



LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y RUSIA

Manuel de la Cámara¹

Diplomático

Resumen:

La relación entre Rusia y la UE tiene una importancia fundamental, pero es enormemente compleja y difícil. Es preciso que la UE desarrolle una política hacia Rusia que sea realizable pero también ambiciosa. Las relaciones con Rusia, que se hallan de hecho en un *impasse*, son demasiado importantes como para que queden lastradas por cualquier problema bilateral. La UE debe tratar a Rusia como lo que es: un socio estratégico muy importante, e intentar que, progresivamente, se vaya acercando al sistema de reglas y valores que representa el proyecto europeo.

Palabras clave: Unión Europea; Rusia.

Title in English: "Relations between the European Union and Russia"

Abstract:

The relationship between the EU and Russia is of fundamental importance, but enormously complex and difficult. It is necessary that the EU develops a feasible policy towards Russia, but also ambitious. Relations with Russia, which in fact are in a deadlock, are too important to be hindered by any bilateral problem. The EU must treat Russia as what it is: a very important strategic partner, and try to involve it step by step in the system of rules and values that the European project represents.

Keywords: European Union; Russia.

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Manuel de la Cámara Hermoso es diplomático, especializado en cuestiones de seguridad y defensa.

E-mail: seggydesan@yahoo.es.

Nota del autor: Las opiniones expresadas en este artículo son personales, y sólo representan al autor.



“Rusia no ha resuelto el problema de su posicionamiento ante Occidente y Occidente no ha resuelto el problema de su posicionamiento ante Rusia”.

Igor Kliamkin

1. Rusia y Europa.

Hace algunos meses cayó en mis manos un artículo publicado en el *Diario de León* cuyo título me hizo reflexionar. Lo firmaba Carmen Busmayor. La periodista hablaba en su artículo sobre un reciente viaje suyo a Rusia y lo titulaba: “*Donde Europa no es Europa*”.

¿Es eso cierto? ¿Realmente la Rusia de Pedro el Grande, de Catalina II, la que fue capaz de derrotar a Napoleón y a la Alemania Nazi, la que participó de forma destacada -positiva o negativamente- en la definición del orden político del Viejo Continente en el Congreso de Viena y en Yalta, no es Europa? Yo pienso que la respuesta es afirmativa, un sí, aunque con matices.

Desde que en el año 988 el príncipe ruso Vladímir, con sede en Kiev, se convirtió a la religión ortodoxa Rusia ha formado parte de la cultura cristiana. Como ha señalado James Billington, Rusia apareció mencionada en poemas épicos europeos tan antiguos como la *Chanson de Roland* y *Nibelungenlied*². Con la caída de Constantinopla en 1453 Moscú se consideró a sí misma como la heredera de Roma y de Bizancio, como la “Tercera Roma”, centro de la religión ortodoxa. Sus príncipes adoptaron el título imperial de “César” (“Tsar”), e incorporaron en su escudo de armas el águila de dos cabezas de los emperadores bizantinos.

Es evidente que Rusia forma parte integrante de la historia y de la cultura europea. Como ha señalado Orlando Figes en su espléndida historia cultural de Rusia:

Las grandes figuras culturales de la tradición rusa (Karamzin, Pushkin, Glinka, Gogol, Tolstoy, Turgenyev, Dostoevsky, Chekhov, Repin, Tchaikovsky, Rimsky-Korsakov, Diaghilev, Stravinsky, Prokofiev, Shostakovich, Chagall, Kandinsky, Mandelstam, Akhmátova, Nabokov, Pasternak, Meyerhold, Rachmáninoff, Eisenstein y Sajarov) no fueron simplemente ‘rusos’, fueron también europeos y las dos identidades se entrelazaron y dependieron una de otra en múltiples formas; por mucho que lo hubieran intentado, resultó imposible a estos rusos suprimir cualquiera de las dos identidades³.

Durante mucho tiempo, las élites rusas se identificaron totalmente con todo lo europeo, deseaban ardientemente ser aceptadas como iguales por Occidente y formar parte del

² James H. Billington, (1970): *The Icon and the Axe. An interpretative history of Russian Culture*, Vintage Books Edition, p. 4.

³ Orlando Figes, (2002): *Natasha's Dance*, Picador, p. XXII.



concierto de grandes potencias europeas⁴. Pero lo cierto es que Europa siempre tuvo dudas sobre si considerar o no a Rusia como parte de su civilización⁵.

También por parte rusa han existido, y existen, dudas sobre su identidad europea. Su posición geográfica (no hay realmente -los montes Urales no lo son- una línea divisoria entre los territorios europeo y asiático de Rusia) y la propia realidad (una mayor parte de la población no tuvo contacto alguno con Europa) hicieron que Rusia se sintiera espiritualmente dividida entre su sentir europeo y asiático, entre “pro occidentales” y “eslavófilos”, entre San Petersburgo y Moscú. Durante mucho tiempo a lo largo de los siglos Rusia estuvo separada de Europa. Las invasiones de los Mongoles impidieron que en Rusia penetraran las ideas y el conocimiento de los clásicos que en gran parte del continente produjo el Renacimiento. La Iglesia Ortodoxa sirvió de freno a la penetración de ideas procedentes de occidente y de hecho casi monopolizó toda la actividad literaria hasta Pushkin.

Incluso la enorme influencia que ejercieron en Rusia la Ilustración y la cultura francesas del XVIII (especialmente durante el reinado de Catalina II) tuvo en cierto modo un carácter artificial porque, como había pasado siglos antes con la cultura bizantina, las ideas de Voltaire, Montesquieu, D’Alambert y Diderot fueron transplantadas a Rusia en bloque, sin adaptación nacional y sin espíritu crítico. Quedaron en la superficie porque solo sirvieron para que la aristocracia rusa definiera su identidad frente a la gran masa de la población, el campesinado ruso-parlante y las clases mercantiles que hablaban alemán, sueco o jiddish⁶.

La Revolución de 1917 fue otro de los factores que produjo la segregación de Rusia de la realidad política, económica y cultural de Europa durante la mayor parte del siglo XX. Primero, con la formación de un “cordón sanitario” por las potencias europeas para evitar el contagio revolucionario y, después de la II Guerra Mundial, con la formación del “Telón de Acero”, Rusia quedó fuera de lo que se ha venido a denominar “Occidente”. Con Stalin, la ruptura fue mayor porque no compartía la visión revolucionaria paneuropea de Lenin y de otros líderes bolcheviques como Trotsky. Significó la victoria definitiva de Moscú sobre San Petersburgo.

El modelo de democracia liberal prevaleciente en Europa no ha existido nunca en Rusia. El país solo ha conocido regímenes políticos sumamente autoritarios, con la excepción de las frustradas experiencias de la “perestroika” y la confusa y caótica liberalización de Boris Yeltsin. De ahí que solo una minoría de ciudadanos rusos se sientan hoy día identificados con los “valores” europeos.

⁴ Y eso a pesar de que Rusia no fue invitada a participar en el concierto de Estados europeos creado en Westfalia.

⁵ Figes menciona las “*Cartas de un Viajero Ruso, 1791-1801*” del escritor Karamzin. En su viaje por Europa el autor pudo apreciar constantemente la imagen que los europeos tenían de Rusia como país atrasado. En su camino hacia Königsberg, dos alemanes “se asombraron de que un ruso pudiera aprender lenguas extranjeras”. En Leipzig los catedráticos hablaban de los rusos como “los Bárbaros” y no podían creer que en Rusia hubiera escritores nativos. En Francia fue todavía peor, ya que combinaban la condescendencia hacia los rusos como estudiantes de la cultura francesa con desprecio hacia los mismos calificándoles de “monos, que lo único que saben hacer es imitar”. Concluye Figes que, a medida que viajaba por Europa, Karamzin llegó a la conclusión de que los europeos tenían una forma de pensar diferente de la suya. Dice Figes que los rusos habían adoptado (desde Pedro el Grande) las formas y los hábitos europeos pero no habían penetrado en sus mentes los valores y las sensibilidades europeas...Estas dudas eran compartidas por muchos rusos educados que trataban de definir su “Europeidad”. Concluye señalando que estos complejos sentimientos de inseguridad, de envidia y de resentimiento hacia Europa todavía definen la conciencia nacional rusa. Op. Cit., pp. 62-63.

⁶ James H. Billington, Op. cit., 218-219.



La relación entre Rusia y Europa sugiere -salvadas las distancias de todo tipo-un paralelismo con otro país que se encuentra a caballo entre Asia y el Viejo Continente, Turquía (no en vano la cultura de Bizancio, mitad romana, mitad oriental, se extendió desde Constantinopla hacia el norte para convertir a los pueblos eslavos a la religión y a los ritos ortodoxos). Allí también sus élites, especialmente desde la fundación de la República turca con Mustafá Kemal Atatürk, han querido aproximar Turquía a Europa y formar parte del proyecto europeo. Como en el caso de Rusia, los turcos han topado con el escepticismo e incluso el desprecio de muchos en Europa, lo que ha provocado una reacción de disgusto y despecho entre muchos ciudadanos de ese país.

Existe no obstante una diferencia fundamental: Turquía es un país candidato a la adhesión a la Unión Europea, aunque ese proyecto sea muy controvertido en Europa y no es seguro que llegue a convertirse en realidad algún día. Rusia, en cambio, no es ni será en un futuro previsible candidato a integrarse en la Unión Europea, al menos en la forma que la conocemos actualmente, por más que la creciente importancia de las relaciones entre ella y la UE sea un elemento de aproximación muy fuerte.

2. Rusia y la Unión Europea

2.1. La Unión Soviética no prestó gran atención al proyecto europeo y de hecho prefirió ignorar la constitución de las Comunidades Europeas, a las que nunca reconoció como institución internacional. Aunque ya a comienzos de los años 80 la URSS se convirtió en un importante suministrador energético de Europa, sus planteamientos con respecto a los europeos occidentales se centraron principalmente en la dimensión político-militar y estuvieron marcados por la evolución de las relaciones Este-Oeste. Los soviéticos vieron con hostilidad los procesos de integración europea y, sobre todo, trataron de ahondar la distancia que separa a Estados Unidos de sus aliados en Europa.

