

¿HAY UNA POLÍTICA COMÚN DE LA UE HACÍA RUSIA?

Izabela Barlinska

ASP Research Paper 62(a)/2006

Publicado en *Análisis del Real Instituto Elcano*, 124/2006

Izabela Barlinska, ASP, Gabinete de Estudios

ASP Research Papers

Comité de Redacción /Editorial Board

Víctor Pérez-Díaz (director)
Berta Álvarez-Miranda Navarro
Joaquín Pedro López Novo
Josu Mezo Aranzibia
Juan Carlos Rodríguez Pérez
Fernando González Olivares (redactor jefe)

Comité Científico Internacional /International Scientific Committee

Daniel Bell (American Academy of Arts and Sciences)
Suzanne Berger (Massachusetts Institute of Technology)
Peter Gourevitch (University of California, San Diego)
Peter Hall (Harvard University)
Pierre Hassner (École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris)
Kenneth Keniston (Massachusetts Institute of Technology)

© Izabela Barlinska
Este trabajo no podrá ser reproducido en todo
o en parte sin permiso previo del autor

Depósito legal: M-6126-1994
ISSN: 1134 - 6116

La presidencia finlandesa convocó para el 24 de noviembre 2006 la cumbre entre la UE y Rusia, con el objetivo de iniciar la renovación del Acuerdo de Asociación y Cooperación entre la UE y Rusia firmado en noviembre de 1997 para 10 años, que trata de comercio, energía, derechos humanos y política internacional. Pero el 13 de noviembre la Ministra de Asuntos Exteriores de Polonia, Anna Fotyga, bloqueó la posibilidad de las negociaciones con Rusia previstas para esta cumbre de los países miembros de la UE en Helsinki. Esta decisión, que en principio provocó mucha crítica, dos días más tarde ganó el apoyo de Francia y Lituania.

El gobierno polaco exigió que, primero, la UE persuada a Rusia para que ésta anule su embargo a la importación de la carne polaca y, segundo, que Rusia ratifique la Carta Europea de la Energía que, entre otras cosas, permite a otros países acceder a los yacimientos de petróleo y gas rusos y sus oleoductos- y gasoductos.

Rusia mantiene el embargo contra la carne polaca y sus derivados por el descubrimiento, el año pasado, de certificados veterinarios incompletos para la exportación. Desde entonces Polonia cumplió con los requisitos e hizo múltiples apelaciones a la UE para que le ayudase a resolver este conflicto, que provocó unos cientos de millones de euros de pérdidas para el comercio de exportación polaco. Sergiej Jastrzembki, representante del Presidente Putin para los contactos con la UE, opinó que el problema de la prohibición de la importación de carne polaca puede y debe ser resuelto en la relación bilateral entre los dos países sin ninguna intervención de la UE. Polonia, por su parte, se sintió decepcionada por la presidencia finlandesa que ya hace tiempo prometió ayudar a resolver este problema pero que, hasta las vísperas de la cumbre, no tomó ninguna iniciativa. Los expertos enviados de prisa por la Comisión a Polonia un par de días antes de la cumbre, certificaron la alta calidad de los productos cárnicos polacos. Pero ni siquiera esta confirmación fue suficiente para Rusia. Como reacción al veto polaco al mandato de la Comisión Europea para negociar con Rusia un nuevo Acuerdo, el Kremlin ha extendido el veto a las hortalizas y verduras polacas y ha amenazado con ampliarlo a toda la carne de la UE tras la adhesión de Bulgaria y Rumanía (1 de enero 2007) . El presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, salió en defensa del Gobierno polaco, opinando que Rusia no tiene motivos para mantener la prohibición de importaciones.

Polonia se convirtió en el primer estado miembro en aplicar su derecho a veto para impedir las negociaciones con un tercer país. El lanzamiento de las conversaciones

para un Acuerdo requiere la aprobación unánime de todos los 25 países miembros de la UE. El veto polaco causó cierta incomodidad en Bruselas, no por el mero hecho de anunciarlo, sino por la manera inesperada de hacerlo justo antes de la reunión. Algunas fuentes diplomáticas sugieren que se podría haber discutido antes, consultado con otros miembros de la UE, por ejemplo, en la reunión con los países del Triángulo de Weimar, una ocasión desaprovechada por el Presidente polaco Lech Kaczyński, que canceló una reunión en el último momento por razones algo confusas.

