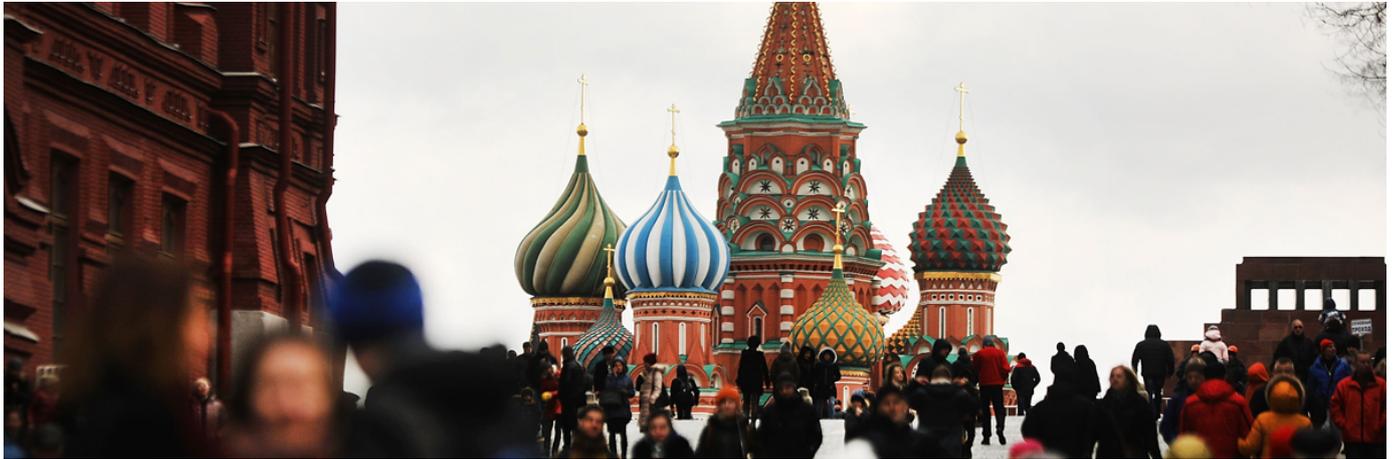


# La política española en Rusia, entre la diplomacia gentil y la responsabilidad

[Pilar Bonet](#)



La Plaza Roja de Moscú, 2017. Spencer Platt/Getty Images

***Un repaso a las relaciones entre Madrid y Moscú sobre el telón de fondo de Ucrania. ¿Funciona la diplomacia de doble enfoque por la que está apostando España? ¿Cuáles son sus límites?***

El año 2014 marcó un antes y un después en la relación entre Rusia y los países de la Unión Europea. La UE impuso sanciones a Moscú primero por su anexión de la península de Crimea y después por su apoyo a los secesionistas prorosos en el Este de Ucrania. Estas sanciones afectan a personajes implicados en la política del Kremlin, a las actividades financieras en Rusia y a sectores claves de la economía de ese país. Las denominadas “contrasanciones”, con las que Moscú replicó, prohíben importar frutas y hortalizas frescas, así como lácteos y cárnicos, y suponen medidas proteccionistas para los sectores agrícolas y ganaderos rusos que, por falta de ellas, se opusieron al ingreso de su país en la Organización Mundial de Comercio (OMC), efectuado en 2012.

El distanciamiento entre Rusia y la UE puede apreciarse por lo chocantes que resultan hoy los planes de las cumbres anuales entre Bruselas y Moscú hasta 2013, uno de cuyos temas de trabajo era la supresión de visados. De la “interdependencia”, como doctrina compartida, Rusia ha pasado a promover el ideal de autosuficiencia y el apoyo en sus propios recursos. La intención rusa no es aislarse, sino alterar las reglas internacionales vigentes para ocupar el puesto de relevancia que cree merecer en la toma de las grandes decisiones mundiales tras desintegrarse la URSS.

La crisis de Ucrania marca una simbólica línea divisoria, pero los problemas entre Moscú y sus vecinos europeos comenzaron antes de 2014, ya que Rusia reaccionó con una creciente frustración paralela a la ampliación de la UE y la extensión de la influencia de esta entidad a países postsoviéticos.

En función de su propia experiencia histórica, los países de la UE discrepan en sus actitudes hacia Moscú. España, junto con Italia o Grecia forman el grupo de Estados más abiertos a una integración rusa en Occidente. Esta percepción integradora se mantiene, pese a la política del Kremlin en Ucrania, que desde Madrid parece verse como un temario aislable del resto de las dimensiones de la relación con Moscú. En marzo de 2015, el entonces ministro de Exteriores español José Manuel García-Margallo manifestó que en la crisis de Ucrania se debían tomar en cuenta los intereses de Moscú y contó a los periodistas que había aconsejado a su colega ruso Serguéi Lavrov plantear su reivindicación Crimea ante un tribunal internacional. No sabemos si el español desplegaba ingenuidad o con humor ante un tema que Moscú da por zanjado y sobre el que se niega en redondo a debatir.