La desintegración de la Unión Soviética marcó un cambio radical en la relación. Moscú se encontró en una posición de gran debilidad y no pudo impedir que muchos de los países que habían estado bajo su control en Europa Central y Oriental se convirtieran en miembros de la UE y de la OTAN, ni tampoco la intervención militar de la Alianza en los Balcanes (primero en Bosnia y después con motivo de la crisis de Kosovo). El gobierno ruso, debilitado por su enorme deuda exterior, la inestabilidad política y financiera y la guerra en Chechenia tuvo que doblegarse siempre ante los planteamientos occidentales. Eso provocó un enorme resentimiento hacia occidente, que todavía hoy perdura. Los nuevos estados miembros de la UE, que durante décadas sufrieron bajo el poder soviético, adoptaron una actitud muy crítica y en algunos casos incluso hostil hacia Rusia.

La situación ha vuelto a cambiar totalmente en los últimos años, como consecuencia del enorme incremento de los precios del petróleo y del gas. Rusia ya no es un país endeudado sino que posee las terceras mayores reservas monetarias exteriores del mundo, tras haber pagado anticipadamente toda su deuda exterior. Con sus enormes recursos energéticos y una hábil política negociadora se ha convertido de repente en un socio estratégico de primer orden. Moscú, bajo la inflexible mano de Vladímir Putin, ya no tolera que los europeos le sermoneen sobre las carencias democráticas de su régimen y ha adoptado una posición independiente, incluso contraria -de la que son ejemplos recientes Kosovo o la suspensión de la aplicación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE)- a la defendida por la UE y la OTAN.



Moscú trata de impedir, utilizando su poder energético, político y económico, la aproximación a Europa de países que formaron parte de la Unión Soviética, como Ucrania, Georgia e incluso Moldavia y dificulta una mayor relación de la UE con los países del Cáucaso y Asia Central con el fin de preservar su monopolio en el transporte de los recursos energéticos de esas regiones hacia Europa.

Frente al sistema de valores y los mecanismos de funcionamiento de la UE, basados en la negociación, el compromiso y el respeto a las normas, en suma el “soft power”, la Rusia de Putin centra sus planteamientos en las relaciones de poder puro y simple, o “hard power” y privilegia los contactos con los países que se consideran más poderosos. Moscú trata de forma muy diferente a los países del G8 y a otras grandes potencias como China o la India del resto de países con los que se relaciona. En el contexto europeo prefiere tratar directamente con Berlín, Roma o París, y en general con cada estado miembro individualmente, que con Bruselas⁷. El Presidente del Comité de Relaciones Internacionales de la Duma, Konstantín Kosachev, ha afirmado recientemente que “Estamos hartos de tener que tratar con los burócratas de Bruselas. En Alemania, Italia o Francia podemos lograr muchas más cosas. La UE no es una institución que contribuye a impulsar nuestras relaciones sino que es una institución que hace mas lento el progreso”⁸.

De hecho, Moscú ha sabido utilizar con habilidad su gran poder como suministrador energético de Europa y el creciente interés de los operadores económicos europeos por su mercado en expansión para ganar influencia y poder. Ha establecido recientemente acuerdos de suministro de gas a largo plazo con Alemania, Italia, Hungría y Austria. Ha promovido grandes proyectos en el terreno energético con algunos países, como los gaseoductos “Nord Stream” (con Alemania y recientemente también con Holanda⁹) y “South Stream” (con Bulgaria, Hungría, Austria e Italia¹⁰) y el oleoducto Burgas-Alexandrópolis (con Bulgaria y Grecia)¹¹. Los rusos han dado entrada en proyectos energéticos conjuntos a algunas de las empresas europeas que son “campeones nacionales” en sus respectivos países como BASF, E.On, Gas de France, ENI o ENEL, que se han convertido en verdaderos “lobbies” suyos en

⁷ De hecho, el Presidente Putin ha querido privilegiar sus relaciones personales con los principales líderes europeos como Tony Blair, Gerhard Schroeder (a quien, tras su cese como Canciller alemán, facilitó el puesto de Presidente de la compañía que desarrolla el gaseoducto “Nord Stream”), Jacques Chirac, Silvio Berlusconi y, mas recientemente, con Angela Merkel, Romano Prodi y Nicholas Sarkozy.

⁸ Mark Leonard y Nicu Popescu, “A PowerAudit of EU-Russia Relations”, *European Council of Foreign Relations (ECFR)*, (Noviembre de 2007), p.14.

⁹ El 6 de noviembre de 2007, los presidentes de Gazprom y de la holandesa Gasunie firmaron (en presencia del presidente Vladimir Putin y del Primer Ministro Holandés Peter Balkenende) un acuerdo por el cual ésta última tomará una participación del 9% en el proyecto de construcción del gaseoducto “Nord Stream”. La participación de Gasunie se estableció detrayendo el 4,5% de cada uno de los porcentajes detentados por las compañías alemanas E.On y Wintershall (cada una de ellas tenía un 24,5% y Gazprom el 51%). A su vez, Gasunie proporciona a Gazprom la opción de adquirir un 9% en el gaseoducto “Balgzand-Bacton Line” (“BBL”), que conecta a los Países Bajos con el Reino Unido. “Nord Stream” debería de entrar en servicio en 2010, con una capacidad inicial de 27.000 millones de metros cúbicos al año, que se elevarán a 55.000 millones de metros cúbicos en 2012.

¹⁰ El 22 de noviembre de 2007, en Presencia de Vladimir Putin y del Primer Ministro italiano Romano Prodi, los presidentes de Gazprom y de ENI firmaron un acuerdo que prevé la constitución de una empresa mixta (con Gazprom detentando el 51% del capital) para desarrollar el proyecto de construcción de un gaseoducto que unirá el puerto ruso de Novorossiisk en el Mar Negro con Bulgaria y, desde allí, a través de dos ramales, llegará hasta Italia. El gaseoducto debería entrar en servicio en 2013, con una capacidad de transporte de 30.000 millones de metros cúbicos por año.

¹¹ En estos proyectos priman sin duda las consideraciones políticas -establecer vínculos permanentes de dependencia energética con determinados países europeos y evitar la dependencia de terceros (Ucrania, Bielorrusia o los Países Bálticos) en el tránsito de los suministros de gas y petróleo- sobre las económicas, dado el elevado coste de construcción de estas infraestructuras de transporte.



el seno de la UE. Moscú utiliza esas privilegiadas relaciones para desbaratar los intentos (principalmente de la Comisión Europea) de establecer políticas comunes que permitan negociar a la Unión en su conjunto en materia energética y otras áreas de especial sensibilidad. Un ejemplo reciente ha sido su actitud frente al paquete de reformas legislativas presentado por la Comisión el pasado otoño tendente a crear un mercado interior de la energía.

Rusia rechaza su inclusión en la llamada “Política Europea de Vecindad” por considerar que su estatus de gran potencia merece una relación individualizada y “de igual a igual”. Por el momento, además, parece tener dificultades de principio para la incorporación pura y simple de las reglas y normas comunitarias de carácter económico en cuya formulación no ha participado.

2.2. Para la Unión Europea la relación con Rusia tiene sin duda una importancia estratégica fundamental, por las siguientes razones:

Desde la ampliación a 27, Rusia es el mayor vecino de la UE, con 2.200 kilómetros de frontera y el territorio de Kalinigrado enclavado entre varios estados miembros (Polonia y Lituania), lo que plantea problemas específicos de tránsito y de relación de ese enclave con las regiones vecinas. Hay además problemas sobre el trazado de fronteras (con Estonia principalmente).

Conserva uno de los mayores arsenales de armas de destrucción masiva, por lo que su estabilidad y la garantía del control de ese armamento es clave para la seguridad de Europa y del mundo. El Presidente Putin ha ordenado la asignación de grandes recursos financieros para reconstituir el poder militar de Rusia y ha promovido la consolidación de las industrias rusas del sector defensa.

Es el primer suministrador energético de la UE, que importa de Rusia casi el 40% del gas y el 25% del petróleo que consume. La dependencia es mutua porque cerca del 70% de las exportaciones rusas de productos energéticos van a 15 países europeos y son la principal fuente de ingresos del país y del estado ruso.

Además, las redes de oleoductos y gaseoductos que conectan los yacimientos de hidrocarburos de Rusia y de otros países de la antigua Unión Soviética (Kazajstán, Turkmenistán, Uzbekistán) con las terminales de carga en los Mares Negro y Báltico y con los mercados de consumo en Europa proporcionan a Rusia casi un monopolio en el transporte de esos recursos hacia gran parte del Viejo Continente.

Rusia posee además el 20% de las reservas mundiales de carbón, el 14% de las reservas de uranio y es uno de los principales productores de titanio, cobre, zinc, aluminio y oro.

Rusia y la UE tienen unas relaciones económicas privilegiadas: más del 50% del comercio exterior de Rusia se realiza con la Unión. Para Rusia la UE es el principal mercado para sus exportaciones de hidrocarburos y Rusia es para la UE un mercado en plena expansión (un 200% en los últimos 3-4 años). Rusia es ya el tercer socio comercial de la UE, después de EEUU y China.

Rusia es además un destino de creciente importancia para la inversión europea (el 70% de la inversión extranjera en Rusia en los últimos años procede de la UE, si bien una parte son



repatriaciones de capital ruso). También Rusia tiene interés (y de hecho ya lo está haciendo) en invertir en Europa, tanto en el sector energético como en otros sectores (EADS). Las empresas rusas están acudiendo en forma masiva a los mercados europeos de capitales (Londres principalmente).

Rusia es Miembro Permanente del CSNU y del G-8 (cuya Cumbre anual se celebró en julio de 2006 en San Petersburgo), del Consejo de Europa y de la OSCE. Es también miembro del Cuarteto para el Proceso de Paz en Oriente Medio y de las Conversaciones a Seis sobre el desmantelamiento del programa nuclear de Corea del Norte.

3. Relaciones institucionales entre la Unión Europea y Rusia

El Acuerdo de Cooperación y Partenariado (ACP) entre la UE y Rusia fue firmado el 24 de junio de 1994 en Corfú y entró en vigor en diciembre de 1997. El artículo 106 señalaba que el ACP tendría una vigencia inicial de 10 años y se renovaría automáticamente por períodos anuales salvo que alguna de las partes comunicara por escrito su deseo de denunciarlo con una antelación de al menos seis meses. Su vigencia ha expirado por tanto en diciembre de 2007, renovándose tácitamente por períodos de un año.