El problema del embargo a la carne encontró finalmente cierta comprensión por parte de la Comisión, pero, sobre todo, ha sido la segunda condición impuesta por Polonia la que ganó el interés de los otros países miembros. A saber, la de que Rusia ratifique la Carta Europea de la Energía, el tratado preparado en los principios de los años noventa y rubricado por casi 50 países, tanto de la UE como de fuera de ella. Para la UE, la Carta es la base de su política energética, que tiene previsto establecer un mercado libre de hidrocarburos y el acceso libre a los oleoductos-y gasoductos, así como a las redes de transmisión de electricidad. Rusia también firmó la Carta de la Energía, pero no la respeta y sigue negando el acceso de las empresas comunitarias a su mercado del gas y petróleo. Según la Carta, las empresas comunitarias pueden invertir en los gasoductos rusos y las empresas rusas entrar en los mercados de los países de la UE, pero siempre con garantías de transparencia absoluta de las transacciones. Los últimos años han puesto en evidencia el verdadero problema de los países miembros: su creciente dependencia energética del gas y el petróleo rusos. La preocupación actual es cómo conseguir que Rusia aplique las reglas de la Carta que ha firmado.

La UE depende de un modo extremo y excepcional de la importación de hidrocarburos. La mitad de la electricidad consumida en la UE proviene del exterior y la gran preocupación es asegurarse el suministro suficiente. Rusia es el proveedor más importante de gas y petróleo (actualmente el 30% y se calcula que crecerá al 50% en los próximos 20 años). Quizás por eso, muchos países están dispuestos a aceptar unos compromisos con Rusia incluso algo dudosos, para conseguir un acceso de sus empresas al mercado ruso, muy reglamentado. Varios países (Alemania, Austria e Italia) ya han abierto sus mercados a las empresas rusas, que, además de la exportación pactada, podrán vender su producto al por menor. Recientemente se han visto varias iniciativas de la UE en búsqueda de nuevos acuerdos para el suministro de hidrocarburos de Kazajstán y Azerbayán, pero, como ha advertido claramente el presidente ruso, Vladimir Putin, las

negociaciones con las repúblicas ex-soviéticas no se llevarán a cabo sin el visto bueno de Rusia.

La postura polaca

Para explicar por qué el gobierno polaco ha adoptado una postura aparentemente tan intransigente conviene recordar dos incidentes bastante recientes, ambos relacionados con el suministro de gas, y que tienen como protagonistas a Rusia, Polonia y otros países miembros de la UE.

Polonia es uno de los países europeos que menos depende del exterior para el aprovisionamiento de energía. Este autoabastecimiento (relativo) se debe, sobre todo, a la producción autóctona de carbón. Pero la reestructuración de la minería del carbón, el aumento de la demanda y la necesidad de diversificar el abastecimiento de energía tienen el efecto de aumentar la importación del petróleo y el gas. Esta importación procede casi toda de Rusia (92,6% y 62% respectivamente), y muy minoritariamente de Oriente Medio y del Mar del Norte.¹

Gazprom, el monopolio público ruso, suministra gas a Polonia a través de dos conductos que cruzan Bielorrusia y Ucrania. Como se ha visto en el invierno pasado, la dependencia de Gazprom puede llegar a ser muy problemática. Tras la revolución naranja en Ucrania, cuando su gobierno se negó a una subida fuerte de los precios acordados todavía en tiempos de la Unión Soviética, Gazprom recortó el suministro de gas a Ucrania en pleno invierno de 2005. Este episodio ha recordado a la UE su gran dependencia de Rusia y sus problemas de seguridad energética, ya que el suministro de gas sigue siendo una herramienta política en las manos del Kremlin.

