

COMENTARIO DE ACTUALIDAD:

UNIÓN EUROPEA – RUSIA. ¿RELACIÓN FALLIDA?

JIRI SYKORA *

El presente artículo analiza la evolución de la relación entre la Unión Europea y Rusia que, al iniciar 2021, atraviesa horas bajas tras la aprobación de una nueva ronda de sanciones europeas, resultado de la tensa visita del alto representante de la Unión para asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell a Moscú, el 5 de febrero.

Tras su viaje a Moscú, que se produjo pocos días después del encarcelamiento del líder opositor Alexei Navalny, Borrell reconoció el mal estado de las relaciones entre Bruselas y el Kremlin. Durante la visita, el ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, Sergei Lavrov, había llamado a la UE “un socio poco confiable” y al mismo tiempo el gobierno ruso había expulsado a diplomáticos de Suecia, Polonia y Alemania por, supuestamente, unirse a las protestas callejeras en apoyo de Navalny. Rusia y la Unión Europea necesitan imaginar un objetivo más realista para su relación: un modelo de vecindad que gestione los inevitables desacuerdos para eludir conflictos perturbadores y colisiones dañinas.

*** Docente de tiempo
completo de Relaciones
Internacionales.**

Rusia y la UE, una relación de desconfianza

Francesc Serra Massansalvador en su libro *Rusia, la otra potencia europea*, menciona que “Rusia necesita a Europa, y Europa necesita a Rusia” (Serra, 2005, p. 20). Esta frase se ha convertido casi en un lugar común en los discursos políticos de líderes tanto de la Federación Rusa como de la Unión Europea. Más allá de la retórica política, sin embargo, podemos hablar de una realidad tangible: el nuevo Estado ruso que emerge de la Guerra Fría se ha formado a lo largo de los años noventa, al mismo tiempo que la Unión Europea halló su papel en tanto actor político. Ambos procesos paralelos se retroalimentaron y son, en parte, complementarios. Se crearon así dos realidades políticas diferentes, pero estrechamente interrelacionadas y llamadas a cooperar en las dinámicas del sistema internacional de la pos Guerra Fría (Serra, 2005).

Tras el final de la Guerra Fría, los europeos buscaban una “Rusia europeizada”, es decir, un Moscú que aceptase el conjunto de normas, principios, valores, políticas, en definitiva, que aportara a la Unión Europea. También equivalía a una cooperación en materia de política exterior, donde los intereses rusos y europeos confluyesen. Esto no quería decir una Rusia dentro de la UE, sino un Moscú como socio seguidor de Bruselas. Aunque con la Rusia presidida por Yeltsin, sí pudimos ver esa Rusia que se acercaba a Occidente, la llegada de Putin supuso un giro más nacionalista y activo en política exterior, que hizo más incompatible el acercamiento.

En cambio, Rusia pensaba en términos de una “Gran Europa”, con un espacio económico común entre la Unión, Rusia y el espacio postsoviético. En términos de seguridad, Moscú buscaba un alejamiento de Europa de la OTAN, favoreciendo así una política más independiente respecto a Estados Unidos. En ese sentido, Rusia quería tener su propia política exterior que le ayudase a volver al tablero de las grandes potencias en el sistema internacional. Todo ello, claro está, no ha ocurrido, más bien ha evolucionado con un crecimiento de la desconfianza mutua.

La declaración de intenciones de Moscú vendría en la Conferencia de Múnich de 2007, donde el presidente Vladimir Putin puso claramente las bases del discurso ruso en política exterior (Putin, 2007). A destacar:

- EE.UU. trata de imponer sus reglas y su voluntad a otros países, pero el modelo unipolar es imposible y totalmente inaceptable en el mundo moderno.
- La expansión de la OTAN tiene un carácter provocativo y reduce el nivel de confianza mutua.

- Rusia siempre ha desarrollado una política exterior independiente y tiene la intención de continuar siguiéndola.

La tensión en las relaciones entre Rusia y Europa tuvo su primer capítulo importante con la intervención militar rusa, tras el intento de Georgia de hacerse con el control de las repúblicas autoproclamadas de Osetia del Sur y Abjasia, en 2008. Fue el primer aviso de la vuelta de Rusia al panorama internacional proactivo, aunque el momento clave fue la anexión de Crimea y la posterior guerra de Ucrania, en 2014 (González, 2020). Cabe destacar como detalle relevante que, a pesar de la crisis ucraniana, nunca cesó la comunicación del presidente Putin con los principales líderes europeos, como Merkel y Macron.

