

FRIDE

FUNDACIÓN
PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES
Y EL DIÁLOGO EXTERIOR

Rusia, más allá de la cumbre del G-8

Democracia "En Contexto"

La publicación de FRIDE Democracia "En Contexto", proporcionará información sobre los acontecimientos internacionales de actualidad relativos a la democratización y analizará las implicaciones para las políticas de la comunidad internacional.

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

Este año es la primera vez que Rusia ocupa la presidencia del G-8, que agrupa a las democracias industrializadas más importantes del mundo. Además, Rusia también ocupa la presidencia del Consejo de Europa desde mayo hasta noviembre del 2006. Muchos son quienes se han cuestionado la idoneidad de Rusia para estos cargos, dada la bien documentada restricción del espacio democrático que se viene produciendo durante el mandato del presidente Vladimir Putin. Al mismo tiempo, el aumento de los motivos de preocupación en relación con la seguridad de los suministros de energía han otorgado a Rusia una mayor influencia geopolítica. La disputa sobre los precios del gas entre Rusia y Ucrania en enero del 2006 señaló, irónicamente, el comienzo de la presidencia de Rusia del G-8, que considera la seguridad energética una de sus máximas prioridades. La creencia popular ha llegado a afirmar que los gobiernos europeos han sacrificado sus críticas (ya modestas) a la evolución autoritaria de Putin en aras de una colaboración reforzada sobre los suministros energéticos. Con motivo de la cumbre del G-8 de la que Putin será anfitrión en San Petersburgo del 15 al 17 de julio, este *En Contexto* resume los temas más destacados en las relaciones entre la UE y Rusia y apunta algunos de los dilemas políticos más importantes que afrontan los gobiernos europeos en sus estrategias hacia Moscú.

El renacer de una potencia, el declive de la democracia

- La Rusia de hoy es una potencia que renace, con una creciente seguridad en sí misma. Desde la quiebra financiera de 1998, y gracias en gran parte a los frutos de los elevados precios del petróleo y el gas, la economía rusa se ha reforzado, con tasas de crecimiento anual de alrededor del 7 por ciento. Desde el año 2000, el número de ciudadanos rusos que viven por debajo del umbral oficial de la pobreza se ha reducido, pasando de 42 millones a 22. El año pasado los inversores extranjeros inyectaron 13.000 millones de euros en la economía rusa. Los altos precios del petróleo han generado para el Estado unos ingresos por impuestos sin precedentes.
- En política exterior, algunos analistas detectan señales de que Rusia, segura de sí misma, se aleja de Occidente. Se ha dado importancia a los crecientes lazos que unen Rusia y China. Rusia parece cada vez más dispuesta a competir por la influencia, especialmente en las antiguas repúblicas soviéticas, que el Kremlin sigue reivindicando como su "esfera natural" de influencia". Desde la caída de los líderes de tres países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) -Georgia, Ucrania y Kirguistán- tras una serie de "revoluciones de colores" entre el 2003 y el 2005, Rusia está ansiosa por no perder más terreno y trabaja arduamente para contener la propagación de la democracia en la región (incluso en la propia Rusia). Rusia es la aliada más próxima de la autocrática Bielorrusia, y en marzo apoyó la reelección del presidente Lukashenko. En enero del 2006, Rusia cortó durante un breve período el suministro de gas a Ucrania a fin de forzar una subida de los precios del gas. Moscú viene oponiéndose a la perspectiva del envío, por parte de la UE, de operaciones para el mantenimiento de la paz a los "conflictos congelados" de Moldavia (Transnistria) y el Cáucaso (Abjasia, Osetia del Sur, Karabaj). Para contrarrestar la influencia rusa en la región, las ex repúblicas soviéticas de Ucrania, Georgia, Moldavia y Azerbaiyán han fundado la Organización para el Desarrollo Democrático y Económico. En su discurso anual del 2005, Putin declaró que "Rusia debe continuar su misión civilizadora en el continente euroasiático".
- El presidente Putin ha transformado el sistema político de Rusia en lo que se viene calificando de "democracia gestionada". Ésta conserva la apariencia de pluralismo, pero es un régimen firmemente controlado, centralizado y cada vez más autocrático que reprime a la oposición independiente. Un paternalismo tradicional es la vía que ha elegido Putin para llevar al país a la modernización. Durante su mandato de seis años, el presidente ruso ha recrudecido la represión contra el sistema judicial, los medios de comunicación y la sociedad civil, mediante la ampliación furtiva de los poderes del Kremlin. Las emisoras que criticaban al Kremlin fueron clausuradas en el primer mandato de Putin, y en el 2003 las autoridades cerraron la última cadena privada de televisión nacional que quedaba en Rusia. Los políticos de la oposición no aprobados por el Kremlin se han quedado fuera de los medios de comunicación estatales, y se quejan de acoso o de barreras administrativas cuando intentan inscribir partidos, reunirse con los votantes o participar en las elecciones.
- La caída de Rusia en el "autoritarismo blando" está bien documentada por la prensa y las organizaciones de la sociedad civil internacionales. Pero en vísperas de la cumbre del G-8 hay nuevos motivos de preocupación, sobre todo en relación con una nueva ley sobre organizaciones no gubernamentales (ONG). Firmada por Putin el 10 de enero, la ley entró en vigor en abril y restringe las actividades de las ONG rusas y de las extranjeras que trabajan en Rusia. Dota a las autoridades rusas de amplias facultades para supervisar las actividades de las ONG y clausurarlas si se considera que son una amenaza para los intereses nacionales. El Kremlin afirma que la ley es

necesaria para garantizar la seguridad nacional. Tanto en el Kremlin como en la Duma Estatal, la opinión general es que las ONG financiadas desde el exterior son una quinta columna para la intervención política exterior en Rusia. El miedo a la propagación de la democracia desde los países vecinos ha hecho que las élites rusas actúen con más determinación para restringir el espacio de la sociedad civil. Putin y otros representantes del gobierno han advertido una y otra vez que no van a tolerar unas ONG políticamente activas que reciben dinero del extranjero. Los grupos como Amnistía Internacional y Human Rights Watch temen la posibilidad de tener que cerrar sus oficinas en Rusia.

