tiene un sustento legítimo si consideramos que no está haciendo frente a ninguna amenaza inminente, y que no se trata tampoco de un proceso político necesario, como podría ser el caso de la UE, en consecuencia es lógico preguntarse si la ampliación de la alianza no se encuentra dirigida a un Estado en particular, uno contra el que continúa ejerciéndose presión en muy diversas formas.

Lo verdaderamente preocupante para Rusia respecto a la OTAN son dos cuestiones: la primera es que se trata de una organización militar, lo que implica el desarrollo de ejercicios conjuntos de este tipo, y que requiere de colaboración con la alianza, en su caso con fuerzas armadas y equipo, así como el establecimiento de bases y/o despliegue de armamento en el territorio de los miembros. Los Estados aspiran a integrarse a la alianza por una razón muy simple: el artículo 5° de su carta constitutiva¹⁹¹. A diferencia de la UE la OTAN funciona mediante una lógica distinta, sobre todo en términos de organización y toma de decisiones, lo que permite que sea un órgano flexible en relación a sus miembros, y funcional en tanto es capaz de llevar al cabo misiones sin generar conflictos graves entre sus integrantes. La

¹⁹¹ El artículo 5° señala: Las Partes acuerdan que un ataque armado en contra de una o más de ellas en Europa o Norteamérica, debe ser considerado un ataque en contra de todas las Partes y consecuentemente acuerdan que, si tal ataque armado ocurre, cada una, en ejercicio del derecho individual o colectivo de legítima defensa, reconocido en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes atacadas individualmente y en conjunto con las otras Partes, tomando de forma inmediata las medidas que consideren necesarias, incluido el uso de fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad del área del Atlántico Norte. Todo ataque armado y todas las medidas adoptadas como consecuencia de estos será inmediatamente reportado al Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restaurar y mantener la paz y seguridad internacionales. *Tratado del Atlántico Norte* (Firmado en Washington D.C. el 4 de abril de 1949 por los Estados Miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte).

segunda cuestión que preocupa a Rusia es la influencia estadounidense en la organización, que claramente responde de forma más contundente a los intereses del país americano.

Cuando el momento de redefinir los objetivos de la Alianza atlántica llegó, a Estados Unidos le preocupaba la posible reticencia de los europeos a continuar fortaleciendo la Organización. Para lograr revitalizarla se tomaron tres decisiones: primero, para ayudar a la "estabilidad" en el viejo continente y estrechar las relaciones con los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, la Alianza les propuso una "Asociación para la Paz", que consistió en ofrecer cooperación militar inmediata conjuntamente con la promesa de su incorporación a la organización en un futuro indeterminado. Segundo, la OTAN decidió formar las nuevas Fuerzas Combinadas de Tareas Conjuntas e incorporarlas a su estructura militar, las cuales proporcionarían a los europeos más peso dentro de la alianza y facilitarían la intervención en futuros conflictos de tipo balcánico. Y tercero, el Presidente Clinton reafirmó su compromiso con la seguridad europea y prometió mantener, al menos, 100,000 efectivos militares de EE.UU. en Europa¹⁹². Evidentemente los objetivos de la estrategia estadounidense estaban enfocados a fortalecer el control de este país sobre la Organización, no obstante, los esfuerzos franco-alemanes se dirigían en sentido opuesto.

Tanto la administración Bush, como posteriormente la administración Clinton, fueron conscientes del hecho de que la OTAN constituía el instrumento para mantener la dominación estadounidense sobre la política exterior y militar de los Estados europeos. En 1991, el Subsecretario de Estado de Estados Unidos, Reginald Bartholomew, envió una misiva a los gobiernos de los países europeos miembros de la OTAN, en la que lanzaba una advertencia contra la pretensión europea de formular una posición independiente en materia de defensa. Francia y Alemania habían pensado en la posibilidad de crear una identidad de seguridad y defensa europeas dentro de la Unión Europea, y que la Unión Europea Occidental¹⁹³, creada

¹⁹² Cfr. Andrés S. Serrano; "La nueva OTAN y el Este, una tarea inacabada"; Política Exterior, febrero-marzo, 1994, Vol. 8, N° 7, p. 42

¹⁹³ La Unión Europea Occidental se creó en virtud del Tratado sobre la Colaboración Económica, Social y Cultural y de Defensa Colectiva, firmado en Bruselas el 15 de marzo de 1948. Los países signatarios fueron Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y el Reino Unido. Posteriormente, el Tratado de Bruselas fue modificado por el Protocolo de París del 23 de octubre de 1954, sumándose la República Federal de Alemania e Italia a la nueva organización defensiva europea. Desde entonces, la UEO entró en un estado de letargo, pues, entre otros factores, sus aspectos en materias económica, social y cultural fueron asumidos por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Consejo de Europa. Pero después de la firma de la Declaración de Roma (26-27 de octubre de 1984) y de la Plataforma de La Haya sobre los intereses europeos de seguridad (27 de octubre de 1987) comenzó la reactivación de la UEO, al mismo tiempo que se abrieron las negociaciones para la adhesión de Portugal y España a la organización defensiva europea; hecho que se produjo finalmente el 27 de marzo de 1990. Cinco años más tarde, Grecia se convirtió en el décimo país miembro. Fue en la misma capital italiana cuando la UEO decidió en 1992 conceder diversos estatutos de participación a otros países. Así, se convirtieron en "miembros asociados" de esta organización los países europeos miembros de la OTAN (Islandia, Noruega y Turquía y, en 1999, Polonia, Hungría y la República Checa), y en países "observadores" los Estados miembros de la UE (Dinamarca e Irlanda y, en 1995, Austria, Finlandia y Suecia). En virtud de la Declaración de Kirchberg de 1994 todos los países europeos, que habían firmado acuerdos de asociación con la Unión Europea, adquirieron el status de "socios asociados" de la UEO (Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía y Eslovaquia, mientras Eslovenia lo obtuvo en 1996). Como consecuencia de la Declaración de Marsella, suscrita el 13 de noviembre de 2000, la UEO decidió transferir a la UE sus funciones, quedando otra vez en estado de

en 1954, podría ser revitalizada como instrumento para tales fines. La administración Bush no perdió un minuto en acabar con esas ideas. “Un día después de la firma del Tratado de Maastricht en diciembre de 1991, el Presidente George Bush podía mostrarse satisfecho al declarar: ‘Nos complace observar que nuestros aliados en la Unión Europea Occidental [...] hayan decidido fortalecer esa institución construyéndose simultáneamente en el pilar europeo de la OTAN y en el componente de defensa de la Unión Europea’”¹⁹⁴ soslayando las aspiraciones europeas de autonomía.

La estrategia estadounidense para negociar dentro de la Alianza fue precisamente la misma que la rusa: es más fácil conseguir que los intereses particulares prosperen negociando con una Europa dividida. Las propuestas estadounidenses de salvaguarda bajo el paraguas nuclear del artículo 5º de la Organización les han ayudado a conseguir el apoyo de los países más débiles al interior de ésta. Del mismo modo la membresía a la Alianza se vuelve, al igual que en el caso de la UE, una suerte de chantaje, que de antemano, perfila las preferencias de los nuevos miembros al interior de la OTAN a favor de intereses estadounidenses.

A inicios de los noventa, la Rusia de Yeltsin no visualizó la amenaza que para ésta representaba la nueva estrategia de la Alianza atlántica, y no fue sino hasta mediados de la década que, bajo la influencia de Primakov, Moscú comenzó a tomar cartas en el asunto. Para cuando el país eslavo se hallaba políticamente más estable y sus intereses nacionales más definidos, la estrategia estadounidense llevaba varios años en marcha. Bajo la batuta de Primakov a cargo de la cancillería, la política exterior rusa comprendía que había quedado fuera de las decisiones más importantes en la reconfiguración de la arquitectura de seguridad europea, sin embargo, también estaba claro que había mucho por hacer al respecto.

En un esfuerzo de aproximación a la Alianza atlántica, Rusia se adhirió a la Asociación para la Paz en 1994, y en 1997 consintió la firma del Acta Fundacional sobre las Relaciones de Cooperación y Seguridad Mutuas entre la OTAN y la Federación Rusa, que dio origen al Consejo Conjunto Permanente Rusia-OTAN¹⁹⁵, foro en el que se pretendía que la voz rusa fuera escuchada, siempre que existieran temas que afectaran sus intereses. A pesar de que el trabajo entre los representantes de la OTAN y Rusia se haría en términos de igualdad, el acuerdo estableció que el Acta no proveía a la OTAN o a Rusia, de ninguna forma, de un derecho de veto sobre las acciones del otro, ni infringía ninguna restricción sobre los derechos del otro en la toma de decisiones independientes y acciones libres¹⁹⁶, lo que implicaba que en realidad, las negociaciones llevadas al cabo en el marco del Consejo Conjunto Permanente, no

letargo. Ministerio de Defensa del Gobierno de España: “La Unión Europea Occidental”. Consultado en <http://www.defensa.gob.es/politica/seguridad-defensa/contexto/europea-atlantica/UEO/> el 3 de diciembre de 2012 a las 00:00 hrs.

¹⁹⁴ Kenneth Waltz; “El realismo estructural después de la Guerra Fria” en Kahhat, Farid (compilador); *Op. Cit.*, pp.183-184.

¹⁹⁵ *Cfr.* Igor Ivanov; *Op. Cit.*, pp. 154-155.

¹⁹⁶ *Cfr.* Martin A. Smith; “NATO-Russia relations: Will the future resemble the past? Gülnur Aybet y Rebecca R. Moore (editores); *NATO in search of a vision*. Georgetown University Press, Washington D.C., 2010, s/p.

tenían repercusiones serias en los asuntos de mayor relevancia para las partes. De forma general, los acuerdos más significativos tratados en el Acta fundacional fueron los siguientes:

1. Se trata de un compromiso contraído al más alto nivel político, para constituir en la región euroatlántica una paz firme y de gran alcance, anclada en los principios de democracia y de seguridad cooperadora, en el que Rusia y la OTAN no se considerarían mutuamente adversarias. La OTAN se halla inmersa en la elaboración del concepto de 'identidad europea de seguridad y defensa' en el seno de la alianza.

2. Para acometer los objetivos previstos, se creó el Consejo Conjunto Permanente Rusia OTAN, que constituye el principal órgano consultivo entre ambas partes, en períodos de crisis o en situaciones de cualquier otra índole que repercutan en la paz y estabilidad. Para ello se celebrarían reuniones en el nivel de ministros de Asuntos Exteriores y en el de Ministros de Defensa, dos veces al año, y una vez al mes de Embajadores/Representantes Permanentes del Consejo del Atlántico Norte. El Consejo realizaba tres tipos de actividad: organización de consultas sobre los temas de la sección III del Acta, así como cualquier cuestión política o de seguridad que hubiera sido determinada de común acuerdo; elaboración de iniciativas conjuntas, con respecto a las cuales Rusia y la OTAN acordarán declaraciones o acciones paralelas; y realización de acciones conjuntas en cada caso, incluyendo la participación y preparación de operaciones conjuntas, comprendiendo operaciones de paz, bajo la dirección del Consejo de Seguridad de la ONU o bajo la responsabilidad de la OSCE.

3. Los principios bajo los que se enmarca el compromiso eran: favorecer la instauración en Europa de una seguridad común y global, fundada en la adhesión a valores, compromisos y normas de conducta comunes en interés de todos los Estados; reconocimiento del papel vital que desempeñan la democracia, el pluralismo político, la primacía de la ley y el respeto a los derechos humanos y a las libertades civiles, así como el desarrollo de la economía de mercado; abstención de recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza entre sí o contra cualquier otro país, su soberanía, su integridad territorial o independencia política de forma incompatible con la Carta de la ONU y con la Declaración de Principios Rectores de las Relaciones entre los Estados participantes, contenidos en el Acta Final de Helsinki.

4. Los Estados miembros de la OTAN confirman que no tienen intención, planes ni razones por las que desplegar armamento nuclear en el territorio de nuevos miembros y que no tienen necesidad de modificar ningún aspecto de la disposición del arsenal nuclear ni de la política nuclear de la OTAN, ni tampoco prevén la necesidad en el futuro¹⁹⁷.

¹⁹⁷ *Acta fundacional sobre las relaciones, cooperación y seguridad mutuas entre la Federación Rusa y la Organización del Tratado del Atlántico Norte* (Firmada el 27 de mayo de 1997 en París, por el presidente de la Federación Rusa, por los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la OTAN y por el secretario general de la OTAN).

Como puede apreciarse, el Acta iba encaminada a forjar relaciones en términos desiguales hacia Rusia, comenzando por el hecho de estar anclada a valores occidentales, y comprometer a las partes a ceñirse a ese modelo económico y social, sin contemplar las particularidades del modelo moscovita. Es evidente que las cuestiones más importantes relativas a la seguridad europea no fueron discutidas en el Consejo Conjunto Permanente, y que lejos de fortalecer la arquitectura de seguridad paneuropea en el marco de la OSCE y la ONU, la OTAN se reservó el derecho de actuar aún en contra de la mayor parte de los acuerdos alcanzados en el Acta arriba referida. El Consejo Conjunto Permanente Rusia-OTAN fue, realmente un foro de discusión y cooperación en relación con temas de interés común, sin embargo, funcionó de forma pragmática y no como un verdadero mecanismo de entendimiento y concertación entre las partes. Las disfuncionalidades de ese foro se hicieron evidentes con los bombardeos realizados a Kosovo en 1999, por lo que el fracaso del organismo estaba más que anunciado.

Ese foro fue substituido en 2002 por el Consejo Rusia-OTAN (CRO), en parte como consecuencia de los sucesos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en EE.UU.. Este organismo funge como cuerpo consultor en asuntos de seguridad para ambas partes, y funciona bajo el principio del consenso. El propósito de éste es servir como la principal estructura y lugar para el progreso de las relaciones entre la OTAN y Rusia, y a diferencia de su predecesor, las negociaciones se realizan en un ámbito de igualdad entre los 29 participantes y no como en el antiguo formato OTAN +1, en el que de antemano se excluía a Moscú de las negociaciones previas entre los miembros de la organización militar.

Tras los ataques del 11 de septiembre, las relaciones entre Rusia y la OTAN mejoraron en torno a la lucha contra el terrorismo; los directivos de la organización reconocieron el fracaso del hasta entonces Consejo Conjunto Permanente debido a la imperiosa necesidad que la Alianza tenía de conseguir la cooperación rusa para realizar su nueva tarea. Para garantizarle al país eslavo que sus intereses serían respetados, en la Cumbre de Roma se habló de la creación del foro Consejo Rusia OTAN, para dar a Rusia un papel igualitario en la negociación y conceder ciertas demandas, como la de considerar a Chechenia un problema de seguridad internacional. Sin embargo las peticiones fueron coyunturales y se sabía que la OTAN cooperaría con Moscú hasta que sus requerimientos de ayuda continuaran vigentes. Por su parte, el Kremlin supo aprovechar el acercamiento a la alianza, legitimando la guerra en Chechenia, garantizando la supervisión de las acciones en Afganistán mediante apoyo a las operaciones de la OTAN, al tiempo que se aseguró de no ser incluido en la categorización estadounidense del “eje del mal”.

Sin embargo, los avances conseguidos en el marco del CRO, fueron opacados por los desacuerdos surgidos entre las partes en torno a diversas cuestiones. Rusia participó en 2006 en la Operación de Tarea Activa (*Operation Active Endeavour*), una operación marítima de la OTAN, emprendida desde el 2001 en la región del Mediterráneo y que pretende combatir al terrorismo en esa zona. No obstante, y pese a que se había conseguido integrar a Rusia en los mecanismos de negociación previa a los encuentros del CRO, no se le consultó cuando en

2004 en la Cumbre de Estambul, los miembros de la OTAN declararon el interés que tenían de comprometerse más a fondo con los socios del Cáucaso y Asia Central, y un año después se decidiera extender la Operación de Tarea Activa al Mar Negro¹⁹⁸. Del mismo modo, tras las acciones militares de Rusia en Georgia en agosto de 2008, la alianza suspendió las reuniones formales del Consejo, y la cooperación con Moscú en distintas áreas, lo que demuestra que el organismo es un buen medio para trabajar de forma conjunta, únicamente en temas que no afecten los intereses estratégicos de alguna de las partes.

Entre otras cuestiones, el tema de la ampliación de la alianza también es altamente controversial en su relación con Moscú. Desde principios de los noventa, las objeciones de Rusia a la expansión de la OTAN fueron vociferantes; sin embargo, parecía que ésta tenía menores problemas con la ampliación de la UE. Serias dificultades estallaron en torno a la intervención de la OTAN en Serbia/Kosovo, agravadas por otras fuentes de tensión entre Estados Unidos y Rusia, por ejemplo sobre la retirada de los estadounidenses del Tratado de Cohetes Antibalísticos, desacuerdos en relación al Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa, y la guerra en Irak. La consideración más reciente de la eventual entrada de Georgia y Ucrania atizó las objeciones rusas¹⁹⁹. En 1997 comenzó la negociación para la primera gran ampliación de la OTAN tras el fin de la pugna ideológica Este-Oeste, y no es casualidad que precisamente en ese año se creara también el Consejo Conjunto Permanente Rusia-OTAN, en el que Rusia manifestó la desconfianza y preocupación que le causaba la ampliación, pues como se ha mencionado, no existía una razón suficientemente fuerte para justificar el avance de la organización hacia el Este, pues desde la disolución del Pacto de Varsovia, la alianza no enfrenta amenazas inminentes.

Durante esta oleada de adhesiones a la OTAN, le fueron ofrecidas membresías a 3 Estados: Hungría, República Checa y Polonia, que se concretaron en 1999. En ese momento el que más preocupó a Rusia, fue el ingreso polaco, debido a que la integración de Polonia implicaba que las fronteras de la OTAN llegarían a Kaliningrado, además de que a diferencia de Budapest y Praga, Varsovia no sólo era comparativamente más extensa, sino geográfica, política y militarmente más estratégica en Europa. Dentro del Consejo Conjunto Permanente, Moscú buscó garantizar que no existiera ninguna intención, plan, o razón, para desplegar armas nucleares en el territorio de alguno de los nuevos miembros de la OTAN. A Rusia se le aseguró también que no se haría ningún aumento significativo en las fuerzas de combate de la OTAN en los nuevos Estados²⁰⁰, de modo que no surgieran conflictos graves entre las partes en torno a la ampliación.

En 1998, la administración Clinton presentó la Carta de Asociación Báltica, en la que se le prometía preparar a los Estados de la región para lograr la membresía a la Alianza atlántica,

¹⁹⁸ Cfr. Martin A. Smith; "NATO-Russia relations: Will the future resemble the past?" en Gülnur Aybet y Rebecca R. Moore (editores); *Op. Cit.*, s/p.

¹⁹⁹ Joan Debardeleben; "The Impact of EU enlargement on the EU-Russian relationship" en Roger E. Kanet (Editor); *Op. Cit.* p. 93.

²⁰⁰ Cfr. John Berryman; "Russia, NATO enlargement and the new lands in between" en Roger E. Kanet (Editor); *Op. Cit.*, p. 169.

a pesar de la reiterada oposición moscovita. A estos planes se les dio seguimiento durante la administración Bush. Tras los atentados perpetrados el 11 de septiembre en EE.UU., se planteó la posibilidad de negociar con los estadounidenses el apoyo ruso en Afganistán, a cambio de que éstos desistieran de sus intentos por integrar a los Bálticos a la OTAN. Sin embargo, y a pesar de haber concedido el establecimiento de bases estadounidenses en Asia Central, la ampliación de la Organización atlántica continuó, integrando en 2004 no sólo a Estonia, Letonia y Lituania, sino también a Bulgaria, Eslovenia, Eslovaquia y Rumania²⁰¹, lo que planteó un cambio estratégico muy grave para Rusia, pues Kaliningrado quedó aislado de forma definitiva en Europa, además de que por primera vez la OTAN llegó hasta la fronteras de Moscú, vulnerándola ante los ejercicios militares realizados por la Organización dentro de los países miembros. Rusia incluso se negó a permitir que se realizaran vuelos de reconocimiento, que ponían en duda la seguridad de ciudades como San Petersburgo.

La extensión de la Organización no es el único hecho preocupante, sino que precisamente tras el 11 de septiembre, las operaciones de la Alianza atlántica adquirieron un tinte distinto. El ex embajador de la OTAN, Nicolás Burns, explicó, que la administración de George W. Bush buscó establecer como nueva prioridad de la OTAN una perspectiva fuera de Europa, en los nuevos desafíos para la paz, establecidos en el arco de países del sur de Asia Central al Medio Oriente y Norte de África²⁰². Las implicaciones de esa nueva labor requerían de mayores socios, capacidades y miembros, además de fortalecer su papel como “guardián” del mundo, uno que no se somete a la autoridad del Consejo de Seguridad de la ONU. A partir de entonces la OTAN intensificó sus misiones alrededor del mundo, y se apeló en distintas ocasiones al amparo del artículo 5º para obtener el apoyo de los miembros de la Organización.

Entre los países con los que se había comenzado a negociar la ampliación en 1997, se encontraba también Ucrania. El caso ucraniano es de vital importancia para los intereses estratégicos de Moscú y Washington. En 1994 Kiev se unió a la Asociación para la Paz de la OTAN, lo que le permitió a la organización desarrollar ejercicios militares conjuntos en el territorio ucraniano, que fueron interpretados por el Kremlin como parte de una estrategia estadounidense que serviría a las fuerzas de la OTAN para familiarizarse con el territorio de la ex URSS, al que anteriormente no tuvieron acceso. Los intereses estadounidenses en ese país, lo convirtieron en el tercero con mayor recepción de ayuda proveniente del país americano, después de Israel y Egipto²⁰³.

La búsqueda de la integración de Ucrania a la OTAN, es parte de una estrategia de Estados Unidos a largo plazo para debilitar a Rusia. Ésta fue llamada El Juego Final (*The End Game*) y tuvo varias fases: la primera está comprendida entre 1989 y 1991 cuando se asistió a un cambio de régimen en los Estados socialistas de Europa Central y Oriental, con la disolución del Pacto de Varsovia, la implosión de la URSS y la independencia de los países que formaban

²⁰¹ Cfr. *Ibid.*, pp. 170-171.

²⁰² Cfr. Gülnur Aybet y Rebecca R. Moore (editores); *Op. Cit.* s/p.

²⁰³ Cfr. John Berryman; “Russia, NATO enlargement and the new lands in between” en Roger E. Kanet (Editor); *Op. Cit.*, p. 175.

parte de ella. La segunda fase se produjo en la década de los años 90, y comprende la estrategia de ampliación de la OTAN hacia los países que habían sido parte de la URSS. La tercera fase, muy importante, es la construcción del gigantesco oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan, que empezó a funcionar en 2006 y que, por primera vez esquiva a Rusia, pasando por Azerbaiyán, Georgia y Turquía, para llegar al Mediterráneo. De hecho, la construcción de este oleoducto creó una nueva zona geopolítica que comienza en el Mediterráneo del Este y se termina en el Mar Caspio, de enorme interés para Estados Unidos y para Israel. La cuarta fase se centra en las revoluciones realizadas en el espacio de la ex URSS (Georgia, 2003, Ucrania, 2004) y llevadas al cabo con el apoyo de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) derivadas de la privatización de actividades de la Agencia Central de Espionaje (ACE/CIA) de los comienzos de los años 80²⁰⁴.

Ante los esfuerzos estadounidenses por desestabilizar a Rusia, ésta no dudó en emprender medidas drásticas al respecto. La estrategia de Moscú fue el golpe energético dado a Europa a través de Ucrania en 2006. Las medidas tomadas por el Kremlin, señaladas de forma más detallada con anterioridad, lograron dividir a Europa en torno a la aceptación de Ucrania en la OTAN. Mientras Estados Unidos, los Bálticos y Polonia unieron esfuerzos para acelerar el proceso de integración de Kiev, otros 10 países europeos, incluyendo a Francia, Alemania, Italia, España y Bélgica, no han permitido que Ucrania se integre a la Alianza atlántica, puesto que serían los primeros en sufrir las consecuencias.

De igual forma, al interior de Ucrania la opinión pública está dividida entre aquellos que apoyan una política exterior más pro rusa, y los que prefieren la alineación con Estados Unidos, esto debido en parte, a la gran cantidad de rusos en territorio ucraniano. De hecho, en relación a la integración a la OTAN, rara vez se ha conseguido más del 33% del apoyo popular, y en 2006 la cifra se redujo al 17%²⁰⁵, lo que complica la decisión de las autoridades. Debe recordarse también, que los propios dirigentes rusos han afirmado en varias ocasiones, que integrar a Ucrania a la organización militar sería un grave error y una amenaza a los intereses de Moscú, por lo que no debe extrañarnos que a pesar de que se muestren avances en las negociaciones para acelerar el proceso de adhesión, lo cierto es que los argumentos del Kremlin han influido en la postergación de la misma.

Un caso de similar relevancia para Moscú es el de Georgia. En 2003 este país caucásico tuvo su propio proceso de revolución con un claro apoyo estadounidense, con el afán de asegurar la caída del gobierno de Shevardnadze, y el ascenso del gobierno pro estadounidense de Saakashvili al poder²⁰⁶. En este Estado se había gestado con anterioridad un clima de inestabilidad política, que permitió al país americano intervenir en el conflicto. Los intereses

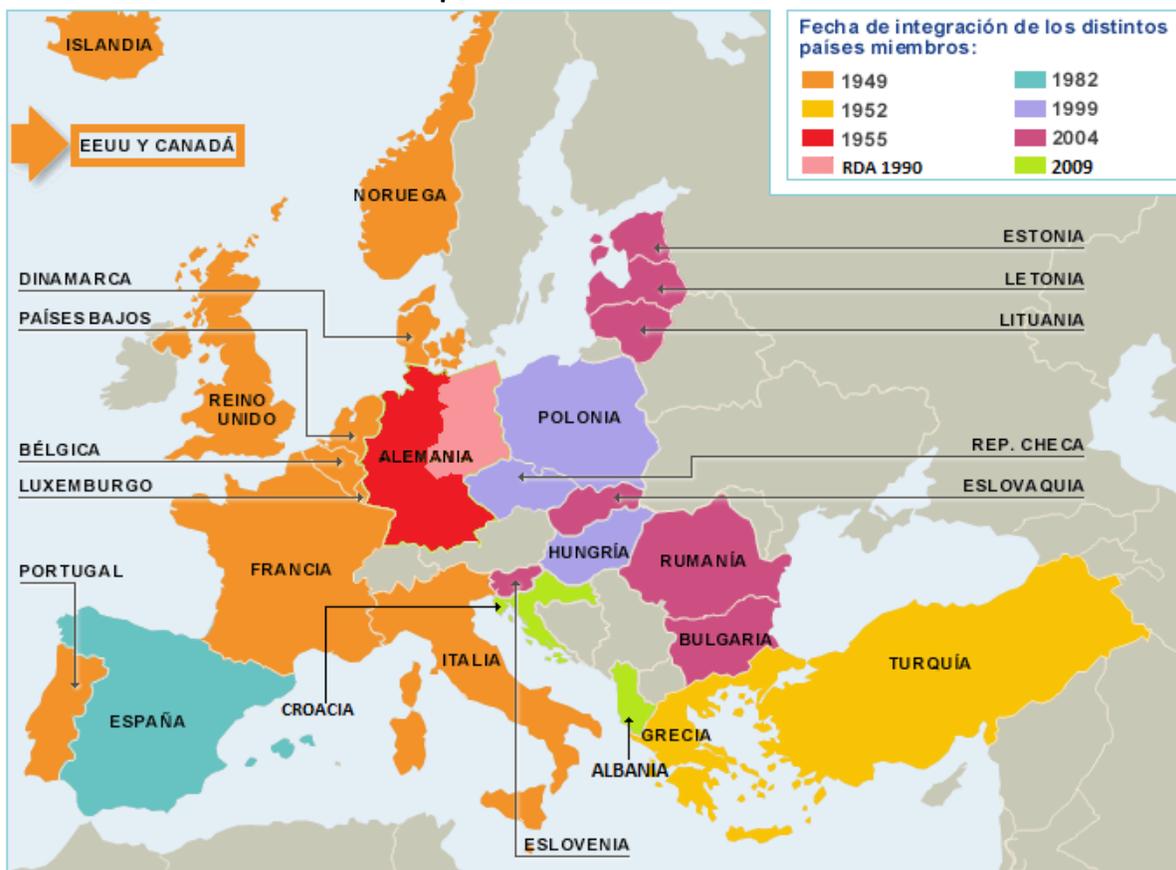
²⁰⁴ Silvia Marcu; *Op. Cit.*, p. 12.

²⁰⁵ *Cfr.* John Berryman; "Russia, NATO enlargement and the new lands in between" en Roger E. Kanet (Editor); *Op. Cit.*, p. 179.

²⁰⁶ Para mayor información del conflicto en Georgia *Cfr.* Ana Teresa Gutiérrez del Cid; "La OTAN y el conflicto Georgia-Rusia por Osetia del Sur"; *Revista de Relaciones Internacionales*, FCPS/UNAM, México, enero-abril 2009, N° 103, pp. 103-131.

de Estados Unidos en la zona se encuentran ligados, al igual que en Ucrania, a la cuestión energética, tanto de la riqueza petrolera de la región, como el tránsito de gasoductos de Asia Central a Europa, dominados por Gazprom. Georgia es un Estado clave en la estrategia del país americano para aislar a Rusia.

Mapa 5. Estados Miembros de la OTAN



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Español; “Estados Miembros de la OTAN.” Consultado en <http://iris.cnice.mec.es/kairos/mediateca/cartoteca/pagsmapas/otan.html> el 3 de diciembre de 2012 a las 21:37 hrs.

En la Cumbre de Bucarest de 2008 se expresaron las intenciones tanto estadounidenses como georgianas de que ese país se integrara a la OTAN, con la evidente desaprobación de Moscú. Ese mismo año, el gobierno de Georgia emprendió una serie de bombardeos en contra de Osetia del Sur, que fueron considerados por Rusia como genocidio, y limpieza étnica, mismo motivo que había sido utilizado casi 10 años antes por la OTAN para intervenir en Kosovo. Putin tomó la decisión de intervenir militarmente y de ese modo no sólo demostró de lo que Rusia sería capaz de hacer en la arena internacional si sus intereses geopolíticos seguían siendo transgredidos, sino que también probó que su estructura militar estaba más que recuperada. La intervención armada de Rusia en Georgia sirvió para

demostrarle a la comunidad internacional que la gran potencia moscovita estaba de vuelta. De igual forma, el reconocimiento por parte del Kremlin de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur de Georgia, fue un revés estratégico al reconocimiento internacional de la independencia de Kosovo.

Por su parte, Georgia trató de invocar el artículo 5° de la OTAN, a pesar de no ser miembro de la Organización, y al igual que en otras ocasiones, los estadounidenses no apoyaron al país caucásico de la forma en que éste requería. El asunto en Georgia enfrió tremendamente las relaciones entre Moscú y la OTAN. De hecho, “Medvedev pronunció el epitafio definitivo que sella un giro radical en las relaciones entre Rusia y Occidente asegurando que: ‘el 8 de agosto representó el fin de nuestras ilusiones de que el mundo se había construido sobre bases justas. El 8 de agosto equivale para nosotros al 11 de septiembre de los estadounidenses’. A las declaraciones de Medvedev se sumaron las de Putin, condenando de forma más severa la actuación estadounidense afirmando: ‘después de haber identificado a ciertos sectores de la administración estadounidense como los promotores de Saakashvili, eso equivale a acusarlos implícitamente de terrorismo’”²⁰⁷.

Previsiblemente, y a diferencia de lo ocurrido en 1999 tras la crisis en Kosovo, esta vez fueron los dirigentes de la OTAN los más interesados en reestablecer las relaciones con Rusia, y en 2009 trataron de devolver al CRO el carácter de discusión que hasta antes de 2008 había tenido, pues las consecuencias del apoyo estadounidense a Georgia fueron bastante graves para la relación.

Finalmente, la más reciente ampliación de la OTAN tuvo lugar en 2009, en la que se adhirieron Albania y Croacia, dos de los países balcánicos cuyos intereses se encuentran alineados a los de Washington. A pesar de que el último avance de la organización militar sigue incomodando a Moscú, estos países no representan gran amenaza a los intereses rusos, por el contrario, son los propios miembros de la alianza a los que les preocupa la capacidad (o incapacidad) que tengan para proveer a una OTAN más ampliada de los elementos necesarios para garantizar la seguridad de los miembros, habida cuenta de que no todos los países contribuyen a la alianza con presupuesto, armas o efectivos. A diferencia de la ampliación de 1999, la OTAN se enfrentó en esta ocasión a una Rusia distinta, mucho menos dispuesta a tolerar la más mínima amenaza hacia su seguridad, por lo que tratar el tema en futuras ocasiones implicará la consideración más profunda de los aliados en torno a las afecciones a los intereses estratégicos rusos.

En teoría, la sola ampliación de la OTAN no debería representar un riesgo para Rusia, considerando las garantías que se le habían prometido en el acuerdo de 1997, sin embargo, las intenciones estadounidenses de instalar un sistema de radares y un escudo antibalístico en el territorio de Polonia y República Checa, bajo el amparo de la Alianza atlántica, violan totalmente el acuerdo, y ponen en peligro a Moscú, que ante tal situación, se declaró

²⁰⁷ Giulietto Chiesa; “Debate con Medvedev y Putin. Rehacer las cuentas con Rusia”. Consultado en <http://www.voltairenet.org/article158168.html> el 18 de diciembre de 2012 a las 13:47 hrs.

dispuesta a colocar unidades de cohetes Iskander en Kaliningrado en caso de que el escudo fuera desplegado en alguno de sus miembros a o de que Ucrania o Georgia fueran admitidas en la Organización.

No es casualidad que tanto los Conceptos de Política Exterior como las Doctrinas Militares rusas, contemplan a la OTAN y sus ampliaciones como amenaza a la seguridad estatal, y que lo hagan de forma especialmente más clara tras la llegada de Putin al máximo puesto del Kremlin. Al trascender los límites de la seguridad europea y después de adjudicarse el mote de paladín del mundo, la OTAN se autodenominó ente omnipotente, pues ha ignorado al Consejo de Seguridad de la ONU cuando así ha considerado “pertinente”; ante tales circunstancias, cabría incluso señalar a la Alianza atlántica como una organización que representa una amenaza no sólo para Rusia, sino para el mundo entero, pues se conduce además, bajo el modus operandi de la potencia internacional que más gusta de adjudicarse enemigos arbitrariamente.

Por otro lado, la OTAN, al igual que Rusia, se ha manejado a través de líneas estratégicas bien definidas, a partir del contexto en el que se desenvuelve. Las directrices de la Organización han sido plasmadas en Conceptos Estratégicos, que de 1949 a 1991 tuvieron un carácter disuasivo y defensivo, encaminado a combatir la amenaza del socialismo. Los Conceptos no variaron en su contenido durante la Guerra Fría, únicamente se adaptaron a las diferentes crisis que se presentaron durante la confrontación bipolar. En noviembre de 1991 se elaboró un Nuevo Concepto Estratégico, que además de ser un documento restringido al público, cambió de forma contundente respecto a los 4 documentos precedentes. En esta ocasión se trató de un Concepto en el que la organización no confrontaba a un enemigo; la disuasión y defensa fueron substituidas por la cooperación y la seguridad entre los miembros de la alianza, a través de la asociación y colaboración con los antiguos adversarios; y se reducía el uso de armas nucleares a un nivel mínimo para preservar la paz y estabilidad²⁰⁸.

