



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

PAPER
POLICY

Español/Spanish

UNA AUDITORÍA DE PODER DE LAS RELACIONES UE-RUSIA

RESUMEN EJECUTIVO

Mark Leonard and Nicu Popescu

A Power Audit of EU-Russia Relations

Mark Leonard & Nicu Popescu
POLICY PAPER



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Para la Unión Europea, Rusia se ha convertido en el factor de división más acusado desde que Donald Rumsfeld separó a los estados miembros entre “nuevos” y “viejos”. En la década de 1990 a los integrantes de la UE les resultaba fácil ponerse de acuerdo sobre la forma común de tratar con Moscú. Confluyeron en una estrategia, ahora hecha jirones, consistente en tratar de democratizar y occidentalizar a una Rusia débil y endeudada. La galopante remontada de los precios del petróleo y del gas ha hecho que Rusia sea más poderosa, que coopere menos y, sobre todo, que tenga un menor interés en unirse a Occidente.

Aunque la Unión Europea no ha logrado transformar Rusia durante la época de Putin, este país sí ha tenido una gran influencia sobre la UE. En el campo energético, centrándose en determinados países miembros, está firmando acuerdos de larga duración que minan en sus principios esenciales la estrategia común de la Unión. En lo tocante a Kosovo, está bloqueando los avances en las Naciones Unidas. Respecto al Cáucaso y Asia Central, las iniciativas rusas han logrado realmente expulsar a la UE de una zona en la que quería fomentar las reformas políticas, resolver conflictos y forjar pactos energéticos. Además, en Ucrania y Moldavia, Moscú se ha esforzado mucho, y con cierto éxito, en mitigar el atractivo del marco europeo.

El nuevo desafío que Rusia supone para la UE va más allá de la amenaza de cortes de suministro energético o de los bloqueos en el seno de las Naciones Unidas, puesto que el país se está convirtiendo en una alternativa ideológica a la Unión, con una forma diferente de entender la soberanía, el poder y el orden mundial. Mientras que el proyecto europeo se basa en el Estado de derecho, Moscú cree que las leyes sólo son expresiones del poder, y que cuando el equilibrio de poder cambia, las leyes también deben hacerlo para reflejar esa situación. En la actualidad, Rusia está intentando revisar las cláusulas de sus acuerdos comerciales con empresas petrolíferas occidentales, pactos militares como el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa, y códigos de conducta diplomática como el Convenio de Viena. Trata, además, de establecer una relación de “interdependencia asimétrica” con la UE. Mientras que los líderes de la Unión creen que la paz y la estabilidad se construyen mediante la interdependencia, los dirigentes rusos se están esforzando por crear una situación en la que la UE necesite más a Rusia que ésta a la UE, sobre todo en el sector energético.

La fragmentación del poder europeo

Con el fin de tratar de mejorar la calidad del debate europeo, el ECFR ha realizado una auditoría sobre la influencia de la energía en la relación existente entre la UE y Rusia, examinando tanto los recursos de que disponen una y otra como sus respectivas capacidades para materializar los objetivos de sus políticas.

Aunque, desde un punto de vista convencional, la UE es una potencia mucho mayor que Rusia –su población es tres veces y media la rusa, su gasto militar es diez veces superior al de Rusia, y su economía supera 15 veces la de este país–, los europeos están dilapidando el principal activo que tienen: su unidad. En contra de lo que suele pensarse, las divisiones existentes entre ellos son mucho más complejas que una fractura entre nuevos y viejos estados miembros. En lo tocante a Rusia, hemos identificado cinco formas diferentes de políticas, que comparten tanto estados viejos como nuevos: la de los “Caballos de Troya” (Chipre y Grecia), que, defendiendo con frecuencia intereses rusos dentro del marco de la UE, están dispuestos a vetar posiciones comunes en su seno; la de los “Socios estratégicos” (Francia, Alemania, Italia, España), que disfrutaban de una “relación especial” con Rusia, que en ocasiones mina las políticas comunes de la UE; la de los “Pragmáticos amigables” (Austria, Bélgica, Bulgaria, Finlandia, Hungría, Luxemburgo, Malta, Portugal, Eslovaquia y Eslovenia), que mantienen una estrecha relación con Rusia, tendiendo a poner sus propios intereses económicos por encima de los

objetivos políticos; la de los “Pragmáticos glaciales” (República Checa, Dinamarca, Estonia, Irlanda, Letonia, Holanda, Rumanía, Suecia y el Reino Unido), que, centrándose también en sus intereses económicos, tienen, sin embargo, menos miedo que los otros a alzar su voz frente al comportamiento de Rusia en materia de derechos humanos o respecto a otros asuntos; y la de los “Nuevos paladines de la Guerra Fría” (Lituania y Polonia), que, manteniendo una relación abiertamente hostil con Moscú, están dispuestos a recurrir al veto para bloquear las negociaciones de la UE con Rusia.

