

RUSIA:

Una lejanía acentuada

Francesc Serra Massansalvador¹

Introducción

Tras la disolución de la Unión Soviética, en diciembre de 1991, surge un nuevo Estado ruso con características innovadoras en lo que se refiere tanto al contenido político e ideológico del Estado como en sus relaciones exteriores. Si durante 70 años las relaciones de Moscú con Europa occidental estuvieron presididas por la tensión y la desconfianza, cuando no por la amenaza y el conflicto, la nueva Federación Rusa busca crear un espacio internacional de colaboración y confianza en la que Europa merecerá una atención especial. Recíprocamente, una Europa que se consolida como actor político y como potencia internacional de modo paralelo al proceso de cohesión y estabilización del Estado ruso busca limar antiguas asperezas y crear espacios de diálogo y cooperación con su poderoso vecino oriental. Por supuesto, este proceso no se ha visto libre de obstáculos a lo largo de estos últimos años, el principal de los cuales lo podemos situar en la lenta recuperación económica e institucional de Rusia durante el mandato de Borís Yeltsin (1990-2000) y, muy especialmente, en las tensiones internacionales suscitadas por la primera intervención rusa en Chechenia (1994-1996). Sin embargo, han prevalecido los intereses económicos y políticos por ambas partes para no provocar nuevos desencuentros entre los dos extremos del continente europeo, así como una sincera vocación de los líderes rusos y europeos por crear un espacio continental de cooperación y seguridad que dé lugar a un enriquecimiento mutuo y la consolidación de los respectivos procesos de cohesión política.

Estado de la cuestión

La colaboración entre la Europa comunitaria y una Rusia en proceso de transformación es incluso anterior a la disolución de la Unión Soviética. Así, la Comunidad Europea ya había destinado unas partidas presupuestarias de 750 millones de ecus en concepto de ayuda alimentaria a la URSS, a repartir entre 1990 y 1991. Con el fin de institucionalizar y ampliar este tipo de ayudas y las colaboraciones que se hicieron necesarias tras la eclosión soviética, la Unión Europea ha institucionalizado su colaboración con la Federación Rusa a través de diferentes instrumentos: el programa TACIS de 1990, el Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC) de 1994, la Estrategia

¹ Francesc Serra Massansalvador es profesor de Relaciones Internacionales y de Política Internacional Europea en la UAB desde 1995. Es especialista en las relaciones entre Rusia y Europa, tema sobre el que está desarrollando su tesis doctoral.

Común de 1999 y diversos acuerdos comerciales específicos, además de varios instrumentos de ayuda humanitaria y de emergencia.

El Consejo Europeo de Roma de diciembre de 1990 decidió establecer el **programa TACIS**, destinado a proveer asistencia técnica y ayuda humanitaria a la URSS. El presupuesto entonces acordado para 1991, de 396 millones de ecus, supone la mayor ayuda concedida hasta entonces por este concepto a un solo país.² Tras la disolución de la URSS, el programa TACIS ha seguido aplicándose a los doce países integrantes de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y a Mongolia. El programa TACIS supone la mayor aportación de asistencia técnica y económica tanto a Rusia como a los otros países beneficiarios. Entre 1991 y 1999 la UE ha destinado un total de 4.226 millones de euros a dicho programa, a los que hay que añadir 3.138 millones de euros comprometidos para el periodo 2000-2006.³ Rusia ha recibido un total de 1.489 millones de euros entre 1991 y 2001 en concepto de asistencia técnica en el marco de programas nacionales de acción TACIS, y en la actualidad están previstos fondos de 90 millones de euros destinados a la Federación Rusa en los presupuestos indicativos tanto para 2002 como para 2003. A ello hay que añadir otros programas regionales TACIS, como Justicia e Interior, medio ambiente y seguridad nuclear, de los que Rusia recibió un total de 890 millones de euros en el período 1991-2001. El programa TACIS se centra en la actualidad en apoyar las reformas institucionales, legales y administrativas necesarias en Rusia; la reforma del sector bancario y financiero; la desregulación; la gobernanza compartida y la reforma social. La nueva Regulación TACIS, para el período 200-2006, prevé un uso del programa cada vez mayor como apoyo de la implementación de los Acuerdos de Asociación y Cooperación con los diferentes países.