No es que las relaciones entre la Unión Europea y Rusia al comienzo de 2021 empezaran con mal pie, sino que nuevamente están en crisis. La muestra más palpable fue la visita de Josep Borrell a Moscú el 5 de febrero de este año, cuando el Ministro de Exteriores de Rusia, Sergei Lavrov, atacó sin contemplaciones a su interlocutor ante las críticas por el caso Navalny. También hay que decir que esto es consecuencia de años de desconfianza y ataques mutuos.

Del distanciamiento a la adversidad

El año 2020 vio dos acontecimientos importantes. Uno fue el desmoronamiento final del pilar principal de la interacción UE-Rusia: la relación especial entre Berlín y Moscú. El envenenamiento de Alexei Navalny, cuyos detalles siguen siendo turbios, completó la erosión progresiva de esa relación durante una década. El año 2020 también vio cómo la presidencia de cuatro años de Donald Trump se acercaba a su fin en los Estados Unidos, con el recién elegido Joe Biden prometiendo reparar las relaciones con la Unión Europea y crear un frente occidental común para presionar a Rusia de manera mucho más efectiva que antes.

Estos fueron acontecimientos trascendentales. El envenenamiento de Navalny en agosto de 2020, su envío a Alemania para recibir tratamiento, la acusación pública de Alemania a Rusia de haber utilizado un agente nervioso para tratar de matar al activista de la oposición, el regreso de Navalny a Moscú desde Berlín en enero de 2021 y su encarcelamiento inmediato en Rusia, establecieron el escenario de un nuevo período mucho más frío: no solo en las relaciones germano-rusas, sino también en las entre la UE y Rusia (Trenin, 2021). Las principales razones del fracaso fueron las expectativas poco realistas que los rusos y los europeos tenían entre sí y la experiencia que cada parte ha ganado en las últimas tres décadas.

Visiones en conflicto

Para los europeos, desde el final de la Guerra Fría, el objetivo de su política era algo así como una "Rusia europea", es decir, una Rusia que aceptaría progresivamente las normas y principios ideados por la UE, incluso en su política interna, economía, y asuntos sociales, y cooperar estrechamente con la UE en política exterior. En otras palabras, imaginaban a Rusia no como un miembro de la UE —ni siquiera como un candidato, como Turquía— sino más como un asociado permanente, un socio de nombre, pero esencialmente, un seguidor. En la memorable frase del ex presidente de la Comisión Europea Romano Prodi, la Unión Europea y Rusia tendrían todo en común excepto sus instituciones. Desde el Acuerdo de Asociación y Cooperación de la UE-Rusia de 1994 hasta los cuatro espacios comunes de 2003 (económico, libertad, seguridad y justicia, seguridad exterior e investigación y educación) y las asociaciones de modernización de 2009-2011, éste fue el principal impulso del enfoque europeo (Fernández, 2015).

En contraste, una vez que los líderes rusos superaron su anhelo inicial de unirse a la comunidad occidental y comenzaron a redescubrir el interés nacional de su país, su preferencia se convirtió en una "Gran Europa". Con eso se referían a un espacio económico común desde Lisboa a Vladivostok, construido sobre un acuerdo entre la UE y su contraparte postsoviética, la Unión Económica Euroasiática, con propiedad cruzada de algunos de los principales activos de ambas partes; una arquitectura de seguridad centrada en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), en la que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, dirigida por Moscú, se asocien para defender conjuntamente la estabilidad en todo el continente; y un régimen sin visado entre Rusia y la Unión Europea (Raś, 2015).

En las tres décadas que han transcurrido desde el fin de la Guerra Fría, ninguna de esas visiones se ha hecho realidad. Rusia se negó a ser seguidora de la UE y receptora de sus orientaciones. La UE ni siquiera consideró debilitar la conexión transatlántica, simbolizada y apoyada por una OTAN en expansión, para fortalecer la euroasiática.

