

España: ¿un nuevo socio estratégico de Rusia en la UE?

Beata Wojna *

Tema: España: ¿un nuevo socio estratégico de Rusia en la UE?

Resumen: En la reciente cumbre de la UE y Rusia se ha inaugurado la Asociación para la Modernización. España –que desde hace algunos años aboga por la profundización de relaciones entre la UE y Rusia– fue uno de los principales defensoras de esta nueva fórmula de relaciones entre la UE y su principal vecino oriental. Para España, Rusia es actualmente el socio político y económico más importante del espacio postsoviético. En los últimos años se ha producido un importante acercamiento político entre ambos países, llegándose a establecer una asociación estratégica. Lo que queda por ver es si esta multiplicación de encuentros y declaraciones se traducirá realmente en resultados económicos visibles y un diálogo político de carácter sólido, duradero y no sujeto a cambios coyunturales en Rusia.

Análisis: La cumbre entre la UE y Rusia, celebrada los días 31 de mayo y 1 de junio en Rostov-del-Don, trajo lo que se esperaba: la inauguración de la Asociación para la Modernización, definida de forma bastante imprecisa en una declaración conjunta como “el marco flexible” para promover la reforma, mejorar el crecimiento, aumentar la competitividad y complementar la asociación estratégica que existe entre la UE y Rusia.¹

Como la cumbre UE-Rusia se ha celebrado muy lejos de España, el tema no ha suscitado gran interés en la opinión pública española. Conviene señalar, sin embargo, que aunque el presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, no participó en la reunión (en función de la nueva estructura institucional como consecuencia de la tardía entrada en vigor del Tratado de Lisboa, fueron el presidente permanente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy y la alta representante Catherine Ashton los que han representado a la UE), España sí que ha logrado impulsar algunos de sus objetivos. Por un lado, se ha erigido en uno de los socios estratégicos de Rusia en la UE, siendo, junto con Alemania y Francia, una firme defensora de una nueva fórmula de relación con Rusia, conocida como la Asociación para la Modernización.

Para España, Rusia es actualmente el socio político y económico más importante del espacio postsoviético. En la política española hacia este país han pesado los factores como la falta de lazos históricos, los escasos intereses políticos y económicos, y los límites de un país con capacidad de influencia más bien regional que global. En comparación con los grandes países miembros de la UE, como Alemania, Francia e

* *Polish Institute of International Affairs, Varsovia*

¹ “Joint Statement on the Partnership for Modernisation”, Cumbre UE-Rusia, 31/V/-1/VI/2010, Rostov-sobre el Don, 1/VI/2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf.

Italia, España ha llegado tarde a Rusia. No obstante, en los últimos años se ha producido un importante acercamiento político entre estos países, que incluso han llegado a establecer una asociación estratégica.

Un comienzo no tan prometedor

Tras la llegada al gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero no se produjeron grandes modificaciones en las líneas generales de la política española hacia Rusia. El gobierno de Rodríguez Zapatero ha mantenido la política de aproximación a este país que intentó desarrollar el anterior presidente del gobierno, José María Aznar, actuando, sin embargo, en un contexto menos favorable.² No obstante, el acercamiento de España a Francia y Alemania en el ámbito de la UE –socios europeos privilegiados de Rusia– ayudó a España encontrar puntos de entendimiento con Rusia en temas europeos. Una muestra de ello es la invitación al presidente del gobierno español a participar en la cumbre de Chirac, Schröder y Putin celebrada en París el 18 de marzo de 2005.

Durante los primeros años del gobierno socialista se multiplicaron los contactos políticos a más alto nivel. El presidente del gobierno visitó Moscú por primera vez en diciembre de 2004 y desde aquel entonces ha tenido ocasión de reunirse con el presidente de la Federación de Rusia casi todos los años. Putin estuvo en Madrid en febrero de 2006.