- Algunos observadores han señalado que leyes similares a ésta en Francia y Finlandia son técnicamente incluso menos liberales; de hecho, esta comparación ha sido confirmada por el Consejo de Europa. Sin embargo, en la práctica, las ONG vienen sufriendo en Rusia una intimidación creciente y de un tipo que no se ha visto en las democracias consolidadas de Europa Occidental.
- Bajo la presión internacional (incluida la ejercida desde las instituciones de la UE), algunos de los aspectos más draconianos de la propuesta original de Putin se retiraron a finales del 2005, entre ellos el requisito de que los grupos extranjeros volvieran a inscribir sus sucursales en Rusia como entidades locales. Sin embargo, el resultado es que ahora la ley está aún más enfocada en la inscripción obligatoria de la financiación extranjera. En enero del 2005, el ministerio de Justicia pidió a un tribunal de Moscú que ordenara la clausura de uno de los grupos de derechos humanos más antiguos del país, el Centro Ruso de Investigación sobre Derechos Humanos. Según las autoridades, esta iniciativa era una respuesta al hecho de que el Centro no hubiera presentado información alguna sobre sus actividades en los últimos cinco años. El Centro, conocido también como la Casa de los Derechos Humanos de Moscú, es una coordinadora que agrupa a varias conocidas organizaciones de derechos humanos, como el

Grupo Moscovita de Helsinki y las Madres de Soldados. Las autoridades rusas también han intentado clausurar la Sociedad de Amistad Rusa-Chechena alegando evasión de impuestos, y desde enero se han prohibido varias ONG extranjeras que proporcionan ayuda humanitaria en Chechenia. No obstante, algunos observadores afirman que no será hasta después de la cumbre del G-8 de julio en San Petersburgo que realmente "caerá el hacha" sobre las ONG.

- Rusia gestiona sus relaciones con las ex repúblicas soviéticas de una forma que parece chocar con los enfoques europeos, y ha vuelto a suscitar la preocupación de la UE en vísperas de la cumbre del G-8. En marzo, Rusia impuso sanciones comerciales a ciertos productos de Georgia, Moldavia y Ucrania, lo que causó graves daños sobre todo a las economías de Georgia y Moldavia. En general, se considera que la iniciativa tiene motivación política y es incompatible con la candidatura rusa respaldada por la UE para entrar este año en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Las relaciones de Rusia con Georgia son cada vez más tensas, tanto por estas sanciones como por el apoyo que Rusia sigue prestando a los grupos separatistas de las provincias georgianas de Osetia del Sur y Abjasia. Muchos consideran que la implicación rusa en estos "conflictos congelados" está alimentando las tensiones y es, por tanto, objeto de frecuentes críticas del Consejo y del Alto Representante de la UE.
- El 19 de mayo de 2006, día en el que Rusia asumió la presidencia del Consejo de Europa, varios grupos destacados de derechos humanos, tanto internacionales como rusos, emitieron una declaración conjunta en la que pedían que Rusia, dadas las responsabilidades especiales que conllevaba el cargo que acababa de asumir, adoptase una serie de medidas concretas para salvaguardar los derechos humanos en el propio país. Entre las medidas que pedían Amnistía Internacional, Human Rights Watch, la Fundación Internacional Helsinki, el Grupo Moscovita de Helsinki, Memorial y las Madres de Soldados (entre

otros), figuraban poner fin a las detenciones arbitrarias, a la tortura, a los malos tratos, a las "desapariciones" y a las ejecuciones extrajudiciales en el Cáucaso Norte; poner fin a la impunidad para los violadores de derechos humanos en Chechenia; poner fin a los abusos violentos en el ejército ruso; la introducción de enmiendas a la nueva ley sobre ONG para proteger a éstas de las restricciones arbitrarias; y la ratificación de la Carta Social Europea y del Protocolo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Dilemas europeos

