

Europa y Rusia, más allá de la energía



Kristina Kausch



Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

Europa y Rusia, más allá de la energía

Kristina Kausch

Marzo de 2007

Kristina Kausch es Investigadora del Programa de Democratización de FRIDE. Ha dirigido trabajos de investigación y ha trabajado en el terreno sobre temas de democracia y gobernanza durante seis años. Antes de incorporarse a FRIDE en 2004, trabajó para la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la Fundación Bertelsmann.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

| | |
|--|---|
| I. Un nuevo paradigma | 1 |
| II. La re-configuración rusa | 3 |
| III. Hacia las elecciones y un nuevo acuerdo | 7 |
| IV. Re-conceptualizando la relación | 9 |

Se ha escrito mucho recientemente sobre las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Rusia, y Moscú parece haber dominado con frecuencia la agenda de política exterior europea durante los últimos dos años. Tanto el análisis como la formulación de políticas han enfocado abrumadoramente en el tema de la energía. Las relaciones de Europa con Rusia, en este sentido, se han transformado en un emblema de la tensión que se presume ampliamente que existe entre principio e interés propio. Aunque dicho enfoque es entendible, este artículo argumenta que la UE debe desarrollar una visión más de largo plazo hacia Rusia que abarque de un modo más completo la compleja relación entre el rumbo autoritario de Rusia y las políticas exteriores europeas. La Unión debe elevar sus ojos de los desafíos de la coyuntura inmediata –con negociaciones en ciernes por un nuevo Acuerdo de Asociación Estratégica UE-Rusia- y comprender mejor como éstos surgen de cambios políticos subyacentes. Este documento de trabajo pretende contribuir al rico debate existente sobre este tópico, sugiriendo que la re-configuración política profundamente arraigada de Rusia requiere que la UE observe mayor coherencia al priorizar sus objetivos para con ese país.

I. Un nuevo paradigma

Las disputas energéticas de Rusia con Ucrania y Bielorrusia –a comienzos de 2006 y 2007 respectivamente- han propulsado la seguridad energética a la cabeza de la agenda de política exterior europea. La posibilidad de un corte de energía de Rusia a Europa ha sido sujeto de una exhaustiva consideración tanto en los análisis como en los medios de comunicación. Los responsables de formular políticas en Europa corren el riesgo de subestimar el hecho de que la energía es sólo una de las herramientas que una Rusia crecientemente autocrática emplea para llevar adelante sus metas estratégicas y que su utilización refleja una reorganización geopolítica fundamental. Las preocupaciones por la seguridad energética están sin duda justificadas. Pero una política inadecuadamente dirigida por las llamadas “guerras del gas” redundará en medidas de

corto plazo y militará en contra de un enfoque realmente abarcador y coherente hacia Rusia.

Rusia ha cambiado y también lo ha hecho la naturaleza básica de las relaciones UE-rusas. Moscú ya no depende más de la “buena voluntad” de Occidente. Los altos precios de la energía la han transformado en económicamente independiente y políticamente firme. Hoy, Rusia no necesita ni caridad ni sermones, busca estabilidad doméstica y respeto externo.

Por algún tiempo, la UE tuvo la sensación de que podía dejar correr las cosas con Rusia. Ahora, por primera vez desde el fin de la Guerra Fría, de repente el cuadro de Rusia ya no es uno “de piedad, sino de alarma,¹ y Europa está luchando por adaptarse y desarrollar nuevas políticas para lidiar con un gigante re-emergente poderoso cuya naturaleza es todavía difícil de aprehender. La UE necesita de la energía, rutas de tránsito y mercados de Rusia; y Rusia es un socio indispensable para encontrar soluciones a problemas regionales y globales imperativos. La mezcla de tales dependencias con la volatilidad política creciente de Rusia es un cóctel que ha engendrado progresiva intranquilidad. Al mismo tiempo, la independencia financiera de Rusia ha reducido sustancialmente la influencia Occidental. Del lado europeo, también han tenido lugar cambios significativos: varios cambios de gobierno en los Estados miembros y, más importante aún, la ampliación de la Unión, le están dando a Europa una nueva cara.

Las relaciones europeo-rusas están, de esta manera, en una coyuntura crucial. Como sugiere un experto, “viejo paradigma se ha perdido y es tiempo de comenzar a buscar uno nuevo”.² El nuevo paradigma debe ser establecido en un Acuerdo de Asociación Estratégica que reemplace el Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC) que en la actualidad conforma la base legal de la relación entre la UE y Rusia. El borrador de mandato de negociaciones de la Comisión Europea fue adoptado en julio de 2006. Polonia está actualmente

¹ Charles William Maynes, “A soft power tool-kit for dealing with Russia”, *Europe’s World*, verano de 2006.

² Dmitri Trenin, “Russia Leaves the West”, *Foreign Affairs*, julio-agosto de 2006.

retrasando su aceptación a la apertura de negociaciones en ostensible protesta por la prohibición de Rusia a las importaciones de productos cárnicos polacos. De acuerdo al borrador de mandato de negociaciones, el nuevo tratado debería basarse en "valores comunes tales como la democracia, derechos humanos y el Estado de derecho" pero todavía es poco claro qué significará esto en términos de políticas. El AAC ha estado en vigencia por diez años, desde diciembre de 1997, y está establecido que expire el 1 de diciembre de 2007. Se extenderá automáticamente al menos que cualquiera de las partes lo notifique. Tras el rechazo del presidente Vladimir Putin a la Política Europea de Vecindad (PEV) en mayo de 2003, la UE y Rusia dieron su acuerdo a un marco de cooperación para complementar el AAC. Este marco fue construido alrededor de la cooperación en "Cuatro Espacios Comunes": economía; política exterior y de seguridad; justicia y asuntos domésticos; y cultura, información y educación. En 2005, fueron adoptados cuatro "Hojas de Ruta" para la puesta en marcha de los Espacios Comunes. Hay acuerdo general en que el progreso concreto en esas áreas de cooperación ha sido limitado.

El nuevo Acuerdo de Asociación Estratégica tiene la intención de convertirse en un conjunto de principios y objetivos para la cooperación "legalmente vinculantes", cubriendo un período de al menos diez años. Más allá de esos parámetros, el contenido y modalidades del documento todavía deben ser acordados. Rusia visualiza un nuevo acuerdo como un medio de fortalecer su propia posición en comparación al AAC actual. Los europeos lo ven como una oportunidad de atar al políticamente volátil gigante vecino a un conjunto legalmente vinculante de principios democráticos y basados en las leyes del mercado.³

Dada la bien conocida dependencia europea con la provisión de gas ruso, parece natural y razonable que la UE asegure sus intereses energéticos primero antes de inclinarse hacia otras metas de más largo plazo. Pero esto sugiere un desequilibrio de poder que no existe en

las cifras objetivas de suministro. Algunos expertos incluso identifican una cierta ventaja europea: mientras que Rusia no tiene otro mercado tan rico para vender su gas -se argumenta- la UE sí tiene la capacidad de diversificar sus fuentes de suministro.⁴ Si la UE ha fallado en ejercer la ventaja de su posición como principal cliente de Rusia, se ha debido a las propias divisiones internas de Europa.⁵