El segundo incidente está relacionado con el proyecto de que Gazprom construya un gasoducto subterráneo desde Siberia hasta Europa Occidental. Se esperaba que éste

¹Sobre el problema de la energía y la política energética en Polonia, puede verse: Víctor Pérez-Díaz, Juan Carlos Rodríguez, Izabela Barlinska, Susana Mensaque y Pablo Rodríguez Suanzes, “Políticas y discusión pública sobre la energía en tres países europeos: Francia, Italia y Polonia”, *ASP Research paper* 61(a)/2006 (www.asp-research.com).

atravesase el territorio de Polonia y los países bálticos, miembros de la UE. Para gran sorpresa de todos, el Presidente Putin firmó en septiembre de 2005 un acuerdo con el canciller Schröder (y Gazprom, con los consorcios alemanes BASF y E.ON Ruhrgas) para la construcción de un gasoducto submarino en el mar Báltico que, esquivando a Polonia y otros países bálticos, conectará, en 2010, Rusia directamente con Alemania. Esta decisión ha sido interpretada en Polonia como un intento de penalizar a Polonia por su apoyo a la revolución naranja en Ucrania. A su vez, algunos políticos han subrayado la poca lealtad de Alemania hacia países miembros de la UE como Polonia y los países bálticos.

Polonia ratificó la Carta Europea de la Energía en 2000 y formalmente realiza sus objetivos aunque mira con miedo la próxima liberalización del mercado de la energía que probablemente provocará una subida fuerte de precios. El problema geopolítico de Polonia es que casi todos los gasoductos que transportan gas a Polonia vienen del Este. Incluso cuando Polonia compra gas en otros países de la zona, tiene que pasar a través de los gasoductos construidos en el territorio ruso. No cabe duda que Polonia es la primera interesada en que Rusia aplique claramente las reglas de la Carta.

La presencia de Gazprom en la UE

El suministro de energía en los países de la UE depende mucho de Rusia, pero no hay que olvidar que los beneficios del monopolio público ruso, Gazprom, dependen de sus ventas a los países de la UE. Conviene quizás ver con más detalle cómo funciona Gazprom y cómo se han desarrollado sus redes en los últimos años. Gazprom mantiene el monopolio de toda exportación del gas ruso que se lleva a cabo (1) por exportación directa, (2) a través de sociedades limitadas-hermanas de Gazprom o *joint-ventures* con las empresas locales, por ejemplo, la alemana ZMB o la austriaca Wintershall, (3) a través de las empresas comerciales, formalmente independientes de Gazprom, registradas en paraísos fiscales (antes ITERA y EuralTransGas, actualmente RosUkrEnergó).

Los países de la UE son el consumidor más importante de los hidrocarburos rusos; en total, compran el 60% de todo el gas exportado, de lo cual el 70% está destinado a los quince países de la “vieja” Europa. Alemania, Ucrania e Italia son los países consumidores más grandes en Europa. Actualmente Rusia no exporta gas ni a los países de Asia Oriental ni a los EE.UU. Dadas las limitaciones de la infraestructura existente (todas las arterias o

gasoductos conducen hacia Europa), en los próximos años, la mayor parte del gas ruso seguirá siendo vendido a los países europeos. La ruta más importante de exportación de gas es el gasoducto *Jamal* que atraviesa Ucrania y por el cual pasa el 80% de materias primas. En el territorio de Ucrania, la ruta de exportación se divide en la rama Oeste, que atraviesa Eslovaquia hacia los países de la UE, y la rama Sur, hacia los Balcanes y Turquía. Además existen otras dos rutas ucranianas de menos importancia, a través de las cuales Rusia exporta a Europa el 15% del gas, y el gasoducto *Arroyo Azul* que conecta a Rusia con Turquía y que transporta el 3,2% de todo el gas exportado.

Gazprom es el inversionista ruso más potente y su presencia es palpable sobre todo en la exportación y el transporte de materias primas, pero también, cada vez más, en el sector de distribución y comercio al por menor. El mapa adjunto “Inversiones realizadas por Gazprom en Europa”² demuestra gráficamente el amplio ámbito geográfico de sus inversiones que analizaremos con más detalle.