El **Acuerdo de Asociación y Cooperación** entró en vigor en diciembre de 1997 (tras un retraso al que no fue ajeno el primer conflicto de Chechenia), por un periodo inicial de diez años. Establece el marco institucional para relaciones bilaterales, determina los principales objetivos comunes e incentiva actividades y diálogo en determinadas áreas. Sus funciones se concentran en a) cooperación comercial y económica; b) cooperación en ciencia y tecnología, medio ambiente, transporte, espacio y otros sectores civiles; c) diálogo político en asuntos internacionales de mutuo interés y en cooperación relativa al cumplimiento de los principios de la democracia y los derechos humanos; y d) justicia y asuntos internos: cooperación para prevenir actividades ilegales, tráfico de drogas, blanqueo de dinero y crimen organizado.

² Véase Serra, F., “La dimensión Este de la UE: políticas para los países de la Europa central, del Este y Rusia”, en Barbé, E., *Política Exterior Europea*, Ed. Ariel, Barcelona 2000, pp. 174-181.

³ Véase http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/index.htm.

El AAC cuenta con un entramado institucional que preside las relaciones políticas entre la Federación Rusa y la Unión Europea. Dicho entramado cuenta con:

- dos cumbres anuales, con asistencia de la Presidencia del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Presidente de la Federación Rusa. Las últimas cumbres previas a la Presidencia española habían tenido lugar en Moscú (mayo de 2001) y Bruselas (octubre de 2001); el Presidente Putin, además, fue invitado a asistir al Consejo Europeo de Estocolmo, en marzo de 2001. La última cumbre del AAC, durante la Presidencia española, ha tenido lugar en Moscú el pasado 29 de mayo de 2002;
- Consejos de Cooperación, a nivel ministerial, de periodicidad anual. La última reunión tuvo lugar en Luxemburgo el 16 de abril de 2002.
- Comités de Cooperación. Aunque pueden reunirse con tanta frecuencia como resulte necesario, en un escenario alternado entre la UE y Rusia, en los últimos años ha bastado con una reunión anual. La última tuvo lugar en Bruselas, en noviembre de 2001.
- nueve subcomités de carácter técnico, que se reúnen alternativamente en Moscú o Bruselas. Dichos subcomités son: 1) Comercio e industria; 2) Energía, medio ambiente y temas nucleares; 3) Ciencia y tecnología, recursos humanos y cooperación social; 4) Transporte, telecomunicaciones y espacio; 5) Carbón y acero, minería y materias primas; 6) Competencia, IPR, aproximación de las respectivas legislaciones y lucha contra el crimen; 7) Aduanas y cooperación transfronteriza; 8) Agricultura, pesca y protección al consumidor; 9) Temas financieros y económicos y estadísticas.⁴

La **Estrategia Común sobre Rusia** fue aprobada en junio de 1999, para un periodo inicial de cuatro años. Se trata de la primera aplicación de dicho instrumento, previsto en el Tratado de Ámsterdam de 1997, cuyo objetivo básico es dotar de una mayor coherencia a la política que seguía la UE, por un lado, y los países miembros, por otro, con relación a determinados países o áreas de importancia especial. En el caso de la Estrategia Común sobre Rusia, se propone la realización de una política general en las siguientes áreas prioritarias:

- la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y las instituciones públicas;
- la integración de Rusia en un espacio económico y social común europeo;
- la estabilidad y seguridad en Europa y su entorno;
- las amenazas compartidas en el continente europeo, como el medio ambiente, el crimen y la inmigración ilegal.

Sin embargo, cabría remarcar el creciente rechazo que ha provocado la escasa funcionalidad de las estrategias comunes a partir de las experiencias rusa y ucraniana (la estrategia común para Ucrania de la UE fue aprobada el mismo año 1999), que ha motivado que el mecanismo quedase en desuso tras la aprobación de la tercera estrategia común, destinada al Mediterráneo, en 2000. La escasa utilidad de este mecanismo ha levantado fuertes críticas tanto desde sectores institucionales comunitarios como desde los países y áreas objetivo de las estrategias comunes.⁵

Los principales **acuerdos sectoriales** bilaterales entre la Federación Rusa y la UE se refieren al sector del acero (firmado en 1997 y expirado a fines de 2001, aunque está en vías de renovación) y al textil (1998, válido hasta 2007). También se ha llegado a acuerdos sobre Ciencia y Tecnología, Seguridad Nuclear y Fusión Nuclear, y está en fase de negociación un Acuerdo de Cooperación en materia de Pesca.

Otros instrumentos de asistencia de la UE hacia la Federación Rusa incluyen la ayuda ofrecida por la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), que ha aportado 60 millones de euros (la mitad de esta cifra fue destinada al Cáucaso norte) entre 1993 y 1998 en concepto de ayuda humanitaria, además de otros 50 millones de euros destinados a las víctimas del segundo conflicto de Chechenia. También cabe mencionar el Programa de Distribución Alimentaria de la UE, de 415 millones de euros, aprobado para hacer frente a la crisis financiera de 1998, y que se hizo efectivo entre 1999 y 2000 (excepto en Chechenia, donde se prolongó un año más). Del mismo modo, la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR) ha aportado unos 8 millones de euros entre 1997 y 2000 para financiar diversos proyectos.