- La Unión Europea y sus Estados miembros vienen esforzándose en idear una política que pueda abordar de forma significativa estas preocupaciones sobre el historial democrático de Rusia en la política interna y la exterior. En los enfoques políticos que prefieren los Estados miembros de la UE hacia la nueva Rusia de Putin han surgido diferencias significativas. Mientras algunas voces europeas demandan una relación con Rusia más "basada en valores", otras dan preferencia a la creación de una alianza estratégica centrada en intereses europeos más inmediatos. Putin, aparentemente en un intento de dividir a los gobiernos europeos, ha escogido recientemente a Alemania, Francia e Italia como países europeos interesados, según dice, en una auténtica amistad con Rusia, lo cual no es el objetivo de los Estados miembros de la UE que han expresado al menos algunas críticas hacia sus formas autocráticas.
- Sobre todo Alemania, Francia, España e Italia han dado prioridad en sus relaciones con Rusia al realismo estratégico frente a las consideraciones sobre la democracia. El caso más espectacular fue el del ex canciller alemán Gerhard Schröder, cuya estrecha amistad personal con Putin contribuyó tanto a la ausencia de críticas alemanas abiertas hacia las tendencias políticas rusas como al reforzamiento de los lazos comerciales entre Alemania y Rusia, sobre todo en el ámbito de la energía. El nuevo gobierno encabezado por Angela Merkel, a pesar de ser más crítico hacia el debilitamiento de la democracia en Rusia, aún no ha introducido cambios importantes en la sustancia bilateral de las relaciones entre Alemania y Rusia.
- El realismo estratégico de Schröder hacia Rusia fue respaldado por el presidente francés Jacques Chirac. Chirac había sido inicialmente uno de los líderes europeos más críticos hacia las acciones rusas en Chechenia. Sin embargo, a partir del 2002, la política francesa hacia Rusia cambió de forma radical, convirtiendo a Chirac en uno de los líderes europeos más ansiosos por suavizar las críticas hacia el creciente autoritarismo ruso y más dispuestos a aceptar las justificaciones antiterroristas de Putin. Desde el año 2004, el nuevo gobierno socialista español de José Luis Rodríguez Zapatero se sumó con fuerza a la postura francesa y alemana hacia Rusia de crear una alianza. Estos tres gobiernos, aliados en oponerse a la invasión de Irak encabezada por Estados Unidos, intentaron además estrechar lazos con Rusia en un intento de reforzar un eje contra el unilateralismo estadounidense. La preocupación por mantener las buenas relaciones con Rusia también debilitó el apoyo de estos tres países a la Revolución Naranja de Ucrania. Italia demostró ser otro ejemplo de creación de una alianza estratégica a expensas de las preocupaciones democráticas, cuando el primer ministro Berlusconi forjó una estrecha relación con Putin, cortejándolo en asuntos energéticos y presionando a favor de los intereses rusos en la UE, incluso en relación con la política del Kremlin sobre Chechenia.
- En contraste, otros gobiernos europeos, como los Estados nórdicos, el Reino Unido, Austria y la mayoría de los nuevos Estados miembros que se incorporaron a la UE en el 2004, adoptaron una postura más crítica hacia el Kremlin. Gran Bretaña se convirtió en uno de los gobiernos de la UE más críticos del deterioro de los derechos democráticos en Rusia

después de que Tony Blair, que al principio era uno de los que más cortejaban a Putin, fuera desilusionándose gradualmente con el líder ruso. En medio de enérgicas objeciones rusas, varios destacados oponentes de Putin recibieron asilo en Gran Bretaña, y en enero del 2006 se reveló que funcionarios de la embajada británica habían estado usando métodos clandestinos para comunicarse con ONG rusas críticas hacia el Kremlin. Con el primer ministro Anders Fogh Rasmussen, Dinamarca también se mostró crítica hacia el endurecimiento del control político del Kremlin, especialmente respecto de Chechenia. La cumbre UE-Rusia bajo la presidencia danesa de la UE tuvo que trasladarse desde Copenhague a Bruselas después de que Rusia protestara contra las decisiones del gobierno danés de permitir la celebración en Copenhague del Congreso Mundial Checheno y de no extraditar a Rusia al líder checheno exiliado Zakajev.

- Las relaciones contractuales entre Rusia y la Unión Europea se basan en un Acuerdo de Asociación y Cooperación (ACC) en vigor desde el 1 de diciembre de 1997 y que expirará a finales del 2007. Tras el rechazo de Putin de la Política Europea de Vecindad (PEV), en mayo del 2003 la UE y Rusia acordaron un marco de cooperación para complementar el AAC. Este marco iba a crearse en torno a "Cuatro Espacios Comunes" que abarcan la economía, la política exterior y de seguridad, justicia e interior, y la cultura, la información y la educación. En el centro del "Espacio Económico Común" está el objetivo de consolidar una alianza sobre energía, incluyendo la explotación y el acceso a oleoductos y gasoductos. El apoyo de la UE a la candidatura rusa a la OMC también está incluida en esta área. El "Espacio Común sobre Libertad, Seguridad y Justicia" abarca la cooperación y la lucha antiterrorista, la inmigración ilegal y los delitos transfronterizos. El "Espacio Común sobre Seguridad Exterior" compromete a la UE y a Rusia a la cooperación en la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la reconstrucción posconflicto, especialmente en relación con los conflictos regionales "congelados" de la Vecindad Europea. El

"Espacio Común sobre Investigación, Educación y Cultura" tiene por objeto promover la cooperación científica, educativa y cultural y fomentar los lazos entre los pueblos por medio de programas de intercambio.

- Los sucesos de Chechenia siguen siendo el centro de las preocupaciones de Europa en materia de derechos humanos. Sin embargo, desde que Moscú ha presentado su guerra contra el separatismo checheno como parte de la guerra mundial contra el terror tras el 11-S, el Kremlin ha sido objeto de menos críticas occidentales. El asedio a un teatro de Moscú por un grupo de rebeldes chechenos en octubre del 2002, en el que perdieron la vida 130 personas, legitimó aún más la postura de línea dura de Putin. De modo similar, tras el asedio a la escuela de Beslan de septiembre del 2004, la polémica decisión de Putin de eliminar las elecciones directas a los gobernadores regionales, convirtiendo a éstos en cargos nombrados directamente por el Kremlin, supuestamente como medida antiterrorista, suscitó pocas críticas europeas. En vísperas de la cumbre del G-8, los sucesos de Chechenia siguen causando preocupación. A principios de febrero, el editor de un diario ruso financiado por Estados Unidos fue condenado a dos años de prisión tras ser declarado culpable de incitar al "odio racial y étnico" en su información sobre el conflicto de Chechenia; el editor afirmó que las acusaciones eran una respuesta a la postura crítica del diario sobre las políticas del Kremlin hacia Chechenia. En marzo del 2006, Moscú inició una retirada limitada de tropas (1.200 de 35.000 soldados) de Chechenia. Sin embargo, los críticos insinuaron que la iniciativa formaba parte de los esfuerzos del Kremlin para mejorar su imagen en la república separatista antes del referéndum sobre una nueva Constitución para Chechenia que iba a celebrarse a finales de marzo.
- Algunos observadores indican la existencia de un consenso entre la élite y la sociedad rusas de que el liberalismo y la democracia deben aplazarse hasta que Rusia se haya fortalecido económicamente y haya consolidado su lugar en la política mundial.