(i) Comercio de gas. Las inversiones en las empresas que venden la materia prima rusa están presentes en todos los países de la Europa Central, Europa del Este, en los países Bálticos, en los Balcanes y en los siguientes países de la UE: Alemania, Austria, Finlandia, Francia, Países Bajos.

(ii) El transporte del gas se ha desarrollado sobre todo en los países de tránsito de la Europa Central y en los Balcanes. Aunque los operadores son sociedades limitadas locales donde Gazprom tiene acciones (máximo el 50%), gracias a la astuta formulación de los estatutos y la benevolencia de *lobby* local, Gazprom tiene la voz decisiva.

(iii) Distribución de gas en los mercados de otros países. La gradual liberalización del mercado de la energía en la UE permitió a Gazprom ganar terreno para invertir sobre todo en Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia.

El monopolista de gas ruso invierte también en la producción de maquinaria de explotación y transporte de gas, su tratamiento industrial, marketing y servicios técnicos, así como en el sector bancario. Por otra parte, se puede apreciar la presencia de Gazprom en otros continentes donde invierte en el sector de exploración y explotación en los países de Asia Central, India, Irán.

²Mapa procedente de Agata Laskot-Strachota, 2006. *Rosyjski gaz dla Europy*. Orodek Studiow Wschodnich. Varsovia.

Gazprom ha desarrollado recientemente las redes de producción y de suministro y su monopolio ha crecido no sólo en la Europa Central y del Este, sino también en Europa Occidental. Francamente dicho, Rusia no tiene por que asumir compromisos complementarios en el marco de la Carta de la Energía. De hecho, en la cumbre en Helsinki, Putin subrayó que mantendrá la integridad de Gazprom frente a la posibilidad de que la Comisión Europea proponga separar la propiedad de las empresas de energía que operan en la UE para dividir las actividades de aprovisionamiento de las redes de transmisión. “La distribución o la división de empresas en productoras y transportistas es una cuestión absolutamente interna y sobre la que sólo la Federación Rusa tiene competencia. Nadie salvo nosotros puede tomar una decisión de ese tipo”, aseguró Putin³

Cumbre de la Unión Europea y Rusia en Helsinki

La XVIII reunión bilateral entre la Unión Europea y la Federación Rusa concluyó el 24 de noviembre 2006 en Helsinki tras lograr poco resultado porque el punto focal - el lanzamiento de negociaciones para un nuevo Acuerdo sobre la asociación y la cooperación entre ambas partes - fracasó debido al veto de Polonia. El Presidente de la Comisión, José Manuel Barroso anunció la extensión del actual Acuerdo de cooperación hasta que el nuevo tratado sea aprobado, para que no se produzca un vacío legal.

La agenda de la reunión enfocaba en mejorar la cooperación en una amplia gama de asuntos sobre el comercio y la política de energía, visados y emigración. El resultado más destacado alcanzado en Helsinki fue el compromiso ruso de abolir gradualmente los pagos por los vuelos realizados sobre Siberia antes de fines del año 2014, poniendo fin a una disputa que ha durado 20 años. Las aerolíneas europeas pagan más de 300 millones de euros cada año por su paso por Siberia; gracias a este nuevo acuerdo, podrán ser más competitivas en las rutas entre Europa e Asia. La eliminación de esos pagos fue una de las condiciones que la UE había puesto a Rusia para apoyar su entrada en la Organización Mundial del Comercio.

Se ha dado un paso adelante en la formación de los cuatros espacios comunes, a saber, en materias de seguridad interna y exterior, de economía y humanidades. En particular se trata del progreso en el régimen de visados entre los países miembros de la

³Agencia Efe.

UE y Rusia, y re-admisión de los residentes ilegales. Se acordó también una mayor cooperación en temas de seguridad, terrorismo y crimen organizado. La UE recalcó la necesidad de respetar los derechos humanos, los principios democráticos y los reglamentos legales en todas las áreas de cooperación. Con el propósito de fomentar la asociación estratégica, será promovido el contacto directo entre los ciudadanos europeos y rusos a través de educación y cultura, intercambio de estudiantes y cooperación entre los institutos de enseñanza superior.