El acuerdo tenía un contenido fundamentalmente económico (aunque abordaba también someramente otros ámbitos como la cultura y la lucha contra la criminalidad organizada), concediéndose ambas partes la cláusula de nación más favorecida y la aplicación de una parte de las reglas del GATT, si bien se daba a éstas un carácter provisional hasta que Rusia ingresara en la OMC. De hecho el Acuerdo de 1994 ya preveía el establecimiento a largo plazo de una zona de librecambio entre la Unión y Rusia. La UE concedía a Rusia los beneficios del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) comunitario para una serie de posiciones arancelarias¹². Además, se firmaron un acuerdo sobre comercio de textiles (1998) y otro sobre comercio de aceros (que establece restricciones cuantitativas a las importaciones de Rusia). Ambos acuerdos expirarán cuando Rusia ingrese en la OMC.

Desde el punto de vista institucional el ACP establecía una densa red de contactos políticos y económicos a diversos niveles, entre ellos dos reuniones Cumbre anuales, y reuniones del Consejo de Cooperación a nivel ministerial en formato “troika” (sobre Asuntos Exteriores, Energía, Educación y Cultura, etc). También se establecía un Comité de Cooperación para discutir las cuestiones más técnicas¹³ y varios Subcomités sobre cuestiones específicas. Se celebran además reuniones mensuales en Bruselas en formato “troika” entre el Comité Político y de Seguridad (COPS) y el embajador ruso ante la UE. La UE no tiene un volumen de contactos institucionales tan importante con ningún otro país del mundo.

¹² Como consecuencia de ello, el nivel medio ponderado de los aranceles que aplica la UE a las importaciones de Rusia es actualmente del 0,6% (excluidos los dos productos más importantes, que son petróleo y gas, para los que el arancel es 0%). Pero la UE ha impuesto un gran número de medidas anti-dumping (de las que todavía quedan 11 en vigor) a la importación de determinados productos rusos y hasta 2002 la Unión no concedió a Rusia el estatus de “economía de mercado”, que permite una mejor defensa en los procedimientos anti-dumping. Por su parte, el nivel medio ponderado de los aranceles rusos es del 7,8% y no está consolidado en la OMC.

¹³ De hecho el Comité de Cooperación no se ha reunido desde 2004 por negativa de la parte rusa a hacerlo citando problemas de coordinación interna y de los Subcomités solamente se ha reunido en los últimos años el de Aduanas y Cooperación Transfronteriza. En cambio se han institucionalizado “Diálogos” en toda una serie de áreas: Reglamentación Técnica sobre Productos Industriales (con numerosos subgrupos sectoriales); Espacio; Sociedad de la Información, Cuestiones Comerciales, Inversiones, Transporte, etc.



Desde el punto de vista financiero se articuló el apoyo al proceso de transición ruso a través del Programa TACIS, cuya eficacia en el caso ruso ha sido pequeña. A partir de 2007 la cooperación financiera (unos 30 MEUROS por año) se inserta en el marco de la nueva Política de Vecindad (Instrumento Financiero de Vecindad y Partenariado) y la acción se centra en el desarrollo de los Cuatro Espacios Comunes, los intercambios universitarios y la cooperación regional (Kaliningrado y Cáucaso Norte principalmente).

El ACP se concluyó cuando las circunstancias, tanto de Rusia como de la UE (que entonces contaba con solo 15 miembros), eran muy distintas de las actuales y la UE todavía no había desarrollado algunas políticas como la Política Común de Seguridad y Defensa y de Justicia e Interior. Por ello, en la Cumbre de San Petersburgo de mayo de 2003 se decidió impulsar la cooperación en cuatro áreas principales, denominadas “*los Cuatro Espacios Comunes*”:

- Económico;
- de Libertad, Seguridad y Justicia;
- de Seguridad Exterior
- de Investigación y Educación, incluyendo Aspectos Culturales.

En mayo de 2005 se establecieron unas “Hojas de Ruta” para impulsar la acción en los Cuatro espacios Comunes.

El diálogo en el marco de esos Cuatro Espacios ha sido muy intenso y ha constituido una sólida base para cooperación en asuntos concretos. Entre los principales logros recientes de este diálogo figuran:

- La firma y entrada en vigor (junio de 2007) de los Acuerdos de Facilitación de Visados y de Readmisión de inmigrantes ilegales
- La negociación de un Protocolo sobre la abolición gradual de las tasas por vuelos comerciales sobre Siberia (que está no obstante pendiente de firma)
- Un acuerdo en materia veterinaria que evitó la prohibición rusa de importaciones de carne de la UE, tras la adhesión de Rumania y Bulgaria
- La conclusión de un acuerdo sobre Pesca y Conservación en el Mar Báltico
- Firma de un Acuerdo de Cooperación sobre Control de Fronteras entre la nueva Agencia Europea FRONTEX y el Servicio de Guardia de Fronteras ruso
- Establecimiento de puntos de contacto entre el Ministerio del Interior ruso y EUROPOL
- El establecimiento de un mecanismo de alerta temprana entre la Comisión Europea y el Ministerio ruso de Energía sobre posibles interrupciones en los suministros de gas y petróleo



- La firma de un Memorando de Entendimiento entre Rusia y el Centro Europeo de Drogas y Adicción a las Drogas
- La firma de un Acuerdo sobre comercio de ciertos productos de acero
- La apertura en Moscú de un Instituto de Estudios Europeos en el Instituto Estatal ruso de Relaciones Internacionales (MGIMO), financiado conjuntamente por la Comisión Europea y el Instituto

Sin embargo, el diálogo en el marco de los Cuatro espacios carece de una visión estratégica de conjunto y tiene sus limitaciones. No ha sido posible hasta ahora solucionar una serie de problemas ocasionados por la introducción de medidas proteccionistas por parte rusa en diversos sectores (incremento de aranceles, problemas aduaneros, limitación de acceso de las inversiones extranjeras en sectores denominados “estratégicos”, aplicación restrictiva de la legislación sanitaria y fitosanitaria, etc.). También hay dificultades en la cooperación en materia de seguridad marítima, energía nuclear (residuos nucleares y seguridad de las centrales), energía (acceso recíproco a los mercados de distribución y a las infraestructuras de transporte) y protección de la propiedad intelectual. Incluso Rusia está incumpliendo algunos puntos del acuerdo de mayo de 2004 con la UE sobre su adhesión a la OMC (por ejemplo al haber procedido a un fuerte incremento de las tasas a la exportación de madera y a aplicar tasas discriminatorias en el transporte ferroviario).

4. Problemas en las relaciones entre Rusia y la UE

Las crecientes tensiones en la relación entre Rusia y la UE se han puesto de manifiesto con ocasión de las “Cumbres” celebradas en el último año y medio: la informal de Lathi de octubre de 2006, la de Helsinki de noviembre del mismo año, la de Samara de mayo de 2007 y la última, celebrada en Mafra (Portugal) a finales de octubre de 2007. En ellas se han planteado con crudeza no solamente los problemas que tienen una dimensión comunitaria sino también los de carácter bilateral entre los estados miembros y Rusia, que han acabado afectando a las relaciones entre este país y la UE.

4.1. En el orden bilateral, los contenciosos con Rusia que han acabado “contaminando” las relaciones con la UE han tenido fundamentalmente como protagonistas a Polonia, Lituania, Estonia y el Reino Unido, aunque también hay dificultades con Finlandia. Moscú no ha ocultado su irritación por el hecho de que estos problemas bilaterales se “comunitaricen” en aras de una, por ellos muy criticada, “solidaridad comunitaria”.

-En el caso de Polonia, el problema se ha centrado en la prohibición rusa de importaciones de carne procedentes de ese país (principalmente, según Moscú, porque a través de Polonia estaba entrando en Rusia carne de mala calidad originaria de países como la India o China). Varsovia decidió vincular la solución de este contencioso con la aprobación del mandato de negociación de un nuevo acuerdo entre la UE y Rusia¹⁴. Durante meses las

¹⁴ El gobierno polaco presidido por Jaroslaw Kaczynski trató de imponer una segunda condición: la ratificación por Rusia de la Carta de la Energía y su Protocolo de Tránsito, pero posteriormente retiró esta condición.



discusiones, tanto a nivel técnico como político, han estado estancadas. La parte rusa se quejaba de que se trataba de un tema puramente técnico, que no debía ser politizado y que debería resolverse en conversaciones entre expertos y no discutido en las Cumbres. Pero el cambio de gobierno en Polonia tras las elecciones celebradas en octubre de 2007, que llevaron al poder en Varsovia a la Plataforma Cívica presidida por Donald Tusk, que propugna una mejora de las relaciones con Moscú, han hecho que el problema de la carne encontrara rápida solución. El pasado 19 de diciembre los jefes de los Servicios de Inspección Veterinaria y Fitosanitaria de Polonia y Rusia, Ewa Lech y Sergei Dankvert, firmaron un memorando por el que se levanta el embargo de las importaciones en Rusia de carne procedentes de Polonia.

-En el caso de Lituania, el problema ha surgido por la decisión del Gobierno lituano de vender la única refinería de petróleo del país a la empresa polaca PKN Orlen, en lugar de a la rusa Rosneft. Como represalia, Moscú interrumpió en julio de 2006 los suministros de petróleo a la refinería alegando una avería en el oleoducto “Druzhba” que envía crudo ruso a aquella. Los suministros seguían sin reanudarse en el momento de redactarse este trabajo.

-El conflicto con Estonia se produjo en abril-mayo de 2007 a raíz de la decisión del Gobierno estonio de trasladar de lugar el monumento soviético conocido como “El Soldado de Bronce” del centro de la capital Tallin a un cementerio militar situado a las afueras. Esto hizo que se produjeran graves desórdenes en Tallin provocados por jóvenes rusófonos (con la consecuencia de un manifestante muerto y muchos detenidos) y una serie de actos de hostigamiento, como asedio y ataques a la embajada de Estonia en Moscú por grupos de activistas juveniles “pro Kremlin”, que obligaron a salir temporalmente del país a la propia embajadora, Marina Kaljurand¹⁵.

Las autoridades estonias acusaron también a Moscú de estar detrás de una serie de ataques informáticos dirigidos contra instituciones públicas, el sector bancario, prensa y compañías de telecomunicaciones. Otras medidas rusas de retorsión fueron la interrupción temporal de transporte de productos petrolíferos refinados a través de Estonia (y su envío a través de Murmansk y Kaliningrado), la suspensión temporal del tráfico de vehículos de mas de 13 Tm por el puente fronterizo de Narva (de propiedad estonia) alegando el mal estado de conservación del mismo y la interrupción (temporal) del servicio ferroviario de pasajeros entre San Petersburgo y Tallin.

Por parte rusa se denuncian de manera sistemática las discriminaciones que sufren las personas de origen ruso residentes en Estonia y se rechaza la firma de un Tratado para delimitar las fronteras entre los dos países.

