

06/2013

09 abril de 2013

*Francisco J. Ruiz González\**

EL CONCEPTO DE POLÍTICA  
EXTERIOR DE RUSIA: UN ESTUDIO  
COMPARATIVO

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## EL CONCEPTO DE POLÍTICA EXTERIOR DE RUSIA: UN ESTUDIO COMPARATIVO

### Resumen:

El 14 de marzo se ha publicado la versión en inglés del nuevo "Concepto de Política Exterior de la Federación de Rusia". Este documento, firmado por Vladimir Putin el pasado 12 de febrero, sienta las bases de la actuación exterior de Rusia al menos hasta 2018, y reemplaza al aprobado por Dimitri Medvedev en julio de 2008, sucesor a su vez del Concepto que Putin formuló en el año 2000 durante su primera presidencia. El estudio comparativo de los tres Conceptos permite identificar las líneas maestras de la acción exterior rusa y el modo en que el Kremlin percibe los cambios en la geopolítica mundial.

### Abstract:

*On 14 March the English version of the new "Foreign Policy Concept of the Russian Federation" was released. This document, signed by Vladimir Putin on 12 February, establishes the basis of the external action of Russia at least until 2018, and replaces the one endorsed by Dmitry Medvedev in July 2008, being that the successor of the Concept approved by Putin in 2000 during his first presidential term. The comparative study of the three Concepts permits to identify the main lines of Russian foreign action and how the Kremlin perceives changes in world geopolitics.*

### Palabras clave:

Rusia, política exterior, seguridad, Occidente, Asia-Pacífico.

### Keywords:

*Russia, foreign policy, security, West, Asia-Pacific.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE RUSIA

El “Concepto de Política Exterior de la Federación de Rusia” de 2013, tal y como se afirma en su introducción, consiste en una descripción sistémica de los principios básicos, las prioridades y los objetivos de esa política, definición muy similar a la empleada en las ediciones de 2000 y 2008. La estructura general en apartados de los tres documentos se compara en la siguiente Tabla:

Concepto de 2000	Concepto de 2008	Concepto de 2013
- Principios Generales	- Provisiones Generales	- Provisiones Generales
- El mundo moderno y la política exterior de la Federación de Rusia	- El mundo moderno y la política exterior de la Federación de Rusia	- La política exterior de la Federación de Rusia y el mundo moderno
- Prioridades de la Federación de Rusia en la resolución de los problemas globales	- Prioridades de la Federación de Rusia para afrontar los problemas globales	- Prioridades de la Federación de Rusia para afrontar los problemas globales
- Prioridades regionales	- Prioridades regionales	- Prioridades regionales
- El diseño y la puesta en práctica de la política exterior de la Federación de Rusia	- Diseñando y poniendo en práctica la política exterior de la Federación de Rusia	- Desarrollo y puesta en práctica de la política exterior de la Federación de Rusia

**Tabla 1: Estructura del Concepto**

Como se aprecia, las diferencias en los títulos son casi inexistentes, lo que da una idea de que se trata de un documento muy consolidado y facilita la comparación entre sucesivas ediciones.

El planteamiento de los principios/provisiones generales es también similar, ya que tras una mención a las referencias legales del documento (como la Constitución de 1993 y el resto de legislación federal), se dedica un párrafo a enunciar los principales cambios en el entorno internacional, como motor y causa principal de la elaboración de un nuevo Concepto. A continuación se establece el principio rector de la actuación exterior de la Federación:

Concepto de 2000	Concepto de 2008	Concepto de 2013
Proteger los intereses de los individuos y la sociedad	Protección de los intereses de los individuos, la sociedad y el Estado	Asegurar la protección de los individuos, la sociedad y el Estado

**Tabla 2: Objetivo primario de la política exterior de Rusia**

Por tanto, ese objetivo primario de la acción exterior de Rusia se formula también en términos muy similares en los tres documentos, siendo la principal novedad que en el año 2000 no se hacía referencia a los intereses del propio Estado. Eso refleja el progresivo refuerzo desde entonces del poder gubernamental, con conceptos como la “Democracia Soberana” o la vertical de poder, y la recuperación del control de recursos estratégicos como la energía, que la caótica etapa de Yeltsin había dejado en manos de unos pocos oligarcas. También está en consonancia con la tradicional cultura política rusa, por la que los intereses de los individuos siempre se han sacrificado ante lo que se entendía como el superior interés del Estado.

En consecuencia, las primeras diferencias hay que buscarlas en la identificación de los objetivos derivados de esa prioridad principal, que por su importancia se recogen en detalle en la siguiente tabla:

Concepto de 2000	Concepto de 2008	Concepto de 2013
- Mejorar la seguridad del país, preservar su soberanía e integridad territorial, lograr una posición de prestigio en la comunidad mundial, consistente con los intereses de Rusia como un gran poder y como uno de los centros de mayor influencia, necesaria para el crecimiento de su potencial político, económico, intelectual y espiritual	- Mejorar la seguridad del país, preservar su soberanía e integridad territorial, lograr posiciones de fuerza en la comunidad mundial que respondan a los intereses de Rusia como uno de los centros de mayor influencia, necesarias para el crecimiento de su potencial político, económico, intelectual y espiritual	- Garantizar la seguridad del país, protegiendo su soberanía e integridad territorial, asegurando su puesto de privilegio en la comunidad internacional como uno de los polos influyentes y competitivos del mundo actual