Algunos comentaristas rusos justifican la centralización del poder económico y político como la única forma de preservar al Estado y la nación. Rusia y la UE coinciden en que los derechos humanos son fundamentales para su asociación, pero mientras que para los europeos esto significa, sobre todo, preocupación por el respeto a los derechos humanos en el interior de Rusia, para Rusia se refiere a la salvaguarda de los derechos de las minorías rusas en los países del Báltico. Putin declara abiertamente que los asuntos internos rusos, así como sus tratos con terceros países, no son de la incumbencia de Europa. El Kremlin ofrece a la UE una asociación basada en el interés, el pragmatismo económico y la modernización, en lugar de en valores, el diálogo civil y la democracia, y Putin no ve ningún motivo para negarlo. Rusia dice que necesita a la UE sobre todo como socio para su modernización, y ha atraído a Europa con la promesa de una alianza energética.

- Las crecientes tensiones entre Moscú y Washington han tenido repercusiones en las relaciones entre la UE y Rusia. En concreto, la cumbre UE-Rusia celebrada en Sochi el 25 de mayo del 2006 estuvo ensombrecida por las tensiones entre Rusia y Estados Unidos, desencadenadas por la categórica acusación del vicepresidente estadounidense Dick Cheney, unas semanas antes, de que Moscú estaba utilizando el petróleo y el gas como "herramientas de intimidación y chantaje". Vladimir Putin, en su discurso federal, pronunciado una semana después, contraatacó llamando a Estados Unidos "Camarada Lobo" al acecho, cuyas palabras olían a hipocresía: "todo el mundo sabe qué métodos y medios emplea Estados Unidos para defender sus intereses", afirmó el presidente ruso. Los comentarios de Cheney hicieron que los medios de comunicación rusos acusaran a Estados Unidos de "rusofobia" y algunos observadores europeos aludieron al aparente resurgimiento de una dinámica asociada a la Guerra Fría. Cuando en la UE más de uno comparte la amonestación de Putin al unilateralismo estadounidense, al menos parte de la política de la UE ha asumido una cualidad de mediación entre Washington y Moscú.

- La cumbre UE-Rusia de mayo del 2006, con la que los líderes europeos tenían la intención de preparar el nuevo marco de asociación estratégica entre la UE y Rusia, no desembocó en el consenso que esperaban los europeos. Las conversaciones entre el presidente de la Comisión de la UE, Barroso, y Putin en vísperas de la cumbre ya presagiaron un punto muerto, cuando Barroso le dijo a Putin que Rusia no podía esperar comprar participaciones en las redes de distribución europeas a menos que abriera el monopolio de Gazprom, y Putin respondió que no contemplaría esa posibilidad a menos que Europa abriera primero sus mercados energéticos. En la cumbre, la firma formal de un largamente esperado acuerdo de facilitación recíproca de visados, junto con un acuerdo bilateral de readmisión en relación con los inmigrantes ilegales, no ocultó las diferencias sustanciales entre las partes en el ámbito de la energía.

- Aunque la cumbre estuvo dominada por la cuestión de la cooperación energética, no se pudo alcanzar ningún acuerdo en este área, y la mayor parte de las consideraciones democráticas perecieron. Los líderes reconocieron abiertamente que había serias diferencias. Putin rechazó las acusaciones del presunto uso por Rusia de la energía como arma política, y rechazó de nuevo el intento de la UE de obtener acceso a los gasoductos y oleoductos rusos. Los esfuerzos por ambas partes para reducir las diferencias fueron poco convincentes. Las afirmaciones del canciller austriaco y del presidente de la UE Schuessel de que la "interdependencia" energética UE-Rusia estaba desembocando en una situación en la que ambas partes ganaban siguieron sin tener fundamento. La postura dura de Putin sobre la energía en la cumbre de Sochi creó el marco para lo que cabe esperar será una difícil cumbre del G-8.