-En lo que respecta al Reino Unido, las relaciones con Rusia han ido sufriendo en los últimos meses un preocupante deterioro. Moscú está muy molesto por el hecho de que Londres se niegue a extraditar al exiliado “oligarca” ruso Boris Berezovsky y al portavoz del movimiento separatista checheno Akhmed Zakaev. En 2006, grupos de activistas juveniles “pro-Kremlin” hostigaron y persiguieron durante semanas al embajador británico en Moscú, Tony Brenton, porque éste había participado en una conferencia organizada por el movimiento de oposición “Otra Rusia” en un hotel de la capital. Más tarde (julio de 2007), tras el asesinato en noviembre de 2006 en Londres del ex agente de la FSB Alexander Litvinienko y la negativa rusa a extraditar al presunto asesino, Alexander Lugovoi, el

¹⁵ Ante estos hechos, los embajadores de Alemania (como Presidencia en Ejercicio de la UE), de Portugal y de la Comisión Europea hicieron gestión en el Ministerio ruso de Asuntos Exteriores para expresar la preocupación de la UE por los incidentes en torno a la embajada y pedir el cumplimiento por el Gobierno ruso de sus obligaciones bajo el Convenio de Viena de Relaciones Diplomáticas.



Gobierno británico decretó la expulsión de cuatro diplomáticos rusos acreditados en Londres, lo que fue respondido por los rusos con una medida similar.

Finalmente, en diciembre de 2007 ha surgido un nuevo episodio al ordenar el Ministerio ruso de Asuntos Exteriores el cierre de los centros del British Council en San Petersburgo y Ekaterimburgo, a lo que se ha negado la parte británica alegando su cobertura por un acuerdo de cooperación cultural y educativa de 1994 y el Convenio de Viena de Relaciones Consulares. Los británicos denuncian que se trata de una medida de carácter político y no jurídico. La UE ha emitido una declaración de apoyo al Reino Unido en el conflicto sobre el British Council.

-En lo que respecta a Finlandia, además del incremento de las tasas a las exportaciones de madera, que perjudican a la industria transformadora finlandesa, existe el problema de la enorme congestión existente en la frontera entre los dos países por la lentitud burocrática en el despacho aduanero ruso. En diciembre de 2007 la fila de camiones esperando en la frontera para realizar los trámites aduaneros alcanzó una longitud de 100 kilómetros (normalmente no baja de 50 kilómetros). Finlandia ha planteado el tema tanto bilateralmente como a través de la Comisión Europea, pero la parte rusa no ha tomado hasta ahora medidas suficientes para paliar el problema.

4.2. En el terreno de los derechos humanos y las libertades democráticas el diálogo UE-Rusia se caracteriza por su gran acritud. En la Cumbre informal de Lathi (octubre de 2006) la UE planteó el problema de la corrupción existente en Rusia, lo que provocó la respuesta del Presidente Putin invocando las mafias sicilianas y la corrupción municipal en la Costa del Sol española. Con ocasión de la Cumbre de Samara, la UE criticó la excesiva violencia empleada por las fuerzas de seguridad rusas para disolver unas pacíficas manifestaciones organizadas en abril de 2007 por el movimiento de oposición “Otra Rusia” en Moscú, San Petersburgo y Nizhni Novgorod y la detención del líder del movimiento y ex campeón mundial de ajedrez, Garry Kasparov, que pretendía viajar a Samara para encabezar una manifestación de protesta con ocasión de la Cumbre¹⁶. Putin respondió criticando a su vez a los europeos por no criticar de igual forma a EEUU, a pesar de la situación de los presos en la base de Guantánamo o la aplicación de la pena de muerte en ese país (Rusia mantiene de hecho una moratoria en su aplicación). Más recientemente, durante la Cumbre de Mafra (noviembre 2007), Putin rechazó las presiones europeas para que aceptara la presencia de observadores de la OSCE en las elecciones a la Duma del 2 de diciembre, señalando que no se había establecido ningún acuerdo sobre las reglas y el formato de las misiones de observación electoral¹⁷.

Precisamente el desarrollo de las referidas elecciones a la Duma suscitó fuertes tensiones entre Moscú y la UE. Primero, con motivo de la retirada de la observación de las elecciones decidida por la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos

¹⁶ Kasparov y otros destacados críticos del creciente autoritarismo existente en Rusia, como los líderes del partido Unión de Fuerzas de Derecha, Boris Nemtsov y Nikita Belij, fueron de nuevo detenidos a finales de noviembre de 2007 por participar en una manifestación de protesta por la discriminación en el acceso a los medios de comunicación en la campaña electoral en relación con el partido oficial “Rusia Unida”. Kasparov fue condenado a cinco días de cárcel.

¹⁷ Putin comparó además las duras intervenciones de la policía contra los manifestantes de “Otra Rusia” con las detenciones en Alemania de activistas anti-globalización en vísperas de la Cumbre del G-8 en Heiligendamm, lo que fue rechazado categóricamente por la Presidencia alemana de la UE destacando la diferencia entre las violentas actuaciones de los activistas en Alemania con las de los pacíficos intentos de manifestarse de Kasparov y otros líderes.



(OIDDH) de la OSCE (15 de noviembre) debido al retraso en la extensión de visados a sus observadores. La UE hizo una gestión ante el Ministerio ruso de Asuntos Exteriores en un ambiente de gran tensión. Por parte rusa se culpó a la OIDDH del retraso en la solicitud de los visados para sus observadores y de tener decidida de antemano su retirada. Recordaban que la única obligación de Rusia era invitar a observadores pero que la OSCE no había aprobado reglas consensuadas para la observación de las elecciones.

Finalizadas las elecciones (en las que el Partido oficialista Rusia Unida obtuvo un 64,3% de los votos y 315 escaños), las Misiones de observación de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE y de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa hicieron una Declaración conjunta sobre el desarrollo de las mismas sumamente crítica. En ella, se afirmaba que las elecciones no habían sido “justas” (“fair”) y que no se habían respetado los compromisos ni los estándares de la OSCE y del Consejo de Europa en materia de elecciones. Denunciaban el abuso de poder de las autoridades, la parcialidad en los medios de comunicación, la existencia de una ley electoral que impide competir a los partidos pequeños y un claro hostigamiento a los partidos de oposición.

La Presidencia de la UE emitió poco después una declaración muy similar a la de los observadores parlamentarios. En ella, se denunciaban los actos de hostigamiento a los partidos de oposición y ONGs y se afirmaba que los procedimientos seguidos no cumplían con los estándares y compromisos aceptados voluntariamente por la Federación de Rusia. La Declaración fue contestada por el portavoz del Ministerio ruso de Asuntos Exteriores quien aseguró que las referidas declaraciones estaban “precocinadas”, eran precipitadas y no tenían en cuenta la existencia de situaciones similares en muchos países europeos que tienen sistemas parlamentarios. El Ministro Lavrov por su parte criticó el apoyo mecánico o “robótico” de la UE a la decisión de la OIDDH de no enviar observadores electorales para las elecciones a la Duma y a la Declaración de los miembros de las Asambleas Parlamentarias de la OSCE y del Consejo de Europa que, en sus palabras, no estaba apoyada en hechos reales¹⁸.

En la perspectiva de las próximas elecciones a la Presidencia de la Federación de Rusia, que se celebrarán el 2 de marzo de 2008, podría repetirse la misma situación acaecida durante las elecciones a la Duma, especialmente en lo que se refiere a la misión de observación de la OIDDH, dado el empeño ruso en restringir la autonomía de esa Oficina. Además, el hecho de que el Presidente Putin haya anunciado su deseo de continuar en el poder como Primer Ministro si su candidato, Dmitri Medvedev, triunfa en las elecciones presidenciales, ha suscitado de nuevo dudas sobre la limpieza de las mismas y sobre el funcionamiento del sistema político tras las elecciones, que pasaría a ser bicéfalo¹⁹.

Rusia es el único país miembro del Consejo de Europa que no ha ratificado todavía los Protocolos 6 (abolición de la pena de muerte) y 14 (reforma del Tribunal Europeo de

¹⁸ Manifestaciones hechas con ocasión de la 4ª reunión del Consejo Permanente de Asociación Rusia-UE, diciembre de 2007.

¹⁹ Medvedev es un abogado de 42 años que ha hecho toda su carrera política de la mano de Putin. Actualmente es Vicepresidente Primero del Gobierno y además Presidente del Consejo de Administración de Gazprom. A diferencia de aquél y de otros altos cargos de la burocracia presidencial, no ha sido miembro de los servicios de seguridad (FSB). Su posición como Presidente de la Federación podría quedar comprometida por el hecho de que Putin gozará de mucho más poder de hecho, aunque formalmente los poderes principales los ostente Medvedev. La Constitución reserva los principales poderes del Estado al Presidente y no al Primer Ministro. Por ello, el funcionamiento del sistema con Medvedev en el Kremlin y Putin en la Casa Blanca (sede del Gobierno) puede resultar difícil y disfuncional.



Derechos Humanos-TEDH). Con respecto al Protocolo 14, cuya aprobación ha sido rechazada por la Duma, las autoridades rusas han manifestado claramente que no lo van a ratificar²⁰.

El diálogo entre Rusia y la UE en materia de derechos humanos es pues duro y difícil. Las consultas bilaterales de carácter semestral no han podido celebrarse nunca hasta ahora en Moscú, porque el gobierno ruso teme que pudiera ser aprovechado por ONGs que se dedican a la defensa de los derechos humanos para hacer propaganda negativa. Por otra parte, los Presidentes de las dos Cámaras del Parlamento ruso han adoptado la iniciativa de crear y financiar un “Instituto UE-Rusia para la Libertad y la Democracia”, con sede en Bruselas, que se dedicaría a denunciar las restricciones a las libertades y derechos existentes en Europa, entre ellas las que sufren las minorías rusófonas en los Países Bálticos²¹.

4.3. Inversiones. El fuerte crecimiento de la economía rusa en los últimos ocho años²² y el rápido aumento del consumo han sido los factores clave en el espectacular aumento de las inversiones extranjeras en Rusia. Según datos facilitados por el Banco Central de Rusia, en 2007 el volumen de inversión extranjera directa (IED) alcanzó la cifra de 45.000 millones de dólares, equivalentes a un 3,3% del PIB. El “stock” total acumulado de inversiones extranjeras se situó a finales de septiembre de 2007 en 178.500 millones de dólares. Una gran parte de esas inversiones (unos 2/3 del total) provienen de la UE.

