

Relaciones UE-Rusia y su «vecindad común» entre la cooperación y la confrontación

Stefano Bianchini

Alma Mater Studiorum Universidad de Bolonia
stefano.bianchini@unibo.it

Resumen: Esta investigación explora las premisas y consecuencias de la expansión de la Unión Europea (UE) hacia el Centro y Este de Europa en relación con Rusia. La incorporación de la antigua zona de influencia soviética al proyecto europeo ha significado un cambio en las relaciones con Rusia. Para analizar adecuadamente desde un punto de vista histórico este tema, la investigación se sumerge en la comprensión de la relación histórica entre la UE y Rusia, como paso previo al análisis de la disfunción normativa entre bloques, para finalizar con la idea rusa de multipolaridad. Estos tres pasos claves proporcionan la información requerida que posibilita el desarrollo de las conclusiones alcanzadas en este artículo.

Palabras clave: Unión Europea, Rusia, relaciones internacionales, desconexión normativa, multipolaridad.

Abstract: This article examines the positions and influences of the expansion of the European Union towards central and Eastern Europe with respect to Russia. The incorporation of the former Soviet influence zone into the European project has caused a change in European relations with Russia. In order to properly analyse this subject from a historical point of view, we take a three-step approach. First, we explore the deep historical relationship between the EU and Russia. Second, we analyse the normative dysfunction between blocks. Finally, we discuss the Russian idea of multi-polarity. These steps provide the necessary information that allows for the development of the conclusions reached in the article.

Keywords: European Union; Russia; international relations; normative disconnection; multipolarity.

Introducción

La historia reciente de las relaciones entre la UE y Rusia está marcada por periodos alternativos de sinergias y acusaciones mutuas. La complejidad de sus conexiones, desde que la Unión Soviética se desmembró y la Federación Rusa emergió como su principal heredera, está relacionada en gran parte con el estado de transición que ambas entidades han experimentado desde 1992. De hecho, Rusia, tuvo que hacer frente a las reformas necesarias para instaurar una economía de mercado, además de asumir cambios radicales tanto políticos como sociales. Dichas conmutaciones surgieron de las necesidades inherentes a las transformaciones postsocialistas. Sin embargo, la UE también se enfrentaba paralelamente a un ajuste estructural exhaustivo, relacionado con la creación de la moneda común, la implementación de las cuatro libertades del mercado europeo y el gran impacto que tuvo la ampliación al Este, diseñada en el Tratado de Maastricht y definida a través de los criterios de Copenhague.

Definitivamente, estas transiciones fueron (y son) diferentes por naturaleza porque dependían de estructuras institucionales que a su vez eran disímiles, puesto que Rusia estaba imbuida en una compleja (y a veces, disputada) reconstrucción del Estado en unas fronteras que nunca antes habían existido. En cambio, la UE, tuvo que lidiar con la peculiaridad de una Unión de Estados-nación que se enfrentaba a un proceso de integración complejo basado en desarrollos simultáneos de profundización y ampliación.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, se pueden identificar tres fases cronológicas transcendentales reconstruyendo la trayectoria de las relaciones entre la UE y Rusia, aunque no sean homogéneas y contengan contradicciones. A grandes rasgos, estas tres fases están comprendidas entre 1992 y 2004, la década de 2004-2014 y el periodo posterior a 2014. No obstante, sería problemático aplicar una terminología específica a cada ciclo; y así diferenciar, «la fase de cooperación», de «la fase de competición», o de «la fase geopolítica», por ejemplo. En realidad, las prioridades de la UE y de Rusia siguieron caminos distintos que reflejaban la interacción evolutiva de sus dinámicas internas, así como sus percepciones internacionales y estratégicas. Los matices y el pluralismo, la conver-

gencia y divergencia de intereses, los desequilibrios y las malas comunicaciones, afectaron al desarrollo de estos dos contendientes desde el inicio de su relación, provocando que su entendimiento recíproco fuera asimétrico y enmarañado.

Sin embargo, un recordatorio sintético de los eventos más relevantes que caracterizaron a cada uno de los periodos ya mencionados puede ofrecer una imagen útil de este contexto articulado.

Los principales pasos cronológicos en las relaciones entre UE y Rusia

Durante el periodo comprendido entre 1992 y 2004, la UE promovió con entusiasmo su transformación, ofreciendo oportunidades para la cooperación y/o la integración a casi toda Europa, atrayendo la admiración de expertos estadounidenses como la «inventora» de la paz¹. Mientras tanto, Rusia afrontaba una brutal transformación marcada por su papel como una potencia en declive, tratando difícilmente de reivindicar su autopercepción como actor global (en gran medida, relacionada, con su armamento nuclear). Además, intentaba preservar su integridad territorial y superar una grave crisis de identidad. Ante estas circunstancias, con una UE segura de sí misma y una Rusia debilitada, la cooperación entre estas dos disímiles ententes en transición se llevó a cabo con dificultades. Una cooperación marcada por periodos de arranques y paradas, aunque con esfuerzos mutuos para encontrar formas de coexistencia y asociación económica en diferentes campos. De hecho, durante 1990, la Comunidad Europea (CE) comenzó a elaborar un plan de asistencia técnica que se negoció con las autoridades de la Unión Soviética. Cuando el Estado se colapsó, el programa fue revisado y lanzado bajo la denominación de TACIS. Su objetivo era ayudar a los países de la CEI a establecer una economía de mercado, fomentar las actividades empresariales, la formación y los marcos legales y regulatorios. Además, la CE demostró un gran interés en expandir la cooperación con Rusia a ámbitos

¹ Es importante señalar aquí el libro de Jeremy RIFKIN: *The European Dream. How Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American Dream*, Nueva York, Penguin Group, 2004.

relacionados con la energía, ciencia, aeronáutica y el espacio, generando así una firme competencia con los Estados Unidos, que ya había comenzado a atraer a los mejores científicos de la (extinta) Unión Soviética².

De acuerdo con la estrategia de estimular las reformas económicas necesarias y con el objetivo de fortalecer la implementación legal de las acciones previstas, los dirigentes de la recién transformada UE se inspiraron en los «Acuerdos Europeos» (originalmente presentados a las autoridades de los países de Visegrado) y definieron en 1994 un nuevo instrumento legal, el Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC), destinado a las necesidades de la CEI. De manera similar a los Acuerdos Europeos, el enfoque del AAC se centró en el comercio y no se consideró ningún compromiso con el fin de establecer una posible asociación³.

Curiosamente, Rusia fue el primer país que firmó la estipulación. No obstante, más adelante, la UE retrasó la ratificación debido a la violencia, considerada desproporcionada, aplicada por el ejército ruso en Chechenia. El comportamiento militar fue, en efecto, condenado por medios independientes rusos, incluyendo al viceministro de Defensa, Boris Gromov, quien fue despedido por Yeltsin debido a sus críticas. Por otro lado, la decisión de la UE no fue bien recibida por el Kremlin, que consideraba que la UE (y Occidente) no tenían en cuenta la integridad territorial rusa de forma adecuada.

Mientras tanto, Austria, Suecia y Finlandia se incorporaron a la UE en 1995 al extinguirse los acuerdos de neutralidad firmados con los soviéticos. Por primera vez, la Unión Europea tenía una frontera geográfica con Rusia, considerando una prioridad de vital importancia el hecho de tener una política de cooperación entre vecinos pese a estar inmersos en transiciones desiguales. De hecho, la Comisión formuló una estrategia integral, que incluía una

² Kepa SODUPE y Eduardo BENITO: «The evolution of the European Union's Tacis programme 1991-1996», *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 4(14) (1998), pp. 51-68. Véase también el *Tacis Annual Report 1998*, Bruselas, Comisión Europea, 1999, disponible en <http://aci.pitt.edu/6078/1/6078.pdf>.

³ Heather GRABBE y Kirsty HUGHES: *Enlarging the EU Eastwards*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 2000, pp. 11-28.

serie de condiciones con el fin de avivar el desarrollo democrático y económico en Rusia⁴.

Sin embargo, no fue hasta diciembre de 1997 cuando el AAC entró en vigor en Rusia, mientras el país todavía padecía numerosas inseguridades como la incertidumbre sobre su integridad territorial, la intensificación de los actos terroristas, o el futuro de las «nuevas minorías rusas». Entonces, en 1998, una gran crisis financiera devastó el país social y económicamente⁵. Bajo estas circunstancias, la decisión del Kremlin de empezar una nueva campaña en Chechenia y tomar medidas militares contra los ataques en Daguestán en 1999 llevó a las instituciones de la UE a reducir las cantidades del programa TACIS. A la sazón, las prioridades del programa también transmutaron, dado que la magnitud de la crisis financiera rusa causó graves consecuencias en todo el mundo (recuperarse ha llevado décadas). Estas preferencias pasaron del apoyo al desarrollo económico, al sustento del progreso democrático de Rusia, ofreciendo subvenciones destinadas a la sociedad civil, educación, derechos humanos y al Estado de derecho.