Por último, la Federación Rusa se ha beneficiado entre 1996 y 1999 de unos 520 millones de euros en concepto de asistencia financiera de Estados miembros de la UE, así como de 1.570.500 millones de euros en concepto de créditos del BERD.

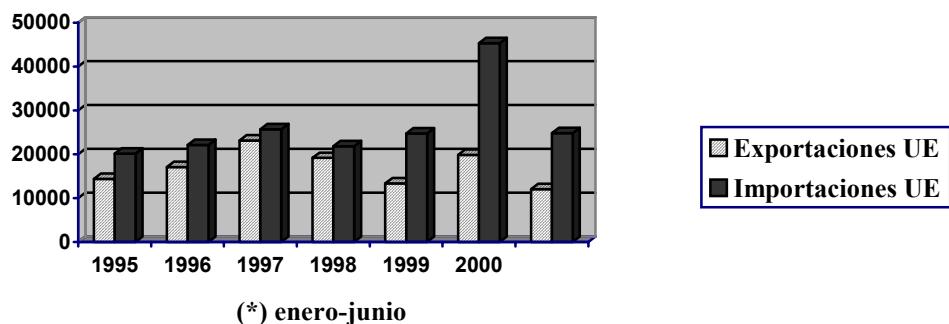
Las relaciones económicas entre Rusia y la UE se han recuperado notablemente tras la crisis de 1998, y son de vital importancia para la economía rusa. En 2000 la UE constituía el principal socio comercial para Rusia, aportando cerca del 25% (unos 20.000 millones de euros) de las importaciones rusas y absorbiendo aproximadamente el 35% (unos 45.000 millones de euros) de las exportaciones de este país. En contrapartida, el comercio ruso era mucho menos importante para Bruselas; la Federación Rusa era el sexto socio comercial de los europeos (tras EEUU, Suiza, Japón,

⁴ Véase http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm.

⁵ En el caso ruso, resulta muy indicativo el artículo de Borko, Y., “The European Union’s Common Strategy on Russia: a Russian View”, en Haukkala, H. y Medvedev, S. (eds.), *The EU Common Strategy on Russia. Learning the Grammar of the CFSP*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopolittinen instituutti – Institut für Europäische Politik, Helsinki 2001, pp. 117-143.

Noruega y China, aunque se calcula que en 2001 ya habrá escalado dos o tres posiciones a raíz del incremento comercial de ese año), y aportaba el 4,4% de las exportaciones y el 2,1% de las importaciones para el comercio externo comunitario. Los principales productos que la UE importa de Rusia son hidrocarburos (el 15% de las necesidades de combustible de la UE es cubierto por Rusia) y materias primas, mientras que Rusia importa bienes industriales de la UE.

Cuadro 1.- Comercio de la UE con Rusia
(en millones de €)



Fuente: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/

El comercio ruso hacia la Unión Europea se ha beneficiado de un trato privilegiado por parte de Bruselas, como la aplicación de un arancel cero a las importaciones de hidrocarburos o a la aplicación del Sistema General de Preferencias (SGP) de la UE a diversos artículos rusos. Sin embargo, Rusia ha solicitado poder beneficiarse de la cláusula de preferencia social del SGP, petición que está siendo examinada por la UE. Por otra parte, Bruselas ha dado un decidido apoyo a la candidatura rusa para ingresar en la OMC.

Además de los instrumentos de diálogo institucional previstos en el AAC y ya detallados, existen otros foros de encuentro político entre la UE y la Federación Rusa. Así, en el Comité Parlamentario Conjunto se encuentran de modo regular miembros del Parlamento Europeo y de la *Duma* rusa; su última reunión tuvo lugar en noviembre de 2001. Por otra parte, existe una compleja estructura de diálogo político entre Rusia y la UE, que aporta sus delegaciones bajo el formato de la *troika*, lo que concede a la legación comunitaria un fuerte componente institucional. En este contexto se producen reuniones a nivel ministerial (dos veces al año), de directores políticos (cuatro veces al año) y de expertos (unos quince grupos de trabajo PESC se reúnen con sus contrapartes rusas dos veces al año). Por último, en la cumbre de octubre de 2001 se acordó que la

troika del Comité Político y de Seguridad se reuniese una vez al mes con el embajador ruso ante la UE para discutir asuntos internacionales⁶.