La disputa de gas ucraniana y los incidentes subsecuentes en relación a Georgia y Moldavia han tenido un efecto de distorsión en el discurso público, análisis y formulación de políticas europeos. Esta distorsión es doble. Por un lado, estos incidentes han desviado la atención del hecho de que el principal problema de Europa es mucho menos la voluntad de Rusia de proporcionar energía que su capacidad futura para hacerlo -debido a la falta de inversión en abrir nuevas explotaciones, redes de transporte e infraestructura general. Esto ha sido tardíamente reconocido. Hablando ante una audiencia en Moscú a finales de 2006, la Comisaria de Relaciones Exteriores Benita Ferrero-Waldner admitía: "La esfera económica ha estado dominada por la energía este año. De varias formas, toda la relación UE-Rusia se ha enfocado en la energía (...). Se necesita más inversión en nueva producción e infraestructura y, de hecho, nuestra mayor preocupación es que sin esa inversión, podemos encontrarnos en una posición de no poder garantizar nuestras futuras necesidades de energía".⁶

Por otro lado, tal como se refleja tanto en documentos políticos como en los análisis, las disputas de gas han reducido la visión europea sobre Rusia a un foco relativamente unidimensional sobre la seguridad energética. El ministro de Asuntos Exteriores, Frank-Walter Steinmeier, se quejaba hace poco de la "histeria

⁴ Por ejemplo Roland Götz, "Schweigen für Gas?", *Deutschlands Abhängigkeit von Russlands Energielieferungen*, SWP, septiembre de 2004; Alan Riley, "The Coming of the Russian Gas Deficit: Consequences and Solutions", CEPS Policy brief No. 116, octubre de 2006.

⁵ Vladimir Socor, *Jamestown Eurasian Daily Monitor*, 15 de diciembre de 2006.

⁶ Benita Ferrero-Waldner, Comisaria Europea de Relaciones Exteriores, Discurso ante el Instituto de Estudios Europeos, Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú, 23 de octubre de 2006.

³ Katinka Barysch, "The EU and Russia: From principle to pragmatism?", CER policy brief, noviembre de 2006.

actual" en la cual el miedo a los cortes de energía rusos está "siendo deliberadamente alimentados".⁷ Los Estados miembros —en mayor o menor medida— han buscado conservar algunas dimensiones de una asociación con Rusia basada en valores, a la vez que lo combinan de forma extraña con la prioridad de algunos intereses de corto plazo, minando así la supuesta influencia europea basada en las normas.

Muchos analistas plantean una elección de políticas de ¿"valores o combustible?". Pero "valores" y "combustible" podrían entenderse mejor como alternativas interdependientes más que mutuamente excluyentes. La voluntad y capacidad de Rusia para proporcionar energía están atadas integralmente al alejamiento de Rusia de los códigos de conducta democráticos y basados en las leyes del mercado.

La alta participación de Rusia en las importaciones europeas de energía no es una novedad. Sino que la metamorfosis política de Rusia es lo que genera nuevas preocupaciones sobre dependencias de larga duración. El principal problema de Europa en sus relaciones con Rusia, por tanto, no es principalmente las políticas particulares del Kremlin en materia de energía, sino el contexto político más amplio en el cual éstas se sitúan. Para Europa, una elección de políticas más ilustrada, guiada por el interés, no sería asegurar el suministro de energía ignorando el curso autoritario de Rusia sino hacerlo *sin* ignorarlo.

En lugar de considerar las políticas energéticas y comerciales rusas desde la perspectiva general más amplia de la política exterior y de seguridad, el enfoque europeo parece ir estrechándose más. Mientras que los documentos de política reconocen los peligros de la creciente volatilidad política de Rusia, las acciones muestran un eje más técnico y económico. O bien, dichos documentos abogan por la diversificación del aprovisionamiento ruso casi para eludir la necesidad de tratar con una Rusia autocrática. Esto se parece a una negación del tipo "cabeza en la arena" sobre cuán profunda es la re-configuración de Rusia.

⁷ Entrevista con el ministro de Relaciones Exteriores alemán Frank-Walter Steinmeier, *Der Spiegel*, 15 de enero de 2007.

II. La re-configuración rusa

La incapacidad del Kremlin de impedir las "revoluciones de colores" democráticas en varios ex Estados soviéticos fue un *shock* que llevó a un cambio de paradigma en las políticas rusas. En las palabras de Ivan Krastev, "la Revolución Naranja fue el 11 de septiembre ruso".⁸ Pero el liderazgo ruso sacó sus conclusiones y aprendió sus lecciones. Desde entonces, el Kremlin ha comenzado una reevaluación y redefinición de las estrategias políticas y herramientas destinadas al mantenimiento del dominio autoritario. La estrategia rusa de deshacer la democracia en el plano doméstico e impedir que se expanda fuera está conduciendo a una tendencia más amplia entre los regímenes autoritarios de contrarrestar sistemáticamente el cambio democrático.⁹

Putin ha transformado a Rusia en una "democracia Potemkin" por excelencia. Se establecen instituciones democráticas y mecanismos para reemplazar a aquellos verdaderamente democráticos, entre ellos, cargos políticos para denunciar agravios públicos, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y agencias para la promoción de la democracia artificiales, y todo un conjunto de mecanismos de diplomacia pública (tales como el programa regular en directo de Putin en la televisión rusa), sostenidos por un discurso político que utiliza el vocabulario de la democracia para expresar su opuesto. En lugar de reprimir la totalidad de las voces e instituciones populares, el régimen intenta permitir aperturas para los liberales cuando no se corre el peligro de que sean escuchados. La desinformación sistemática no resulta una tarea difícil debido al monopolio del Kremlin sobre los medios de comunicación que operan a nivel nacional.

⁸ Ivan Krastev, "Russia's post-orange empire", *Open Democracy*, 20 de octubre de 2005, www.opendemocracy.net

⁹ National Endowment for Democracy, "The Backlash Against Democracy Assistance", NED, 8 de junio de 2006.

En lo que la analista rusa Lilia Shevtsova llama “democracia de imitación” o “simulada”,¹⁰ la necesidad de legitimar el sistema por medio de la consulta popular le crea al liderazgo ruso un dilema tipo “trampa-22” que amenaza su supervivencia a largo plazo. Por una parte, las severas medidas autoritarias corren el riesgo de deslegitimar completamente la fachada democrática del país; y por otra, el apego genuino a normas democráticas puede poner en peligro la permanencia del Gobierno en el poder. “Esta tensión de medidas deja al sistema inherentemente desgarrado por principios incompatibles que socavan su sostenimiento”, escribe Shevtsova: “de modo que Rusia se estanca en una zona crepuscular de incoherencia política”.¹¹

Vladimir Putin sostuvo una vez que el poder centralizado es “parte del ADN de Rusia”. El poder centralizado del Estado se concibe como el medio de modernización.¹² El gabinete presidencial es en la actualidad la única institución que funciona adecuadamente. Hay una lista negra de personas que el Gobierno se asegura de que no puedan competir electoralmente ni hacerse escuchar por un público más amplio. El paisaje político en su conjunto está dominado por el Kremlin y por el partido Rusia Unida. El aprieto que esto le plantea a Europa es resumido por un diplomático de la UE en Moscú: “El primer y básico interrogante para cualquier emprendimiento en Rusia siempre es: ¿Cuál es tu relación con el Kremlin?”.