España vota de forma solidaria con los países de la UE en cada nueva renovación de las sanciones, pese a que las contrasanciones rusas perjudicaron sus exportaciones. Las cifras barajadas sobre las pérdidas sufridas por la economía española son objeto de controversia en una guerra informativa en la que Moscú se alía con los empresarios occidentales afectados que presionan a sus gobiernos para que levanten las sanciones a Moscú.

El papel de Rusia en el total de las exportaciones agroalimentarias españolas en el mundo es modesto a juzgar por las estadísticas del Instituto de Comercio Exterior (ICEX), según las cuales la cuota rusa en este conjunto pasó del 2,3% en 2012 al 0,56% en 2016. Las exportaciones agroalimentarias españolas a Rusia (793 millones de euros en 2012) se habían reducido en más de dos tercios en 2016 (241 millones de euros), en parte por las contrasanciones y en parte a por la situación económica rusa.

Las pérdidas sufridas por España debido a las contrasanciones eran estimadas en 531 millones de euros por Gerardo Bugallo, el embajador español en Ucrania en marzo de 2017. El

diplomático advertía entonces que esas cifras podían ser engañosas, porque las dificultades comenzaron antes de las sanciones.

La recuperación de los volúmenes y mercancías anteriores a la crisis es problemática, señalan medios económicos de la EU. El comercio de productos agroalimentarios con los países de la Unión Europea no se volverá al nivel de 2012, porque Rusia desarrolla un plan de sustitución de importaciones, recurriendo a productores de otras zonas del mundo, y efectúa grandes inversiones en infraestructura agrícola, lo que le ha permitido incrementar su producción en el sector a un ritmo que ronda el 3% anual. Rusia reduce también su dependencia exterior en el abastecimiento cárnico. En la importación de porcino, por ejemplo, su dependencia pasó del 26% en 2013 al 8% en 2016 y en pollo del 12% al 5% en el mismo periodo, según las estadísticas del ICEX. Cuando se levanten las sanciones el mercado será diferente, pronostican los expertos.

En su respuesta a las transgresiones rusas de 2014, España es más bien un país a remolque. Como Grecia o Italia, la administración española da a entender que espera impaciente la ocasión de suprimir las sanciones para volver a la normalidad. Moscú reconoce los *guiños* de quienes invocan la solidaridad dentro de la UE, pero no hace concesiones sustanciales a los políticos de Roma, Atenas o Madrid, que a la hora de la verdad no se desmarcan de las alianzas occidentales vinculantes. Rusia puede no obstante evitar embarazosos conflictos de *lealtades* a los países más comprensivos, como demostró en octubre de 2016 al retirar la solicitud de permiso para que su portaviones “Almirante Kuznetsov” y una flotilla en ruta hacia Siria repostaran en Ceuta. Los buques rusos repostan en aquel puerto desde hace años, pero la flotilla despertó reticencias en la OTAN, cuyo secretario general temía que pudiera apoyar acciones bélicas sobre la ciudad de Alepo.

La política exterior española fue víctima de la crisis gubernamental en Madrid en 2015 y 2016. Hubo que esperar a 2017 para que la diplomacia hispana superara su atonía y que el nuevo gobierno de Mariano Rajoy, formado en octubre de 2016, comenzara a tomar decisiones, entre ellas relevos de embajadores.



A principios de julio, Alfonso Dastis, formuló la línea de “doble enfoque” de España en relación a Rusia. En su primera visita oficial a Moscú como ministro de Exteriores, Dastis abogó por conjugar el “diálogo” con el cumplimiento de las “obligaciones” y la “solidaridad” con los miembros de la UE. Rusia, dijo, “es un interlocutor estratégico para resolver los problemas globales que nos afectan a todos” e “imprescindible” para su solución. El Ministro mencionó la lucha antiterrorista y el cambio climático y abogó por la reanudación de la actividad en el consejo Rusia-OTAN. Su voluntad de diálogo se plasmó en un plan de consultas políticas para 2017-2018 entre los ministerios de Exteriores de los dos países, que contempla reuniones periódicas entre secretarios de Estado y viceministros. Las sanciones, dijo el ministro español, son algo que “nos incomoda a todos”.

Las relaciones hispano-rusas son “rehenes” de la “difícil situación en el continente europeo”, según dijo el jefe de la diplomacia rusa, Serguéi Lavrov en su rueda de prensa con Dastis en Moscú. En esas condiciones, añadió, Rusia aspira a “hacer todo lo posible para preservar el capital de colaboración acumulado y no permitir que se dañe”. En opinión de Lavrov, la “solidaridad” dentro de la UE se practica “de modo unilateral” y en torno al “mínimo común denominador” dictado por una “minoría agresiva”.

Entre los políticos españoles que han viajado a Moscú en 2017 se cuentan el presidente del

---

Senado, Pío García Escudero, en abril, y el ministro de Energía y Turismo, Álvaro Nadal, quien en mayo copresidió una reunión de la comisión intergubernamental ruso-española. Uno tras otro, los visitantes expresan su esperanza de que los acuerdos de Minsk (el cauce internacional para resolver el conflicto en el Este de Ucrania bajo la égida de la OSCE) realicen “progresos significativos” para “dar pasos hacia el levantamiento de las sanciones”.