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Influir en los procesos globales con el objetivo de formar un nuevo orden mundial estable, justo y democrático, en base a las normas de la legislación internacional (en particular de la ONU)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Influir los procesos globales para formar un orden mundial justo y democrático, basado en soluciones colectivas a los problemas internacionales, en base a la legislación en vigor, en particular de la ONU por poseer una legitimidad única</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover activamente la paz, la seguridad y la estabilidad mundial, para establecer un sistema justo y democrático de RRII basado en decisiones colectivas para los asuntos globales, con primacía de la ley internacional (en particular de la ONU)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear las condiciones externas favorables para el desarrollo de Rusia, mejorar su economía y las condiciones de vida de su población, llevar a cabo con éxito las transformaciones democráticas, y respetar los derechos y libertades individuales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear las condiciones externas favorables para la modernización de Rusia, la transformación innovadora de su economía, la mejora de las condiciones de vida, la consolidación de la sociedad, el fortalecimiento del sistema constitucional, la justicia y las instituciones democráticas, el respeto de los derechos y libertades individuales, y de ese modo asegurar la competitividad del país en un mundo global</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear las condiciones externas favorables para un continuo y dinámico crecimiento de la economía rusa y su modernización tecnológica, para mejorar la calidad de vida, fortalecer la justicia y las instituciones democráticas, y asegurar los DDHH y las libertades</li> <li>- Fortalecer las posiciones de Rusia en el comercio mundial y en el sistema económico, usando la diplomacia para prevenir la discriminación contra los productos, servicios e inversiones rusas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formar un cinturón de buena vecindad a lo largo de las fronteras de Rusia, para eliminar los focos de conflicto y prevenir la aparición de otros nuevos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover buenas relaciones de vecindad con los Estados limítrofes, ayudar a eliminar los focos de conflicto y prevenir la aparición de otros nuevos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover buenas relaciones de vecindad con los Estados limítrofes, ayudar a eliminar los focos de conflicto y prevenir la aparición de otros nuevos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buscar los intereses coincidentes con otros Estados y OOI, respetando las prioridades nacionales de Rusia, y construir un sistema de alianzas y asociaciones que mejoren la cooperación internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buscar los intereses coincidentes con otros Estados y OOI, respetando las prioridades nacionales de Rusia, y construir un sistema de asociaciones bilaterales y multilaterales que aseguren la estabilidad del país ante la volatilidad de la política internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollar relaciones asociativas bilaterales y multilaterales, mutuamente beneficiosas, con otros Estados, OOI y foros en base al respeto por la independencia y soberanía, el pragmatismo, la transparencia, la predictibilidad y la protección de los intereses propios, que eviten la confrontación</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defender de todos los modos posibles los derechos e intereses de los ciudadanos rusos y de los compatriotas en el extranjero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporcionar una protección global de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos rusos y de los compatriotas en el extranjero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asegurar una protección global de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos rusos y de los compatriotas en el extranjero</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover una visión positiva de Rusia en el mundo, así como popularizar su idioma y cultura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover una imagen objetiva de Rusia como un Estado democrático comprometido con una económica de mercado y una política exterior independiente</li> <li>- Promover y propagar en el extranjero el lenguaje y cultura rusos, por suponer una contribución a la diversidad de civilizaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover el idioma ruso y fortalecer su posición en el mundo, informando de los logros de Rusia</li> <li>- Facilitar el desarrollo de un dialogo constructivo entre civilizaciones</li> </ul>
---	--	--

**Tabla 3: Principales objetivos de la política exterior de Rusia**

Esta formulación de objetivos derivados sí que permite un análisis en profundidad, ya que la continuidad en el tiempo de algunos de ellos refleja la cultura estratégica rusa, su particular visión del mundo, y el modo en que pretende hacer valer sus intereses nacionales, mientras que las novedades de un documento a otro reflejan la adaptación de la política exterior rusa a un entorno estratégico cambiante.

El primer objetivo está relacionado con el concepto tradicional de seguridad de cualquier Estado soberano, cuya obligación primigenia es proteger a su población y garantizar su propia existencia. Un matiz importante en el caso de Rusia es que, a pesar de su tamaño y condición de gran potencia, realmente existe una percepción de déficit de seguridad, basada en la traumática experiencia histórica de las invasiones sufridas desde Occidente, y que las apelaciones a su integridad territorial distan mucho de la mera retórica, dados los cinco millones de km<sup>2</sup> de extensión que perdió en 1992 con respecto a la URSS, y a movimientos secesionistas internos como el del Cáucaso Norte.

Otro matiz importante es que dónde en 2000 se hablaba de *“lograr una posición de prestigio”*, en el 2008 se hablaba de *“lograr una posición de fuerza”*. Ese cambio de retórica se explica porque en la primera presidencia de Putin (2000-2004) Rusia utilizó preferentemente herramientas de poder blando en la relación con sus vecinos y buscó la cooperación con Occidente en cuestiones de interés común, mientras que en su segunda presidencia (2004-2008) las relaciones con el extranjero próximo estuvieron más basadas en la coacción del poder duro y se produjeron momentos de tensión con EEUU y sus aliados.

Por otra parte, las apelaciones de 2000 y 2008 al carácter de gran potencia de Rusia y a su consolidación como uno de los polos de referencia del mundo, reflejan precisamente que ese estatus se había perdido en la etapa de Yeltsin, mientras que el Concepto de 2013 se centra en la necesidad de consolidar los avances ya logrados desde entonces.

Si el primer objetivo está relacionado con las fortalezas y debilidades internas de Rusia, el segundo se vincula a las oportunidades y amenazas provenientes de su entorno. La postura de Moscú es clara: participación activa en la definición de un orden mundial estable y justo, y soluciones colectivas a los retos comunes, pero siempre bajo la legalidad proporcionada por la ONU. Esas apelaciones al papel central del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, siendo un foro en el que Rusia dispone de asiento permanente con derecho de veto, son una constante en todo el Concepto de 2013.

El tercer objetivo está relacionado con la economía, ya que el Kremlin considera que su actuación exterior puede tener una influencia en el desarrollo interno. Esta visión también está influida por el legado socioeconómico de los años 90, ya que a la llegada al poder de Putin en 2000 los ciudadanos rusos no tenían garantizadas ni sus necesidades más básicas, por lo que el respeto a los Derechos Humanos y las libertades siempre se cita después de la mejora de las condiciones de vida. Una novedad en 2013 es que se dedica un punto específico a la preservación de los intereses de las empresas rusas en el extranjero, entre otras cosas debido a legislación de la UE como el “Tercer Paquete de la Energía”, que Moscú considera discriminatoria.

El cuarto objetivo es invariable, las relaciones de buena vecindad con los Estados limítrofes (en su mayoría ex repúblicas soviéticas) y el avanzar en la resolución de los “conflictos congelados”. Está muy extendida la idea de que Rusia favoreció el surgimiento de estos conflictos en su propio interés cuando desapareció la URSS. Sin embargo, nada más lejos de la realidad, ya que la inestabilidad en sus fronteras ha perjudicado su propia seguridad y desarrollo económico, y el verse obligada a intervenir en los años 90 para imponer soluciones de compromiso a las partes en conflicto, ante la indiferencia de Occidente, con el tiempo ha debilitado su posición internacional.