Liderazgo en Rusia

Lo más importante, por supuesto, es la transición de liderazgo en Rusia. El proceso fue lanzado sutilmente por Vladimir Putin en 2020, con los cambios constitucionales y la reorganización del gobierno (González, 2020). A medida que se acerquen las elecciones a la *Duma* del Estado, en septiembre de 2021, y la votación presidencial prevista para 2024, las tensiones

políticas crecerán inevitablemente. El Kremlin cree que Occidente, más unido después de la victoria de Joe Biden en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2020, ejercerá la máxima presión sobre Rusia, su élite gobernante y el presidente Putin personalmente. No hay pánico: a pesar de los muchos problemas internos, el Kremlin mantiene el control de la élite rusa, el aparato de aplicación de la ley es leal, el separatismo regional está reprimido o no existe, y la propia posición de Putin con la mayor parte del pueblo ruso permanece fuerte. Aún así, el Kremlin está tratando de prohibir cualquier interferencia extranjera en los asuntos internos de Rusia.

Los funcionarios rusos y los partidarios de Putin retratan a Navalny y sus asociados como agentes de Occidente; señalan a las agencias de inteligencia estadounidenses, británicas y alemanas como los principales adversarios de Rusia, cuya misión es desestabilizar a Rusia en medio del delicado proceso de transferencia y reconfiguración del poder (Montes, 2014). A partir de 2021, el apoyo occidental a la oposición antisistémica rusa ya no se tolera, como aprendió por las malas el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad durante su visita a Moscú en febrero de 2021. Las duras palabras de los funcionarios rusos sobre la disposición de Moscú a romper las relaciones con la Unión Europea y la expulsión de tres diplomáticos europeos de Rusia durante esa visita tenían como objetivo intimidar a la UE para que no utilizara los derechos humanos como herramienta en su política hacia Rusia (Trenin, 2021).

Las lecciones de la visita de Borrell

El jefe de política exterior de la UE, Josep Borrell, emprendió su viaje con el propósito específico de adquirir experiencia de primera mano con la diplomacia de Moscú antes de la revisión de la política de Rusia de la UE prevista para marzo de 2021. La política actual, que se basa en los cinco principios formulados por la predecesora de Borrell, Federica Mogherini, busca combinar duras críticas y sanciones con un compromiso selectivo, pero no ha tenido mucho éxito. Borrell visitó en el punto álgido de la actividad de protesta provocada por el regreso, el juicio y el encarcelamiento de Navalny. El foco público de la visita estuvo en los asuntos internos de Rusia, pero la parte rusa se negó rotundamente a ceder en esos temas y, en cambio, hizo retroceder el diálogo con fuerza.

El viaje de Borrell fue visto en Europa como un desastre diplomático, pero también brindó claridad, por desagradable que sea. Trenin resume sus consecuencias de la siguiente manera:

- Rusia y Europa están tan lejos como lo han estado desde el final de la Guerra Fría, y continúan alejándose política, ideológica y económicamente, incluso cuando las fricciones se intensifican y las colisiones se vuelven más probables. Sin embargo, las relaciones son mucho más ricas y menos antagónicas que durante la Guerra Fría. Intereses importantes continúan uniendo a Rusia y la UE.

- Las sanciones de la UE contra Rusia en vigor desde 2014 no han podido cambiar las políticas exteriores o nacionales del Kremlin. El hecho de que las sanciones no tuvieran el efecto deseado se basó en una falsa premisa subyacente: a saber, que Rusia estaría interesada en la flexibilización y el levantamiento de las sanciones y su eventual regreso al *status quo* anterior a 2014 (por ejemplo, la restitución de la membresía en el G8), y que los rusos individuales afectados por sanciones personales podrían influir en la política exterior de Moscú.

- Las críticas europeas se encuentran ahora con una respuesta directa de Rusia. El Kremlin puede recibir más golpes de las sanciones, pero no tolerará ninguna interferencia en los asuntos internos de Rusia por parte de nadie. La brecha de valores entre la UE y Rusia se está ampliando rápidamente. La voluntad de Moscú de aceptar las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y su permanencia en el Consejo de Europa y su asamblea parlamentaria ya no deben darse por sentados.

