

## ¿Tiene España una Ostpolitik?

Natalia Shapovalova

»» España nunca ha tenido un interés particularmente fuerte en Europa del Este. En años recientes se ha apresurado a comprometerse con Rusia habida cuenta de la importancia de Moscú para la seguridad europea. Con todo, no existe un pensamiento de largo plazo detrás de este compromiso y España todavía descuida el resto de la dimensión oriental de la Unión Europea (UE). La razón de ello es que aún percibe a la región como un área a sacrificar a costa de obtener logros en la política mediterránea, en lugar de considerarla como intrínsecamente importante para los intereses españoles.

### PRIMERO, RUSIA

Las relaciones bilaterales entre España y Rusia revivieron cuando el Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero llegó al poder en 2004. Alejándose de la política exterior atlantista de José María Aznar, España se hizo más receptiva a los intereses de Rusia en Europa. En la cumbre de la OTAN celebrada en Bucarest en 2008, España se unió a Francia y Alemania en el bloqueo de la adhesión de Ucrania y Georgia a los Membership Action Plans de la OTAN. Madrid argumentó que la adhesión de estos países podría haber llevado a un incremento no deseado de tensión con Rusia.

Desde el inicio del Gobierno de Zapatero han aumentado los contactos políticos de alto nivel entre Madrid y Moscú. Zapatero ha realizado una visita oficial a Rusia cada año de su mandato, con una sola excepción. El Rey Juan Carlos ha viajado a Rusia tres veces en los últimos cinco años.

### CLAVES

- España descuida la dimensión oriental de la Unión Europea.
- Las relaciones bilaterales entre España y Rusia revivieron durante el Gobierno de Zapatero.
- Madrid es uno de los más firmes defensores de un nuevo acuerdo entre la UE y Rusia y ha sido pionero en la liberalización del comercio UE-Rusia.

»»»»» Tras los ataques terroristas en España y otros países europeos, la agenda bilateral con Rusia ha estado dominada por el antiterrorismo. Sin embargo, se ha extendido gradualmente a otras áreas tales como comercio e inversión, energía, turismo y cooperación cultural. Se estableció una Comisión Bilateral sobre Cooperación Económica e Industrial, así como un Foro de la Sociedad Civil, encabezado por antiguos diplomáticos de alto nivel de ambos países. También, con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores español, se estableció en 2008 una Fundación Consejo España-Rusia, con vistas a desarrollar vínculos culturales, de la sociedad civil y contactos empresariales.

En marzo de 2009, durante la primera visita del presidente ruso Dmitri Medvedev a Madrid, España y Rusia firmaron una asociación basada en los “valores democráticos compartidos” y varios acuerdos, entre ellos un memorándum sobre cooperación energética. Ambos países tienen intereses mutuos en el sector de la energía. España está entusiasmada con invertir en la exploración e infraestructura energética rusa, mientras que Rusia ha expresado su creciente deseo de adquirir una parte del gigante español Repsol. Al establecer esta asociación estratégica Madrid y Moscú acordaron mantener contactos bilaterales de alto nivel de manera permanente a través de la celebración de cumbres anuales España-Rusia y consultas semestrales entre los ministros de Asuntos Exteriores.

A pesar de que la interdependencia económica entre Rusia y España no sea tan significativa como con otros Estados de la UE, el volumen del comercio bilateral y las inversiones españolas en Rusia ha aumentado considerablemente. En 2008 Rusia se había convertido en la novena fuente de importaciones para España y el undécimo mayor destino de sus exportaciones. Tras la guerra entre Rusia y Georgia en 2008, España fue uno de los países de la UE que se opuso a las sanciones contra Rusia.

España es uno de los pocos Estados miembros de la UE que no consume gas ruso y que no es altamente dependiente del petróleo de Rusia. Madrid es uno de los más firmes defensores de un nuevo acuerdo entre la UE y Rusia y ha sido pionero en la

liberalización del comercio UE-Rusia. Zapatero ha apoyado la propuesta de Medvedev para un nuevo pacto de seguridad europea que pone de relieve cada vez más el papel de Rusia en el continente. Mediante la promoción de las relaciones UE-Rusia, España espera aumentar no sólo los beneficios económicos y de seguridad para Europa, sino también su propio peso en la UE. A la vez que España ha prestado una atención creciente a Rusia, ha tratado de restar importancia a cualquier tipo de tensión sobre los derechos humanos o de desviación de Rusia hacia el autoritarismo. El compromiso de España ha sido incondicional.