Escaramuzas energéticas

- Rusia proporciona casi la cuarta parte de las necesidades totales de petróleo y gas de Europa. Rusia tiene las mayores reservas mundiales de gas natural y es el segundo exportador de petróleo del mundo, después de Arabia Saudí. El conflicto sobre el gas con Ucrania reforzó la sensación de vulnerabilidad de Europa, dependiente en gran medida de los suministros de energía de una Rusia cada vez menos democrática. Es un hecho generalmente reconocido que la dependencia de Europa de suministros de energía importados aumentará notablemente.
- Aunque esta situación confiere a Rusia una mayor influencia geopolítica, Rusia también tiene sus necesidades. Mientras a la UE le preocupa la seguridad del suministro, Rusia, a su vez, depende de la seguridad de la demanda. El 53 por ciento de las exportaciones de petróleo de Rusia y el 62 por ciento de su gas natural tienen la UE como destino. El sector energético representa el 40 por ciento de los ingresos derivados de los impuestos públicos, el 55 por ciento de los beneficios por exportaciones y el 20 por ciento de toda la economía rusa. La infraestructura energética rusa necesita mejoras, y el país requiere una inversión considerable para modernizar la capacidad productiva y la de transporte.
- Con el presidente Putin, el Kremlin ha centralizado no sólo el poder político, sino también el económico devolviendo activos estratégicos a las manos del Estado. El Kremlin ha tomado medidas para reafirmar su control sobre la energía rusa, convirtiéndose en la mayor fuerza de los sectores rusos del petróleo y el gas. Ha impulsado los poderes de Gazprom, el monopolio estatal de la energía. Putin luchó para quitar el control a los oligarcas y supervisó el desmantelamiento de Yukos, la mayor compañía privada de petróleo, cuyo patrón, Mijail Jodorkovsky, fue condenado a ocho años de prisión por fraude fiscal y estafa, y cuyos principales activos de producción fueron confiscados por la empresa petrolera de propiedad estatal Rosneft. En el 2004, Rosneft engulló la antes privada Yuganskneftgaz. De modo similar, Gazprom obtuvo el control casi absoluto de la compañía petrolera Sibneft comprando su participación al empresario Roman Abramovich. Gazprom, cuyo presidente es el vicepresidente primero Dimitri Medvedev, es ahora la tercera compañía del mundo (detrás de Exxon Mobil y de General Electric). En junio del 2005, el Estado ruso se convirtió en el mayor accionista de Gazprom con una participación del 51 por ciento. El Kremlin también ha intentado obtener un control más estricto de las rutas de transporte de la energía.
- En pocas palabras, se ha producido una significativa renacionalización de hecho de la industria energética rusa. Y, lo que ha sido crucial para los cálculos políticos europeos, la centralización del poder económico y político ha sido paralela. Con la ampliación sistemática de sus activos y la limitación de la competencia en los sectores del gas y el petróleo, el Kremlin ha profundizado las dependencias de su propia función política. Además de ser un medio para potenciar los ingresos públicos, Putin ve de forma creciente la energía como un medio para promover los intereses globales de Rusia, restaurando así parte del orgullo que perdió Rusia tras el hundimiento de la Unión Soviética. La disputa del gas con Ucrania en enero del 2006, justificada por Rusia por razones económicas, fue, para muchos observadores, una especie de reprimenda política por la Revolución Naranja. De hecho, Gazprom anunció poco después planes similares para subir los precios a su aliada Bielorrusia. Rusia ha dejado claras sus intenciones de eliminar progresivamente los contratos a bajo precio con los que viene suministrando gas a las ex repúblicas soviéticas, e ir hacia precios más basados en el mercado.
- El conflicto del gas con Ucrania tuvo fuertes repercusiones en toda la región, y recordó a Europa su propia dependencia energética de una Rusia cada vez más inestable. La seguridad energética pareció convertirse casi de la noche a la mañana en la máxi-

ma prioridad de la UE, con la redacción apresurada de una avalancha de documentos con nuevas políticas. Aunque Rusia y el G-7 coinciden en que la seguridad energética es un factor clave de la estabilidad mundial, y en que los principios de transparencia y reciprocidad deben regir su alianza energética, hay menos coincidencia en qué es lo que significa esto en términos políticos. Por una parte, Europa planea diversificar tanto las fuentes como las rutas de sus suministros de energía. Ha presionado a Rusia para que ratifique el tratado de la Carta de la Energía, un marco de 1991 que establece condiciones para la cooperación energética en toda Europa. Esta Carta abriría el acceso a las fuentes de energía y a oleoductos y gasoductos, e impediría a Rusia, por ejemplo, la suspensión unilateral de suministros en un conflicto de precios. Rusia, por su parte, alega que conceder a las compañías europeas y de Asia Central el acceso a su red de gasoductos permitiría que estas empresas proporcionasen gas directamente a Europa a la mitad del precio del gas ruso. Al mismo tiempo, Rusia quiere consolidar su control sobre los gasoductos. Putin no descarta ratificar la Carta de la Energía, pero ha insistido en que desea "algo a cambio". El Kremlin ha exigido libre acceso para que las compañías rusas puedan operar en el lucrativo mercado final europeo de la energía, que hasta ahora la UE es reticente a abrir. No obstante su monopolio estatal de la energía, Rusia está dispuesta a permitir que las compañías extranjeras tengan participaciones minoritarias en la explotación de recursos naturales, aportando dinero y experiencia. Mientras que Rusia insiste en debatir el asunto en términos económicos, los europeos temen la política de poder que aparentemente impulsa la estrategia de Moscú. Aunque los líderes europeos reconocen que Rusia ha sido un proveedor de energía fiable para Europa en la última década, el uso recientemente impredecible y político de sus recursos energéticos por parte de Rusia y el creciente control estatal sobre el suministro de la energía han suscitado preocupación en los gobiernos europeos.