Prioridades de la Presidencia española

Las presidencias de 2001 (muy especialmente la sueca, tal vez por razones geográficas) fueron bastante activas en la promoción de las relaciones con Rusia. Durante este período, la agenda de las relaciones bilaterales estuvo centrada en los siguientes aspectos:

- resolución de los problemas en las áreas de comercio, inversión y trabajo en un procedimiento mejorado de resolución de disputas para el AAC;
- energía, protección del medio ambiente y seguridad nuclear;
- transporte, especialmente en lo que se refiere las tasas de sobrevuelo del espacio ruso y en las medidas de restricción de ruido en aviones rusos;
- Justicia e Interior, especialmente crimen organizado, tráfico de drogas y mujeres e inmigración ilegal;
- Democracia y derechos humanos, incluida la situación en Chechenia y la aplicación de las disposiciones de la OSCE en el espacio exsoviético;
- Los efectos de la próxima ampliación de la UE, especialmente la situación de Kaliningrado y las consecuencias para Rusia de dicha ampliación.

En los últimos meses de 2001 las relaciones de Rusia con Europa occidental parecieron estrecharse, en parte gracias a la distensión de las relaciones entre Moscú y Washington a raíz de los ataques terroristas del 11 de setiembre y sus consecuencias. Avanzaron notablemente las conversaciones sobre las implicaciones para Rusia de la ampliación de la UE al Este, y las negociaciones para el ingreso de Rusia en la OMC se intensificaron, gracias en buena medida al apoyo comunitario. Los presidentes Putin y Prodi promovieron la creación de un Espacio Económico Común UE-Rusia, y constituyeron una comisión para definir sus funciones en el ámbito económico a medio plazo.

En contraste con las presidencias anteriores, la Presidencia española no ha abordado las relaciones UE-Federación Rusa como una de sus prioridades, ni ha dedicado a ello una gran trascendencia. En la declaración de prioridades del Ministerio

⁶ Un análisis particularmente lúcido de la evolución en los últimos años de las relaciones políticas entre Rusia y la UE, así como de las motivaciones políticas de esta evolución, lo hallamos en Baranovsky, V., *Russia's Attitudes Towards the EU: Political Aspects*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopolittinen instituutti – Institut für Europäische Politik, Helsinki 2002.

español de Asuntos Exteriores ante la asunción de prioridades, apenas se dedican dos breves párrafos a las relaciones con Rusia:

*La Presidencia española continuará desarrollando el potencial político, económico y comercial del **Acuerdo de Colaboración y Cooperación**, fomentando el diálogo político y una cooperación más estrecha en cuestiones de seguridad en Europa. Asimismo preparará el **Plan de Trabajo de la Estrategia Común**. En el marco institucional tendrá lugar la **novena Cumbre UE-Rusia** en Moscú y el **quinto Consejo de Cooperación en Europa**.*

*Los aspectos más relevantes que se abordarán en este semestre serán la elaboración de un **espacio económico europeo común**; la continuación del **diálogo energético**; la colaboración para lograr la **incorporación de Rusia a la OMC**; la **ampliación** y sus repercusiones, en particular en Kaliningrado, y la **cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior**, con especial atención a la lucha contra el crimen organizado y la inmigración ilegal.⁷*

En esencia, la Presidencia española prevé, pues, un continuismo de las presidencias anteriores basada en el mantenimiento de las políticas ya emprendidas, sin tener en consideración no sólo la elaboración de nuevas políticas o la orientación de las antiguas hacia ninguna tendencia concreta, sino ni siquiera la supervisión o el comentario de los trabajos ya en marcha. El hecho que las dos citas del diálogo UE-Rusia previstas para este semestre (el Consejo de Cooperación, en Luxemburgo, y la cumbre UE-Rusia, en Moscú) tengan lugar fuera de España y, por lo tanto, la Presidencia de turno no sea responsable de su preparación, contribuyen al distanciamiento entre la agenda de la Presidencia española y la política de la UE hacia Rusia.

La raíz de este aparente desinterés debemos buscarla en la falta de tradición de una política española hacia Rusia, y la lejanía para la diplomacia española de los intereses europeos hacia el Este. En efecto, el comercio español con Rusia es todavía simbólico (apenas el 1,5% de las importaciones y el 0,5% de las exportaciones españolas se debían en 2000 al comercio con Rusia), la inversión directa española en Rusia para 2000 fue de únicamente 6 millones de pesetas⁸ y los problemas que preocupan a otros países de la UE en cuanto a Rusia (relaciones transfronterizas, medio ambiente, inmigración, crimen) apenas afectan a España.⁹

⁷ Véase <http://www.ue2002.es/>

⁸ Véase *Anuario Internacional CIDOB 2000*, Barcelona 2001.