No obstante, concluir que se dio un gran acercamiento o una relación política profunda entre España y Rusia en los primeros años del gobierno de Rodríguez Zapatero sería erróneo. Detrás de la invitación de Francia y Alemania a participar en la cumbre con Rusia, que por cierto no se repitió, se pretendía limitar la percepción generalizada entre los socios europeos de dos países que negocian con Rusia a espaldas de los demás miembros de la UE. Por otra parte, el presidente ruso no dudó en tratar duramente a España cuando en la cumbre europea celebrada en Lahti en octubre de 2006, el entonces presidente del Parlamento Europeo Josep Borrel expresó su preocupación por la devaluación de los derechos humanos en Rusia. Respondiendo, Putin dijo no aceptar las lecciones de democracia de los países como España que “tenían muchos alcaldes encarcelados por la corrupción” (*El País*, 22/1/2006).

Hacia un mayor acercamiento político

El cambio visible en las relaciones políticas entre España y Rusia se ha producido en los últimos cuatro años. En este tiempo Rusia ha empezado a reconocer el valor que puede tener España como miembro de las organizaciones internacionales presentes en el espacio europeo, trasatlántico y postsoviético.

La Presidencia española de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa en el año 2007 fue, sin duda, una oportunidad para que la política hacia Rusia tuviera más peso en la política exterior española. Aunque la OSCE no es la pieza más importante de la arquitectura institucional europea, sigue constituyendo un punto de referencia en la protección de los derechos humanos y la monitorización de los procesos electorales en los países postsoviéticos. Al mismo tiempo, su funcionamiento, o mejor dicho, las reformas que deberían emprenderse para transformarla en una organización más efectiva, es un tema controvertido entre Rusia y muchos de los Estados occidentales más

² Los primeros años del gobierno de Aznar coinciden con la presidencia de Boris Yeltsin, volcado en resolver los problemas internos de un país que intentaba ajustarse a la realidad postsoviética y que no parecía muy interesado en desarrollar contactos con España.

críticos con la política rusa en su vecindad. España optó en este contexto por una Presidencia de bajo perfil, no reformista y no confrontacional.

Al buen entendimiento contribuyó también la situación en Kosovo, que en febrero de 2008 había declarado unilateralmente su independencia. España fue uno de los pocos miembros de la UE que coincidía con Rusia en no reconocer este hecho.

En la intensificación de la cooperación política con Rusia ha ayudado claramente la posición española sobre el tipo de relaciones que la UE y la OTAN deberían mantener con la Federación Rusa. En los foros de ambas organizaciones España se ha situado claramente entre los miembros que invitan al diálogo casi incondicional con Rusia ya que, como ha destacado en varias ocasiones Rodríguez Zapatero, “España considera a Rusia como un socio político estratégico en el ámbito internacional. La aportación de la Federación Rusa es imprescindible para hacer frente a los desafíos que tenemos por delante: la crisis financiera, la proliferación de armas, el cambio climático, la paz y la seguridad, el orden internacional de equilibrio y multipolar. Consideramos que ante estos retos globales Rusia debe jugar un papel de primer orden, debe ser un actor fundamental” (Discurso del Presidente del Gobierno en la clausura del Foro de la Sociedad Civil España-Rusia”, 2/III/2009).

En el foro de la UE, España ha apoyado la sustitución del viejo Acuerdo de Asociación y Cooperación entre la UE y Rusia por un nuevo marco legal y ha considerado que la UE debe avanzar en su diálogo y en sus acuerdos con Rusia. Ha subrayado la necesidad de mantener y profundizar la cooperación de la OTAN con este país. Se ha expresado favorablemente sobre la propuesta del presidente Medvédev de crear una nueva arquitectura de seguridad en Europa, algo que ha generado muchas controversias en los países de la UE y de la OTAN. Por ejemplo, los españoles y los rusos establecieron, a través de sus respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores, una “célula compartida” de reflexión e intercambio de opiniones sobre este tema (Miguel Ángel Moratinos, “La OTAN del siglo XXI”, *El Mundo*, 3/IV/2009).