Los inversores extranjeros señalan que existen en Rusia algunos factores negativos para las inversiones extranjeras, entre los que destacan el creciente intervencionismo del Gobierno²³, las prácticas arbitrarias en materia de impuestos y de inspección fiscal, los pesados trámites burocráticos, la corrupción y la inseguridad jurídica existente.

Por otra parte, el Gobierno ruso lleva más de dos años y medio tratando de que se apruebe un paquete legislativo que permita limitar y controlar la entrada de las inversiones extranjeras en sectores calificados como “estratégicos”. El paquete se dividiría en dos leyes: A) Una ley que limitaría la entrada de capital extranjero en los sectores de petróleo, gas y algunas industrias extractivas como cobre, oro y minas que contengan recursos importantes para la defensa nacional (como uranio o cuarzo) y prohibiría esas inversiones en yacimientos “offshore” y en terrenos importantes para la defensa y B) Una ley que restringiría las

²⁰ Rusia es el estado miembro del Consejo de Europa que más sentencias condenatorias ha tenido ante el TEDH, casi todas relacionadas con demandas presentadas por abusos cometidos en Chechenia. Moscú ha cumplido lo ordenado en las sentencias en lo que respecta a las indemnizaciones pero no en lo referente a los cambios de su legislación. En cuanto el Protocolo 14 debe permitir un mejor y más rápido funcionamiento del TEDH, Moscú no muestra gran entusiasmo sobre el mismo.

²¹ Los rusos denuncian que más de un millón de personas dentro de la UE se ven privadas de sus plenos derechos en Estonia y Lituania por razón de su lengua, herencia nacional o cultura y que esos países no aplican el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre la protección de las minorías nacionales a esas poblaciones.

²² En 2007 el PIB ruso creció un 7,6% y el estado logró un superávit fiscal equivalente al 3,6% del PIB, a pesar de que el presupuesto fue modificado para transferir 640.000 millones de rublos (\$26.000) para financiar la sanidad pública e incrementar las pensiones y los sueldos de los funcionarios. En cambio, la inflación se disparó ya que el IPC aumentó a una tasa del 12%.

²³ En los últimos años el Gobierno ruso ha utilizado medidas de presión de diverso tipo para obligar a algunos inversores extranjeros en sectores de importancia fundamental (gas y petróleo fundamentalmente) a limitar sus inversiones e incluso a ceder parte de las ya efectuadas para permitir que el estado ruso vuelva a adquirir la mayoría de control. Casos recientes han sido el proyecto de gas “Sakhalín II” en el que se han visto implicadas Gazprom por un lado y la anglo-holandesa Royal Dutch Shell y las japonesas Mitsubishi y Mitsui por otro. Otro ejemplo es el del yacimiento de gas de Kovitka, en el que la propietaria TNK-BP ha tenido que ceder igualmente la mayoría a Gazprom.



inversiones extranjeras en una serie de sectores calificados de “estratégicos”. El problema ha surgido a la hora de definir qué y cuáles son los sectores estratégicos. El Ejecutivo remitió a la Duma en julio de 2007 un proyecto de ley que agrupaba los sectores en 6 grandes áreas, con 39 subsectores pero no se ha logrado llegar a un acuerdo entre los principales ministerios y agencias²⁴. La participación extranjera mayoritaria o de control en esos sectores requeriría la autorización gubernamental previa, a través de una comisión intergubernamental “ad hoc”²⁵.

En el marco del Espacio Común Económico se ha establecido un diálogo en materia de inversiones entre Rusia y la UE, habiéndose celebrado hasta ahora una reunión en este ámbito. Por parte de la UE se ha puesto de manifiesto la importancia que se otorga a la creación de condiciones de transparencia, no discriminación y seguridad para las inversiones de las empresas europeas en Rusia, teniendo en cuenta los proyectos de ley mas arriba mencionados. Además, se ha urgido al Gobierno ruso a evitar la aplicación de medidas de presión (“flanking policies”), de carácter fiscal o medioambiental para socavar inversiones ya existentes o establecer barreras ocultas a otras nuevas²⁶.

Por parte rusa se ha planteado la queja de las medidas que está planteando la UE para limitar las inversiones de empresas rusas en sectores específicos, como los de distribución de gas y electricidad. Destacan que la UE invierte en Rusia mucho mas que Rusia en la UE (30.000 millones de euros en 2006 frente a 3.000) y que, en todo caso, la mayoría de sus inversiones proceden de empresas privadas. Añaden que, incluso en el caso de Gazprom, su capital está en un 49% en manos privadas de las cuales un 25% son extranjeras.

5. Energía

Existe en Europa la percepción de que hay una creciente y excesiva dependencia energética con respecto a Rusia. Moscú no ha dudado en los últimos años en utilizar su poder como suministrador energético para conseguir objetivos políticos y económicos concretos. Ejemplos recientes han sido los cortes temporales de suministro de gas a Ucrania y de petróleo a Bielorrusia por unas disputas sobre precios en los contratos de suministro con dichos países. Estos cortes afectaron a varios países europeos.

Entre Rusia y la UE se ha establecido un diálogo sobre energía con varios grupos de trabajo y además un mecanismo “de alerta temprana” para las situaciones en que puedan surgir problemas en el suministro²⁷.

²⁴ Los ministerios más liberales desde el punto de vista económico, como los de Industria y Energía y Desarrollo Económico y Comercio, quieren limitar la lista a los sectores realmente sensibles, como las industrias aeroespacial, nuclear, y de defensa. Los más restrictivos, como los de Interior y Defensa y el FSB quieren ampliarla para incluir oleoductos y gaseoductos, puertos y aeropuertos, redes de distribución eléctrica, banca, seguros y telecomunicaciones.

²⁵ Además, se restringiría el porcentaje de participación de capital extranjero hasta un máximo de un 25% por las empresas controladas por un estado extranjero.

²⁶ También se está discutiendo en el seno de la UE la aplicación de posibles medidas de control de las inversiones efectuadas por los llamados “Fondos de Inversión Soberana” como el Fondo de Estabilización del Estado ruso, para evitar la utilización por esos Fondos de sus inversiones con fines políticos. Este tema también está siendo objeto de debate en el seno del G-7, el FMI y la OCDE.

²⁷ Por el momento, ese mecanismo se limita al contacto directo telefónico entre el Comisario de Energía Piebals y el Ministro ruso de Industria y Energía Khristenko.



Pero la Unión no ha sido capaz hasta ahora de articular una política energética coordinada que le permita hacer frente a la creciente concentración del poder energético en el estado ruso (que controla el 30% de la producción de petróleo y el 90% de la producción de gas) y sobre todo en Gazprom. Esta empresa ya tiene el monopolio del transporte de gas y está adquiriendo rápidamente muchos de los activos que tenían en Rusia otras compañías nacionales e internacionales, como en los casos recientes de Sakhalín II y Kovitka²⁸. Gazprom por su parte trata de diversificar su negocio mediante inversiones en actividades “downstream” en Europa Occidental y de controlar todas las vías de transporte de hidrocarburos hacia Europa procedentes de Rusia y de otros países de la CEI.

Los rusos han sabido aprovechar los intereses y egoísmos nacionales de los estados miembros de la UE y la ausencia de una política energética común para ir estableciendo acuerdos bilaterales de suministro de gas a largo plazo. Moscú ha promovido algunos proyectos que han servido para enfrentar a los europeos entre sí. El ejemplo mas reciente es el gasoducto “Nord Stream”²⁹ que, a través del Mar Báltico, suministrará gas directamente a Alemania y a otros países europeos, lo que dará a Rusia acceso directo a los mercados de Alemania, Austria o Países Bajos sin depender del tránsito por Bielorrusia, Ucrania, los Países Bálticos o Polonia.

Rusia se niega a ratificar la Carta Europea de la Energía y su Protocolo de Tránsito³⁰, que establecen unas reglas de competencia y de apertura recíproca a las inversiones “upstream” (yacimientos) y “downstream” (distribución, refinó, producción de energía eléctrica). Prefiere operar mediante acuerdos bilaterales país a país y entre empresas sin quedar obligada por un acuerdo europeo de carácter general. Gazprom ha sabido entenderse bien con algunos de los principales “campeones nacionales” energéticos europeos como Gaz de France, E.On, Ruhrgas, ENI y ENEL, con los que ha vinculado sus intereses y logrado a través de ellos, mediante “swaps” de activos, acceso a redes de distribución y a la construcción de depósitos de gas en Europa occidental. En compensación, ha dado acceso limitado a esas compañías a sus yacimientos de gas³¹.

Por otra parte, surgen dudas sobre la “fiabilidad” de Rusia como suministrador a medio plazo, por el fuerte incremento que se está produciendo en la demanda de gas en Europa y en la propia Rusia y por la falta de inversiones en el desarrollo de nuevos yacimientos de gas, ya que está empleando muchos más recursos en la adquisición de activos en el interior y en el exterior³². A ello se unen las dificultades técnicas y económicas que plantea el desarrollo de otros nuevos yacimientos (Yamal, Shtokman) y el estado vetusto de los gasoductos y oleoductos. Rusia tiene además una eficacia energética muy baja y hay una gran pérdida de recursos porque se quema el gas asociado a las explotaciones petrolíferas. 2008 es un año

²⁸ Gazprom ha puesto también recientemente sus ojos en el proyecto Sakhalín I, que explota la norteamericana EXXON y probablemente es solo cuestión de tiempo hasta que esta compañía tenga que ceder la mayoría de sus activos al gigante ruso.

²⁹ Gazprom posee la mayoría en la sociedad que construirá y explotará “Nord Stream” y las alemanas E.On y BASF tienen participaciones minoritarias.

³⁰ El Tratado que establece la Carta Europea de la Energía fue abierto a la firma en 1994, y fue completado con Protocolos sectoriales posteriores. Estados Unidos y Canadá no lo han ratificado, ni tampoco Rusia, Noruega y Bielorrusia.

³¹ Tales son los casos de la italiana ENI en la península de Yamal o de las alemanas E.On y BASF en los yacimientos de gas de Yuzhno-Russkoye en Siberia occidental.

³² Según el Instituto de Política Energética de Moscú, en el periodo 2003-2006, Gazprom invirtió 32.100 millones de dólares en activos “downstream” y solo 18.400 millones en proyectos “upstream”. Los especialistas consideran que, si no se corrige esta política y continúa aumentando el consumo interno ruso, Gazprom se encontraría en situación de no poder cumplir sus compromisos de suministro a partir de 2011.



electoral (elecciones presidenciales, que deben producir un relevo en el Kremlin) y no es el momento propicio para aumentar los precios internos del gas.