- En el futuro previsible, solo habrá espacio en las relaciones UE-Rusia para las relaciones transaccionales: los lazos económicos no estarán restringidos por sanciones, como la colaboración científica y cultural, contactos humanitarios no políticos, etc. Incluso existe la posibilidad de cooperar más en temas como la salud pública y el cambio climático.

- Las interacciones de Rusia con las instituciones de la UE (el Consejo, la Presidencia y la Comisión) se definirán de manera muy restringida, dentro del ámbito y el poder específicos de esos órganos. Rusia seguirá dando prioridad a sus relaciones históricas con países europeos clave, comenzando por Alemania, Francia e Italia. El problema para Moscú es que las relaciones bilaterales, incluso con los países miembros más grandes, no pueden separarse completamente de las relaciones de Rusia con la UE en su conjunto (Trenin, 2021).

En este contexto hay que apuntar, como lo menciona el portal *EuroNews* el 1 de marzo, que la Unión Europea tomó la decisión de aplicar, por primera vez, el nuevo mecanismo de

sanción por las violaciones de los derechos humanos. El ministerio de Asuntos Exteriores ruso dice que "*no es una sorpresa*" y que "*este tipo de decisiones arruinan las relaciones bilaterales*" (EuroNews, 2021). Moscú promete tomar las medidas oportunas en respuesta.

¿Hay una salida?

Las relaciones UE-Rusia han llegado a un punto muerto, mientras que el entorno regional en Europa seguirá empeorando en el futuro previsible. Ya se han mencionado algunos puntos potenciales de crisis. Con el vínculo entre Moscú y Bruselas prácticamente inactivo por el momento y restringidas las relaciones entre las capitales clave de la UE y Rusia, es probable que Rusia y los Estados Unidos se encarguen de estos asuntos, con Europa respaldando a Washington. Para muchos, en los Estados Unidos y algunos en Europa, ésta no es una mala configuración en absoluto. Sin embargo, significa que las relaciones ruso-europeas volverán a ser una función de las relaciones entre Estados Unidos y Rusia, que recuerdan el modelo de la Guerra Fría.

Mientras tanto, la Unión Europea y Rusia todavía pueden hacer algo útil juntas. Las áreas de colaboración UE-Rusia pueden ser pocas y distantes entre sí, pero existen. Una es la salud pública, la otra, es el clima. Rusia ha sorprendido a muchos en Europa y en todo el mundo con su eficaz vacuna Sputnik V. La pandemia de COVID-19 es la primera verdaderamente global de los últimos tiempos, no la última. Dada su proximidad geográfica y el nivel de contactos transfronterizos, la cooperación UE-Rusia en este ámbito ciertamente tiene sentido. En cuanto al cambio climático, este es un tema de interés genuino para Rusia, dado que el calentamiento global no solo está dejando gran parte del Ártico libre de hielo, sino que también está alterando la infraestructura en Siberia como resultado del deshielo del permafrost. Ninguna de estas vías tendrá mucho impacto en la relación general, pero cada una podría traer beneficios reales para ambas partes (Trenin, 2021).

Conclusiones

De cara al futuro, Rusia y la Unión Europea deben imaginar un objetivo más realista para su relación. Esta relación futura no puede basarse en un sueño renovado de una asociación integral liderada por la UE, respaldada por valores compartidos, o en un vasto espacio económico común que Moscú contempla ahora bajo la rúbrica de una Gran Asociación Euroasiática. ¿Qué podría ser en su lugar? Puede ser la *convivencia*, pero eso requiere un techo común, que no se adapta ni se adaptará a la UE y Rusia; la *coexistencia* es correcta en esencia, pero está demasiado cargada del legado de la Guerra Fría, cuando la Unión Soviética

propuso el concepto de "coexistencia pacífica". Lo que más se acerca a la idea y también está libre de bagajes históricos sería la *vecindad*.

El modelo de vecindad debería apoyarse en varios pilares. Uno, es un grado de respeto recíproco por la diversidad, al menos como el simple reconocimiento del vecino, como una cualidad diferente. Hay dos límites probables: claridad respecto a las líneas, incluso en el ciberespacio, entre lo que es aceptable y lo que no, y seguridad suficiente para proporcionar confianza en uno mismo. El tercero, es construir y gestionar relaciones esencialmente sobre la base de intereses recíprocos: los valores divergen en lugar de converger. El cuarto, es la cooperación en temas transfronterizos, como infraestructura, salud pública y clima. El cinco, es la interdependencia económica. Aunque el balance energético europeo está cambiando, al igual que la estructura de la economía rusa, en el futuro previsible, Europa dependerá de los suministros energéticos rusos y el presupuesto federal ruso dependerá en gran medida de los ingresos de esas ventas.