La política española se basa en la convicción de que el aislamiento de Rusia sería contraproducente, dada la necesidad de colaborar con este país en la región y en la resolución de los problemas globales.³ España ha trabajado para evitar las confrontaciones entre las organizaciones europeas y Rusia casi a toda costa, incluso en situaciones críticas como la guerra ruso-georgiana que estalló en agosto de 2008. El conflicto puso a España en una situación bastante incómoda. Por razones internas, España condenó el reconocimiento de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur. Y lo hizo en forma muy particular el ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, que “lamentaba la decisión rusa de reconocer la independencia, reiterando la necesidad de respetar el principio de la integridad territorial de los Estados”. Ello no le impidió a España oponerse al establecimiento de las sanciones de la UE contra Rusia y a defender el diálogo con este país en los foros de la UE y de la OTAN (Miguel Ángel Moratinos, “Debemos evitar que nos coloquen de nuevo una agenda de guerra fría”, *El País*, 8/IX/2008).

³ Véase Manuel de la Cámara Hermoso (2009), “Las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Rusia. Una visión española”, en J.M. Beneyto y C. Powell (dirs.), *Unión Europea y Rusia ¿Competencia o cooperación?*, Editorial Biblioteca Nueva, IUEE Universidad CEU San Pablo, Real Instituto Elcano, Madrid, p. 100.

Parece que con este apoyo muy decidido ofrecido a Rusia, al que habría que añadir la oposición española a la adhesión de Ucrania y Georgia –países considerados por Rusia como parte de su zona de influencia– a los *Membership Action Plans* de la OTAN, España ganó mucho crédito en su relación con Rusia. No debería pues sorprender tanto el dinamismo que las relaciones políticas hispano-rusas cobraron a partir de la guerra ruso-georgiana. El viaje de Rodríguez Zapatero a San Petersburgo en octubre de 2008 fue seguido por una intensa actividad para promover las inversiones españolas en Rusia. Además, se consiguió por aquel entonces cerrar una larga disputa bilateral sobre el Instituto Cervantes de Moscú. El 11 de noviembre de 2008 el gobierno ruso remitió a la Cámara Rusa de Diputados para su ratificación el protocolo de modificación del convenio entre Rusia y España sobre actividades de los centros culturales, que eximía de impuestos al Instituto Cervantes de Moscú.⁴ Un problema similar en las relaciones británico-rusas –es decir, modificar las normas que definen el funcionamiento del *British Council* en Rusia, incluidos los aspectos fiscales– lleva años sin resolverse. Con todo ello, no sería exagerado afirmar que la Asociación Estratégica hispano-rusa, que se acordó pocos meses después, fue “un premio” a España que como miembro de la UE y de la OTAN había demostrado ser un socio de gran utilidad para Rusia.

La Asociación Estratégica entre España y Rusia

El 3 de marzo de 2009, durante la visita del presidente Medvédev a Madrid, se proclamó el establecimiento de las relaciones de una Asociación Estratégica entre España y Rusia. Su objetivo es, como se lee en la declaración firmada por los dos presidentes, “elevar los vínculos entre ambos países a un nivel más alto y cualitativamente nuevo, y al mismo tiempo impulsar una cooperación especialmente estrecha y dinámica, tanto en el ámbito de las relaciones bilaterales como en la escena internacional”.⁵

Entre los ámbitos de cooperación se incluyen aspectos políticos, económicos, culturales, científicos, técnicos y educativos. Se hace particular hincapié en el fortalecimiento de la coordinación política sobre cuestiones bilaterales, multilaterales e internacionales de mutuo interés, destacando la necesidad de mejorar el mecanismo de consultas entre ambos Estados. Se confirma la celebración anual de los encuentros entre el presidente del gobierno español y el presidente de la Federación de Rusia y de consultas bilaterales entre los Ministerios de Asuntos Exteriores de ambos países al menos dos veces al año.

Todos los ámbitos contemplados en el documento firmado por Rodríguez Zapatero y Medvédev han sido abordados con anterioridad en el vigente Tratado de Amistad y Cooperación y en los acuerdos sectoriales. Lo que sí aporta la declaración sobre la Asociación Estratégica es, sin duda, el impulso político para avanzar en todos los ámbitos mencionados. Para confirmarlo, durante la misma visita del presidente de la Federación de Rusia se firmó, entre otros, un Memorando en materia de cooperación energética que abre las posibilidades de cooperación de las empresas energéticas de ambos países. Ambas partes se han comprometido a dar “el apoyo necesario a la ejecución por las