Mientras tanto, otros dos sucesos complicaron las agendas tanto de Rusia como de la UE. Por un lado, la nueva Comisión Prodi decidió iniciar negociaciones con todos los países candidatos (a excepción de Turquía), lo que generó preocupación en Moscú sobre el futuro de las Repúblicas bálticas y Kaliningrado. Por otro lado, la OTAN (con tres nuevos Estados miembros en Europa Central) bombardeó Serbia y Montenegro, después del fracaso de las negociaciones en Rambouillet sobre el futuro de Kosovo, sin el apoyo del Consejo de Seguridad de la ONU.

Ambos sucesos tuvieron implicaciones significativas en las relaciones entre Rusia, la UE y, en términos generales, Occidente. Sin embargo, estas discrepancias no fueron tan visibles a corto plazo. A principios del milenio, el nuevo presidente ruso, Vladimir Putin, planeó una estrategia detallada para restaurar el poder de Rusia, pero al mismo tiempo, manifestó su deseo de cooperar con la UE⁶.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-533_en.htm.

⁵ <https://www.themoscowtimes.com/2018/08/22/remembering-russias-1998-financial-crash-op-ed-a62595>.

⁶ Vladimir PUTIN: «Russia at the turn of the millennium», en Richard SAKWA: *Putin. Russia's Choice*, Londres, Routledge, 2004, pp. 251-262.

De hecho, durante los años siguientes, fructíferas negociaciones establecieron el futuro de la región de Kaliningrado como un enclave de Rusia dentro de la ampliada UE. Estas negociaciones relajaron el nerviosismo de Rusia sobre la ampliación de las instituciones euroatlánticas, fortalecieron la cooperación económica entre los dos actores principales, y facilitaron la convocatoria de una «cumbre energética» en París en octubre del 2000. Dicha cumbre pronto pasó a ser un evento periódico que se celebró en Bruselas, y, luego, en San Petersburgo. En el año 2001, Rusia suministraba una octava parte de las importaciones de petróleo de la UE y dos quintas partes del gas natural. Se firmaron comunicados conjuntos y en 2003 se logró una asociación estratégica⁷. Otras cuestiones reforzaron la convergencia, por ejemplo, el apoyo conjunto al protocolo de Kioto sobre protección ambiental y cambio climático, o la participación de las regiones del noroeste de Rusia en la «Dimensión del Norte», que incluyó la cooperación en las infraestructuras, educación, protección del medio ambiente, desarrollo regional y transfronterizo⁸.

Además, una interacción reforzada correspondiente al *a)* desarrollo de la asociación comercial, *b)* la participación rusa en el Espacio Europeo de Educación Superior y *c)* la propuesta de Bruselas, ya en el 2001, de sustituir el dólar por el euro en el comercio bilateral. Al final del mandato de Romano Prodi, en abril de 2004, este visitó Moscú y volvió a hacer una referencia explícita al papel del euro en su discurso en la galería Tretyakov, destacando que «ahora el euro representa una cuarta parte de las reservas del Banco Central Ruso y se utiliza cada vez más como moneda de circulación para el comercio y la inversión entre Rusia y la UE»⁹.

⁷ John PINDER y Yuri SHISHKOV: *The EU and Russia. The Promise of Partnership*, Londres, Federal Trust, 2002, pp. 17-18, y Dov LYNCH: «Russia's strategic partnership with Europe», *The Washington Quarterly*, 2(27) (2004), pp. 99-118.

⁸ Marius VAH: *Just good friends? The EU-Russian «strategic partnership» and the Northern Dimension*, Bruselas, Center for European Policy Studies, 2001.

⁹ Cfr. <http://edition.cnn.com/2001/WORLD/europe/05/17/eu.russia/> con Romano Prodi, y «Russia and the European Union: enduring ties, widening horizons», abril de 2004, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-04-198_en.htm. Esta tendencia se intensificó más tarde, también como consecuencia de las sanciones y políticas aduaneras de los Estados Unidos. Como resultado, en 2019 la compañía energética Rosneft recurrió al euro para los pagos en virtud de sus nuevos contratos, mientras que las reservas rusas en euros, oro y yuanes aumentaron sustancialmente.

En 2004, comenzó una nueva etapa, cuando Moscú rechazó la participación en la Política Europea de Vecindad (PEV). Este proyecto fue diseñado en Bruselas teniendo en cuenta el impacto de la gran ampliación de 2004 y la expansión de las fronteras de la UE, no solo en referencia a Rusia, sino también con otros países de la CEI, como Moldavia, Bielorrusia, Ucrania, y posiblemente, si las negociaciones con Turquía hubiesen sido fructíferas, también con el Cáucaso sur¹⁰.

De hecho, Moscú sugirió reemplazar la PEV con cuatro espacios comunes, desarrollados en noviembre de 2004 en una reunión en La Haya, y más tarde, adoptados en Moscú en el 2005. Los acuerdos hacían referencia a un espacio económico común; un espacio de libertad, seguridad y justicia; un espacio para la seguridad externa común (principalmente relacionada con la guerra contra el terrorismo) y un espacio de investigación, educación y cultura. De manera concatenada, las razones por las cuales Moscú cambió su actitud fueron infravaloradas en Bruselas, que prestó poca atención al hecho de que Rusia pretendiera ser tratada como un «socio igualitario» de la UE y no tan solo como un «socio menor», tal como era la apreciación del Kremlin con respecto a la PEV¹¹.

De hecho, durante la nueva década de los años 2004-2014, las relaciones entre la UE y Rusia cambiaron gradualmente. Bajo la presidencia de Putin, la Rusia transicional fue ganando más confianza en sí misma, principalmente, a causa del impacto de su política energética y las reformas que caracterizaron los dos primeros mandatos de Putin. Por el contrario, la UE en metamorfosis comenzó a lidiar con la fragilidad de sus instituciones después de la gran ampliación hacia el este, el fracaso del tratado constitucional y la crisis de la eurozona. Esta fase llegó a su fin con la crisis ucr-

¹⁰ Karen E. SMITH: «The Outsiders: The European Neighbourhood Policy», *International Affairs*, 4(81) (2005), pp. 757-773.

¹¹ Hiski HAUKKALA: «Russian Reactions to the European Neighborhood Policy», *Problems of Post-Communism*, 5(55) (2008), pp. 40-48, y Leonid KARABESHKIN: «New Neighbors», «Common Neighbors»!, s. l., s. e., 2004, documento presentado en la conferencia sobre «Polonia, Alemania y sus vecinos orientales en el contexto de la nueva política de vecindad de la UE», promovida por el Centro de Investigación y Proyectos de Integración en San Petersburgo, 3 de diciembre de 2004.

niana en 2014, cuando Rusia se anexionó Crimea y la guerra afectó a la parte oriental del país, en especial al Donbass.

Así pues, durante la década 2004-2014, crecieron las divergencias, pero la articulación de las relaciones también se multiplicó exponencialmente. De hecho, Rusia, mantuvo contactos útiles con Estados miembros particulares, además de con las instituciones de la UE en Bruselas. Al mismo tiempo, Moscú y la UE disentían cada vez más acerca de sus puntos de vista sobre las «revoluciones de colores», la crisis energética de 2006-2009 y las políticas de seguridad. Como consecuencia, la cooperación entre los todavía diferenciados entes transicionales que eran UE y Rusia fue una mezcla de creciente competencia y esfuerzos para preservar los canales de colaboración económica y tecnológica¹².

La primera disputa de consideración estuvo relacionada con las políticas que los dos actores pretendían desarrollar en la CEI. Para la UE, esta era un área de «nuevo vecindario», mientras que Rusia insistió en referirse a un «vecindario común». La pregunta era puramente política, puesto que Moscú consideraba a la CEI una región frágil bajo un edificio estatal e identidad en construcción, con fronteras difusas, pero muy relevantes para su seguridad, y un espacio para su potencial integración, al menos de manera económica. Por el contrario, la UE se centró en la transición poscomunista que todavía seguía vigente en toda la zona, cuyos regímenes autocráticos se debilitaban aparentemente en beneficio de un proceso de democratización que necesitaba ser respaldado, como condición previa para la estabilidad oriental de la UE, ofreciendo oportunidades de cooperación bajo la condicionalidad del AAC.