- Según los observadores, sin embargo, el mayor riesgo no radica en que Rusia pueda cortar los suminis-

tros de gas a Europa, sino que no pueda hacer frente a la creciente demanda. La Agencia Internacional de la Energía (AIE) ha advertido recientemente que podría estar gestándose una interrupción del suministro y que cabe la posibilidad de que Gazprom no pueda cumplir sus obligaciones para con los países europeos si no aumenta drásticamente su producción centrándose en la explotación de nuevos yacimientos y en la infraestructura. Los analistas afirman que una crisis de escasez de gas podría quedar patente ya en el 2008. Durante los últimos años de la década de 1990, la principal fuerza motriz del crecimiento de la producción de petróleo fue la industria privada del petróleo, pero con el espectacular aumento del control estatal sobre el sector de la energía, las perspectivas de un crecimiento de la producción generado por el mercado han disminuido. En el sector del gas, la producción está estancada desde hace unos años y la totalidad de los mayores yacimientos de gas están en declive. En lugar de explotar nuevos yacimientos, Gazprom ha anunciado que va a comprar gas más barato de Asia Central, eliminando así al mismo tiempo a los países de esa región como competidores en potencia de Gazprom en el mercado de la exportación. En el caso de que haya escasez de suministro, la preocupación es que Rusia pueda elegir entre los posibles clientes por motivos políticos, lo que sería una dura prueba para la unidad europea. Cabe decir que, en los últimos años, varios gobiernos de la UE ya han comenzado a "romper filas" y a dar prioridad a un acercamiento bilateral a Putin.

- El presidente Putin viajó a Beijing en marzo y firmó una serie de acuerdos económicos, incluido un acuerdo a gran escala para suministrar gas ruso a China. Gazprom planea construir dos conductos a China, uno de los cuales transportará gas desde Siberia Occidental, la principal fuente de gas para Europa. Según los cálculos, los futuros suministros rusos no serán suficientes para proporcionar a Europa y a Asia las cantidades necesarias de petróleo y gas. Por tanto, Gazprom ha anunciado que los futuros aumentos del suministro de gas a Europa se convertirán en objeto de arbitraje entre Europa y China. Esto se

podría lograr con crisis artificiales que hagan subir los precios y perjudiquen a las economías europeas. La compañía también ha advertido de que los intentos de detener su expansión en el sector europeo de la energía la impulsarían a dar preferencia a los clientes energéticos de Asia. De modo similar, un funcionario del Kremlin ha indicado que Rusia está dispuesta a proporcionar a Europa su energía a largo plazo, pero que sería ella quien encabezaría esa relación. Rusia ampliará, afirma el gobierno, el alcance de su energía aún más, independientemente de las preferencias europeas.

- La respuesta europea ha consistido en intensificar los intentos de acordar con Moscú las reglas del juego a fin de contribuir a regular las relaciones entre Rusia y los países de tránsito, facilitar que las empresas occidentales inviertan en la producción de gas ruso, e introducir una mayor competencia en los mercados de la energía. Al mismo tiempo, la UE está introduciendo ansiosamente medidas para garantizar los suministros de energía en el futuro y reducir sus dependencias externas con la diversificación tanto de las fuentes de suministro como de las rutas de transporte. Aunque el gas ruso seguirá siendo, según la presidencia austriaca de la UE, la columna vertebral de la mezcla del suministro de energía para Europa, los europeos tienen que plantearse la seguridad del suministro de la energía en términos mucho más amplios. Este enfoque ha de estar incorporado en una nueva Política Energética para Europa (PEE), respaldada en principio por el Consejo en marzo del 2006 y un proyecto del cual se está elaborando apresuradamente en Bruselas, con un plan de acción que se adoptará en la primavera del 2007. Sin embargo, una reciente reunión de ministros de Energía de la UE celebrada el 11 de marzo estuvo dominada por la preocupación ante la pérdida de soberanía en la política energética y reveló que los europeos aún están lejos de compartir una postura unificada sobre la energía.
- Hay coincidencia general en que el diálogo sobre la energía entre la Unión Europea y Rusia, iniciado en 1999, ha tenido escasos resultados. Se han hecho

algunos progresos en la resolución de diferencias sobre las restrictivas "cláusulas de destino" incluidas en algunos contratos; la UE ha confirmado expresamente que no limitaría la cuota de suministros de energía que recibe de cualquier otra fuente externa; la creación de un Centro de Tecnología de la Energía UE-Rusia, que reúne a representantes de las industrias energéticas europeas y rusa; y el desarrollo de estructuras institucionales formales más sistemáticas, en concreto la creación de un Consejo Permanente de Asociación dedicado a cuestiones energéticas. Sin embargo, estos avances se vienen limitando a cuestiones relativamente técnicas. La UE no ha hecho ningún avance significativo en las cuestiones políticas subyacentes, y el diálogo sobre energía ha generado poco más que lugares comunes sobre la importancia de que mejore el clima para la inversión en Rusia.

- Con la excepción de Alemania, los Estados miembros de la UE han sido reticentes a permitir que Gazprom compre distribuidores de electricidad y gas de la UE. Alemania es el país clave para el intento de Putin de basar las relaciones con Europa en el concepto de alianza energética. Con la participación de empresas alemanas (BASF y E.ON) y el apoyo político del ex canciller alemán Gerhard Schröder, íntimo amigo de Putin, se ha desarrollado un consorcio de gas germano-ruso (del que Schröder asumió la presidencia tras dejar de ser canciller; una decisión criticada por muchos). En septiembre del 2005, Rusia y Alemania firmaron un importante acuerdo en cuya virtud el consorcio construirá un gasoducto bajo el Mar Báltico entre ambos países. Los diplomáticos polacos temen que Rusia pueda utilizar esto como herramienta para ejercer presión política.
- Al mismo tiempo, en su esfuerzo por diversificar el suministro energético, la UE también está haciendo todo lo posible para construir rutas de suministro a Kazajistán, Turkmenistán e Irán, países ricos en petróleo y gas, rodeando Rusia por el sur del Cáucaso y el Mar Caspio. La propuesta del gasoducto transcaspiano golpea las bases de la estrategia energética rusa al romper su monopolio sobre el

tránsito del gas barato de Asia Central. El Kremlin reaccionó airado a estos planes del gasoducto, alegando que la UE era culpable de aplicar un doble rasero al acusar a Rusia de utilizar la energía como herramienta política al mismo tiempo que elaboraba estrategias políticas para eludir a Rusia.