Lo anterior implica lo siguiente: Europa y Rusia seguirán viviendo en un espacio de información común, por lo que las críticas recíprocas se compartirán libremente. Sin embargo, no se permitirán influir entre sí a través de las fronteras, ya sea con el fin de convertir al público objetivo a la visión propia del mundo o subvertir un régimen, gobierno o persona. Las diferencias ideológicas y de valores se mantendrán, por supuesto, pero no serán promocionadas por los responsables de la política exterior y, por lo tanto, no conducirán a la hostilidad mutua y al abandono del diálogo. Se gestionarán los inevitables desacuerdos, de modo que se puedan prevenir conflictos perturbadores y colisiones dañinas. Más allá del ámbito político intrínsecamente contencioso, la UE y Rusia deberían tener la libertad de interactuar entre sí, tanto como su gente quiera. Pase lo que pase en el futuro y lo que sea que puedan hacer en otros lugares, Europa y Rusia no pueden cambiar su geografía. Como dice Serra Massansalvador: "Rusia necesita a Europa, y Europa necesita a Rusia".

Posdata

El día 24 de marzo, cuando se estaba terminando la redacción de este artículo, el portal *EuropaPress* publicó la noticia bajo el título "La cámara baja del Parlamento de Rusia aprueba una ley que permitiría a Putin presentarse a otros dos mandatos". El artículo dice:

La cámara baja del Parlamento de Rusia ha aprobado este miércoles un proyecto de ley que permitiría al presidente, Vladimir Putin, presentarse a otros dos mandatos al frente del país, en el marco de las enmiendas de la Constitución del País. Las modificaciones a la Carta Magna

limitan a dos el número de mandatos, de seis años, si bien el proyecto contempla que no se aplica “a la persona que ejerza o haya ejercido el cargo en el momento de la entrada en vigor” de las mismas, lo que afecta a Putin, quien podría concurrir a las elecciones de 2024 y 2030 (EuropaPress, 2021).

Esa aprobación no solo proporciona nueva luz a este artículo, pero también replantea la pregunta: ¿Cuál sería el futuro de las relaciones entre Unión Europea y la Federación Rusa?

Referencias

- EuroNews (2021). *La UE sanciona a Rusia por Navalni*. <https://es.euronews.com/2021/03/01/la-ue-sanciona-a-rusia-por-navalni> (consultado 23 de marzo 2021).
- EuropaPress (2021). *La cámara baja del Parlamento de Rusia aprueba una ley que permitiría a Putin presentarse a otros dos mandatos*. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-camara-baja-parlamento-rusia-aprueba-ley-permitiria-putin-presentarse-otros-dos-mandatos-20210324122950.html> (consultado 25 de marzo 2021).
- Fernández, N. (2015). *Las relaciones de la Unión Europea y Rusia desde la perspectiva rusa*. En “Cuadernos de Estrategia”, no.178, IEEE: Madrid.
- González, A. (2020). *El retorno de Moscú: la gran estrategia de Rusia en la era de Putin (2000-2020)*. En “Foro Internacional”, núm. 4, cuad. 242.
- Montes, M. (2014). *Política exterior y discursos intralite de la Federación Rusa durante la era Putin (2000-2012): análisis de su impacto en las políticas de cooperación y confrontación con la estructura del poder internacional*. Universidad Nacional del Rosario: Argentina.
- Putin, V. (2007). *Speech and Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*. President of Rusia: Moscow.
- Serra, F. (2005). *Rusia, la otra potencia europea*. CIDOB: Barcelona.
- Raś, M. (2015). *The European Union and the Russian Federation: Cooperation, Rivalry, Interdependence*. En Rodríguez Suárez, P. (coord.) (2015). “La Unión Europea y sus relaciones internacionales”. BUAP: Puebla.
- Trenin, D. (2021). *Russia and Europe: the Current Impasse and the Way Out*. Carnegie Moscow Center: Moscow.