No es de extrañar que una de las prioridades de asuntos exteriores de España durante su Presidencia de la UE sea la celebración de una cumbre UE-Rusia. Según Zapatero, España espera “abrir una nueva etapa en las relaciones UE-Rusia con mayor entendimiento, colaboración y confianza”. Madrid tiene como objetivo “la renovación de un acuerdo estratégico con Rusia”. Apostando por una mejora de las relaciones UE-Estados Unidos, Zapatero también aspira a promover una “relación más estable y más estrecha” entre Estados Unidos y Rusia. España espera “avanzar sustancialmente en los cuatro espacios comunes entre la UE y Rusia” y “lograr un avance significativo durante la cumbre sobre cuestiones clave como la energía, la seguridad y las facilidades para la movilidad”. Además, en su última visita a Rusia, Zapatero se comprometió a estudiar nuevas propuestas sobre la energía y el establecimiento de una zona de seguridad euro-atlántica.

## **LA EUROPA POR DESCUBRIR**

Aunque el primer ministro Zapatero ha declarado “pleno apoyo” para la Asociación Oriental de la UE, la política exterior de España ha carecido de gran interés y participación en la vecindad oriental de la UE. España sigue considerando al Programa de Ampliación del Este como una competencia con la política mediterránea de la UE. Zapatero ni siquiera asistió a la cumbre de Praga en mayo de 2009 que puso en marcha la Asociación Oriental y España se ha mostrado reacia a acordar una nueva financiación de la UE para la Asociación. Una de

las prioridades declaradas de la Presidencia española de la UE es “restablecer el equilibrio” en una UE que, en opinión de Madrid, está inclinándose demasiado hacia el Este. Esto es exactamente lo contrario de lo que señalan los nuevos Estados miembros y los socios del Este, que alegan que mucha de la financiación de la UE va en dirección al Sur, hacia el Mediterráneo.

Sin embargo, tanto Zapatero y su ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, han prometido que la Presidencia española “desarrollará” y “consolidará” la Asociación Oriental. Moratinos ha reaccionado enérgicamente frente a las afirmaciones de que España sólo defiende el Mediterráneo. Pero, hasta ahora, esto parece pura retórica.

España sigue considerando la dimensión oriental como un medio para un fin, más que un objetivo en sí mismo. España quiere asegurar una mayor solidaridad dentro de la UE para sus prioridades

## **España sigue considerando la dimensión oriental como un medio para un fin, más que un objetivo en sí mismo**

de política exterior, como la política hacia el Mediterráneo y las relaciones con América Latina. Invertir en la Asociación Oriental se percibe principalmente como una manera de obtener progresos en estas otras áreas. Más allá de las tensiones existentes entre el Gobierno y la oposición del Partido Popular, ésta ha sido una característica central y continua de la política exterior española durante las últimas tres décadas.

La Presidencia de la UE debe dar lugar a un mayor involucramiento español en la región. La participación hasta la fecha ha sido mínima: son pocos los acuerdos económicos formales, las relaciones políticas son muy débiles y se utiliza poca diplomacia cultural. La región no está cubierta por la ayuda al desarrollo de España, con la excepción de la asistencia humanitaria y la ayuda a la reconstrucción

de post-guerra de Georgia. De los seis países de la Asociación Oriental, sólo Ucrania tiene una misión diplomática española. Aunque España prometió embajadas en Bakú y Chisinau en 2006, aún no se han abierto.

Las visitas ministeriales a la región del Sur del Cáucaso se llevaron a cabo casi exclusivamente como consecuencia de la Presidencia española de la OSCE en 2007. La primera visita ministerial a Bielorrusia tuvo lugar en marzo de 2009, en virtud de la Presidencia española del Consejo de Europa. Ucrania figura en un lugar un poco más prominente en la política exterior española. La comunidad de inmigrantes ucranianos es numerosa en el país, representando el noveno grupo de nacionales no provenientes de la UE. Pero incluso aquí el equilibrio de las relaciones bilaterales no es destacable. Los niveles de comercio y de inversiones españolas en Ucrania son extremadamente bajos. Moratinos viajó al país sólo dos veces: como Presidente de la OSCE y en noviembre de 2009, en lo que fue su primera visita oficial, siendo el funcionario español de más alto nivel que puso pie en Ucrania hasta la fecha.