En este contexto las «revoluciones de colores» que acontecieron en Georgia en 2003 y en Ucrania en 2004 aumentaron la competencia (tanto económica como política) entre estos dos grandes actores¹³. Asimismo, el proselitismo de Estados Unidos y la OTAN en la región se convirtió cada vez más en un motivo de preocupación para el Kremlin, a pesar del establecimiento del Consejo OTAN-Rusia en 2002. Putin dejó clara su interpretación de los acontecimientos

¹² Larisa DERIGLAZOVA, Anselm SKUHRA y Stefan FRITSCH: *European Union and Russia. Face to Face*, Tomsk, Tomsk State U. Publishing, 2007.

¹³ Lincoln A. MITCHEL: *The color revolutions*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2012.

en la conferencia de Múnich sobre políticas de seguridad de 2007, cuando pronunció su famoso discurso, tachando a la UE y a los Estados Unidos de agresivos y representando un cambio de sentido en las políticas rusas. En esa ocasión, Putin luchó contra la unipolaridad de las relaciones internacionales bajo el liderazgo de los Estados Unidos, y criticó las «acciones unilaterales y con frecuencia ilegales» de la OTAN porque no contaban con el apoyo del Consejo de Seguridad (por ejemplo, en Kosovo e Irak). En concreto, alzó su voz contra la expansión de la OTAN, que violó las promesas realizadas a Gorbachov en 1990, y recalcó que su ampliación hacia el este se percibía como una amenaza por parte de Rusia¹⁴.

Es necesario recalcar en este punto que la gran ampliación de 2004 fortaleció el vínculo entre la UE y la OTAN debido a la identificación de estas dos instituciones por parte de los nuevos Estados miembros y su retórica sobre las instituciones «euroatlánticas». Sin duda, este aspecto, era menos evidente a mediados de la década de los noventa, cuando los países neutrales se unieron a la UE y los enfrentamientos de la Guerra Fría parecían relegarse a un pasado finito sin posibilidad de retorno.

Mientras tanto, los países de la CEI tuvieron que hacer frente a la complejidad de sus situaciones domésticas, donde las aspiraciones democráticas coexistieron con la falta de responsabilidad social e institucional, una corrupción generalizada y el papel influyente de los magnates que controlaban los campos económicos clave. La riqueza económica occidental y sus modelos culturales todavía hoy en día siguen atrayendo a diversas generaciones, particularmente, de jóvenes. Sin embargo, otros lazos culturales tradicionales, vínculos familiares y un idioma en común con Rusia, también son factores a tener muy en cuenta. En algunos casos, por ejemplo, en Moldavia, el Gobierno tuvo que lidiar con movimientos secesionistas apoyados por Rusia, como Transnistria, mientras que la dependen-

¹⁴ Vladimir PUTIN: *Speech and the following discussion at the Munich Conference on Security Policy*, Múnich, 10 de febrero de 2007, disponible en http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917_type84779_118123.shtml. Sobre las promesas occidentales a Gorbachov, véase Joshua R. ITZKOWITZ SHIFRINSON: «Deal or No Deal? The End of the Cold War and the US Offer to Limit NATO Expansion», *International Security*, 4(40) (2016), pp. 7-44.

cia energética (sobre todo en los países de la CEI occidental), ejercía una gran influencia en las políticas locales.

Como consecuencia, la «vecindad compartida» se convirtió pronto en un motivo de controversia cuando se produjo el conflicto Rusia-Ucrania del gas en dos ocasiones en 2006 y 2009, este también afectó a los países de la UE.

No obstante, esta situación no impidió la cooperación energética, por ejemplo, con Alemania. Entre 2005 y 2011, cuando se construyó un gasoducto bajo el mar Báltico que recibió el nombre de Nord-Stream que conectaba directamente Rusia con Alemania, sin atravesar ni las repúblicas bálticas, ni Polonia. Del mismo modo, prosperó la cooperación con Italia en términos de comercio y energía y se estableció un consorcio para construir el gasoducto South-Stream a través del mar Negro. Más tarde, el recorrido del gasoducto (al que se opuso la Comisión de la UE) se modificó incluyendo a Turquía tan pronto como las relaciones entre Moscú y Ankara mejoraron de forma inesperada después del fracaso del golpe de Estado en 2016.

Por el contrario, durante el mismo periodo, si las relaciones bilaterales con algunos Estados Miembros se mantuvieron excelentes, con otros de Europa Central y del Este empeoraron. En efecto, este hecho fue consecuencia directa del proceso de integración europea. Como resultado, por ejemplo, este fue el caso de Estonia, donde el traslado de ubicación del monumento a los soldados soviéticos en 2007 alteró de forma significativa las relaciones entre los dos países y tuvo un impacto considerable en la gran minoría rusa residente en el país. Asimismo, la larga disputa sobre la prohibición rusa acerca de la importación de carne polaca (cuyo embargo se abandonó en 2007), unida a la muerte del presidente polaco Lech Kaczynski en un accidente de avión cerca de Smolensk en 2010, fueron el origen de una nueva ola de acusaciones mutuas que revitalizaron los recuerdos más controvertidos y dolorosos del pasado.

La elección de Dimitry Medvedev como nuevo presidente de Rusia en mayo de 2008 generó nuevas esperanzas en Occidente, al menos inicialmente, de que disminuyera la confrontación con Rusia, obviando que el primer ministro de Rusia era Putin. En realidad, el nuevo periodo fue contradictorio. Por un lado, el 3 de abril, Alemania y Francia paralizaron la propuesta de la administración Bush de ofrecer la membresía de la OTAN a Ucrania y Georgia. Por otro,

pocos meses después estalló la guerra en Georgia, cuyo presidente quería tomar el control de dos regiones secesionistas (Abjasia y Osetia del Sur). La reacción militar rusa fue inmediata y efectiva, derrotando con rapidez al ejército georgiano. A continuación, en medio de vívidas protestas occidentales, el presidente Medvedev reconoció la independencia tanto de Abjasia como de Osetia del Sur al referirse explícitamente a Kosovo como precedente¹⁵.

Las relaciones con Europa se tensaron, sobre todo con las antiguas repúblicas soviéticas en la zona báltica (Estonia, Letonia y Lituania) y Polonia, en la actualidad Estados miembros de la UE. De hecho, identificaron la política rusa intervencionista con los objetivos de las intrusiones militares soviéticas a principios del siglo XX, reafirmando así en la creencia de que Rusia carecía de fiabilidad.

Sin embargo, una ventana al diálogo permaneció abierta cuando en 2009 el presidente Medvedev elaboró su agenda principal, basada en la modernización económica y social del país para reducir la dependencia del petróleo y del gas. Por esta razón, se negoció un nuevo Programa de Modernización UE-Rusia (P4M) que fue lanzado en 2010. No obstante, los resultados fueron decepcionantes por razones de diversa índole. Por un lado, la UE esperaba más esfuerzos rusos para reformar la justicia y desarrollar la sociedad civil; por otro lado, Rusia centraba su atención en la eficiencia energética y el transporte. La brecha en la coordinación de esfuerzos surgía principalmente de las visiones divergentes de Rusia y la UE sobre su cooperación. En este sentido, nada era nuevo desde principios de la década de los noventa, mientras que la política de Medvedev se consideró débil (por diferentes razones) tanto en la UE como en Rusia¹⁶.

Esta incertidumbre no estaba condenada a perdurar, de hecho, se deterioró rápidamente, cuando Suecia, Polonia y Lituania sugirieron prestar toda su atención a la Europa del Este, ya que la PEV

¹⁵ George HEWITT: *Discordant Neighbors. A Reassessment of the Georgian-Abkhazian and Georgian-South Ossetian Conflicts*, Leiden, Brill, 2013, pp. 222-292.

¹⁶ Martina LARIONOVA: «Can the Partnership for Modernisation Help Promote the EU-Russia Strategic Partnership?», *European Politics and Society*, 1(16) (2015), pp. 62-79, y Paul FLENLEY: «The Partnership for Modernisation: Contradictions of the Russian Modernisation Agenda», *European Politics and Society*, 1(16) (2015), pp. 11-26.

estaba dirigida tanto a la Europa del Este como al sur del Mediterráneo, que presentaba problemas y necesidades muy diferentes. Como resultado, se diseñó y discutió una Asociación Oriental (AO) en la cumbre de Vilna en 2013.

Por el contrario, y mientras tanto, el contexto mundial había cambiado de nuevo debido a que Putin fue reelegido presidente de Rusia en 2012. Su asertividad crítica creció, sobre todo después de los levantamientos árabes y de las intervenciones occidentales en Libia y Siria, que provocaron inestabilidades y contribuyeron al colapso de sus Estados en vez de asentar la democracia, como solía asegurar la retórica occidental. En estas condiciones, Putin comenzó a mirar cada vez más al espacio euroasiático (postsoviético), como un área potencial para la cooperación funcional, y a considerar Ucrania como un socio de gran importancia¹⁷.

