



## ¿Hay una política común de la UE hacia Rusia?

*Izabela Barlinska \**

**Tema:** El problema de la dependencia energética de la UE de las materias primas rusas está vinculado a la falta de una política común europea hacia Rusia.

**Resumen:** El veto del Gobierno polaco al mandato de la Comisión Europea para negociar con Rusia un nuevo Acuerdo de Asociación y Cooperación ha provocado diferentes reacciones. Polonia exigía que antes de retirar su veto Rusia levantara el embargo a la carne polaca y que respetase la Carta Europea de la Energía. La primera condición ha sido interpretada por algunos como una cuestión entre dos países vecinos con una larga trayectoria conflictiva; la segunda, sin embargo, ha puesto en evidencia el problema de las relaciones entre la UE y Rusia en una situación de creciente dependencia de los países miembros de la Unión de la energía y las materias primas rusas. En este ARI se afirma que Rusia está teniendo éxito en su estrategia de dividir a los miembros de la UE y se argumenta que esta última debería tener una estrategia común para impedirlo.

**Análisis:** La Presidencia finlandesa convocó para el 24 de noviembre de 2006 una 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 un período de 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 celebrar negociaciones con Rusia previstas para esta cumbre de los países miembros de la UE en Helsinki. Esta decisión, que en principio provocó mucha crítica, ganó el apoyo dos días más tarde de Francia y Lituania.

El Gobierno polaco exigió que, primero, la UE persuada a Rusia de que anule su embargo a la importación de 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 a sus oleoductos y gasoductos.

Rusia mantiene el embargo contra la carne polaca y sus derivados por el descubrimiento, el año pasado, de certificados veterinarios para la exportación incompletos. Desde entonces, Polonia ha cumplido con los requisitos y ha presentado múltiples apelaciones a la UE para que le ayudara a resolver este conflicto, que ha provocado cientos de millones de euros de pérdidas al 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 hace ya tiempo había prometido ayudar a resolver este problema pero que, hasta la víspera de la cumbre, no

---

\* Investigadora asociada de Analistas Socio-Políticos, Gabinete de Estudios

había tomado ninguna iniciativa. Los expertos enviados urgentemente 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 (el 1 de enero de 2007). El presidente de la Comisión, José Manuel Durão Barroso, salió en defensa del Gobierno polaco, opinando que Rusia no tiene motivos para mantener la prohibición a las importaciones.

Polonia se convirtió en el primer Estado miembro en aplicar su derecho de 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 solo por el mero hecho de anunciarlo, sino también 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 Kaczynski, 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 a 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 prevé establecer un mercado libre de hidrocarburos y el libre acceso a 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 de 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 un suministro suficiente. Rusia es el proveedor más importante de gas y petróleo (actualmente el 30%, calculándose que aumentará al 50% en los próximos 20 años). Quizá 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 posición 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 su 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 (el 92,6% y el 62% respectivamente), y muy minoritariamente de Oriente Medio y del Mar del Norte.<sup>1</sup>

Gazprom, el monopolio público ruso, suministra gas a Polonia a través de dos conductos que cruzan Bielorrusia y Ucrania. Como se vio 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 Gazprom de construir un gasoducto subterráneo desde Siberia hasta Europa Occidental. Se esperaba que éste 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 Estados bálticos.

Polonia ratificó la Carta Europea de la Energía en 2000 y formalmente realiza sus objetivos aunque ve con recelo la próxima liberalización del mercado de la energía que probablemente provocará una fuerte subida 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 territorio ruso. No cabe duda de 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 quizá ver con más detalle cómo funciona Gazprom y cómo se han desarrollado sus redes en los últimos años. Gazprom mantiene el monopolio de todas las exportaciones de gas ruso que se lleva a cabo (1) por exportación directa, (2) a través de sociedades limitadas-hermanas de Gazprom o *joint-ventures* con empresas locales –por ejemplo, la alemana ZMB o la austriaca Wintershall–, y (3) a través de empresas comerciales, formalmente independientes de Gazprom, registradas en paraísos fiscales (antes ITERA y EuralTransGas, actualmente RosUkrEnergó).