Esta estrategia responde al conflicto surgido en los Balcanes, y fue el punto de partida para plasmar de forma concreta, el cambio en los objetivos y la razón de ser de la OTAN. El documento denota el contexto en el que se desarrolló y se advierte la necesidad de los aliados de conducirse con un discurso atractivo a los antiguos enemigos, sin duda preparando el terreno para el avance de la alianza hacia el Este.

En 1999 la OTAN lanzó su séptima Estrategia, ésta, a diferencia de la precedente, abierta al público y en la que se ampliaba la definición de seguridad para reconocer la importancia de los factores políticos, económicos y sociales añadida a la dimensión defensiva. Definía como nuevos riesgos a la seguridad, al terrorismo, conflictos étnicos, derechos humanos, inestabilidad política, fragilidad económica y el esparcimiento de armas nucleares, químicas y biológicas. El documento señalaba que las tareas primordiales de la alianza eran: la seguridad, consulta, y disuasión y defensa, así como el manejo de crisis y la cooperación como

²⁰⁸ Cfr. North Atlantic Treaty Organization; “Strategic Concepts”. North Atlantic Treaty Organization. Consultado en http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56626.htm el 14 de diciembre de 2012 a las 23:39 hrs.

elementos esenciales para fortalecer la seguridad y estabilidad en el área euroatlántica²⁰⁹. Como era previsible, el Nuevo Concepto de 1999 contempló los cambios derivados de las ampliaciones de la alianza, y reafirmó las líneas conductoras planteadas en el Concepto precedente.

Antes de que la organización reajustara sus directrices, ocurrieron diversos sucesos de gran impacto para la alianza. El primero de ellos fue el ascenso al poder de Vladimir Putin en Rusia, pues como se trató ampliamente en el capítulo anterior, la llegada de este personaje al frente del máximo puesto administrativo coincidió con una serie de factores que le permitieron retomar las riendas del Estado y fortalecerlo de forma notable, lo que representó un serio problema para la OTAN, que desde entonces debía negociar con una Rusia fortalecida, que no estaría dispuesta a ceder fácilmente sus intereses ante la organización. Y en segundo lugar, el 11 de septiembre, que repercutió en la relación al vulnerar la capacidad de negociación de la OTAN frente a Rusia, además de poner en evidencia la necesidad de mejorar las capacidades de los miembros de la alianza para hacer frente a una amenaza creciente: el terrorismo.

El último documento que ha elaborado la organización fue publicado en 2010, y en este Nuevo Concepto Estratégico la alianza reafirma algunos compromisos ya asumidos y añade otras cuestiones. Entre los puntos más relevantes se encuentran: su obligación de defensa a los países miembros, respaldados en el paraguas nuclear estadounidense, apuntalando su estatus de alianza nuclear; asume una política de puertas abiertas a todo aquel Estado europeo que cumpla con las condiciones para integrarse; señala tres tareas esenciales en la salvaguarda de la seguridad: 1) defensa colectiva, 2) manejo de crisis, y 3) seguridad cooperativa. Del mismo modo reconoce a la inestabilidad o conflictos más allá de las fronteras de la organización como amenaza, así como la dependencia de algunos de los miembros, de proveedores extranjeros de energía y de las redes de distribución de la misma; se vuelve a enfatizar la importancia estratégica de Ucrania y Georgia, y la necesidad de seguir participando con esos países en el marco de las Comisiones OTAN-Georgia y OTAN-Ucrania, respectivamente²¹⁰.

Cabe señalar que en el Nuevo Concepto se hace referencia especial a la relación con Rusia, y se le demanda mantener sus armas nucleares lejos de cualquiera de los miembros de la organización, lo que resulta bastante contradictorio tomando en cuenta las ya referidas intenciones de hacer lo propio en algunos de los países miembros; reconoce la disparidad entre el arsenal de corto alcance que Rusia posee en relación a las armas de la OTAN, pese a ello, no se considera a Rusia como amenaza, por el contrario, se habla de buscar una verdadera asociación estratégica entre ambos, y se espera reciprocidad de Moscú, reafirmado el compromiso adquirido en el Acta Fundacional de 1997.

²⁰⁹ *Idem.*

²¹⁰ *Cfr. Concepto Estratégico para la Defensa y Seguridad de los Miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte Adoptado por los jefes de Estado y de Gobierno el 19-20 de noviembre de 2012 en la Cumbre de Lisboa de la OTAN).*

Rusia ha buscado solucionar uno de los problemas más ríspidos en la relación, al proponer la utilización de la estación de radares de Gabalin en sustitución del escudo anti-cohetes²¹¹ estadounidense, sin embargo, EE.UU. rechazó la propuesta, hecho que no deja de levantar sospechas en torno al verdadero propósito de Washington al desplegar cohetes en algún país europeo. Si la amenaza a la que van dirigidas dichas armas no es Rusia, no se entiende el porqué del rechazo a la colaboración con el Kremlin, si precisamente los objetivos de la OTAN llaman a la mayor cooperación con Rusia.

Ante la tentativa estadounidense de construir el escudo antibalístico, la respuesta contundente del presidente Putin fue dada en la Conferencia sobre Seguridad en Munich, en febrero de 2007, y el Canciller Lavrov acusó al gobierno estadounidense de usar métodos de la Guerra Fría para convencer a Europa de albergar un escudo anti-cohetes que amenazaba la seguridad de Rusia. A pesar de que no existe una ruptura definitiva de las relaciones entre Moscú y Washington, de mantenerse la política de presión y contención por parte de Estados Unidos hacia este país, no puede descartarse un enfriamiento aún mayor de los nexos bilaterales que podría conducir a un clima de mayor desconfianza mutua. Rusia se siente fortalecida y reclama su posición como actor global independiente y protagónico. Luego de la llegada del presidente Barack Obama a la Casa Blanca, estas aspiraciones de liderazgo por parte de Rusia se han reafirmado. Dmitri Medvédev había reiterado la intención del gobierno ruso de fortalecer sus capacidades y continuar con la renovación de las fuerzas armadas antes de 2011²¹². Al respecto se hablará de forma más detallada en el siguiente apartado.

La percepción rusa de la OTAN como amenaza responde en gran medida a la memoria histórica de ese país, y en cierta forma, las bases de la alianza y sus directrices políticas continúan amenazando la seguridad moscovita. Un elemento central de esa percepción es el hecho de que la OTAN alberga deseos de ampliarse y las operaciones unilaterales fuera del área atlántica tanto en los Balcanes como en el Cáucaso, son consideraras igualmente vitales para la seguridad nacional rusa. Cuando el Secretario General de la OTAN, Javier Solana dijo en una conferencia de la organización en septiembre de 1998 que ambas regiones eran áreas conflictivas ante las que la OTAN “no podía permanecer al margen”, no estaba meramente reiterando ideas que ya había expresado públicamente, sino que confirmaba la valoración de amenaza expansiva, sostenida con creciente convicción por Moscú. Su subsecuente afirmación de que “ellos no estaban condenados a ser las víctimas de acontecimientos que están más allá de nuestro control; ellos podían moldear el futuro”, parecía probar las aspiraciones hegemónicas de la OTAN y especialmente de Washington²¹³.

Tampoco es un secreto que Estados Unidos ha respaldado la cooperación entre Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania, que en 1997 formaron un grupo consultivo llamado GUAM, al que Uzbekistán se uniría en 1999, cambiando el nombre de la organización a

²¹¹ Cfr. Pablo Telman Sánchez Ramírez; *El regreso de la eterna Rusia al orden internacional*. Op. Cit., p. 106.

²¹² Cfr. Pablo Telman Sánchez Ramírez; “La Federación Rusa y su entorno geopolítico en los nuevos arreglos mundiales de poder”; *Política y Cultura*, México, otoño 2010, N° 34, pp. 161-162..

²¹³ Stephen J. Blank; “Threats to Russian Security: The view from Moscow”. *Op. Cit.*.

GUUAM. Este grupo formalizó sus acciones en junio de 2001 con la firma de su carta constitutiva en Yalta, en la que se reconocía la soberanía de los Estados, y se enfatizaba la necesidad de cooperar en ámbitos como la economía, líneas de transporte y la seguridad regional. Tras desarrollarse las llamadas “Revoluciones de Colores” en Georgia y Ucrania, y después del cambio de régimen en Moldavia hacia uno pro occidental, la Organización dio un giro muy marcado hacia la confrontación con Moscú, expresado en la sesión de ministros de la CEI en 2005, en donde los tres países levantaron quejas hacia las restricciones de Rusia a algunos de sus productos, e intentaron traer a la mesa de discusión la hambruna de los años treinta en Holodomor catalogándola como genocidio. El cambio en la actuación de esos tres países llevó a Uzbekistán a abandonar la organización en 2005, volviendo así a su nombre original GUAM²¹⁴. Al sentirse respaldados por Occidente, estos países decidieron confrontar a Rusia de forma más agresiva, aunque en realidad a Estados Unidos no le preocupen demasiado las consecuencias que para éstos tengan esas acciones.

Por otro lado, al igual que en la UE, existen divergencias en torno a la postura de los miembros hacia Rusia. La división en Europa en relación a la política de la OTAN es más marcada que dentro de la UE. A pesar de que Estados Unidos fue la fuerza impulsora de la expansión en 1999 y 2004, y continúa siendo el mayor abogado de la inclusión de Ucrania y Georgia en la organización, los miembros europeos más antiguos son los más tibios o incluso opuestos a mayores ampliaciones hacia el Este²¹⁵. La división se hace más fuerte también en relación a las misiones de la OTAN que no son europeas, y miembros como Francia y Alemania pugnan por recuperar el sentido europeo de la Organización, pues si sigue actuando de manera global dejará de lado la defensa y seguridad de los miembros. En 2003 en la invasión estadounidense a Irak, la UE se dividió otra vez. Francia, Alemania, Bélgica, entre otros, al igual que Rusia, estuvieron contra la invasión; por su parte Reino Unido, Italia, España, Dinamarca, Holanda y casi todos los países centroeuropeos junto a EE.UU. se encontraban a favor de invadir ese Estado.

Las intenciones de expansión de la OTAN se han respaldado en el discurso de cooperación y asociación en pro de la seguridad europea, tanto que incluso se contempló a la propia Rusia como candidata a integrarse a la organización, cuestión a la que Putin se mostró dispuesto a acceder, enviando un mensaje a Occidente, recordándole su responsabilidad en el deterioro de la relación con Moscú, y señalando al mismo tiempo la falta de consideración que la Organización siempre ha tenido hacia los intereses estratégicos de Rusia. No debe olvidarse que Moscú siempre ha preferido fortalecer a organizaciones multilaterales como la OSCE, antes que a aquellas a las que considera amenazantes, por lo que su posible ingreso a la OTAN se vislumbra improbable.

²¹⁴Cfr. Aurel Braun (editor); *NATO–Russia Relations in the Twenty-First Century*. Routledge, Nueva York, 2008, p. 102.

²¹⁵Roger E. Kanet; “Russia and the European Union: The U.S. Impact on the Relationship” en Roger E. Kanet (Editor); *Op. Cit.*, p. 155.

La relación con la OTAN es una de las más complejas y complicadas, pero también de las que más importan a Moscú. Como lo afirmaran alguna vez Igor Ivanov e Yevgenii Primakov, es un hecho innegable que la Alianza atlántica seguirá teniendo un papel central en la definición de la seguridad europea, y por ello es importante establecer vínculos que le permitan a Rusia no sólo mantenerse al tanto de los movimientos que en ella se realicen, sino tener una voz activa en torno a sus intereses. Otro hecho innegable es que en caso de que éstos se pongan en riesgo, Rusia estará dispuesta a romper las relaciones con la OTAN antes que ceder ante sus deseos.

En fechas recientes, la Alianza atlántica ha desplegado una serie de misiones en Medio Oriente, encaminadas a “defender” los derechos democráticos de estos países. La participación de la organización en la llamada “Primavera Árabe” se ha constituido como un verdadero despliegue de sus capacidades, y caprichos, pues su actuación en Libia se realizó sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU. El caso más cercano a Rusia, el sirio, ha traído a la escena internacional un verdadero conflicto de Guerra Fría, pues mientras EE.UU. se empeña en solventar a los rebeldes, tanto Rusia como China mantienen posturas en pro del régimen de Al-Assad, aunque cada vez se inclinan más por buscar la conciliación del conflicto.

En vista de los hasta ahora poco fructíferos esfuerzos de Estados Unidos por emplazar cohetes en Polonia y República Checa, Turquía ha decidido cumplir la voluntad estadounidense a través de la OTAN, y el pasado noviembre desplegó cohetes *Patriot* en su frontera con Damasco, junto a Estados Unidos, Alemania, y los Países Bajos han contribuido a la “seguridad turca” con efectivos²¹⁶, argumentando una posible amenaza hacia su población por las fuerzas del régimen de Assad. Ante tal situación Rusia manifestó su inconformidad mediante una visita de Vladimir Putin a Ankara, en la que advirtió el peligro de continuar con los planes armamentistas estadounidenses, que sigue considerando amenazantes²¹⁷. Sin embargo, Putin sabe que este tipo de operaciones se han realizado con anterioridad en Turquía, y que ésta mantiene intereses comerciales y económicos con Moscú, por lo que no se han realizado señalamientos más fuertes, a pesar de que en esta ocasión, el contexto internacional sea comparativamente más inestable, y el despliegue de cohetes, forme parte de una estrategia mucho más amplia de Estados Unidos. De cualquier modo, la visita del jefe del ejecutivo ruso es una clara advertencia al régimen turco, de no profundizar la estrategia atlántica. Por su parte, Estados Unidos ha afirmado que la posición en la que se encuentran los cohetes en Turquía se ha desplazado hacia el centro del país, a fin de no incomodar a Rusia, una forma cínica de señalar que, por lo menos esta vez y aunque no de manera permanente, se salió con la suya.

²¹⁶ Laure Marchand; “L'Otan va déployer des antimissiles Patriot en Turquie” ; en *Le Figaro*, 22 de noviembre de 2012. Consultado en <http://www.lefigaro.fr/international/2012/11/22/01003-20121122ARTFIG00718-l-otan-va-deployer-des-antimissiles-patriot-en-turquie.php> el 17 de diciembre de 2012 a las 22:10 hrs.

²¹⁷ Pierre Avril; “Poutine et Erdogan mesurent sur la Syrie”; en *Le Figaro*, 2 de diciembre de 2012. Consultado en <http://www.lefigaro.fr/international/2012/12/02/01003-20121202ARTFIG00171-poutine-et-erdogan-se-mesurent-sur-la-syrie.php> el 17 de diciembre de 2012 a las 22:16 hrs.

Al respecto, Rusia ha decidido dejar de apoyar a Al- Assad e impulsar la intervención de la ONU en el conflicto, a fin de evitar que sea sólo Occidente, a través de la OTAN el que intervenga en uno de los últimos aliados de Rusia en Medio Oriente. No debe excluirse la posibilidad que existe de que Rusia emplace cohetes en Kaliningrado, ante las persistentes tentativas estadounidenses, así como existe también la posibilidad de que al aislar a Rusia y amenazarla de forma tan contundente, ésta decida unir fuerzas con Irán y China, para cambiar el rumbo de la política internacional. Sin duda, tanto Europa como Estados Unidos, pensarán dos veces sus movimientos antes de orillar a Rusia a voltear a Oriente.

2.4. Rusia hacia el Oeste: las acciones de la Federación ante el avance occidental hacia el Este.

La política occidental hacia el Este amenaza en diversas formas la seguridad de la Federación rusa; sin embargo, ésta no ha permanecido inerte ante dichas acciones, y sus respuestas al avance occidental han sido variadas en contenido y fuerza. El carácter de la política exterior Rusa hacia el Oeste responde a las desconsideraciones y atropellos sufridos a manos de sus contrapartes occidentales. Sin afán de victimizarla, la historia nos muestra a una Rusia inacabada al momento de implotar Unión Soviética, lo que condicionó los términos en que se desarrollarían las relaciones con Occidente, que no sólo asumió la victoria sobre el país eslavo, sino que éste a su vez navegaba con bandera de derrota, buscando ganar la simpatía del antiguo adversario. El período de transición a la consolidación del Estado ruso condicionó las acciones occidentales, pues una vez que el Kremlin logró definir sus intereses nacionales y el rumbo de su política interna y externa, defenderlos a nivel internacional se convirtió en una lucha por recuperar espacios perdidos.

Al analizar las políticas occidentales hacia Rusia, podemos constatar que no fue sino hasta épocas más recientes, que comenzaron a reconocerse la importancia de Moscú en la palestra mundial, y de sus intereses estratégicos. Bajo el falso síndrome del vencedor, Occidente dispuso políticas que evidenciaban un trato inferior hacia la Federación, y especialmente Estados Unidos esperaba que ésta se supeditara a sus deseos, tal como ocurriera con Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial. Occidente comenzó a avanzar hacia el Este, ocupando espacios otrora soviéticos e histórica y socialmente ligados a Rusia, sin reparar en las consecuencias que la continua indignación traería en el pueblo eslavo. Podríamos afirmar que fue la política occidental misma la que impulsó la transformación y fortalecimiento del Estado Ruso, en ese sentido la política moscovita ha decidido confrontar a Occidente, y pese a que ha mostrado voluntad de cooperar con sus vecinos, al no obtener respuestas favorables a sus esfuerzos, es natural que se recurra a medidas más drásticas al respecto. El error de subestimar a Rusia ha costado muy caro a la relación, y es el origen de muchos de los errores cometidos en las políticas encaminadas a entablar lazos más estrechos con el país eslavo.

Como se ha señalado a lo largo de esta investigación, los esfuerzos por establecer vínculos de cooperación entre Rusia y Occidente no son pocos. Recordemos que en 1999 el

Consejo Europeo adoptó la Estrategia Común de la Unión Europea hacia la Federación Rusa, que contemplaba una serie de acciones a realizar para mejorar la cooperación entre Rusia y la Unión Europea, no obstante, el documento preveía cambios necesarios en el sistema político ruso, sin considerar siquiera la voluntad de Rusia a someterse a tales cambios. Evidentemente, Moscú no se quedó con los brazos cruzados; la respuesta de Rusia a la estrategia común fue la Estrategia a Mediano Plazo para el Desarrollo de las relaciones entre la Federación Rusa y la Unión Europea (2000-2010)²¹⁸, en la que manifiesta sus intenciones de cooperar con los países de la Unión, llamándolos al mismo tiempo a adoptar el documento y sus propias políticas a favor de los intereses rusos. Entre las cuestiones más sobresalientes examinadas en el documento se encuentran:

1. La Estrategia refleja la evolución lógica del concepto general de política exterior de la Federación Rusa en su dimensión europea y se sustenta en la necesidad objetiva de formación de un mundo multipolar, y está directamente vinculada al concepto de seguridad nacional de la Federación Rusa.
2. El Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC) de 1994 constituye su principal fundamento jurídico y organizativo.
3. La asociación entre la Federación Rusa y la UE en el período contemplado se cimentará en relaciones contractuales; es decir, sin establecer oficialmente el objetivo de adhesión de la Federación Rusa a la UE o de “asociación” con ella. En tanto que potencia mundial ubicada en dos continentes, la Federación Rusa debe preservar la libertad de determinación y ejecución de su propia política interior y exterior; el estatus y la predominancia correspondiente a un gran Estado euroasiático participante en la CEI y la independencia de sus posiciones y actividades ligadas a organizaciones internacionales.
4. La Estrategia podría comprender: la garantía de una seguridad paneuropea construida con las fuerzas de los europeos, que, sin aislarse de EE.UU. ni de la OTAN, contrarreste el carácter monopolista de su influencia en el continente; la elaboración de la posición de la Federación Rusa ante la “identidad defensiva” de la Unión Europea Occidental, que entre otras cosas, podría constituir un contrapeso a la supremacía de la OTAN en Europa.
5. Avanzar en los esfuerzos orientados a una mayor apertura del mercado de la UE, y la creación de una zona de libre comercio que abarque la Federación Rusa y la UE. Rusia resistirá los posibles intentos de interferir en la integración económica de los Estados en el marco de la CEI, en perjuicio de los intereses rusos.
6. Activar una labor conjunta orientada a salvaguardar la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa en su papel fundamental para la seguridad europea. Apoyar la propuesta formulada por Finlandia referente a la celebración de cumbres trilaterales

²¹⁸Martin Sajdik; “The EU and Russia –the End of Illusions-“ en Gerald Hinteregger y Heinrich, Hans Georg (editores); *Op. Cit.*, p.135.

- de la Federación Rusa, la UE y EE.UU. regidas por una agenda que refleje convenientemente los intereses de la Federación Rusa.
7. Ampliar la cooperación en la esfera nuclear, lo que presupone la atracción de capitales europeos de cara a la construcción de centrales nucleares de nueva generación en la Federación Rusa; la participación de Rusia en la construcción del reactor nuclear europeo, además de esfuerzos conjuntos destinados a la ejecución del proyecto internacional de construcción de un reactor experimental termonuclear; la garantía de la seguridad del transporte, conservación y uso de residuos nucleares en la región noroccidental de la Federación Rusa; y la adopción de medidas destinadas a integrar la Federación Rusa en la incipiente modernización de la energía atómica de la Unión Europea.
 8. Esforzarse por alcanzar un acuerdo relativo a la amortización parcial o reestructuración de la deuda contraída por la Federación Rusa con los Estados miembros de la UE.
 9. Aprovechar al máximo las ventajas derivadas de la ampliación (reducción de los niveles de proteccionismo arancelario, transición hacia normas civilizadas de circulación) sin aceptar (eliminando o compensando) sus posibles efectos negativos. Celebrar consultas con la UE, sus diferentes Estados miembros y con los países candidatos a la adhesión, con el propósito de asegurar los intereses de la Federación Rusa cuando el alcance de las diferentes normas de la UE se extiendan a Europa Central, Oriental y el Báltico.
 10. Emplear las fronteras comunes existentes y futuras entre la Federación Rusa y la UE para elevar los niveles de cooperación interregional transfronteriza y de desarrollo de las regiones de ambos lados hasta alcanzar los estándares de las llamadas Euroregiones, especialmente en el área del régimen de visados²¹⁹.

Esta Estrategia se encuentra encaminada, en teoría, a fortalecer la cooperación entre ambas partes, resaltando aspectos esenciales para el interés ruso, sin embargo, en términos prácticos, no es sino una forma de manifestarle a los europeos su inconformidad respecto a los términos en los que se había planteado la Estrategia Común de la Unión Europea hacia la Federación Rusa, haciéndoles ver lo irrisorio del asunto, a través de propuestas igualmente inaceptables para los europeos, en un tono totalmente favorecedor para Rusia, como una muestra de astucia de las autoridades moscovitas, que le dieron a la UE, una cucharada de su propia medicina. En la Estrategia se destaca además, la vigilancia que haría el gobierno ruso, a través de sus embajadas en los países miembros, del cumplimiento del ACC, lo que equivaldría a aceptar públicamente acciones de espionaje a través su cuerpo diplomático.

Como se ha señalado, las relaciones de Rusia con Europa se han enmarcado en un clima de inestabilidad, que responde a la desconfianza mutua y las diferentes acciones

²¹⁹ Estrategia de desarrollo a medio plazo de las relaciones de la Federación Rusa con la Unión Europea entre 2000 y 2010 (*Ratificada por el presidente de la Federación Rusa, Vladimir Putin, el 3 de junio de 2000*).

llevadas al cabo por ambas partes, en menoscabo de los intereses de la contraparte. Las acciones de la Federación hacia Occidente, se han caracterizado por el tono defensivo que Moscú ha tenido que desarrollar para demostrarle a Europa y EE.UU. que sus intenciones no son las de confrontar políticas, pero tampoco las de permitir, como hiciera en otro tiempo, que se abuse de su voluntad de cooperación. Está claro además que tanto Rusia como Europa, son conscientes de la importancia y capacidades del otro, por lo que fortalecer los vínculos existentes entre uno y otro y ampliar los foros de discusión sobre los temas de mayor interés, resultaría beneficioso para ambas partes.

En relación a las ampliaciones de la Unión Europea, si bien se ha descrito ampliamente la estrategia energética de Rusia como medida de respuesta a las intenciones europeas de avance hacia Ucrania y Georgia, Moscú ha jugado otras cartas para tratar de compensar el creciente número de miembros cuyas políticas son poco favorecedoras al interés del Kremlin. Rusia vetó en el Consejo de Seguridad la resolución de reunificación de Chipre, este asunto podría facilitar el ingreso de Turquía (un aliado estratégico de Estados Unidos) a la UE, modificando ampliamente el peso en el sistema de votación de la Unión en perjuicio de aquellos países favorables a la política moscovita. Además el tema de la unificación de Chipre se ha mantenido en la mesa de discusión de la UE desde hace varios años, así que Moscú gana un poco de tiempo antes de que esta Organización logre integrar a sus filas a Turquía.

También se ha mencionado ya, que desde su ingreso, muchos de los miembros más recientes de la UE han propugnado una política exterior europea más dura hacia el Kremlin. En 2005 el Parlamento Europeo adoptó el Reporte Malmström, que es sumamente crítico con Rusia y llama a la Comisión Europea y al Consejo de Ministros, a acordar un acercamiento consistente hacia Moscú²²⁰. Este tipo de actitudes continuaron presentándose, especialmente frente a los subsecuentes conflictos energéticos entre Rusia y Ucrania en 2006. Hay que resaltar que durante esos años, los mecanismos creados para estrechar la relación con Moscú en distintas áreas, fueron insuficientes o dejaron de funcionar a causa de las múltiples divergencias entre las partes.

En un nuevo ímpetu de aproximación, en junio de 2008, durante la Cumbre UE-Rusia en Khanty-Mansiysk, Siberia, el ya entonces presidente ruso Dimitri Medvedev, anunció el inicio de las pláticas para la creación de un nuevo ACC²²¹. Sin embargo, dos hechos ocurridos sólo unos meses después, sobrepasaron los avances realizados en la Cumbre. El primero de ellos, fue la firma por República Checa, de un tratado con EE.UU. en el que se comprometía a albergar en su territorio el tan impulsado escudo antibalístico. El segundo fue el conflicto entre Osetia del Sur y Georgia. Ambos acontecimientos recibieron una respuesta categórica por parte de Rusia.

En el primer caso, ante la construcción del escudo antibalístico estadounidense, la respuesta del presidente Putin fue dada con anterioridad al acuerdo entre Washington y

²²⁰ Cfr. Federiga Bindi (editora); *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*. Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010, s/p.

²²¹ *Idem*.

Praga, en la Conferencia sobre Seguridad en Munich, en febrero de 2007. En su discurso Vladimir Putin realizó afirmaciones muy severas en contra de Estados Unidos y de la OTAN, haciendo referencia no sólo al proyecto anti-cohetes, sino a toda la política exterior estadounidense en general, y sus aspiraciones hegemónicas mundiales, señalando entre otras cosas que “las acciones unilaterales, y frecuentemente ilegítimas, no han resuelto ningún problema. Peor aún, han causado mayores tragedias humanitarias y creado nuevos centros de tensión. [...] Somos testigos de un cada vez mayor desdén de los principios básicos del Derecho Internacional. Y las normas legales independientes están, de hecho, volviéndose cada vez más cercanas al sistema jurídico de un solo Estado. Un Estado y, por supuesto, en primer lugar, Estados Unidos, ha sobrepasado sus fronteras nacionales en todos los sentidos. Esto es visible en las medidas económicas, políticas, culturales y educacionales que impone a otras naciones”²²². Además el presidente hizo referencia al hecho de que “el PIB combinado medido en paridad de poder adquisitivo de países como India y China ya es [2007] mayor que el de Estados Unidos. Y un cálculo similar con el PIB de los países BRIC - Brasil, Rusia, India y China - supera el PIB acumulado de la UE. Según los expertos esta brecha no hará sino aumentar en el futuro”²²³, con lo que buscaba instar a las partes a reflexionar en lo ilógico que resulta para la comunidad internacional, seguir permitiendo que un solo país pretenda establecer las reglas a seguir en la palestra mundial.

La amenaza que representa para Rusia el hecho de que EE.UU. siga cumpliendo sus caprichos sin que la comunidad internacional repare en ello, implica una amenaza conjunta para el globo, no sólo para Moscú. En relación específicamente al sistema antibalístico, afirmó:

Los planes para expandir ciertos elementos del sistema de defensa anti-cohetes a Europa no puede dejar de molestarnos. ¿Quién necesita el siguiente paso de lo que sería, en este caso, una inevitable carrera armamentista? Yo dudo profundamente que los europeos. Armas como cohetes con un alcance de 5,000 a 8,000 kilómetros que realmente suponen una amenaza para Europa no existen en ninguno de los países llamados ‘problemáticos’. Y en un futuro próximo y posterior, esto no va a suceder y no es ni siquiera cercano. Y cualquier hipotético lanzamiento de, por ejemplo, un cohete de Corea del Norte a territorio estadounidense a través de Europa occidental, evidentemente contradice las leyes de la balística. Como decimos en Rusia, sería como usar la mano derecha para llegar a la oreja izquierda²²⁴.

El despliegue de un sistema balístico de defensa en Europa, sólo supone una amenaza a las capacidades de respuesta rusas, en caso de que tal “escudo” decidiera ser utilizado en su

²²² Cfr. President of Russia; “Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy”. Diplomacy and External Affairs. Consultado en http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_118123.shtml el 22 de diciembre de 2012 a las 16:22 hrs.

²²³ *Idem.*

²²⁴ *Idem.*

contra. En este sentido, el despliegue de cohetes tácticos en Kaliningrado anunciado por Medvedev en su primer discurso al Parlamento se planteaba como respuesta al escudo anti-cohetes estadounidense; de manera significativa, la medida se anunció inmediatamente después de las elecciones en EE.UU., con el fin de recordar a Barack Obama la necesidad de dialogar con Rusia y tener en cuenta sus intereses, evitando imposiciones²²⁵.

El tono y la forma en que Putin decidió hacer el discurso reflejan la molestia del mandatario ante las acciones estadounidenses y europeas, no obstante, otro de los hechos que más riesgo representan para la seguridad de Rusia, es el avance de la OTAN hacia el Este, ante lo que declaró:

Creo que es obvio que la expansión de la OTAN no tiene ninguna relación con la modernización de la propia Alianza o con la garantía de la seguridad en Europa. Por el contrario, representa una seria provocación que reduce el nivel de confianza mutua. Y tenemos el derecho a preguntar: ¿contra quién se destina esta expansión? ¿Y qué pasó con las garantías hechas por nuestros socios occidentales después de la disolución del Pacto de Varsovia? ¿Dónde están las declaraciones de hoy? Nadie se acuerda de ello. Pero me permitiré recordar a esta audiencia lo que se dijo. Me gustaría citar el discurso del Secretario General de la OTAN, el señor Woerner en Bruselas el 17 de mayo de 1990. Él dijo en su momento que ‘el hecho de que no estamos dispuestos a colocar un ejército de la OTAN fuera del territorio alemán, da a la Unión Soviética una firme garantía de seguridad’. ¿Dónde están esas garantías?²²⁶.

Ante la posibilidad de que Ucrania se uniera a la OTAN, Vladimir Putin amenazó con terminar los contratos rusos, militares y de otro tipo, con armas e instalaciones ucranianas que dependen de Moscú, si Ucrania se uniera a la alianza defensiva de Occidente²²⁷. “Putin declaró que Rusia se vería obligada a dirigir sus misiles (sic) hacia Ucrania en caso de que ese país entrase a la OTAN y se desplegaran en su territorio bases militares, así como redirigir algunos de sus sistemas de cohetes hacia el sistema de defensa de misiles (sic) que EE.UU. planea instalar en Europa del Este²²⁸”. En su discurso, Putin también hizo referencia al mal uso que se le daba a la OSCE en favor del interés de un Estado o grupo de Estados, perjudicando el objetivo primordial de la organización: la seguridad europea en todos sus campos.

En el segundo caso, el de la guerra entre Georgia y Osetia del Sur en 2008, el Primer Ministro ruso acusaba directamente al gobierno de EE.UU. de orquestar el conflicto en Georgia como parte de una estrategia electoral para beneficiar al candidato republicano a la presidencia. El Kremlin utilizó la crisis con Georgia para demostrar a Occidente cuál es su estrategia actual para volver a recuperar su esfera de influencia en el territorio del Cercano

²²⁵Javier Morales Hernández; *Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas*. Opex Observatorio de Política Exterior española, Madrid, 2009, p. 33.

²²⁶Cfr. President of Russia; “Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy” *Op. Cit.*

²²⁷Roger E. Kanet (Editor); *Op. Cit.*, 247 pp.

²²⁸Pablo Telman Sánchez Ramírez; *El regreso de la eterna Rusia al orden internacional*. *Op. Cit.*, p. 79.

Extranjero. Rusia salió fortalecida de ese conflicto y, quizás sea la primera ocasión después del término de la Guerra Fría, en que públicamente se vislumbró su condición de gran potencia²²⁹.

Antes de desatarse el conflicto en Georgia, el 5 de junio de 2008, durante un encuentro con líderes políticos, parlamentarios y cívicos de Alemania, Dimitri Medvedev ofreció un discurso en el que resaltaba la importancia de renovar la arquitectura de seguridad europea, señalando el fin del atlantismo, para dar paso a una verdadera unidad entre toda el área Euro-atlántica “de Vancouver a Vladivostok”²³⁰, en donde las antiguas divisiones de Guerra Fría, fueran superadas. De igual forma retomó algunos de los argumentos de Putin en torno a las constantes inconsistencias en relación a las críticas hechas al sistema político ruso y las omisiones hacia otros sistemas.

En octubre de ese mismo año, Medvedev pronunció otro discurso, ahora en la Conferencia de Política Mundial en Evian, Francia, en la que, tras haberse desarrollado el conflicto en Georgia, endureció el tono en el que se expresó en relación a las acciones de Occidente, haciendo énfasis en el papel desempeñado por la OTAN en la arena internacional. Medvedev hizo un llamado a la unidad y coordinación entre los europeos, además de condenar la retirada de los estadounidenses del Tratado sobre Cohetes Antibalísticos, y hacer referencia al poco funcionamiento del sistema financiero internacional, al que también llamó a reconfigurar.

El mandatario afirmó que lo último que Rusia busca es la confrontación, que sólo generaría más inestabilidad internacional. Por el contrario, el verdadero peligro es el seguir defendiendo un modelo unipolar, que hasta el momento sólo ha generado mayores grados de confrontación en diferentes partes del mundo. Al respecto señaló: “No se debe ignorar el hecho de que ninguna diplomacia multilateral, ningún mecanismo regional, ni la actual arquitectura europea de seguridad en general, lograron prevenir las agresiones que tuvieron lugar. El pensamiento “OTAN-céntrico” en particular, ha demostrado ser débil”²³¹. Ante tal perspectiva, una de las mayores aportaciones de Medvedev en su discurso fue la iniciativa de un nuevo Tratado de Seguridad Europea, como conclusión de la propuesta que había elaborado en junio. El Tratado contemplaba, de acuerdo con el propio Medvedev:

1. Primero. El Tratado debería afirmar claramente los principios básicos de las relaciones de seguridad e intergubernamentales en el área euroatlántica. Estos principios incluyen el compromiso de cumplir de buena fe las obligaciones en virtud del derecho internacional, el respeto a la soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados y el respeto de todos los demás principios establecidos en el documento verdaderamente fundamental que es la Carta de las Naciones Unidas.