Sin embargo, Ucrania era considerado un país atractivo, por razones económicas y culturales para otros vecinos, debido a los vínculos históricos diversificados de algunas de sus regiones. Al respecto, Polonia y Lituania se volvieron particularmente activos, a pesar del hecho de que un presidente prorruso, Viktor Yanukovich, ocupaba la más alta autoridad del Estado. Los contactos con Ucrania se desarrollaron por ambas partes y la UE ofreció un acuerdo que requería la aceptación e implementación de 350 reglas y normas de la UE en una década, a cambio del acceso a su mercado. No obstante, se evitó cualquier compromiso sobre la futura inclusión en el bloque comunitario del país. Por contra, Rusia sugirió llevar a cabo una unión aduanera, con una membresía en la Unión Económica Euroasiática en desarrollo.

Una competencia cada vez mayor convirtió seguidamente a los países objetivo de la AO (sobre todo Ucrania), en una especie de «manzana de la discordia» entre la UE y Rusia.

Los acontecimientos posteriores ya son bien conocidos por todo el mundo. Ante la presión de Putin, unido a las normas de condicionalidad pertinentes exigidas por la UE para obtener ayudas, el presidente de Ucrania rechazó al final firmar el Acuerdo de Asocia-

¹⁷ Cfr. Natalya A. VASILYEVA y Maria L. LAGUTINA: «The Eurasian Idea from the Modern Political perspective», *Wschodnioznawstwo*, 7 (2013), pp. 257-268, y Marlene LARUELLE: *Russian Eurasianism: An Ideology of Empire*, Washington, Woodrow Wilson Press-Johns Hopkins University Press, 2008.

ción y aceptó la propuesta de Rusia. Del mismo modo, y principalmente debido a razones locales específicas, Armenia y Bielorrusia también se retiraron del programa. Como consecuencia, la cumbre de Vilna fracasó rotundamente¹⁸. Sin embargo, las protestas estallaron de forma inmediata en Kiev, centrándose originariamente en la lucha contra la corrupción. No obstante, pronto, los manifestantes exigieron reconsiderar la decisión en Vilna y firmar el Acuerdo de Asociación con la UE.

El fuerte enfrentamiento y los acontecimientos que tuvieron lugar en Ucrania en los meses siguientes, agravados por el trasfondo de las crecientes tensiones, malentendidos bilaterales y altibajos acumulados desde 1992, fue el origen de la tercera fase de las relaciones UE-Rusia¹⁹.

El enfrentamiento entre los manifestantes en la plaza principal de Kiev (Majdan Nezalezhnosti) y el Gobierno se intensificó rápidamente. Las interferencias externas y el uso desproporcionado de la fuerza contra los manifestantes agravaron la situación. Cuando Yanukovich fue derribado, Rusia, violando el Memorándum de Budapest de 1994 que garantizaba la integridad del territorio ucraniano, aún sin ser un obstáculo internacional, tomó el control sobre Crimea de forma pacífica. Asimismo, pocos días más tarde, después de un referéndum no reconocido por Ucrania y Occidente, incor-

¹⁸ Cfr. Tomislava PENKOVA: «The Vilnius summit and Ukraine's revolution as a Benchmark for the EU Eastern Partnership Policy», *ISPI Analysis*, 240 (2014), pp. 1-10, disponible en https://www.ispionline.it/sites/default/files/publicazioni/analysis_240_2014.pdf, y Agata WIERZBOWSKA-MIAZGA: *Russia goes on the offensive ahead of the Eastern Partnership summit in Vilnius*, Varsovia, Center for Eastern Studies-OSW Commentary, 2013, disponible en www.osw.waw.pl.

¹⁹ Las referencias al respecto son numerosas. Véase, para un primer acercamiento, Hiski HAUKKALA: «From Cooperative to Contested Europe? The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term Crisis in EU-Russian Relations», *Journal of Contemporary European Studies*, 1(23) (2015), pp. 25-40, y Cristian NIȚOIU: «Towards Conflict or Cooperation? The Ukraine Crisis and EU-Russia Relations», *Southeast European and Black Sea Studies*, 3(16) (2016), pp. 375-390. Desarrolló un informe muy estimulante la Cámara de los Lores, *The EU and Russia: Before and Beyond the crisis in Ukraine*, Londres, HL Paper 2015, disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/lddecom/115/11502.htm>. También una contribución excelente es la de Agnieszka PIKULICKA-WILCZEWSKA y Richard SAKWA: *Ukraine and Russia: Peoples, Politics, Propaganda, and Perspectives*, Bristol, E-International Relations Publishing, 2015.

poró la península a la Federación Rusa, mientras que fomentó una guerra secesionista en la parte oriental de Ucrania.

Como resultado se produjo una desconexión de 180°, sobre todo debido a la crisis de Ucrania, que afectó las relaciones de EU-Rusia, ya que los países occidentales acusaban a Rusia, o bien de haber modificado las fronteras a la fuerza, o de apoyar el secesionismo en Donbass de forma militar. Pronto se aplicaron sanciones mutuas, afectando los niveles bilaterales y multilaterales de las respectivas relaciones internacionales, aunque no de forma total.

Por ejemplo, los casos de Litvinenko y Skripal empeoraron considerablemente las relaciones con el Reino Unido y con Dinamarca, mientras que la crisis ucraniana incrementó las preocupaciones sobre la seguridad: sobre todo en las repúblicas bálticas, Polonia y Rumania. Estos gobiernos no solo expresaron el temor de que Rusia pudiera amenazar su integridad territorial (como ya había pasado anteriormente), sino que también el de que Occidente no los apoyara si se produjeran acontecimientos críticos. De hecho, recordando el fracaso de sus expectativas después de las dos grandes guerras, pretendieron que tanto la OTAN como la UE les brindaran un apoyo incuestionable, fortaleciendo la tradicional conexión cultural de las instituciones «euroatlánticas». La OTAN reaccionó de forma positiva a este problema, aumentando la presencia militar en Europa Central y Oriental y en el área del Báltico, así como también intensificó las maniobras militares en la zona, que Rusia consideró una amenaza para su propia integridad. La escalada se hizo inevitable y, además, las tensiones se agravaron por las respectivas interferencias informáticas.

No obstante, a pesar de todo, todavía subsistió un espacio para el diálogo. Francia y Alemania (¡no la UE!) participaron activamente (junto con Rusia, Ucrania y representantes de las dos repúblicas autodeclaradas independientes en Donbass) en el proceso de Minsk, que permitió reducir la actividad militar de la guerra en el este de Ucrania²⁰.

Asimismo, Alemania, Finlandia, Suecia y Dinamarca llegaron a un acuerdo con Rusia para construir un gasoducto Nord-Stream 2,

²⁰ Stefano BIANCHINI y Mikhail MINAKOV: «State-Building Politics after the Yugoslav and the Soviet Collapse. The Western Balkans and Ukraine in a Comparative Perspective», *Southeastern Europe*, 3(42) (2018).

desafiando la firme oposición de la administración de Trump. Además, la UE y Gazprom renegociaron parte del contrato para suministrar gas, a pesar de las críticas de Polonia. En realidad, la UE y Rusia han establecido trece diálogos sectoriales (sobre transporte, cambio climático, Espacio, salud, agricultura, energía, pesca, etc.), los cuales se paralizaron de forma parcial después del 2014, aunque, en algunos ámbitos todavía se siguen manteniendo ventanas abiertas a la cooperación. Por otro lado, la UE compartió con Rusia la decisión de preservar el acuerdo nuclear con Irán después de la decisión de los Estados Unidos de rescindir el acuerdo e imponer sanciones a Teherán. Curiosamente, en julio de 2019, Putin consideró la posibilidad de unirse al sistema de pagos INSTEX promocionado por la UE, solo si se incluía la compra de petróleo, con el fin de facilitar los pagos a Irán y disminuir las tensiones en el Golfo Pérsico²¹.

Como consecuencia, al observar la dinámica de las relaciones UE-Rusia desde 1992, incluso en el contexto del desarrollo cronológico esbozado anteriormente, la dicotomía tradicional e histórica de atracción y rechazo a lo largo de la línea Europa-Rusia se confirmó una vez más²², aunque las historias pueden ser diferentes y actualmente, mucho más cercanas a las transformaciones globales.