Contrariamente al cuadro que con frecuencia pintan los medios de comunicación y análisis occidentales, todo esto no es sólo una cuestión relativa al mismísimo Putin como individuo. Mientras que Putin es, ciertamente, una figura central, el poder ejecutivo reside en las manos de una élite dirigente con diferentes facciones, a la que comúnmente se conoce como *siloviki* (“hombres duros”; por lo general ex miembros de los

servicios secretos que ahora ocupan posiciones clave en la burocracia central). Putin es el burócrata en jefe y actor de mayor influencia, “un guardián de una compleja red de arreglos compartidos de poder y riqueza”¹³ pero, al mismo tiempo, él mismo en buena medida rehén de la burocracia, que usa la presidencia para consolidar su poder y llevar adelante sus intereses. “El elemento clave en este sistema” —escribe el analista Nikolay Petrov— “no es la cúspide ni, ciertamente, la base, sino el esqueleto burocrático”.¹⁴ Rusia Unida no es en realidad un partido gobernante en un sentido estricto, sino un mecanismo de arriba hacia abajo para asegurar lealtad al Kremlin; de acuerdo a Petrov, “hablando en sentido estricto, no es siquiera un partido político, sino un sindicato de burócratas”.

Un observador político en Moscú enfatizaba que Putin se beneficia al ser “todavía visto en gran medida por medio del prisma Yeltsin”, a través del cual Putin contrasta favorablemente en relación a su predecesor en competencia, aspecto y habilidades retóricas. Al restaurar la economía, la relativa estabilidad doméstica y la auto-confianza nacional, Putin ha proporcionado lo que el pueblo ruso anhelaba con mayor fervor.

De un modo crucial para los cálculos políticos europeos, la centralización del poder político y económico en Rusia ha sido acompasada, mejorando de este modo el papel político del Kremlin. La sistemática captura de bienes estratégicos le proporciona a la élite las herramientas y alcance que necesita para poner en marcha su estrategia de promover sus propios intereses. Particularmente, la industria energética ha experimentado un grado significativo de re-nacionalización *de facto* con el Gobierno —que ya mantiene un monopolio del gas y los mercados petroleros— buscando expandir más allá su control sobre los recursos y redes de tránsito en Rusia y en el conjunto del continente euroasiático. Las dependencias regionales restantes le permiten al Kremlin presionar a los ex países soviéticos e inducirlos a acordar un intercambio de activos, particularmente en relación a las redes de tránsito y participa-

¹⁰ Lilia Shevtsova, “Russia’s Ersatz Democracy”, *Current History*, octubre de 2006.

¹¹ Lilia Shevtsova, “Imitation Russia”, *The American Interest*, noviembre-diciembre de 2006.

¹² Andrew Kuchins, “Russian Democracy and Civil Society: Back to the Future”, Testimonio ante la Comisión de EE.UU. sobre Seguridad y Cooperación en Europa, 8 de febrero de 2006.

¹³ Mark Medish, “Again, Russia Is Waiting for Godunov”, *Financial Times*, 8 de diciembre de 2006.

¹⁴ Petrov, “The Full Cycle of Political Evolution in Russia”, op. cit.

ción en las compañías nacionales de energía. Al mismo tiempo, el Kremlin, mantiene un proteccionismo estrecho sobre el sector energético ruso, en un aparente intento por salvaguardar de oligarcas y extranjeros lo que considera su bien más valioso.

Mientras el Kremlin se apoya en sus reservas energéticas como una base de poder, resulta cuestionable si esto permanecerá como una opción viable en el largo plazo. El futuro déficit de abastecimiento, que los expertos predicen se tornará agudo hacia 2010, reside sobre todo en la falta de inversión en nuevas infraestructuras y explotaciones. Esto refleja la preferencia de Gazprom en invertir el capital existente en adquisiciones extranjeras e infraestructura para las exportaciones. Más aún, muchas compañías extranjeras que están preparadas para asumir el riesgo de invertir la cantidad enorme de capital requerido en el sector ruso del gas están o asustadas por las duras condiciones de inversión, o de hecho se les prohíbe involucrarse.¹⁵ El valor de una cuota de acciones extranjeras lanzada por el Gobierno establece que el control de propiedad por parte de inversores extranjeros no puede exceder el 40 por ciento y, en la práctica, los inversores extranjeros deben a menudo aceptar una participación incluso más baja debido a la extendida hostilidad a la inversión extranjera directa (IED).¹⁶ Inclusive, en diciembre de 2006 la *Duma* (Parlamento) adoptó un borrador de ley que esperaba se convirtiera efectivo en 2007, el cual establece una cuota mínima del 50 por ciento de propiedad estatal para nuevos gasoductos centrales y del 75 por ciento para oleoductos, restringiendo las acciones extranjeras a un 20 por ciento. Rusia (con razón) se queja del persistente proteccionismo europeo, pero las restricciones que emplaza en el acceso a su propio mercado son más severas todavía.

Las maniobras recientes del Gobierno ruso en relación a la licencia de Shell para explorar el campo de Sakhalin engendraron preocupaciones agudas sobre la seguridad para las inversiones. Rusia también se negó a invitar a inversores occidentales para que compitieran

por contratos en la gigantesca explotación de gas de Shtokman. El Gobierno ha actuado crecientemente a favor de Gazprom en detrimento de los proyectos occidentales existentes, no sólo de Shell, ExxonMobil y BP sino también de otras firmas occidentales, apoyándose en fundamentos impositivos y de protección ecológica.¹⁷ En consecuencia, la Agencia Internacional de Energía en su *World Energy Outlook* de 2006 afirmaba que "la habilidad y voluntad de los principales productores de gas y petróleo para escalar las inversiones con el propósito de satisfacer la creciente demanda global son particularmente inciertas".¹⁸ *The Economist* también comenta que, "la insistencia del Estado ruso en desarrollar su petróleo y gas por sí mismo es una mala noticia para casi cualquiera en el mundo que consume electricidad o combustible".¹⁹

El evidente éxito económico ruso de los años recientes es en parte engañoso. El actual *boom* se debe principalmente a los altos precios de la energía. Estos son, al mismo tiempo, fortuna y maldición, en la medida en que reducen la presión y limitan los incentivos para implementar reformas adeudadas y, de tal modo, ayudan a mantener un sistema no competitivo e ineficiente. El crecimiento económico, que le permite al régimen desechar su crisis de gobernanza, es una trampa. En lugar de sacar ventaja de las posibilidades que los cofres llenos ofrecen para reducir la dependencia de la economía rusa en las exportaciones de energía —señala un periodista radicado en Moscú— la élite explota la "fiesta de recursos tanto como puede". Esto arriesga un despertar brusco mientras Rusia se aproxima a los límites de la petro-economía. En breve, y contrariamente al abundante comentario periodístico, el poder de Rusia se basa más en una nueva era de altos precios petroleros que en la magnitud de sus reservas.