⁴ El protocolo fue firmado en septiembre de 2007 e introducía cambios al convenio suscrito en noviembre de 2001 sobre esta materia. Sobre este asunto y los contactos políticos mencionados ver Federación Rusa, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 23/2009, pp. 88-89, <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Rusia/Monografia/Documents/Rusia.pdf>

⁵ *Declaración de Asociación Estratégica entre el Reino de España y la Federación de Rusia*, firmada el 3 de marzo de 2009, <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/DACEA456-08A3-4588-BEB2-F821AB17497F/94288/DECLARACIONDEASOCIACIONESTRATEGICA.pdf>.

compañías de los Estados de las Partes de proyectos conjuntos, inclusive en terceros países y con la participación de otros países”.⁶

La pregunta que queda por responder es si se podrá transformar este impulso político en contenidos concretos, especialmente en lo que a las relaciones económicas se refiere. Es aquí pues donde radica la debilidad de las relaciones bilaterales entre España y Rusia. Es cierto que durante los últimos casi dos decenios el valor del intercambio comercial entre ambos países se ha multiplicado más de 20 veces, de 481,5 millones de euros en 1992 a 10.367,58 millones de euros en 2008. Al mismo tiempo, el intercambio comercial con Rusia supone más del 70% del intercambio comercial de España con todos los países postsoviéticos. No obstante, este resultado sigue estando muy lejos del potencial que representan ambos países.

Si el comercio presenta deficiencias, las inversiones españolas en el mercado ruso son aún más problemáticas. Generalmente, desde 1993 hasta prácticamente 2003 las inversiones directas de España en Rusia se situaban anualmente en torno a pocos millones de euros. En 2004 comenzó un crecimiento considerable, con una inversión anual española en Rusia de 204,6 millones de euros.⁷ Aún así, esto constituía tan solo el 0,44% de las inversiones directas extranjeras en el mercado ruso. A lo largo de los siguientes años se han producido pequeños cambios al respecto. En 2007 se llegó a un máximo de 331,9 millones de euros de inversiones españolas, observándose una tendencia a la baja en los últimos dos años debido a la crisis económica que ha afectado tanto a España como a Rusia.

Rusia y la Presidencia española

A poco de inaugurarse la Presidencia española del Consejo de la UE, el ministro de Exteriores Miguel Angel Moratinos viajó a Rusia para reunirse con su homólogo Sergéi Lavrov. Planeada inicialmente para finales del año 2009 y retrasada por razones de agenda hasta enero de 2010, la visita simboliza el buen entendimiento que ha existido entre la Presidencia española y Rusia en temas tan sensibles como el desarrollo de las relaciones entre la UE y su vecino oriental más poderoso.

Las relaciones entre la UE y Rusia se basan en el acuerdo de asociación y cooperación de 1997 (*Partnership and Cooperation Agreement*) firmado para 10 años y renovado anualmente de forma automática a partir de 2008. Desde diciembre de 2008, la UE y Rusia están negociando un nuevo acuerdo (PCA 2) que debe sustituir al actual documento. Además, las relaciones entre la UE y Rusia se desarrollan en el marco de los llamados “cuatro espacios comunes” establecidos en 2005 que abordan: (1) el ámbito de economía y comercio; (2) el área de seguridad, libertad y justicia; (3) la seguridad exterior; y (4) la investigación, educación y cultura. Los encuentros del Consejo Permanente y las cumbres son los foros preferentes para mantener el diálogo político entre ambas partes.

⁶ “Memorando de Entendimiento Mutuo en materia de cooperación energética entre el Gobierno de la Federación de Rusia y el Gobierno del Reino de España”, firmado el 3 de marzo de 2009, <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/DACEA456-08A3-4588-BEB2-F821AB17497F/94283/MEMORANDOCOOPERACIÓNENERGÉTICA.PDF>.

⁷ Los datos sobre inversiones proceden de <http://datainvex.comercio.es>; *Informe económico y comercial Rusia*, Oficina Económica y Comercial de España en Moscú, actualización de 27/V/2005, p. 12; e *Informe económico y comercial Rusia*, Oficina Económica y Comercial de España en Moscú, febrero de 2009, p. 27.