La desconexión normativa rusa y de la UE

Una de las características más importantes que ha afectado a las relaciones entre estos dos «sujetos en transformación» está relacionada con su propia visión divergente sobre normas y regulaciones. Desde los años en los que se establecieron la PCA y la PEV, los funcionarios de la UE aplicaron un enfoque normativo, basado en el acervo comunitario y en el conjunto de valores que los miembros de la UE articularon en la Carta de los Derechos Fundamentales proclamada en el 2000, y adjunta al Tratado de Lisboa en 2009. Este enfoque resultó ser un éxito en las negociaciones para la ampliación a Europa Central y del Este, pero a la vez contraprodu-

²¹ Alec LUHN en *Telegraph*, 19 de julio de 2019, <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/07/18/russia-considers-joining-eu-payment-system-meant-save-iran-nuclear/>.

²² Dieter GROH: *La Russia e l'autocoscienza d'Europa*, Turín, Einaudi, 1980.

cente tan pronto como comenzaron las conversaciones con Moscú. No solo Rusia no estaba dispuesta a unirse a la UE, sino que su autopercepción como una potencia global se fortaleció cada vez más desde que Primakov elaboró la teoría de la multipolaridad en 1998 y reaccionó de forma negativa a la intervención militar de la OTAN en Kosovo en el 1999²³.

De hecho, con la entrada del nuevo milenio, la economía rusa se recuperó rápidamente, mientras la estabilidad doméstica se reforzaba, a pesar de los ataques terroristas (por ejemplo, los del teatro de Dubrovka en Moscú en el 2002, o en la escuela de Beslan en 2004) y la persistente tensión en el Cáucaso.

Como bien informaron Alexey Kudrin y Evsey Gurvich «entre el 2000 y el 2008, el PIB ruso creció un 83%, la productividad aumentó un 70% y los gastos por acumular capital fijo se duplicaron en términos reales. Mientras que, en 1999, el PIB per cápita por paridad de poder adquisitivo (PPA) era de \$9,300 (solo un 25% por encima del promedio mundial), en 2008, este indicador había aumentado a \$21,600 (78% por encima del promedio mundial). La participación de Rusia en la economía mundial (al tipo de cambio actual) se cuadruplicó durante el mismo periodo, del 0,6% al 2,7%. El bienestar de la población aumentó considerablemente: los salarios reales aumentaron 3,4 veces y las pensiones 2,8»²⁴. Aunque este crecimiento dependía, en gran parte, de los altos precios de las materias primas exportadas y de los hidrocarburos, o, de las empresas públicas o semipúblicas dominantes. Esta década contribuyó notablemente a enraizar un cambio radical en la autopercepción de Rusia.

Durante los mandatos presidenciales de Yeltsin, de hecho, la energía nuclear soviética heredada y mantenida, el control sobre gran parte de los nuevos Estados euroasiáticos, y el reconocimiento internacional del derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU de Rusia como sucesor directo de la Unión Soviética, no re-

²³ Evgenij PRIMAKOV: «Na gorizonte - mnogopoljusstnyj mir (At the Horizon - A Multipolar World)», *Mezhdunarodnaya Zhizn'*, 10(43) (1996), pp. 3-13 e, íd.: «Mnogopoljarnyj mir i OON», *Mezhdunarodnaya Zhizn'*, 10(44) (1997), pp. 97-102.

²⁴ Alexey KUDRIN y Evsey GURVICH: «A new growth model for the Russian economy», *Russian Journal of Economics*, 1 (2015), pp. 30-54, disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405473915000033>.

dujeron la sensación de declive y frustración, tanto en la elite local como en la población en general. Incluso sin ser capaces de lograr un apoyo mayoritario de la sociedad, las instancias nacionalistas y populistas compitieron contra enfoques neoliberales, con visiones estatistas, realistas, o pragmáticas del papel ruso en todo el mundo²⁵. Durante esos años de caos, marcados por una profunda y extendida crisis de identidad nacional y estatal, la devaluación radical del rublo y la emergencia financiera de 1998 representaron la culminación de la catástrofe.

Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, este ambiente se revirtió de forma radical en pocos años. El éxito económico alentó a las autoridades rusas a manifestar asertividad, basada en un perfil de identidad específico derivado de la idea de un «Estado fuerte», la cultura de «derzhavnost» (traducido aproximadamente como «grandeza» de Rusia) y los valores primigenios y tradicionales rusos. En este contexto, la tendencia principal de la política rusa afirmó ser una parte indivisa de la cultura europea, pero con cualidades divergentes («otra Europa») comparada con el modelo de la UE²⁶. En otras palabras, la Rusia dominada por Putin enmarcó con rapidez una peculiaridad cultural que fue «decodificada» políticamente en el rechazo del sistema normativo de la UE, al sugerir que existen, de hecho, diferentes marcos normativos en Europa, según las distintas civilizaciones. Así pues, todos deben coexistir y ser reconocidos como igualmente válidos.

En este sentido, Rusia negó la unificación normativa que la UE requería para los acuerdos tanto de membresía como de asociación, como una forma de intrusión en sus asuntos internos. Por otro lado, también se consideró de forma negativa cuando la UE se lo sugirió a sus vecinos, ya que Moscú interpretó esta actitud como una expansión de la esfera de influencia de la UE en detrimento de Rusia²⁷.

²⁵ Alexander SERGOUNIN: «Russia and the World: Changing Paradigms of Russian Foreign and Security Policy under Yeltsin and Putin», en Jakub M. GODZIMIRSKI (ed.): *The Russian Federation. Ten Years of Statehood: What Now?*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2003, pp. 105-173.

²⁶ Nikolay KAVESHNIKOV: *EU-Russian relations: how to overcome the deadlock of mutual misunderstandings?*, Lovaina, Institute d'études européennes, Pôle européen Jean Monnet, 2003.

²⁷ Tatiana ROMANOVA: «Russia looking at Europe», en Stefan SCHEPERS y An-

Incluso cuando el desarrollo económico ruso disminuyó, como consecuencia de la crisis mundial de 2008-2009, que, no obstante, afectó a Rusia de una manera más fuerte e inesperada, este enfoque no cambió por parte de sus autoridades. Por el contrario, se vio reforzado por los crecientes desacuerdos con la UE mencionados anteriormente, pese a que la Unión estaba también profundamente afectada por la crisis. Sin embargo, es cierto que la confrontación se volvió mucho más aguda con la expansión de la OTAN, porque su dimensión militar se veía como una amenaza destinada a desestabilizar el papel ruso en Europa del Este.

El fracaso del programa por parte de sus autoridades P4M que se lanzó bajo la presidencia de Medvedev fue visible incluso antes del deterioro de las relaciones debido a la crisis ucraniana y las sanciones mutuas, ya que Rusia esperaba inversiones, mientras que la UE conectó el programa con el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos y los Actores no Estatales en Desarrollo. Es decir, una vez más, el enfoque normativo de la UE entró en conflicto con la cooperación pragmática que el Kremlin podía aceptar²⁸.

Además, esta discrepancia entre la UE y Rusia se vio reforzada por otras visiones divergentes que se han ido acumulando a lo largo del tiempo, en relación con la multipolaridad, el sistema legal internacional, la interpretación del poder, el concepto de seguridad y la esfera de influencias. Estas discrepancias se han intensificado después de 2008-2009. Por un lado, porque la crisis económica en Rusia otorgó nuevas voces e influencia a las instancias nacionalistas y tradicionalistas (que recibieron el apoyo del Kremlin). Por otro, debido a la crisis económica y política occidental, el declive de la gobernanza efectiva de la UE y sus divisiones internas, así como también el deterioro de la autoridad moral occidental, se vieron cada vez más en Moscú como una manifestación de la debilidad inherente de Occidente²⁹.

drew KAKABADSE (eds.): *Rethinking the future of Europe: A Challenge of Governance*, Londres-Nueva York, Palgrave Macmillan, 2014, p. 206.

²⁸ Evgeny MIRONOV: «Reshaping the Strong-State Model: Dmitrii Medvedev's "Failed Modernization"», en Stefano BIANCHINI y Antonio FIORI (eds.): *Rekindling the Strong State in Russia and China*, Leiden, Brill, 2020, pp. 117-134.

²⁹ Bobo LO: *Russia and the New World Disorder*, Londres-Washington, Chatham House, and Brookings Institution Press, 2015, esp. pp. 180-196.

La idea rusa de multipolaridad

En estas circunstancias, el Kremlin empezó a considerar la multipolaridad como una expresión de un pluralismo mundial de diferentes normas y civilizaciones, y, por lo tanto, contrario al enfoque de los Estados Unidos y de la UE de un sistema normativo globalmente válido. En cambio, la visión rusa, cuyas raíces se remontan a la tesis de Primakov, ya mencionada anteriormente, podría entenderse como una estrategia pragmática destinada a sacar beneficio de la creciente función de otras potencias globales, como China e India, o países emergentes, como, por ejemplo, Turquía, Brasil, Sudáfrica, Irán, o asociaciones regionales, como la Unión Económica Euroasiática (UEE), BRICS, la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), ASEAN, Mercosur y otros³⁰.