Con el propósito de proporcionar legitimidad ideológica, el Gobierno ha enfatizado el concepto de "democracia soberana". Esto fue introducido por el ideólogo

¹⁷ *Jamestown Eurasia Daily Monitor*, 15 de diciembre de 2006.

¹⁸ Agencia Internacional de Energía (AIE), *World Energy Outlook* 2006.

¹⁹ 'Don't mess with Russia', *The Economist*, 16 de diciembre de 2006.

¹⁵ Riley, "The Coming of the Russian Gas Deficit: Consequences and Solutions", op. cit.

¹⁶ *Ibid.*

principal del Kremlin, Vladimir Surkov, y es la última y más sofisticada de una serie de “democracias con adjetivos” que se han aplicado últimamente al sistema ruso. La idea es vincular “democracia” con la no interferencia occidental, pensado como un contrapunto a las revoluciones de colores. Los observadores en Moscú recalcan que el concepto es también “un claro mensaje para que Occidente no se mezcle en nuestros asuntos” y una contraposición normativa al estilo estadounidense de promoción de la democracia. Se supone que el concepto de “democracia soberana” le proporciona un maquillaje democrático al sistema de Putin y que llena la brecha ideológica antes de que Occidente pueda hacerlo²⁰.

El Presidente Putin cautivó los sentimientos nacionales cuando dijo, en un discurso ante la Asamblea Federal Rusa en abril de 2005, que el colapso de la Unión Soviética había sido “la mayor catástrofe geopolítica del siglo”.²¹ Esta afirmación refleja un sentimiento de la nación rusa, cuyo “estatus como una superpotencia en un mundo bipolar fue reducido al de una potencia regional en contienda en un mundo unipolar”.²² Como indica Vladimir Baranovsky, desde un punto de vista psicológico, el “período de auto-desprecio nacional ha ido demasiado lejos”, en tanto que la Rusia postsoviética “no puede permitirse el lujo de más años de remordimiento sin arriesgarse a una pérdida irreversible de identidad nacional (...) El péndulo de la auto-confianza rusa estaba, en todo caso, próximo a comenzar su movimiento de regreso”.²³ Los observadores sugieren que esta reacción contiene una mezcla compleja de inseguridad y auto-afirmación.

Las relaciones rusas con Occidente han sido descritas como una mezcla incómoda de asociación selectiva con refreno selectivo, combinando la apariencia de asociación con políticas de rivalidad.²⁴ Los críticos han cues-

tionado por cuánto tiempo puede mantenerse esta postura. El liderazgo ruso “debe comenzar a entender cuán difícil es practicar slalom con esquís apuntando en direcciones opuestas.”²⁵

El Kremlin y Gazprom regularmente niegan que la energía esté siendo usada como una herramienta de presión política. La evidencia sugiere lo contrario. El vicepresidente de Gazprom, Alexander Medvedev, sostiene que la amenaza continua de un corte del suministro de petróleo a los vecinos en una disputa por los precios no es nada más que “puro comercio”.²⁶ La demanda rusa por precios más basados en el mercado en sus suministros a los ex Estados soviéticos es enteramente razonable. Pero las tácticas adoptadas con este fin revelan el alcance del móvil político. Las negociaciones por el intercambio de activos que Moscú ofrece crecientemente a cambio de precios por debajo de los de mercado en sus ex satélites es una manera conveniente de mantener control sobre bienes energéticos estratégicos tales como rutas de tránsito a Europa y acciones en los mercados nacionales de energía. (Estas tácticas son también cada vez más utilizadas en las relaciones con los Estados miembros de la UE).

La búsqueda de poder político se refleja no sólo en la política energética sino que también, de modo creciente, parece ser un principio general del comercio exterior. En diciembre de 2006, la *Duma* votó en una primera lectura una autorización al presidente para imponer sanciones económicas a los países extranjeros vía una nueva ley que le permitiría congelar contratos comerciales, frenar transacciones financieras, prohibir el turismo e imponer otros tipos de sanciones –todas sin supervisión o mecanismos de control algunos. El uso del chantaje económico parece –según algunos críticos- establecido para transformarse en una herramienta central de la política exterior rusa.²⁷ Los ejemplos incluyen las sanciones impuestas contra la importación de carnes polacas; numerosos cortes tempora-

²⁰ Nicu Popescu, “Russia’s Soft Power Ambitions”, CEPS Policy brief, octubre de 2006.

²¹ Vladimir Putin, Discurso a la Asamblea Federal de la Federación Rusa, 25 de abril de 2005.

²² Andrew Kuchins, “Europe’s Last Geopolitician?”, *Profil*, mayo de 2005.

²³ Vladimir Baranovsky, “Moscow no longer in the mood for ‘lessons’ from the West”, *Europe’s World*, verano de 2006.

²⁴ Lilia Shevtsova, ‘Imitation Russia’, op. cit.

²⁵ Ibid.

²⁶ *Jamestown Eurasia Daily Monitor*, 9 de noviembre de 2006.

²⁷ *Jamestown Eurasia Daily Monitor*, 8 de diciembre de 2006.

rios de energía a Letonia y Lituania; los bloqueos de 2006 contra Moldavia y Georgia; y el intento ruso de bloquear el proyecto del gasoducto Nabucco (una prioridad de la UE) y la expansión del Consorcio para el Oleoducto del Caspio.²⁸

En suma, el régimen político crecientemente autoritario de Rusia se encuentra vinculado a los enfoques de política energética europeos de diversas maneras. Primero, la ausencia del Estado de derecho y la presencia de políticas proteccionistas arbitrarias inhiben la inversión extranjera en el sector energético que se requiere de un modo urgente, limitando de esta forma la capacidad de oferta futura de Rusia. Al construir su política exterior sobre su presunta identidad como un superpoder energético e inhibiendo al mismo tiempo las inversiones necesarias para asegurar la producción futura, el Gobierno ruso irónicamente socava la base de su propia política externa.

Segundo, la centralización de poderes en el Kremlin y la eliminación de los contrapesos reducen la certidumbre. “Los autócratas” —escribe Michael McFaul— “nunca constituyen buenos aliados en el largo plazo. Primero y principal, la estabilidad interna que proporcionan los dictadores nunca es permanente (...). Segundo, ellos no le responden a nadie y pueden revertir sus compromisos externos de un momento a otro”.²⁹ Los intentos de Rusia por alentar a sus vecinos a seguir su ejemplo autoritario despliegan el potencial de inestabilidad todavía más. El comportamiento arbitrario no es base para establecer una asociación. Tampoco una política energética europea sostenible, ni la seguridad europea más general pueden basarse en la ruleta rusa.