²²⁹ *Ibid.* p. 74.

²³⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa; *Op. Cit.*

²³¹ President of Russia; “Speech at the World Policy Conference”. Diplomacy and External Affairs. Consultado en http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/10/08/2159_type82912type82914_207457.shtml el 26 de diciembre de 2012 a las 15:03 hrs

2. Segundo. La inadmisibilidad del uso de la fuerza o la amenaza de su uso en las relaciones internacionales deben estar claramente afirmada. Es fundamental para que el Tratado garantice la interpretación uniforme y la aplicación de esos principios. El Tratado también podría consolidar un enfoque unificado para la prevención y solución pacífica de los conflictos en el espacio euro-atlántico. El énfasis debe estar en los acuerdos negociados que tienen en cuenta las posiciones de los lados diferentes y respetar estrictamente los mecanismos de mantenimiento de la paz.
3. Tercero. Se debe garantizar la misma seguridad, y me refiero a la seguridad igual y no cualquier otro tipo de seguridad. En este sentido, debemos basarnos en tres "no". Es decir, no hay garantía de la seguridad de uno mismo a costa de los demás. No se permiten actos (por alianzas o coaliciones militares) que socaven la unidad del espacio de seguridad común. Y, por último, no habrá desarrollo de alianzas militares que pongan en peligro la seguridad de otras partes del Tratado.
4. Cuarto. Es importante confirmar en el Tratado que ningún Estado u Organización Internacional puede tener derechos exclusivos sobre el mantenimiento de la paz y la estabilidad en Europa. Esto se aplica plenamente también a Rusia.
5. Quinta. Sería bueno establecer los parámetros básicos de control de armas y los límites razonables sobre la construcción militar. También se necesitan nuevos procedimientos y mecanismos de cooperación en áreas tales como la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo y el narcotráfico. Nuestro trabajo conjunto sobre el Tratado debería evaluar también cómo las estructuras establecidas en el pasado satisfacen las exigencias modernas. Hago hincapié en que no buscamos la abolición o incluso debilitar todo lo que tenemos ahora. Todo lo que queremos es lograr un trabajo más armonioso juntos sobre la base de un conjunto de reglas comunes²³².

La propuesta se ha materializado en un primer borrador, hecho público por el Kremlin el pasado 29 de noviembre de 2009. El prólogo del Tratado (que se pretende sea legalmente vinculante) menciona como guías de las relaciones de seguridad en Europa a la Carta de las Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki de la CSCE de 1975, la Declaración de Manila sobre Resolución Pacífica de las Disputas Internacionales de 1982, y la ya mencionada Carta de la Seguridad Europea de 1999²³³. A pesar de que el documento fue bien recibido por sus contrapartes, la propuesta no ha trascendido los límites necesarios para convertirse en realidad. Sin embargo, no cabe duda de que es un gran avance para mejorar las relaciones entre Rusia, Europa y EE.UU., aunque los últimos sean los menos complacidos con la iniciativa.

A estos discursos hay que añadir la Estrategia de Seguridad rusa y el Concepto de Política Exterior posteriores al conflicto en Georgia, en donde se enfatiza la importancia de respetar los intereses rusos en la arena internacional, sobre todo en el Cercano extranjero, así

²³² *Idem.*

²³³ Francisco José Ruiz González; *Op. Cit.*

como la necesidad de fortalecer a las instituciones multilaterales para evitar que las pretensiones de unipolaridad priven en las relaciones internacionales. Los mandatarios rusos no temen en afirmar en una entrevista que “los que quieran dialogar con Moscú tendrán diálogo. Los que quieran ponernos de nuevo detrás de una cortina de hierro deben saber (respuesta de ambos dirigentes) que la Rusia de hoy y de mañana es lo suficientemente fuerte como para no tenerle miedo a nadie. Sería mejor para todos, sin embargo, salir del error del que no acaban de liberarse algunos sectores de Occidente: ‘Rusia no es la Unión Soviética’. Pero ‘la crisis con Georgia modificó todo el marco de las relaciones internacionales externas de Rusia’. ‘No podemos seguir soportando...’ Sobre ese punto, es mejor no albergar duda alguna. Por lo tanto, se acabaron las retiradas tácticas y estratégicas de Rusia. Si Occidente quiere ampliar todavía más las fronteras de la OTAN, tiene que saber que a cada acción corresponderá, eventualmente no en el mismo lugar, una reacción de la misma envergadura. Y que no vengan a decirnos que no tenemos derecho (Putin) a hacer todo lo que podamos para que Ucrania no entre en la OTAN”²³⁴.

Al hablar de las posibles acciones rusas ante futuras desatenciones hacia su política, Putin afirmó en esa misma entrevista: “¿Sanciones? [Una sonrisa sarcástica se dibuja en el rostro de Putin]: ‘Ni siquiera los hombres de negocios de ustedes las apoyarían’. En ese plano, las respuestas de Rusia pueden resultar bastante dolorosas para quienes se aventuren por ese camino. Además, (Putin) explíquennos por qué al cabo de 34 años el Congreso de Estados Unidos no ha anulado todavía la enmienda Jakson-Vanil (que excluía a la URSS de la categoría de ‘nación más favorecida’). ¿Es esa la manera de tratar a los socios? Tienen que saber que si siguen empujándonos nos vamos volver del otro lado (Putin anunció la inauguración de una terminal del nuevo gasoducto hacia el Pacífico)”²³⁵.

Sin dudas Putin es el “hombre fuerte de Rusia”, y Occidente lo sabe, especialmente EE.UU. está consciente de que cooperar con Rusia es mucho mejor que provocarla, pues es el único país capaz de hacerle frente desde diferentes trincheras, incluso la europea, en donde Alemania sin duda mantiene intereses estratégicos ligados a los de Moscú, mientras que en Asia, China es un “aliado” con asiento permanente en el Consejo de Seguridad, al que también le interesa fortalecer su cooperación en Eurasia. China es un país cuyo régimen ha sido igualmente criticado por Occidente, no obstante, contrario al caso pekinés, Rusia es una democracia, aunque no se ajuste a los estándares occidentales. La noción de “democracia soberana” está presente en el Concepto de Política Exterior, y es ampliamente defendida por Rusia, en especial tras recibir críticas amplias e intentos de intromisión en las recientes elecciones parlamentarias y ejecutivas, en las que las acusaciones estadounidenses y europeas de fraude eran constantes. Al respecto basta recordar una de las referencias de Putin al respecto durante su conferencia en Munich: “Rusia, es constantemente educada sobre la democracia, pero por alguna razón, aquellos que nos enseñan no quieren aprender por sí

²³⁴ Giulietto Chiesa; *Op. Cit.*.

²³⁵ *Idem.*

mismos²³⁶”, Obviando las irregularidades en muchos de los países que lanzaron críticas al régimen moscovita.

A pesar de que existen claras diferencias, sobre todo en el carácter de cada discurso dado por Putin y Medvedev, respectivamente, éstos son sólo una muestra del gran avance político y la reestructuración del Estado. Ambos mandatarios advierten a Occidente los cambios acontecidos en su país, que en todo caso, ha demostrado ser un buen aliado estratégico de Europa y EE.UU., por lo que no es necesario seguir amenazándolo. Es evidente también, que Occidente tampoco está dispuesto a ceder a las peticiones rusas, por lo que la estrategia del Kremlin se encuentra más encaminada a continuar una política de chantaje energético hacia Europa, así como seguir fortaleciendo lazos bilaterales con esos países, antes que favorecer la relación con la Unión, de esta forma, puede debilitar la postura comunitaria en su contra, y al mismo tiempo mover sus cartas para evitar el avance de la OTAN hacia el Este. De igual forma no debe perderse de vista la relación de Rusia con China e Irán.

Finalmente debe reconocerse que Estados Unidos y Rusia son los únicos países que han adquirido la responsabilidad de disminuir y limitar sus arsenales estratégicos, por lo que la relación entre ambos debe continuar uniendo esfuerzos al respecto, y el diálogo en esta materia podría ser aprovechado para discutir otros aspectos que han resultado terriblemente dañinos en la relación entre Rusia y Occidente en general.

²³⁶ *Cfr.* President of Russia; “Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy” *Op. Cit.*

3. Entre Rusia y Europa: los Balcanes como región estratégica.

Los Balcanes producen más historia de la que pueden consumir.

Winston Churchill.

3.1. La relación de Rusia con los países balcánicos y sus intereses estratégicos.

Los Balcanes²³⁷ son una región estratégica en Europa. Su posición geográfica representa grandes ventajas en el plano geopolítico, debido a sus salidas a los Mares Negro, Egeo, Mediterráneo y Adriático, además de su ubicación en el continente europeo, que se encuentra muy próxima a África, Medio Oriente, y Eurasia. Históricamente, los Balcanes han sido un punto importante para el tránsito, el comercio y la guerra entre distintas naciones, y su papel en la arena internacional tiende a ser subvaluado. Para Rusia los Balcanes son parte importante de su zona de influencia en Europa, y han estado presentes en su agenda política desde el origen mismo del país eslavo. Los lazos que unen a los Balcanes con Rusia son mucho más profundos que el propio interés estratégico de ambas partes.

Durante la época imperialista rusa en el siglo XIX, los Balcanes se convirtieron en un sitio vital para competir con el poderío del Imperio Otomano. Desde entonces, el principal interés de los zares era el control de los estrechos del Bósforo y los Dardanelos. La ideología fue también un componente importante del interés ruso en la zona. Los zares consideraban a los elementos étnico-religiosos como lazos de unidad, y el imperio ruso era entonces responsable de proteger a los demás pueblos eslavos-Ortodoxos; fue durante ese período que predominaron las ideas del panslavismo, abordado con anterioridad. Rusia, autodenominada la Tercera Roma, heredera de Bizancio, se convirtió en un símbolo de unidad para los pueblos eslavos, y el dominio de Moscú sobre éstos sirvió también para su protección en más de una ocasión.

En diferentes momentos Rusia peleó en contra del Imperio Otomano a favor de los Balcanes. El principal interés económico de Moscú en esa época era asegurar el libre comercio y tránsito a través de los estrechos, sus vínculos desde el Mar Negro al Mediterráneo y más allá; estas consideraciones se volvieron cada vez más importantes, en la medida en la que Rusia comenzaba a exportar su excedente de granos, alrededor de 1870. Su interés estratégico más directo en la región eran los estrechos, no propiamente la península

²³⁷ La definición de los Balcanes es una mezcla geográfica, histórica y política. La dificultad para definir a los Balcanes surge de la fusión de descripciones políticas y geográficas que son por sí mismas problemáticas. El término Península Balcánica es relativamente moderno, acuñado por el geógrafo alemán, Johann August Zeune, en 1808. Éste surgió de la duradera idea errónea de que el rango de la Montaña Balcánica, la columna vertebral de la presente Bulgaria, no terminaba al Este de Serbia (como es el caso), sino que se extendía del Mar Negro al Adriático. *Cfr* Misha Glenný; *The Balkans. Nationalism, War, and the Great powers, 1804-1999*. Penguin Books, Nueva York, 2001, pp.xxii-xxiii. Los Balcanes, como otras denominaciones geográficas, atiende también a un conjunto de características comunes que comparten los países de la región, ya sean étnicas, sociales, religiosas o políticas. Para fines de esta investigación los Balcanes serán entendidos como la región que abarca: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Grecia, Eslovenia, Hungría, Kosovo, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Rumania, Serbia y Turquía.

balcánica. Éstos eran vistos como la clave para subsanar las vulnerabilidades del flanco sur de Rusia, particularmente después de la Guerra de Crimea, durante la cual, Moscú fue precisamente atacado y derrotado por enemigos cuyo acceso fue a través de los estrechos²³⁸. Los zares buscaban dominar el Bósforo y los Dardanelos por medio de alianzas estratégicas con los países balcánicos, ayudándolos a independizarse del Imperio Otomano, y consiguiendo con ello la lealtad de sus gobernantes. La fuerza del panslavismo llevó al zar Nicolás II a entrar a la Guerra a favor de Serbia en 1914. Los objetivos del gobierno ruso al involucrarse en el conflicto incluían el control de los Dardanelos y Constantinopla (que fue prometida a Rusia en tratados secretos, firmados subsecuentemente por Gran Bretaña y Francia, y publicados por los bolcheviques en 1917)²³⁹, y así Rusia se convertiría en el centro de la iglesia Ortodoxa, desde el que ejercería su influencia.

Mapa 6. Los Balcanes



Fuente: Elaboración propia con datos de Cartelamar; "Mapa de Europa". Consultado en http://cartelamar.files.wordpress.com/2012/02/europa_pais_galego2.png el 30 de diciembre de 2012 a las 18:35 hrs.

Posteriormente el dominio de la región se vio amenazado por el imperio Austro-Húngaro, que en ese momento era más fuerte que Rusia, y que junto al fortalecimiento

²³⁸ Cfr. James Headley; *Russia and the Balkans. Foreign Policy from Yeltsin to Putin*. Columbia University Press, Nueva York, 2008, p. 12.

²³⁹ Cfr. *Ibid.*, p. 17.

alemán, aseguraría la hegemonía de esas potencias en los Balcanes. Entrar a la Primera Guerra Mundial se convirtió en una estrategia para evitar que la región quedara bajo el dominio Austro-Alemán, sin embargo, más allá de lograr reposicionar a Rusia en la región y como potencia mundial, la Guerra contribuyó a la caída del régimen zarista en Moscú. Así, la política de los zares hacia los Balcanes fracasó para lograr el dominio de los Dardanelos y el Bósforo.

Durante la época soviética, la estrategia hacia los Balcanes se encaminó también a la dominación de los estrechos, no de la región en su totalidad, en principio por medio de buenas relaciones con Turquía. A diferencia de los zares, la ideología comunista era atea, y la unidad con los pueblos balcánicos no se determinó a partir de la cristiandad, o el paneslavismo, sino por la unidad de clase; la razón que impulsaba las relaciones de Rusia hacia esa región era la expansión del comunismo. Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, la derrota de Alemania y sus aliados balcánicos le dio a Stalin la posibilidad de ganar espacios antes unimaginables (Albania, Bulgaria, Rumania y Yugoslavia), así como acceso al Adriático, por lo que los Balcanes se convirtieron en parte de la esfera de influencia soviética y del bloque socialista.

La liberación de Europa del Este de los alemanes, realizada por el ejército rojo, sin duda sumo varios puntos de ventaja a la URSS sobre EE.UU. en Europa. Sin embargo, un caso sobresalió en los Balcanes: Yugoslavia²⁴⁰. Tito, el líder de las fuerzas yugoeslavas, logró liberar a su país sin ayuda de las potencias, y estableció en éste un régimen socialista, similar al modelo soviético, lo que le otorgó gran credibilidad y cohesión a su país. Cuando la Cominform²⁴¹ fue establecida en 1947, Stalin escogió a los yugoeslavos para purgar y disciplinar a los partidos comunistas más débiles de Europa. La razón de que Tito fuera elegido como líder y anfitrión de la Cominform fue la superioridad yugoeslava en relación a otros

²⁴⁰ La antigua Yugoslavia se formó el 1° de diciembre de 1918, tras el colapso de los imperios Otomano y Austro-Húngaro, y por la voluntad de los reinos Esloveno, Croata y Serbio, para formar una nueva nación, nombrada Yugoslavia en 1928. En 1939 comenzó la Segunda Guerra Mundial y el caos envolvió también a Yugoslavia. La nación se encontró presionada desde el exterior por naciones más poderosas como Alemania e Italia, y por regiones vecinas como Bulgaria y Rumania, y pronto fue destrozado desde adentro por la Guerra Civil entre diferentes facciones. Algunos peleaban contra los alemanes, quienes ocuparon el país, otros se aliaron con ellos; algunos pelearon para instaurar un nuevo gobierno, todos peleaban contra todos. Finalmente, los Partisanos, un grupo de resistencia liderado por Josip Broz, quien se hacía llamar Tito, se impuso, al ayudar a derrotar a los alemanes y al establecer su dominio sobre otros grupos que peleaban por el control de Yugoslavia. Center for European Studies UNC-Chapel Hill; "What happened to Yugoslavia? The War, the peace and the future". Consultado en <http://www.unc.edu/depts/europe/teachingresources/balkan-crisis.pdf> el 3 de diciembre de 2013 a las 21:35 hrs.

²⁴¹ En respuesta al Plan Marshall, y por iniciativa de Unión Soviética, en octubre de 1947 se fundó en Belgrado la *Oficina de Información Comunista (Cominform)*, en substitución de la *Comintern* que había sido disuelta el 22 de mayo de 1943. Más que un organismo de dirección de los partidos comunistas de Bulgaria, Checoslovaquia, Francia, Hungría, Italia, Polonia, Rumania, Unión Soviética y Yugoslavia, la *Cominform* se encargaría de establecer su más estrecha vinculación. La sede fue cambiada a Bucarest cuando Yugoslavia fue expulsada de la *Cominform* en 1948 por severas discrepancias entre Stalin y Tito; sin embargo, Jruschov disolvió la Oficina el 17 de abril de 1956 para propiciar la reconciliación con Yugoslavia. Edmundo Hernández-Vela Salgado; *Diccionario de Política Internacional. Op. Cit.*, p. 128.

países europeos, y a su avance político y socioeconómico en términos de desarrollo²⁴². Sin importar el corte nacionalista que tenía el régimen de Tito, Yugoslavia era un modelo cuya base era Unión Soviética, lo que constituía el mejor ejemplo para las otras repúblicas de la URSS.

Sin embargo, los planes de Tito para su país diferían de los de Stalin. El primero buscaba extender su movimiento e incluir a Albania, Bulgaria, Hungría, Rumania y eventualmente a Grecia, en una Federación Yugoslava más amplia, mientras que el último únicamente aprobó los planes de incluir a Bulgaria. Cuando Stalin pidió a Tito que se limitara a desarrollar la agricultura en su país, a fin de cumplir con las normas establecidas para la distribución internacional socialista del trabajo dentro del bloque, Tito se negó. En 1948 las dificultades entre el líder yugoslavo y Stalin llegaron a su punto más álgido, y Yugoslavia fue expulsada de la Cominform, mientras Tito declaró que seguiría su propia vía para llegar al comunismo y se distanció del dominio soviético. Después de la ruptura con Tito, la URSS fortaleció su presencia en Albania, Bulgaria, parte de Hungría y Rumania, para evitar que las ideas de Tito se extendieran a otros países. Al morir Stalin, Unión Soviética buscó reestablecer sus relaciones con Yugoslavia.

Para 1980, tras la muerte de Tito, los conflictos interétnicos retomaron fuerza en Belgrado, amenazando la existencia misma del Estado. El resurgimiento de nacionalismos en la península balcánica coincidió con los reclamos independentistas dentro de Unión Soviética. En ese entonces, para Gorbachov, la preservación de Yugoslavia se convirtió en uno de los principales objetivos de Política Exterior, esfuerzo al que se sumó Estados Unidos, que buscaba preservar el *estatus quo* en Europa, y evitar que la inestabilidad llegara a afectar a la URSS; después de todo, el desmantelamiento de la Guerra Fría generó las pautas para establecer la nueva estructura de seguridad internacional, y cualquier amenaza a la estabilidad de los hegemones, amenazaba también a esa estructura.

Los acontecimientos en Yugoslavia (que serán tratados a detalle en el siguiente apartado) se desarrollaron precisamente durante un momento difícil para la URSS. En 1991 cuando Croacia y Eslovenia declararon su independencia de Belgrado, Gorbachov lanzaba la propuesta del Nuevo Tratado de la Unión, como respuesta a las ideas separatistas que cada vez tomaban más fuerza entre las repúblicas soviéticas. Las relaciones bilaterales entre las fuerzas separatistas dentro de la URSS y las repúblicas independentistas yugoslavas se intensificaron. El hecho de que las fuerzas de Serbia no logaran someter a Croacia y Eslovenia, alentó a las repúblicas soviéticas a continuar con sus intentos de independizarse del poder central. Lo que resultó más grave fue que a finales de junio de 1991 Lituania reconoció la independencia de Croacia y más tarde, Georgia haría lo propio al reconocer no sólo a aquélla sino también a Eslovenia.

A pesar de haberse manifestado a favor de la integridad territorial de Yugoslavia, tras el fallido golpe de Estado en Unión Soviética, Gorbachov retomó el control de la URSS; sin

²⁴² Cfr. Christoffer M. Andersen; "Central Europe and Stalin. The Tito-Stalin Split and its Consequences". Consultado en <http://www.titomanija.com.ba/e-knjige/TitoStalin.pdf> el 6 de enero de 2013 a las 16:58 hrs.

embargo, no actuó para impedir que los sucesos en ese país continuaran, y el llamado “efecto espejo” alcanzó a Unión Soviética ese mismo año.

Tanto Yugoslavia como la URSS se desintegraron, y las cosas no fueron muy diferentes en cada caso. Entre las similitudes en los procesos se encuentra la diáspora de los pueblos. Tanto Unión Soviética como Yugoslavia eran repúblicas multiétnicas, por lo que su separación implicó que sus pueblos quedaran distribuidos entre las distintas ex-repúblicas conformantes, lo que posteriormente, generó conflictos de mayor intensidad en Yugoslavia. En ambos casos existieron reclamos de independencia provenientes de regiones que integraban al país, como Kosovo y Chechenia, respectivamente, pero a diferencia de los Balcanes, Rusia contaba con el poder para evitar que ésta y otras regiones se separaran. La mayor diferencia entre un proceso y otro fue que mientras Unión Soviética tenía mayor capacidad de acción en relación a sus repúblicas, Yugoslavia era una federación mucho más pequeña, económica y militarmente, aunado al hecho de que la desintegración de la URSS se llevó al cabo de manera pacífica gracias a que Gorbachov no hizo nada para evitarla, mientras que, Milošević²⁴³ se resistió a aceptar la independencia de Croacia y Eslovenia. En relación a la URSS, el líder serbio apoyaba a los conservadores golpistas, y esperaba que tras el golpe de Estado éstos ayudaran a Serbia a recuperar el control de las repúblicas separatistas. Al fracasar el golpe en Unión Soviética, lo hicieron también los planes de apoyo a Milošević.

A su ascenso al poder, Yeltsin, que estaba muy al tanto de los vínculos entre Milošević y fuerzas informales a favor del golpe, tenía muy poco entusiasmo en apoyar a los grupos nacionalistas serbios en Belgrado, ni en reestablecer una Federación yugoeslava centralizada. Incluso, Yeltsin había roto decisivamente con sus afiliaciones comunistas previas²⁴⁴ por lo que no tenía intenciones de apoyar a Milošević, y de momento se decidió a dejar de lado a los Serbios, pueblo con el que mayor afinidad tiene Rusia entre los países balcánicos.

Las consecuencias fueron desastrosas. Durante el gobierno de Yeltsin se promovieron las sanciones en contra de Serbia en el marco de la ONU, lo que fortaleció a la oposición rusa en el Parlamento, en donde la facción más nacionalista se fortalecía en contra de Yeltsin, Kosyriev, y su política exterior. La justificación del Ministro de Relaciones Exteriores ante tal decisión, fue que se tomó en defensa de los propios intereses rusos, pues estaba convencido de que complacer a Occidente era lo que más convenía a Moscú. Tras el golpe en contra de la Casa Blanca y la disolución del Parlamento las críticas contra el régimen de Yeltsin se fortalecieron y la oposición también. En las elecciones de la Duma en 1993, cuando una

²⁴³ Slobodan Milošević fue presidente de la República Socialista Federativa de Yugoslavia (RSFY), de Serbia de 1989 a 1997 y de Yugoslavia de 1997 a 2000. Fue líder de la facción conservadora serbia durante la disolución de Yugoslavia. Milošević es una figura clave en el colapso de ese país. Sus políticas de nacionalismo extremista, fracturaron los años de armonía disfrutados por varias repúblicas y regiones autónomas de la antigua Yugoslavia desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Las acciones de Milošević en Croacia, Bosnia Herzegovina, Kosovo y Serbia, han dejado huella en sus poblaciones. *Cfr.* Alastair Finlan; *The Collapse of Yugoslavia 1991-1999*. Osprey Publishing, Oxford, 2004, p. 8. En 2001 el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia solicitó la detención de Milošević acusado de crímenes de guerra.

²⁴⁴ Lenard J. Cohen; “Russia and the Balkans: Pan-Slavism, Partnership and Power”; *International Journal*, otoño, 1994, Vol. 49, N° 4, p. 823.

fracción considerable de curules fue ganada por el Partido Liberal Democrático, liderado por Vladimir Zhirinovskii²⁴⁵, se reflejó la creciente inquietud de un sector importante de la sociedad respecto al desempeño de Yeltsin y su gabinete. Las presiones internas orillaron al presidente ruso a modificar la política hacia Yugoslavia. Zhirinovskii incluso había prometido ayudar a los serbios, si ganaba las elecciones, con armas y dinero.

Mientras las políticas de Yeltsin eran vacilantes, reflejo de las presiones cambiantes en su administración, cuidadosamente evitaba romper con la postura estadounidense. Su estrategia general fue ceder ante Estados Unidos en aquellos puntos en los que Washington presionaba, al tiempo que trabajaba para suavizar los golpes infligidos a los serbios. En una reunión de la CSCE en julio de 1992 en Helsinki, Rusia se unió a aquellos gobiernos que votaron para suspender la membresía de Yugoslavia por su ayuda a los serbios²⁴⁶, y lo mismo ocurrió en relación a la membresía de ese Estado en la ONU. A Yeltsin se le había advertido de no contrariar las posturas occidentales, en donde Milošević tenía una fuerte oposición.

La política occidental siguió presionando a Rusia, mientras en ésta, el ala conservadora ganaba fuerza ante la sumisión mostrada por Yeltsin y su equipo de política exterior. Tal presión llegó a su límite una vez que la OTAN envió un ultimátum a los serbios de Bosnia para que retiraran sus fuerzas de Sarajevo, de lo contrario, se daría inicio a una operación de ataques aéreos por parte de esa Organización. Rusia no fue consultada o advertida de que tal ultimátum se realizaría, lo que evidentemente sugería que tampoco sería informada si la operación se llevaba al cabo. Finalmente Yeltsin y su equipo decidieron actuar, y adelantarse a los planes de la Alianza atlántica. Los diplomáticos rusos convencieron a Milošević de que Rusia estaba preparada para desplegar tropas auspiciadas por la ONU, si cumplían con el ultimátum de la OTAN, de ese modo evitarían los bombardeos aéreos de esa organización. De inmediato Milošević aceptó el trato. Con esta acción Rusia no sólo evitó la humillación dentro de su propio país, en donde la opinión pública en contra de Yeltsin se fortalecía, sino que también logró ser reconocida como gran potencia a nivel internacional²⁴⁷ por su capacidad de negociación.

Puede afirmarse que, la mayor preocupación de las autoridades rusas en ese momento, era calmar los ánimos al interior del Estado. Incluso Churkin, el embajador ruso en Serbia declaró:

Los serbios tienen que estar convencidos de que nuestro batallón llegará a Sarajevo a tiempo, nosotros tenemos que explicar nuestros objetivos ante la comunidad internacional... Mientras trabajaba en este problema lo principal que trataba de prevenir era la humillación nacional para Rusia, no la escalada del conflicto en Bosnia (aunque tampoco lo deseaba), pero jamás una humillación más para Rusia. Después de todo, dada nuestra actual baja autoestima, si algo tenía que hacerse sin nosotros, otra vez, si

²⁴⁵ Cfr. James Headley; *Op. Cit.*, p. 42.

²⁴⁶ Robert H. Donaldson y Joseph L. Noguee; *Op. Cit.*, p. 223.

²⁴⁷ Cfr. Lenard J. Cohen; *Op. Cit.*, pp. 837-838.

hubiéramos dejado a otros ignorarnos de nuevo, las consecuencias hubieran sido peores para nosotros que para los bosnios²⁴⁸.

En la Rusia post socialista de principios de los noventa las cuestiones étnicas, religiosas o ideológicas no fueron factores relevantes en su interés por los Balcanes; sin embargo, Rusia mantenía importantes lazos económicos en la región. La venta de armas tenía el potencial de desestabilizarla, y se convirtió en un asunto de particular controversia. En segundo lugar, desde el fin de las guerras en la zona, las compañías rusas se habían involucrado ampliamente en la privatización de las antiguas empresas estatales de los países ex-socialistas de la región, especialmente en la industria pesada, las comunicaciones y la infraestructura energética. En tercer lugar, existían suministros de gas natural. La exportación de gas permitió a Rusia jugar un rol simbólicamente importante en diferentes etapas de los conflictos yugoeslavos, y convertirse en una herramienta principal de la política exterior de Putin. Más importante aún, los Balcanes son significativos en la exportación de petróleo y gas desde el Mar Caspio²⁴⁹ y el Negro. Gracias a la reestatización de las empresas energéticas, Rusia cuenta con un amplio poder sobre los Balcanes, que en gran medida dependen de los energéticos moscovitas.

Aunque pudiera parecer que otras regiones son más importantes para Rusia, como aquellas que abarcan el Cercano Extranjero, tras la implosión de Unión Soviética, ésta perdió gran parte de los territorios estratégicos que conformaban a la URSS, como los Bálticos y Ucrania, quedando vulnerable geopolíticamente hablando, lo que convirtió a los Balcanes, y en especial a los Estrechos, en una región de igual relevancia para la seguridad del Kremlin. Así mismo, Moscú tiene interés por mantener su presencia en la zona debido a que, como consecuencia de la reconfiguración del balance de poderes internacional una vez terminado el conflicto ideológico bipolar, tanto Turquía como Irán han cobrado importancia y fuerza en los Balcanes, siendo ambos, países en desarrollo cuyo dominio preocupa a Rusia.

El caso de Turquía es de particular interés para el Kremlin. Estambul mantiene gran influencia en la península balcánica, especialmente en aquellos países en donde la mayoría de la población practica el Islam, y ha sido además un aliado estratégico de Estados Unidos desde el tiempo de la Guerra Fría, siendo uno de los países que albergaron cohetes para disuadir a la URSS, y es desde 1952 miembro de la OTAN, organización en la que se ha apoyado para buscar su ingreso a la UE, y bajo el marco de la cual desplegó cohetes, de nueva cuenta, el pasado noviembre de 2012. Para contrarrestar el peso y la influencia turca en los Balcanes, Rusia ha buscado aliarse con aquellos países que también se sienten amenazados por la expansión de Turquía en la zona, como: Bulgaria, Grecia, Macedonia y Serbia, que no por casualidad son también Estados Cristianos Ortodoxos. Turquía aspira a ser una potencia regional, por lo que se ha impulsado en la estrategia estadounidense para lograrlo, matando dos pájaros de un tiro, al disuadir a Rusia e Irán sobre su influencia en la región.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 839.

²⁴⁹ *Cfr.* James Headley; *Op. Cit.*, p. 55.

Del mismo modo, Rusia compite contra el poderío de Europa y Estados Unidos, que han avanzado en la zona en perjuicio de sus intereses. Actualmente la importancia estratégica de los Balcanes se mide en gran parte por su utilidad en el ramo energético. El pragmatismo con el que se dirige la política exterior rusa, ha retomado los factores ideológico culturales como lazos de interés entre esos Estados y Moscú; sin embargo, parte importante del pragmatismo toma en cuenta las capacidades geoestratégicas de la región en la utilización de dos cartas poderosas para Rusia: los energéticos, y las armas nucleares. Los intereses de Rusia en la península balcánica son mayores hacia la ex-Yugoeslavia; sin embargo, el Mar Negro es un corredor estratégico entre tres áreas geopolíticas relevantes: Europa, Asia y Medio Oriente²⁵⁰, por lo que los otros países que conforman la región también son relevantes para Rusia.

Los Estados que forman parte de la península balcánica atravesaron, al igual que Rusia, por un proceso de “democratización”, que llevó al poder, en la mayoría de los casos, a facciones opositoras al antiguo régimen, como consecuencia del debilitamiento político sufrido por las autoridades socialistas, descrito con anterioridad, previo a la implosión de Unión Soviética. El reemplazo de un sistema de economía centralizada por otro de libre mercado, sin que se llevara al cabo un proceso de adaptación, generó un enorme deterioro de las condiciones económicas y sociales de esos Estados, que se formaron principalmente, con base en el interés de grupos específicos, y las tensiones sociales no se hicieron esperar, siendo el ejemplo más grave el yugoeslavo. Los acontecimientos en cada caso afectaron la relación de los países con Rusia, que atravesó por sí misma por un proceso similar, y el papel que cada uno desempeña en la política exterior moscovita, depende en mayor o menor grado de las afecciones sufridas durante la implosión de Unión Soviética y sus implicaciones para el bloque socialista.

En el caso de Rumania, antes de su revolución, ocurrida en 1989, mantuvo relaciones cercanas a Unión Soviética y formó parte del bloque socialista; sin embargo, después de que fuerzas opositoras a la URSS ascendieran al poder, la relación con Rusia cambió totalmente, a lo que se sumó el hecho de que se disolvieran, la URSS, el Pacto de Varsovia y el CAEM, impidiendo que los soviéticos actuaran en contra de la revolución. A partir de entonces la política rumana fue ambivalente hacia el Este y el Oeste. Contrario a sus vecinos, Rumania aceptó negociar con Moscú un tratado bilateral, convirtiéndose además en el único país ex-socialista en firmar un tratado con la URSS el 5 de abril de 1991. El tratado jamás fue ratificado debido a que poco antes de que así fuera, Unión Soviética se disolvió y la Duma nunca pudo aprobarlo²⁵¹. En 1993 se convirtió en miembro del Consejo de Europa, y manifestó sus intenciones de integrarse a la OTAN y hacerse candidato a la UE. Entre la confusión generada

²⁵⁰ Simona Soare; “The Romanian-Russian bilateral relationship in the aftermath of Romania’s euroatlantic Integration”. Consultado en http://www.academia.edu/855932/The_Romanian-Russian_Bilateral_Relations_in_the_aftermath_of_Romanias_Euroatlantic_Integration el 10 de enero de 2013 a las 19:26 hrs

²⁵¹ *Idem.*

por la implosión de la URSS, Occidente trató de ganar espacios en el Este cuanto antes. Los Estados europeos junto a Estados Unidos, prometieron a Rumania, como a otros países de la región, mejorar su economía por medio de asistencia financiera y seguridad, lo que determinó la inclinación de la política rumana hacia la OTAN y UE, a las que se unió en 2004 y 2007, respectivamente.

Rumania tiene compromisos serios con EE.UU. y como prueba de ello se unió al proyecto de gasoductos occidental Nabucco. Desde 2007 Bucarest alberga bases militares estadounidenses en su territorio. Así mismo, lanzó una iniciativa para formar el Foro del Mar Negro, pero fue incapaz de atraer a Rusia y Turquía, actores sin los que el foro no sería relevante y limitaría mucho su acción. Rumania mantuvo una postura a favor de Ucrania durante el conflicto que ésta tuvo con Moscú y en el caso de Georgia apoyó su independencia.