- Como parte de su calendario para elaborar una estrategia coherente en materia de energía, el Consejo ha pedido a la Comisión Europea que "revitalice" las relaciones con el proveedor clave Rusia, haga "más efectivo el diálogo EU-Rusia", obtenga la ratificación por parte de Rusia de la Carta de la Energía y concluya las negociaciones pendientes sobre el Protocolo de Tránsito de la Carta durante la presidencia rusa del G-8. Dada la "urgencia de la cuestión", se ha pedido a la Comisión que presente un plan de acción antes de mediados del 2006, cuya adopción está prevista en la reunión del Consejo de la primavera del 2007. En junio del 2006, la Comisión y el Alto Representante Javier Solana presentaron un documento conjunto ("Una política exterior al servicio de los intereses energéticos de Europa"), que explora vías para utilizar los instrumentos de las relaciones exteriores de la UE a fin de garantizar un suministro fiable de energía. En una apenas disimulada alusión a Rusia, el documento dice:

"Una mayor dependencia de las importaciones procedentes de regiones y proveedores inestables implica un grave riesgo. Algunos grandes productores y consumidores utilizan la energía como palanca política. También constituye un riesgo para el mercado energético interior de la Unión el que los agentes externos no obedezcan a las mismas reglas del mercado ni estén sometidos a las mismas presiones en el plano de la competitividad."

El documento recomienda una serie de principios y objetivos, y fue respaldado por el Consejo los días 15 y 16 de junio como "base sólida" para la futura política exterior energética. En relación con Rusia, el documento prevé, "[h]abida cuenta de que la Unión Europea y Rusia son y serán interdependientes en cuestiones energéticas, trabajar en la celebración de

un acuerdo general con Rusia que cubra todos los productos energéticos. El objetivo debería ser la integración de los mercados energéticos europeos y rusos, de forma no discriminatoria, transparente, recíproca y beneficiosa para ambas partes."

- Se prevé que este acuerdo se negocie en el contexto del marco contractual post ACC. Aunque el plan de acción para la nueva Política Energética para Europa está aún en desarrollo, los representantes de la UE han de dar prioridad, entre otras cuestiones, a la conclusión de las negociaciones para el protocolo de tránsito de la Carta de la Energía y a la ratificación de la Carta de la Energía, así como a proponer los elementos para una asociación energética estratégica con Rusia en el marco del acuerdo que sustituya el ACC. La cumbre UE-Rusia de Sochi reveló la envergadura de los desafíos sobre estas cuestiones que se afrontarán en la cumbre de julio de San Petersburgo.

Cuestiones que preocupan a Europa

- En contraste con la cumbre UE-Rusia del 25 de mayo, hay muchas expectativas de que la cumbre del G-8 produzca avances significativos en el área de la cooperación energética. Según algunos analistas, la lucha por la energía es un potente catalizador para renovar las rivalidades de la Guerra Fría. Más allá de las discusiones pormenorizadas sobre cartas, normas contractuales, regulaciones del acceso al mercado y protocolos de tránsito hay una encrucijada geoestratégica potencialmente crucial. Una ruta llevará a Europa y a Rusia hacia una política de poder basada en la energía, competitiva y de suma cero. La otra ofrece la perspectiva de una estrategia más mutuamente beneficiosa basada en la interdependencia y la integración de mercados. Si se prefiere la segunda a largo plazo, tanto Europa como Rusia tendrán que estudiar qué concesiones están dispuestas a acordar a corto plazo para facilitar su consecución.