III. Hacia las elecciones y un nuevo acuerdo

El evidente dilema político “silencio por gas” sólo rasguña la superficie de estos cambios. El reflejo de los Estados miembros europeos de darle abrumadora prioridad a temas de seguridad energética vistos a través de un estrecho lente económico, ha estado conduciendo de forma obvia hacia una dinámica de construcción de alianzas que subordina cualquier énfasis en la democracia y los derechos humanos. Pero también se requiere un pensamiento estratégico más amplio. La percepción de que algunos Gobiernos europeos refuerzan de manera expresa el deslizamiento de Rusia hacia el autoritarismo socava la credibilidad de las censuras de la UE sobre la democracia en otras partes, haciéndole indiscutiblemente más difícil lograr objetivos en otros Estados de la vecindad europea. Una Unión sacudida por una crisis de identidad debe estar bien consciente de las implicaciones para su posición política general de la elección política que realice respecto de uno de sus vecinos más poderosos y menos democráticos.

El desafío de la UE será inventar una estructura de política que logre simultáneamente varias cosas: ofrecer a Rusia estatus de socio estratégico, disponer de incentivos concretos capaces de ejercer influencia sobre Moscú y, al mismo tiempo, encerrar a Rusia de un modo más efectivo en una sociedad basada en las leyes del mercado, y en valores y prácticas democráticos. Ello constituirá un esfuerzo importante, en la medida en que Rusia estará, sin duda, ofreciendo a la Unión una asociación pragmática basada en intereses, no en valores. El Embajador de Rusia ante la UE, Vladimir Chizhov, ya ha dado señales a Europa en esa dirección, sugiriendo que la “promoción de la democracia es más parte de la agenda en la otra orilla del Atlántico”.³⁰

²⁸ *Jamestown Eurasian Daily Monitor*, 15 de diciembre de 2006.

²⁹ Michael A. McFaul, “The False Promise of Autocratic Stability”, *Hoover Institution Weekly Essays*, 14 de septiembre de 2005.

³⁰ *EUObserver*, 16 de octubre de 2006.

Las elecciones presidenciales de 2008 en Rusia agregan más incertidumbre al futuro de las relaciones con la UE. También proporcionan una oportunidad decisiva para que la Unión presente una postura estratégica clara y coherente en respuesta a la orientación autoritaria de Rusia. En la actualidad, el supuesto debe ser que la élite dirigente fraguará una forma de transmisión del poder que mantendrá el curso político presente. En los dos últimos años la legislación electoral se ha readaptado varias veces, de modo que "ni fuerzas ni figuras indeseadas puedan deslizarse en el proceso".³¹ En tanto que las perspectivas europeas de influir de modo sustancial sobre el resultado de las elecciones son pobres, la reacción europea a éstas supondrá también un *test* para la unidad y visión estratégica de la Unión. Más aún, los propios diplomáticos europeos en Moscú anticipan que la respuesta de la UE hacia ambos –el proceso electoral y su resultado– será percibida como un indicador de la estrategia europea futura hacia Rusia.

Mientras las elecciones se aproximan, la élite dirigente está comprometida en una lucha cada vez más feroz entre clanes dentro del Kremlin por poder, recursos e influencia política, en tanto que todos temen por su futuro personal después de que Putin deje el Gobierno. Las disputas entre rivales y adversarios "aumentan sin cesar su intensidad y depravación, creando una atmósfera de corrupción y crimen desenfrenados",³² en las que los asesinatos por encargo se utilizan para forzar un curso determinado y presionar a Putin. "La competencia real", escribe *The Economist*, "está ocurriendo ahora".³³ Los Gobiernos europeos deberían estar reaccionando ahora en lugar de esperar hasta el día de las elecciones –sus conclusiones sobre las elecciones en ese estadio tardío sin duda apuntarán hacia algunos actos delictivos menores, cuando la "sucesión" habrá sido ya implantada en la práctica.

En tanto que una elección estratégica conjunta está todavía en construcción, se hacen con facilidad manifes-

taciones de la boca para afuera sobre la armonización de las políticas energéticas y comerciales con un compromiso europeo genuino con estándares democráticos. El Libro Verde sobre Energía³⁴ de la Comisión Europea de marzo de 2006 reconocía la necesidad de renovar las relaciones con Rusia y prometía una "mejor integración" de los objetivos energéticos dentro de la política exterior de la Unión. Al mismo tiempo, un informe de junio de 2006 de la Comisión y el Consejo europeos contenía una apenas velada alusión a Rusia: "La creciente dependencia de importaciones provenientes de regiones inestables presenta un serio riesgo. Algunos productores y consumidores importantes han estado utilizando la energía como palanca política. Otros riesgos incluyen los efectos sobre el mercado interno de energía de la UE (producidos) por actores que ni juegan con las mismas reglas de mercado, ni están siendo sujetos a las mismas presiones competitivas a nivel doméstico".³⁵

Sin embargo, los documentos políticos de la Unión en su mayor parte continúan reflejando un enfoque económico estrecho. Hasta ahora, la respuesta europea a la política energética del Kremlin ha sido intentar convencer a Rusia de ratificar el Tratado sobre la Carta de Energía (TCE) y su Protocolo de Tránsito (que abriría acceso a los conductos de Gazprom) y extender las regulaciones del mercado interno europeo. Mientras que esas medidas tienen perfecto sentido, ellas atienden sólo los síntomas y no las raíces de las preocupaciones actuales. En enero de 2007 la Comisión Europea presentó un abarcador "Análisis Energético Estratégico" de propuestas de política para el sector de energía europeo, que apunta hacia una "asociación energética robusta que genere las condiciones necesarias para nuevas inversiones".³⁶ Cómo se asegurará tal asociación "basada en el interés mutuo, transparencia, certidumbre y reciprocidad" con una Rusia no transparente e impredecible, resulta poco claro.

³⁴ Comisión Europea, *A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, Bruselas, marzo de 2006.

³⁵ Comisión Europea y Secretario General / Alto Representante, *An External Policy to Serve Europe's Energy Interests*, Paper from the Commission / SG/ HR for the European Council, Bruselas, Datum, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/90082.pdf

³⁶ Comisión Europea, *An Energy Policy for Europe. Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament*, Bruselas, 10 de enero de 2007, http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/index_en.htm

³¹ Masha Lipman, "Russia's Hidden Power Struggle", *Washington Post*, 2 de diciembre de 2006.

³² Ibid.

³³ "Murder most opaque", *The Economist*, 16 de diciembre de 2006.

Las tensiones están creciendo, por un lado, entre aquellos Estados miembros más preocupados con los peligros de la reversión democrática y sus implicaciones para la política exterior y comercial de Rusia y, por otro, entre aquellos más dispuestos a otorgarle prioridad a intereses de seguridad y económicos más estrechos. Entre los más inclinados a la construcción de una alianza estratégica con Rusia se encuentran Italia, España y Francia. Permanece abierta la importante pregunta sobre cuánto cambiará la política exterior alemana de la era Schröder. Angela Merkel ha prometido “menos amistad, más asociación”, mientras se mueve cautelosamente a la cabeza de una coalición difícil de manejar. También permanece poco claro si la política francesa hacia Rusia cambiará después de que Jacques Chirac deje el Elíseo.

Por otra parte, los Estados nórdicos y Austria se han unido a los nuevos Estados miembros de la Unión en su postura más crítica hacia el autoritarismo ruso. Los Estados miembros del Este de Europa, liderados por Polonia, han estado haciendo *lobby* por una posición más dura sobre Rusia. La última ronda de ampliación de la UE puede tener un impacto importante sobre la sustancia de la política exterior europea.