La diplomacia rusa se ha esforzado mucho en el desarrollo de dicha agenda desde que se hicieron visibles los efectos de la crisis de 2008-2009, y sobre todo después de las reacciones de Occidente a la crisis ucraniana de 2014. Como consecuencia, Moscú ha desarrollado una red alternativa de relaciones destinadas a socavar los efectos de su aislamiento promovido por Occidente, aunque no está claro cómo estas asociaciones han sido de efectivas, de acuerdo con la agenda rusa y su esperada dirección³¹. De hecho, no solo China puede desempeñar un papel importante (superior) en este contexto, sino que también, otros países están siguiendo sus propias estrategias específicas, a menudo, entrando en conflicto mutuamente (por ejemplo, entre India y Pakistán o India, Vietnam y China).

³⁰ Aleksander SERGUNIN: *Understanding Russia's policies towards BRICS: theory and practice*, 2014, disponible en <http://web.isanet.org/Web/Conferences/GSCIS%20Singapore%202015/Archive/55c376c8-7911-42be-b13d-22867ff8ea2a.pdf>; Christopher HARTWE: «How to Cure the Woes of the Eurasian Economic Union», *Russia Direct*, 1(6) (2016); Aleksander STADNIK: «The Eurasian Economic Union continues to focus on global economic integration», *Russia Direct*, 1(6) (2016), y Vitaly KOZYREV: «Russia-Southeast Asia Relations: In China Shadow?», *ASAN Open Forum*, IV(2) (2016), The ASAN Institute For Policy Studies, ASAN Academy, Seoul, ROK, disponible en <http://www.theasanforum.org/russia-southeast-asia-relations-in-chinas-shadow-2/>.

³¹ Hina KAHN: «EU's Eastern Partnerships and the Russian Near Abroad: A Contested Arena», *Journal of European Studies*, 34(2) (2018), pp. 16-36.

Por otro lado, el Kremlin insiste en que la ONU, y, sobre todo, el Consejo de Seguridad (en el que Rusia tiene derecho de veto), sea el foro mundial más relevante, cuyas instituciones tengan derecho a legitimar e implementar el sistema legal internacional.

Irónicamente, la anexión de Crimea sería fácilmente cuestionada como un acto legal bajo las leyes internacionales que Rusia todavía atribuye a la ONU (de hecho, aún falta el reconocimiento internacional). Sistemáticamente, la visión de la UE fue la de mirar al Kremlin como un poder revisionista cuya actitud para cambiar las fronteras por la fuerza podría afectar la estabilidad de todo el continente. Sin embargo, el contraargumento de Moscú surge de la necesidad de proteger sus propias fronteras, el acceso al mar Negro y la base naval en Sebastopol, de un golpe de Estado en Ucrania, orquestado desde el exterior, el cual derrocó al presidente legítimo en 2014, y fue seguido por el intento de la OTAN de penetrar en la principal zona de influencia rusa: el espacio postsoviético³².

En realidad, varios acontecimientos han exacerbado la creencia del Kremlin de que las manifestaciones masivas son promovidas por países occidentales en todo el mundo, con el objetivo de subvertir los sistemas constitucionales, si no cumplen con sus propios intereses. Como era de esperar, Putin manifestó públicamente su apoyo al orden constitucional turco, cuando el presidente Erdogan visitó Moscú pocas semanas después del fracaso del golpe de Estado en 2016³³.

Varios elementos contribuyeron a fortalecer esa convicción tan profunda en Putin, quien cuando todavía era miembro de la KGB

³² Cfr. *The Russian National Security Strategy, December 2015. Full-text Translation*, en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>, con el debate sobre la doctrina Gerasimov en Eugene RUMER: *the Primakov (not Gerasimov) Doctrine in Action, Carnegie Endowment*, junio de 2019, disponible en <https://www.carnegieendowment.org/2019/06/05/primakov-not-gerasimov-doctrine-in-action-pub-79254>, y Valery GERASIMOV: «Ценность науки в предвидении. Новые вызовы требуют переосмыслить формы и способы ведения боевых действий», *Военно-Промышленный Курьер*, 26 de febrero de 2013, disponible en <http://vpk-news.ru/articles/14632>.

³³ «Erdogan y Putin discuten sobre lazos más estrechos entre los Estados que representan en su primera reunión desde el derribo del avión», *The Guardian*, 9 de agosto de 2016, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/09/erdogan-meets-putin-leaders-look-mend-ties-jet-downing-russia-turkey>.

Soviética en Alemania, presencié las manifestaciones masivas que estallaron en Dresde en octubre de 1989, allanando el terreno para la caída de la RDA y, más tarde, la unificación de Alemania. Posteriormente, las manifestaciones que marcaron las revoluciones de colores en Georgia y Ucrania, la protesta de Bolotnaya en Moscú en 2012, el levantamiento en los países árabes y, una vez más, las protestas de Majdan en Kiev, reforzaron su sentimiento de que estas manifestaciones eran, en realidad, la expresión de la política de poder expansionista de los países occidentales que pretendía influenciar el desarrollo de los países vecinos, no solo en la propia Rusia. Las políticas represivas adoptadas durante las manifestaciones dirigidas por un número seleccionado de personalidades políticas, así como las restricciones de las actividades a las ONGs si estaban financiadas por programas de la UE o de los Estados Unidos, fueron algunas de las medidas que se aplicaron bajo la creencia de que se podía garantizar la estabilidad del país ante la interferencia extranjera.

Sin embargo, esta actitud no se basó solo en acciones represivas. Las diferentes visiones sobre la interacción con la UE fueron, en gran medida, también las consecuencias del deterioro de las relaciones con la OTAN, que Putin había remarcado en su discurso en la conferencia de Múnich, antes mencionada. A pesar de las diferencias evidentes, la falta de cooperación paralela se manifestó periódicamente por los Estados miembros de la UE que habían estado bajo el control soviético, ahora miembros de pleno derecho de las principales organizaciones occidentales. En este sentido, presionaron constantemente en Bruselas, ya fuera dentro de las instituciones de la UE, como en la sede de la OTAN.

Como resultado, el declive estructural de las interacciones entre Rusia y las instituciones euroatlánticas fue completo, a pesar de que algunas ventanas de comunicación permanecieron abiertas, en particular con algunos Estados miembros de la UE occidental (por ejemplo, Alemania, Francia, e Italia).

Mientras tanto, en su esfuerzo por dar fuerza a la multipolaridad no solo en términos de pragmatismo internacional, sino también en términos de civilizaciones, Putin promovió una «idea de Rusia», también llamada, «*Russkiy mir*» («el mundo ruso») que codificó un conjunto de valores tradicionales, religiosos y conservado-

res, en contraste con los valores liberales democráticos³⁴. En realidad, esta política era altamente contradictoria, porque abarcaba ideas (por ejemplo, el patriotismo, la soberanía, el apoyo a compatriotas extranjeros, la familia heterosexual, la iglesia ortodoxa...), cuyo contenido fue interpretado de manera distinta por una variedad de sectores derechistas del espectro político ruso. Por ejemplo: nacionalistas, supremacistas, neo-imperialistas e, incluso, movimientos nostálgicos postsoviéticos. En otras palabras, el esfuerzo interno para crear una base cultural conservadora para la multipolaridad ha liberado un espacio político y social para las orientaciones de extrema derecha, envenenando parte de la atmósfera política del país, aunque Putin parece haber «aplacado a los votantes radicales», al menos por el momento³⁵.

Sin embargo, por otro lado, incluso los «valores occidentales» fueron cuestionados en el propio Occidente, sobre todo en algunos Estados miembros y por partidos políticos que rechazaron los derechos humanos, la democracia, la heterogeneidad global en el apoyo a una interpretación de la sociedad «liberal». Bajo este marco, algunos partidos de la extrema derecha dentro de la UE intentaron establecer vínculos con variantes de los movimientos de la Rusia derechista, y algunos de ellos (por ejemplo, Marine Le Pen) recibieron cierta forma de apoyo del propio Putin.

Asimismo, Rusia entabló la implementación de un programa de diplomacia digital e interferencias tecnológicas con el objetivo de experimentar y desarrollar nuevos mecanismos de comunicaciones capaces de influir en las decisiones del electorado occidental durante las encuestas, o simplemente, crear un ambiente de «contra información». En un primer momento, la estrategia estaba dirigida a la población ruso parlante, en concreto, en Israel, con la ambición de alentar la repatriación. Más tarde, con las tensiones crecientes en los países bálticos y Polonia, *Russia Today*, *Sputnik*, *La Voz de Rusia* comenzaron a transmitirse en estos países, mientras que los blo-

³⁴ Marlène LARUELLE: *The Russian World*, Washington, Center of Global Interests, 2015.