⁹ Véase, en relación a las sensibilidades españolas hacia las políticas europeas en dimensiones geográficas alejadas a sus propios intereses, Barbé, E., “Spanish Worries about a North South

Cabe apuntar, sin embargo, una curiosa sintonía del discurso de José María Aznar y Josep Piqué sobre la oportunidad de la lucha internacional antiterrorista y la necesidad de hacer de ella un instrumento compartido en el ámbito europeo, con el mensaje de Vladímir Putin e Igor Ivánov al ofrecer su máximo apoyo a la lucha antiterrorista liderada por Estados Unidos tras el 11 de setiembre. Ambos coinciden en querer asimilar sus problemas domésticos con unas tendencias internacionales en materia de seguridad, ambos buscan una mayor comprensión hacia sus políticas internas y ambos convergen en manifestar su apoyo incondicional a George Bush a veces en forma de un proamericanismo radical, pero incluso ahí se echa en falta una decidida política de coordinación entre ambos extremos de Europa que tendría su marco perfecto en la actual asunción de la Presidencia europea por parte del gobierno de Aznar.

Resultados

El período de Presidencia española ha tenido su máximo momento, en lo que concierne a las relaciones UE-Rusia, en la Cumbre que tuvo lugar en Moscú el 29 de mayo de 2002. Sin embargo, dicha cumbre no pasará a la historia ni por el ahondamiento de las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa, ni por haber sido una ocasión aprovechada por la diplomacia española para reactivarse y mejorar las relaciones de Madrid o Bruselas con el Kremlin. Por un lado, la cumbre del 29 de mayo dejó una estela amarga a causa de las dificultades en la negociación y, sobre todo, la ausencia de progresos notables que aportar. Ello contrasta notablemente con los progresos alcanzados en cumbres anteriores, notablemente a lo largo del año 2001, en que tanto las cumbres de Moscú y Bruselas como el Consejo Europeo de Estocolmo habían servido para acercar notablemente las posiciones entre ambas partes.

Ya antes de la reunión de mayo de 2002, concretamente el 14 de mayo, el comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten, exponía ante el Parlamento Europeo una agenda de las relaciones comunitarias con Rusia no exenta de problemas. En dicho discurso, Patten resumió las prioridades de la cumbre en los siguientes puntos:

- participación futura de Rusia en la PESD;
- apoyo al acceso de Rusia en la OMC, y reconocimiento de Rusia como una economía de mercado;
- creación, a largo plazo, de un Espacio Económico Común Europeo;
- progresos en el diálogo energético;

divide" en Bonvicini, G., Vaahtoranta, T. y Youngs, R. (eds.), *The Northern EU. National Views on the Emerging Security Dimension*, Helsinki/Bonn, Ulkopolitiikka Instituutti - Institut für Europäische Politik, Helsinki 2000, pp. 80-94.

- problemas medioambientales, especialmente en lo que concierne a la contaminación en la península rusa de Kola; y
- la cuestión de Kaliningrado.¹⁰

Esta última cuestión acabó siendo la espina dorsal de un desacuerdo que llevaba meses gestándose. En realidad, el discurso de Patten venía a colación del informe Hoff, aprobado días antes por el Parlamento Europeo y que cuenta con el apoyo de la Comisión. Según dicho informe, la región de Kaliningrado¹¹ es un área de soberanía rusa y, por lo tanto, recae en Rusia la responsabilidad de su desarrollo. La UE puede aceptar participar en la economía regional en el marco de la cooperación transfronteriza, pero rechaza de plano las propuestas rusas que preveían el libre tránsito de ciudadanos rusos entre Kaliningrado y el resto de Rusia tras la ampliación de la Unión Europea o, en su defecto, la apertura de “corredores especiales” de tránsito (trenes sellados o carreteras aisladas). El proyecto ruso consistía en convertir a Kaliningrado en una salida avanzada hacia Occidente de su comercio europeo y convertir así al puerto en una zona económicamente desarrollada y con prebendas aduaneras especiales, lo que en un lenguaje eufórico se empezó a llamar “el Hong Kong del Báltico”.