La decisión polaca de usar su veto para bloquear la Postura Común requerida para iniciar negociaciones con Rusia sobre el acuerdo que suceda al AAC proporciona un anticipo de cómo este cambio puede afectar todavía más la formulación de políticas de la UE. Un diplomático de un Estado miembro residente en Moscú insinúa que varios gobiernos han estado “ocultándose detrás” de Polonia, expresando cierta satisfacción de que “alguien le muestra a Rusia que la UE toma una posición”. Resulta claro que la motivación de Polonia para el veto no ha sido principalmente las exportaciones de carne sino principios políticos. La sensación de desunión europea es dolorosamente evidente.

IV. Re-conceptualizando la relación

Este documento revela dos preocupaciones. Primero, la UE ha estado trabajando con instrumentos de política que sí incluyen algunos principios evidentemente claros, aunque sin una visión estratégica coherente de largo plazo para su relación con Rusia. Y segundo, que mientras expone en detalle principios normativos, diferentes partes del sistema de política exterior de la UE (ya sean algunos Estados miembros individuales o algunas partes de algunas de las instituciones de Bruselas) han otorgado prioridad regular y creciente a la extracción de algún beneficio de corto plazo en sus tratos con Rusia. En términos de instrumentos de política específicos no hay una solución simple, ni medida obvia y no intentada que resuelva con facilidad los desafíos actuales. Pero la cuestión aquí es más amplia: Como un prerrequisito para la deliberación acerca de cómo la UE puede afilar su “caja de herramientas de poder blando” (*soft power*), Europa necesita guiarse por una visión de más largo plazo acerca del tipo de relación que pretende con Rusia —y que tal visión debe reflejar los cambios ya arraigados en marcha dentro del propio sistema político ruso y su proyección externa.

Puede argumentarse que un enfoque basado en principios sobre los derechos políticos podría en sí mismo ser un elemento central de la seguridad energética de la UE de más largo plazo.³⁷ “La falsa promesa de la estabilidad autocrática”³⁸ reside en que los gobiernos autocráticos no son confiables para nadie y pueden, por lo tanto, mudar sus compromisos de un día para otro. La UE le da importancia en las relaciones internacionales a su compromiso con las normas y estructuras legales. La pregunta que debe plantearse es cómo puede llevarse adelante tal enfoque en asociación con un socio cuyo gobierno le falta el respeto de un modo tan fundamental a esas normas. Esto parecería ser un

³⁷ Richard Youngs, “Europe’s energy policy: economics, ethics, geopolitics”, *Open Democracy*, 10 de enero de 2007.

³⁸ McFaul, ‘The False Promise of Autocratic Stability’, *op. cit.*

abuso del propio concepto de la UE acerca de su interés propio (basado en las normas). En este sentido, la presumible naturaleza “legalmente vinculante” del futuro Acuerdo de Asociación Estratégica que tanto enfatizan los diplomáticos europeos parece pensamiento ilusorio.

Robert Cooper sugirió que la UE debería tratar con Estados como Rusia por medio de “las leyes de la jungla”.³⁹ Es verdad que la UE a veces da la impresión de desear no ver los abusos democráticos con el objeto de no perturbar sus patrones de compromiso. Sin embargo, el camino hacia adelante con Rusia no debe residir en el abandono del concepto de poder basado en valores. Hacer tal cosa, socavaría toda la credibilidad, identidad y fundamento del “sistema post-moderno de la UE”. Charles William Maynes advierte: “Lo que Europa ha logrado en los últimos 50 años debería ser la envidia del resto del mundo, pero buena parte de ese progreso podría estar amenazado si (...) terminamos creando nuevos “demonios” hacia el Este por medio de políticas de aislamiento o negligencia”.⁴⁰

La UE ha apoyado un número limitado de iniciativas de gobernanza y reforma judicial en Rusia. Pero éstas han sido llevadas adelante en pequeña escala y enfocando en aspectos relativamente técnicos antes que en preocupaciones políticas más amplias. Este es el terreno en el cual la UE debería invertir más esfuerzo y perseguir sus políticas con mayor vigor.

Es razonable argumentar que en el caso de Rusia la crítica pública y las medidas abiertamente coactivas serían en el mejor de los casos ineficaces y, en el peor, contraproducentes. Un enfoque de persuasión rigurosa y determinada –tradicionalmente la fortaleza europea– podría ser más prometedor. En la práctica, el estado actual de las relaciones UE-Rusia ilustra de manera clara cuán débil es el poder blando (*soft power*) de la Unión cuando trata con algún país no elegible para la membresía. Hasta ahora la UE ha fallado en encontrar

incentivos capaces de tentar a Rusia y de influir positivamente en sus acciones. La actual estructura basada en cuatro “Espacios Comunes” luce como una versión pobre de la PEV, en sí misma una versión pobre de acceso. El rechazo de Putin al intento de la UE de incorporar a Rusia dentro de la PEV sugiere, incluso, que es poco probable que una estrategia exitosa fluya de la UE tratando a Rusia como “sólo otro Estado” en su vecindad. Con su caja de herramientas de poder blando (*soft power*) reducida así de forma sustancial, la UE debe buscar nuevas fuentes de influencia, lo cual significa, sobre todo, identificar nuevos y fuertes incentivos que sean suficientemente atractivos para Rusia.

De varias maneras, la elección de una diplomacia más estratégica y sutil podría demostrar ser un buen comienzo. Las incitaciones públicas en reuniones de alto nivel, mientras que resultan convenientes para que los políticos europeos satisfagan las demandas de sus electorados, no pueden producir más que reprimendas obstinadas. Rusia es claramente demasiado poderosa e importante para la UE como para ser tratada de un modo coactivo y menos aún en público, ya que esto entraña una degradante y contraproducente pérdida de imagen del presidente ruso. Cuando se puntualiza en la democracia y el pluralismo en relación al Kremlin, antes que sermonear directamente a Rusia sobre la forma superior de gobierno en Europa, los funcionarios de la UE deberían subrayar los beneficios tangibles que esos principios podrían entrañar con respecto a los intereses rusos, en particular en términos de inversión y crecimiento económico. La UE necesita atemperar la opinión prevaleciente en Rusia de que cuanto más se transforme su Gobierno en centralizado y antidemocrático, más se inclinarán hacia la voluntad de Moscú. Más aún, los Gobiernos europeos pueden recordarle a los líderes rusos los compromisos que han suscrito sobre ciertos estándares democráticos al unirse o incluso presidir varias organizaciones internacionales. Asumiendo que “los rusos son demasiado orgullosos como para permitirle a alguien decirles qué hacer” –en las palabras de un trabajador para la democracia alemán residente en Moscú– debería mantenerse un discurso basado en la asociación mientras se profundiza en el enfoque reformista de esa cooperación.

³⁹ Robert Cooper, “The post-modern state”, en Mark Leonard (ed.), *Re-Ordering the World: The long-term implications of September 11*, Foreign Policy Centre, 2002.