- El reflejo comprensible para la UE es dar prioridad de forma abrumadora a las cuestiones sobre seguridad energética. La observación obvia es que esto ha llevado, y sigue llevando, a una dinámica de creación de alianzas que subordina cualquier enfoque sobre cuestiones de democracia y derechos humanos. Sin embargo, es de notar que los nuevos Estados miembros europeos del Este que piden una línea europea más dura hacia Rusia dependen aún más de los suministros energéticos rusos que, por ejemplo, la forjadora de alianzas Alemania. Los gobiernos europeos necesitan con urgencia considerar si el enfoque en la estabilidad (económica) servirá realmente a sus intereses a más largo plazo. El debilitamiento del Estado de derecho en Rusia podría en realidad no augurar nada bueno para el futuro de la seguridad energética europea. La confluencia de la centralización económica y la política durante el mandato de Putin es un factor clave para limitar la penetración europea en la producción energética rusa. En lugar de suponer que existe un *trade-off* justificado entre seguridad energética y promoción de la democracia, los gobiernos europeos podrían tener que preguntarse de forma creciente y más crítica si esto es realmente así. También podría hacer falta un pensamiento estratégico más amplio: la percepción de que algunos gobiernos europeos han apoyado expresamente la caída en el autoritarismo blando en Rusia debilita la credibilidad de las críticas de la UE sobre la democracia en otros lugares de la Vecindad, lo que posiblemente dificulta más alcanzar objetivos en otros Estados de la región.
- Esto tiene relación con la naturaleza general de la relación de Europa con Rusia. Rusia es considerada por muchos uno de los fracasos más notables de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. La UE no ha encontrado los incentivos capaces de atraer a Rusia e influir positivamente en sus acciones. El rechazo por el presidente Putin del intento de la UE de incorporar a Rusia en la Política Europea de Vecindad sugiere que no es probable que pueda surgir una estrategia de éxito de una UE que trata a Rusia como otro Estado de "su" vecindad. El marco actual basado en "Cuatro Espacios Comunes" parece una versión pobre de la PEV, a su vez una versión pobre de la adhesión. Además, la situación actual de las relaciones UE-Rusia ilustra claramente lo reducido que es el poder blando de la UE cuando trata con cualquier país que no puede ser miembro. La Rusia actual ya no es objeto de lástima europea, y está cansada de que le enseñen lecciones. Es probable que sea necesario el reconocimiento de una equivalencia geoestratégica con Rusia. En el énfasis común europeo y ruso sobre el multilateralismo y el Estado de derecho internacional hay potencial para una asociación geoestratégica. El desafío para Europa será aprovechar esta base potencial para la asociación como una base para proteger el Estado de derecho dentro de la propia Rusia.
- Rusia es claramente demasiado poderosa y demasiado importante para que la UE la trate de forma coercitiva. Pero el diseño de la política de la UE con vistas a las conversaciones sobre un nuevo acuerdo UE-Rusia podría desempeñar un papel al transmitir el mensaje de que la futura asociación sí depende del respeto a las normas democráticas. Esto es crucial con vistas a las elecciones parlamentarias del 2007 y las presidenciales del 2008. Aun cuando no se lograse influir en Putin, la UE podría tener cierta influencia en la forma en que se gestione la "sucesión" en el 2008. Si los partidos liberales pierden su oportunidad de volver a la Duma en el 2007, es probable que continúe la actual trayectoria autoritaria. En general, se espera que las elecciones presidenciales de marzo del 2008 sean una carrera a tres entre el candidato respaldado oficialmente por el Kremlin, el candidato de las fuerzas nacionalistas de izquierda y el candidato de la oposición democrática. Según la Constitución rusa, Putin no puede presentarse por tercera vez, y parece seguro que cumplirá la ley e intentará traspasar el poder a un sucesor ungido. Se cree que Putin apoyará a uno de sus viceprimer ministros, Dimitri Medvedev, presidente de Gazprom, o a Sergei Ivanov, ministro de Defensa. Ivanov, en un reciente artículo titulado "La nueva doctrina rusa", publicado en el *Wall Street Journal* en febrero, citaba "la injerencia en los asuntos internos rusos por Estados extranjeros,

sea directamente o a través de estructuras a las que apoyan [...] y la agresión violenta contra el orden constitucional de algunos Estados postsoviéticos” como los principales desafíos para la seguridad nacional rusa. Si en las elecciones del 2008 Putin intenta el mismo tipo de táctica empleada por Leonid Kuchma en Ucrania en el 2004, la UE tendrá que tener su respuesta bien preparada.

- Un último desafío para la UE en la cumbre del G-8 será la posibilidad de que desempeñe un papel de mediador entre Rusia y Estados Unidos en relación con Irán. Pese a la preocupación estadounidense, a principios del 2005 Moscú y Teherán firmaron un acuerdo en cuya virtud Rusia suministraría combustible al reactor nuclear iraní e Irán devolvería las varillas de combustible a Rusia. El Kremlin ha dicho que se opone estrictamente a cualquier proliferación nuclear iraní, pero no comparte la opinión estadounidense sobre la mejor forma de impedirlo. A finales del 2005, Rusia propuso que Irán desarrollara sus esfuerzos de enriquecimiento de uranio en territorio ruso. En medio de la creciente preocupación internacional por las actividades nucleares iraníes, Rusia se ha opuesto hasta ahora a las sanciones (y las ha bloqueado en el Consejo de Seguridad de la ONU, junto con China). Por otra parte, Rusia podría ser crucial para una solución al programa nuclear de Irán. Su ofrecimiento de ayudar en (y por tanto de limitar a

Irán) las actividades nucleares civiles recuerda el propio planteamiento de la UE sobre Irán. Por otra parte, la UE comparte la preocupación de Estados Unidos por el hecho de que Rusia utilice el actual punto muerto con Irán para reforzar su propia presencia geoestratégica y gane más influencia en las cuestiones energéticas internacionales.

- En términos políticos concretos, todas estas consideraciones generales sobre las relaciones entre la UE y Rusia conllevan la necesidad de replantearse las condiciones contractuales vigentes que rigen estas relaciones. Con el vencimiento del actual Acuerdo de Asociación y Cooperación UE-Rusia el año que viene, la cumbre del G-8 será especialmente significativa para establecer el contexto para las deliberaciones europeas sobre la forma y el contenido de un nuevo acuerdo. La UE tendrá que crear un marco político en igualdad de condiciones creíbles que al mismo tiempo ofrezca más a Rusia y sea más efectivamente suficiente para vincular a Moscú en una asociación basada en valores democráticos. Los grupos rusos de derechos humanos, que dado el actual revuelo sobre la energía, son sumamente escépticos ante las perspectivas de la cumbre de San Petersburgo, ya han pedido al gobierno alemán que garantice que los derechos humanos tengan la máxima prioridad en el orden del día de la próxima cumbre del G-8, que se celebrará bajo la presidencia alemana en el 2007.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2006. All FRIDE publications are available at the FRIDE website: www.fride.org

This document is the property of FRIDE. If you would like to copy, reprint or in any way reproduce all or any part, you must request permission. The views expressed by the author do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on this document or any other suggestions, please email us at comments@fride.org

www.fride.org

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid — SPAIN. Tel.: +34 915 22 25 12 — Fax: +34 915 22 73 01. Email: fride@fride.org