El cumbre ha sido presidido por Matti Vanhanen, Primer Ministro de Finlandia, que subrayó el incremento de la cooperación entre la UE y Rusia en los últimos seis meses. Se celebraron varias reuniones de ministros y de expertos como parte de la política de la presidencia finlandesa, para cual las relaciones con Rusia han sido prioritarias.

Coincidiendo con la celebración de la cumbre, apareció la noticia del envenenamiento en Londres de Alexander Litvinenko, ex funcionario del Servicio Federal de Seguridad de Rusia, quien recibió asilo político en Gran Bretaña. Litvinenko era un conocido crítico de Putin que estaba investigando el asesinato hace un mes de su compatriota, la periodista Anna Politovskaya. A preguntas específicas sobre estos acontecimientos, Vladimir Putin sólo comentó que estas muertes deben ser vistas dentro de un contexto internacional, y no solamente ruso. Los parlamentarios europeos exigen ya de Rusia una explicación contundente. El respeto a los derechos humanos es una de las cuestiones candentes en las relaciones de la UE con Rusia. No se puede ser muy crítico, porque están los intereses económicos. Pero tampoco se pueden obviar las violaciones.

Conclusiones

Los incidentes ya comentados (y otros, en los que no entraré aquí) sugieren claramente que Rusia está teniendo éxito en su estrategia de dividir a la UE. Parece que la UE es incapaz de articular una política coherente hacia Rusia. El Acuerdo de Cooperación vigente desde hace nueve años y la declaración de la reunión en San Petersburgo en 2003, no avanzaron más allá de la retórica de las buenas intenciones. No cabe duda de que las relaciones entre Rusia y la UE, tanto económicas como políticas, son cruciales para el futuro desarrollo del continente. Europa se beneficia del petróleo y gas rusos y está muy interesada en los mercados de Rusia. La UE es un socio económico fundamental de Rusia; los europeos compran más del 50% de los productos de exportación