A pesar del marco institucional muy desarrollado, las relaciones entre la UE y Rusia han sido objeto de constantes desencuentros y frustraciones, todo ello salpicado por momentos de tensión generados por las crisis del gas y la guerra ruso-georgiana, por no hablar de los problemas que han tenido algunos países miembros de la UE en sus relaciones bilaterales con Rusia. El problema fundamental es que Rusia no está interesada en reformar su sistema político y económico. Además, el pensamiento geopolítico que predomina en este país implica analizar la realidad internacional en términos de vencedor y del vencido. La UE es percibida pues como el rival en el espacio considerado por los rusos como su zona de influencia, o el “extranjero próximo”. A todo ello habría que añadir los intereses particulares de los países miembros, que no siempre coinciden. Son factores que dificultan el entendimiento y el desarrollo de las relaciones entre ambas partes.

A lo largo de los últimos años no se han notado progresos sustanciales en la construcción de los cuatro espacios comunes. Tampoco se ha avanzado en las negociaciones del nuevo acuerdo de asociación y cooperación. Mientras que la UE opta por un documento amplio y detallado que regule todos los aspectos políticos y económicos de las relaciones bilaterales entre ambas partes (algo similar al actual PCA), Rusia prefiere un documento corto y general que constituya la base de los futuros acuerdos sectoriales. La experiencia de los últimos años indica que Rusia acepta desarrollar la cooperación en los sectores que más le interesan (comercio y nuevas tecnologías) pero se opone a ser tratado como un vecino del que se exige cumplir las normas y los valores democráticos defendidos por la UE. Es en este contexto en el que ambas partes han empezado a pensar en la Asociación para la Modernización, basada esencialmente en la cooperación económica, llegándose a inaugurar el proyecto en la reciente cumbre celebrada en Rostov-del-Don.⁸ Los diálogos sectoriales, especialmente en el ámbito económico –que ambas partes detallarán en los futuros planes de acción–, serán un instrumento de aplicación clave para la Asociación para la Modernización.

Con esta nueva fórmula de relaciones entre la UE y Rusia, pensada especialmente para ampliar las oportunidades de inversión en los sectores más importantes para el crecimiento y la innovación y basada en la cooperación sectorial, esencialmente en los ámbitos de la energía, las nuevas tecnologías y el comercio, se pretende dinamizar la cooperación entre la UE y su más importante vecino oriental. El nuevo enfoque, útil para las empresas europeas interesadas en invertir en el mercado ruso, deja en segundo plano los temas más sensibles y más problemáticos para Rusia, como la protección de los derechos humanos, apostando principalmente por lo económico. Hay serias dudas si la Asociación traerá realmente avances significativos en las relaciones entre las dos partes, ya que el actual tratado de asociación y cooperación y los hasta ahora existentes “cuatro espacios comunes” han contribuido escasamente a conseguir este fin.

Conviene subrayar que la inauguración de la Asociación para la Modernización no ha resuelto automáticamente los asuntos pendientes y problemáticos en las relaciones entre la UE y Rusia. Las negociaciones del nuevo tratado de asociación y cooperación, que se desarrollarán paralelamente a la implementación de la Asociación, siguen encontrándose en un punto muerto debido a las diferencias entre la UE y Rusia sobre el carácter y los contenidos de este documento. La cumbre en Rostov-del-Don tampoco trajo avances en

⁸ Sobre los orígenes de la idea véase Jarosław Cwiek-Karpowicz y Ryszarda Formuszewicz (2010), “Partnership on Modernisation: the EU’s New Initiative towards Russia”, *Bulletin*, PISM, nº 43 (119), 18/III/2010, <http://www.pism.pl/bulletin/a119-2010.pdf>.

la liberalización y, a la larga, la supresión del régimen del visado, que es uno de los objetivos de Rusia en sus relaciones con la UE. Problemas de carácter político y técnico alejan las perspectivas de llegar a un acuerdo sobre este tema en un futuro cercano. Para conseguirlo se necesitaría una mayor cooperación entre la UE y Rusia en temas tan sensibles como la migración, el control de fronteras y el intercambio de datos personales. Además, es difícil imaginar una liberalización del régimen de visados para Rusia sin ofrecer medidas similares al resto de los vecinos.