El propio ministro de Industria y Energía, Viktor Khristenko, ha predicho que Rusia va a tener un déficit en 2008 de 4.000 millones de metros cúbicos de gas, que se elevará a 27.700 millones de metros cúbicos en 2010 y 46.600 en 2015, si no se ponen en explotación nuevos yacimientos³³.

Para compensar su déficit de producción y mantener su influencia Rusia trata de monopolizar la comercialización del gas procedente de otros países de la CEI como Kazajstán o Turkmenistán. El 20 de diciembre de 2007 los Presidentes de Rusia, de Kazajstán y de Turkmenistán firmaron en Moscú un acuerdo para la construcción de un nuevo gasoducto que unirá Turkmenistán con la red de gasoductos rusa, pasando por la costa del Mar Caspio y atravesando Kazajstán. El gasoducto comenzará a construirse en 2008 y entrará en servicio en 2012. Además, los Presidentes acordaron incrementar la capacidad del gasoducto existente (“Central Asia Gas Pipeline”) hasta 90.000 millones de metros cúbicos anuales³⁴.

Estos acuerdos dificultarán mucho la realización de proyectos, como el gasoducto “Transcaspio”, que permitan la llegada de gas desde Asia Central a Europa sin utilizar la red de gasoductos rusa, lo que a su vez constituye un duro golpe para el proyecto europeo “Nabucco”, consistente en la construcción de un gasoducto desde Turquía hasta Austria, porque no podría contar con los referidos suministros centro asiáticos.

La UE también ha comenzado a tomar medidas para responder a la creciente presencia rusa en el sector energético europeo. En septiembre de 2007 la Comisión Europea aprobó un paquete de propuestas legislativas tendentes a constituir un mercado interior de la energía.

Según las propuestas, las empresas deberán separar totalmente sus actividades de generación y producción de las de distribución, tanto en lo referente al gas como a la energía eléctrica. Las nuevas normas se aplicarán también a las empresas no comunitarias que deseen adquirir una participación sustancial o el control de una red de distribución de energía en la UE, ya que deberán cumplir de forma demostrable e inequívoca con los mismos requisitos de separación (“unbundling”) que se imponen a las empresas comunitarias. Además, las empresas de terceros países no podrán adquirir el control de un sistema de transmisión o un operador comunitario si ello no está contemplado en un acuerdo concluido entre la Comunidad Europea y el país de origen del operador, necesario para garantizar la reciprocidad de acceso al país en cuestión.

Las nuevas directivas comunitarias, de aprobarse, tendrían en el punto de mira a Gazprom porque por un lado tratan de impedir que el gigante ruso extienda su monopolio verticalmente integrado al mercado comunitario y por otro se intenta conseguir que Rusia abra su mercado a las inversiones europeas, pero no sobre una base de reciprocidad bilateral (como han hecho la alemana E.On o la italiana ENI) sino multilateral negociada con la Comunidad Europea en su conjunto.

³³ Judy Dempsey, *International Herald Tribune*, 28 de diciembre de 2007. Dempsey señala que, debido a ese déficit en la producción de gas, Putin ha ordenado incrementar la producción de carbón, pero esto se halla dificultado por el lamentable estado de las minas rusas y de la red ferroviaria de transporte de mineral.

³⁴ El acuerdo se ha firmado tras consensuar Gazprom con el Gobierno turkmeno los precios de compra de gas de Turkmenistán que los rusos revenden a Europa y Ucrania. El precio se incrementará a 130 dólares por 1.000 metros cúbicos en los seis primeros meses de 2008 y a 150 dólares a partir del segundo semestre. A partir de 2009 Turkmenistán aplicará precios “basados en principios de mercado”. Gazprom revende el gas a Europa a 250 dólares por 1.000 metros cúbicos pero el precio podría aumentar a 354 dólares a partir de 2008.



Por parte rusa se asegura que Rusia es un suministrador fiable y que las breves interrupciones de suministro se han debido a la voluntad de aplicar los mecanismos de mercado a sus clientes en los países vecinos. Por su parte, ha criticado duramente las propuestas de la Comisión sobre el mercado interior de la energía por considerar que no deben ser impuestas a operadores no comunitarios como Gazprom.

6. La colaboración en los espacios de Libertad, Seguridad y Justicia, Seguridad Exterior e Investigación, Educación y Cultura

6.1. Libertad, Seguridad y Justicia. En este campo la colaboración y el diálogo entre Rusia y la UE tiene una importancia creciente. En noviembre de 2007 se celebró la 7ª reunión del Consejo Permanente de Cooperación en materia de Justicia e Interior. El diálogo abarca, entre otras, las siguientes áreas:

- A) Facilitación de visados y Acuerdo de Readmisión. En junio de 2007 entró en vigor el acuerdo con la UE sobre Facilitación de Visados, que cubre las estancias no superiores a 90 días por períodos semestrales y se aplica a los viajes de turismo, de negocios, de estudios, delegaciones oficiales, diplomáticos, transporte y tránsito. Se ha iniciado además un diálogo para examinar las condiciones de un régimen de supresión de visados como perspectiva a largo plazo. A pesar de que la UE está cumpliendo plenamente sus compromisos en materia de facilitación de visados, Rusia ha establecido unas nuevas normas de registro de extranjeros que dificultan burocráticamente la presencia de ciudadanos de la UE en ese país.

El Acuerdo de Readmisión de inmigrantes ilegales está en vigor pero debe ser complementado con la firma de Protocolos bilaterales de Aplicación entre Rusia y cada estado miembro de la UE, lo que está actualmente en proceso³⁵.

- B) Control de fronteras. Se ha establecido una estrecha colaboración (con un Plan de Acción) entre FRONTEX³⁶ y el Servicio de Guardia de Fronteras de FSB ruso. La UE ha informado a Rusia sobre la incorporación al Acuerdo Schengen a partir de enero-marzo de 2008 de 9 estados miembros³⁷. Por otra parte, la UE está insistiendo a las autoridades rusas sobre la necesidad de acelerar la demarcación de fronteras con Estonia y Lituania.
- C) Lucha contra el terrorismo, la criminalidad organizada y el narcotráfico. Esta es un área muy importante de la colaboración con Rusia y se centra en la relación entre las agencias federales de seguridad y Europa y Eurojust en asuntos como lavado de dinero, financiación de actividades terroristas³⁸, seguridad de los documentos,

³⁵ España aplica desde junio de 2007 de forma provisional un “*Protocolo de Ejecución con Rusia Relativo a los Plazos de Respuesta a las Solicitudes de Readmisión, de conformidad con el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre Readmisión de 25 de Mayo de 2006*” (BOE núm. 269, de 9 de noviembre de 2007).

³⁶ FRONTEX es la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación sobre las Fronteras Externas de los estados Miembros de la UE.

³⁷ Estos países son: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Malta, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia y la República Checa.

³⁸ La UE ha insistido a Rusia sobre la conveniencia de que se adhiera al Convenio de 2005 del Consejo de Europa sobre Lavado de Dinero, Busca, Incautación y Confiscación de las Ganancias procedentes del Crimen y sobre Financiación del Terrorismo.



criminalidad informática, lucha contra la corrupción³⁹, inmigración ilegal y lucha contra el tráfico de drogas⁴⁰ y de personas. La UE ha urgido a Rusia a que ratifique y aplique el Convenio del Consejo de Europa sobre Protección de Datos Personales de 1981 para posibilitar la firma de un acuerdo de colaboración entre Rusia y Europol y un acuerdo con Eurojust en 2008.

- D) Cooperación Judicial. En materia penal, la UE ha pedido a Rusia que adopte el acervo del Consejo de Europa en la materia⁴¹. También ha pedido la plena cooperación rusa en las investigaciones sobre el asesinato de Alexandr Litvinienko.

6.2. En el ámbito de la Seguridad Exterior, aunque el diálogo es intenso, tal vez es el área que encuentra más dificultades para su desarrollo. Hay grandes diferencias en cuestiones como Kosovo (Rusia ha advertido a la UE sobre la posibilidad de que tome decisiones unilaterales - incluyendo el envío de una misión PESD a Kosovo- sin la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU), Tratado FACE y la relación entre la UE y los países del espacio post-Soviético en el marco de la Nueva Política de Vecindad. Rusia ve con suspicacia el creciente interés de la UE por los países del Cáucaso y Asia Central y su apoyo a proyectos de transporte de hidrocarburos alternativos a la red de gaseoductos rusa como el Proyecto Nabucco. La UE considera a su vez que Rusia está poniendo dificultades para la solución de los llamados “conflictos prolongados”⁴². La Unión está por su parte interesada en incrementar la colaboración con Rusia en materia de no-prolifерación y desarme y regímenes de control de exportaciones⁴³.

Rusia no considera satisfactorias las modalidades propuestas por los 27 para su participación en operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE⁴⁴, porque quiere ser incluida en el proceso de toma de decisiones y propone el establecimiento de un mecanismo similar al Consejo OTAN-Rusia.

6.3. Espacio Común de Investigación y Educación, incluyendo los aspectos Culturales. Aunque se han producido considerables avances en la colaboración científica (participación rusa en el 7º Programa Marco⁴⁵), todavía no se ha alcanzado todo su potencial. En el área educativa, la UE ha extendido a Rusia la participación en los programas TEMPUS y ERASMUS MUNDUS, pero todavía son pocos los estudiantes rusos que acuden a universidades europeas. En el terreno cultural, se ha establecido un Plan de Acción que debe ser ejecutado por el Grupo de Trabajo Conjunto sobre Cultura. La colaboración cultural UE-

³⁹ La UE ha pedido también a Rusia que se adhiera la Convención de Derecho Civil del Consejo de Europa sobre Corrupción y al Protocolo Adicional a la Convención de Derecho Penal sobre Corrupción.

⁴⁰ Se ha firmado recientemente un Memorando de Entendimiento entre el Centro Europeo de Seguimiento de Drogas y Drogadicción (EMCDDA) y el Servicio Federal Ruso para el Control del Tráfico de Narcóticos.

⁴¹ Incluyendo el Segundo Protocolo Adicional a la Convención Europea de 1959 sobre Asistencia Mutua en Materia Penal.

⁴² Principalmente los que afectan a Georgia (Abjasia y Osetia del Sur) y a Moldavia (Transnistria).

⁴³ La UE está tratando de que Rusia acepte la incorporación de algunos de los nuevos estados miembros al Régimen Multilateral de Control de Tecnología de Misiles sin que ésta lo vincule con su solicitud de incorporación al Grupo Australia (sobre control de precursores de armas químicas).