El quinto objetivo tampoco ha cambiado, y refleja una visión liberal-institucionalista de las Relaciones Internacionales, al entenderlas como un juego de suma variable en la que todas las partes pueden beneficiarse de la cooperación en cuestiones de interés común. Las organizaciones promovidas por Moscú en el espacio post-soviético, como la Comunidad Económica Euro-Asiática (en siglas en inglés, EurAsEC) o la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) son un buen ejemplo de este enfoque, aunque el peso desproporcionado de Rusia en las mismas hace que su papel sea hegemónico a la hora de definir esos intereses comunes.

El sexto objetivo también es permanente, y tiene su origen en el periodo final de la Guerra Fría, cuando la desintegración de la URSS supuso, además de la pérdida territorial ya citada, que unos 20 millones de rusos étnicos quedasen fuera de las fronteras de la nueva Federación, pasando de repente a vivir en otros Estados independientes. En varios de ellos, como Kazajstán o Lituania, se produjo una integración cuasi modélica de esas minorías, pero en otros casos, como Estonia o Letonia, se ha perpetuado la segregación de los rusos étnicos, que carecen de la ciudadanía y de derechos elementales como el sufragio salvo que se sometan a un proceso de “naturalización”.

Es muy importante tener en cuenta esta cuestión, ya que Rusia ha seguido una política de otorgar pasaportes rusos a residentes en otros Estados, convirtiéndoles en ciudadanos de la Federación, pero es que además se muestra dispuesta a usar todas las herramientas para proteger no tan sólo a esos ciudadanos, sino también a cualquier ruso étnico cuyos derechos o intereses se consideren amenazados. La sensibilidad de la sociedad rusa sobre este tema es muy grande, aumentando las posibilidades de conflicto con los vecinos.

Por último, el séptimo objetivo está también relacionado con las herramientas de poder blando, como la promoción del idioma y cultura rusos, que se consideran un bien intangible de la nación y un vínculo con los Estados vecinos que un día formaron parte del Imperio (el ruso es el séptimo idioma del mundo por número de hablantes nativos). La novedad en 2013 es la referencia a la necesidad de un diálogo constructivo entre civilizaciones, en un momento en el que la propia situación interna de Rusia parece empeorar en ese aspecto, ya

que el radicalismo islámico presente desde hace décadas en el Cáucaso Norte se está extendiendo a las repúblicas musulmanas del Volga Medio.

## LA VISIÓN RUSA DEL MUNDO

Siguiendo con la estructura del Concepto, en las tres ediciones se dedica un apartado a detallar la visión del Kremlin del resto del mundo, en términos de oportunidades y amenazas que supone para Rusia. En lo referente a las primeras, las más relevantes son:

Concepto de 2000	Concepto de 2008	Concepto de 2013
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transformación de las RRII, fin de la confrontación, eliminación de las consecuencias de la Guerra Fría</li> <li>- Amenaza de un conflicto nuclear reducida al mínimo</li> <li>- Menor papel del poder militar</li> <li>- Mayoría de Estados respetan economía de mercado y valores democráticos</li> <li>- Progreso científico y tecnológico, desarrollo de la sociedad de la información, globalización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transformación drástica de las RRII, fin de la confrontación ideológica, superación del legado de la Guerra Fría</li> <li>- Amenaza de un conflicto global, incluido nuclear, disminuida</li> <li>- Política de bloques reemplazada por redes diplomáticas, formas flexibles de cooperación, soluciones conjuntas a problemas comunes</li> <li>- Interdependencia económica entre Estados, importancia creciente de factores no-militares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transición en las RRII, creación de un sistema poli-céntrico</li> <li>- Capacidad de Occidente de dominar política y economía internacionales disminuye</li> <li>- Reducido riesgo de una guerra a gran escala, incluida nuclear</li> <li>- Tradicionales alianzas político-militares reemplazadas por cooperación flexible en marcos multilaterales, soluciones efectivas a retos comunes</li> <li>- Factores económicos, legales, científicos, medioambientales, demográficos y de tecnologías de la información, tan importantes como el poder militar</li> </ul>

Tabla 4: Oportunidades del entorno para Rusia

Como se aprecia, en 2000 e incluso en 2008 se seguía haciendo referencia a la superación de las consecuencias de la Guerra Fría y del sistema bipolar, mientras que en 2013 se constata el surgimiento de un nuevo orden mundial basado en múltiples polos de poder, en gran parte motivado por la progresiva pérdida del peso relativo de Occidente (EEUU y UE). Lo relevante es que Rusia se ve a sí misma como uno de esos polos de poder, dispuesta a la cooperación con el resto del mundo frente a los retos comunes, pero que en ningún caso se plantea una integración en organizaciones como la OTAN o la propia UE, a diferencia de lo que ocurría en los primeros años 90 del pasado siglo.



Con todo, resulta mucho más trascendente la interpretación en los sucesivos Conceptos de las amenazas del entorno, dado el mencionado déficit de seguridad que Rusia invariablemente percibe y el carácter principalmente reactivo de su política ante los eventos externos. En la siguiente Tabla se recogen los puntos más significativos:

Concepto de 2000	Concepto de 2008	Concepto de 2013
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tendencia al establecimiento de estructura unipolar del mundo, dominio político y económico de EEUU. Acciones unilaterales desestabilizan situación internacional, provocan tensiones y posible carrera de armamentos, y agravan conflictos entre Estados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diferentes interpretaciones del significado y consecuencias del fin de la Guerra Fría. Competencia entre distintos sistemas de valores y modelos de desarrollo. Reacción occidental a su pérdida de poder se manifiesta en política de "contención" frente a Rusia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recuperación incompleta de economía europea tras crisis zona euro implica serios riesgos de futuro, creciente competencia por recursos estratégicos, imposición de jerarquía de valores de una civilización conduce a xenofobia, intolerancia y tensión en las RRII</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituciones occidentales suplantando a la ONU en mantenimiento de seguridad internacional. Uso de la fuerza sin respetar mecanismos legales no resuelve causas profundas de los conflictos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategia de acción unilateral conduce a desestabilización, provoca tensiones y carrera de armamentos, exacerba diferencias, potencia disputas étnicas y religiosas, pone en peligro la seguridad de los demás Estados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión de crisis por medio de sanciones unilaterales y medidas coercitivas, por fuera del marco del Consejo de Seguridad, y protección de la población como pretexto para injerencia en Estados soberanos, no solucionan causas profundas y perpetúan conflictos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rivalidad político-militar entre poderes regionales, separatismo y extremismo religioso, interferencia arbitraria en asuntos internos de los Estados, proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) y sus medios de lanzamiento, conflictos regionales, terrorismo internacional, crimen organizado, tráfico ilegal de drogas y armas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terrorismo internacional, narcotráfico, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento, conflictos regionales, problemas demográficos, pobreza global, inmigración ilegal, cambio climático</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proliferación de ADM y sus medios de lanzamiento, terrorismo internacional, tráfico incontrolado de armas, radicalización, extremismo religioso y tensiones étnicas, migraciones ilegales, piratería marítima, tráfico de drogas, corrupción, conflictos regionales, escasez de productos básicos, demografía, pobreza global, retos medioambientales y sanitarios, cambio climático, amenazas a la seguridad de la información y alimentaria</li> </ul>