A pesar de sus deficiencias, España, junto con Alemania y Francia, ha apoyado plenamente la idea de la Asociación para la Modernización, esperando probablemente – aparte de los resultados económicos– que la inauguración de esta nueva fórmula de cooperación contribuya a crear un ambiente propicio para un mayor entendimiento entre la UE y Rusia también en temas políticos. En el programa de la Presidencia española se ha subrayado la necesidad de impulsar “el desarrollo de una relación estratégica con Rusia basada en un planteamiento franco y constructivo de nuestra común interdependencia”. Esta afirmación ha tenido su desarrollo en varias declaraciones del presidente del gobierno y del ministro de Exteriores antes y durante este semestre que ya está llegando a su fin. El secretario de Estado para la UE, Diego López Garrido, ha asegurado incluso que España, durante sus seis meses, aspira a conseguir un salto cualitativo en las relaciones con Rusia.

La labor de España se valora positivamente en Rusia. En un documento estratégico ruso que se filtró a la prensa a principios de mayo de este año se subraya que Rusia quiere dar prioridad a la cooperación con los miembros de la UE que tienen una actitud positiva hacia este país, especialmente Alemania, Francia, Italia y España. En el documento aparecen también dos objetivos particulares relacionados con España. En primer lugar, Rusia tiene un interés especial en aumentar la cooperación bilateral en proyectos de inversión económica, sobre todo en el ámbito de la energía, el transporte, la infraestructura y el turismo. En segundo lugar, quiere desarrollar un partenariado en el ámbito de las altas tecnologías, incluida la energía atómica y la exploración espacial, en particular en el marco del proyecto ruso-español “Observatorio Espacial Mundial-Ultravioleta”.⁹

Conclusiones: Para España, Rusia es un socio privilegiado en el espacio postsoviético tanto en lo político como en lo económico. Nadie tiene dudas de que es también un vecino estratégico de la UE. España, como la mayoría de los países miembros, sabe bien que Rusia es crucial para la seguridad energética de la UE y juega un papel importante tanto en la vecindad de la UE como en los asuntos globales. El problema fundamental es que la política española hacia Rusia se traduce en una fuerte voz a favor de la intensificación de las relaciones entre la UE y Rusia casi a toda costa, y parece que incluso a costa de la coherencia de su propia política exterior. Y el ejemplo más claro de ello es que España apoya la supresión del régimen de visado para ciudadanos rusos, lo que contrasta con su actitud muy reservada hacia la aplicación de soluciones similares en el tema de los visados a los otros países vecinos de la UE.

⁹ Andrew Rettman (2010), “Russian Document Prioritises Better EU Relations”, 12/V/2010, <http://euobserver.com/9/30066/?rk=1>. “Программа эффективного использования на системной основе внешнеполитических факторов в целях долгосрочного развития Российской Федерации” (“Programa del uso efectivo de la política exterior para el desarrollo a largo plazo de la Federación de Rusia”), Presidente de la Federación Rusa, D.A. Medvédev, 11/V/2010, <http://www.runewsweek.ru/country/34184/>.

En las relaciones entre España y Rusia destaca el alto nivel de los contactos políticos, confirmado mediante el establecimiento de la Asociación Estratégica en marzo de 2009 y los encuentros que han tenido lugar a lo largo del último año. La cooperación entre ambos países presenta, sin embargo, graves debilidades en su dimensión económica. Las relaciones comerciales y las inversiones se encuentran muy por debajo tanto de posibilidades como de expectativas. Además, la crisis económica que ha afectado gravemente a ambos países ha provocado el estancamiento e incluso un descenso en el valor de los intercambios y de los flujos de inversiones. En las relaciones entre España y Rusia se ha creado una base institucional que permite desarrollar intensos contactos políticos. Lo que queda por ver es si esta multiplicación de encuentros y declaraciones se traducirá realmente en resultados económicos visibles y diálogo político de carácter sólido, duradero y no sujeto a cambios coyunturales en Rusia. Si eso se produce, se podrá afirmar que España es, igual que Francia y Alemania, el socio estratégico de Rusia en la UE.

Beata Wojna
Polish Institute of International Affairs, Varsovia