Los políticos españoles en visita oficial repiten hasta la saciedad la palabra “diálogo”, pero suelen evitar la palabra “anexión” y les cuesta enunciar sin circunloquios la realidad internacional que lastra las relaciones bilaterales. Si llegan a hablar de Crimea, suelen utilizar fórmulas vagas, que contrastan con el estilo más directo de la canciller alemana Ángela Merkel o de la jefa de la diplomacia europea Federica Mogherini. El caso más notorio fue el de García Escudero, quien, en su visita a Moscú, no mencionó ni una sola vez la anexión de Crimea, ni siquiera en sus reuniones a puerta cerrada con múltiples interlocutores rusos, como él mismo reconoció, y eso que su anfitriona fue Valentina Matviyenko, la presidenta del Consejo de la Federación, cámara que en 2014 autorizó el despliegue militar ruso en Crimea. Matviyenko está en la lista de políticos vetados en Occidente.

Una excepción a la corrección política practicada por Madrid fueron las declaraciones del embajador en Ucrania, Gerardo Bugallo, quien en marzo se manifestó a favor del incremento de las sanciones occidentales, consideró que los acuerdos de Minsk son imposibles de cumplir y criticó el “intento descarado de Rusia de inmiscuirse en la vida pública de Ucrania”. Putin “se dedica a rodear a su país de problemas enquistados que generan tensión permanente”, afirmó el embajador.

El posicionamiento de Bugallo contrastó con el de su colega, el embajador en Moscú, José Ignacio de Carbajal, quien fue condecorado por Lavrov en 2016 con la orden de la amistad como reconocimiento al papel de España respecto a Rusia y su posición en la UE. Carbajal y Bugallo concluyeron sus misiones en Moscú y Kiev, respectivamente, con pocos meses de diferencia (el primero, en diciembre de 2016 y el segundo, en la primavera de 2017), y con ello, señalan medios diplomáticos, se cerró una etapa en la que el ministerio de Exteriores en Madrid se vio en una situación algo parecida, salvando las distancias, a la que vivió el departamento de Estado de EE UU en 2008 cuando sus embajadores en Moscú y en Tbilisi comunicaban posiciones dispares y muy afines a los países (enfrentados) en los que ejercían. En una nota difundida en su página de web, el ministerio de Exteriores de Rusia reaccionó a las declaraciones de Bugallo y afirmó que “el representante español en Kiev no solo se excedió en el marco de su estatus oficial, sino que se opuso a la posición del gobierno de su país, que mantiene posiciones equilibradas y que en todos los contactos bilaterales de alto nivel se ha comprometido a reducir la confrontación entre la UE y Rusia y a desarrollar el diálogo político”.

Moscú expresó su insatisfacción por las manifestaciones de Bugallo en la primera reunión oficial con el nuevo embajador de España, Ignacio Ibáñez. La reacción rusa, no obstante, fue suave, ya que se limitó a pedir al ministerio español que desautorizara las palabras de su representante en Ucrania, lo mínimo que cabía esperar ante unas declaraciones sin pelos en la lengua, que en septiembre seguían en la página de web de la agencia Ukrinform. Bugallo fue destinado a la Santa Sede, lo que no es precisamente un castigo.

La diplomacia española echa mano de la cordialidad y la sociabilidad y la “diplomacia popular” para mantener el tono y el diálogo con Rusia en una época turbulenta. A este fin contribuyen actividades culturales y sociales varias, como exposiciones, conciertos y visitas de delegaciones, así como el turismo. Durante los siete primeros meses de 2017 España ha emitido 318.434 visados turísticos, mientras en el mismo periodo de 2016 emitió 286.023 visados, lo que supone un aumento del 11,33%, según datos de la Oficina de Turismo en Moscú. En 2016, se había producido una disminución del 9,45% en relación al año anterior. Un total de 640.684 turistas rusos viajaron a España durante los primeros siete meses de 2017, lo que significa un incremento del 16,4% en relación a 2016 cuando el número de turistas fue de 548.828, según las mismas fuentes.

España condecoró en julio a cuatro oficiales de policía del Ministerio del Interior de Rusia por participar en una operación conjunta internacional contra el tráfico de drogas y en septiembre celebró el 80 aniversario de la llegada de los “niños de la guerra” a la URSS. Tras los atentados en Cataluña, el ministro Lavrov acudió a la embajada española a solidarizarse con las víctimas del terrorismo.

La política española de *doble enfoque* crea una atmósfera de cordialidad que puede ayudar a resolver problemas cotidianos o burocráticos y tal vez *estar en primera fila* cuando las relaciones se normalicen. Sin embargo, esta política tiene sus límites y corre el riesgo de diluirse en una suma de ceremoniales, eventos culturales, y tal vez algunos negocios de mayor o menor envergadura, si cae en el servilismo, carece de ambición y renuncia a priori a una participación directa o a un compromiso más intenso y responsable en la búsqueda de soluciones para superar la nueva división en el continente europeo.



*Actividad subvencionada por la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores*

## **Fecha de creación**

2 octubre, 2017