Tabla 5: Amenazas del entorno para Rusia

Se hace evidente el descontento ruso con el orden de seguridad mundial y regional surgido tras la Guerra Fría, al entender que EEUU ha hecho valer su condición de única

superpotencia para resolver unilateralmente los conflictos, marginando al Consejo de Seguridad de la ONU dónde grandes potencias como Rusia o China pueden limitar el ejercicio de esa indiscutible supremacía militar. Para valorar esta visión, hay que recordar el momento histórico en que se formuló cada uno de estos Conceptos:

- En 2000, la OTAN acababa de aprobar un nuevo Concepto Estratégico en la Cumbre de Washington de abril de 1999, que daba carta de naturaleza a las operaciones de gestión de crisis fuera del área geográfica establecida en el Art. 6 de su Tratado; en la misma Cumbre se incorporaron a la Alianza los tres primeros Estados del antiguo bloque comunista (Polonia, República Checa y Hungría), iniciando una ampliación que en 1990 se aseguró a la URSS que nunca se produciría; y de abril a junio de 1999 la OTAN llevó a cabo una campaña de bombardeos aéreos contra Serbia por la crisis de Kosovo, sin contar con autorización previa del Consejo de Seguridad de la ONU.
- En 2008, continuaba la ocupación de Irak por una coalición multinacional liderada por EEUU, cuya invasión del país en 2003 había sido rechazada en el Consejo de Seguridad de la ONU no tan sólo por Rusia o China, sino por aliados como Francia y Alemania; la política de promoción de los valores occidentales había llevado a Washington a apoyar las “Revoluciones de Colores” en Georgia (2003), Ucrania (2004) y Kirguistán (2005), tras las que llegaron al poder líderes abiertamente hostiles con Rusia; y el programa estadounidenses de instalación de parte de su escudo antimisiles cerca de sus fronteras rusas se percibía en el Kremlin como una amenaza a su capacidad de disuasión nuclear.
- En 2013, la reacción ante la “Primavera Árabe” divide a la comunidad internacional, ya que Rusia y China consideran que Occidente se extralimitó en sus acciones armadas para derribar el régimen del Coronel Gadafi en Libia, aprovechando que su abstención en el Consejo de Seguridad permitió aprobar la Resolución 1973/2011, y no están dispuestas a que se repita ese modelo en Siria bajo la excusa de la “responsabilidad de proteger” para intervenir en los asuntos internos de un Estado soberano.

Aparte de esas permanentes apelaciones a evitar las acciones unilaterales por fuera del marco de la ONU, destaca en 2008 la mención a la política occidental de “contención” de Rusia, ya que otra de las constantes de la cultura estratégica rusa es la sensación de cerco

estratégico, acrecentada en esa etapa por la injerencia en su área de especial interés que representaron las “Revoluciones de Colores”, y que le lleva a intentar formar glacis de Estados aliados que la alejen de esas posibles amenazas. También es relevante la visión de que la crisis económico-financiera de la UE supone un riesgo para Rusia.

Por lo que respecta al catálogo de amenazas para la seguridad internacional, se comprueba su continuidad en el tiempo y su amplio espectro, al incluir muchas de carácter no-convencional. Además, cabe destacar la plena coincidencia con las amenazas identificadas por la UE en su Estrategia de 2003 y en el Informe de seguimiento de 2008, lo que debería facilitar la cooperación para hacerles frente en el vecindario común.

Por lo que respecta a la OTAN, su Concepto Estratégico de 1999 minusvaloró erróneamente la amenaza del terrorismo internacional, mientras que destacaba una posible agresión convencional a gran escala, en referencia velada a Rusia en plena crisis por la campaña de Kosovo. Aunque el nuevo Concepto Estratégico de 2010 de la OTAN ya ha alineado el catálogo de amenazas con el de la UE y Rusia, el déficit de confianza mutua en las relaciones entre Rusia y la Alianza Atlántica hace dudosa la cooperación a la hora de afrontarlas.

Tras establecer los principios generales de la política exterior y detallar la visión rusa del mundo, los tres Conceptos fijan las prioridades de Rusia para afrontar ese entorno estratégico. En todos los casos se trata del apartado más largo del documento, lo que da una idea del nivel de detalle con que el Kremlin define su futura acción exterior, y que se divide a su vez en los siguientes sub-apartados:

Concepto de 2000	Concepto de 2008	Concepto de 2013
- Formando un nuevo orden mundial	- La emergencia de un nuevo orden mundial	- Emergencia de un nuevo orden mundial
	- La primacía de la ley en las RRII	- El imperio de la ley en las RRII
- Fortaleciendo la seguridad internacional	- Fortaleciendo la seguridad internacional	- Fortaleciendo la seguridad internacional
- Relaciones económicas internacionales	- Cooperación internacional económica y medioambiental	- Cooperación internacional en la esfera de la economía y el medioambiente
- DDHH y RRII	- Cooperación humanitaria internacional y DDHH	- Cooperación humanitaria internacional y DDHH
- Apoyo informativo a las acciones de política exterior	- Apoyo informativo a las acciones de política exterior	- Apoyo informativo a las acciones de política exterior

**Tabla 6: Prioridades de Rusia para afrontar los problemas globales**

Como se aprecia, una vez más existe una clara continuidad en la estructura del Concepto. El primer punto refleja la percepción rusa de que desde el final de la Guerra Fría el orden mundial se encuentra en permanente evolución y del carácter inacabado del sistema europeo de seguridad:

- En 2000 se afirmaba que la ONU debe permanecer como el principal centro de regulación de las RRII en el siglo XXI, que se debe mantener una estricta observancia de los principios de su Carta (incluyendo el estatus de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad), que se debe reformar para reaccionar con rapidez a las crisis y conflictos, que se debe potenciar el Consejo de Seguridad aumentando su representatividad con la incorporación de países en desarrollo como nuevos miembros permanentes, y que Rusia da gran importancia a su participación en el G-8.
- En 2008 se reiteran las referencias a la ONU, a la que se define como una organización para la que no hay alternativa, dada su legitimidad única, y aparte del G-8 se citan otros formatos como la “troika” (Rusia-India-China) o los BRIC (Brasil-Rusia-India-China) como foros desde los que gestionar el desarrollo mundial y establecer marcos regulatorios.
- En 2013 se reiteran las referencias a la ONU, y a los formatos de cooperación ya citados se unen el G-20 y la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS).

La novedad en 2008 con respecto a 2000 fue la introducción de un epígrafe sobre la primacía de la ley en las RRII. En esa etapa de tensión con Occidente, Rusia se manifestaba dispuesta a contrarrestar los intentos de países individuales, o de grupos de países, de revisar las normas básicas del Derecho Internacional, para interpretar arbitrariamente preceptos como el del no-uso de la fuerza, la resolución pacífica de las disputas, el respeto por la soberanía e integridad territorial de los Estados, y el derecho de los pueblos a la autodeterminación. En 2013 se reiteran exactamente los mismos argumentos, con una mención especial a lo inaceptable de intervenir militarmente en otro Estado bajo el principio de la “responsabilidad de proteger”. También se menciona en 2008 y 2013 la necesidad de fijar las fronteras terrestres y marítimas de la Federación, tarea aún inconclusa desde 1992.

La tercera prioridad, “Fortaleciendo la seguridad internacional”, es la que se desarrolla con un mayor detalle, conforme a las líneas recogidas en la siguiente Tabla:

Concepto de 2000	Concepto de 2008	Concepto de 2013
- Reducción del papel de la fuerza en RRII, y simultáneo refuerzo de la estabilidad estratégica y regional	- Reducción del papel de la fuerza en las RRII, y simultáneo refuerzo de la estabilidad estratégica y regional	- Reducción del papel del uso de la fuerza en las RRII, a la vez que se potencia la estabilidad estratégica y regional
- Disposición a reducir el arsenal nuclear, en base a acuerdos bilaterales con EEUU	- Negociar con potencias nucleares reducción de armas estratégicas ofensivas, hasta nivel mínimo necesario para mantener estabilidad estratégica	- Importancia primordial de la implementación del Tratado con EEUU para reducción de las armas estratégicas ofensivas
- Colaboración con otros Estados en lucha contra proliferación de ADM	- Política de desarrollo de acuerdos multilaterales para no-proliferación de ADM y sus medios de lanzamiento	- Reafirma política de desarrollo de marcos legales y políticos contra proliferación de ADM y sus medios de lanzamiento, fortalecimiento de seguridad nuclear
	- Solución colectiva a potencial amenaza de misiles contra Europa, rechazo de intentos unilaterales de desarrollo y despliegue de nuevos sistemas como el escudo antimisiles	- Contraria a la arbitraria construcción de un sistema de defensa antimisiles que mine la estabilidad estratégica
- Refuerzo de estabilidad regional con limitación de FFAA convencionales y medidas de confianza mutua en la esfera militar	- Refuerzo de estabilidad regional en Europa con limitación de FFAA convencionales y medidas de confianza mutua en la esfera militar, principio de igual seguridad para todas las partes	- Cumplimiento de tratados internacionales de control de armas y medidas de confianza mutua en la esfera militar, principios de igualdad e indivisibilidad de la seguridad
- Participación activa en misiones de mantenimiento de la paz de la ONU y de organizaciones regionales/subregionales	- “ <i>Peacemaking</i> ” como instrumento efectivo para resolver conflictos armados, incremento de participación rusa en misiones de ONU y organizaciones regionales/subregionales	- Intención de participar en las actividades internacionales de construcción de la paz, en marco de la ONU y de organizaciones regionales, mandatos de mantenimiento de la paz precisos, no abiertos a interpretación arbitraria
- Uso unilateral de la fuerza bajo conceptos como el de intervención humanitaria, sin acuerdo de la ONU, no es aceptable	- Sólo Consejo de Seguridad puede autorizar uso de la fuerza para imponer la paz. Art. 51 Carta ONU como base legal de la autodefensa, incluyendo en la lucha contra terrorismo y proliferación	- Art. 51 Carta ONU como base legal de la defensa propia, incluyendo en la lucha contra el terrorismo y la proliferación
- Rusia participará en respuesta a desastres naturales o provocados, así como en	- Apoya mecanismos de respuesta a catástrofes naturales o provocadas y otras	- Apoyo al establecimiento de instituciones eficientes de respuesta a desastres naturales

asistencia humanitaria	emergencias	y provocados, sistemas de gestión globales
- Tarea más importante de la política exterior rusa la lucha contra terrorismo internacional	- Lucha contra terrorismo internacional tarea más importante de política exterior e interior, uso sistémico de todas las herramientas	- Combate contra el terrorismo internacional tarea crucial de las políticas exterior e interior, todo tipo de medidas para evitar ataques contra Rusia y sus ciudadanos
- Rusia combatirá el tráfico ilegal de drogas y el crecimiento del crimen organizado	- Esfuerzos contra tráfico de drogas y crimen organizado, en cooperación con otros Estados	- Permanente lucha contra el tráfico de drogas y el crimen organizado
	- Como Estado multiconfesional, facilitar diálogo entre culturas, religiones y civilizaciones	- Como Estado multinacional y multiconfesional, facilitar diálogo entre culturas, religiones y civilizaciones

**Tabla 7: Medidas de fortalecimiento de la seguridad internacional**

Nuevamente se aprecia una clara continuidad en los planteamientos rusos: reducción del papel del poder militar; apoyo a las operaciones de paz de la ONU y de las organizaciones regionales; primacía del Consejo de Seguridad para autorizar el uso de la fuerza; derecho a la legítima autodefensa del Art. 51; en ningún caso justificar la injerencia humanitaria en los asuntos internos de los Estados soberanos; redes transnacionales de gestión de desastres naturales o provocados; lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus medios de lanzamiento, en el marco de los múltiples tratados internacionales existentes; y combate contra el tráfico de drogas y el crimen organizado.