Pese a eso, los lazos económicos con Rusia continuaron, gracias a que durante el proceso de desintegración de la URSS muchos de los oleoductos y gasoductos que fueron privatizados atravesaban el país, por lo que al momento de su reestatización, la compañía rusa Lukoil tenía ganado un gran espacio en el mercado rumano. No obstante, la política de Bucarest se ha sometido en gran medida a la voluntad de Washington, aceptando formar parte del proyecto de escudo antibalístico del país americano, alojando cohetes estadounidenses en su territorio, y comprometiéndose a desplegar la segunda fase de ese proyecto en 2015. Esta razón explica el hecho de que los nuevos grandes proyectos energéticos rusos evadan a Rumania, pues Bucarest, promueve desde su trinchera en la UE una estrategia de seguridad energética que evita las instalaciones rusas.

Entre otros, Hungría es también un país trascendental para Rusia. Las relaciones entre ambos Estados han sido siempre cordiales, y tras el fin de la Guerra Fría, Budapest desarrolló una estrategia de triangulación respecto a su política hacia Rusia y Estados Unidos. En un discurso frente al parlamento de su país, en junio de 2006, el entonces Primer Ministro Gyurcsyány habló a favor de renovar y reformular la Política Exterior húngara. Gyurcsyány afirmó: “necesitamos ‘repensar nuestras relaciones con los poderes mundiales y los centros mundiales de poder, para construir, reconstruir y reforzar nuestras relaciones con Estados Unidos, Rusia, Asia y el Sudeste de Asia. Al mismo tiempo debemos tener en mente que Europa es nuestro hogar, Estados Unidos es nuestro aliado estratégico y Rusia nuestro socio estratégico”²⁵² bajo esta premisa Hungría podría beneficiarse de ambas partes, al reconocer a estos dos Estados en el mismo nivel de importancia en la palestra mundial. Para este país el beneficio es compartido, pues Budapest pretende ser un puente de entendimiento entre Rusia y la UE, y tener buenas relaciones con ambas partes la beneficia. Como se ha señalado, actualmente, una de las principales razones por las que Rusia mantiene intereses importantes en la zona son los combustibles, y Hungría no podía ser la excepción. En un afán por convertirse en una alternativa al tránsito energético por Ucrania, y de ese modo mejorar su

²⁵²Lázló Póti; “Hungarian Foreign Policy and the ENP in the East: Energy – (and) Nationality-based Policy”. Consultado en http://sfpa.sk/sk-hu-euroforum/doc/06_poti.pdf el 14 de enero de 2013 a las 13:38 hrs.

posición tanto en la UE como hacia Rusia, Hungría ha apoyado a Moscú y se le ha unido en la defensa de ese interés. La postura húngara favorece a Rusia, convirtiéndose en un aliado estratégico dentro de la OTAN y la UE, a las que se integró en 1999 y 2004, respectivamente, lo que ha ayudado a limitar las posturas opositoras al Kremlin dentro de esas organizaciones. Se ha mencionado con anterioridad que Hungría se negó a albergar el escudo antibalístico estadounidense y que eso le valió varios puntos a favor de su relación con Rusia, con lo que demostró la importancia que ésta supone para su Política Exterior.

En otro caso importante, para Bulgaria Rusia es su segundo socio comercial y la compañía *Lukoil* es una de las empresas más importantes que operan en el país y que generan más del 5% del PNB de Sofía. De hecho, Bulgaria es el país más importante para el proyecto de gasoductos con Rusia [*South Stream*]²⁵³. Cuando Turquía impuso restricciones a la utilización de los Estrechos en 1994²⁵⁴, orilló a Rusia a buscar nuevas alternativas para transportar el gas y el petróleo desde el Cáucaso y Asia Central, y Bulgaria se convirtió en la opción ideal. Sofía, de forma contraria a Budapest, no es exactamente un aliado de Rusia, sino de Estados Unidos, y Moscú ha tenido que negociar con las autoridades, utilizando los energéticos como su principal herramienta para tratar de limitar las acciones de Sofía en las organizaciones europeas, especialmente dentro de la Alianza atlántica. Bulgaria forma parte de la UE desde 2007 y de la OTAN a partir de 2004, y sus prioridades en política exterior son precisamente en esa dirección, por lo que también se ofreció a albergar el escudo antibalístico estadounidense en caso de ser necesario.

Al sur de los Balcanes se encuentra un país cuyos lazos con Rusia son estrechos y firmes. Grecia no sólo es la cuna de la civilización occidental, sino que fue un referente con enorme influencia en el Kremlin, en la que se adoptó su iglesia y de donde proviene el alfabeto cirílico, utilizado en Rusia; a pesar de ser un país latino entre eslavos, Moscú conserva buenas relaciones con Atenas, y el interés que en ella mantiene no se limita a su capacidad de incidir en la OTAN y UE. Grecia tiene la potencialidad de ejercer mayor influencia en los estrechos, y contrarrestar de ese modo el peso de Turquía en tan importante zona. En Grecia ocurrió lo contrario a la mayoría de los países balcánicos, pues durante la Guerra Fría, perteneció al bloque capitalista e hizo las veces de disuasor, al ser instalados en su territorio, como en el turco, cohetes estadounidenses que amenazaban a Unión Soviética, sin embargo, al término del conflicto, los lazos de unidad entre Rusia y Grecia recobraron importancia, y este país se ha convertido en un aliado estratégico de Moscú, y viceversa, pues tener a Rusia de su lado le asegura el apoyo de un miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en asuntos como el de Chipre y conflictos potenciales con Turquía. Atenas prefiere mantener buenas relaciones con Moscú, sobre todo a partir de la fuerte crisis económica

²⁵³ Pablo Telman Sánchez Ramírez; *El regreso de la eterna Rusia al orden internacional. Op. Cit.*, p. 85.

²⁵⁴ Fue a causa de la precariedad del acceso a los estrechos que se propuso un sistema para construir un oleoducto desde Burgas en la costa de Bulgaria del Mar Negro, hasta el puerto griego de Alexandrópolis. De acuerdo con Pavel Kandel: los intereses de Rusia en los Balcanes, resultaron estar inseparablemente conectados con sus intereses vitales en el espacio post-soviético, éstos tiene una completa base material y significado estratégico. *Cfr. James Headley; Op. Cit.*, p. 56.

europea, y de los ajustes financieros a los que ha sido sometida por la UE. Rusia está interesada en ayudar a Grecia aunque no precisamente en impedir que ésta llegue a ser expulsada de la Unión.

Como puede observarse, en los países balcánicos que formaron parte de Unión Soviética, tras su disolución, ascendieron al poder facciones nacionalistas opositoras a los antiguos regímenes pro soviéticos, lo que explica que su Política Exterior se dirija en muchos casos, en contra de los intereses rusos y se alineen a los de Occidente. Un hecho curioso es el que Estados con mediana influencia en la región, decidieron fortalecer su papel en la zona mediante la membresía a la UE y OTAN, y como se ha señalado con anterioridad, la condicionalidad de ambas instituciones para el ingreso ha restringido la postura de dichos países hacia Moscú, amenazándola incluso de forma directa y militarmente, esto no es algo que los rusos estén imaginando.

En la actualidad los factores ideológicos y religiosos vuelven a cobrar importancia en el desarrollo de la Política Exterior rusa, a través del eurasianismo, por lo que para ésta resulta primordial recuperar los espacios perdidos durante la época de Yeltsin, y evitar que la influencia occidental siga modificando la política balcánica en perjuicio de sus intereses.

El avance de la UE y OTAN hacia los Balcanes, tiene muchas implicaciones estratégicas para Moscú, especialmente en lo que respecta al ámbito energético, pues son un punto de tránsito substancial para el gas y petróleo rusos hacia Europa. La importancia de la región no debe ser subestimada, pues sigue siendo utilizada por Occidente como medio de disuasión hacia Rusia y Medio Oriente. El valor estratégico de los Balcanes es tal, que no debe olvidarse que tanto Grecia como Turquía fueron bases importantes en la Guerra Fría, y hoy en día se encuentran en el centro de los acontecimientos más relevantes a nivel internacional. Los países de la antigua Yugoslavia, que mantienen posturas antagónicas a Moscú, siguen en espera de ser admitidos en las organizaciones europeas, lo que podría repercutir de forma negativa en la relación de dichos organismos con el Kremlin.

Los conflictos desarrollados en los Balcanes son inseparables del proceso más amplio del fin de la Guerra Fría pues su surgimiento fue precisamente paralelo al de la nueva estructura de seguridad internacional, e impactaron a todos los actores involucrados no sólo a Rusia. La significación de los Balcanes fue muy profunda en el proceso, pues para los europeos representó el primer reto al que se enfrentaron sin el dominio y guía de los hegemones, y ante el cual fracasaron para impedir la guerra; para EE.UU. significó una oportunidad única para cambiar y readaptar los objetivos de la OTAN, convirtiéndola en una organización de seguridad militar internacional, que ya no labora exclusivamente en Europa; mientras que para Rusia fue la bofetada necesaria para recobrar las riendas de la Política Exterior dejando al mando de la cancillería a Primakov en 1996, y recuperando su voz a nivel internacional. Los Balcanes y los conflictos desarrollados en los noventa fueron determinantes en la configuración de la estructura de seguridad mundial actual, lo que será analizado detalladamente en los próximos apartados.

3.2. La desintegración de Yugoslavia y la reconfiguración de la península balcánica: la política exterior de algunos de los países balcánicos; diversidad y conflicto.

La desintegración de Yugoslavia fue un fenómeno de consecuencias equiparables a las de la desintegración de la URSS. Desde su formación en 1918 Yugoslavia era un reino de fronteras artificiales, un crisol de diferentes culturas, lenguas, nacionalidades e ideologías, creado como medio de defensa ante las múltiples intervenciones de las que fue víctima. La injerencia extranjera en la región acentuó las particularidades entre los distintos pueblos. Mientras Eslovenia y Croacia fueron sometidos a la influencia del catolicismo; serbios, montenegos y macedonios se convirtieron a la rama ortodoxa del cristianismo; de igual forma, cuando la región se encontró bajo el dominio otomano, el islam se expandió en la zona. No es extraño que las diferencias entre los pueblos persistieran, sin embargo, el temor a la intromisión extranjera seguía siendo un elemento de cohesión lo suficientemente fuerte para mantener unido al reino por largo tiempo. Después de ser invadida por los alemanes, la región fue liberada por el Mariscal Tito, quien fundó la República Federal Popular Democrática de Yugoslavia, ésta había logrado mantenerse al margen de la URSS a pesar de haber desarrollado el mismo modelo de producción, y de pertenecer al bloque socialista; ello impulsó a los diferentes países de la Federación a seguir unidos bajo ese modelo durante una década posterior al deceso de Tito. Yugoslavia y sus instituciones siguieron en pie, dentro de un sistema político federal que se mantuvo bajo el control de la Liga de los Comunistas de Yugoslavia (LCY), garantizando así la participación equitativa de todos los pueblos.

Iniciada la década de los noventa, comenzó también la transformación del modelo socialista, que hasta entonces se había desarrollado en ese país, al capitalismo. Como ocurrió en todo el bloque, la descentralización trajo consecuencias fatales, sobre todo para el ramo económico, y Yugoslavia no fue la excepción. Las crecientes dificultades financieras reavivaron las diferencias entre las repúblicas y sus pueblos, acentuadas por la insostenible inflación y pauperización de la sociedad.

Los problemas interétnicos comenzaron en Kosovo, una ex-provincia Serbia, en donde la mayoría de los habitantes tenían origen albanés, y que como consecuencia de la terrible situación económica, buscaban separarla del dominio central de Belgrado, al que culpaban de todos sus males. Las autoridades federales, emplearon al ejército y la policía para reprimir una revuelta popular de albanokosovares en 1981, que exigían el reconocimiento de la autonomía de Kosovo. En ese país, como en Croacia, los serbios eran minoría. En 1987 Slobodan Milošević fue elegido Secretario General de la Liga de los Comunistas de Serbia, gracias a que adoptó un discurso nacionalista y defensor de los derechos de los serbios en toda la Federación, que consideraba, se encontraban marginados. Es así que Serbia comenzó a impulsar medidas a favor de la defensa de los pueblos serbio-kosovares, frente a la mayoría albanesa de la provincia.

En febrero de 1989 se produjo un movimiento de carácter nacionalista y separatista en Kosovo; en respuesta, el Gobierno de Serbia decidió, el 30 de marzo, reducir la autonomía de las provincias de Vojvodina y Kosovo con el objetivo de reforzar la unidad de su comunidad

nacional histórica. Los graves sucesos se reprodujeron un año después, por lo que el Parlamento de Belgrado decidió anular la autonomía de sus provincias el 5 de julio de 1990, del mismo modo, las autoridades serbias disolvieron el Parlamento de Pristina y destituyeron al Gobierno autónomo de Kosovo²⁵⁵, violando la constitución de 1974 en la que Tito había otorgado autonomía a esa y otras provincias.

En enero de 1990, cuando se había celebrado el XIV Congreso de la Liga de los Comunistas de Yugoslavia, la delegación eslovena propuso que se concediera independencia a las organizaciones de la Liga de cada República, como medio para obtener mayor libertad de acción. Al ser rechazada la propuesta, eslovenos y croatas abandonaron el Congreso, y éste quedó inconcluso hasta el mes de mayo. Posteriormente el Congreso abolió el papel dirigente de la LCY y aceptó la creación de un sistema político multipartidista²⁵⁶. En mayo, cuando fue retomado el Congreso de la LCY, eslovenos y croatas boicotean las negociaciones, por temor a que lo ocurrido en Kosovo se reprodujera en sus Estados y éstos quedaran sometidos a la voluntad serbia, lo que puso fin a la LCY, que dejó de funcionar a partir de entonces.

Sin embargo, antes de desatarse el conflicto bélico, Eslovenia y Croacia propusieron, aún en el marco de la LCY, la creación de una Confederación para reformar el sistema político, y evitar, de manera pacífica, que Serbia se impusiera en la Federación yugoeslava. A pesar de los esfuerzos, Belgrado y Podgorica rechazaron la propuesta.

Ese mismo año tuvo lugar el período de elecciones dentro de las repúblicas, que se enmarcaron en el propio proceso de desintegración de Unión Soviética, lo que favoreció el ascenso de las facciones de corte nacionalista, reformista y en general, opositores al régimen precedente, como había ocurrido en toda Europa del Este. En Croacia, el nacionalista Franjo Tudjman llegó al poder. Sus políticas generaron un inmenso miedo en el medio millón de serbios que vivían en Croacia (12% de la población). En Serbia, Milošević robó casi 2,000,000,000 de dólares del Banco Federal de Yugoslavia para financiar su campaña electoral, y logró la jefatura de Belgrado. En Eslovenia el reformista y pro Comunidad Europea, Milan Kucan fue electo presidente. En Bosnia-Herzegovina, la república con mayor mezcla étnica (44% musulmanes, 31% serbios, 17% croatas, y 5% yugoeslavos), el musulmán Alija Izetbegovic se convirtió en mandatario. En Macedonia, Kiro Gligorov fue electo, y Momir Bulatovic alcanzó el poder en Montenegro²⁵⁷. Aunque la estructura federal se mantenía, se debilitaba cada vez más.

Animados por la desconfianza contra los serbios, en Eslovenia y Croacia los gobiernos nacionalistas que llegaron al poder, no tardaron en manifestar sus deseos de separarse de la Federación y declarar su independencia. Las minorías serbias dentro de esos Estados comenzaron a organizarse para proclamar también su independencia de Eslovenia y Croacia,

²⁵⁵ Cfr. José Girón; "La década de los 90 en la antigua Yugoslavia" en Guillermo A. Pérez Sánchez y Ricardo M. Martín de la Guardia (coordinadores); *La Europa del Este: del telón de acero a la integración de la Unión Europea*. Biblioteca Nueva, Madrid, 2002, pp. 150-151.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 149.

²⁵⁷ Cfr. Alastair Finlan; *Op. Cit.*, p. 16.

respectivamente, por miedo a que las atrocidades cometidas contra ese pueblo durante el régimen fascista croata de la Segunda Guerra Mundial se repitieran²⁵⁸. Los temores no eran infundados, pues en enero de 1991, después de que el Ministerio Yugoslavo de Defensa estableciera que a ninguna república se le permitiría crear unidades paramilitares externas a la estructura militar federal, las legislaturas de Eslovenia y Croacia aprobaron enmiendas constitucionales que daban jurisdicción al gobierno de sus repúblicas sobre la defensa territorial y relaciones exteriores²⁵⁹, pasando por encima de la autoridad federal, lo que resultó más preocupante en materia militar. Antes de luchar plenamente por su independencia, Liubliana y Zagreb, volvieron a insistir en reformar y convertir el modelo en confederal, pero de nuevo, Belgrado y Podgorica se opusieron a la iniciativa²⁶⁰. De igual forma, Milošević desconoció la elección presidencial federal de Yugoslavia, en donde había triunfado el croata Stipe Mešić, agravando la situación.

La comunidad internacional también trató de evitar la separación. Producto de esa gestión, se firmaron los acuerdos de Brioni, patrocinados por la Comunidad Europea, que llamaban al cese al fuego, una moratoria de tres meses a la declaración de independencia de Eslovenia, y un compromiso para comenzar negociaciones políticas sobre el futuro de Yugoslavia²⁶¹. Estos acuerdos fueron constantemente violados por las partes, y las negociaciones de la CEE y OSCE fracasaron. Lo que finalmente abrevió dicho fracaso fue el reconocimiento unilateral de la independencia de Eslovenia y Croacia, por parte de Alemania, el 21 de diciembre de 1991, a lo que posteriormente se sumarían el resto de los países Europeos y la comunidad internacional en general.

Fue entonces que dio inicio la Guerra entre Eslovenia, Croacia y Serbia. Belgrado era la nación más poderosa de la región, y la fuente de su fortaleza provenía del Ejército Popular Yugoslavo (EPY/JNA Jugoslovenska Narodna Armija)²⁶², que rompió con su origen federal, y tomó partido a favor de los serbios. La contienda con Eslovenia no se prolongó más de una

²⁵⁸ La minoría serbia, constituía un 13% de la población de Croacia. En el verano de 1990, trece municipios serbios de la zona de Knin (Dalmacia, Croacia) constituyeron un Consejo Nacional Serbio que, en septiembre, mediante referéndum, proclamó la autonomía frente a Zagreb. De igual forma, en diciembre, se creó la Región Autónoma Serbia de Krajina, poblada mayoritariamente por serbios. El 12 de mayo de 1991 tuvo lugar un referéndum en el cual el 95% de la población de Krajina decidió seguir formando parte de Yugoslavia, romper su vínculo con Croacia e incorporarse a Serbia. Cfr. José Girón; *Op. Cit.*, p. 154.

²⁵⁹ Janusz Bugajski; *Nations in Turmoil: Conflict and Cooperation in Eastern Europe*. Westview Press, Boulder, 1993, pp. 101-102.

²⁶⁰ Todavía existió una última tentativa de detener el proceso rupturista cuando el 6 de junio de 1991, Bosnia-Herzegovina y Macedonia presentaron un proyecto conjunto. Los gobiernos de estas dos repúblicas no apoyaban el movimiento escisionista esloveno-croata, pero tampoco la hegemonía serbia. Su plan era una fórmula que mantenía los vínculos entre las distintas repúblicas sudslavas en un Estado común con una estructura mixta, federal y confederal. Su proyecto no consiguió la aprobación de las partes en litigio y fue rechazado. Cfr. José Girón; *Op. Cit.*, p. 155.

²⁶¹ Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa; "Brioni Agreement signed". Consultado en <http://www.osce.org/item/58326> el 2 de febrero de 2013 a las 18:38 hrs.

²⁶² El EPY tenía la capacidad de producir sus propias armas, y durante la Guerra Fría se había abastecido con versiones propias de modelos soviéticos o estadounidenses. Esto les dio una considerable ventaja sobre sus opositores, especialmente durante el posterior embargo de armamentos dictado por la ONU.

semana, debido a que la población serbia en Liubliana era mínima, además de que contaba de facto con el apoyo alemán, tras el reconocimiento de su independencia. Cabe agregar, que el ejército yugoeslavo subestimó la fuerza de la resistencia eslovena, y antes de lo esperado debió retroceder en su empresa, fracasando en la realización de la misma. Cuando el ejército yugoeslavo salió de Eslovenia, muchas de las tropas fueron trasladadas a Croacia.

Mapa 7. Etnias y nacionalidades en la ex-Yugoeslavia



Fuenete; S/A; "Mapa étnico de la ex-Yugoeslavia" Consultado en http://2.bp.blogspot.com/_OgQ8lKZwkk/TBo3RfOQP2I/AAAAAAAAAlo/H16oql6-YRE/s1600/Yugoslavia_1998_ethnic_map_es_svg.png el 17 de enero de 2012.

En Zagreb el conflicto se vivió de forma más dura, pues para 1991 la población serbia ascendía al 12%, y la provincia serbia de Krajina en Croacia decidió separarse de ésta, hecho que tuvo que ser duramente combatido por la Guardia Nacional Croata tratando de evitar la separación. A esas provincias se sumaron las de Eslavonia y Vakuvar en donde los serbios predominaban. En Croacia la proclamación de autonomía de las repúblicas era más fuerte, y éstas se habían organizado ya de manera independiente. Por su parte, Belgrado no tardó en apoyar la independencia de esas pequeñas regiones de Croacia, y ofrecer su plena integración a Serbia.

Otra de las explicaciones sobre las dimensiones que adquirió el conflicto es que la ideología de serbios y croatas estaba encaminada a la creación de la *Gran Serbia* y la *Gran Croacia*²⁶³ respectivamente, en las que ambas buscaban expandirse de forma territorial lo más ampliamente posible en Yugoslavia. Con planes contrapuestos, las negociaciones para la paz entre las partes se dificultaron, ya que ninguna estaba dispuesta a ceder terreno ganado. Sin embargo, si alguna de las dos repúblicas había logrado avanzar notoriamente en el plano geográfico esa era Serbia. La capacidad militar de Belgrado era considerablemente más amplia que la de cualquier otro país yugoeslavo. Como consecuencia, los diferentes acuerdos que eran alcanzados fueron violados sistemáticamente.

Tras varios días de enfrentamiento, EE.UU. propuso el despliegue de cascos azules como forma de presión para finalizar el conflicto. Éstos fueron efectivamente desplegados en las fronteras previas a la guerra, debido a que el reconocimiento alemán de la independencia de Croacia fue hecho con base en esos límites, y como consecuencia las fronteras que se reconocieron internacionalmente fueron esas, en perjuicio de Serbia. Sin embargo, los cascos azules no impidieron que la violencia en el conflicto continuara aumentando, incluso éstos llegaron a ser deliberadamente asesinados por los diferentes grupos partícipes de la guerra.

Después de realizadas las declaraciones de independencia de Eslovenia y Croacia, Serbia se concentró en crear la 3ª Yugoslavia junto a Montenegro, y el 27 de abril de 1992 acordaron la conformación de la República Federal de Yugoslavia (RFY), mediante la cual pretendían conservar el lugar ocupado por Yugoslavia en la ONU y CSCE (que entonces se manejaba por consenso, lo que evidentemente pondría a Serbia y Montenegro en ventaja respecto a sus vecinos en el conflicto yugoeslavo), empresa que a la postre fracasó al no conseguir que los Estados miembros la reconocieran como legítima “heredera” de los asientos Yugoslavos en cada organización²⁶⁴.

La guerra en general fue menor, pero la situación se agravó cuando Bosnia-Herzegovina decidió seguir a sus vecinos y separarse de Yugoslavia. En 1992 Sarajevo resolvió hacer un referéndum sobre su independencia de la Federación. En Bosnia la composición étnica de la población es mucho más heterogénea, y cuando los problemas entre los otros Estados comenzaron a surgir, las minorías en Sarajevo se alinearon a las posturas de sus respectivos países de origen. Los serbios constituían el 32% de la población, por lo que,

²⁶³ “Desde la primera mitad del siglo XIX, tanto Serbia como Croacia, enardecieron sus diferencias étnicas y culturales, enmarcadas en los afanes históricos de creación de la Gran Serbia y la Gran Croacia. En el primer caso el proyecto representó una misión sagrada del pueblo serbio, de erigirse como estricto representante de los europeos, con el pleno derecho histórico de asentarse en la mayor parte del pueblo yugoslavo (sic); mientras que para Croacia, éste (sic) constituyó la misión del pueblo croata de afianzar la fe católica desde los Alpes eslovenos hasta los confines de Bulgaria”. Efraín Nieves Hernández citado en Virginia Victoria Solís Tepayol; *Los Balcanes a quince años del conflicto: los desafíos de la reconstrucción*. Tesis de licenciatura, UNAM, 2008, pp. 47-48.

²⁶⁴ Tanto en las negociaciones en la ONU como en la CSCE, Rusia intentó apoyar a Serbia y Montenegro, mostrándose a favor de que éstas volvieran a presentar una solicitud de ingreso en ambas instituciones, misma que apoyaría en la votación general, sin embargo, los miembros de la CSCE decidieron suspender a la RFY, mientras que en la ONU, la propuesta rusa fue votada y aceptada en 1992, por lo que la RFY solicitó su ingreso a la ONU, a la que perteneció hasta el momento de su desintegración. Cfr. James Headley; *Op. Cit.*, pp. 96-101.

cuando el Parlamento votó la independencia en 1991, los serbios bosnios se opusieron, y amenazaron con iniciar una guerra si ésta se declaraba. Así sucedió cuando el 29 de febrero de 1992 Bosnia se emancipó de Yugoslavia y dio inicio la guerra entre ésta, Croacia y Serbia.

En Bosnia las minorías más representativas son la musulmana, serbia y croata. En cada caso, estos grupos al igual que en Croacia, comenzaron a formar pequeñas “regiones autónomas” que desafiaban al gobierno bosnio, y los temores de conspiraciones externas cobraron cada vez mayor fuerza. En 1991 las municipalidades de Bosanska Krajina y la Región Autónoma Serbia de Krajina en Croacia, adoptaron un tratado de cooperación y promulgaron una declaración de unificación de las dos repúblicas²⁶⁵. Con el apoyo de Serbia, Bosanska Krajina se convirtió en la Región Serbia Autónoma de Krajina. Junto a ésta, otras regiones serbias fueron creadas, y en febrero de 1992 se adoptó la constitución de la República Serbia de Bosnia-Herzegovina, que más tarde sería denominada República de los Serbios.

Las minorías serbias no eran las únicas que amenazaban la estabilidad de Bosnia. Oficiales en Zagreb predijeron que Belgrado intentaría vincular partes de Bosnia y Croacia, como prelude para formar un nuevo Estado de Serbia del Este que eventualmente serían formalmente añadidos a Yugoslavia²⁶⁶, por lo que también los croatas pretendieron establecer unidades autónomas de organización con la intención de que se anexaran a Croacia, y las minorías musulmanas se unían a la causa que pareciera más conveniente a sus intereses, por lo que la integridad de Bosnia peligraba gravemente. Incluso llegó a crearse en 1991 la Comunidad Croata de Herzegovina-Bosnia.

La comunidad musulmana en Bosnia es sumamente importante, y llegó a creerse que la república podría volverse islámica, debido a que su presidente Alija Izetbegovic manifestó tal interés, al acercarse a Turquía, Irán y Libia, y pedir el ingreso de Bosnia a la Organización de la Conferencia Islámica.

Cuando Alija Izetbegovic decidió llamar a un referéndum para definir la situación de Bosnia, los serbios amenazaron con considerar tal acción causal de guerra. Sin embargo, el referéndum se llevó al cabo el 29 de febrero de 1992, en donde el 99% de los votos fueron afirmativos, pero la participación fue sólo del 62% de los electores, pues la minoría serbia se abstuvo de votar²⁶⁷, dos días después Belgrado atacó Sarajevo, dando inicio a otro sangriento conflicto. Los serbios comenzaron a realizar limpiezas étnicas en la capital Bosnia, mientras los croatas y bosnios hicieron lo propio contra los serbios y entre ellos mismos. Dentro del conflicto general se inició la guerra croato-bosnia, en 1993, en la que, durante un año, la milicia croata atacó a los musulmanes bosnios, repitiendo las atrocidades cometidas por los serbios.

Para 1995 Croacia comenzó a recuperar algunos de los territorios tomados por Belgrado, entre los que destacan Eslavonia occidental y Krajina, y es a partir de agosto de ese año que la OTAN realizó bombardeos aéreos a instalaciones militares y centros de

²⁶⁵ Tanju citado en Janusz Bugajski; Nations in Turmoil : *Op. Cit.*, pp. 113-114.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 113.

²⁶⁷ José Girón; *Op. Cit.*, p. 158

comunicación de la República Serbia, gracias a lo cual, croatas y bosnios lograron recuperar más territorios ocupados por el ejército yugoeslavo. La intervención estadounidense en la zona no se limitó a los ataques aéreos. Por iniciativa de Washington, los presidentes Tudjman, Izetbegovic y Milošević, se reunieron en la base militar estadounidense de Dayton, Ohio, con un equipo de negociadores europeos, rusos y estadounidenses, para firmar un tratado por el cual las partes se comprometían a guiarse por lo establecido en la Carta de la ONU, y que suponía el término de la Guerra.

Bosnia fue el escenario de múltiples conflictos interétnicos, tanto Milošević como Tudjman apoyaron a las minorías serbias y croatas respectivamente, en Sarajevo, generando una escisión al interior de ésta, lo que amplificó el conflicto alcanzando niveles inimaginables de violencia, y los esfuerzos de la comunidad internacional no fueron del todo útiles al tratar de “resolverlo”.

En el caso particular de Serbia, el desarrollo del conflicto la convirtió en la más desfavorecida. En principio la comunidad internacional reconocía a la autoridad serbia como interlocutor válido de Yugoslavia, para posteriormente, convertirla en inquisidora y culpable de todos los conflictos desarrollados en aquel país, olvidando que fueron las propias potencias extranjeras las que mantuvieron a Milošević en el poder el tiempo que a sus intereses convino. Incluso los bombardeos realizados por la OTAN en 1999 reavivaron el sentimiento nacionalista en Serbia, dándole a Milošević el apoyo necesario para continuar en el poder, hecho que resulta contrario a los objetivos originales de la OTAN al realizar el ataque.

La guerra de desintegración yugoeslava sin duda repercutió en la configuración de la política exterior de los países que la conformaban, sin embargo, para lograr entender tanto el desarrollo de los conflictos en los Balcanes, como la alineación de los países a hacia ciertas políticas, no pueden ignorarse las diferencias en las raíces históricas de los mismos.

Una vez finalizada la Guerra, resurgieron las particularidades que caracterizaban el crisol cultural de la región, y con ellas sus diferencias en política exterior. Como se ha señalado con anterioridad, en los Balcanes, los factores raciales y de credo, son sumamente importantes en la definición e identidad de los pueblos, y en la península convergen gran número de creencias y raíces. En la Tabla 7, se muestra una relación del dogma practicado por país, que ilustra la diversidad aquí planteada. La religión, como parte fundamental en la formación de la política en los países balcánicos, es un elemento aglutinador de masas. Tomando en cuenta este factor, se explican algunas de las tendencias en política exterior de estos Estados.

Croacia es considerado por muchos como el bastión occidental en Oriente, el catolicismo practicado en ese país ha sembrado en pobladores y dirigentes la idea occidental de Europa, considerándose a sí mismos más cercanos a Viena que a Belgrado, y tanto el temor al cristianismo ortodoxo, como al socialismo ateo, así como la resistencia a la herencia bizantina y otomana, han servido durante y después de la guerra para aglutinar a su

población²⁶⁸ y forjar una identidad que no reconoce a sus hermanos eslavos como iguales, pese a que su origen étnico es sin dudas, mucho más próximo entre ellos que hacia los austriacos. La dominación de los Habsburgo parecía haber sido borrada de la memoria de los croatas, incluido el episodio por el cual dio inicio la Primera Guerra Mundial.

No es una sorpresa que Croacia fuera uno de los Estados con mayor interés por ingresar a la OTAN, como un medio para afianzar su identidad europea; sin embargo, su lealtad no se encuentra sujeta a Occidente, pues fue uno de los países de la región que firmó con Rusia el proyecto energético Corriente Sur en marzo de 2010, sólo un año después de haberse integrado a la alianza atlántica, lo que demuestra que a pesar de los intereses croatas ligados a su pasada dominación occidental, estratégicamente, favorecer a los proyectos energéticos rusos le otorga credibilidad ante Moscú y una carta poderosa para negociar con Europa su tan anhelado ingreso a la Unión Europea. Esta estrategia favorece ampliamente al Kremlin, que sin dudas está interesado en sostener negocios de este tipo con un miembro de la OTAN y alternativa viable a los planes energéticos de Occidente en la zona.

Tabla 7. Relación Religión-País 2010

	Población por país	% Cristianos	Mayoría		% Musulmanes	% Hindúes	% Judíos
			Ortodoxos	Católicos			
Albania	3,200,000	18	X		80.3	< 0.1	<0.1
Austria	8,390,000	80.4		X	5.4	<0.1	0.2
Bosnia y Herzegovina	3,760,000	52.3	x		45.2	<0.1	<0.1
Bulgaria	7,490,000	82.1	x		13.7	<0.1	<0.1
Croacia	4,400,000	93.4		x	1.4	<0.1	<0.1
Grecia	11,360,000	88.1	x		5.3	0.1	<0.1
Eslovenia	2,030,000	78.4		x	3.6	<0.1	<0.1
Hungría	9,980,000	81		x	<0.1	<0.1	0.1
Kosovo	2,080,000	11.4	x		87	<0.1	<0.1
Macedonia	2,060,000	59.3	x		39.3	<0.1	<0.1
Montenegro	630,000	78.1	x		18.7	<0.1	<0.1
Rumania	21,490,000	99.5	x		0.3	<0.1	<0.1
Serbia	7,770,000	92.5	x		4.2	<0.1	<0.1
Turquía	72,750,000	0.4			98	<0.1	<0.1
Rusia	142,960,000	73.3	x		10	<0.1	0.2

Fuente: Elaboración propia con datos del Central Intelligence Agency; "The World Fact Book". y el Global Religious Landscape; "Religious composition by Country".

²⁶⁸ El legado del imperio austrohúngaro y la Iglesia católica romana —y por extensión la figura del Papa Juan Pablo II— se veía como algo muy benigno, en contraste con el "severo feudalismo de Tito" y las mandíbulas de acero de su policía secreta. De hecho, esa obsesión del nacionalismo croata por creerse culturalmente superiores a los serbios, no se hubiese dado sin la constante instigación de la corte de los Habsburgo y el Vaticano. Cfr. Robert D. Kaplan; *Fantasma Balcánicos. Viaje a los orígenes del conflicto de Bosnia y Kosovo*. Byblos, Barcelona, 2005, p. 74

Para los serbios, por el contrario, su identidad ortodoxa manifestó un mayor rechazo hacia el islam, en gran medida como consecuencia de las derrotas sufridas en el pasado ante los turcos. Los serbios también guardaban resentimiento hacia Kosovo, a partir de que la región obtuviera la autonomía durante el régimen de Tito, y que fuera considerada como provincia albanesa dentro del territorio serbio, cuando los musulmanes de esa región llevaban apenas 300 años en la misma, para los serbios era impensable que Kosovo ostentara dicho título, y su posterior declaración de independencia sólo empeoró las cosas. El conflicto derivado de tales animadversiones se analizará con mayor detalle en un apartado posterior.