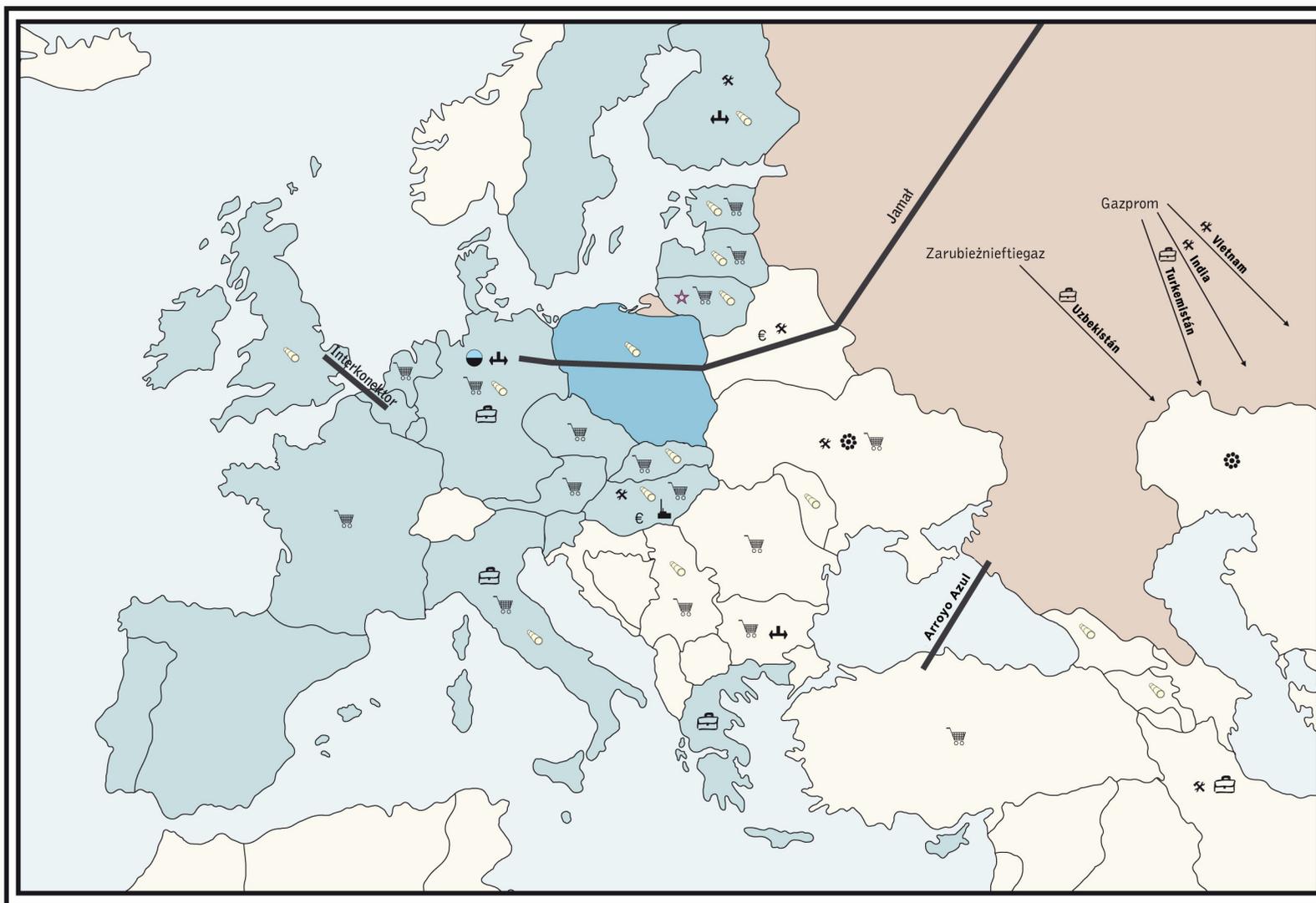
rusa, al mismo tiempo que el 60% de inversiones extranjeras en Rusia provienen de Europa. Pero, por ahora, esto no se está traduciendo en acuerdos económicos satisfactorios desde el punto de vista del *conjunto* de la UE.

En términos políticos, la UE y Rusia probablemente comparten la preocupación por la paz y la estabilidad en el continente europeo. Pero las veleidades autoritarias de la administración rusa no pueden garantizar un sentimiento de seguridad para ningún socio europeo). Que se puede hacer en esta situación? Muchos piensan, y desde luego lo piensan muchos polacos desde posiciones políticas muy distintas,⁴ que, sobre todo, no hay que declarar que mantener buenas relaciones con Rusia sea una prioridad sin condiciones. Sería sensato que la UE permitiera a Rusia jugar un papel más importante en Europa, pero bajo la condición de que acepte unas reglas de juego. Para empezar, la UE no debe permitir que Rusia utilice sus fuentes de energía como medios de ejercer presión política sobre sus vecinos.

Cuando la UE se muestre unida y firme, y tenga una política común hacia Rusia, será inmune a las presiones que Rusia pueda querer ejercer, y el Presidente Putin será derrotado en su objetivo, que parece tener, de dividir a Europa. La posición tomada por el responsable de política exterior de la UE, Javier Solana, y los Presidentes polaco, Aleksander Kwasniewski, y lituano, Valdas Adamkus, durante la revolución naranja en Ucrania, es un buen ejemplo de cómo la UE puede prevenir, con prudencia y firmeza, las confrontaciones peligrosas. En cambio, la actitud de ser amable con Rusia, en forma de cesiones a cambio de acuerdos particulares ventajosos, adoptada por varios países miembros, solamente puede debilitar la posición de la UE.

⁴Ver, por ejemplo, Geremek, Bronislaw. 2005. "What Russia Policy?". *The Wall Street Journal Europe*, 3 de octubre de 2005.

Mapa 1. Inversiones realizadas por Gazprom en Europa (a 1 de julio de 2006).