Otras de las medidas precisan de un análisis más detallado. Así por ejemplo, no es previsible una nueva reducción del arsenal nuclear de Rusia, ya que el START III firmado con EEUU en 2010 ya fija unos niveles cercanos a lo que Moscú considera el mínimo necesario para mantener la estabilidad estratégica. La explicación es que, ante la evidente supremacía de las fuerzas convencionales estadounidenses, sólo la disuasión nuclear preserva el estatus de Rusia como gran potencia militar. También por ello en los Conceptos de 2008 y 2013 el Kremlin se manifiesta con vehemencia contra el despliegue por la OTAN de un escudo antimisiles balísticos cerca de sus fronteras, algo que se ha convertido en uno de los principales obstáculos en la relación con Occidente.

En lo relativo a los acuerdos de limitación de fuerzas convencionales y de medidas de confianza mutua, desarrollados básicamente en el marco de la OSCE, cabe recordar que

Rusia suspendió su participación en el Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) en 2007, en protesta por la no-ratificación por parte de Occidente de la modificación del Tratado acordada en la Cumbre de Estambul de la OSCE en 1999. A su vez, los Estados occidentales argumentan que la no-ratificación responde al incumplimiento ruso de lo acordado en esa Cumbre, con respecto a la retirada de sus tropas de Moldavia y Georgia, y en 2012 suspendieron también el cumplimiento del Tratado original.

También destaca la constante referencia a la lucha contra el terrorismo internacional, que ya en el Concepto de 2000 se definía como la tarea fundamental de la política exterior rusa, lo que acredita la importancia que se da a esta cuestión por la situación en el Cáucaso Norte. En aquella época las apelaciones rusas a la colaboración internacional contra los movimientos radicales islamistas caían en saco roto, y en algunos países se mantenía una postura ambigua frente a los chechenos, a pesar de sus vínculos con Al-Qaeda y del apoyo que les prestaban los talibán desde Afganistán. Como es bien sabido, los atentados del 11-S de 2001 pusieron de manifiesto lo erróneo de esa posición.

Por otra parte, en lo relativo a la cooperación en cuestiones económicas y medioambientales Rusia persigue un desarrollo basado en la innovación, así como minimizar los riesgos de su reciente entrada en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de su futura incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se aprecia una cierta tendencia hacia el proteccionismo (aunque el Kremlin afirma que respetando las reglas internacionales), que puede dificultar el objetivo de modernizar y diversificar la economía, y Rusia se muestra dispuesta a proteger a sus empresas frente a las políticas comerciales de otros Estados que infrinjan sus derechos.

Otra constante en los tres documentos son las apelaciones a atraer inversiones extranjeras en sectores clave de la economía, aunque en 2013 se suma el atraer también conocimiento científico avanzado, tecnología y experiencia de negocios. Esto enlaza con la necesidad rusa de modernizar muchos sectores, como la energía o los transportes, cuyas infraestructuras provienen en muchos casos de la etapa soviética, así como con los objetivos de la “Asociación para la Modernización” suscrita con la UE en 2010, de resultados limitados. En los tres Conceptos se hace alusión a la necesidad de luchar contra el cambio climático,

mientras que en el del 2013 se recuerda el carácter de puente entre Europa y Asia al afirmar que Rusia debe convertirse en un país de tránsito clave en el comercio entre ambas regiones, con su inclusión en los nuevos corredores de transporte.

En lo relativo a la cooperación internacional humanitaria y los Derechos Humanos, en 2013 Rusia afirma que trabajará para asegurarlos a través de un diálogo constructivo, que tenga en cuenta las características étnicas, culturales e históricas de cada Estado, mientras que en 2008 se hablaba de prevenir dobles raseros y de respetar las peculiaridades nacionales e históricas de cada Estado en su proceso de transformaciones democráticas, sin imponer valores ajenos. Es claro el enfrentamiento en este ámbito con EEUU, a quien Rusia acusa de interferir a conveniencia en los asuntos internos de algunos Estados con la excusa de la promoción de sus principios, mientras que en ámbitos geográficos como el Golfo Pérsico los subordina a otros intereses políticos y económicos.

Por último, en todos los Conceptos se hace una larga referencia a la protección de los legítimos derechos de los rusos que viven en el extranjero, asegurando que puedan preservar su identidad cultural y étnica, así como a la promoción del idioma y la cultura rusos en el mundo. También se hará frente a las manifestaciones de extremismo, neo nazismo, antisemitismo y xenofobia, y se potenciará el diálogo entre civilizaciones, todo ello apoyado por una adecuada estrategia informativa y una red de diplomacia pública que sirva para mejorar la imagen de Rusia en el mundo.

### **LAS PRIORIDADES REGIONALES DE RUSIA**

El apartado en el que el Kremlin fija las prioridades regionales de Rusia es de gran interés, ya que arroja luz sobre el eterno debate de su europeidad, y además establece objetivos políticos claros en la relación con cada región e incluso con Estados individuales. El orden en que se citan las diversas regiones del mundo en cada concepto es:



Concepto de 2000	Concepto de 2008	Concepto de 2013
- Comunidad de Estados Independientes (CEI): Unión Aduanera, Tratado de Seguridad Colectiva,	- Comunidad de Estados Independientes (CEI): EurAsEC, OTSC, OCS	- CEI: OTSC, EurAsEC, Unión Económica Euroasiática, Ucrania, Moldavia, Nagorno-Karabaj, Abjasia y Osetia del Sur, Georgia
- Región del Mar Caspio	- Regiones del Mar Negro y del Mar Caspio	- Regiones del Mar Negro y del Mar Caspio
- Estados europeos: OSCE, Consejo de Europa, UE, OTAN, Estados-miembros occidentales, Centro y Este de Europa, Báltico, Balcanes. EEUU	- Región euro-atlántica: Consejo de Europa, OSCE, UE, Estados-miembros occidentales, Centro, Este y Sureste de Europa, Báltico, OTAN, EEUU, Canadá	- Estados euro-atlánticos: UE, Estados-miembros occidentales, Consejo de Europa, OSCE, OTAN, Báltico, Balcanes, EEUU, Canadá, Ártico
- Asia: Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, ASEAN, “Cinco de Shanghái”, China, India, Pakistán, Japón, Sureste asiático, Irán, Península de Corea, Afganistán	- Asia-Pacífico: Foro de Cooperación Económica, ASEAN, OSC, China, India, Japón, Turquía, Egipto, Argelia, Irán, Arabia Saudita, Siria, Libia, Pakistán, Sureste asiático, Península de Corea, Irán, Afganistán	- Asia-Pacífico: OCS, Foro APEC, ASEAN, Foro Asia-Europa, China, India, Península de Corea, Japón, Mongolia, Vietnam, Australia, Nueva Zelanda
- Oriente Medio, Golfo Pérsico, Norte de África	- Oriente Medio: Palestina-Israel, Liga de Estados Árabes	- Oriente Medio y el Norte de África: Palestina-Israel, Irán, Liga de Estados Árabes, Afganistán
- África: Organización para la Unidad Africana (OUA)	- África: Unión Africana	- América Latina: Brasil (BRICS), Argentina, Venezuela, Cuba, México, Nicaragua, MERCOSUR
- América Latina: Centro y Suramérica	- América Latina: Brasil, Argentina, México, Cuba, Venezuela, resto de países	- África: Unión Africana

Tabla 8: Prioridades regionales de Rusia

Aparte de la anecdótica lucha entre África y América Latina por evitar el “farolillo rojo”, el progresivo ascenso de Venezuela en el ranking latinoamericano, o la discutible ubicación desde el punto de vista geográfico de tal o cual Estado, esta visión regional de la política exterior de Rusia nos permite realizar el siguiente análisis:

- La CEI, a la que no pertenecen todas las repúblicas ex soviéticas, es el espacio prioritario de actuación para Rusia. En ello influye que no se trate de países conquistados en la etapa de la URSS, sino que la mayoría había formado parte durante siglos del Imperio zarista y en ellos permanecieron rusos étnicos tras la independencia, mientras que otros como Ucrania y Bielorrusia forman parte del núcleo histórico de la identidad rusa. En el llamado “extranjero próximo” o “área de especial interés”, Moscú ha intentado poner en

marcha diversas iniciativas de cooperación regional, pero ante la imposibilidad de abarcar a todas las repúblicas ha optado por cooperar con las que le son más favorables, básicamente Bielorrusia, Armenia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán.

- Rusia se siente un Estado europeo, y dedica a su relación con Occidente mucha más atención que a su relación con Oriente. La UE ha ido escalando posiciones y ya es percibida por Rusia como el actor clave del continente. Se da prioridad a la OSCE, en la que participan todos los Estados euroatlánticos y euroasiáticos, sobre la OTAN a la hora de diseñar la Arquitectura de Seguridad Europea, y EEUU siempre se cita al final del epígrafe, a pesar de su condición de única superpotencia.
- Se apuesta por los marcos de cooperación multilateral y por la regionalización de la seguridad en todos los ámbitos geográficos, pero sin olvidar que los Estados-nación soberanos siguen jugando un papel clave en las RRLL.

Por lo demás, en el Concepto de 2013 se considera a la CEI como el marco en el que preservar la herencia cultural y la civilización común, en el que garantizar los derechos de la diáspora rusa, y en el que hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas, en especial los provenientes del Cáucaso Sur y Asia Central, aunque para ello la herramienta útil es la OTSC. Se mencionan conflictos congelados como el del Transdniéster (Moldavia) y Nagorno-Karabaj (Azerbaiyán-Armenia), en cuyos procesos negociadores Rusia está plenamente implicada, y se apoya expresamente a Abjasia y Osetia del Sur, que a diferencia de los anteriores han sido reconocidos por Moscú como Estados independientes. Esto complica sobremanera la pretendida normalización de relaciones con Georgia, ya que a pesar de la llegada al Gobierno del “Sueño Georgiano” de Ivanishvili (con posturas más conciliadoras hacia Rusia) Tbilisi nunca renunciará a restaurar su soberanía sobre esos territorios.

Hacia el Oeste, Rusia aboga siempre por una asociación trilateral con la UE y EEUU, en base a los profundos vínculos compartidos. En el caso de Europa se va más lejos, ya que se aspira a la formación de un espacio económico y humano común del Atlántico al Pacífico. El desarrollo de los cuatro “espacios comunes” con la UE (economía; libertad, seguridad y justicia; seguridad exterior; investigación científica y educación) serviría para avanzar hacia ese modelo, en el que la OSCE es útil para construir un sistema indivisible de seguridad. Sin

embargo, el papel de la OTAN se percibe como negativo para lograr esos objetivos, y aunque se deja la puerta abierta a la cooperación en cuestiones concretas, el Kremlin reitera su oposición a la expansión de la Alianza Atlántica, por perpetuar las líneas divisorias.

Hacia el Este, Rusia percibe que el rápido desarrollo geopolítico de la zona y el desplazamiento hacia ella del centro de la economía mundial representan una oportunidad para Siberia y el Lejano Oriente. En ese ámbito geográfico es evidente el peso de China, con la que por una parte se coordinan actuaciones en Asia Central por medio de la OCS, y por otra se desarrolla una activa cooperación bilateral en todos los campos. En los tres Conceptos hay una referencia a la India, principal cliente de las empresas de defensa rusas, y a la necesidad de cooperación del triángulo Rusia-China-India, algo complejo por las históricas disputas entre Pekín y Nueva Delhi. Japón siempre ocupa un discreto tercer puesto, en parte por el perenne contencioso por la soberanía de las Kuriles meridionales, y en el caso de Corea se aboga por el diálogo político y la cooperación económica entre Seúl y Pyongyang, y por un estatus no-nuclear de la Península.

Por lo demás, en los tres Conceptos se menciona la preocupación de Rusia por la inestabilidad en Afganistán, en especial en 2013 debido a las posibles consecuencias para Asia Central del repliegue occidental (previsto para 2014), en términos de crecimiento del terrorismo islamista y de los tráfico ilícitos. Con respecto a Oriente Medio, es de especial interés el Concepto de 2013, por la diferente visión con respecto a Occidente de la crisis en Siria. Rusia busca contribuir a la estabilidad de la región, pero en base al respeto por la soberanía, integridad territorial de los Estados, y la no-injerencia en sus asuntos internos. También se apuesta por una solución negociada de la crisis nuclear iraní, con pleno respeto a los regímenes regulatorios vigentes como el Tratado de no-Proliferación (TNP).