⁴⁰ Maynes, “A soft power tool-kit for dealing with Russia”, op. cit.

“La asociación por medio de la integración” es el planteamiento que la presidencia alemana de la UE ha llevado adelante en el contexto de una “nueva *Ostpolitik*” intensificada. La integración puede ocurrir a muchos niveles. La perspectiva de permitirle a las firmas estatales rusas que compren acciones en el mercado energético minorista europeo debería ser bienvenida, en la medida en que Rusia vaya a la recíproca con la apertura de sus mercados. La participación de firmas rusas en el mercado europeo puede ser uno de los métodos más efectivos de traerlas, y al sistema ruso, más cerca de las normas europeas. De modo crucial para el diseño de políticas europeo, la integración y cooperación económica pueden generar el mayor potencial para proveer incentivos efectivos para la reforma, dado el profundo fundamento económico que proporciona el impulso para las políticas del Kremlin y para las acciones de actores privados guiados por el interés propio. Son claves encabestrar la inversión extranjera en ambas direcciones entre la UE y Rusia, y la futura membresía de Rusia en la Organización Mundial del Comercio (OMC) como plataformas para las reformas de gobierno.

La integración de mercado, especialmente en el sector energético, por medio de la creación de un mercado de energía UE-Rusia único y liberado también constituiría un fuerte incentivo para que Rusia revise sus actuales políticas proteccionistas y su comportamiento arbitrario hacia los inversores extranjeros, en la medida en que podría ser la llave para impedir la escasez sustancial de gas y, al mismo tiempo, proporcionar el potencial para que las compañías de energía rusas mejoren de modo significativo su poder de mercado. Europa debería abrir su mercado energético a terceros países inversores y presionar a Rusia para que abra los suyos a inversores europeos –los que, a su vez, en un grado modesto, ayudarían a arrancar a Gazprom del Estado ruso. Como en este punto resulta improbable una ratificación del ECT, la integración de la Carta de principios básicos (y aquellos del Protocolo de Tránsito) constituirá un importante desafío en un nuevo acuerdo de asociación UE-Rusia.⁴¹ Por otra parte, un repre-

sentante de una ONG en Moscú argumentaba que el fracaso ruso para ratificar el ECT fue una bendición encubierta en tanto que esto impediría a la UE enfocar en áreas políticas más sensibles de desmantelamiento democrático.

Varios observadores rusos y europeos en Moscú expresaban su esperanza de que el desarrollo económico fortaleciera a la clase media, la cual hasta un punto podría convertirse en políticamente más comprometida de lo que ha sido hasta ahora y demandar un mejor sistema de gobierno y Estado de derecho a fin de preservar su riqueza. Al mismo tiempo, todos admitían que Rusia no ha alcanzado este estadio todavía. Tras los difíciles legados del pasado reciente, la estabilidad y prosperidad todavía le ganan a la democracia en el ranking de prioridades de los rusos promedio. Este parecer es alimentado todavía más por los esfuerzos del Gobierno para promulgar la idea del excepcionalismo ruso, de acuerdo al cual la democracia le sienta incómodamente al alma rusa. Muchos analistas rusos argumentan que cualquier apertura del país futura enraizará con mayor probabilidad en un deseo por la estabilidad y prosperidad económicas que en el compromiso normativo y el anhelo de la población por la democracia.

La prosperidad, crucial para los cálculos políticos europeos, podría entonces proporcionar el imán poderoso que accidentalmente condujera a Rusia hacia valores europeos. En términos de políticas, eso significa que la UE debería impulsar la integración de mercado acompañada cercanamente por las reformas de gobierno. Este incentivo económico es el instrumento más prometedor para los intereses políticos y de seguridad estratégicos. Dada una integración exitosa de un mínimo de garantías de mercado en el acuerdo que suceda al AAC, los europeos podrían descubrir que resulta menos dificultoso abrir sus mercados a las compañías rusas una vez que las consideraciones políticas y de seguridad ganen mayor peso en la toma de decisiones en la esfera económica.

Con respecto a la integración política, en general todavía se espera que la integración de Rusia dentro de

⁴¹ Riley, “The Coming of the Russian Gas Deficit: Consequences and Solutions”, op. cit.

organizaciones que apoyan ideas liberales y que demandan a sus miembros compromisos con la democracia tenga un efecto "socializador" en Rusia. Hasta ahora, no lo ha tenido en ningún sentido obvio. Los defensores de los derechos humanos en Moscú lacónicamente señalan que el debate reciente acerca de la idoneidad de Rusia para presidir el Consejo de Europa hacia eco de la controversia que tuvo lugar durante el Gobierno de Yeltsin cuando Rusia se adhirió al Consejo de Europa con el telón de fondo de la primera guerra en Chechenia.

Del mismo modo, admitir a Rusia dentro del G7 tenía la intención política de atar a Moscú a Occidente y mejorar su respeto por las normas democráticas. En el caso de la ley de ONG rusa, este enfoque de socialización por medio de la integración ha tenido un impacto modesto. El cabildeo de las instituciones europeas y el aún más cuidadoso de EE.UU., resultó en un (liviano) ablandamiento del borrador draconiano original de Putin. Este último hizo justo lo suficiente para evitar el peligro de ser expulsado del G8 —una instancia que demuestra cómo el simbolismo del estatus de gran poder puede actuar como influencia sobre Rusia. Un diplomático alemán en Moscú insiste en que el comportamiento de Rusia en los organismos internacionales de derechos humanos ha sido positivo. Gernot Erler, ministro de Estado en el Ministerio de Asuntos Exteriores alemán, argumenta que "la controvertida presidencia rusa del Consejo de Europa ha mostrado que puede ponerse una mayor presión por la reforma sobre países (autocráticos) cuando están integrados en organizaciones multilaterales".⁴²

A un nivel más profundo, sin embargo, la socialización ha tenido un impacto limitado. Esto subraya la importancia de invertir un menor nivel de cooperación con mayor sustancia y de buscar esto con una dinámica de socialización más activa en mente. Hasta ahora, las Hojas de Ruta de la UE-Rusia para la creación de Cuatro Espacios Comunes, ideado para adaptar las prácticas rusas a los estándares europeos, ofrecen sólo

un conjunto de objetivos muy generales con ningún compromiso fuerte. De acuerdo a un crítico, representan "sólo papel sobre una creciente brecha".⁴³

Es importante notar, con todo, que la socialización no se detiene en el umbral del Kremlin. "Occidente debe darse cuenta que sus instrumentos más poderosos con respecto a Rusia no son sus habilidades de hacedor de reyes en la cúspide, sino los contactos humanos de todas clases a todos los niveles".⁴⁴ Como Europa misma sabe mejor por su propia experiencia, las actividades de socialización de largo plazo, tanto gubernamentales como no gubernamentales y especialmente entre las generaciones más jóvenes, ha demostrado estar entre las herramientas de política más efectivas para implantar las raíces de una mentalidad democrática. Más concretamente, la UE podría impulsar lazos persona-a-persona en una escala más amplia de lo que actualmente hace vía Tempus, Erasmus, Mundus y otros programas.