⁴⁴ Estas modalidades que fueron aprobadas en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002.

⁴⁵ Rusia es el país no comunitario más activo dentro del 7º Programa Marco de Investigación y Desarrollo.



Rusia podría verse afectada por el contencioso ruso-británico sobre el cierre de varios centros del British Council en Rusia.

7. Hacia un nuevo Acuerdo de Asociación Estratégica

En la Cumbre de Sochi de mayo de 2006 se acordó iniciar la negociación de un nuevo acuerdo más amplio que el actual, que comprendiera todas las áreas de los Cuatro Espacios y diera visibilidad a la “relación estratégica” entre Rusia y la UE. En él se incluiría un amplio acuerdo de librecomercio (“Acuerdo de Librecomercio Ampliado”, “Deep Free Trade Agreement” o “FTA Plus”) entre Rusia y la UE. Requisito previo sería la adhesión de Rusia a la OMC.

El FTA Plus debe incluir, entre otras cosas, el comercio de bienes (eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias) y de servicios; aproximación de la normativa técnica, sanitaria y fitosanitaria; libertad de establecimiento e inversiones; energía; compras públicas; normativa sobre competencia; protección de la propiedad intelectual y mecanismo de solución de disputas. La “Hoja de Ruta” para el Espacio Común Económico aprobado en la Cumbre de mayo de 2005 destacaba la importancia de avanzar en la armonización de las normas de carácter técnico entre Rusia y la UE.

La Cumbre de Helsinki de noviembre de 2006 debía de haber marcado el lanzamiento oficial de las negociaciones para el nuevo Acuerdo. Con respecto al FTA Plus, el Comisario Mandelson y el anterior Ministro ruso de Desarrollo Económico y Comercio German Gref habían celebrado ya varias reuniones para tratar este asunto y elaborado un documento común. Sin embargo, dos hechos han impedido que las negociaciones arranquen: el bloqueo en la UE de la aprobación del mandato de negociación (debido al veto de Polonia por la prohibición rusa de importaciones de carne procedentes de ese país) y el retraso en la adhesión de Rusia a la OMC.

7.1. Las negociaciones de ingreso de Rusia en la OMC (que comenzaron en 1993) se hallan prácticamente paralizadas en la actualidad debido a la escasa voluntad de Moscú de darles el empujón final. La UE y Rusia firmaron un protocolo bilateral el 21 de mayo de 2004, que establecía que el índice medio ponderado de los aranceles rusos no debía exceder del 7,6% para los productos industriales, del 11% para los productos pesqueros y del 13% para los productos agrícolas. También se acordó que Rusia incrementaría gradualmente los precios internos de gas y electricidad a los consumidores industriales⁴⁶. En noviembre de 2006 Rusia firmó un amplio protocolo bilateral con EEUU, que debería de haber constituido un paso decisivo en la adhesión de este país a la OMC.

Sin embargo, en los últimos meses las negociaciones no avanzan, e incluso se han producido retrocesos, como la imposición por Rusia de tasas a las exportaciones de madera (que perjudican a las industrias suecas y finlandesas), de tasas discriminatorias en el transporte ferroviario y la aparición de grandes dificultades para el despacho aduanero.

⁴⁶ La aplicación de precios internos de gas y electricidad subvencionados (más bajos que los de mercado) constituye una ayuda de estado indirecta para las industrias rusas, lo que es incompatible con las reglas de la OMC y podría permitir a la UE la aplicación de derechos arancelarios compensatorios.



Dentro de la OMC, Rusia no ha cerrado todavía sus negociaciones bilaterales con Georgia y Arabia Saudita y permanecen sin resolverse los asuntos más conflictivos en la negociación multilateral, como son propiedad intelectual, agricultura, empresas comerciales de estado, medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas al comercio y servicios. La actitud de las autoridades rusas es de un creciente escepticismo sobre su entrada en la OMC. En la reciente reunión del Consejo Permanente de Cooperación con la UE, celebrada el 10 de diciembre de 2007, el Ministro de Asuntos Exteriores ruso Sergei Lavrov manifestó que Rusia iba a continuar incrementando sus tasas a las exportaciones de madera porque había decidido desarrollar sus industrias procesadoras nacionales y llegó a afirmar que la UE estaba utilizando la adhesión a la OMC como un “juego” para obtener cada vez mas concesiones de Rusia. En ese caso, *“Rusia podría llegar a la conclusión de que su adhesión puede esperar”*.

Lo mismo señaló Lavrov en su visita a Riga el 18 de diciembre de 2007, en la que se quejó de que varios países, entre ellos la UE y EEUU, estaban planteando nuevas condiciones a Rusia para su adhesión a la OMC. Aseguró que, no obstante, Rusia continuará las negociaciones de adhesión probablemente durante un año más pero, si no lograba progresar, considerarían la posibilidad de congelar las negociaciones y de retirarse de los compromisos ya asumidos, incluidos aquellos cuya aplicación ya había comenzado.

7.2. En un reciente estudio elaborado para la Comisión Europea, se estima que, además de la eliminación de aranceles (que actualmente son considerablemente mas altos en Rusia que en la UE), un FTA Plus podría tener gran impacto en la supresión de las siguientes barreras no arancelarias: normativa técnica (estándares), servicios de aduanas, normativa sobre competencia, protección de la propiedad intelectual, compras del sector público, reglas sanitarias y fitosanitarias, servicios financieros y seguros, telecomunicaciones y tecnologías de la información, servicios profesionales, construcción, distribución, servicios medioambientales, servicios relacionados con el sector de la energía, industrias químicas, de procesamiento de madera e inversiones, con especial relevancia en las inversiones relacionadas con los suministros intra-industriales⁴⁷.

Como señala el estudio citado, un acuerdo de librecomercio ampliado entre la UE y Rusia tendría inicialmente un impacto asimétrico, ya que impondría obligaciones mas duras de cumplir para los rusos que para la Unión. Una gran parte de las importaciones procedentes de Rusia (en las que predominan fundamentalmente petróleo y gas, minerales como nickel y cobre, metales como aluminio y alguno productos químicos) entran ya con arancel cero o muy reducido y los sectores de servicios están en la UE muy liberalizados y abiertos a la competencia global. En cambio, los aranceles rusos para los productos manufacturados son relativamente altos, los sectores de servicios están muy protegidos y su estructura industrial ha hecho una adaptación insuficiente desde la época soviética. Rusia tendría además que hacer un gran esfuerzo de adaptación legislativa, en tanto que la UE ya tiene en vigor la mayoría de las normas necesarias.

Los beneficios para la economía rusa se producirían a largo plazo (a corto, un gran número de empresas de bienes y servicios tendrían que efectuar un duro ajuste o desaparecer), por el hecho de la mayor eficiencia derivada de una mayor apertura de la economía, un mayor influjo de inversiones y tecnología extranjeros, una mayor diversificación económica y unas

⁴⁷ “Economic Feasibility and General Economic Impact of a Free Trade Agreement between the European Union and the Russian Federation”, *Centre for Social and Economic Research*. (July 2007), p.122-sig.



reglas más claras y homogéneas con las existentes internacionalmente. A medida que Rusia fuera aproximando su legislación y su sistema al de la UE y reforzando el estado de derecho los efectos beneficiosos sobre la economía se harían evidentes en muy poco tiempo. Por otra parte, tanto en la adhesión de Rusia a la OMC como en el Acuerdo FTA Plus, se establecerían períodos transitorios para facilitar la adaptación legislativa y económica.

Pero con el talante fuertemente nacionalista y de desconfianza hacia occidente que prevalece actualmente en Rusia, hay muy poco entusiasmo por la entrada en la OMC y por negociar un Acuerdo de Librecomercio ampliado con la UE. Un alto funcionario ruso, Sergei Sokolov, resumía en un reciente artículo esta generalizada opinión rusa afirmando que:

La negociación que pretende iniciar la UE se reduce a exigencias de que Rusia otorgue concesiones para acceso a sus depósitos de hidrocarburos e infraestructuras de transporte, abra su mercado a los bienes y servicios de la UE (bajo el slogan ‘OMC plus’ o Acuerdo de Librecomercio) y armonice sus leyes con la normativa y estándares europeos. En democracia y derechos humanos, Rusia debería someterse al control de las instituciones europeas y seguir sus recomendaciones.

Y concluía “El lugar de Rusia en el sistema de coordenadas de la UE se limita a convertirse en apéndice energético, mercado de ventas y satélite político. Lo único que quiere la UE es extraer concesiones comerciales, económicas y políticas de Rusia”⁴⁸.

¿Está justificado el escepticismo ruso con respecto a la conclusión de un FTA Plus con la Unión Europea? La realidad es que, con el precio del barril de petróleo a casi 100 dólares, Moscú cree poder definir la agenda que mas le conviene. El ministro Lavrov ha señalado que no tiene prisa en negociar un nuevo acuerdo con la UE ya que la cooperación puede continuar sobre la base de acuerdo de 1994 prorrogado y de las Hojas de Ruta establecidas para los Cuatro Espacios Comunes.

En sus relaciones con la UE, lo que más interesa a Moscú en este momento son tres cosas: la supresión del requisito de visado para que sus ciudadanos puedan viajar libremente a los países europeos; el levantamiento de los derechos anti-dumping y otras medidas de defensa comercial aplicadas por la Comunidad (especialmente a sus exportaciones de productos siderúrgicos); el acceso a las inversiones de sus empresas en determinados sectores europeos de interés estratégico, como el energético o el aeroespacial y la posibilidad de acceder a los mercados de distribución de gas, petróleo y electricidad de Europa. Por su parte, pretende seguir restringiendo el acceso de los inversores extranjeros al sector de los hidrocarburos y otros sectores que califica de “estratégicos” y mantener el monopolio de las infraestructuras de transporte de gas y petróleo a Europa, rechazando la ratificación de la Carta Europea de la Energía y la firma de su Protocolo de Tránsito.

No todos los rusos comparten estos planteamientos. Numerosos especialistas y responsables económicos reconocen que, a pesar de las frases retóricas sobre la creciente importancia de los mercados asiáticos para Rusia, la enorme dimensión de las relaciones económicas con la UE hará inevitable algún tipo de integración, aunque evidentemente no llegue a la adhesión como miembro. En ese contexto un Acuerdo de Asociación Estratégica, que incluya el establecimiento de una zona de librecomercio ampliada, parece la fórmula más lógica.