En términos generales, dos grandes enfoques dividen a la UE, y cada uno de los cinco grupos de países se inclina hacia uno de esos dos grandes paradigmas de políticas. En un extremo del abanico se encuentran los que ven en Rusia a un socio potencial al que se puede atraer a la órbita de la Unión mediante un proceso de “integración paulatina”. Son partidarios de vincular a Rusia a tantas instituciones como sea posible y de fomentar sus inversiones en el sector energético de la UE, aunque en ocasiones Moscú vulnere las reglas. En el otro extremo se sitúan los estados miembros que ven en Rusia una amenaza, y como a tal la tratan. En su opinión, el expansionismo ruso y su desprecio hacia la democracia deben frenarse mediante una política de “contención suave” que conlleve la exclusión del país del G8, la inclusión de Georgia en la OTAN, el apoyo a regímenes antirrusos en su vecindad, el desarrollo de escudos de misiles y de una “OTAN de la energía”, y el freno a cualquier inversión rusa en el sector energético europeo.

Ninguno de estos enfoques ha sustituido el modelo de “democratización de Rusia” de la década de 1990 y los dos presentan desventajas evidentes, que los hacen inaceptables para la mayoría de los miembros de la UE. El primer enfoque concedería a Rusia acceso a todos los beneficios de la cooperación con la UE sin exigirle el acatamiento de normas estables. El otro, el de la abierta hostilidad, supondría que para la UE sería difícil recurrir a la ayuda rusa a la hora de abordar múltiples problemas comunes en los alrededores de Europa y fuera de ella.

La necesidad de un nuevo paradigma: el fomento del Estado de derecho

En la actualidad, a pesar de los diversos intereses, historias y geografías de los estados miembros de la UE, existe la posibilidad de concertar un enfoque nuevo y mejor, ya que cada vez está más claro que el statu quo va en contra de los intereses de los cinco grupos mencionados. Para desarrollar esta relación desde un nuevo paradigma, los europeos necesitan

repensar los objetivos, medios y políticas que definen sus tratos con Rusia.

Aunque a la larga el propósito debería ser tener como vecino a una Rusia liberal-democrática, a medio plazo sería más realista animar a ese país a respetar el Estado de derecho, lo cual lo convertiría en un socio fiable. El respeto al imperio de la ley es capital dentro del proyecto europeo, y su debilidad en Rusia preocupa a todos los europeos que trabajan en el país. Su aplicación selectiva de las leyes afecta a las empresas, que se preocupan por el respeto a los contratos; a los diplomáticos, que temen la vulneración de los tratados internacionales; a los defensores de los derechos humanos, inquietos por el autoritarismo; y a los organismos del sector de la defensa, que quieren evitar las tensiones militares. Un enfoque basado en el Estado de derecho también tendría repercusiones positivas dentro de la sociedad rusa, en la que incluso a los ciudadanos que ahora escuchan con cinismo el lenguaje de la democracia les preocupa la corrupción y el arbitrario ejercicio del poder por parte del Estado.

Los mandatarios de la UE, si logran unirse en torno a esa estrategia común, podrán utilizar muchos resortes para reforzarla. El presente informe indica algunas de las áreas en las que los políticos podrían repensar su enfoque, en consonancia con el “paradigma del Estado de derecho”:

- **El compromiso condicional con Rusia.** Los partidarios de la “contención suave” y de la “integración paulatina” debaten si Rusia debe ser excluida del G8 y si hay que bloquear la negociación de un nuevo Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC/PAC).

Si se optara por el enfoque del “Estado de derecho”, la UE haría que Rusia estuviera vinculada a sus instituciones, pero adaptando su grado de cooperación al cumplimiento por su parte del espíritu y la letra de las normas y los acuerdos comunes. Si Moscú da largas al G8 respecto a sus compromisos y políticas, habrá que organizar más reuniones de rango subalterno para tratar esos asuntos en un marco G7, es decir, excluyendo a Rusia. De igual manera, la UE no debería tener miedo a utilizar las cumbres con Rusia y la negociación de un nuevo Acuerdo de Colaboración y Cooperación para subrayar problemas -como el caso de Kosovo, y los conflictos de Georgia y Moldavia- en los que ese país no está siendo de ayuda.

- **Un bilateralismo basado en principios.** Para los partidarios de la “integración paulatina”, las relaciones bilaterales son una buena forma de tender la mano a Rusia en un momento de tensión. Sus adversarios

suelen ver en esos contactos una especie de traición (por ejemplo, los políticos polacos han calificado el acuerdo sobre el gasoducto de Nordstream de “nuevo pacto Molotov-Ribbentrop”).

Si se optara por el “paradigma del Estado de derecho” la UE tendría que aspirar a un “bilateralismo basado en principios”, con el fin de que los contactos bilaterales entre Rusia y cada uno de los estados miembros de la Unión, más que socavar, reforzaran los objetivos comunes. Igualmente, la mayoría de los estados miembros valoraría la existencia de un sistema de alerta temprana que permitiera discutir en el seno de la Unión tanto las crisis como los acuerdos futuros.