³⁵ Paul CHAISTY y Stephen WHITEFIELD: «Putin's Nationalism Problem», en Agnieszka PIKULICKA-WILCZEWSKA y Richard SAKWA (eds.): *Ukraine and Russia: People, Politics, Propaganda and Perspectives*, Bristol, E-International Relations Publishing, 2015, p. 171.

gueros aprovechaban las redes sociales y las plataformas para tratar acontecimientos controvertidos (por ejemplo, migraciones, los nuevos derechos civiles, ataques terroristas, o la violencia en los Estados Unidos) bajo los esquemas interpretativos del enfoque conservador y de «valores tradicionales» rusos. Estas interferencias tuvieron lugar, por ejemplo, durante las elecciones presidenciales de los Estados Unidos en 2016, o en las elecciones parlamentarias austriacas de 2017. Aunque los efectos de esta política fueron notables, puesto que ayudaron a incidir en las sociedades ya divididas socialmente, exacerbaron las relaciones bilaterales y multilaterales con la UE y los Estados Unidos, mientras que Rusia se involucró en estrategias de intromisión, similares a las que previamente había acusado a Occidente de implementar, promoviendo de manera activa, a través de USAIR y otras agencias, el estilo de vida estadounidense/occidental, y al capacitar también a movimientos extranjeros como Otpor, Zubr, Kmara, Za Pravdu, Znayu, Pora y Russian Pora, con la tarea de promover protestas masivas de oposición en Serbia, Bielorrusia, Georgia, Ucrania e incluso en Rusia³⁶.

Por el momento, sin embargo, el atractivo del patrón ruso ha seguido siendo insignificante, debido a la falta de congruencia programática de los partidos y movimientos de derecha en Occidente. Adicionalmente, otras razones han contribuido a este resultado, como, por ejemplo, las grandes brechas demográficas o las oportunidades de mercado, el PIB y el nivel de desarrollo económico. Se trata de temas aún abiertos a examen de la justicia y la gobernabilidad, vinculados al enorme poder militar unido a la desconfianza derivada de los legados históricos de los países sometidos a la dominación zarista o soviética. Estos factores son fundamentales para evidenciar las asimetrías en las relaciones. En todo caso, la crisis de Ucrania ha reforzado esta percepción, no solo en las sociedades occidentales, sino también en parte de los países de la CEI.

³⁶ S. V. KONIK: «Russkaia ulitsa» Izrailiia kak chast' "Russkogo mira"», *Monitoring obshchestvennogo mneniia*, 3(103) (2011); Alina POLYAKOVA: *Putinism and the European Far Right*, Nueva York, Institute of Modern Russia, 2016, disponible en <https://imrussia.org/en/analysis/world/2500-putinism-and-the-european-far-right> (consultado el 3 de agosto de 2019). Hay más detalles en Marc MACKINNON, *The New Cold War*, Toronto, Vintage Canada, 2008.

En contraste, la desconexión normativa entre la UE y Rusia no tuvo un impacto significativo en su intersubjetividad, en el sentido de que su identidad se mantuvo interdependiente, como ha destacado con frecuencia la literatura académica³⁷. De hecho, las autoridades rusas deseaban estar plenamente incluidas dentro del marco europeo de seguridad, política, economía y cultura, y se sienten parte indisoluble del entorno europeo, al menos hasta que las relaciones se deterioraron profundamente tras la invasión rusa a Ucrania en 2022. Sin embargo, de manera paralela, los líderes rusos creían que Occidente (a través de la OTAN, las sanciones, la expansión de sus esferas de influencia hacia las fronteras rusas) estaba ignorando su papel como potencia global, sin excluir la posibilidad de influir de nuevo sobre su integridad territorial como ocurrió después del colapso de la Unión Soviética, o incluso alterando su orden constitucional.

Pese a las dicotomías y el contexto de desequilibrios y confrontaciones, la perspectiva de multipolaridad ofrece un marco para restablecer algunos puentes de comunicación, al menos con la UE, considerando las discrepancias con la administración Trump. Aunque también es cierto que los espacios vacíos en el proceso de toma de decisiones entre las instituciones comunitarias e intergubernamentales de la Unión Europea están debilitando la actuación autónoma potencial que la UE pudiera ejercer bajo esta perspectiva. Sin embargo, las asimetrías terminológicas también persisten en la multipolaridad. Así pues, la multipolaridad podría ofrecer un potencial para la gestión de la diversidad en un ámbito internacional, en lo que se refiere a la igualdad entre los asociados, y una distribución «justa» del poder³⁸. No obstante, la multipolaridad también puede verse, como dice la escuela realista, como un nuevo formato de «equilibrio de poder», que ha fomentado históricamente la inseguridad y las guerras.

Ambas opciones se percibían de manera mutua en las relaciones UE-Rusia, al menos hasta el 24 de febrero de 2022, cuando Rusia invadió Ucrania. Este evento, de hecho, ha trazado un surco actual-

³⁷ Dieter GROH: *La Russia e l'autocoscienza d'Europa...*, y Andrey MAKARYCHEV: *Russia and the EU in a Multipolar World. Discourses, Identities, Norms*, Stuttgart, Ibidem Verlag, 2014, p. 69.

³⁸ Andrey MAKARYCHEV: *Russia and the EU...*, pp. 58-59.

mente infranqueable entre la UE, sus Estados miembros y Rusia, iniciando un giro en las relaciones internacionales cuyas perspectivas y consecuencias son, sin embargo, aún indeterminadas.

Conclusiones

En resumen, las variables que marcan las relaciones entre la UE y Rusia están profundamente codificadas en este contexto contradictorio y divergente, donde, sin duda, ambos actores se enfrentan a debilidades internas y desafíos internacionales bajo un desorden que afecta cada vez más a nivel mundial. Una variedad de factores, como, por ejemplo, la disminución de la cohesión de la UE, el impacto todavía incalculable del Brexit, las aspiraciones a la independencia (desde Cataluña a Escocia), y la crisis de la Eurozona, está aumentando la fragilidad de la proyección externa de la UE, la cual es visible sobre todo en los Balcanes. Rusia, por el contrario, tiene que lidiar con una degradación de los niveles de vida, la insatisfacción frente a la gobernanza regional y federal, la corrupción intrínseca y la preocupación de la población por los desastres medioambientales. Asimismo, el país está implicado en una serie de crisis internacionales aún sin resolver, como en Siria, o el este de Ucrania, mientras que su influencia en los Balcanes se ha reducido a algunas zonas (por ejemplo, a Serbia y, parcialmente, a Bosnia y Herzegovina, algunos partidos de oposición en Montenegro y Macedonia del Norte, mientras es apenas tangible en Croacia), cuyas actividades están «perturbando» a Occidente (UE y Estados Unidos) principalmente después del 2014.

Como resultado, no solo Ucrania fue cada vez más en ese periodo motivo de disputa, debido a la falta de implementación de los protocolos de Minsk tanto por Kiev como por Moscú. No solo el futuro de Siria es cuestionado por la UE y la OTAN, que no apoyan el proceso de paz de Astana iniciado por Rusia, Turquía e Irán, sino que también los Balcanes se encuentran en un área de fricciones³⁹. De hecho, a pesar de que la UE aún desempeña un papel regional importante en los Balcanes, la fuerza convincente de la con-

³⁹ Dimitar BECHEV: *Rival Powers. Russia in Southeast Europe*, Yale, Yale University Press, 2017, y Konstantin KHUDOLEY: «Russia and the European Union: The

dicionalidad en la que se basan las negociaciones para la ampliación está disminuyendo debido, tanto a los desacuerdos internos, como a los aplazamientos de la ampliación prometida en el área. Este comportamiento está decepcionando a las autoridades locales, así como las expectativas de la población, cada vez más proclive a emigrar. En particular, la decisión de la cumbre de la UE de junio de 2022 de otorgar el estatus de país candidato a Ucrania y Moldavia, negando una vez más un trato similar a Bosnia-Herzegovina, así como el inicio de negociaciones con Albania y Macedonia del Norte supusieron un duro golpe a la credibilidad de la UE. Además, los términos propuestos por Francia para la mediación entre Bulgaria y Macedonia del Norte provocaron la irritación de los líderes balcánicos.

Aunque en realidad, en las semanas posteriores, la UE dio algunos pasos para mitigar la frustración, esto no tuvo un impacto positivo en las opiniones públicas de los afectados. Por el contrario, la intensificación de la presión sobre Serbia y Kosovo para que reconozcan mutuamente su condición de Estado ha sido interpretada en Belgrado como un torpe intento de la UE de privar a Putin de un argumento sólido, que es la comparación de las autoproclamadas repúblicas de Donbass con Kosovo.