La disconformidad de la Unión Europea con estos proyectos se comunicó oficialmente a la contraparte rusa en la reunión que mantuvieron precisamente en Kaliningrado el 15 de mayo, en el marco del Comité de Cooperación, delegados de la Comisión Europea y de la Federación Rusa, liderados respectivamente por Catherine Day (Directora General para Relaciones Exteriores de la Comisión Europea) y Maxim Medvedkov, ministro ruso de Desarrollo Económico y Comercio. En esta reunión, la Unión Europea se comprometió a participar en el desarrollo de la región de Kaliningrado con una ayuda de 40 millones de euros hasta fines de 2003 y a cooperar con las autoridades rusas en áreas claves para la región como el crimen organizado, la sanidad y la contaminación. Al mismo tiempo, los representantes de la EU ratificaron que los ciudadanos rusos deberán necesitar pasaporte y visado para cruzar el espacio Schengen tras la ampliación, aunque sea para viajar de un territorio ruso a otro territorio ruso.¹² Tras la negativa comunitaria al libre tránsito podemos ver, desde luego, un temor a la expansión de las actividades delictivas que tienen su base en Kaliningrado, pero no es difícil ver las presiones de los otros puertos del Báltico (muy especialmente los de Tallin, en Estonia, Riga, en Letonia, y Klaipeda, en Lituania) para beneficiarse del

¹⁰ http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp02_201.htm.

¹¹ Kaliningrado es una región de 15.700 km², situada entre el mar Báltico, Polonia, y Lituania y, por lo tanto, aislada territorialmente del resto de Rusia. Perteneciente a Alemania hasta la Segunda Guerra Mundial (se trata de la antigua Königsberg, patria de Kant) su población rusa es de reciente arraigo, atraída por unas instalaciones militares y portuarias hoy en declive. Su renta por cápita es un 35% inferior a la media rusa, y el 30% de su población vive bajo el umbral de la pobreza. Europol ha detectado un nivel importante de delincuencia transfronteriza (tráfico de drogas y mujeres, inmigración ilegal, refugio de coches robados, etc.) en la región.

comercio terrestre de productos rusos y asiáticos con destino a Europa. Por otra parte, es hasta cierto punto dudoso el interés real de la UE en apoyar el desarrollo de una región rusa que, eventualmente, podría competir con regiones que en breves años pasarán a formar parte de la Unión ampliada.

Al desencuentro sobre la cuestión de Kaliningrado, todavía caliente cuando se encuentran los delegados comunitarios y rusos el 29 de mayo, cabe añadir otro factor importante que contribuye poderosamente a enfriar las relaciones entre ambos extremos del continente europeo. Nos referimos a la intensificación de las relaciones entre Rusia y Estados Unidos, en detrimento del buen entendimiento que hasta el momento había reinado con la UE en materias transatlánticas. El nuevo clima de cordialidad entre Washington y Moscú tiene probablemente una fecha clave en el 11 de setiembre de 2001, en que el inicio por parte del presidente Bush de una campaña internacional contra el terrorismo recibe un fuerte e incondicional espaldarazo de V. Putin. Al acuerdo que permite una estrecha colaboración de las Fuerzas Armadas rusas y estadounidenses en Afganistán y, para ello, la instalación de tropas del Pentágono en Asia central y, más tarde, en Georgia, siguen conversaciones bilaterales que eliminan cualquier resistencia rusa a los planes armamentísticos de Bush. En contrapartida, la Casa Blanca acepta negociar nuevas reducciones en los arsenales balísticos de medio alcance de ambos países, lo que permitirá a Rusia por un lado sentirse menos amenazada y, por el otro, prescindir de un armamento que le está siendo demasiado costoso. De este modo, si hasta setiembre de 2001 había un clima de acuerdo entre la UE y Rusia que les permitía hacer frente común ante Estados Unidos en temas de interés global como la seguridad y el medio ambiente (apoyo a las disposiciones de la cumbre de Kioto, ante el rechazo americano), este consenso se rompe por el nuevo diálogo entre Putin y Bush.

En este clima de sintonía en materia de seguridad, no cabe extrañarse que EEUU favoreciera, en mayo de 2002, la formación de un Consejo OTAN-Rusia que permitirá a este país participar en la toma de decisiones de la Alianza Atlántica.¹³ Este nuevo clima de relaciones OTAN-Rusia no ha contado con la oposición europea, pero a nadie escapa que es el reflejo de un cambio en la política norteamericana respecto a Rusia, que tan sólo un año atrás mostraba claros signos de tensión y hostilidad. Pero el capítulo del nuevo clima en las relaciones Putin-Bush que tal vez más ha contribuido a enturbiar los lazos entre Moscú y Bruselas en vísperas de la cumbre ha sido la intención manifestada a principios de mayo por rusos y estadounidenses de potenciar las exportaciones rusas de hidrocarburos hacia Estados Unidos. Ello no sólo podría condicionar el futuro aprovisionamiento energético de la UE (el 21% de las importaciones de petróleo en 1999 y el 41% del gas importado en 2000 por la UE provenían de Rusia), sin que, tal

¹² Véase http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/news/ip02_721.htm.