LEYENDA

- | | | | | | | | |
|---|-------------------|---|---|---|---------------------------------|---|------------------------------|
|  | Comercio de gas |  | Petroquímica | € | Sector bancario |  | Instituto científico |
|  | Transporte de gas |  | Depósitos de gas |  | Producción de energía eléctrica |  | Marketing y servicio técnico |
| | |  | Herramientas para explotación y transporte de gas |  | Distribución de gas |  | Gaseoductos |

ASP Research Papers

Últimos números publicados

- 49(a)/2003 **Evelyne López Campillo**, *Las mujeres en las tierras del islam*
- 51(a)/2004 **Víctor Pérez-Díaz**, *Los puntos débiles de la vida pública española* (también en *Papeles de Economía Española*, 100)
- 52(a)/2004 **Víctor Pérez-Díaz**, *¿Qué Europa política queremos?* (también en *Política Exterior*, 100)
- 53(b)/2004 **Víctor Pérez-Díaz**, *The underdeveloped duty dimension of the European citizenship* (también en polaco e inglés en Hanna Machinska, ed., *Idea of Europe/Idee Europy*, Varsovia, Biuro Informacji Rady Europy)
- 54(a)/2005 **Víctor Pérez-Díaz**, *La casa dividida. El equilibrio inestable de la situación española en la primavera del 2005* (también en *Panorama Social*, 1: 5-16)
- 56(a)/2005 **Víctor Pérez-Díaz**, *Retos históricos y virtudes cívicas* (también en *Cuadernos de Pensamiento Político*, 9: 19-40)
- 57(a)/2005 **Víctor Pérez-Díaz**, *La crisis endémica de la universidad española* (también en *Claves*, 158: 38-43)
- 58(a)/2005 **Víctor Pérez-Díaz**, *Los mayores como una voz equilibrada del futuro* (también en *Revista de Occidente*, 298: 43-71)
- 59(b)/2006 **Víctor Pérez-Díaz**, *Markets as conversations: Markets' contribution to civility, the public sphere and civil society at large*
- 60(a)/2006 **Víctor Pérez-Díaz**, *Formas modernas de libertad y virtudes antiguas*
- 61(a)/2006 **Víctor Pérez-Díaz, Juan Carlos Rodríguez, Izabela Barlinska, Susana Mensaque y Pablo Rodríguez Suanzes**, *Política y discusión pública sobre la energía en Francia, Italia y Polonia.*

Otras publicaciones de Víctor Pérez-Díaz y sus colaboradores

Víctor Pérez-Díaz y Joaquín P. López Novo. *El tercer sector social en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez. *La educación general en España*. Madrid, Fundación Santillana, 2003.

Víctor Pérez-Díaz. *La lezione spagnola*. Bologna, Il Mulino, 2003.

Víctor Pérez-Díaz, Berta Álvarez-Miranda y Elisa Chuliá, *La inmigración musulmana en Europa*, Barcelona, Fundación La Caixa, 2004.

Víctor Pérez-Díaz, *Sueño y razón de América Latina*. Madrid, Taurus, 2005.

Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez. *Los jóvenes españoles ante la energía y el medio*

ambiente. Buena voluntad y frágiles premisas. Barcelona, Fundación Gas Natural, 2005.

Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez. *Desarrollo tecnológico e investigación científica en España. Balance provisional de un esfuerzo insuficiente de catching up.* Madrid, Fundación Iberdrola, 2005.

ASP Research Papers están orientados al análisis de los procesos de emergencia y consolidación de las sociedades civiles europeas y la evolución de sus políticas públicas.

En ellos, se concederá atención especial a España y a la construcción de la Unión Europea; y, dentro de las políticas públicas, a las de recursos humanos, sistema de bienestar, medio ambiente, y relaciones exteriores.

ASP Research Papers focus on the processes of the emergence and consolidation of European civil societies and the evolution of their public policies.

Special attention is paid to developments in Spain and in the European Union, and to public policies, particularly those on human resources, the welfare system, the environment, and foreign relations.

ASP, Gabinete de Estudios S.L.

Quintana, 24 - 5º dcha. 28008 Madrid (España)

Tel.: (34) 91 5414746 • Fax: (34) 91 5593045 • e-mail: asp@ctv.es

www.asp-research.com