- **La integración de los vecinos.** Los estados miembros partidarios de la “integración paulatina” desean evitar que, en la vecindad de Europa, ésta compita con Rusia en busca de influencia. Por otra parte, los países partidarios de la “contención suave” quieren que la UE incremente sus actividades en países como Georgia, Ucrania, Moldavia y Bielorrusia con el fin de contener la influencia de Rusia.

Con el enfoque que propugnamos, la UE se centraría en animar a esos países a adoptar un ordenamiento legal de corte europeo y, por tanto, en integrarlos en el propio proyecto de la Unión. Ésta podría también invertir en interconectarse por medios eléctricos con algunos países vecinos, dándoles acceso al gasoducto Nabucco, extendiendo la Comunidad Europea de la Energía y buscando la total aplicación en Turquía, Ucrania y Moldavia del *acquis communautaire* [acervo comunitario] en esa materia. Esto podría conducir a la desconcentración de las empresas energéticas de esos países, a una mayor transparencia de sus sectores energéticos y, en consecuencia, a una mayor seguridad al respecto para Europa y a una reducción de las posibilidades de que Rusia utilice la energía como instrumento para su política exterior. Igualmente, la UE debería indagar la posibilidad de dar instrucciones a su Comisario de Comercio para que conceda acceso rápido al mercado de la UE a determinados productos en el caso de que Rusia aplique más embargos de índole política como los impuestos a los vinos de Georgia y Moldavia.

- **La aplicación de la ley.** El enfoque de la “integración paulatina” se centra en la firma de acuerdos con Rusia y en el fomento de las inversiones y el diálogo mutuos, con la esperanza de que todo ello cambie la forma que tienen las élites rusas de dirigir su economía y su diplomacia. El enfoque de la “contención suave” trata de limitar la interacción con Rusia así como su influencia dentro de la UE.

Un enfoque basado en el “Estado de derecho” fomentaría los acuerdos e inversiones de carácter mutuo, pero sería mucho más estricto en su aplicación. Por ejemplo, la Comisión Europea debería tener apoyo político para aplicar medidas que fomenten la competencia en el sector energético y para investigar algunos de los pactos más dudosos firmados por empresas rusas y europeas. En términos más generales, la UE debería exigir el cumplimiento del creciente número de acuerdos que no se han llevado a la práctica: el ACC, los cuatro de Espacios Comunes y la Carta Europea de la Energía. Hacer caso omiso de las maniobras de dilación rusas socava el principio mismo de relación normalizada que hay que establecer con Rusia.

- **El reequilibrio de la relación.** La UE no debe ni tratar de minimizar sus contactos con Rusia, como han propuesto los partidarios de la “contención suave”, ni someterse a una relación sesgada favorable a Rusia y en la que la dependencia se incline en una sola dirección.

Para reequilibrar la relación la UE necesita adoptar un código de conducta interno en materia de tratos energéticos y respecto a las directrices que han de regir los contratos de larga duración y las próximas fusiones. Para evitar un mayor proceso tanto de monopolización como de fragmentación del mercado energético de la UE, se podría conceder a la Comisión Europea el derecho a dar su visto bueno previo a los grandes pactos energéticos que, relativos a contratos de larga duración y grandes conducciones, firmen empresas de la Unión y compañías energéticas extranjeras. Los objetivos prácticos deberían ser el establecimiento de una mayor competencia, el fomento del Estado de derecho y la consecución de un mercado del gas integrado y flexible.

El principal desafío no será el de concebir nuevas políticas parciales, sino el de fortalecer la herramienta más poderosa que tiene la UE para tratar con Rusia: la unidad. La Unión Europea debe tomar una decisión fundamental: o sus estados miembros siguen dedicándose a sus propias agendas bilaterales, con la consiguiente pérdida para todos, o se unen –para lo cual será necesario que cada uno de ellos haga cesiones posiblemente gravosas- e influyen realmente en el tipo de relación que se establezca con Rusia.

Para ayudar a alcanzar este grado de unidad, la UE podría constituir grupos pioneros de estados miembros que elaboraran criterios de evaluación estratégica comunes y puntos de acción conjunta sobre cuestiones clave como Ucrania, Asia Central o la política energética en el exterior. El objetivo debería ser lograr, con la ayuda de las instituciones de la

UE, el mayor consenso posible entre sus integrantes para llevar a cabo políticas que fortalezcan el Estado de derecho. Para ello será necesario realizar un esfuerzo de persuasión con gran parte de sus estados miembros.

Si la UE quiere tener en Rusia un vecino amigable, democrático y de corte europeo, en un continente en el que hasta las últimas sombras del Telón de Acero se han desvanecido, debe erigir su colaboración con ese país sobre los mismos cimientos que convirtieron la integración europea en un éxito: la interdependencia –basada en normas estables–, la transparencia y el consenso. Pero esos cimientos no se levantarán solos. La UE debe estar mucho más decidida a consensuar las normas que rigen su relación con Rusia y, después, a defenderlas.

The full report ‘A Power Audit of EU Russia Relations’ by Mark Leonard and Nicu Popescu may be found at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU’s member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR’s activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.

- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.

- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR’s activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, ‘friends of ECFR’ gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR November 2007.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: london@ecfr.eu