Recordemos que Serbia es, entre los pueblos yugoeslavos, el país más cercano a Rusia, tanto ideológica como étnicamente. Sin embargo, su política exterior se ha desarrollado en un clima de conflicto interno por el poder, pues dentro del Estado confluyen fuerzas opuestas que por un lado buscan la integración a la Unión Europea, mientras que por otro mantienen una postura nacionalista y defensora de la relación con Moscú, crítica a las condicionalidades requeridas para el ingreso a la UE y con desconfianza hacia Occidente, particularmente hacia la OTAN. “Analistas serbios se enfocan en las razones de su Estado para tener esa desconfianza: ellos se quejan de la forma tan profesional en la que Serbia ha sido humillada y en que es comúnmente tratada en la escena internacional, de la omnipresente tendencia de imponer presión a los serbios para hacer esto o dejar de hacer aquello. Lo que los agita continuamente es la política de zanahorias y garrotes implementada por la UE o, en una versión menos agresiva: la política de condicionalidad como desafío permanente a la soberanía nacional”²⁶⁹.

Tras la Guerra, en 2000 Serbia tuvo elecciones, las primeras en las que una coalición pro occidental le quito el poder a Milošević, lo que mejoró las relaciones de ese país con EE.UU., hasta el 2008 año en el que Washington reconoció la independencia de Kosovo. Ante tal situación, el apoyo más fuerte a Serbia fue el brindado por Moscú, es por ello que la política exterior de ese Estado está orientada a la cooperación cercana con el Kremlin, a pesar de que durante los primeros años de transición rusa, ésta demoró en brindar el apoyo necesario a Belgrado al comienzo de la guerra.

Serbia es uno de los principales participantes del proyecto Corriente Sur, y un aliado estratégico de Rusia en la zona. A fin de cuentas, los serbios fueron profundamente agredidos por Occidente, y fueron los que sufrieron de forma más contundente los embates de la guerra, por lo que la mejor alternativa con la que cuentan a nivel internacional es con el apoyo ruso. La relación de Serbia con Rusia es una de conveniencia mutua, pues la cooperación

²⁶⁹ En una entrevista otorgada por el Ministro Ljajic, enviando una lista de las siguientes diez condiciones para entrar a la UE, mientras el gobierno serbio trabajaba seriamente en el punto 7 de la lista previa, declaró: ‘Sí, puede que ellos vengán a Belgrado; sí, puede que extiendan una lista de decisiones; pero entonces tendrán que irse y esperar, y dejarnos hacer nuestro trabajo, en lugar de intervenir constantemente una y otra vez, porque el gobierno, de otro modo, tiene que dedicar más tiempo t energía para calmar a la opinión pública que para alcanzar las condiciones impuestas por la UE’. Wolfgang Klotz; “Serbia’s Foreign Policy”; *Peščanik.net*, 5 de abril de 2012. Consultado en <http://pescanik.net/2012/05/serbia%E2%80%99s-foreign-policy/> el 15 de marzo de 2013 a las 20:25 hrs.

energética entre ambos países fortalece su capacidad de negociación en distintas áreas frente a Occidente.

Evidentemente tras los bombardeos perpetrados por la alianza atlántica, Serbia es uno de los pocos Estados balcánicos que no ha manifestado intención alguna de integrarse a la OTAN. Como Rusia, mantiene una política abierta a los acuerdos con la Alianza atlántica, pero no de membresía. En 2006 se unió al Programa de Asociación para la Paz auspiciado por la OTAN y en 2012 fue aceptada como candidata a formar parte de la UE, organización con la cual ha tenido ciertos roces respecto a la independencia kosovar, y a la que se vislumbra difícil logre ingresar.

Mapa 8. Rutas de los proyectos Corriente Norte, Corriente Sur y Nabucco.



Fuente: EurActive; "Projected routes of Nord Stream, Nabucco and South Stream Pipelines". Consultado en http://www.energy.eu/images/pipelines_nabucco_nord_south_stream.gif el 20 de marzo de 2013 a las 21:48 hrs.

Montenegro ha sido histórico aliado de Serbia y sus minorías más importantes son la musulmana y albanesa. A pesar de que la política exterior de Podgorica durante el conflicto se mantuvo del lado serbio, en 1991 las autoridades montenegas acordaron declarar la soberanía y no independencia de ese Estado, aunque seguirían manteniendo lazos estrechos con Belgrado, con quien conformó en 2003 la Federación de Serbia y Montenegro, que duraría

hasta 2006, cuando Podgorica decidió separarse de Serbia. Cabe recordar que estos países habían formado con anterioridad la República Federal de Yugoslavia.

Podgorica, mantiene intenciones claras de entrar a la OTAN y la UE, incluso en 2009 recibió su Plan de Acción para la Membresía de forma contraria a Serbia. Montenegro se alejó de la tendencia seguida por Belgrado tras declarar su separación de ésta, y hoy por hoy es parte de los países que se encuentran en la lista de espera para el ingreso a la alianza atlántica y UE.

Otro de los Estados más afectados por la guerra fue Bosnia. En ésta las principales etnias siguen siendo la croata, serbia y bosnia, y la inestabilidad y los conflictos por el dominio entre ellas continúa, por lo que las distintas esferas en el poder que impulsan la política exterior lo hacen en caminos distintos. Cabe resaltar que tras la intervención extranjera en el conflicto, las fuerzas de la ONU y la OTAN no se retiraron del país, por lo que éste no tuvo la posibilidad de forma una base institucional propia e igualitaria con los distintos pueblos constitutivos. Ante la constante inestabilidad política en Sarajevo, la OTAN ha ofrecido su jamás solicitada “ayuda”, proponiéndole a Bosnia uno de los Planes de Acción para la Membresía, mediante el cual pretende ofrecer asistencia legal, económica, política y de seguridad.

Bosnia es uno de los países más vulnerables a la influencia extranjera, y es evidente que su postura en la palestra mundial se encuentra sumamente condicionada a ésta. La memoria histórica del pueblo bosnio está dividida entre las diferentes y múltiples experiencias de las que ha sido víctima, y los contrastes propios de su población. A pesar de que no es partícipe de los proyectos energéticos en la zona, representa una buena opción secundaria al oleoducto occidental, como parte del tránsito hacia Austria.

Al sur de la ex-Yugoeslavia, Macedonia tiene mantiene entre sus intereses vitales en política exterior su ingreso a la OTAN y la UE, al igual que la mayor parte de los Estados balcánicos. En 1999 Macedonia recibió su propio Plan de Acción para la Membresía de la OTAN, y en la actualidad ha cumplido cabalmente con los criterios exigidos para ingresar, sin embargo, existe un conflicto con Grecia respecto al uso del nombre Macedonia, que ha motivado a Atenas a vetar el ingreso de ese país a la alianza atlántica.

Continuando al sur, los albanos son el pueblo que más ha sufrido de intervenciones extranjeras a lo largo del tiempo, especialmente por parte de sus propios vecinos y a pesar de que no pertenecieron a Yugoslavia merecen una mención especial, debido a que su influencia fue vital para el posterior desarrollo del conflicto en Kosovo. La constante presencia extranjera en Albania ha condicionado el desarrollo de su identidad nacional y se muestra en los acontecimientos más importantes de su historia. De hecho el avance del imperio austrohúngaro fue el que los libró de los otomanos; sin embargo, la derrota de éste al fin de la Primera Guerra Mundial los privó de su único aliado. Durante la Segunda Guerra Mundial fue invadida por Italia, y cuando Mussolini avanzó a Grecia, su primer ministro Metaxas anunció que sus fuerzas lucharían no sólo para librarse del dominio italiano sino que también dominarían Albania. Cuando Mussolini se hundió, las fuerzas italianas fueron sustituidas por

los nazis. Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, Stalin y Churchill se reunieron en 1944 para repartirse a los Balcanes; Albania no fue mencionada. En Yalta, un año más tarde, también fue ignorada²⁷⁰.

Finalmente Tito decidió dar autonomía a Kosovo, en donde existe una mayoría albanesa, y cuando Milošević trató de derogar esa autonomía la violencia se precipitó, aunque las intenciones de éste no eran las de favorecer al pueblo albano propiciando la desintegración. A pesar de su estratégica posición en el Mar Adriático, Albania no figura en ningunos de los oleoductos planeados para la zona.

El conflicto balcánico tiene en gran medida un carácter religioso o étnico, y estos elementos forman parte fundamental de la identidad de los pueblos. Pudiera parecer que las razones que motivaron la guerra son las expuestas por Samuel Huntington en el choque de civilizaciones, sin embargo, esa postura no toma en cuenta el historial de intervenciones extranjeras en la zona, y las dificultades que esto ha representado para construir las tan exigidas instituciones democráticas en estos países. Las críticas, culpas y señalamientos hacia el período socialista en Yugoslavia soslayan el hecho de que ese fue precisamente el tiempo durante el cual los conflictos entre esos Estados cesaron, y los factores étnicos, religiosos, culturales y sociales, no afectaron de manera significativa el desarrollo político del país, permitiéndole incluso disentir del pensamiento stalinista.

La desintegración de Yugoslavia funcionó como medio para que Occidente se hiciera de espacios sumamente estratégicos para Rusia. Ya se habló ampliamente en apartados precedentes acerca del interés que la región guarda para Moscú. En consecuencia, es posible afirmar que la política exterior de los Estados ex-yugoeslavos fue condicionada, en gran medida, en perjuicio no sólo de los intereses de Rusia en la zona, sino también para favorecer una política de amenaza a la misma, en tanto el chantaje occidental de ingreso a sus instituciones, implica, en muchas ocasiones, sostener compromisos militares que amenazan de forma innegable la seguridad rusa y de la zona en particular. Tras concluir la guerra en los Balcanes, Serbia es el país que mantiene lazos más estrechos con Rusia; sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de Belgrado por cumplir los caprichos de la UE para su ingreso, tanto a ésta como a Moscú igualmente se les descalifica, argumentando que son Estados indispuestos a cooperar, que promueven la violencia, terrorismo e inestabilidad en la región. Lo que no se dice es que durante mucho tiempo Serbia fue un actor válido para Occidente, y en el que trató de intervenir durante gran parte de la guerra y al no lograr sus objetivos, la decisión tomada no fue otra que bombardear el territorio Yugoslavo. El mapa presentado indica las rutas de los proyectos energéticos tanto occidentales como rusos, y al observarlo es posible apreciar de forma gráfica la estrategia política occidental en Europa, incluso en el caso de los Bálticos. Los Balcanes son la clave para el transporte energético hacia Bruselas, y a pesar de los intentos estadounidenses y europeos de soslayar el proyecto ruso y desvincular a los Estados involucrados en el proyecto Corriente Sur, se ha señalado con anterioridad que la viabilidad

²⁷⁰ Robert D. Kaplan; *Op. Cit.*, pp. 103-104.

del mismo es mucho mayor que la del proyecto Nabucco. No cabe duda que el gas y petróleo constituyen un elemento de preocupación para Europa, y que las políticas occidentales se encuentran encaminadas en gran medida en esa dirección. El juego geopolítico entre Rusia y Occidente se sigue jugando en los Balcanes.

3.3. La responsabilidad de proteger: las guerras de los Balcanes y la injerencia extranjera.

La desintegración de Yugoslavia alcanzó una dimensión inimaginada al comienzo del conflicto. Las guerras se desarrollaron en un contexto de reconfiguración del orden internacional. Los niveles de violencia alcanzados eran equiparables a los de la Segunda Guerra Mundial, suceso que horrorizó a la comunidad internacional y que parecía impensable que se repitiera en Europa. Sin embargo, ante los acontecimientos, los europeos fueron los que menor impacto tuvieron en su resolución. A partir del desarrollo del conflicto en los Balcanes surgió en la jerga internacional un término bastante polémico: la “responsabilidad de proteger”.

Durante la Guerra Fría se desarrolló una nueva forma de actuar en la arena internacional, mediante las llamadas Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP)²⁷¹, llevadas al cabo, hasta entonces, únicamente por las Naciones Unidas. El mantenimiento de la paz evolucionó en los cincuenta y sesenta como respuesta de la comunidad internacional para asegurar que las guerras y rivalidades entre las dos súper potencias, usualmente enfrentadas en conflictos indirectos, no escalaran al punto de desencadenar una Tercera Guerra Mundial, lo que significa que el mantenimiento de la paz no implicaba detener la violencia, sino que se trataba de evitar la confrontación entre los protagonistas.

Consecuentemente, el rol de las fuerzas de mantenimiento de la paz era delicado, requería una postura no amenazante, imparcialidad, y lo más importante, la autorización de las partes para conducir operaciones humanitarias en la zona de guerra, por lo que este tipo de fuerzas no estaban diseñadas para desarrollar operaciones ofensivas (aunque pudieran implementarlas en caso de ser necesario), y por consiguiente tenían diversas vulnerabilidades. Estas operaciones fueron inscritas bajo el relativamente nuevo término militar de

²⁷¹ “Medidas temporales de responsabilidad colectiva destinadas a promover la solución de controversias o conflictos internacionales y al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con el consentimiento de las partes involucradas, decididas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que sólo en circunstancias excepcionales eminentemente de carácter defensivo pueden implicar el mínimo uso de la fuerza, y que son aplicadas con la participación de contingentes de personal militar, policial y civil y sufragadas con el apoyo financiero prorrateado, así como con contribuciones voluntarias de los Estados miembros de la Organización. [...] Las *Operaciones de mantenimiento de la paz* propiamente dichas se dividen en *Fuerzas de Mantenimiento de la Paz* y *Misiones de Observación*, aunque su naturaleza y sus funciones tienden a ser menos diferenciadas cada día, las tareas hasta ahora (octubre de 2000) desempeñadas han sido, esencialmente, supervisar acuerdos de cese al fuego, treguas, el retiro de tropas extranjeras, la desmovilización de combatientes, su desarme y el retorno de las personas desplazadas; observación militar; ayuda a la policía civil; controlar las zonas desmilitarizadas, verificar el respeto a los derechos humanos y prestar asistencia humanitaria; supervisar la transición de gobiernos mediante elecciones multipartidistas y vigilar la celebración de elecciones y refrenda; el desminado; cooperar con las organizaciones regionales, incluyendo despliegues conjuntos; y más recientemente se ha considerado su utilidad para responder rápidamente en casos de crisis”. Cfr. Edmundo Hernández-Vela Salgado; *Diccionario de Política Internacional. Op. Cit.*, pp. 756-761.

“operaciones de apoyo a la paz”-una escala móvil de opciones que iban desde el mantenimiento de la paz, hasta la imposición de la paz, que como el término sugiere, es el uso robusto de la fuerza para alcanzar la paz. Durante la imposición de la paz, la imparcialidad y el consentimiento son ignorados, y las fuerzas de Naciones Unidas imponen su voluntad en el conflicto²⁷². Hasta antes de la caída del muro de Berlín, la ONU era la única institución capaz de desplegar este tipo de misiones, para las que se requiere la aprobación del Consejo de Seguridad.

La “responsabilidad de proteger” apareció en la ONU vinculada a las discusiones sobre la intervención humanitaria en Kosovo y en vista de las experiencias negativas de esta organización en Somalia, Ruanda y Bosnia, tratando de dar una respuesta a la cuestión de qué hacer frente a emergencias humanitarias graves que surgieran en cualquier parte del mundo²⁷³. Las inquietudes respecto a la intervención fueron manifestadas en constantes ocasiones por Kofi Annan durante los años 1999 y 2000 en diferentes discursos²⁷⁴ frente a la Asamblea General de la ONU. El concepto fue utilizado por primera vez por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE)²⁷⁵. El debate en torno a la intervención se desarrolla precisamente en relación a la soberanía de los Estados; el conflicto en los Balcanes le dio un giro muy polémico a la intervención extranjera, que asume las implicaciones del término “responsabilidad de proteger”, debido a que durante la desintegración de los Balcanes, la injerencia se realizó en prácticamente todas las formas posibles.

Recordemos que una vez iniciada la guerra en Yugoslavia, el interés principal de las superpotencias era conservar la estabilidad del sistema, y preservar la unidad del Estado yugoeslavo era esencial para garantizar el *status quo*. Sin embargo, ya en la primavera de 1991, el conflicto comenzó a escalar rápidamente, y la aún Unión Soviética, era la más preocupada por el rumbo que tomaría la comunidad internacional al respecto. En marzo de ese año, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Vitalii Churkin declaró que:

Unión Soviética se ha mantenido constantemente a favor de la preservación de la integridad territorial de la República Federal Socialista de Yugoslavia, la inviolabilidad de las fronteras y la unidad del Estado yugoeslavo. La solución a las cuestiones que han surgido allí son asunto del pueblo yugoeslavo. No debe haber influencia externa de ningún tipo, ni intentos en absoluto de internacionalizar los asuntos internos de Yugoslavia.

²⁷² Cfr. Alastair Finlan; *Op. Cit.*, p. 18

²⁷³ María-Cecilia Añaños Meza; “La ‘Responsabilidad de Proteger’ en Naciones Unidas y la doctrina de la ‘Responsabilidad de Proteger’”; *UNISCI Discussion Papers*, octubre, 2009, N° 21, p. 165.

²⁷⁴ Para mayor información Cfr. Kofi A. Annan; *El Problema de la Intervención. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1999, 67 pp*

²⁷⁵ La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados es una instancia ad hoc auspiciada por el gobierno de Canadá. El propósito de su creación fue el responder a las cuestiones planteadas por Kofi Annan en relación a la intervención humanitaria, y en 2001 elaboraron un informe titulado: “La Responsabilidad de Proteger”, gracias al cual, el término se popularizó en el lenguaje internacional. La Comisión está compuesta de 12 miembros, en su generalidad, políticos y diplomáticos de carrera, elegidos por el gobierno de Canadá.

Estamos convencidos de la necesidad de que cada uno se adhiera estrictamente a los principios de la CSCE con respecto a Yugoslavia²⁷⁶.

Ante la explosión de la Guerra, la política soviética se manifestó en todo momento en contra de la intervención extranjera en la zona. En distintas declaraciones se señaló la necesidad de ceñirse a los parámetros establecidos en el Acta Final de Helsinki y la Carta de París de inviolabilidad a las fronteras, la no interferencia en los asuntos internos de los Estados, y el derecho a la autodeterminación.

Unión Soviética temía que la situación se agravara al grado de la desintegración, y que esto provocara la intervención extranjera en Yugoslavia, en gran medida debido a que en ese entonces, la estabilidad de la propia URSS estaba en juego, y la posibilidad de que Occidente interviniera en Moscú como lo hacía en el Golfo Pérsico no se descartaba. Por esta razón, la URSS insistía en tratar el asunto yugoeslavo a través de foros multilaterales como la ONU y la CSCE, antes que por medio de la Comunidad Europea o la OTAN, y anteponiendo en todo momento la necesidad de contar con el consentimiento del gobierno yugoeslavo para emprender cualquier acción al respecto.

En principio, tanto la Comunidad Económica Europea como la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa y Estados Unidos se opusieron a la desaparición de Yugoslavia. La CEE desplegó un importante trabajo para tratar de que prevaleciera el diálogo entre las partes y para que se respetaran las fronteras establecidas en 1945. “El 27 de junio los ministros de Exteriores y Defensa de la UEO, reunidos en Luxemburgo, realizaron un llamamiento para ‘salvar la unidad del Estado yugoeslavo’. Días después, la troika comunitaria logró que las partes en litigio aceptaran el arbitraje de la CEE. El 17 de julio se alcanzó el Acuerdo de Brioni, por el cual las dos repúblicas secesionistas (Eslovenia y Croacia) aplazaban su independencia tres meses”²⁷⁷. Para los europeos la crisis en Yugoslavia representaba la oportunidad perfecta de insertarse en el nuevo contexto mundial, tomando en cuenta que durante la Guerra Fría, fueron las súper potencias las encargadas de determinar y resolver los asuntos de seguridad europea. A pesar de los esfuerzos, la CEE y CSCE fracasaron en conseguir la paz, y Alemania empeoró las cosas al reconocer la independencia de Croacia y Eslovenia.

El reconocimiento de la emancipación cambió la naturaleza de la crisis yugoeslava. Más allá de ser una disputa interna o una Guerra Civil, se convirtió en un conflicto interestatal con reconocimiento internacional, en el que para 1992 ya se había involucrado incluso la ONU.

Por otro lado, en Rusia, tras la desintegración de Unión Soviética, la postura hasta entonces sostenida por el Kremlin en política exterior dio un drástico giro en torno a Yugoslavia. A pesar de que al interior de Moscú existían facciones opuestas a las tendencias atlantistas de Yeltsin, la postura rusa se mantuvo firme al establecimiento de sanciones en contra de Belgrado a través de la aprobación en 1991 de la Resolución 713 del Consejo de

²⁷⁶ Cfr. James Headley; *Op. Cit.*, p. 68.

²⁷⁷ Cfr. José Girón; *Op. Cit.*, pp. 155-156.

Seguridad, por la que se introducía un embargo de armas, y posteriormente en 1992, la Resolución 743, que demandaba el establecimiento de la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (FPNU/UNPROFOR²⁷⁸). Las FPNU fueron establecidas en Croacia, en donde se desplegaron 4 sectores llamados “Áreas Protegidas de las Naciones Unidas”: al Este (Este de Eslavonia), Oeste (Oeste de Eslavonia), Norte (Norte de Krajina), y Sur (Sur de Krajina). En marzo de 1992, el comandante en jefe de las fuerzas armadas conjuntas de la CEI ordenó el despacho de 900 elementos rusos para el mantenimiento de la paz, y un batallón aerotransportado para servir a la FPNU²⁷⁹. Como se ha señalado, el embargo de armas no resultó del todo, considerando que el ejército serbio contaba con la capacidad de reproducir sus propias versiones de armas soviéticas, y las “zonas seguras” establecidas por la ONU fueron constantemente atacadas por las partes. Cabe recordar que las fuerzas separatistas serbias habían acordado el apoyo y transferencia de armas con los golpistas de la URSS, que al fracasar dejaron inconcluso, pero que son una muestra de los diversos recursos utilizados para pasar por alto los acuerdos internacionales.

A pesar de que Rusia aprobó la creación de la FPNU, había algunos sectores, sobre todo el militar, que se mostraron escépticos incluso a la intervención de la ONU, debido a las implicaciones que ésta conllevaba, y a que sentaría un precedente de intervención a gran escala por una fuerza multilateral. Además, se sospechaba que la OTAN buscaría tener el rol

²⁷⁸ Inicialmente, se estableció en Croacia como un arreglo provisional para crear las condiciones de paz y seguridad necesarias para negociar un arreglo general de la crisis yugoslava. El mandato de la UNPROFOR consistía en garantizar que las tres "zonas protegidas por las Naciones Unidas" (ZPNU) en Croacia se desmilitarizaran y que todas las personas que residían en ellas estuvieran protegidas por miedo a un ataque armado. En el transcurso de 1992, el mandato de la UNPROFOR se amplió para que incluyera funciones de vigilancia en algunas zonas de Croacia ("zonas rosa"); para permitir a la Fuerza que controlara la entrada de civiles en las ZPNU y para que desempeñara funciones de inmigración y de aduana en las fronteras internacionales y de las ZPNU; y para incluir la supervisión de la desmilitarización de la península de Prevlaka y para garantizar el control de la represa de Peruca, situada en una de las "zonas rosa". Además, la UNPROFOR vigilaba el cumplimiento de un acuerdo sobre la cesación del fuego firmado por el Gobierno de Croacia y las autoridades serbias locales en marzo de 1994, después de que hubiera una reanudación de los combates en enero y septiembre de 1993. En junio de 1992, cuando el conflicto se intensificó y extendió a Bosnia y Herzegovina, se ampliaron el mandato y los efectivos de la UNPROFOR para garantizar la seguridad y el funcionamiento del aeropuerto de Sarajevo, y la entrega de ayuda humanitaria a esa ciudad y a sus alrededores. En septiembre de 1992, el mandato de la UNPROFOR se amplió de nuevo para que pudiera apoyar los esfuerzos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con el fin de proporcionar socorro humanitario en Bosnia y Herzegovina, y para proteger los convoyes de civiles detenidos que habían sido liberados, si lo solicitaba el Comité Internacional de la Cruz Roja. Además, la Fuerza vigilaba la "zona de prohibición de vuelos", prohibiendo todos los vuelos militares en Bosnia y Herzegovina, y las "zonas protegidas por las Naciones Unidas", establecidas por el Consejo de Seguridad alrededor de cinco ciudades bosnias y de la ciudad de Sarajevo. La UNPROFOR estaba autorizada a utilizar la fuerza en defensa propia y responder a los ataques efectuados contra esas zonas, y a coordinar con la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) el uso de la fuerza aérea para respaldar sus actividades. En diciembre de 1992, la UNPROFOR se desplegó también en ex República Yugoslava de Macedonia, para vigilar e informar sobre los acontecimientos en sus zonas fronterizas, que podrían minar la confianza y la estabilidad en esa República y amenazar su territorio. El 31 de marzo de 1995, el Consejo de Seguridad decidió reestructurar la UNPROFOR, reemplazándola con tres operaciones de mantenimiento de la paz individuales pero interrelacionadas. Organización de las Naciones Unidas; "Ex Yugoslavia – UNPROFOR". Consultado en http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprof_p.htm el 24 de marzo de 2013 a las 15:08 hrs.

²⁷⁹ Cfr. James Headley; *Op. Cit.*, p. 85.

dominante en el desarrollo de las operaciones en tanto fue justamente esta Organización la que propuso en primera instancia la creación de la FPNU. No obstante, Kosyriev, como Ministro de Relaciones Exteriores ruso, externó en diferentes ocasiones el apoyo del gobierno a las acciones occidentales, y de ser necesario la intervención armada de fuerzas conjuntas en el marco de la ONU, creyendo que de ese modo, Rusia se mostraba a la altura de las circunstancias y a la par de Occidente en la toma de decisiones a nivel internacional.

Sin embargo, un hecho importante destacó al momento de la creación de la FPNU, y es que fue en ese instante que comenzó la redefinición del objetivo de la OTAN: expandirse hacia el Este de Europa, adoptar el rol de mantenimiento e imposición de la paz y ampliar su alcance a Estados que no eran miembros de la Organización; objetivos que los rusos no tardaron en rechazar. Incluso la responsabilidad de la OTAN de continuar su labor de protección más allá de sus fronteras fue formalmente adoptada en su Concepto Estratégico de 1999, que generó discusiones y problemas en la relación de la alianza atlántica con Moscú.

Recordemos que en los primeros meses de 1992 la guerra se extendió a Bosnia Herzegovina, empeorando considerablemente las condiciones del conflicto. Uno de los esfuerzos internacionales emprendidos a finales de ese año fue el Plan Vance Owen, que se materializó a principios de 1993. El Plan de Paz Vance-Owen (PPVO), como se le conoció, fue uno de los primeros esfuerzos auspiciados por las Naciones Unidas, de poner fin a la guerra, particularmente en Bosnia. El Plan, básicamente dividía al país en 10 áreas o cantones, a lo largo de líneas étnicas, con el control compartido por todas las partes (a excepción de Sarajevo). Parte del problema del PPVO era que, a pesar de que forzaba a los serbios a retroceder alrededor del 25% del territorio anexo, también representaba el reconocimiento de que la situación había cambiado fundamentalmente en el país, y la nueva realidad política necesitaba ser abordada. Para algunos, éste era el mero reconocimiento de los bosnios serbios y las agresiones serbias, y se trataba a los líderes como partes legítimas en disputa, en lugar de como criminales, que generaron la crisis en primer lugar²⁸⁰. La comunidad internacional actuó de forma precipitada y sin mayor planificación, lo que les restó credibilidad ante las partes. En el caso específico del PPVO, la división arbitraria del territorio demuestra el poco aprendizaje y falta de habilidad diplomática de la comunidad internacional, pues ese tipo de prácticas habían dejado de existir, por lo menos oficialmente, desde hacía varias décadas, y representa una violación total a la soberanía de los Estados involucrados.

Cada una de las partes, regional e internacionalmente implicadas en la crisis yugoeslava, tenía objetivos distintos, lo que complicó gravemente lograr alcanzar un acuerdo de paz. La discusión en la palestra mundial se centró en el tipo de intervención que debía realizarse. En julio de 1992 los miembros de la OTAN acordaron utilizar a la Organización en los Balcanes. La Alianza atlántica colaboró con el emplazamiento de aviones para establecer una zona libre de vuelos sobre Bosnia Herzegovina, y una flota armada participó en la

²⁸⁰ Cfr. Alastair Finlan; *Op. Cit.*, p. 41

Operación Guardia Aguda en el Adriático para apoyar el embargo establecido por Naciones Unidas.

Pese a los esfuerzos realizados, bosnios, serbios y croatas, no cesaron de atacar las zonas seguras y las misiones de paz, poniendo en peligro a civiles y cascos azules por igual. Uno de estos ataques brindó a Moscú la oportunidad perfecta para tomar la iniciativa diplomática en el conflicto. Cuando en febrero se acusó a los serbios de haber perpetrado un ataque a un mercado en Sarajevo, la OTAN envió un ultimátum a los serbios bosnios, demandando su retroceso, de lo contrario se iniciarían ataques aéreos en su contra. En ese momento Yeltsin negoció con los serbios su salida de Sarajevo a cambio de que Rusia enviara 400 soldados rusos a las fuerzas conjuntas de Naciones Unidas en la zona de combate²⁸¹, logrando que los serbios bosnios se retiraran de su posición.

Sin embargo, el triunfo ruso fue efímero, y los serbios volvieron a violar los acuerdos alcanzados. La comunidad internacional convino entonces atender el problema mediante dos vías: militar (extendiendo las misiones de paz que hasta entonces se habían realizado, hacia Bosnia y Macedonia), y legal, para lo cual, fue creado en marzo de 1993 el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, con sede en La Haya, con la finalidad de perseguir y castigar a los criminales de guerra involucrados en la crisis balcánica. Adicionalmente, el Consejo de Seguridad aprobó en junio de ese año la Resolución 836, que autorizaba el uso de “todos los medios necesarios”²⁸² para mantener o imponer la paz, incluidos ataques aéreos.

Dentro de las misiones existían divergencias en torno al carácter de las mismas. Los propios miembros de Naciones Unidas diferían en la forma en que debían realizarse. Algunos, como Gran Bretaña estaban a favor de reducir la participación extranjera en la zona, y otros, como Estados Unidos, apelaban al uso de la fuerza como medio de imposición de paz. Es en este contexto que la OTAN ejerció un primer ataque aéreo en contra de los serbios bosnios, que habían violado el espacio libre de vuelos en las zonas seguras de Sarajevo. En marzo de 1994 la OTAN lanzó su ataque, sin la clara autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, sentando un precedente clave en su desenvolvimiento actual en la arena internacional.

En Rusia la operación de la Alianza atlántica encendió los ánimos de la oposición contra la política de Yeltsin, acusado de ceder ante cualquier petición occidental, al grado de que Moscú ya no era consultado en la arena internacional para ejercer acciones dentro de la crisis yugoeslava, pues se asumía que su respuesta siempre sería positiva. Los ataques de la prensa no eran del todo infundados, y ese momento marcó un cambio importante en la política exterior rusa. El propio Yeltsin reconocía: “Hemos adquirido la reputación de un Estado que responde ‘sí’ a todas las propuestas, sin importar si son ventajosas para nosotros o no. Lo que es más, hemos comenzado a soportar desaires e incluso insultos, nosotros permitimos que Rusia fuera tratada de formas que serían inaceptables para cualquier otra gran potencia. Pero Rusia no es un país que pueda mantenerse en la sala de espera. En

²⁸¹ Cfr. Robert H. Donaldson y Joseph L. Noguee; *Op. Cit.* p. 234.

²⁸² Cfr. Alastair Finlan; *Op. Cit.*, pp. 48-49

cualquier caso, debemos expresar nuestra decepción del socio falto de tacto, y eso incluye a Estados Unidos”²⁸³.

A partir de entonces Rusia comenzó a generar una postura propia, y a pesar de retomar sus históricos lazos con Serbia, ésta se centró en el trato igualitario de las partes, y a favor de dejar de considerar únicamente a los serbios como agresores, pues croatas y bosnios habían cometido el mismo tipo de atrocidades sin enfrentar la misma respuesta internacional. La discusión rusa al respecto se desarrolló en torno a la necesidad de imponer sanciones por igual, pues las acciones de cualquiera de las partes eran sin lugar a dudas reprobables. Cuando la minoría serbia respondió ante la aprobación del gobierno nacionalista croata, con la petición de la autonomía frente a Zagreb y el deseo de unirse a Serbia, resulta interesante advertir cómo la comunidad internacional no respetó ni defendió el derecho de autodeterminación de la población serbia de Croacia, expresada libre y democráticamente en las urnas, actitud que contrasta con la posición adoptada por aquella ante otros procesos similares²⁸⁴. La postura rusa planteaba una propuesta interesante, pues contrario a lo que afirmaban fuentes occidentales, Moscú no se manifestaba en pro de Serbia pero tampoco en su contra.

La nueva tendencia política del Kremlin buscaría asegurarse a partir de entonces, de que las acciones emprendidas por la OTAN, consideradas por la comunidad internacional como imprescindibles para detener la violencia en los Balcanes, se desarrollaran bajo el estricto apego a la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU, ya que la CSCE no contaba con una estructura militar capaz de hacer frente al conflicto yugoeslavo. De ese modo Rusia no se negaba a participar en las operaciones realizadas en los Balcanes, sino a que se hicieran de forma arbitraria en favor de los intereses particulares de la OTAN.

Una vez transcurrida la crisis de Sarajevo, Rusia y Estados Unidos se involucraron más en las negociaciones de paz. Ambos reconocían la necesidad de colaborar en la solución del conflicto. Los Estados europeos tampoco querían a Rusia fuera de las discusiones, lo que dio paso a la creación del Grupo de Contacto, para proveer un foro de cooperación entre las grandes potencias. Un suceso sirvió como catalizador para unir a las potencias en pro de un acuerdo de paz.

Goradže era una de las 6 ciudades designadas por Naciones Unidas como “áreas seguras”. En la primera semana de abril de 1994 las fuerzas serbias comenzaron a cercar y atacar la ciudad, ignorando las advertencias del comandante de la FPNU, el General Rose, de abstenerse, de lo contrario enfrentarían las acciones de la OTAN. Rose obtuvo la aprobación del enviado especial del Secretario General de la ONU, Yasushi Akashi, para ordenar un ataque aéreo perpetrado por aviones de la fuerza aérea estadounidense en el bunker de comando de la artillería serbia el 10 de abril. Al día siguiente, Rose ordenó una segunda oleada de ataques aéreos a un grupo de tanques y vehículos blindados que habían sido incendiados en Goradže. La OTAN justificó la acción refiriéndose a la Resolución 836 del Consejo de Seguridad de la

²⁸³ P. Shinkarenko en *Cfr. James Headley; Op. Cit.*, p. 122.

²⁸⁴ José Girón; *Op. Cit.*, p. 154.

ONU. Este fue el primer ataque en la historia de la OTAN a objetivos en tierra²⁸⁵. Los ataques realizados con anterioridad se hicieron contra aviones serbios que violaban las zonas libres de vuelos, y contrario a esa ocasión, en la que sí existía un mandato exclusivo de la OTAN para implementar zonas libres de vuelos, los ataques en Goradže no estuvieron suscritos a ninguna autorización del Consejo de Seguridad de la ONU.