⁴⁸ Sergei Kosolov, “Russia and the EU to negotiate a new Cooperation Agreement”, *Global Affairs*, Vol 5. Nº 3. (Julio-septiembre de 2007), p.84.



Pero las circunstancias políticas en este momento no son -ni en la UE ni en Rusia- propicias para negociar un acuerdo tan ambicioso. La Unión tardará todavía tiempo en adaptarse tras la gran ampliación y acaba de iniciar la superación de su crisis institucional con la firma del Tratado de Lisboa. Rusia todavía no ha iniciado realmente sus reformas estructurales que permitan a sus servicios, industria y agricultura ser mas competitivos internacionalmente. Por otro lado, habrá que buscar en su momento alguna fórmula que permita a Rusia, al menos formalmente, participar en el proceso de discusión de las normas que le afectarán en el interior de esa ZLC ampliada⁴⁹.

Conclusión

Todo lo hasta aquí expuesto demuestra que la relación entre Rusia y la UE tiene una importancia fundamental, pero es enormemente compleja y difícil.

Es preciso que la UE desarrolle una política hacia Rusia que sea realizable pero también ambiciosa, que no responda simplemente al “mínimo común denominador” de los 27. Aunque se debe mantener la “solidaridad comunitaria”, hay que reconocer que las relaciones con Rusia son demasiado importantes como para que queden lastradas por cualquier problema bilateral que pueda tener con ella cada Estado Miembro. Como señala el estudio del European Council on Foreign Relations,

los países europeos tienden a ‘Europeizar’ sus disputas con Rusia en tanto que bilateralizan sus ‘buenos arreglos’ [*sweet deals*]. Como consecuencia, se ha paralizado todo el progreso en la agenda entre la UE y Rusia por las disputas comerciales y energéticas. Esto lleva a su vez a reforzar la vía bilateral con Rusia en materia de energía o diálogo político⁵⁰.

Además, los estados miembros prefieren reservar para las reuniones UE-Rusia las críticas por las carencias democráticas rusas y las cuestiones referentes a los derechos humanos y libertades fundamentales. Lo mismo ocurre con cuestiones conflictivas de la agenda internacional como Kosovo. En cambio, en sus encuentros bilaterales evitan tratar estos temas o plantear abiertamente sus discrepancias con los rusos. Como consecuencia, en tanto el ambiente en los encuentros bilaterales es cordial, en las reuniones con la UE hay cada vez mas dureza y confrontación.

El resultado es que las relaciones de Rusia con Europa van avanzando cada vez mas por la vía bilateral (el ejemplo mas claro es el sector energético), lo que debilita la posición del conjunto y beneficia solamente a unos pocos estados miembros. Por la amplitud de determinados temas y la dureza de las negociaciones con Rusia sería mucho más conveniente para todos tratar determinados asuntos con Rusia (comercio, inversiones, medio ambiente, energía, derechos humanos, inmigración) en todo lo posible por la vía comunitaria.

La realidad actual es que las relaciones de la UE con Rusia, si bien continúan desarrollándose aparentemente con normalidad (se siguen celebrando las Cumbres anuales y las reuniones ministeriales dentro del Consejo de Cooperación, y continúa el diálogo dentro

⁴⁹ Timofei Bordachev, “Sovereignty and Integration”, *Global Affairs*, Vol. 5. Nº 2. (April-June 2007), pp. 100-112. La realidad inevitable es que, para hacer efectiva esa ZLC Plus, Rusia tendrá que incorporar la mayor parte del Acervo Comunitario.

⁵⁰ “A Power Audit of EU-Russia Relations”. Op. Cit., p.16. Así, los acuerdos concluidos con Rusia por Italia, Hungría, Grecia y Bulgaria perjudican mucho la realización del proyecto “Nabucco” cuyo objetivo es precisamente diversificar las rutas de suministro de gas.



de los Cuatro Espacios Comunes), se hallan de hecho en un “impasse”. Hay diferencias crecientes en muchas áreas (energía, comercio, inversiones, política exterior, derechos humanos) y la negociación de un nuevo acuerdo que dé impulso a la relación no ha podido comenzar al no haberse aprobado el mandato de negociación.

Algunas posibles vías de actuación:

- 1) Es preciso mantener la unidad de acción de la UE en cuestiones de interés común, pero sin que cada problema bilateral de los Estados Miembros con Rusia condicione toda la relación. Cuando se han defendido conjuntamente posiciones sobre bases sólidas se han logrado resultados positivos (ejemplo reciente: la solución de la crisis de las importaciones de carne en Rusia con ocasión de la adhesión a la UE de Rumania y Bulgaria). Hay además que intentar volver a poner en marcha los mecanismos de solución de controversias que estableció el PCA (artículo 101) y que no funcionan.
- 2) Desde el punto de vista institucional, sería conveniente reforzar los mecanismos institucionales de carácter técnico (como el Comité de Cooperación) para tratar de solucionar a través de ellos los problemas concretos evitando su politización.
- 3) Aunque es evidente que las relaciones con Rusia en materia energética seguirán desarrollándose en un futuro previsible principalmente sobre una base bilateral, la acción coordinada de toda la UE es fundamental. Es conveniente que la Unión logre establecer unos mecanismos que le den capacidad de interlocución frente a gigantes como Gazprom (por ejemplo para promover la transparencia en los mercados, las inversiones recíprocas y el acceso europeo a los gaseoductos). Un primer paso ha sido la creación con Rusia de un “Mecanismo de Alerta Temprana” para evitar posibles riesgos de interrupción de suministros, que ya está siendo utilizado por la Comisión Europea. Un segundo paso muy importante sería la aprobación del paquete de propuestas legislativas presentado por la Comisión tendente a constituir un mercado interior de la energía, ya que se aplicaría por igual a los operadores comunitarios y no comunitarios y promovería el acceso recíproco de los operadores a los recursos y a las actividades de transporte y distribución.

La UE debe lograr acceso a las inversiones en el desarrollo de nuevos yacimientos de gas en Rusia, dado el enorme volumen de recursos financieros y técnicos que serán necesarios para ello⁵¹, el fuerte incremento previsto de la demanda en los próximos años y las dudas sobre la capacidad de los rusos de garantizar el suministro. La UE debería tratar de recoger los principios de la Carta de la Energía en el nuevo acuerdo de asociación estratégica con Rusia.

Sería conveniente además impulsar decididamente la diversificación de los aprovisionamientos y las infraestructuras alternativas (proyecto Nabucco). También debe reforzarse el diálogo con Rusia en materia nuclear (seguridad de las centrales y residuos).

- 4) Hay que profundizar en el desarrollo de los cuatro espacios comunes, intentando encontrar las áreas de colaboración de mayor interés para ambas partes: cooperación en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la criminalidad organizada

⁵¹ Un ejemplo va a ser la participación de las compañías Total y Statoil-Hydro en el desarrollo del enorme yacimiento de gas Shtockman en el mar de Barents. Pero no parece muy compatible con el principio comunitario de libre competencia la forma como Moscú ha decidido seleccionar a sus socios extranjeros para desarrollar este importante proyecto.



internacional, en particular a través de EUROPOL (conclusión de un acuerdo) y EUROJUST, inmigración, seguridad marítima, cooperación espacial (negociaciones Galileo-Glonass), medio ambiente (Protocolo de Kyoto, eficacia energética), investigación (nanotecnología, energía, sanidad, biotecnología) y educación (participación rusa en el Proceso de Bolonia, incremento de los intercambios universitarios).

- 5) Rusia quiere por su parte profundizar en el diálogo con la UE en materia de Seguridad Exterior y desearía establecer un mecanismo institucional similar al Consejo OTAN-Rusia (de hecho ya hay reuniones mensuales entre el COPS y el embajador ruso ante la UE y semestrales del Consejo Permanente de Cooperación a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores). Ambas partes deben tratar de coordinar posiciones sobre las principales cuestiones de la agenda internacional, aunque muchas veces esto no será posible. También deben de promover la cooperación en la realización de operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE. El diálogo sobre la relación con los países del Cáucaso y Asia Central, en el marco de la Nueva Política de Vecindad, debe seguir siendo prioritario.
- 6) En el terreno comercial, ya se ha expuesto en este trabajo la importancia e interés del establecimiento entre la UE y Rusia de un espacio económico común, mediante un amplio y profundo acuerdo de libre comercio ampliado. Requisito previo es el ingreso de Rusia en la OMC. La UE y los estados miembros deberían presionar más a la parte rusa para una pronta conclusión de las negociaciones para dicho ingreso, ya que el acuerdo de libre comercio deberá ir más allá de los compromisos en ese marco multilateral.
- 7) Es necesario aprobar a la mayor brevedad posible el mandato de negociación para un nuevo acuerdo de asociación estratégica que permita el establecimiento a plazo de una ZLC ampliada. No es conveniente prolongar por mucho tiempo el PCA, ya que se ha quedado obsoleto y su contenido es insuficiente.
- 8) En materia de derechos humanos la UE debe mantenerse firme en la exigencia de los compromisos de Rusia como miembro de la OSCE y del Consejo de Europa (por ejemplo, seguir insistiendo en que debe ratificar los Protocolos 6 -abolición de la pena de muerte- y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos). Debe reiterar la necesidad de que en Rusia se avance en el respeto de las libertades y del estado de derecho, como elementos fundamentales para su estabilidad y prosperidad. La UE representa un sistema de valores que debe defender siempre, aunque ello disguste a los dirigentes rusos⁵². Pero esa defensa debe de hacerse también por los estados miembros en sus encuentros bilaterales con las autoridades rusas. Por otro lado, es preciso reconocer que la UE mantiene una posición pasiva (inaceptable para Rusia) sobre la situación de las minorías rusófonas en algunos Países Bálticos.

Habrá que tener por otra parte en cuenta la aspiración rusa de lograr a medio/largo plazo la supresión de la obligación de visado. Los ciudadanos rusos no producen inmigración ilegal y cada vez viajan más a Europa. Será necesario para ello reforzar la relación con Rusia en materia de protección de fronteras y lucha contra la inmigración clandestina.

⁵² Es preciso sin embargo actuar con paciencia, ya que la evolución política de Rusia será lenta y paulatina, con avances y retrocesos.



En definitiva, la UE debe tratar a Rusia como lo que es: un socio estratégico muy importante e intentar que, progresivamente, se vaya acercando al sistema de reglas y valores que representa el proyecto europeo. De esta forma, tal vez algún día tanto europeos como rusos lleguen a decir sin dudarlo que “Rusia sí es Europa”.