¹³ Véase <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p020514e.htm>.

vez lo más importante, hipoteca el papel de la UE como principal cliente de los hidrocarburos rusos (el 53% de las exportaciones de petróleo en 1999 y el 63% del gas exportado en 2000 por Rusia fueron a la UE) y, por lo tanto, las relaciones comerciales preferentes que puede, hasta ahora, imponer Bruselas a Moscú.

Por otra parte, el nuevo ambiente internacional posterior al 11 de setiembre da lugar al surgimiento de un nuevo foro o alianza, situado aparentemente en el núcleo del sistema mundial, por lo menos de forma simbólica, y constituido a instancias de Estados Unidos, previsiblemente para legitimar sus acciones a escala planetaria y escapar a la acusación de unilateralismo. El Cuarteto, como se le ha llamado y como ha asumido de llamarse, está formado por los representantes de Estados Unidos (George Bush), Naciones Unidas (Kofi Annan), la Unión Europea (Javier Solana y Josep Piqué) y la Federación Rusa (Vladímir Putin), reunidos el 10 de abril de 2002 para emitir un criterio único sobre la crisis que vivía en ese momento Oriente Próximo, y para presentar lo que puede ser en el futuro una plataforma de opinión y, tal vez, de toma de decisiones, en asuntos internacionales.

Es en este clima de enfriamiento entre Rusia y la UE, y con estos precedentes recientes, que tuvo lugar la cumbre UE-Rusia de Moscú el 29 de mayo. El principal resultado, tal como fue resaltado en su momento por los medios de comunicación, fue el reconocimiento de la economía rusa como una economía de mercado, es decir que ya se halla lo bastante liberada de la tutela estatal para garantizar el libre ejercicio de la competencia y, por lo tanto puede dar garantías de libre comercio con el exterior sin una excesiva presión por parte del Estado.¹⁴ La concesión de este estatuto, reservado habitualmente a los países miembros de la OMC, es probablemente un paso más político que comercial, destinado a favorecer el ingreso de Rusia a dicho organismo internacional.

El principal documento surgido de la cumbre de Moscú ha sido la declaración conjunta.¹⁵ Esta declaración, ligeramente más breve que las de años anteriores, mantiene un tono optimista sobre los progresos realizados en temas como el Espacio Económico Común Europeo o diferentes acuerdos sectoriales bilaterales ya en marcha. Se anuncia solemnemente la decisión de considerar a Rusia como una economía de mercado, así como el compromiso de intensificar el diálogo político entre ambas partes. En cambio, no hay compromiso alguno, y apenas una breve mención, a la intención de resolver las cuestiones medioambiental y de Kaliningrado. Por otra parte, se mantiene el discurso sobre el respeto a los derechos humanos, a las minorías étnicas y a la libertad de expresión, lo que en ocasiones anteriores se interpretaba como una forma de presión

¹⁴ Véase

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/ip02_775.htm.

¹⁵ Véase http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/state.htm.

sobre Rusia en su forma de conducir el conflicto de Chechenia y que ahora podría tomar una nueva dimensión dado el férreo control que ejerce V. Putin sobre la clase política rusa y, especialmente, sobre los medios de comunicación; además, claro está, de la prolongación, silenciosa pero persistente, del conflicto checheno. La declaración conjunta incluye cuatro anexos de fuerte interés:

- 1) **Declaración Conjunta sobre pasos prácticos en el desarrollo de un diálogo político y cooperación sobre aspectos de gestión de conflictos y seguridad.** Prepara una intensa cooperación en estas materias entre ambas partes, especialmente en cuatro áreas en que se localizan áreas de colaboración:
 - prevención de conflictos;
 - limpieza de minas;
 - posibilidad de uso por parte de la UE del transporte aéreo ruso; y
 - posibilidad de participación rusa en la misión policial de la UE en Bosnia y Herzegovina.
- 2) **Declaración Conjunta sobre el diálogo energético.** Ratifica la importancia del comercio energético entre ambas partes y abre el camino a incentivar las exportaciones de energía eléctrica rusa.
- 3) **Declaración Conjunta sobre el Próximo Oriente.** Reitera la preocupación de rusos y comunitarios por la escalada de violencia en el área y su apoyo firme a las propuestas de paz de la Liga Árabe y de Arabia Saudí, así como a las disposiciones de la ONU al respecto.
- 4) **Declaración Conjunta sobre la evolución de las relaciones indo-pakistánies.** Manifiesta igualmente una preocupación compartida por la escalada de las amenazas a la paz en la zona, y revela un cierto y curioso decantamiento pro-indio (inculpación a los terroristas cachemires, mención de las pruebas nucleares pakistaníes...) que concuerda más con la sensibilidad tradicional rusa en la zona que con la neutralidad (o inhibición) habitual europea.