Definitivamente, la invasión rusa de Ucrania (pero en realidad el estado de guerra que existía desde 2014) representa, entre otras cuestiones, una grave violación del derecho internacional, ya que ha puesto en entredicho la integridad territorial ucraniana. Sin embargo, vista desde Belgrado, la situación de Ucrania parece ser similar a la de Serbia⁴⁰. Como resultado, el comportamiento de la UE/ Estados Unidos se interpreta principalmente en Belgrado como una manifestación de una política de doble rasero.

Consistentemente, estos hechos suponen una variedad de consecuencias cruciales para el devenir futuro. En caso de un posible cambio de fronteras en Europa del Este, las autoridades locales de los Balcanes o los movimientos políticos podrían sentirse alentados a llevar a cabo las sugerencias del «documento no oficial» enviado

Present Rift and Chances for Future Reconciliation», *Stosunki Międzynarodowe*, 2(52) (2016), pp. 195-213.

⁴⁰ Véase el discurso del presidente de Serbia Aleksandar Vučić en la Asamblea General de la ONU del 22 de septiembre de 2022 en https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2022&mm=09&dd=22&nav_category=11&nav_id=2217056.

en 2021 desde Ljubljana al presidente de la UE, Charles Michel. Como es sabido, el documento defendía la necesidad de «concluir el proceso de fragmentación yugoslava» redibujando el mapa de la antigua federación yugoslava aun a riesgo de una nueva ola de violencia en Europa.

En el ámbito internacional esta situación contradictoria genera también visiones radicalmente opuestas. Por un lado, la violación de la integridad territorial por parte de Rusia puede legitimar reclamos similares, fortaleciendo así las preocupaciones en todo el mundo hacia la política de Putin. Alternativamente, sin embargo, las intervenciones militares occidentales en Kosovo, Libia, Siria e Irak, sin el apoyo del Consejo de Seguridad de la ONU, reafirman la aplicación de un doble rasero por parte de la UE y Estados Unidos entre las potencias mundiales, así como de China, India, Pakistán, Sudáfrica, Sudán, Bolivia, Etiopía, Argelia, Tailandia y otros. Por tanto, no es sorprendente que la mayoría de estos Estados no estén aplicando las sanciones Occidentales a Rusia.

Mientras tanto, la confrontación normativa entre la UE y Rusia se ha expandido a un Occidente integral (que abarca la UE y los Estados Unidos). La Iglesia Ortodoxa Rusa desempeña un papel especial, reforzando sus relaciones con las corrientes principales de la derecha cristiana Occidental, representada, entre otros, por el Congreso Mundial de las Familias (WCF). Si bien la reunión mundial de esta organización, programada en Moscú en 2014, fue apoyada formalmente por el Gobierno ruso, varios oradores occidentales cancelaron su participación como consecuencia de la anexión de Crimea por parte de Rusia. La cooperación del conservadurismo de la derecha cristiana estadounidense (tanto católica como protestante) y la Iglesia Ortodoxa Rusa se intensificó de nuevo en los años siguientes. Como resultado, la reivindicación de los «valores tradicionales» en Rusia, así como las narrativas de la derecha populista dentro de la UE, se reforzaron mutuamente⁴¹. De modo que, la idea de Occidente fue gradualmente contemplada en Rusia bajo la lente de dos marcos de referencia enfrentados: el primero, marcado por el neocolonia-

⁴¹ En detalle, véanse los resultados del «Proyecto de Investigación de Conflictos Post-Seculares» apoyado por la Subvención de Inicio del ERC en Kristina STÖCKL y Dmitry UZLANER (eds.): *The Moralists International. Russia and the Global Culture Wars*, Nueva York, Fordham University Press, 2022.

lismo, la agresividad, enfoques neoliberales y cosmopolitas, mientras que el segundo parecía ser fiel a los «orígenes y valores cristianos europeos», el tradicionalismo y el soberanismo, expresando así puntos de vista más cercanos a la «idea rusa» de Putin⁴².

En otras palabras, las relaciones UE-Rusia comportan una gran complejidad, no solo porque han sufrido altibajos bilaterales, incluso enfrentamientos radicales, sino también porque atañen, mucho más allá de la práctica diplomática, a una gran variedad de aspectos sociales, culturales, temas normativos, económicos, religiosos y de seguridad, cuyas agendas, sin embargo, se diversifican según los múltiples actores involucrados.

Por lo tanto, dadas las recientes circunstancias de confrontación, derivadas de una guerra de poder en suelo ucraniano, es difícil predecir el futuro de las relaciones UE-Rusia. Por el momento, se reducen al mínimo. Marcados por agudas hostilidades, toman la forma de duras sanciones y acusaciones mutuas. Los Estados miembros de la UE también están ofreciendo apoyo militar indirecto a Ucrania. A nivel nacional, han aplicado por primera vez la Directiva del Consejo 55/2001, que permite a los refugiados ucranianos la libre circulación dentro del espacio Schengen y el acceso al trabajo. Además, se ha reducido drásticamente la dependencia de la UE del gas ruso, con el objetivo de evitar futuras compras. Rusia, por su parte, suspendió el suministro de gas de forma intermitente, hasta que un sabotaje ha afectado gravemente a la capacidad del Nord Stream 1.

Al menos por ahora, solo se ha evitado el enfrentamiento militar directo, que por cierto sería llevado a cabo por la OTAN. Mientras tanto, el protagonismo asumido por la OTAN, con la potencial ampliación a Suecia y Finlandia, supone la lápida de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, reduciendo drásticamente las esperanzas europeas de desempeñar un papel autónomo en el escenario internacional.

Por otro lado, a juzgar por las declaraciones públicas hasta el momento, los cuatro principales actores en este conflicto (es decir, Rusia, Ucrania, la UE y los Estados Unidos) parecen estar de espaldas contra la pared o, dicho de otro modo, se encuentran sin nin-

⁴² Véase el discurso de Putin en el debate internacional de Valdai, Moscú, 22 de octubre de 2022, disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/69695> (consultado el 29 de octubre de 2022).

gún espacio para negociar. Como resultado, todos los escenarios son posibles. De hecho, todos los contendientes perciben su seguridad y estabilidad en grave riesgo, por lo que ni siquiera se puede excluir un conflicto capaz de destruir la vida humana en la tierra. La diplomacia, en cualquier caso, es la verdadera víctima de esta situación, aunque es la única herramienta que puede encontrar una salida.

Sin embargo, este resultado podría haberse evitado. En 2016, por ejemplo, la Fundación Bertelsmann publicó un Focus Paper que abogaba por un diálogo UE-Rusia para establecer una zona de libre comercio conjunta entre la UE y la UEE (la Unión Económica Euroasiática). En 2018, las encuestas en Ucrania dejaron en claro que al menos el 30 por 100 de la población (que era un porcentaje creciente en comparación con el pasado) miraba positivamente alguna solución pacífica con Rusia⁴³. Además, la UE, la OTAN y Rusia podrían haber acordado crear una zona neutral, como Austria durante la Guerra Fría, que podría haber ofrecido la oportunidad, en particular a Ucrania, de representar un puente crucial entre los dos grandes bloques de Europa. Además, si hubiera prevalecido la valentía política, una política inclusiva de la UE en los Balcanes, siguiendo la inspiración de la cumbre de Tesalónica de 2003, junto con una intensificación de las relaciones con Rusia a partir de los campos cultural y educativo, los contactos entre los pueblos y los proyectos apolíticos conjuntos podrían haber ofrecido una base sólida para posibles acuerdos más amplios en beneficio de todos los europeos. Es cierto que, sin diálogo y esfuerzos mutuos de entendimiento, es difícil imaginar que la paz, la estabilidad y un mejor nivel de vida se logren en Europa en su conjunto.

Tales perspectivas, sin embargo, son actualmente meras ilusiones, mientras que el espacio para la diplomacia, como se dice, se reduce al mínimo, si es que lo hay. Por lo tanto, queda por ver cuándo, y en qué condiciones, se determinará por voluntad mutua alguna forma de comunicación entre los dos componentes clave del continente europeo, es decir, la UE y Rusia.

[Traducción: David Ramiro Troitiño]

⁴³ Влад ГРИГОРЬЕВ: «Война и свой путь для Украины – результаты соцопроса», *КиевВласть*, 19 de noviembre de 2018, disponible en <http://kievvlst.com.ua/text/vojna-i-svoj-put-dlya-ukrainyrezultaty-sotsoprosa> (acceso el 5 de agosto de 2019).