Con ocasión de esa visita, Moratinos se comprometió a apoyar el Acuerdo de Asociación UE-Ucrania y un acuerdo de libre comercio (ambos se están negociando en la actualidad); respaldar la adhesión de Ucrania a la Comunidad Europea de la Energía (que se produjo en diciembre de 2009); facilitar en mayor grado el régimen de visados entre la UE y Ucrania; aumentar las inversiones bilaterales; y mejorar los derechos de los inmigrantes ucranianos. Sin embargo, España es uno de los pocos países que adopta una posición dura respecto del libre tránsito (sin visado) por territorio de la UE para los ucranianos. No apoya una hoja de ruta similar a la que abolió el régimen de visados con tres Estados de los Balcanes en 2009. Y, por supuesto, España no ha apoyado la adhesión de Ucrania a la Unión. Huelga decir que su imagen en el país no es muy positiva.

España estuvo modestamente involucrada en Georgia después de la guerra de agosto de 2008. Inmediatamente después del inicio del conflicto, España aportó 0,5 millones de euros de ayuda humanitaria



»»»»» a la población georgiana y, en una conferencia internacional de donantes, prometió otro millón de euros para la reconstrucción de Georgia tras la guerra. Además, España ha contribuido con 10 personas a la Misión de Observación de la UE a Georgia integrada por 200 miembros. Sin embargo, España ha tenido poco que decir acerca de la vacilante democracia en Georgia, Armenia y Moldavia, declinando criticar las maquinaciones políticas de los regímenes de estos países.

La vecindad oriental de la UE y Rusia raramente están presentes en el debate público español. La imagen de Rusia en los medios de prensa españoles es bastante negativa, y los otros países de la era post-soviética se cubren sólo en caso de crisis o conflicto, principalmente con Rusia, o cuando funcionarios de alto rango de Estados Unidos se desplazan a la región.

## **CONCLUSIÓN**

Si España aspira a influir en la política común de la UE respecto de Rusia, se debe comprometer genuinamente en la zona de vecindad; de lo contrario sus esfuerzos no serán creíbles para los demás Estados miembros. Al impulsar un nuevo acuerdo entre la UE y Rusia, España no debe olvidar que la política de Rusia hacia sus vecinos -incluyendo las obligaciones no cumplidas sobre el acuerdo de paz con Georgia- implica que muchos Estados miembros de la UE desconfíen de Rusia. La cumbre con Rusia, que tiene “enorme importancia” para la Presidencia española, tendrá lugar en Rostov-on-Don, una ciudad rusa justamente situada entre Ucrania y el Cáucaso. Simbólicamente, España tendrá una gran oportunidad para poner su sello en las políticas de la UE hacia la Europa ampliada. Sin embargo, su renuencia a hacer frente a Rusia, ya sea en cuestiones internas de derechos humanos o en acciones exteriores, es muy preocupante para el futuro.

Durante la Presidencia española de la UE, habrá una serie de oportunidades de las que las políticas orientales de la UE pueden beneficiarse. En primer lugar, mediante la demostración de un verdadero

respaldo y participación en la Asociación Oriental, la Presidencia española de la UE puede proporcionar un ejemplo de una única política exterior europea emergente, donde se unen los diferentes Estados miembros con sus prioridades e intereses nacionales, presentando a la UE como una potencia mundial con una sola voz e intereses globales. En segundo lugar, como las cuestiones institucionales han sido fijadas por el Tratado de Lisboa, España se encuentra en una excelente posición para renovar el debate sobre la ampliación, siendo el ejemplo más exitoso de la influencia de la Unión en el extranjero. Ello ayudaría a aumentar el poder global de la UE, una de las cuatro prioridades declaradas de la Presidencia española.

Pero hasta el momento las perspectivas no parecen brillantes. El Gobierno de Zapatero ha dado pocas señales de que realmente cree que necesita una comprometida Ostpolitik. Esta es una perspectiva demasiado estrecha que socava las pretensiones de Madrid de desempeñar un papel importante a escala mundial. Esto refleja, todavía, la mentalidad de un Estado pequeño que cree que no es necesario comprometerse de manera sistemática en algunas partes del mundo, fuera de sus tradicionales áreas de interés.

*Natalia Shapovalova es investigadora de FRIDE*

**e-mail: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)**

---