## CONCLUSIONES

La primera conclusión que se puede extraer de este estudio comparativo de los tres Conceptos es que existe una clara continuidad en las líneas básicas de la política exterior rusa, conforme se establecieron con la llegada al Ministerio de Exteriores de Evgueni

Primakov en 1996. La estructura idéntica de los documentos y la reiteración de las posiciones frente a los diversos retos y actores del panorama internacional no son una muestra de falta de nuevas ideas, sino la evidencia de un modelo muy asentado, de una clara definición de sus intereses nacionales, y de cómo deben ser defendidos.

Así, destacan cuestiones como la formulación de un concepto amplio de la seguridad, que además de la defensa tradicional tiene en cuenta factores económicos y humanos; la ferviente defensa del Consejo de Seguridad de la ONU como el único organismo legitimado para autorizar el uso de la fuerza para el mantenimiento de la paz y la seguridad; la identificación de un extenso catálogo de amenazas que no incluye un conflicto armado a gran escala; la visión de un mundo progresivamente multipolar en el que Occidente pierde peso y el eje geopolítico se traslada al Pacífico; y la supremacía de la soberanía de los Estados frente al derecho de injerencia de terceros países por motivos humanitarios.

Dado ese carácter, que el propio Concepto califica de previsible, de la política exterior rusa, queda en manos de los restantes polos de poder el identificar posibles áreas de cooperación con Moscú. Recordando el discurso del entonces Canciller alemán Schroeder en la Conferencia de Seguridad de Múnich en 2005 en el que afirmaba que *“una de las verdades fundamentales de la política europea es que la seguridad de nuestro continente no puede lograrse sin Rusia, ni desde luego contra ella”*, no cabe duda de que la UE es el actor internacional con mayores intereses de todo tipo en la relación con Rusia.

De hecho, la pertenencia a la civilización común europea, a pesar de todas las peculiaridades que la milenaria historia de Rusia ha introducido en su cultura política, tendría que facilitar la cooperación a un nivel mucho mayor que el actual. Incluso desde un punto de vista puramente pragmático, la completa coincidencia en el catálogo de amenazas sería motivo suficiente para reforzar el “espacio común” de seguridad exterior, y la relación biunívoca en el ámbito de la energía, con la UE necesitada de suministros desde países estables y Rusia necesitada de clientes dispuestos a pagar las cantidades que precisa para renovar su economía, debería ser otro incentivo para la asociación estratégica.

Sin embargo, es sencillo constatar que esa relación no es tan positiva. Del lado de la UE, la incorporación en 2004 de diez nuevos Estados, en su mayoría del antiguo bloque comunista y partidarios del enfrentamiento con Moscú, ha dificultado sobremanera las relaciones con Rusia, hasta el punto de que el “Acuerdo de Asociación y Cooperación” caducado en 2007 no ha podido ser renovado. Además, la Comisión Europea ha elaborado alguna legislación, como el “Tercer Paquete” de la energía, muy perjudicial para los intereses rusos, y el Parlamento Europeo adopta regularmente resoluciones de condena a Rusia, al exigirle un pedigrí democrático que no se contempla en las relaciones con otras regiones.

Por ello Rusia ha venido favoreciendo las relaciones bilaterales con algunos Estados occidentales, como Alemania o Francia, frente al conjunto de la UE. Por otra parte, la recuperación del estatus de gran potencia perdido en los años 90 ha llevado a Rusia cada vez más a una posición de fuerza, tanto en su vecindario inmediato como frente a la UE, lo que ha coincidido además con la adopción de medidas internas de carácter autoritario desde el regreso de Putin al Kremlin. Para comenzar a revertir esa situación sería muy positivo cooperar en la resolución de alguno de los “conflictos congelados” en el vecindario común, en especial el del Transdniester en Moldavia.

Mientras, en el caso de EEUU no se produce esa gran coincidencia de intereses, por lo que la cooperación con Rusia se basa en criterios más pragmáticos. En la primera administración Obama la “puesta a cero” de las relaciones tuvo un importante éxito con la firma del START III, pero como ya se ha mencionado parece poco probable que Rusia quiera disminuir aún más su arsenal nuclear. Además, la cuestión del escudo antimisiles dista mucho de haber sido resuelta, y supone un obstáculo de importancia en la relación bilateral. Sería importante que EEUU buscase puntos de acuerdo con Rusia en la redefinición de la arquitectura de seguridad europea en el marco del proceso “Helsinki+40” de la OSCE, en lugar de seguir expandiendo geográfica y funcionalmente a la OTAN.

Por lo demás, y como se concluye del análisis de las prioridades regionales establecidas en los sucesivos Conceptos, Rusia es un actor de alcance global con intereses en todo el mundo, aunque su papel en África, Iberoamérica o incluso Oriente Medio sea muy inferior a la de la etapa de la URSS. A pesar de su carácter de Estado ribereño del Pacífico, Rusia no deja de ser

un actor periférico en ese ámbito (como en cierto modo le ocurre a EEUU), y su cooperación con China en marcos como la OCS o los BRICS no oculta el hecho de que el gigante asiático pasa por ser la mayor amenaza a largo plazo con la que se enfrenta Moscú, sobre todo por la compleja situación socioeconómica del Distrito Federal del Lejano Oriente.

En resumen, nada serviría mejor a los objetivos y prioridades de la política exterior de Rusia que la constitución de una auténtica asociación estratégica con las otras dos “alas de la civilización común europea” (UE y EEUU), parafraseando al ex Presidente Medvedev en su discurso de Berlín en 2008, para poder dar una respuesta lo más coordinada posible al arco de inestabilidad y conflicto que se extiende por fuera del espacio OSCE. Para ello, y además de que todos abandonen posturas maximalistas en busca del interés común, lo primero que es necesario es asumir que Rusia ya no aspira a integrarse en Occidente, y que por el contrario forma uno de esos polos aislados de poder cuyos intereses no pueden ser ignorados como en el pasado.

*Francisco J. Ruiz González\**  
*Capitán de Corbeta de la Armada*  
*Doctor en Seguridad Internacional*

i

---

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos Marco* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.