Cabe decir que, aunque en la delegación comunitaria en la cumbre de Moscú había una nutrida presencia española (cuatro de los siete delegados eran españoles: José María Aznar, Presidente de turno del Consejo de la UE, Javier Solana, Alto Representante de la UE para la PESC, Loyola de Palacio, Vicepresidenta de la Comisión y Josep Piqué, ministro español de Asuntos Exteriores; los otros representantes fueron Romano Prodi, Presidente de la Comisión; Chris Patten, Comisario de Relaciones Exteriores y Pascal Lamy, Comisario de Comercio), no podemos hablar de una estrategia diplomática española al respecto, ni que el hecho de

coincidir con la Presidencia española de turno supusiera un posicionamiento específico de la parte comunitaria.

Conclusiones

El primer semestre de 2002 no ha supuesto un impulso especial para las relaciones entre la Federación Rusa y la Unión Europea; al contrario, podemos percibir una tendencia al estancamiento e incluso a la disminución en la intensidad de las relaciones entre ambos extremos del continente. Ello podemos atribuirlo a tres factores básicos:

- la ausencia de planes e iniciativas específicos para este período; aunque las presidencias anteriores a la española fueron ricas en contactos con Rusia, los proyectos iniciados entonces fueron de efecto inmediato (establecimiento de estructuras de colaboración, inicio de dinámicas) o a medio plazo (planes económicos, plataformas de cooperación estructural), y en ningún caso preveían un inicio, una conclusión o una valoración durante este semestre;
- la sucesión, en cambio, de acontecimientos a menudo imprevisibles que han contribuido al distanciamiento entre ambas partes, sin que la UE haya mostrado capacidad o interés en solventarlos, notoriamente la falta de acuerdo sobre Kaliningrado y el acercamiento entre Rusia y EEUU en detrimento de las relaciones privilegiadas entre Moscú y Bruselas;
- el ejercicio de la Presidencia del Consejo por una administración, la española, no especialmente vinculada tradicionalmente a intereses que la liguen a Rusia o al espacio exsoviético, y por ello falta de dinamismo e interés por incrementar el acercamiento de la UE con Rusia o, por lo menos, a disminuir el impacto de su distanciamiento.

Todo ello ha llevado a una situación en que la UE, en relación a un año atrás, ha perdido parte de su posicionamiento privilegiado en relación a la Federación Rusa. Aunque ello no es previsible que conlleve consecuencias mayores en los campos diplomático o económico, si las próximas presidencias del Consejo Europeo no recuperan el espacio perdido, nos arriesgamos a ir creando un área de desconfianza con los que pronto van a ser nuestros vecinos inmediatos, nuestro mercado importante más cercano y, al fin y al cabo, con este gran pedazo de Europa que va a quedar fuera del espacio de la UE. Y, al mismo tiempo, podemos alimentar en Rusia un sentimiento creciente de frustración hacia las actitudes de la UE y las ansias de buscar otras alianzas.¹⁶ Crear un espacio común de confianza con nuestros primos rusos no es una

¹⁶ Véase a este respecto un interesante artículo de V. Rizhkov, “Rusia ante la UE: entre la admiración y la decepción”, en *El País*, 9 de marzo de 2002.

esperanza perdida pero, desde luego, esta Presidencia no ha contribuido en exceso a ello.

Bibliografía básica:

- Baranovsky, V., *Russia's Attitudes Towards the EU: Political Aspects*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkpolittinen instituutti – Institut für Europäische Politik, Helsinki 2002.
- Fairlie, L. D. y Sergounin, A., *Are Borders Barriers? EU Enlargement and the Russian Region of Kaliningrad*. Programme on the Northern Dimension of the CSFP, Ulkpolittinen Instituutti-Institut für Europäische Politik, Helsinki 2001.
- Medvedev, S., *Russia's Futures. Implications for the EU, the North and the Baltic Region*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkpolittinen instituutti – Institut für Europäische Politik, Helsinki 2000.
- Pagé, J.-P. (dir.), *Peut-on aider la Russie? Une economie entre déconstruction et renouveau*, Les Études du CERI nº 64, París marzo de 2000.
- Serra, F., “La dimensión Este de la UE: políticas para los países de la Europa central, del Este y Rusia”, en Barbé, E. (coord.), *Politica exterior europea*, Ariel, Barcelona ,2000, pp. 174-181.