Las dificultades que encuentra Europa para resolver sus dilemas políticos enfrentan aún mayores obstáculos por las restricciones institucionales inherentes a la construcción de consenso interno y toma de decisiones en la UE. La bien conocida carencia de una voz europea audible y común sobre los temas rusos hace a la UE más vulnerable. Los intereses especiales de los países individuales peculiares a sus propias circunstancias a menudo los llevan a priorizar esos intereses mientras dudan en atender asuntos atinentes a desafíos políticos mayores. Esta falta de preocupación compartida les da a los funcionarios del Kremlin una plataforma fácil para "descartar la importancia de las voces europeas individuales y atribuir a los alegados sentimientos anti-rusos las críticas de los Estados europeos individuales".⁴⁵

Para el punto de vista ruso, el acceso de los países del centro y oriente europeos ha hecho a la UE más hostil a Rusia. Así, el gabinete presidencial ruso con frecuencia trata de marginar a estos países invitando a la "vieja Europa" a llamar al orden a los "nuevos" miembros

⁴² Gernot Erler, citado en "Berlin plant neue Zentralasienstrategie", *Handelsblatt*, 10 de marzo 2006.

⁴³ Trenin, "Russia Leaves the West", op. cit.

⁴⁴ Trenin, "Reading Russia Right", op. cit.

⁴⁵ Maynes, "A soft power tool-kit for dealing with Russia", op. cit.

bros y negocia directamente con los grandes países sobre una base bilateral. Pero la urgencia rusa por enfatizar públicamente la incapacidad de la UE para generar una posición común también indica su alivio de que Europa se haya dividido y su preocupación implícita por lo que podría desarrollar el poder de una voz europea de verdad compartida.

En el terreno de la energía, la sensación de ser dependiente del suministro de energía rusa gana en verdad hasta el grado en que cada Estado miembro negocia por sí mismo. La visión comprensiva expresada en los documentos políticos formales de la UE, junto a proyectos aislados de gobernanza y democracia, permanecerán como secundarios en la medida en que el bilateralismo de la Unión persista.

En una entrevista sobre las perspectivas de la presidencia alemana de la UE, el ministro de Relaciones Exteriores Steinmeier reconoció recientemente que "dentro de Europa está quedando claro los déficits que hay en términos de los procesos de construcción de consenso, toma de decisiones y cuán urgente necesitamos superarlos". Interrogado acerca de cómo deseaba lograr esta mayor unidad, sin embargo, Steinmeier decía: "En última instancia, esto sólo funcionará vía la Constitución".⁴⁶ Entonces, en última instancia, la

clave para el futuro de las relaciones UE-Rusia se encuentra íntimamente vinculada a la actual crisis de identidad de Europa. Esto no significa sugerir que una nueva Constitución es un prerrequisito para una política más efectiva hacia Rusia, antes bien, que los valores políticos que proporciona la base de la identidad europea no son un obstáculo sino una llave para la estabilidad del este europeo.

Esta discusión sugiere que no hay una "vara mágica" en términos de nuevos instrumentos de política de la UE. Podría señalarse que muchos de los enfoques aquí mencionados han estado presentes en mayor o menor extensión en las políticas de la UE durante una década. Sin embargo, este artículo también revela que la política europea ha sido inconstante, no ha estado suficientemente atenta a la escala del cambio político en Rusia, y ha estado desprovista de una clara visión de largo plazo. Se requiere desesperadamente de esa visión de más largo plazo para despejar la atención de la UE de los tratos energéticos de corto plazo y para que atienda la cuestión más fundamental de cómo los propósitos geopolíticos europeos se sitúan en relación a la trayectoria política de Rusia. Sólo entonces podrá la UE comenzar a diseñar herramientas de política más efectivas y aplicarlas de una manera más consistente y eficaz.

⁴⁶ Entrevista con el ministro alemán de Relaciones Exteriores Frank-Walter Steinmeier, *Süddeutsche Zeitung*, 21 de diciembre de 2006.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 33** Europa y Rusia, más allá de la energía, *Kristina Kausch*, Marzo de 2007
- 32** Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, *Richard Youngs (Editor)*, Enero de 2007
- 31** La Refundación del Estado en Bolivia, *Isabel Moreno y Mariano Aguirre*, Enero de 2007
- 30** Crisis del Estado y dominios civiles en África, *Mariano Aguirre y David Sogge*, Diciembre de 2006
- 29** Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, *David Mathieson and Richard Youngs*, December 2006
- 28** Promoting Democracy Backwards, *Peter Burnell*, November 2006
- 27** Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, *Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda*, Septiembre de 2006
- 26** Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, *Astri Suhrke*, Septiembre de 2006
- 25** The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, *Rebecca Engel*, August 2006
- 24** Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, *Luis Peral*, Julio de 2006
- 23** Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, *David Sogge*, Junio de 2006
- 22** La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, *Megan Burke*, Abril de 2006
- 21** Democracia y Seguridad en Oriente Medio, *Richard Youngs*, Marzo de 2006
- 20** Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, *Ben Saul*, February 2006
- 19** Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; *Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque*, February 2006
- 18** Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, *Jessica Almqvist*, January 2006
- 17** Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda *Martin Doornbos*, December 2005
- 16** The United Nations’ Responsibility towards Victims of Terrorist Acts,

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, **Luis Peral**, Octubre de 2005
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, **Susanne Gratius**, Octubre de 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, **Kristina Kausch and Isaías Barreñada**, October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, **Carlos Espósito and Jessica Almqvist**, September 2005
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, **Jill Crystal**, Julio de 2005
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, **Antonio Remiro Brotóns**, Junio de 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, **Laura Feliú**, Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, **Javier Niño Pérez**, Abril de 2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, **Luis Peral**, Abril de 2005
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, **Richard Gillespie**, Abril de 2005
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, **Jessica Almqvist**, Marzo de 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, **Carlos Espósito**, Febrero de 2005
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, **Emad El-Din Shahin**, Febrero de 2005
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, **Richard Youngs**, Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, **CITPax, an initiative of Shlomo Ben-Ami**, November 2004

FRIDE

Se ha escrito mucho recientemente sobre las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Rusia, y Rusia parece haber dominado con frecuencia la agenda de política exterior europea durante los últimos dos años. Tanto el análisis como la formulación de políticas han enfocado abrumadoramente en el tema de la energía. Las relaciones de Europa con Rusia, en este sentido, se han transformado en un emblema de la tensión que se presume ampliamente que existe entre principio e interés propio. Aunque dicho enfoque es entendible, este artículo argumenta que la UE debe desarrollar una visión más de largo plazo hacia Rusia que abarque de un modo más completo la compleja relación entre el rumbo autoritario de Rusia y las políticas exteriores europeas. La Unión debe elevar sus ojos de los desafíos de la coyuntura inmediata –con negociaciones en ciernes por un nuevo Acuerdo de Asociación Estratégica UE-Rusia- y comprender mejor como éstos surgen de cambios políticos subyacentes. Este artículo pretende contribuir al rico debate existente sobre este tópico, sugiriendo que la re-configuración política profundamente arraigada de Rusia requiere que la UE observe mayor coherencia al priorizar sus objetivos para con ese país.

www.fride.org