Por segunda ocasión Rusia no fue consultada para la realización de los ataques, únicamente fue informada después de que éstos habían acontecido. Kosyriev advirtió de nueva cuenta que “tratar de tomar ese tipo de decisiones sin consultar a Rusia era un gran error e implicaba un gran riesgo”²⁸⁶. Tanto la crisis de Sarajevo como la crisis en Goradže tuvieron implicaciones graves en la relación de Rusia con la OTAN, lo que postergó la firma de la Asociación para la Paz con la Alianza atlántica, y dificultó las negociaciones entre las potencias para alcanzar un acuerdo de paz en Yugoslavia.

Tras la crisis en Goradže, Rusia invitó a las grandes potencias a negociar, con la intención de ponerse de acuerdo para implementar un plan de acción conjunto en torno a la guerra en Bosnia. A la negociación fueron invitados: Alemania, Estados Unidos, Francia y Reino Unido, que junto a Rusia establecieron el 26 de abril de 1994, el llamado Grupo de Contacto, un foro de alto nivel en el que se discutirían las acciones y estrategias para lidiar con la crisis yugoslava. Por desgracia existían muchos desacuerdos en torno al uso de la fuerza, y la OTAN volvió a realizar ataques aéreos, esta vez en las ciudades de Udbina y Bihac en Krajina, como respuesta a provocaciones de los serbios bosnios. Rusia desaprobó la provocación musulmana así como la excesiva reacción de la OTAN, que consideró ilegítima. Del mismo modo, dentro del Consejo de Seguridad, Rusia promovió la Resolución 959, que llamaba a todas las partes a mostrar moderación sobre las “áreas seguras”, y permitir a las FPNU concluir sus funciones²⁸⁷. A pesar de las diferencias dentro del Grupo de Contacto, se logró llegar a un acuerdo acerca de un plan de acción en julio de ese año.

El plan, que coincidió con la formación de la Federación Bosnia-Croata, consistía en dividir a Bosnia Herzegovina en dos entidades, la Federación y una entidad serbia llamada la Republika Srpska (RS) o República Serbia. La Federación controlaría el 51% del territorio bosnio, mientras la RS gobernaría el 49% restante. El plan requería que los serbios renunciaran a 20% del territorio que controlaban²⁸⁸. Como era evidente, los serbios rechazaron la propuesta. Las acciones de los serbios bosnios fueron reprobadas incluso por Milošević, con quien el Grupo de Contacto comenzó a negociar, como medio de presión contra éstos. A pesar de las diversas advertencias rusas en torno a la posibilidad de que los ataques aéreos emprendidos por la OTAN empeoraran el conflicto, tanto la Alianza atlántica como los serbios la ignoraron, y la crisis escaló a grados inimaginables.

²⁸⁵ Cfr. James Headley; *Op. Cit.*, p. 186.

²⁸⁶ Robert H. Donaldson y Joseph L. Noguee; *Op. Cit.* pp. 234-235.

²⁸⁷ Cfr. James Headley; *Op. Cit.*, p. 194.

²⁸⁸ Cfr. Misha Glenny; *Op. Cit.* pp. 647-648.

Para 1995 los serbios bosnios continuaban rehusándose a atender las peticiones de la comunidad internacional, e incluso comenzaron a realizar como práctica frecuente, secuestros de los miembros de paz y en los casos más graves asesinatos de los mismos. La situación era tan seria que la ONU consideró retirar sus misiones de paz. Los serbios bosnios continuaban avanzando hacia las “zonas seguras”, y en el caso de Srebrenica tomada en junio de ese año, las fuerzas de paz y civiles fueron cruelmente asesinados; a esta ciudad le siguió la de Zepa. Para entonces, el Consejo del Atlántico Norte (el cuerpo de toma de decisiones de la OTAN), había acordado establecer una nueva política de ataques aéreos para contrarrestar el avance y violencia de las fuerzas serbias.

El 28 de agosto de 1995 los serbios bosnios atacaron de nueva cuenta el Mercado Markale, en el que 37 personas murieron y alrededor de 90 fueron heridas. El entonces comandante de las FPNU, el general Sir Rupert Smith decidió dar inicio a la Operación Fuerza Deliberada sin consultar a la ONU (que se enteró de lo ocurrido 6 horas después), o a las naciones que contribuían con tropas a la FPNU; en lugar de eso, decidió hablar con el comandante del Comando Sur de la OTAN, quien iniciaría los ataques aéreos, y el despliegue de las “Fuerzas de Respuesta Rápida” en tierra²⁸⁹. Junto a estos ataques, la OTAN comenzó a establecer blancos fuera de Sarajevo como medida de presión. Finalmente los serbios bosnios cedieron ante los embates de la Alianza atlántica. La campaña de bombardeo se extendió durante un mes, de agosto a septiembre de 1995.

Los ataques aéreos ofendieron profundamente al gobierno ruso, y los reclamos al interior de Moscú eran cada vez más frecuentes, y orillaban a Yeltsin a cambiar su postura respecto a la crisis yugoeslava. A pesar de que las agresiones efectuadas por la OTAN lograron afectar a los serbios bosnios, el hecho de que fueran realizados sin autorización del Consejo de Seguridad, llevó a la ONU a sancionar la creación de la “Fuerza de Respuesta Rápida” de la Alianza atlántica²⁹⁰.

Una vez que las fuerzas serbias bosnias retrocedieron, se dio inicio al proceso de negociación de paz. Rusia insistió en ser anfitriona de una cumbre preparatoria, en la que se reunirían los presidentes de Yugoslavia, Croacia, y Bosnia Herzegovina, previa a las pláticas de Dayton en Estados Unidos; sin embargo, Yeltsin sufrió un ataque al corazón el 25 de octubre y la reunión fue cancelada. A través del “marco general del Acuerdo”, negociado en Dayton, Ohio, y firmado formalmente en París, Bosnia Herzegovina continuaría siendo un Estado soberano, dentro de sus fronteras existentes, reconocidas internacionalmente. Ésta estaría compuesta de dos entidades: la Federación de Bosnia Herzegovina y la Republika Srpska, con un radio de territorio del 51 a 49% respectivamente. Sarajevo fue reunificada al interior de la Federación²⁹¹. A pesar de las diferentes consideraciones en torno al Acuerdo, el

²⁸⁹ Las Fuerzas de Reacción Rápida fueron un componente esencial para neutralizar a las posiciones de la artillería de los serbios bosnios, y fueron precisamente equipadas con artillería pesada. En la primera noche de operaciones dispararon 600 rondas de alto calibre, armas altamente explosivas en los puestos serbios bosnios cercanos a Sarajevo. *Cfr.* Alastair Finlan; *Op. Cit.*, p. 81.

²⁹⁰ *Cfr.* Robert H. Donaldson y Joseph L. Noguee; *Op. Cit.* p. 236.

²⁹¹ *Cfr.* James Headley; *Op. Cit.*, p. 246.

consenso fue alcanzado y la paz firmada. Los papeles asentaron en 11 anexos cómo se mantendría la paz, lo que incluía aspectos militares, así como la estabilización regional, lazos interétnicos, elecciones, una constitución, arbitraje, derechos humanos, personas desplazadas y refugiados, monumentos nacionales, corporaciones públicas y una fuerza de tarea policial internacional. Una nueva oficina de administración civil llamada Oficina de la Alta Representatividad (OAR)²⁹² para manejar el país.

Para materializar estas concesiones mutuas, el Acuerdo de Dayton establece una serie de obligaciones. Así, las partes aceptan el cese de las hostilidades y la separación de fuerzas para consolidar las líneas de separación entre las dos entidades, la retirada de fuerzas extranjeras, la transferencia ordenada de territorios y la necesidad de negociar medidas de confianza mutua y limitación de armamentos. Acuerdan además el despliegue de una fuerza multinacional dirigida por la OTAN que supervisaría la aplicación de los aspectos militares del acuerdo de paz y contribuiría a la creación de condiciones de seguridad para el desarrollo de las actividades civiles de aplicación del plan de paz, como la celebración de elecciones libres y justas, la supervisión del respeto a los derechos humanos, el retorno de refugiados y desplazados y la profesionalización de las fuerzas de policía locales. Las partes se comprometían además a cooperar plenamente en la investigación y enjuiciamiento de los crímenes de guerra y a que los acusados por tales crímenes no ostentaran ningún cargo público²⁹³.

Después de los Acuerdos de Dayton se planteó la posibilidad de que Rusia participara de manera conjunta con la OTAN en la operación de mantenimiento de la paz que sería desplegada para vigilar el cumplimiento del Acuerdo; sin embargo, los rusos no estaban dispuestos a supeditar sus fuerzas al comando de la OTAN, y Estados Unidos encontraba inconcebible un arreglo para manejarse a través de un comando dual. Ante la disyuntiva Yeltsin se reunió con Bill Clinton para resolver el asunto. La cumbre, convenida en Hyde Park, se llevó al cabo en un ambiente diplomático. El resultado se dio a conocer días después en Bruselas, y fue un compromiso que concedía a Washington el fondo de la discusión, pero ofrecía a las tropas rusas participar en las operaciones de mantenimiento de la paz en Bosnia, reportando a un general estadounidense, en lugar de subordinarse a un comandante de la OTAN, a este acuerdo se le denominó Operación Hoja de Higo²⁹⁴. A ambas partes convenía presentarse públicamente como socios debido a que tanto en Rusia como en Estados Unidos se vivían procesos electorales, del parlamento y presidencial respectivamente, y mostrarse como “triunfadores” de la crisis yugoeslava favorecía a uno y otro país.

²⁹² Cfr. Alastair Finlan; *Op. Cit.*, p. 84.

²⁹³ Pablo Gómez de Olea; “El proceso de paz en Bosnia-Herzegovina”; *Política Exterior*, marzo-abril, 1997, Vol. 11, N° 56, p. 120.

²⁹⁴ Cfr. Robert H. Donaldson y Joseph L. Noguee; *Op. Cit.* p. 237.

La unidad militar desplegada para vigilar el mantenimiento de la paz fue llamada Fuerza de Implementación (FI/IFOR²⁹⁵), comprendía 60,000 soldados, y fue establecida en Bosnia Herzegovina en un plan denominado Operación Empresa Conjunta, que a diferencia de la FPNU cuyo mandato finalizó con el despliegue de la FI, era una unidad de la OTAN de la cual un tercio de las tropas eran estadounidenses, y que poseía todo lo necesario para la guerra, desde tanques hasta artillería auxiliar²⁹⁶. De modo que la paz en Bosnia se impuso, y las debilidades estructurales derivadas del conflicto se mantuvieron.

Sin embargo, para Rusia la cooperación con la OTAN dentro de la operación FI promovió la creación de lazos más amplios entre ambas, y dio paso a las negociaciones para la firma del Acta Fundacional de las relaciones entre Rusia y la OTAN y la creación del Consejo Conjunto Permanente²⁹⁷, no obstante, las líneas divisorias entre las partes seguían presentándose en relación al avance de la OTAN hacia el Este, y el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN de 1999 sólo empeoró la relación con Moscú; el avance en la cooperación con la Alianza atlántica se vio opacado por el consecuente desarrollo de la crisis en Kosovo y la insistencia de la OTAN en actuar de forma unilateral en una empresa militar, que se convertiría en su sello personal desde su actuación en Serbia en 1994.

La intervención extranjera en los Balcanes tuvo un impacto significativo en la configuración de la estructura de seguridad europea y mundial tras el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, la pregunta obligada es si la intervención realmente cumplió su propósito. La crisis yugoslava puso en evidencia la incapacidad de la comunidad internacional para hacer frente al problema humanitario derivado de la desintegración de los Balcanes. Particularmente para los europeos, se trataba de su primera oportunidad de actuar en un conflicto a gran escala, en pocas palabras, de mostrarse capaces de hacerse cargo de sus propios problemas y fracasaron, en un momento en el que Europa materializaba la integración mediante el Tratado de Maastricht y los objetivos de una constitución, moneda, y política exterior y de seguridad comunes. Era impensable que al continente volviera el flagelo de la guerra.

En realidad el fracaso fue compartido con la comunidad internacional, que en principio ignoró lo ocurrido, para involucrase una vez que la violencia había escalado. La falta de acción temprana comenzó a desacreditar la capacidad de las organizaciones internacionales para enfrentar la crisis, y fue ese factor el que impulsó a las potencias a intervenir; sin embargo, los esfuerzos internacionales se centraron en el cese al fuego en lugar de desarrollar una estrategia funcional para la intervención directa²⁹⁸. Los debates en relación a la responsabilidad de proteger se sitúan en torno al nivel de intervención que debe ser ejercido

²⁹⁵ La FI fue desplegada en Bosnia Herzegovina 6 días después de que se firmó el Acuerdo en París. El mandato de la FI duraría un año, después del cual sería reemplazado por una nueva formación llamada Fuerza de Estabilización (Operación Guardia Conjunta), que tendría sólo la mitad del tamaño de la FI. A diferencia de la FPNU la FI podría 'obligar' a cualquiera de las partes que interfiriera con su mandato en tierra, lo que implicaba la posibilidad de imponer la paz. *Cfr.* Alastair Finlan; *Op. Cit.*, p. 84.

²⁹⁶ *Idem.*

²⁹⁷ *Cfr.* James Headley; *Op. Cit.*, p. 304.

²⁹⁸ Lawrence Freedman; "Why the West Failed"; *Foreign Policy*, invierno 1994-95, N° 97, p. 58

en un Estado a fin de evitar que se cometan actos de violencia en contra de la población civil. De acuerdo con el ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan “la intervención humanitaria es una cuestión delicada, plagada de dificultades políticas y sin soluciones fáciles. Pero sin duda no hay ningún principio jurídico —ni siquiera la soberanía— que pueda invocarse para proteger a los autores de crímenes de lesa humanidad. En los lugares en que se cometen esos crímenes y se han agotado los intentos por ponerles fin por medios pacíficos, el Consejo de Seguridad tiene el deber moral de actuar en nombre de la comunidad internacional. [...] La intervención armada debe seguir siendo siempre el último recurso, pero ante los asesinatos en masa es una opción que no se puede desechar”²⁹⁹. En pocas palabras, Kofi Annan aseguró que la intervención armada es justificable incluso por encima de la soberanía estatal, y considerando lo acontecido en los Balcanes, es innegable la necesidad de intervenir; no obstante, tal como señala el ex Secretario General, la intervención humanitaria debe hacerse bajo el amparo de la ONU y en el estricto marco de su carta constitutiva; en los Balcanes el Consejo de Seguridad fue ignorado en más de una ocasión por la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

La discusión sobre el uso de la fuerza se volvió central en la redefinición de la seguridad internacional. Por un lado, Rusia se oponía ante las implicaciones que esto traería para la OTAN y su anunciado avance hacia el Este, mientras que para la Alianza atlántica representaba una forma de legitimación y muestra de capacidad para hacer frente a los nuevos retos de la comunidad internacional, particularmente para Europa, que veía en la OTAN una alternativa ante el fracaso diplomático de la comunidad europea. Parte del debate en torno a la responsabilidad de proteger se sostiene en el hecho de que entre 1992 y 1995, personal de las Naciones Unidas fue tomado como rehén, gravemente herido, y en algunos casos asesinado (167 soldados en total), ya fuera deliberadamente, por francotiradores, o tomados en el fuego abierto por morteros o artillería³⁰⁰. Sin embargo, la falta de acción al comienzo de la crisis, y la posterior respuesta excesiva únicamente empeoraron los grados de violencia contra los elementos de paz.

Entre las diferentes explicaciones al fracaso de la comunidad internacional para responder oportunamente a la crisis se encuentran: la preocupación en torno a la unificación alemana y la desintegración de la URSS, combinado con la Guerra del Golfo; aunado a la euforia por el fin de la confrontación bipolar, y una excesiva confianza en la diplomacia de la Unión Europea³⁰¹. Durante el desarrollo del conflicto uno de los errores más graves fue el denunciado por Rusia, y es que las fuerzas internacionales de pacificación no parecían imparciales, y al tomar partido a favor de los bosnios en el desarrollo de la crisis, la violencia comenzó a incrementarse. La ayuda a civiles, implica en la mayoría de los casos, el apoyo

²⁹⁹Kofi Annan; “Nosotros los Pueblos”. Consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/44/pr/pr27.pdf> el 31 de marzo de 2013 a las 19:39 hrs.

³⁰⁰ Cfr. Alastair Finlan; *Op. Cit.*, p. 35.

³⁰¹ Lawrence Freedman; *Op. Cit.*, p. 57.

armado a facciones que se afirman representantes de ese sector de la población, sin considerar que son igualmente perpetradores de violencia y violadores de derechos humanos.

En Bosnia, Estados Unidos eventualmente apoyó a fuerzas croatas y bosnio musulmanes, en un esfuerzo por contrarrestar las agresiones del Presidente serbio Slobodan Milošević. Esas fuerzas fueron menos brutales que las serbias, sin embargo, estuvieron igualmente implicadas en un gran número de atrocidades a gran escala. En agosto de 1995, fuerzas croatas condujeron a más de 100,000 serbios en la región croata de Krajina desde sus hogares, asesinando a cientos de civiles en lo que el *New York Times* describió como “la mayor ‘limpieza étnica’ de la guerra”. Posteriormente fue revelado que el Departamento de Estado de Estados Unidos había permitido a consultores militares estadounidenses privados, entrenar al ejército croata como preparación para la ofensiva. En abril de ese año, 2 líderes militares croatas a cargo de la campaña fueron condenados por crímenes contra la humanidad en la Haya³⁰². Lo que no asumen las potencias al decidir intervenir, es la responsabilidad que adquieren en el proceso de “pacificación”, y las consecuencias derivadas del incremento de violencia, al propiciar un escenario de acción-reacción entre las partes en conflicto.

Durante la crisis yugoeslava se desplegaron 14,000 tropas de mantenimiento de la paz en Croacia y Bosnia, y 47 resoluciones del Consejo de Seguridad fueron aprobadas entre abril de 1992 y octubre de 1993³⁰³. No obstante, la OTAN buscó convertirse en brazo armado de la ONU, y a pesar de no conseguir dicho objetivo, su participación en la guerra mermó gravemente el prestigio de las Naciones Unidas, evidenciando su incapacidad de actuar, no sólo ante la crisis, sino también ante los caprichos de la Alianza atlántica, que pasó por alto al Consejo de Seguridad y las respectivas resoluciones aprobadas para actuar en la guerra. Evidentemente los objetivos de la OTAN no coincidían con aquellos defendidos por la ONU, pero sí se ajustaban a los de Estados Unidos. La actuación de la OTAN en los Balcanes acabó con el temor del pueblo estadounidense a la intervención extranjera, tan arraigado después del fracaso sufrido en Vietnam, y aunado al triunfo en la Guerra del Golfo, devolvió al gobierno estadounidense la fortaleza discursiva del Destino Manifiesto, y su cuasi sagrada misión de pacificar, civilizar y democratizar al mundo.

La OTAN se convirtió en el brazo armado de una inacabada Unión Europea, que hoy por hoy lucha por deslindarse de la influencia estadounidense en el continente. En cuanto a su participación en los Balcanes, tras el fracaso en su intento por dirigir las iniciativas de paz, la Unión Europea lanzó en 1996 la “Perspectiva Europea”, una estrategia regional europea hacia los Balcanes, que tenía por objetivo enmendar las fallas cometidas durante la crisis, y establecía la necesidad de explotar el Acuerdo de paz de Dayton, para recuperar la iniciativa política en esa región³⁰⁴, tomando en cuenta el estrecho vínculo entre la seguridad de la península y la de Europa occidental. Sin embargo, no se trataba de ninguna manera de un

³⁰²Benjamin A. Valentino; “The True Costs of Humanitarian Intervention. The hard truth about noble notion”; *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre, 2011, Vol. 90, N° 6, p.63.

³⁰³Cfr. Alastair Finlan; *Op. Cit.*, p. 29.

³⁰⁴Federiga Bindi (editora); *Op. Cit.*, s/p.

programa que buscara ayudar a esos países a ingresar a la Unión. El compromiso europeo se limitó a asistencia comercial y financiera.

No fue sino hasta la muerte de Tudjman y la caída de Milošević en 1999 que la UE comenzó a desarrollar políticas en pro de la ampliación hacia los Balcanes, por medio del Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa. Los mecanismos de la UE para incrementar su participación en la prevención de conflictos en la zona se definieron a partir de la estructuración de la PESC y mediante la condicionalidad a la que se somete a los aspirantes a integrarse a la organización.

Para los europeos el debate en torno a la intervención es contradictorio. Por un lado, las Guerras dejaron un precedente histórico en la memoria europea, que es en primer término, el factor que impulsó la integración; la finalidad de evitar otra Guerra Mundial. Sin embargo, otro elemento que sin duda forma parte de la “europeidad” es el carácter imperialista de sus Estados. No cabe duda que la intervención humanitaria tiene, en principio, un fin loable: impedir que se cometan crímenes contra la población civil; sin embargo, también es un hecho que cualquier empresa de intervención implica gastos extraordinarios para los presupuestos de los Estados involucrados. Esto explica que se intervenga parcialmente en los conflictos internacionales. Los Estados partícipes de la injerencia tienen intereses específicos en aquellas regiones en las que “se ven forzados” a intervenir, ningún tipo de intervención humanitaria es gratuito, de otro modo, la OTAN no sería una organización militar, sino benefactora.

Cabe recordar además, que las misiones de paz de la ONU no se limitan a prevenir, detener o impedir el avance del conflicto, sino que una vez que se logra pacificar a las partes, proceden una serie de compromisos que tienen la finalidad de democratizar y reencausar a los Estados conflictivos. Invariablemente tras un proceso de intervención humanitaria, tendrá lugar la repartición de intereses entre las potencias involucradas, bajo el aparente discurso de mejorar las condiciones previas al conflicto y establecer instituciones sólidas acordes al modelo democrático occidental. Esta práctica es bastante común en la política exterior estadounidense. La desintegración de Yugoslavia, junto a otros procesos internacionales enmarcados en el contexto de fin de la Guerra Fría, marcó un parteaguas en el desarrollo de la política internacional, y no es una coincidencia que en esa década (años noventa) surgiera la polémica en torno a la intervención humanitaria.

No resulta extraño advertir que Rusia mantiene desde entonces una postura en contra de la ilegítima intervención humanitaria, no porque no esté de acuerdo con el objetivo loable de evitar el sufrimiento de inocentes en los conflictos, sino porque las implicaciones de la misma contravienen a sus intereses. Cabe recordar que tanto ésta como China han vetado o se han abstenido de votar a favor de intervenciones humanitarias en diferentes partes del mundo, más recientemente en Siria, en donde la OTAN favoreció innegablemente los intereses estadounidenses y de algunos países europeos.

Durante su discurso en Múnich en febrero de 2007, Vladimir Putin respondió así a la pregunta de qué hacer ante lo acontecido en Kosovo:

¿Podemos ser observadores indiferentes en vista de lo que está ocurriendo? Trataré de responder: por supuesto que no. Pero ¿tenemos los medios para hacer frente esas amenazas? Ciertamente los tenemos. Basta con observar la historia reciente. ¿Tuvo nuestro país una transición pacífica a la democracia? En efecto, ¡fuimos testigos de una transformación pacífica del régimen soviético! –¡una transformación pacífica! ¡Y qué régimen! ¡Con qué número de armas, incluyendo armas nucleares! ¿Por qué tendríamos que estar bombardeando y disparando ahora en cada oportunidad? ¿Es el caso cuando no existe amenaza de destrucción mutua? ¿No tenemos acaso suficiente cultura política, respeto por los valores democráticos y por la ley? Estoy convencido de que el único mecanismo que puede tomar decisiones acerca del uso de fuerza militar como último recurso es la Carta de las Naciones Unidas. Y en relación con esto, o yo no entendía lo que nuestro colega, el ministro italiano de Defensa, acaba de decir, o lo que él decía era inexacto. En cualquier caso, entendí que el uso de la fuerza sólo puede ser legítimo cuando la decisión es tomada por la OTAN, la UE, o la ONU. Si de verdad lo cree así, entonces tenemos puntos de vista diferentes. O yo no escuché correctamente. El uso de la fuerza sólo puede considerarse legítimo si la decisión es sancionada por la ONU. Y no es necesario sustituir a la ONU por la OTAN o la Unión Europea³⁰⁵.

Claramente, Rusia está a favor de la intervención humanitaria, siempre que sea legítima, bajo el marco de la ONU, por lo que la validez del discurso de la “responsabilidad de proteger” es bastante debatible en el seno del gobierno moscovita.

Como se ha mencionado, las implicaciones estratégicas de los Balcanes son de suma importancia para Europa, Estados Unidos y Rusia. Actualmente la región representa el principal tránsito de los proyectos energéticos desde Asia Central hacia Europa, y es evidente que Moscú no estará dispuesto a ceder espacios en una región en la que Occidente avanzó considerablemente como consecuencia de la desintegración yugoeslava, y el propio proceso en Unión Soviética. Rusia firmó acuerdos intergubernamentales sobre el oleoducto Corriente Sur con Italia en 2007; Hungría y Grecia en 2008; Bulgaria, Eslovenia, Francia y Serbia en 2009; Austria, Croacia, Macedonia y Rumania en 2010; y en 2011 con Alemania³⁰⁶, mientras que el proyecto Nabucco es apoyado por: Austria, Bulgaria, Hungría y Rumania, y a pesar de que algunos Estados están involucrados en ambos proyectos, es evidente la división existente entre aquellos cuyas políticas favorecen al programa ruso, y los que se alinean a la política occidental en Europa. La importancia estratégica de los Balcanes es equiparable a la de Medio Oriente, al tratarse en ambos casos de la seguridad energética occidental.

Tras la Guerra Fría las grandes potencias volvieron a involucrarse en otros Estados por temor a la proliferación de armas, para después darse cuenta de que la estructura de seguridad internacional se reconstruiría a partir de su desenvolvimiento en la palestra

³⁰⁵ President of Russia; “Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy”. *Op. Cit.*

³⁰⁶ South Stream; “Partners”. Consultado en <http://www.south-stream.info/en/partners/> el 2 de abril de 2013 a las 18:46 hrs.

mundial, y la aparentemente superada intervención extranjera dio un giro para transformarse en un método justificado de avance e injerencia de las potencias en aquellos Estados en los que sus intereses se vieran amenazados.

Como hemos mencionado la crisis balcánica es un punto clave en esta nueva configuración de la estructura de seguridad mundial. A partir de ese conflicto la OTAN transformó su razón de ser para adaptarse a un contexto distinto al de la Guerra Fría, y flexible a cambios posteriores; del mismo modo avanzó hacia el Este y sobrepasó las capacidades de la UE, convirtiéndose en la organización militar con mayor influencia a nivel internacional, y en una amenaza directa para la seguridad rusa. Para Estados Unidos, la desintegración yugoeslava lo catapultó de nuevo al centro de las decisiones europeas en materia de seguridad, pues los comandos desplegados por la OTAN estaban al mando del país americano. Su participación en la guerra, aunado a la desintegración de Unión Soviética, fueron factores que ayudaron a popularizar la falsa creencia de que Estados Unidos era el vencedor de la Guerra Fría.

La participación europea en la crisis, fue severamente opacada por la OTAN y las fuerzas estadounidenses; durante la Primera y Segunda Guerras Mundiales, Europa se vio desplazada por Estados Unidos, que intervino en ambos conflictos para consolidar su poderío mundial. Al terminar la Guerra Fría, Yugoslavia representaba la primera oportunidad que Bruselas tenía de mostrarse capaz de hacerse cargo de sus propios problemas de seguridad, y fracasó; no obstante, ese hecho contribuyó para impulsar el proceso de integración y buscar lo más rápido posible el consenso en torno a la PESC. A partir del conflicto, Europa no sólo reconsideró la importancia estratégica de los Balcanes, sino que se reveló la necesidad de integrar a los países de la región a la Unión como un método para supervisar y manejar posibles crisis posteriores.

Finalmente, las implicaciones de la desintegración yugoeslava y la injerencia extranjera para Rusia son muy amplias. En primer lugar, cabe considerar que el período de transición en el país, afectó gravemente la capacidad de respuesta rusa ante el avance occidental en la zona, sin embargo, fue precisamente el hecho de que se ignoraran los intereses de Moscú en los Balcanes, que no se le consultara al momento tomar decisiones conjuntas con el que pretendía ser su socio, y que se le humillara internacionalmente, lo que logró sacar al gobierno moscovita de su aletargamiento, y recuperar las riendas de su Política Exterior. Rusia se reconcibió a sí misma como Gran potencia, no sólo europea sino mundial y exigió a la comunidad internacional dicho trato, comenzando por discernir con la política estadounidense. Tres aspectos que contribuyeron para que el Kremlin retomara la concepción de Gran potencia fueron: 1) Rusia tiene intereses específicos en los Balcanes, por lo que la crisis no se resolvería sin la participación de la misma; 2) Rusia era una potencia europea mayor, y las acciones respecto a Yugoslavia estaban formando la nueva estructura de seguridad europea, con implicaciones específicas para ésta, la OTAN y CSCE; y 3) Rusia utilizaría la crisis yugoeslava para demostrar su estatus de potencia internacional, desde

entonces ningún problema mundial podría ser resuelto sin la participación rusa³⁰⁷. Ese fue el momento que devolvió a Rusia el orgullo perdido durante el primer mandato de Boris Yeltsin.

El interés estratégico de las potencias al intervenir en los Balcanes se encuentra en la importancia geográfica de la región para el tránsito de combustibles desde Rusia y Asia Central hacia Europa. Los Balcanes son la clave que Occidente necesita para garantizar el éxito de Nabucco y con ello privar a Rusia de su arma fuerte de negociación con Europa. Basta con mirar el mapa para observar que los gasoductos tanto del proyecto occidental como del ruso, dependen en gran medida de la capacidad que éstos tengan para garantizar el tránsito por los Balcanes. Sin embargo, Rusia lleva un paso adelante, considerando que cuenta con una ruta alternativa al norte, y con la capacidad de explotación y transporte de los combustibles. No es coincidencia que Georgia y Kosovo causaran tanto revuelo a nivel internacional. Los Balcanes y los conflictos en ellos desarrollados son sin duda centrales para entender la política internacional actual.

3.4. Kosovo: la acción internacional y las implicaciones para la seguridad rusa.

El acuerdo de Dayton parecía haber traído paz a los Balcanes; sin embargo, la semilla del nacionalismo y la búsqueda de autonomía seguían presentes en una región de Yugoslavia a la que la jurisdicción del acuerdo no alcanzó: Kosovo, una provincia serbia con 2 millones de habitantes, de los cuales el 90% era étnicamente albanés. Cabe recordar que en 1989 Milošević revocó la autonomía de Kosovo, otorgada en la constitución de 1974, y sometió a la región al régimen serbio. Al interior se organizó la resistencia pacífica, encabezada por Ibrahim Rugova, líder de la Liga Democrática de Kosovo (LDK), que en 1992 había ganado una elección parlamentaria no oficial, y que durante la primera parte de la década de los noventa había boicoteado a las instituciones serbias a través de ese partido (LDK), y durante las independencias de Eslovenia, Croacia y Bosnia se mantuvo al margen³⁰⁸. Sin embargo, los albanos-kosovares seguían sufriendo los abusos y crímenes del gobierno serbio, y el hartazgo de la población permeó al movimiento pacífico.

La situación provocó que se organizara un grupo de resistencia albanesa que perseguía un cambio en la forma en que se luchaba contra los serbios; fue así que en 1996 se formó dentro del llamado Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) un grupo guerrillero cuya intención era buscar la autonomía de la región a cualquier costo, y que comenzó a realizar ataques a la población civil indiscriminadamente³⁰⁹, como método de enfrentamiento a las fuerzas serbias y como medida de combate a las políticas de limpieza étnica de Milošević. Rugova se deslindó de los ataques realizados. Al parecer, los albanos-kosovares buscaban llamar la atención de la comunidad internacional, pues consideraban injusto el hecho de que bosnios y croatas se

³⁰⁷ Cfr. James Headley; *Op. Cit.*, pp. 179-180.

³⁰⁸ Cfr. Misha Glenny; *Op. Cit.* p. 653.

³⁰⁹ Alfonso J. Iglesias Velasco; "La Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)"; *CIDOB d'Afers Internacionals*, diciembre 2001-enero 2002, N° 56, p. 116.

hubieran librado de los serbios con el apoyo de potencias extranjeras, mientras que su pueblo no fue siquiera considerado en las negociaciones de paz.

La crisis derivada de la desintegración de Yugoslavia no afectó en igual medida a Kosovo debido a que jurídicamente no se trataba de un Estado, como era el caso de Eslovenia, Croacia y Bosnia, y a pesar de que las demandas de autonomía de la población eran similares a las presentadas por las otras minorías, ésta no obtuvo el reconocimiento internacional para lograr separarse de la entonces RFY. Esto, aunado a las dificultades de las potencias para lograr que Milošević cediera en los Acuerdos de Dayton, fue lo que las persuadió de seguir presionando al líder serbio en torno a Kosovo. La comunidad internacional no quería arriesgarse a perder el arreglo de un conflicto que tantas vidas había costado.

Para los albanos-kosovares llamar la atención de la comunidad internacional era lo más importante, y el medio para lograrlo fue a través del aumento en los ataques y el ejercicio de la violencia en contra de la población, serbia o no. El objetivo primordial del ELK era buscar la independencia de Kosovo; sin embargo, la escalada de intimidación y las consecuencias de una posible separación afectaban también a Macedonia y Montenegro, que entonces pasaban por inestabilidades políticas que ponían en peligro la paz en los Balcanes. Como respuesta las fuerzas serbias comenzaron a combatir al ELK de formas cada vez más severas, el conflicto comenzó a empeorar y cobrar dimensiones familiares a la comunidad internacional.

El temor de que los hechos en Yugoslavia se repitieran llevó al Grupo de Contacto, la ONU, la OSCE y la OTAN, a desarrollar un plan de acción para hacer frente a esta nueva crisis, siendo la última la más insistente en la necesidad de emplear la fuerza para resolver el conflicto. En septiembre de 1998 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 1199, que presionaba por lograr un alto al fuego y el retiro de las fuerzas militares de Kosovo. Para apoyar esa iniciativa la OTAN dio inicio a la activación de órdenes para ataques aéreos, incluso se negoció con Milošević para persuadirlo de aceptar la implementación de dos misiones de verificación, una realizada desde el aire por la OTAN, denominada Operación Ojo de Águila, y otra en tierra llevada al cabo por la OSCE llamada Misión de Verificación de Kosovo. El acuerdo fue formalizado a través de la aprobación por el Consejo de Seguridad de la Resolución 1203, para dar inicio a las misiones en noviembre de ese año³¹⁰. Por desgracia los resultados de dichas misiones mostraron que los serbios seguían cometiendo el mismo tipo de crímenes que habían realizado contra otros pueblos, en Kosovo.

Fue entonces que la comunidad internacional decidió actuar. Por medio del Grupo de Contacto se desarrolló un plan de paz, que en principio incluía la imposición de sanciones para presionar a los serbios a dejar de utilizar medidas policíacas y de represión en contra de los albanos-kosovares. Por su parte, Rusia insistía en la necesidad de implementar sanciones por igual hacia albanos y serbio kosovares. En marzo de 1998 el Grupo de Contacto anunció las siguientes medidas de acción:

³¹⁰ Cfr. Alastair Finlan; *Op. Cit.*, p. 87.