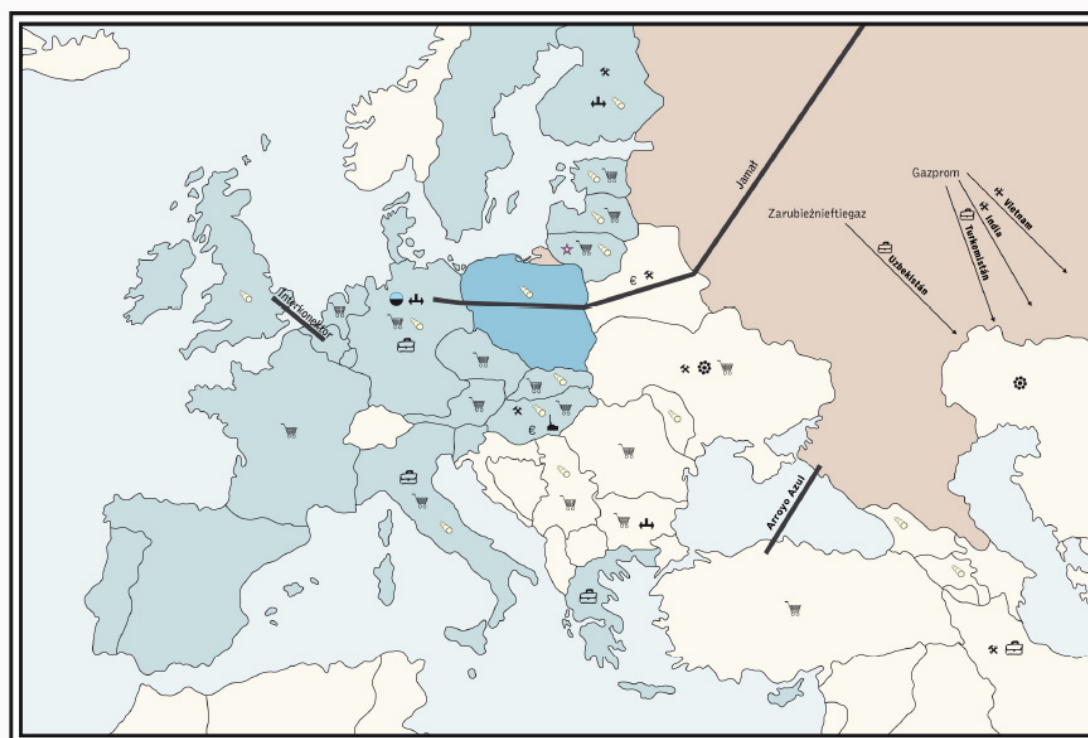
---

<sup>1</sup> Sobre el problema de la energía y la política energética en Polonia véase 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](http://www.asp-research.com).

Los países de la UE son los consumidores más importantes de hidrocarburos rusos; en total, compran el 60% de todo el gas exportado, del cual el 70% está destinado a los 15 países de la “vieja” Europa. Alemania, Ucrania e Italia son los mayores consumidores en Europa. Actualmente, Rusia no exporta gas ni a los países de Asia Oriental ni a los EEUU. 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 vendiéndose a países europeos. La ruta más importante de exportación de gas es el gasoducto *Jamal* que atraviesa Ucrania y por el cual pasan el 80% de las 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 inversor 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, con las inversiones realizadas por Gazprom en Europa,<sup>2</sup> demuestra gráficamente el amplio ámbito geográfico de sus inversiones, que pasaremos a analizar seguidamente con más detalle.

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



**LEYENDA**

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

<sup>2</sup> Mapa procedente de Agata Laskot-Strachota, 2006. *Rosyjski gaz dla Europy*, Orotek Studiow Wschodnich, Varsovia.

- (1) Comercio de gas. Gazprom tiene inversiones en empresas que venden materia prima rusa en todos los países de Europa Central, Europa del Este, los países Bálticos y los Balcanes y en los siguientes países de la UE: Alemania, Austria, Finlandia, Francia y Países Bajos.
- (2) Transporte de 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 en las que Gazprom posee participaciones (hasta un máximo del 50%), gracias a la cuidada redacción de sus estatutos y la benevolencia de los *lobbies* locales, Gazprom mantiene la voz decisiva.
- (3) Distribución de gas en los mercados de otros países. La gradual liberalización del mercado de la energía en la UE ha permitido a Gazprom ganar terreno para invertir sobre todo en Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia.

El monopolista del 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 Asia Central, la India e Irán.

Gazprom ha desarrollado recientemente redes de producción y de suministro y su monopolio ha crecido no sólo en Europa Central y del Este, sino también en Europa Occidental. Francamente, 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 segregar 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 Putin.<sup>3</sup>

#### *La 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 de 2006 en Helsinki tras lograr pocos resultado porque el punto central –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 Durão 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 se centraba en mejorar la cooperación en una amplia gama de cuestiones sobre el comercio y la política energética, visados y emigración. El resultado más destacado alcanzado en Helsinki fue el compromiso ruso de eliminar gradualmente los pagos por 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 sobrevolar Siberia; gracias a este nuevo acuerdo, podrán ser más competitivas en las rutas entre Europa e Asia. La eliminación de estos pagos fue una de las condiciones que la UE había puesto a Rusia para apoyar su entrada en la Organización Mundial de Comercio.

---

<sup>3</sup> Agencia Efe.

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 realizado en el régimen de visados entre los países miembros de la UE y Rusia y la readmisión 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, se promoverá el contacto directo entre ciudadanos europeos y rusos a través de la educación y la cultura, el intercambio de estudiantes y la cooperación entre institutos de enseñanza superior.

La cumbre ha estado presidida por el primer ministro finlandés, Matti Vanhanen, que subrayó la mayor cooperación entre la UE y Rusia en los últimos seis meses. Se celebraron varias reuniones entre ministros y de expertos como parte de la política de la Presidencia finlandesa, para la cual las relaciones con Rusia son 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–, que había recibido 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 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, dado que hay intereses económicos por medio. 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 de San Petersburgo de 2003 no han avanzado 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 rusos, mientras que el 60% de las 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,<sup>4</sup> 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 medio de ejercer presión política sobre sus vecinos.

---

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Bronislaw Geremek, "What Russia Policy?", *The Wall Street Journal Europe*, 3/X/2005.

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 el 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 adoptada por varios países miembros de ser amables con Rusia, haciendo concesiones a cambio de acuerdos particulares ventajosos, solamente puede debilitar la posición de la UE.

*Izabela Barlinska*

*Investigadora asociada de Analistas Socio-Políticos, Gabinete de Estudios*