- 1) La consideración del Consejo de las Seguridad de Naciones Unidas de un completo embargo de armas a la RFY, incluyendo a Kosovo;
- 2) La negativa a proveer de equipo a la RFY, que podría ser utilizado para represión internacional o por grupos terroristas;
- 3) La negación de visas para representantes Serbios y de la RFY, responsables por las acciones represivas de las fuerzas de seguridad de la RFY en Kosovo;
- 4) Una moratoria en el apoyo al crédito financiero de exportación, para el comercio e inversión, incluyendo el financiamiento gubernamental para privatizaciones en Serbia³¹¹.

No obstante, la voluntad de Milošević estaba muy lejos de aceptar la autonomía de la provincia. Los esfuerzos de la comunidad internacional continuaron, a través, de nueva cuenta, del Grupo de Contacto, en el que Rusia apelaba por segunda ocasión a la imparcialidad de los organismos internacionales, reconociendo la gravedad de las reacciones serbias, así como los crímenes realizados por los musulmanes albano-kosovares. En febrero de 1999 se dio inicio a las pláticas entre Milošević y Rugova en Rambouillet, Francia. El Acuerdo del mismo nombre “parte del compromiso internacional con la ‘soberanía e integridad territorial de la República Federal de Yugoslavia’, junto con la afirmación de que no habría cambios de fronteras en Kosovo. Concedía a la región una práctica (sic) total autonomía económica, judicial y policial, aunque formalmente la provincia se mantendría dentro de Serbia. El texto creaba una Constitución provisional para Kosovo, con 11 artículos esenciales”³¹². Precisaba que cada comunidad nacional, y sus individuos, podrán mantener contactos sin restricciones con representantes de sus comunidades nacionales en Yugoslavia y fuera de ella (es decir, los serbios de Kosovo con Serbia, los albanokosovares con Albania, etc.). Se elegiría una Asamblea de Kosovo de 120 miembros, 80 elegidos directamente, y el resto por comunidades "nacionales", incluyendo otros grupos minoritarios en la zona, aparte de albaneses y serbios. Esta asamblea “elegiría al presidente de Kosovo -que propondrá a un primer ministro-, supervisaría la sanidad, aprobaría leyes en distintos ámbitos y ‘llevaría las relaciones exteriores’. El municipio es la unidad básica de autogobierno, lo que debería evitar el predominio de minorías o mayorías nacionales sobre otras. A las autoridades municipales - una Asamblea, un Ejecutivo, y los organismos que fueran necesarios- se les atribuirían competencias esenciales como la policía, la educación, el cuidado infantil o una capacidad de imponer y recaudar impuestos. Las policías municipales, con un máximo de 3.000 integrantes en todo el territorio de Kosovo, tendrían en su término la autoridad exclusiva para la aplicación de la ley, una vez que estuvieran formadas y se hubiera producido la retirada paulatina de la policía serbia. Europa, a través de la OSCE y de la Unión Europea, era la encargada de la llamada Misión de Implementación del acuerdo. Tendría un jefe al frente con

³¹¹ Cfr. James Headley; *Op. Cit.*, pp. 320-321.

³¹² S/A; “El acuerdo de Rambouillet”, *El País*, 4 de marzo de 1999. Consultado en http://elpais.com/diario/1999/03/04/internacional/920502010_850215.html el 5 de marzo de 2013 a las 17:49 hrs.

amplios poderes para hacer y deshacer, revisar los nombramientos de los que dirigieran las policías municipales, vigilar la situación, tener acceso, con sus monitores, sin limitaciones a todas las zonas de Kosovo -y en coordinación con la fuerza militar internacional- y contar con frecuencias de radio y televisión ³¹³.

Las negociaciones fracasaron, debido a que la propuesta incluía la autorización del despliegue de fuerzas de la OTAN en Kosovo para preservar la paz y un convenio con el ELK de asumir sólo la autonomía de la región y no la independencia. Para Milošević, mantener a tropas de la OTAN en Kosovo era impensable, y para los kosovares las exigencias no podían limitarse a la autonomía de la región, por lo que ninguna de las partes cedió en principio al acuerdo. Antes de que las negociaciones finalizaran el ELK aceptó declarar la autonomía de la región en lugar de la separación de la misma, y para las potencias negociantes sólo hacía falta que Milošević consintiera la presencia de las tropas de la OTAN, para lo cual, la Alianza atlántica decidió amenazar al mandatario con imponer los acuerdos por la fuerza.

Ante la negativa de la RFY de aceptar el dictado de las potencias occidentales, la OTAN inició el 24 de marzo su llamada "campaña humanitaria". Durante 79 días, la aviación de la alianza atlántica bombardeó la RFY, según la propaganda oficial, para detener la limpieza étnica practicada por los serbios contra albanos-kosovares³¹⁴; en realidad la OTAN decidió dar inicio a los ataques para forzar a Milošević a retroceder, debilitar la infraestructura yugoeslava, e imponer la "paz" en el país. Sin embargo, la Organización no estaba dispuesta a arriesgar personal en tierra, por lo que su "intervención humanitaria" se desarrolló sin consideración alguna a los denominados daños colaterales (población civil), mientras que en los gobiernos de los países miembros de la OTAN, y especialmente en Estados Unidos, los ataques se calificaban de "quirúrgicos" y "humanitarios".

Contrario a la intención original de la OTAN de debilitar a Milošević y evitar una crisis humanitaria originada por la limpieza étnica, sus ataques provocaron descontento general, incluso de la oposición política al mandatario serbio, que no podía sino unirse a éste en la condena a la intervención de la organización militar. Aunado al hecho, los ataques generaron

³¹³ A la policía fronteriza serbia le quedarían algunos flecos de autoridad. El presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sería el que elaborara una lista de la que saldrían los integrantes del Tribunal Constitucional de Kosovo y para la designación del Ombudsman [Defensor del Pueblo] de la provincia (que no podrá ser originario de la antigua Yugoslavia). El jefe de la Misión de Implementación gozaría, prácticamente, de carta blanca. Podría establecer un Consejo Conjunto de Kosovo (integrado por un miembro de cada comunidad nacional) o Consejos locales. En este preacuerdo se invitaba al Consejo de Seguridad a aprobar una resolución apoyándolo dentro del Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas (el referido al uso de la fuerza) lo que legitimaría la invitación al despliegue militar del que se encargaría a la OTAN, aunque abierto a la participación de países no miembros de la Alianza. El texto, además de un inmediato cese de hostilidades y de la liberación de prisioneros, preveía a partir del día "K" (que decidirá la OTAN), un calendario de retirada de fuerzas serbias y yugoslavas, y de "Otras Fuerzas", una forma de no nombrar al Ejército de Liberación de Kosovo que tendría, sin embargo, que desarmarse en 90 días. Las fuerzas tendrían que mantenerse fuera de una zona de 5 kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras internacionales de Kosovo (es decir, con Macedonia y Albania). El acuerdo era provisional, para tres años. El estatuto definitivo de Kosovo se fijaría mediante un mecanismo a determinar entonces en una reunión internacional, que tendría en cuenta "la voluntad de la gente", "las opiniones de las autoridades adecuadas", pero ningún compromiso en firme. *Idem*.

³¹⁴ José Girón; *Op. Cit.*, p. 161.

un éxodo masivo de albanos hacia Macedonia, Montenegro y Albania, lo que ponía en riesgo la endeble estabilidad de la región. La intervención “humanitaria” de la OTAN trajo mayores consecuencias tanto para la población como para la comunidad internacional que el propio conflicto al que se trataba de limitar. Después de los ataques se había dañado infraestructura vital para el poder militar de Yugoslavia, pero también para civiles; los refugiados se calcularon en 43,000, y entre los “errores” de la alianza se encontraban a niños e inocentes como víctimas³¹⁵. Algunos economistas sugieren, que los costos para Serbia y Kosovo derivados del daño provocado por los bombardeos asciende a 100,000,000,000 de dólares³¹⁶, que no serán fáciles de conseguir. En esta ocasión la OTAN inició el ataque sin autorización del Consejo de Seguridad, como muestra clara de su nueva forma de operar, establecida en la misma Serbia en 1994, auto proclamándose por encima de la ONU.

Mientras tanto, en Serbia la intervención de la OTAN contra Yugoslavia amplió el sentimiento patriótico de la oposición a Milošević, como no podía ser de otro modo, y colocó a ésta junto al gobierno en la condena a la agresión extranjera sufrida por Yugoslavia, privándola de poder realizar una oposición sólida, eficaz contra el régimen de Milošević, quien a su vez recibió un tanque de oxígeno gratuito. La larga crisis económica provocada por los embargos comerciales y por la elevada tasa de desempleo –el 27%- agudizada por la destrucción de numerosas industrias durante los bombardeos de la Alianza atlántica, afectaba a toda la población, pero especialmente a las clases medias urbanas y a los trabajadores. Por otra parte, la campaña de limpieza étnica llevada al cabo por los albanokosovares contra la minoría serbia en Kosovo, con la complicidad de las tropas de la OTAN que supuestamente decían controlar la provincia serbia, anula toda posible respuesta pro occidental de los partidos opositores obligados a situarse en el mismo perfil nacionalista de Milošević³¹⁷.

Los ataques realizados por la Organización atlántica causaron gran descontento en Rusia. Desde el comienzo de las negociaciones, Moscú se opuso a que éstas se realizaran bajo el marco unilateral de la OTAN, por lo que el Grupo de Contacto resultó una mejor opción, aunque no la más convincente para el Kremlin. La posición de Rusia en torno al conflicto kosovar fue mucho más clara que en su precedente bosnio. Para 1996, en Moscú se habían aprendido varias lecciones, y el cambio en política exterior se vio reflejado con el nombramiento de Yevgenii Primakov a la cabeza de la cancillería rusa. Como se ha señalado, la oposición a las políticas de Yeltsin era insostenible en Rusia, y la línea política de Primakov era mucho más adecuada a los intereses del país moscovita. Con un pasado similar al de Vladimir Putin, Primakov, ex agente de la CSE/KGB, realista y pragmática, cuyo liderazgo dio una nueva dirección a la política exterior rusa, logró colocar los intereses de Rusia en la arena internacional.

³¹⁵ Cfr. Agustín Toro Dávila; “Kosovo: La OTAN y su nueva estrategia”; *Estudios Internacionales*, julio-diciembre, 1998, Año 31, N° 123/124, pp. 61-62.

³¹⁶ Cfr. Misha Glenny; *Op. Cit.* p. 661.

³¹⁷ José Girón; *Op. Cit.*, pp. 168-169.

Esta nueva faceta de política exterior definió mucho de lo que hoy caracteriza a Rusia. Con el nuevo Ministro de Relaciones Exteriores comenzó a perfilarse el discurso de la multipolaridad, que no necesariamente tenía como finalidad la confrontación con Occidente, sino que se enmarcaba en un pragmatismo que reconocía el inminente avance de la OTAN hacia el Este, la redefinición de sus objetivos y los de Estados Unidos en la región, y el papel de los europeos en el mundo; sin embargo, a diferencia de su predecesor, Primakov sabía que Rusia no ganaría nada con la defensa exacerbada de sus intereses, y la mejor estrategia para evitar el avance de Occidente era tratar de obtener las mayores concesiones posibles de la OTAN y los sectores pro estadounidenses en las negociaciones.

Después de la firma de los Acuerdos de Dayton, y el comienzo de la crisis en Kosovo, el principal interés de Rusia seguía siendo la preservación de la integridad de la RFY, y de la península balcánica en general para evitar que, de nueva cuenta, Occidente interviniera en los asuntos internos de esos países. En Rusia el discurso de la multipolaridad se centró en redefinir aliados que ayudaran a contrarrestar la creciente influencia estadounidense en el mundo, como: India, China, Bielorrusia, y Yugoslavia³¹⁸, y esa razón mantenía a Moscú firme en la defensa territorial de Belgrado. En realidad, al comienzo de la década, la comunidad internacional, empezando por Estados Unidos y Reino Unido, estaban incuestionablemente en contra de la independencia de Kosovo³¹⁹, por sus implicaciones en la estabilidad de la región. No obstante, el desarrollo de los acontecimientos y la insistencia estadounidense en intervenir militarmente, condicionaron el progreso del conflicto en perjuicio de los Estados balcánicos.

Rusia, consciente de la necesidad de evitar el avance de la influencia de Washington en los Balcanes, impulsó su política exterior a favor del restablecimiento de los lazos económicos, comerciales y culturales con Yugoslavia, comenzando por la negociación para levantar las sanciones a Serbia y aceptar el ingreso de la RFY a las instituciones de las que fue expulsada su predecesora. Gracias a la gestión rusa, en noviembre de 1995, por medio de la Resolución 1022 se suspendieron las sanciones hacia la RFY con la condición de que firmara formalmente los Acuerdos de Paz. Las sanciones serían levantadas el décimo día siguiente al desarrollo de las ‘primeras elecciones libres y justas’ en la Bosnia serbia. Las elecciones tuvieron lugar en septiembre de 1996, y las sanciones a la RFY y a los bosnios serbios fueron finalmente levantadas bajo el amparo de la Resolución 1074 del Consejo de Seguridad de la ONU el 1° de octubre (a pesar de que la opinión era compartida para considerar imponer sanciones en contra de cualquiera de los lados que fallara al cumplir con las obligaciones adquiridas en los Acuerdos de Paz)³²⁰. De hecho, “Estados Unidos siguió utilizando sanciones como herramienta de influencia en los eventos de la RFY; el Congreso –junto con la administración Clinton- extendió el ‘muro externo’ de sanciones hasta 1997, so pretexto de las

³¹⁸ Cfr. James Headley; *Op. Cit.*, p. 286.

³¹⁹ Miguel Ángel Vecino; “Kosovo: razones de una independencia”; *Política Exterior*, septiembre-octubre 2007, Vol. 21, N° 119, p. 118.

³²⁰ Cfr. James Headley; *Op. Cit.*, p. 289.

violaciones a los derechos humanos cometidas en Kosovo”³²¹. Clinton insistía en mantener las sanciones en contra de la RFY, lo que eventualmente comenzó a generar conflictos con Rusia, que se mostraba indisputada a ceder ante la voluntad estadounidense.

Moscú buscó el retiro de las penalizaciones a Yugoslavia con la finalidad de establecer relaciones comerciales con Serbia y ganarle terreno a Occidente en los Balcanes. Incluso retiró de forma unilateral las sanciones que ejercía, antes de que se aprobaran en el Consejo de Seguridad. Esta acción no agravó la situación en tanto las sanciones fueron suspendidas por la ONU días después de que el Kremlin lo hiciera. El reclamo de Moscú era el trato justo e igualitario hacia las partes. En marzo cuando se votó otro embargo en contra de Yugoslavia en la ONU, Rusia fue la única en oponerse.

Al ver que el Grupo de Contacto se perfilaba cada vez más hacia la realización de acciones militares contra Yugoslavia, Moscú insistió en la necesidad de recurrir a la ONU como foro de discusión para resolver la crisis en Kosovo, e incluso el Ministro de Defensa advirtió que en caso de que se desplegara un asalto de la Alianza atlántica, “éste sería una señal del inicio de otra Guerra Fría, la ruptura en las relaciones con la OTAN, y el estancamiento en el proceso de ratificación de las PRAE II”³²², y se advertía de las consecuencias que tendría para Rusia el uso de la fuerza de nueva cuenta.

Una vez que la OTAN orquestó el bombardeo la oposición rusa no se hizo esperar. El disgusto expresado por Moscú era mucho más serio que una simple paranoia. Rusia había dedicado bastante tiempo a tratar de entablar negociaciones entre las partes, y en todo momento condenó las pretensiones de la Alianza a recurrir al método empleado en Bosnia. Sin embargo, en esta ocasión, en un acto de absoluto autoritarismo, la OTAN decidió atacar territorio yugoeslavo sin consultar con la ONU o algún miembro del Consejo de Seguridad. Las instancias para solucionar el conflicto no se habían agotado cuando la Organización decidió ilegal y unilateralmente, emplear el último recurso para detener los ataques serbios (no a los albanos-kosovares, que eran tan culpables como los primeros), violando la soberanía y autodeterminación de Yugoslavia. La OTAN sentaba de esta forma, un precedente a nivel internacional, en el que por primera vez la ONU quedó relegada a un segundo plano, y la alianza atlántica asumió el papel de policía del mundo y gendarme de Europa.

Como protesta, Rusia cesó la cooperación que había comenzado a construir con la OTAN, y en marzo de ese año Yeltsin giró instrucciones de “retirar al representante militar ruso más importante del Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (CGSPAE/SHAPE)³²³; detener la participación rusa en el programa Asociación para la Paz y en la implementación del programa de asociación Rusia-OTAN (es decir en el Consejo Conjunto

³²¹ OMRI Daily Digest citado en *Idem*.

³²² Cfr. Robert H. Donaldson y Joseph L. Noguee; *Op. Cit.* p. 264.

³²³ El Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa es el Cuartel del Comando de Operaciones Aliadas (COA/ACO), uno de los dos comandos estratégicos de la OTAN, localizado en Casteau, al norte de la ciudad belga de Mons. El COA está comandado por el Comandante Supremo Aliado en Europa (CSAE/SACEUR), quien es el responsable por todas las operaciones militares de la alianza. OTAN; “Supreme Headquarters Allied Powers Europe”. Consultado en <http://www.aco.nato.int/shape.aspx> el 12 de abril de 2013 a las 21:25 hrs.

Permanente); y posponer las pláticas sobre la apertura de una misión de enlace de la OTAN en Moscú”³²⁴, incluso, Primakov, que se encontraba volando hacia EE.UU. para entablar relaciones comerciales con el país americano durante el primer bombardeo, ordenó regresar a Moscú y cancelar las negociaciones como signo de inconformidad.

Iniciada la cruzada occidental, Yeltsin decidió comenzar una serie de negociaciones con Milošević por un lado y con la comunidad internacional por el otro, con el objetivo de terminar con los bombardeos lo antes posible. Para ello consideró necesario involucrar a Chernomyrdin e Ivanov en el proceso, debido a que Primakov tenía un perfil claramente anti occidental, lo que desde su perspectiva, dificultaría la negociación con las partes. Durante los bombardeos la diplomacia rusa trató de convencer a Milošević de conceder algunas de las peticiones de la comunidad internacional, e impulsó en los foros internacionales la discusión del cese al bombardeo de la OTAN, pero sólo China y Namibia la apoyaron en el seno del Consejo de Seguridad. En abril de 1999, Igor Ivanov se reunió con la Secretaria de Estado de Estados Unidos, Madeleine Albright, para negociar los términos del cese al fuego y fracasó³²⁵. Del mismo modo Milošević no mostró voluntad alguna para cooperar con Rusia, lo que la llevó a fortalecer su participación con la comunidad internacional para establecer un plan de paz.

En ese contexto se reunieron el 6 de mayo los Ministros de Exteriores de los países miembros del Grupo de los 8 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) en Petersberg, Alemania, donde acordaron desplegar una fuerza de mantenimiento de la paz en Kosovo bajo los siguientes principios básicos:

- 1) Inmediato fin a la violencia y la represión en Kosovo, verificado internacionalmente.
- 2) Retirada de las fuerzas militares, policiales y paramilitares serbias de Kosovo.
- 3) Estacionamiento de una presencia civil y de seguridad internacional, tras la aprobación de las Naciones Unidas.
- 4) Regreso seguro y sin impedimento de todos los refugiados y desplazados y acceso sin trabas de las instituciones de ayuda humanitaria a Kosovo.
- 5) Comienzo de un proceso político para alcanzar una solución provisional que ayude a Kosovo a establecer una autonomía sustancial sin violar los principios de soberanía e integridad territorial de Serbia.
- 6) Gestiones globales para el desarrollo económico y la estabilidad de toda la región de los Balcanes³²⁶
- 7) El despliegue en Kosovo de presencia civil y de seguridad internacional efectiva, avalada y aceptada por la ONU, capaz de garantizar el logro de los objetivos comunes;
- 8) El establecimiento de una administración provisional para Kosovo, a ser decidida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para asegurar las condiciones para una vida pacífica y normal para todos los habitantes de Kosovo;

³²⁴ James Headley; *Op. Cit.*, p.371.

³²⁵ Cfr. Robert H. Donaldson y Joseph L. Noguee; *Op. Cit.* p. 264.

³²⁶ Cfr. Agustín Toro Dávila; *Op. Cit.*, p. 72

- 9) Un proceso político hacia el establecimiento de un acuerdo marco político provisional que prevea un gobierno autónomo para Kosovo, teniendo en cuenta plenamente los Acuerdos de Rambouillet y los principios de soberanía e integridad territorial de la República Federal Yugoslava y los otros países de la región, y la desmilitarización del ELK;
- 10) Un enfoque integral para el desarrollo económico y estabilización de la crisis³²⁷.

Para Rusia era importante que la resolución del conflicto se diera por medio del Consejo de Seguridad y que la fuerza de paz que se estableciera lo hiciera en el marco de dicha organización. Rusia reconocía que Milosevic no cedía a las presiones para negociar, y prefirió ser partícipe del proceso que dejarlo en manos de la OTAN. Después de la reunión del G8 la diplomacia rusa hizo grandes esfuerzos en las consiguientes negociaciones de paz.

En mayo, durante la campaña de la OTAN, ésta bombardeó la embajada china en Belgrado, lo que provocó una crisis entre Washington y Pekín. El primero insistió en que el bombardeo fue accidental³²⁸; Moscú ayudó a mediar el conflicto chino-estadounidense enviando a Viktor Chernomyrdin, quien además gestionó con los chinos para evitar que vetaran en la ONU la resolución para implementar los principios acordados en la reunión del G8.

El propio Chernomyrdin junto al Secretario de Estado estadounidense Strobe Talbott y el finlandés Martti Ahtisaari, enviado especial de la ONU para las negociaciones de paz, presentaron un plan de 10 puntos a Milošević para iniciar el proceso de paz. Durante las negociaciones Chernomyrdin trató de obtener concesiones de la OTAN sin conseguirlo, aunque de acuerdo con el funcionario ruso, había logrado las peticiones básicas de Yeltsin: terminar el bombardeo, asegurar la integridad territorial de Yugoslavia, establecer una autonomía más amplia para Kosovo y garantizar el rol dominante de Naciones Unidas en cualquier acuerdo sobre la provincia³²⁹. No obstante, para los rusos las negociaciones de Chernomyrdin habían traicionado los intereses nacionales de Yugoslavia, y en opinión de los sectores políticos conservadores y militares en Rusia, cada vez más inconformes con Yeltsin, las negociaciones perjudicaban a Moscú.

El 9 de junio de 1999 la OTAN suspendió las operaciones aéreas realizadas hasta entonces. Después de haber sido sometidos al juicio de los países miembros del G8, las autoridades serbias de Yugoslavia aceptaron una actualización de los principios generales relativos a una solución política para la crisis de Kosovo, aprobados en la reunión de los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de los Ocho, y recogidos a su vez en los anexos 1 y 2 de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad, del 10 de junio de 1999. Entre esos principios se disponía la retirada de las fuerzas yugoeslavas en un plazo de siete días, y el repliegue en dos días del armamento antiaéreo más allá de una zona de seguridad mutua de 25 kilómetros, permitiéndose el regreso limitado de un número acordado de personal

³²⁷ James Headley; *Op. Cit.*, p. 392.

³²⁸ Cfr. Robert H. Donaldson y Joseph L. Noguee; *Op. Cit.* p.266.

³²⁹ Cfr. James Headley; *Op. Cit.*, p. 398.

yugoeslavo para realizar misiones específicas de enlace, protección y seguridad fronteriza. La materialización convencional de ese arreglo se realizó a través de un acuerdo técnico-militar, firmado el 9 de junio de 1999 por las autoridades militares de la OTAN y de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), que establecía el cese de las hostilidades, un calendario para el retiro de las tropas yugoeslavas de Kosovo -proceso que quedó completado el 20 de junio de 1999- y el despliegue de una Fuerza multinacional de seguridad dirigida por la OTAN (FK/KFOR); y el 10 de junio, el Ejército de Liberación de Kosovo suscribiría a su vez, un compromiso sobre desmilitarización, que concretaba sus modalidades y calendario³³⁰. En ese momento Kosovo quedó bajo el mando y administración de la ONU a través de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (MINUEK/UNMIK); la región se convirtió en un mandato internacional, regulado por el Consejo de Seguridad de la ONU, aprobado en la Resolución 1244. Esta resolución le daba a la misión completa capacidad en la administración y ejercicio de justicia en la provincia, el control total de la misma.

Uno de los logros diplomáticos más importantes de la administración rusa, fue la gestión del despliegue de la Fuerza de Kosovo bajo el comando de Moscú y Washington, en el mismo nivel de autoridad para el desarrollo de la misión de seguridad. Conseguir que la fuerza multinacional fuera dirigida por ambos Estados aseguraba a Rusia la limitación de las acciones de la OTAN en el campo.

Por otro lado, la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo en principio tenía un carácter provisional; sin embargo, la administración permaneció en la provincia hasta 2008, año en el que Pristina declaró su independencia, de forma ilegítima, de Serbia, lo que no anuló la presencia de la misión, sino que cambió sus objetivos a los de vigilar el resguardo de los Derechos Humanos en la provincia, respaldando en cierta medida la autonomía del “naciente” gobierno. En realidad, una vez finalizado el conflicto, Kosovo se convirtió en algo muy alejado a una provincia autónoma, y muchos de los principios de la Carta de las Naciones Unidas fueron violados por la comunidad internacional durante la intervención y administración de la región.

En Kosovo a lo largo de la década de los años 80, se mezclaron 3 factores desestabilizadores: “1) A pesar de la amplia autonomía de que gozaba, la población musulmana de cultura albanesa, manifestó un creciente rechazo a los serbios, y una agitación ultranacionalista recorrió el territorio fomentada desde la vecina Albania. 2) La provincia padecía una aguda crisis económica pues, a pesar de las enormes ayudas recibidas del Fondo Federal para el Desarrollo, no lograba paliar los problemas de pobreza y de desempleo que afectaban especialmente a la juventud; según informes de 1989, la tasa de desempleo casi triplicaba la media federal. 3) El grave problema del espectacular aumento de población. En 1981, Kosovo tenía la tasa de natalidad más alta de Europa”³³¹.

Como se ha mencionado, los acontecimientos en Kosovo sentaron precedentes en múltiples niveles para la comunidad internacional. En primer lugar se trató del “último” de los

³³⁰ Alfonso J. Iglesias Velasco; *Op. Cit.*, pp. 117-118.

³³¹ José Girón; *Op. Cit.*, pp. 149-150.

conflictos que dieron vida al término balcanización para referirse a un proceso de desintegración o división. El estatus jurídico de Kosovo continúa en debate a nivel internacional; con la declaración unilateral de independencia adoptada por el parlamento kosovar en 2008, se rompieron preceptos del derecho internacional como el respeto a la soberanía y la inviolabilidad de las fronteras, establecidos en el Acta Final de la Conferencia de Helsinki, se burló la autoridad de las Naciones Unidas al pasar por alto la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de 1999, se puso en entredicho su doctrina fundamental sobre la igualdad soberana de los Estados y se atentó contra la condición de Estado de la República Serbia³³². Es bien sabido en la comunidad internacional que Kosovo representó un revés estadounidense a la estrategia geopolítica rusa en los Balcanes, afectando a su principal socio en la región. La consecuente respuesta de Rusia no fue sino el reconocimiento de independencia de Osetia del Sur y Abjasia, en Georgia.

Para la OTAN, Kosovo representó su primera actuación arbitraria en la arena internacional, en un acto meramente realista de demostración de fuerza y desobediencia ante las instancias establecidas en 1945. La Alianza atlántica cambió su razón de ser, robando la agenda de paz de las Naciones Unidas y adjudicándose el papel de policía del mundo y revolucionando su límite de actuación más allá de las fronteras de sus miembros. Tomando en cuenta su carta constitutiva, que manifiesta su principal interés en el artículo 5º, la protección de sus miembros mediante asistencia recíproca, defender valores universales o intereses particulares en el ámbito internacional no es otra cosa que incurrir en la ilegalidad. En esa medida, la OTAN se convirtió más que en una organización en pro de la seguridad internacional, en un desafío para la misma.

La guerra en Yugoslavia también sirvió a los europeos para abrir los ojos ante una realidad inquietante: el desequilibrio militar que los separa de su socio estadounidense. Éste ha dejado claro hasta qué punto la capacidad europea es demasiado dependiente de la ayuda de Estados Unidos. Si Europa habla en serio cuando dice que quiere compartir una mayor responsabilidad en esta clase de conflictos, debe primero mejorar su propia capacidad. De los aproximadamente 1000 aviones que participaron en las acciones de bombardeo, 70% eran estadounidenses³³³. La crisis balcánica debilitó la configuración de la PESC en materia militar, y no existió un compromiso claro de los europeos para involucrarse más profundamente en el conflicto, dando cabida al avance estadounidense en materia de defensa europea. De modo que para Estados Unidos, los Balcanes fueron la oportunidad perfecta para extender y consolidar su dominio en Europa.

Estratégicamente la península balcánica es una región vital para el tránsito de combustibles, bienes, personas, etc., pero sobre todo, era la ocasión de ganarle espacios a Rusia, aprovechando la inestabilidad interna por la que atravesaba el país. Fruto de la

³³² María Fernanda Cámara Pérez; "Kosovo o cómo perpetuar la inseguridad en Serbia" en: Edmundo Hernández-Vela Salgado (editor), Sandra Kanety Zavaleta Hernández y Fausto Quintana Solórzano (coordinadores); *Paz y seguridad y desarrollo*. UNAM, México, 2010, Tomo II, p. 258.

³³³ Agustín Toro Dávila; *Op. Cit.*, p. 62.

intervención en 1999, Estados Unidos construyó su base militar más grande en Europa, *Bondsteel*, un complejo de 750 hectáreas en Uroševac, en el sureste kosovar, y que se encuentra a tan sólo 40 km de un punto estratégico para Bruselas, los corredores paneuropeos de transporte VIII y X, el primero que corre del Mar Adriático al Mar Negro pasando por Albania, Macedonia y Bulgaria y el segundo de Europa Central al Mar Egeo, cruzando por Serbia, y el corredor IV, de Alemania a Turquía y del que Kosovo queda convenientemente cerca³³⁴. No es casualidad que Estados Unidos fuera el primero en reconocer la independencia kosovar.

Como se ha mencionado, los Balcanes son un parteaguas en la reconfiguración de la estructura internacional de seguridad, que se perfiló desde entonces hacia la unipolaridad, con Estados Unidos a la cabeza, y que es la tendencia por la que Rusia tanto se esfuerza en combatir. Sin duda alguna, Moscú ejerce un contrapeso importante a EE.UU., que se construyó a partir del regreso a la defensa de los valores originarios y el nacionalismo ruso, derivado de la constante humillación y desconsideración por parte de Occidente al comienzo de la crisis yugoeslava, y que en caso contrario, probablemente Rusia no se habría levantado y recuperado políticamente para ejercer ese contrapeso.

En una ocasión, el Mayor-General Viktor Gromenkov afirmó que “la política de demostración de fuerza de la OTAN, la arbitraria expansión de la zona de responsabilidad del bloque, la política de ampliación hacia el Este, están impulsados principalmente contra Rusia. Lo que es más, la OTAN, como resultado de su intervención en los eventos de los Balcanes, ha obtenido experiencia de primera mano en la conducción de operaciones ofensivas en territorio extranjero... Todo esto muestra que la OTAN no es nuestro posible socio, sino una amenaza directa a la seguridad rusa. La OTAN no asegura la estabilidad Europea”³³⁵. Como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, el sector militar era uno de los más inconformes con la política atlantista de Yeltsin y fue uno de los más fervientes opositores a la colaboración con la Alianza atlántica y recelosos de ésta.

No existían argumentos suficientes que justificaran el ataque de la OTAN en 1999, y las sospechas rusas de que las operaciones militares en el área están dirigidas en contra de Moscú no están del todo injustificadas. En Kosovo, además de las entre 700 y muchas más miles de muertes causadas por los militares serbios, *Human Rights Watch* estima que los ataques aéreos de la OTAN asesinaron a más de 500 civiles. 16 de éstos fueron asesinados también cuando la OTAN bombardeó una estación de televisión serbia que se acusaba de difundir propaganda en pro del gobierno. Estos y otros incidentes llevaron a *Human Rights Watch* a concluir que la OTAN había violado el Derecho Humanitario Internacional en su forma de conducirse en la guerra. *Amnistía Internacional* acusó a la alianza miliar de cometer crímenes de guerra³³⁶, lo que automáticamente debería descartar la posibilidad de llamar a las

³³⁴ María Fernanda Cámara Pérez; *Op.Cit.*, p. 260.

³³⁵ Cfr. James Headley; *Op. Cit.*, p. 285.

³³⁶ Benjamin A. Valentino; *Op. Cit.*, p64

campañas orquestadas por la organización atlántica “humanitarias”, y que por otro lado, sí representan una amenaza a la seguridad de la región.

Aunado al creciente descontento político interno en Rusia, la salud de Yeltsin se deterioró considerablemente, lo que junto al orden de eventos desarrollados en los Balcanes, contribuyeron al ascenso al poder de Vladimir Putin, y al impulso a un giro total en política exterior en el que Rusia demostró que debe estar presente en todas las decisiones que se tomen a nivel internacional. Por su parte Milošević perdió el poder en Serbia, lo que no obstante, facilitó la recuperación de la relación estratégica entre Moscú y Belgrado.

Finalmente y para destacar el papel de la península en la agenda moscovita, el propio Putin enfatizó la importancia de los Balcanes para la Política Exterior rusa durante una visita a la zona en junio de 2001: “los Balcanes se encuentran, por buenas razones, entre las prioridades regionales del Concepto de Política Exterior; no sólo factores geopolíticos, sino tradiciones históricas, la proximidad geográfica de la región a las fronteras rusas, determinan la importancia estratégica de la Europa del sudeste para Rusia”³³⁷. En los Balcanes Serbia sigue siendo el aliado más cercano a Rusia por su orientación antioccidental, y la lucha por el dominio de la península continúa hasta nuestros días.

³³⁷ Cfr. James Headley; *Op. Cit.*, p. 430.

Conclusiones y aportaciones.

A lo largo de este trabajo hemos podido analizar e identificar las directrices de la política exterior rusa, partiendo del entramado histórico de su pasado soviético, la herencia de la Guerra Fría y la pugna ideológica entre el socialismo y capitalismo como condicionantes en la reestructuración de las Relaciones Internacionales. El análisis aquí realizado intentó apartarse del cúmulo de información prooccidental existente sobre el tema, para apoyarse en la historia, atendiendo a sus diferentes interpretaciones, en un intento por construir una investigación, lo más alejada posible de la tendencia imperante en este lado del globo, pues como es muy sabido “la historia es de quién la relata”. Como resultado podemos dar cuenta de los intereses estratégicos de Moscú en Europa; la reconstrucción del Estado ruso tras un duro período de transición con base en principios pragmáticos en su conducción de la política, y realistas en la construcción de la misma; la importancia estratégica de los Balcanes como base de la reconfiguración del sistema de seguridad internacional; y la incansable lucha por el poder en la palestra mundial, que involucra a otros actores y en particular a Estados Unidos.

En la actualidad Rusia es uno de los países más importantes a nivel global, y ejerce un significativo contrapeso al imperialismo estadounidense, al que se ha empeñado en combatir especialmente, aunque no de forma privativa, en Europa. No obstante, para ello fue necesario que Rusia enfrentara por sí misma un proceso de transformación que retomó algunas de las características políticas de Unión Soviética, pero que de ningún modo debe ser confundido o comparado con una infértil añoranza del anterior período de Guerra Fría, sino que reconoce en éste el origen de la grandeza del país, y la necesidad de retomar algunas doctrinas indispensables en la construcción y defensa del interés nacional, especialmente ante el continuo avance de Occidente hacia sus fronteras.

Esa recuperación del Estado se impulsó como consecuencia de la implosión de Unión Soviética y el proceso de transformaciones internas que llevaron a Occidente a conclusiones equívocas respecto a Rusia y por consiguiente a una serie de errores en la estrategia occidental hacia Moscú, entre los que destacan: haber asumido que la implosión de la URSS era el resultado del triunfo del sistema capitalista sobre el socialista y no el producto de un proceso político interno mal llevado por las autoridades soviéticas; dar a Rusia un trato equiparable al de un Estado derrotado después de una guerra; subestimar la capacidad de acción de Rusia en la arena internacional; incumplir con los apoyos económicos prometidos; entre muchos otros, que derivaron en la falta de acuerdo y el ascenso en Rusia de la clase política nacionalista conservadora.

Como se ha descrito en este trabajo, Yeltsin, impulsado por intereses personales, contribuyó a la desintegración de la URSS y la independencia de Rusia, tras lo cual, impulsó una política atlantista, tendiente a ceder ante los deseos occidentales, en parte convencido de las bondades del sistema capitalista y de la ayuda que recibiría de Occidente, que como se ha puntualizado, representa un concepto amplio que abarca una serie de valores, concepciones y modelos económicos y políticos, que Yeltsin aspiraba adoptar, bajo la creencia de que sería

recibido con los brazos abiertos por los países que comparten ese cúmulo de características que identificamos como occidentales. En parte el egoísmo y necesidad del mandatario le impidieron actuar en pro del bienestar nacional.

No obstante, no debe subestimarse la contribución de Yeltsin a la construcción del Estado ruso, pues la presión internacional y aislamiento al que se pretendía someter a Moscú, impactaron en la mentalidad del presidente lo suficiente como para reconocer que se requería un cambio en política internacional y que Occidente no estaba a favor de los intereses rusos, quizá si su estado de salud no se hubiese deteriorado tanto, hubiera sido capaz de influir favorablemente en la política de su país, no obstante, su toma de conciencia permitió que Primakov retomara el control de la política exterior, sin olvidar que también durante su último mandato Vladimir Putin ocupó el cargo de Primer Ministro, que lo catapultaría a la presidencia moscovita.

Efectivamente, Putin es el hombre fuerte de Rusia, y desde su llegada al poder la política exterior se asocia a su imagen y no a la de sus Ministros de Exteriores. Vladimir Putin ejerce la ideología en la que fue formado, y sin embargo, no es el único responsable del resurgimiento de Rusia como potencia en la arena internacional. A ello hay que sumarle el aumento en el precio del petróleo, las redes de oleoductos construidos por la URSS, el surgimiento del terrorismo como discurso político estadounidense y claro, un poco de buena fortuna. Putin supo aprovechar la volatilidad petrolera, utilizando al oro negro como piedra angular en su proyecto de reconstrucción del país, al tiempo que ponía en práctica la teoría nacionalizando empresas estratégicas para consolidar la economía.

Tras su llegada a la presidencia, Putin orientó gran parte de la política exterior hacia Europa, y a recuperar espacios perdidos en la región, aunque también hizo lo propio en Asia, el viejo continente es un campo de batalla en donde no sólo se juega la economía del país, sino también el orgullo, pues es el espacio en el que más compite con Estados Unidos, y en el que, para desgracia de europeos y estadounidenses, Rusia posee una extraordinaria arma: los energéticos.

Sin dudas, la explotación, transporte y venta de gas y petróleo son las armas más utilizadas por la política rusa en Europa, y las que más preocupan tanto a Bruselas como a Washington, y no es que al último le importe en demasía lo que ocurra con los primeros, sino que a través de los energéticos, EE.UU. pierde capacidad de acción sobre sus aliados europeos.

La utilización del gas y el petróleo como armas políticas fue impulsada gracias al resurgimiento ideológico del Eurasianismo como corriente geopolítica dominante, y la utilización de la geoestrategia. La tendencia política en el poder retomó de igual forma la importancia de la defensa del interés nacional. El pragmatismo con el que se conduce la política exterior ha permitido a Rusia abrirse espacios en la arena internacional, prueba de ello es su reciente ingreso a la Organización Mundial del Comercio, el fortalecimiento de su participación en foros multilaterales (G8, G20, ONU, OSCE, y pese a no ser un foro formal, mantiene reuniones regulares con los llamados BRICS), Rusia tiene además una estrategia

concreta de alianza con Estados emergentes cuya política se contraponen a la estadounidense, como China, Irán y Venezuela, por mencionar a los más importantes, y que son además señalados por la retórica mediatizada de Washington, a través de términos como Estados Terroristas, canallas, comunistas, entre otros.

Las renovadas corrientes teóricas enmarcaron la realidad a través de los Conceptos de Política Exterior y Seguridad, en los que se realizan señalamientos específicos a los intereses rusos y las amenazas internacionales hacia la nación. En ambos conceptos se considera con particular importancia la amenaza que representa la política estadounidense en Europa, ya sea por medio de la pretendida construcción de un escudo antibalístico, la ampliación de la OTAN hacia el Este o el impulso a movimientos de claro carácter anti ruso en Europa como las llamadas “Revoluciones de Colores” o la formación del grupo GUAM, sin mencionar la promoción de un proyecto energético alternativo al ruso. En un nivel menos agravante se encuentran también las ampliaciones de la UE y las implicaciones sobre las economías de los países del Este al tratar de ajustarse a los mecanismos de ingreso.

Por su parte, Bruselas sigue luchando por definirse a través de un proyecto inacabado, que refleja en gran medida la pérdida de su carácter imperial durante la Guerra Fría. La Unión Europea se encuentra dividida entre mucho más que ricos y pobres, y esas divisiones se presentan también en su tendencia política, en la mayoría de los casos, heredada del conflicto bipolar, pero que sin duda muestra, en un ámbito más general, el terreno ganado por Rusia y su impacto a nivel europeo. Recordemos que tratándose de seguridad energética los europeos no dudan en retroceder a la defensa del interés nacional antes que intentar incluso acordar una postura común al respecto, y es éste uno de los elementos que tanto Moscú como Washington han utilizado para favorecerse.

Rusia es el otro gran actor que se disputa en Europa el liderazgo y la influencia con Estados Unidos. A lo largo de esta investigación, hemos identificado tendencias claras en la política europea a favor de uno u otro, y sin embargo, el proyecto de Unión va encaminado en parte a librarse de las ataduras de antaño y construir un modelo propio.

Por desgracia, la oportunidad para que los europeos se mostraran capaces de hacerse cargo de sus propios asuntos, se dio, como se ha señalado ampliamente, en los Balcanes, y fracasaron en el intento por liberarse de la influencia de las ex-súper potencias. Para Europa, la crisis balcánica fue un duro golpe a su conciencia, a su percepción de sí mismos, pues si algo quedó claro en la crisis yugoeslava fue la enorme disparidad de fuerzas entre los europeos y estadounidenses. A pesar del evidente dominio del país americano existen sectores en Bruselas, de los cuales el francés y alemán pretenden ser los principales, que buscan utilizar a la Organización de forma cada vez más centrada en el continente y no en EE.UU.

Precisamente esa discrepancia en el ejercicio de la fuerza evidenciada en los Balcanes, fue la que permitió a Washington consolidar su liderazgo en Bruselas por medio de la Alianza atlántica, y que, como hemos afirmado, se valiera de medios ilegítimos para transformar los objetivos de la Organización y adaptarlos a sus necesidades estratégicas, no a las de la comunidad internacional como se empeña en aseverar en sus documentos oficiales. De

hecho, podemos afirmar que los objetivos de la Alianza atlántica son lo suficientemente flexibles para ser adaptados a diferentes realidades, por lo que alegar que éstos se redefinieron es una verdad parcial, intencionalmente reproducida. Durante su participación en el conflicto, la OTAN violó flagrantemente el Derecho Internacional, tan defendido, cuando así conviene por las potencias occidentales.

Las transformaciones en el sistema internacional y particularmente en la estructura mundial de seguridad que se desarrollaron a partir de las guerras balcánicas son la razón de que el tema se haya abordado de esa forma en este trabajo, pues son el colofón que explica las relaciones actuales entre Rusia y Europa. Durante la guerra en Yugoslavia se definió el carácter amenazante de la Alianza atlántica hacia Rusia. En realidad no existe nación en el planeta que intervenga en un conflicto sólo por razones humanitarias, especialmente si el actor más poderoso del mundo está involucrado, existen motivos estratégicos específicos que condujeron las acciones de la OTAN, algunos de los cuales se han mencionado con anterioridad, y que incluyen además el interés geoestratégico en la zona, un impulso por atraer a los Estados de la península a la esfera de influencia occidental, ganar aliados en la construcción del proyecto energético Nabucco, ampliar el rango de acción de la Organización, y limitar el antiguo dominio de Rusia en la región.

A partir de la crisis yugoeslava nos fue posible identificar tendencias claras que definen la política exterior de seguridad rusa, y que se han analizado a través de un enfoque que rebasa al amplio número de recursos prooccidentales que existen sobre el tema. Tomando en cuenta el desarrollo de los hechos llegamos a la conclusión de que el fenómeno balcánico impactó a los actores más relevantes en la palestra mundial trastocando su rol fundamental en política internacional.

El conflicto puso en discusión el “sistema de valores” internacional, la soberanía y la intervención humanitaria. En este estudio hemos constatado que el término intervención humanitaria se convirtió en un eufemismo, que sirvió en ese momento para ocultar los intereses estratégicos de la OTAN bajo el compromiso que se auto otorgó a través de la defensa de valores humanitarios, y que desde entonces, es utilizado por la Organización para justificar violaciones a la soberanía de otros Estados, lo que significa que las acciones llevadas al cabo en los Balcanes sentaron un precedente de posibles ataques, que Rusia identificó de inmediato, podrían ser dirigidos bajo cualquier pretexto en su contra.

En la actualidad los análisis en torno a las guerras en los Balcanes se centran en el discurso elaborado por Huntington sobre el choque de civilizaciones, asumiendo que los problemas allí desarrollados son un asunto de diferencias culturales, étnicas o de credo, sin tomar en cuenta que se trata de una región que ha sido dominada históricamente por potencias extranjeras, y que los factores exógenos han contribuido de forma significativa al desarrollo de desencuentros en la zona.

Para Rusia, los Balcanes son una región tan importante como el Cercano Extranjero, y su relevancia en la formación de la política de seguridad es raras veces investigada. Después de las crisis desarrolladas en los Balcanes comenzaron a establecerse líneas de negociación

entre la OTAN y Rusia, en un entendido distinto, más conscientes del papel que Moscú tiene a nivel internacional. Ambos actores instituyeron o fortalecieron los mecanismos formales de discusión ya fueran Foros bilaterales como el Consejo Rusia OTAN y la Asociación para la Paz, o por medio de acuerdos como el Acta Fundacional sobre las Relaciones de Cooperación y Seguridad Mutuas entre la OTAN y la Federación Rusa. Del mismo modo ocurrió con la Unión Europea, con quien además resulta más fácil cooperar en términos de seguridad, no sólo porque se trate de una organización no militar, sino porque Rusia tiene la capacidad de influir en su consumidor más importante de gas.

La incesante amenaza de la OTAN, el avance de la UE, y la disputada influencia de Estados Unidos en Europa sólo demuestran la retomada relevancia de Rusia en la arena internacional, que ha logrado el reconocimiento y respeto de sus contrapartes. Moscú sigue peleando por evitar el avance occidental a su zona de influencia y contrarrestar el peso de Estados Unidos en la palestra mundial. El fortalecimiento de las instituciones multilaterales de las que forma parte es uno de los medios que emplea más frecuentemente, con la intención de evitar caer en provocaciones. En discursos públicos recientes es posible advertir el carácter anti imperialista de la política rusa, que no obstante ha logrado ganarse un lugar respetado por la comunidad internacional en muy poco tiempo, de nuevo tomando en cuenta que para Moscú fue más difícil lidiar con los nuevos problemas como economía de mercado, problemas que nunca tuvo durante el período soviético y de los que ahora tiene que preocuparse, como la inflación, los flujos monetarios, desbalances, tasas de interés, aumento y disminución de impuestos, entre muchos otros; Rusia no puede esperar que los consumidores y las empresas actúen en concordancia con los objetivos del Estado.

Finalmente, este estudio nos permite comprender ampliamente la configuración de la política exterior de seguridad de Rusia hacia Europa, tomando en cuenta al conflicto balcánico como piedra angular en el diseño de la estructura de seguridad internacional en general, y particularmente de las relaciones entre Moscú y Bruselas.

Fuentes consultadas:

Bibliografía

Annan, Kofi A.; *El Problema de la Intervención*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1999, 67pp.

Antonenko, Oksana, y Pinnik, Kathryn (editores); *Russia and the European Union. Prospects for a new relationship*. Routledge, Nueva York, 2005, s/p.

Aron, Leon y Jensen, Kenneth M. (editores); *The emergence of russian foreign policy*. United States Institute of Peace Press, Segunda reimpresión, Washington D.C., 1995, 212 pp.

Aybet, Gülnur y R. Moore, Rebecca (editores); *NATO in search of a vision*. Georgetown University Press, Washington D.C., 2010, s/p.

Bindi, Federiga (editora); *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*. Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010, s/p.

Braun, Aurel (editor); *NATO–Russia Relations in the Twenty-First Century*. Routledge, Nueva York, 2008, 204 pp.

Bugajski, Janusz ; *Nations in Turmoil : Conflict and Cooperation in Eastern Europe*. Westview Press, Boulder, 1993, 260 pp.

Comisión Europea; *L'Union Européenne et la Russie: Voisins proches, acteurs internationaux, partenaires stratégiques*. Commission Européenne, Bruselas, 2007, 34 pp.

Del Arenal, Celestino; *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid, Cuarta Edición, 2007, 477 pp.

Dinan, Desmond; *Ever Closer Union: An introduction to European integration*. Lynne Rienner Publishers, Whashington, 2010, 619 pp.

Dodds, Klaus; *Geopolitics, a Very Short Introduction*. Oxford University Press, Nueva York, 2007, 172 pp.

Donaldson, Robert H. y Joseph L. Noguee; *The foreign policy of Russia, changing systems, enduring interests*. M.E. Sharpe, 4^a Edición, Nueva York, 2009, 419 pp.

Ebel, Robert E.; *The Geopolitics of Russian Energy. Looking Back, Looking Forward*. Center for Strategic & International Studies, Washington, 2009, 66pp.

Finlan, Alastair; *The Collapse of Yugoslavia 1991-1999*. Osprey Publishing, Oxford, 2004, 95 pp.

Glenny, Misha; *The Balkans. Nationalism, War, and the Great powers, 1804-1999*. Penguin Books, Nueva York, 2001, 726 pp.

Goldman, Marshall I.; *Petrostate: Putin, Power and the New Russia*. Oxford University Press, Nueva York, 2010, 256 pp.

González Casanova, Pablo y John Saxe-Fernández (Coordinadores); *El mundo Actual: Situación y alternativas*. Siglo XXI, México, 1996, 413 pp.

Granville Fortescue, Roland; *Russia, the Balkans and the Dardanelles*. London: A. Melrose, Londres, 2010, 285 pp.

Gutiérrez del Cid, Ana Teresa; *Eurasia en la era postsoviética*. UNAM/FCPS, México, 2000, 90 pp.

Headley, James; *Russia and the Balkans. Foreign Policy from Yeltsin to Putin*. Columbia University Press, Nueva York, 2008, 552 pp.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*. Editorial Porrúa, México, sexta edición, 2002, dos vols., 1296 pp.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Enciclopedia de Relaciones Internacionales*. Editorial Porrúa, México, séptima edición, 2013, en prensa.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo (editor), Zavaleta Hernández, Sandra Kanety y Quintana Solórzano, Fausto (coordinadores); *Paz y seguridad y desarrollo*. UNAM, México, 2010, Tomo I, 516 pp.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo (editor), Zavaleta Hernández, Sandra Kanety y Quintana Solórzano, Fausto (coordinadores); *Paz y seguridad y desarrollo*. UNAM, México, 2010, Tomo II, 313 pp.

Hinteregger, Gerald y Heinrich, Hans Georg (editores); *Russia –Continuity and Change*. Springer Wien New York, Vienna, 2004, 549 pp.

Ivanov, Igor; *La nueva diplomacia rusa. Diez años de política exterior*. Alianza Editorial, Madrid, 2002, 399 pp.

J. Blank, Stephen (editor); *Russian military politics and Russia's 2010 defense doctrine*. Strategic Studies Institute, Pensilvania, 2011, 179 pp.

Kahhat, Farid (compilador); *El poder y las Relaciones Internacionales. Ensayos escogidos de Kenneth N. Waltz*. CIDE, México, 2005, 218 pp.

Kanet, Roger E. (Editor); *A resurgent Russia and the west. The European Union, NATO and beyond*. Republic of Letters Publishing, California, 2009, 247 pp.

Kaplan, Robert D.; *Fantasma Balcánicos. Viaje a los orígenes del conflicto de Bosnia y Kosovo*. Byblos, Barcelona, 2005, 435 pp.

Kissinger, Henry; *La Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión, 2004, 919 pp.

Lacoste, Yves; *La geografía: un arma para guerra*. Editorial Anagrama, México, 1977, 156 pp.

Lo, Bobo; *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*. The Royal Institute of International Affairs/Blackwell Publishing, Londres, 2003, 165 pp.

Lovell, Stephen; *Un destino incierto: Rusia desde 1989*. Intermón Oxfam, Barcelona, 2006, 170 pp.

Morales Hernández, Javier; *Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas*. Opex Observatorio de Política Exterior española, Madrid, 2009, 42 pp.

Navarro García, Rodrigo; *La política exterior de Estados Unidos en Medio Oriente, el caso de su relación con Arabia Saudita, interdependencia y ruptura*. Tesis de licenciatura, UNAM, 2010, 218 pp.

Ó Tuathail, Gearóid, Dalby, Simon, et. al (editores); *The Geopolitics Reader*. Routledge, Nueva York, Segunda edición, 1998, 327 pp.

Pérez Sánchez, Guillermo A. y Martín de la Guardia, Ricardo M. (coordinadores); *La Europa del Este: del telón de acero a la integración de la Unión Europea*. Biblioteca Nueva, Madrid, 2002, 196 pp.

S/A; *Antología Geopolítica*. Editorial Pleman, Buenos Aires, 1975, 191 pp.

Sánchez Ramírez, Pablo Telman; *La política llevada a cabo por Boris Yeltsin y Vladimir Putin en la Federación Rusa entre los años 1992 y 2001. Aciertos y desaciertos*. Tesis doctoral, UNAM, 2002, 368 pp.

Sánchez Ramírez, Pablo Telman; *El regreso de la eterna Rusia al orden internacional*. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey/Montiel y Soriano Editores, México, 2009, 176 pp.

Sánchez Ramírez, Pablo Telman y Ana Teresa Gutiérrez del Cid; *Rusia: política exterior y conflicto interno: de Mijail Gorbachov a Vladimir Putin*. Quimera editores, México, 2003, 310 pp.

Sloterdijk, Peter; *Si Europa despierta. Reflexiones sobre el programa de una potencia mundial en el fin de la era de su ausencia política*. Pre-Textos, Valencia, 2004, 81 pp.

Solís Tepayol, Virginia Victoria; *Los Balcanes a quince años del conflicto: los desafíos de la reconstrucción*. Tesis de licenciatura, UNAM, 2008, 192 pp.

Steiner, George; *La idea de Europa*. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, 70 pp.

Vesentini, José William; *Novas Geopolíticas: As Representações do Século XXI*. Contexto, Brasil, 2004, 125 pp.

Zbigniew Brzezinski; *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. Basic Books, Nueva York, 2007, 240 pp.

Hemerografía

A. Valentino, Benjamin; "The True Costs of Humanitarian Intervention. The hard truth about noble notion"; *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre, 2011, Vol. 90, N° 6, pp. 60-73.

Adomeit, Hannes; "Russia as a 'Great Power' in World Affairs: Images and Reality"; *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, enero, 1995, Vol. 71, No. 1, pp. 35-68

Añaños Meza, María-Cecilia; "La 'Responsabilidad de Proteger' en Naciones Unidas y la doctrina de la 'Responsabilidad de Proteger'"; *UNISCI Discussion Papers*, octubre, 2009, N° 21, pp. 164-192.

Baranovsky, Vladimir; "Russia: A Part of Europe or Apart from Europe"; *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)*, Vol. 76, N° 3, pp. 443-458.

Cohen, Lenard J.; "Russia and the Balkans: Pan-Slavism, Partnership and Power"; *International Journal*, otoño, 1994, Vol. 49, N° 4, pp. 814-845.

Dallanegra Pedraza, Luis; "Toma de decisiones y construcción de poder desde el Realismo sistémico estructural"; *Revista de Relaciones Internacionales*, FCPS/UNAM, México, mayo-agosto 2009, N° 104, pp. 11-50.

Dash, P.L.; "Twilight of Yeltsin Years"; *Economic and Political Weekly*, septiembre 11-17, 1999, Vol. 34, N° 37, pp. 2639-2641.

De Ayala, José Enrique; "La Política Europea de Seguridad y Defensa"; *Política Exterior*, marzo-abril, 2004, Vol. 19, N° 104, pp. 47-61.

Freedman, Lawrence; "Why the West Failed"; *Foreign Policy*, invierno 1994-95, N° 97, pp. 53-69.

Gómez de Olea, Pablo; "El proceso de paz en Bosnia-Herzegovina"; *Política Exterior*, marzo-abril, 1997, Vol. 11, N° 56, pp. 118-124, 127-131.

González Ibarra, Edgar Ezequiel; "Geopolítica de Rusia"; *Geopolítica y Estrategia*, México, abril-junio 2011, N°3, 56 pp.

Graziani, Tiberio; "Geopolítica: Rusia en el siglo XXI" en *Página Transversal*, 27 de agosto de 2009.

Gutiérrez del Cid, Ana Teresa; "El Rescate de la industria petrolera en Rusia y la utilización de los energéticos como instrumento de la política exterior"; *Argumentos*, México, septiembre-diciembre, 2008, Vol. 21, N°58. pp. 137-156.

Gutiérrez del Cid, Ana Teresa; "La OTAN y el conflicto Georgia-Rusia por Osetia del Sur"; *Revista de Relaciones Internacionales*, FCPS/UNAM, México, enero-abril 2009, N° 103, pp. 103-131.

Gutiérrez del Cid, Ana Teresa; "Rusia: de la omnipotencia a la dependencia"; *Política y Cultura*, México, verano 1998, N° 10, pp. 147-166.

Iglesias Velasco, Alfonso J.; “La Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)”; *CIDOB d’Afers Internacionals*, diciembre 2001-enero 2002, N° 56, pp. 115-139.

Marcu, Silvia; “La geopolítica de la Rusia postsoviética: desintegración, renacimiento de una potencia y nuevas corrientes de pensamiento geopolítico”; *Scripta Nova*, Barcelona, 1 de diciembre de 2007, Vol. XI, N° 253, 41 pp.

Prudnikov Romeiko, Valentina; “¿Continuidad o cambios en la política exterior de Rusia?”; *Revista de Relaciones Internacionales*, FCPS/UNAM, México, enero-abril 2009, N° 103, pp. 79-102.

Sánchez Ramírez, Pablo Telman; “La ampliación de la Unión Europea hacia el Este: sus procesos, razones y excesos”; *Revista de Relaciones Internacionales*, FCPS/UNAM, México, mayo-diciembre 2008, N°. 101-102, pp. 57-72.

Sánchez Ramírez, Pablo Telman; “La evolución de la Política Exterior de la Federación Rusa entre los años 2004 y 2006. ¿Nacionalismo contra pragmatismo?”; *Foro Internacional*, COLMEX, México, abril-junio, 2007, Vol. XLVII, N° 2, pp. 245-268.

Sánchez Ramírez, Pablo Telman; “La Federación Rusa, Los Estados Unidos y La Unión Europea, 2006-2008, ¿Un regreso a la Guerra Fría?”; *Foro Internacional*, COLMEX, México, 2008, Vol. XLVIII, N° 3, pp. 549-570.

Sánchez Ramírez, Pablo Telman; “La Federación Rusa y su entorno geopolítico en los nuevos arreglos mundiales de poder”; *Política y Cultura*, México, otoño 2010, N° 34, pp. 159-185.

Serrano, Andrés S.; “La nueva OTAN y el Este, una tarea inacabada”; *Política Exterior*, febrero-marzo, 1994, Vol. 8, N° 7, pp. 42-56.

Smith, Graham; “The Masks of Proteus: Russia, Geopolitical Shift and the New Eurasianism”; *Transactions of the Institute of British Geographers*, 1999, Vol. 24, N° 4, pp. 481-494.

Szilágy, István; “Hungria en la Unión Europea”; *HALO*, invierno 2005, N° 6, pp. 109-118

Toro Dávila, Agustín; “Kosovo: La OTAN y su nueva estrategia”; *Estudios Internacionales*, julio-diciembre, 1998, Año 31, N° 123/124, pp. 49-76.

Treisman, Daniel; “Why Yeltsin Won”; *Foreign Affairs*, septiembre – octubre 1996, Vol. 75, N° 5, pp. 64-77.

Vecino, Miguel Ángel; “Kosovo: razones de una independencia”; *Política Exterior*, septiembre-octubre 2007, Vol. 21, N° 119, pp. 113-122.

Zbigniew Brzezinski; “The Premature Partnership” *Foreign Affairs*, marzo-abril, 1994, Vol. 73, N° 2, pp. 67-82.

Fuentes electrónicas

Annan, Kofi; “Nosotros los Pueblos”. Consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/44/pr/pr27.pdf>

Avril, Pierre; “Poutine et Erdogan mesurent sur la Syrie”; en *Le Figaro*, 2 de diciembre de 2012. Consultado en <http://www.lefigaro.fr/international/2012/12/02/01003-20121202ARTFIG00171-poutine-et-erdogan-se-mesurent-sur-la-syrie.php>

British Petroleum; “Statistical Review of World Energy 2012”. Consultado en http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2012.pdf

Cartelamar; “Mapa de Europa”. Consultado en http://cartelamar.files.wordpress.com/2012/02/europa_pais_galego2.png

Center for European Studies UNC-Chapel Hill; “What happened to Yugoslavia? The War, the peace and the future”. Consultado en <http://www.unc.edu/depts/europe/teachingresources/balkan-crisis.pdf>

Central Intelligence Agency; “The World Fact Book”. Consultado en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html>

Centro de Estudios y Documentación Internacional de Barcelona; “La Política Exterior de la Federación Rusa”. Consultado en www.cidob.org/es/content/download/24186/276625/file/Rusia%2BExterior.pdf.

Chiesa, Giulietto; “Debate con Medvedev y Putin. Rehacer las cuentas con Rusia”. Consultado en <http://www.voltairenet.org/article158168.html>

Comisión Europea: “Política Europea de Vecindad”. Consultado en http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm

Cumbre Unión Europea-Rusia; “Declaración Conjunta sobre el fortalecimiento del diálogo y la cooperación en cuestiones políticas y de seguridad”. Consultado en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/12780.es0.html

De la Cámara, Manuel; “La política exterior de Rusia”. Real Instituto Elcano, 2010. Consultado en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ba032880446822ba96349fb769acd8f9/D332010_de_la_Camara_politica_exterior_Rusia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ba032880446822ba96349fb769acd8f9.pdf

Energy Information Administration; “International Energy Outlook 2011”. Consultado en <http://www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/0484%282011%29.pdf>

EurActive; “Projected routes of Nord Stream, Nabucco and South Stream Pipelines”. Consultado en http://www.energy.eu/images/pipelines_nabucco_nord_south_stream.gif

European Union External Action; “Northern Dimension”. Consultado en http://eeas.europa.eu/north_dim/index_en.htm

Frenz, Alexander; “The European Commission’s Tacis Programme 1991-2006. A success story”. Consultado en http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/tacis_success_story_final_en.pdf

Global Religious Landscape; “Religious composition by Country”. Consultado en http://www.pewforum.org/uploadedFiles/Topics/Religious_Affiliation/globalReligion-tables.pdf

Gobierno de la Federación Rusa; “Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union”. Consultado en <http://www.russianmission.eu/en>

Instituto Español de Estudios Estratégicos; “La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”. Consultado en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf

J. Blank, Stephen; “Threats to Russian Security: The view from Moscow”. Consultado en <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/thrussec.pdf>

Japanese Foreign Ministry; “1991 Diplomatic Bluebook, Section 4. The Soviet Union”. Consultado en <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1991/1991-4-4.htm>

Klotz, Wolfgang; "Serbia's Foreign Policy"; *Peščanik.net*, 5 de abril de 2012. Consultado en <http://pescanik.net/2012/05/serbia%E2%80%99s-foreign-policy/>

Kubicek, Paul; "Russian foreign policy and the West". Consultado en <http://www.jstor.org.pbi.unam.mx:8080/stable/pdfplus/2657783.pdf>

Laruelle, Marlene; "Aleksandr Dugin: A Russian Version of the European Radical Right?". Consultado en <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/OP294.pdf>

M. Andersen, Christoffer; "Central Europe and Stalin. The Tito-Stalin Split and its Consequences". Consultado en <http://www.titomanija.com.ba/e-knjige/TitoStalin.pdf>

Marchand, Laure; "L'Otan va déployer des antimissiles Patriot en Turquie" ; en *Le Figaro*, 22 de noviembre de 2012. Consultado en <http://www.lefigaro.fr/international/2012/11/22/01003-20121122ARTFIG00718-l-otan-va-deployer-des-antimissiles-patriot-en-turquie.php>

Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa; "President of Russia Dmitry Medvedev's Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders, Berlin, June 5, 2008". Consultado en http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/c080dc2ff8d93629c3257460003496c4

Ministerio de Defensa del Gobierno de España: "la Unión Europea Occidental". Consultado en <http://www.defensa.gob.es/politica/seguridad-defensa/contexto/europea-atlantica/UEO/>

Ministerio de Educación Español; "Estados Miembros de la Unión Europea". Consultado en http://iris.cnice.mec.es/kairos/mediateca/cartoteca/pagsmapas/union_europea.html

Morozova, Natalia; "The Politics of Russian Post-Soviet Identity: geopolitics, Eurasianism, and Beyond". Consultado en <http://www.etd.ceu.hu/2012/iphmon01.pdf>

Nikolai Sokov; "The New 2010 Russian Military Doctrine: The Nuclear Angle". Monetary Institute of International Studies. Consultado en http://cns.miis.edu/stories/100205_russian_nuclear_doctrine.htm

North Atlantic Treaty Organization; "Strategic Concepts". North Atlantic Treaty Organization. Consultado en http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56626.htm

Núñez Villaverde, Jesús A. y Carrasco, Mayte; "Política Exterior y de Seguridad de Rusia: ida y vuelta a la escena mundial". Consultado en <http://www.ucm.es/BUCM/revistas/cee/15766500/articulos/PAPE0808120081A.PDF>

Organización de las Naciones Unidas; “Ex Yugoslavia – UNPROFOR”. Consultado en http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprof_p.htm

OTAN; “Strategic Concepts”. Consultado en http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56626.htm

OTAN; “Supreme Headquarters Allied Powers Europe”. Consultado en <http://www.aco.nato.int/shape.aspx>

Parlamento Europeo; “La Federación Rusa”. Consultado en http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/relations/article_7241_es.htm

Póti, Lázló; “Hungarian Foreign Policy and the ENP in the East: Energy – (and) Nationality-based Policy”. Consultado en http://sfpa.sk/sk-hu-euroforum/doc/06_poti.pdf

President of Russia; “Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy”. Diplomacy and External Affairs. Consultado en http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_118123.shtml

President of Russia; “Speech at the World Policy Conference”. Diplomacy and External Affairs. Consultado en http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/10/08/2159_type82912type82914_207457.shtml

S/A; “El acuerdo de Rambouillet”, *El País*, 4 de marzo de 1999. Consultado en http://elpais.com/diario/1999/03/04/internacional/920502010_850215.html

S/A; “Mapa étnico de la ex-Yugoeslavia” Consultado en http://2.bp.blogspot.com/__OgQ8IKZwkk/TBo3RfOQP2I/AAAAAAAAAlo/H16oql6YRE/s1600/Yugoslavia_1998_ethnic_map_es_svg.png

Sánchez Ramírez, Pablo Telman; “La ampliación al Este de la Unión Europea: sus procesos, razones y excesos”. Consultado en <http://www.journals.unam.mx/index.php/rri/article/view/16308>

Serra I. Massansalvador, Francesc; “Rusia y la Política Exterior y de Seguridad europea”. Consultado en dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2270947.pdf

Soare, Simona; "The Romanian-Russian bilateral relationship in the aftermath of Romania's euroatlantic Integration". Consultado en http://www.academia.edu/855932/The_Romanian-Russian_Bilateral_Relations_in_the_aftermath_of_Romanias_Euroatlantic_Integration

South Stream; "Partners". Consultado en <http://www.south-stream.info/en/partners/>

Stockholm International Peace Research Institute; "The SIPRI Military Expenditure Database", Consultado en <http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2011.xls>

Stockholm International Peace Research Institute; "Year book 2012". Consultado en <http://www.sipri.org/yearbook/2012/files/SIPRIYB12Summary.pdf>

Unión Europea; "Carta Europea de la Energía". Consultado en http://europa.eu/legislation_summaries/energy/external_dimension_enlargement/l27028_es.htm

Unión Europea; "El espacio y la cooperación Schengen". Consultado en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_es.htm

Documentos

Acta fundacional sobre las relaciones, cooperación y seguridad mutuas entre la Federación Rusa y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Firmada el 27 de mayo de 1997 en París, por el presidente de la Federación Rusa, por los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la OTAN y por el secretario general de la OTAN).

Carta de Seguridad Europea (Firmada en Estambul el 19 de noviembre de 1999 por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa).

Concepto Estratégico para la Defensa y Seguridad de los Miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Adoptado por los jefes de Estado y de Gobierno el 19-20 de noviembre de 2012 en la Cumbre de Lisboa de la OTAN).

Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa (Aprobado por el presidente de la Federación Rusa, Dimitri Medvedev el 12 de julio de 2008).

Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa (Aprobado por el presidente de la Federación Rusa, Vladimir Putin, el 10 de julio de 2000).

Doctrina Militar de la Federación Rusa (Aprobada por el presidente de la Federación Rusa Dimitri Medvedev el 5 de febrero de 2010)

Doctrina Militar de la Federación Rusa (Aprobada por el presidente de la Federación Rusa, Vladimir Putin, el 22 de abril de 2000)

Estrategia Común de la Unión Europea sobre Rusia (Adoptada por el Consejo Europeo, el 4 de junio de 1999).

Estrategia de desarrollo a medio plazo de las relaciones de la Federación Rusa con la Unión Europea entre 2000 y 2010 (Ratificada por el presidente de la Federación Rusa, Vladimir Putin, el 3 de junio de 2000).

Tratado del Atlántico Norte o Tratado de Washington (Firmado en Washington D.C. el 4 de abril de 1949 por los Estados Miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte).