

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 5.11.2008  
COM(2008) 740 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO**

**Examen de las relaciones UE-Rusia**

{SEC(2008) 2786}

## COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

### Examen de las relaciones UE-Rusia

El Consejo Europeo extraordinario de 1 de septiembre de 2008, solicitó al Consejo, junto con la Comisión, llevar a cabo un examen detallado y en profundidad de los diversos aspectos de las relaciones UE-Rusia. Este examen deberá llevarse a cabo con vistas a la Cumbre UE-Rusia programada para el 14 de noviembre de 2008, y se discutirá en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) del 10-11 de noviembre una vez que el CAGRE de los días 13 y 14 de octubre de 2008 haya examinado la situación en el conflicto entre Rusia y Georgia.

El análisis actual tiene lugar en el contexto de los acontecimientos que han ensombrecido las relaciones UE-Rusia: la violación de la integridad territorial de Georgia mediante el uso de la fuerza y el reconocimiento unilateral por parte de Rusia de Abjasia y Osetia del Sur siguen siendo inaceptables; al mismo tiempo, los principios de política exterior formulados recientemente, incluido el resurgimiento del concepto de esferas de influencia, son un motivo de preocupación.

La UE puede abordar su relación con Rusia con cierta confianza. Económicamente, Rusia necesita a la UE. La UE es un mercado importante para sus exportaciones de materias primas, especialmente energía, y a Rusia le gustaría mejorar las condiciones del comercio de materiales nucleares. La reciente crisis financiera ha mostrado con claridad que Rusia necesita urgentemente modernizar y diversificar su economía. La UE es el socio natural en este proceso, y es la principal fuente de sus inversiones extranjeras. Rusia desea mantener un diálogo con la UE para sus propios intereses, por ejemplo, lograr que se suprima la exigencia de visados o asociarse al programa marco de I+D de la CE.

Por ello, el objetivo de este análisis es considerar la compleja red de intereses compartidos, en su totalidad o parcialmente, en las relaciones UE-Rusia, y hacer una evaluación detenida sobre cuáles son los *propios* intereses de la UE. El margen para mantener y ampliar estos intereses se ha establecido en el mandato recientemente acordado para abrir negociaciones para un acuerdo que sucederá al Acuerdo de Asociación y Cooperación (PCA) y, una vez que se cumplan las condiciones, la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio.

El documento de trabajo adjunto detalla la evolución de la Asociación UE-Rusia durante los últimos años, y las oportunidades y desafíos a los que nos enfrentamos en el futuro.

Las relaciones UE-Rusia están basadas en el Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC) en vigor desde 1997, complementado posteriormente por los cuatro «Espacios Comunes» en 2005. Esto ha permitido un marco institucional que en muchos aspectos funciona bien, particularmente a nivel político, a través del Consejo de Cooperación (ahora, el Consejo Permanente de Asociación que se reúne a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores).

#### **Breve examen de las relaciones UE-Rusia**

***El comercio y la inversión*** entre la UE y Rusia son sustanciales y crecientes y esta tendencia debería continuar en nuestro interés mutuo. Rusia es nuestro tercer socio comercial más importante, con unas tasas de crecimiento de nuestros intercambios de hasta el 20% anual. La energía es un factor importante, pero también se han registrado unas impresionantes cifras de crecimiento en los servicios. Con sus constantes altas tasas de crecimiento y su nueva clase media, Rusia es un nuevo mercado emergente cercano a nosotros que ofrece oportunidades a las empresas de la UE. La UE es el inversor principal en Rusia, alcanzando el 80% del total

de la inversión extranjera, lo que pone de manifiesto nuestro interés para continuar el desarrollo de la economía, que en el futuro necesitará aún más la inversión europea, dada la búsqueda de diversificación y modernización de Rusia. Esto, a su vez, dependerá de que Rusia garantice el Estado de Derecho, con un poder judicial verdaderamente independiente, capaz de garantizar la aplicación de los contratos. Una parte significativa de las reservas rusas de divisas están denominadas en euros, lo que convierte a Rusia en uno de los mayores titulares de activos en euros del mundo. Rusia no ha sido inmune a la crisis financiera global, y dada nuestra interdependencia económica, es importante que la UE y Rusia entablen un diálogo sobre la situación actual.

Las consideraciones antes expuestas han llevado a la UE a apoyar firmemente la oferta de Rusia para entrar a formar parte de la Organización Mundial del Comercio. La idea de una rápida adhesión a la OMC en unos términos comerciales viables sigue siendo sólida, aunque sólo fuera por algunos signos que indican un mayor proteccionismo en los sectores de los recursos agrícolas y naturales. Ciertos conflictos comerciales en curso como los referentes a las limitaciones rusas a la exportación de madera requieren soluciones urgentes para evitar el deterioro de unas condiciones comerciales ya difíciles.

A pesar del auge en el comercio y la inversión UE/Rusia y los numerosos diálogos sectoriales establecidos en el marco del Espacio Económico Común, existen dificultades en varios sectores, desde unos procedimientos arancelarios problemáticos a los sobrevuelos de Siberia, así como la aplicación irregular de las normas sanitarias y fitosanitarias internacionales por parte de Rusia.

La interdependencia UE-Rusia en el sector de la **energía** es un elemento fundamental de la relación. Los Estados miembros de la UE son importantes compradores de productos energéticos, y es improbable que esto cambie a corto o a medio plazo. La relación es una relación de interdependencia y no de dependencia. Las exportaciones a la UE han constituido una contribución importante a las tasas de crecimiento rusas. Sin embargo, la UE y Rusia interpretan diferentemente la seguridad energética y el acceso al mercado mutuo. Aunque Rusia ha sido un proveedor fiable de productos energéticos, las disputas con los estados de tránsito y la insuficiente inversión en una fase previa para hacer frente a la mayor demanda plantean cierta inquietud acerca del suministro futuro. Es necesario aún un gran esfuerzo para construir una verdadera asociación energética basada en los principios del Tratado sobre la Carta de la Energía y, especialmente, la transparencia, la reciprocidad y la no discriminación. Existe cooperación en el marco del diálogo energético que cubre grandes cuestiones, tales como hipótesis y estrategias energéticas, evolución del mercado y rendimiento energético. Podrían desarrollarse más herramientas importantes tales como el mecanismo energético de alerta rápida.

En el *Espacio común sobre la seguridad exterior*, el diálogo político es frecuente y se desarrolla a muchos niveles. La UE mantiene contactos con Rusia a propósito de Irán, Oriente Medio, Afganistán, Balcanes y otras regiones, así como en foros internacionales como la ONU y la OSCE, con el objetivo de desarrollar puntos de vista y planteamientos comunes. La cooperación en torno al proceso de paz de Oriente Medio y en asuntos como la no proliferación en Irán ha sido positiva. La UE y Rusia tienen un interés común por la no proliferación de ADM (armas de destrucción masiva). Rusia ha contribuido recientemente a la misión comunitaria de la PESD en Chad/República Centroafricana. Las posiciones en relación con Kosovo y la vecindad común siguen estando muy alejadas, en especial después de los acontecimientos en Georgia. La UE debería desarrollar una posición común respecto a la propuesta de Rusia para un nuevo orden europeo en materia de seguridad. La UE tiene un gran interés en que se mantengan los esfuerzos para mejorar la cooperación en estos sectores

en los próximos años. Rusia es un actor geopolítico clave, cuya implicación constructiva en asuntos internacionales es una condición previa necesaria para una comunidad internacional efectiva.

Existe un diálogo UE-Rusia sobre política regional; en la región de Kaliningrado el sistema de tránsito facilitado entre la región y el continente ha funcionado positivamente. Por otra parte, Rusia ha mostrado un nuevo interés por la dimensión septentrional revisada, en cuyo ámbito la reunión ministerial de 27 de octubre obtuvo importantes avances, y existe aún margen para incluir cuestiones relativas al Ártico en el diálogo periódico entre la UE y Rusia.

Los *derechos humanos* son un motivo de preocupación. Existe un sentimiento general de que se está abriendo una brecha cada vez mayor en relación con los compromisos comunes asumidos ante el Consejo de Europa y la OSCE.

La UE quiere recordar a Rusia los compromisos que ha asumido en el marco del ACC. Las consultas realizadas con el país en el ámbito de los derechos humanos tienen lugar dos veces al año. Aunque el impacto de éstas es bastante limitado, el último ciclo de debates se desarrolló en un clima abierto y constructivo. Es importante apoyarse sobre lo que se ha alcanzado hasta ahora.

Los intereses de la UE y Rusia relativos al *Espacio común de justicia, libertad y seguridad* convergen a menudo, como así lo prueban los acuerdos de facilitación del régimen de visados y readmisión concluidos entre la CE y Rusia (en vigor desde el 1 de junio de 2007), el Plan de Cooperación Común 2007-2010 entre FRONTEX y el organismo ruso de guardias de frontera, la cooperación entre el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías y el servicio federal ruso antidroga, así como entre Europol y las autoridades policiales rusas.

El acuerdo UE-Rusia de facilitación de visados, el primero entre la Unión Europea y un tercer país, se concibió para facilitar el régimen de visados y las gestiones de los viajeros, en particular, los originarios de la UE. El acuerdo de readmisión constituye, por su parte, una contribución importante a la lucha contra la inmigración clandestina. La mayor cooperación en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia contribuye a dar respuesta a las amenazas que representan el terrorismo y la delincuencia organizada. De manera más general, es importante que esta cooperación se base en el respeto de los derechos humanos y la promoción del Estado de Derecho.

Las relaciones entre los ciudadanos rusos y los de la UE son cada vez mayores. Han aumentado los programas de intercambios de la UE en materia de educación, así como la cooperación entre científicos en el ámbito de la investigación. Deben proseguirse los esfuerzos desplegados para extender las relaciones interpersonales a todos los niveles. El desarrollo de estas relaciones y la consecución de objetivos específicos en ámbitos determinados contribuyen a mejorar la comprensión y la confianza mutua.

El *Espacio común de investigación, educación y cultura* se caracteriza por un vivo interés mutuo. La cooperación en materia de investigación es regulada por el acuerdo CE-Rusia de cooperación científica y tecnológica. En vigor desde 2004, este acuerdo expirará en 2009 (se está preparando su renovación). Cuenta con una dotación comunitaria de aproximadamente 29 millones EUR, y en él participan distintas organizaciones rusas en todos los programas temáticos y subprogramas del 7º programa marco de investigación y desarrollo (7º PM). A ello se añaden los dos acuerdos de cooperación entre Euratom y Rusia en los ámbitos de la seguridad nuclear y la fusión nuclear controlada, los cuales se concluyeron en 2002 por un período inicial de 10 años. Rusia se mostró interesada en obtener un estatuto de socio del 7º PM. En el ámbito de la educación, se adhiere al proceso de Bolonia y participa en varios programas financiados por la UE. En este contexto, el Instituto de Estudios Europeos de

Moscú –cofinanciado por Rusia y la CE– constituye un proyecto importante. La cooperación en materia cultural comenzó con el lanzamiento del proceso de Kajaani en 2006, y la primera reunión del Consejo Permanente de Asociación (CPA) en materia de cultura se celebró en octubre de 2007. Desde entonces, el seguimiento de esta cooperación ha sido bastante decepcionante, ya que la elaboración del Plan de Acción en el ámbito de la cultura ha avanzado poco.

Rusia recibe *asistencia financiera* de una serie de instrumentos financieros de la CE. El IEVA tiene por objeto apoyar la aplicación de las hojas de ruta relativas a los cuatro espacios comunes y la región de Kaliningrado. Se ha comprometido a cofinanciar siete programas de cooperación transfronteriza que dependían del Instrumento Europeo de Vecindad (IEVA) para el período 2007-2013, lo que constituye una evolución positiva. Por el contrario, ha sido más difícil encontrar un terreno de acuerdo relativo a la aplicación de la ayuda financiera.

### Próximas etapas

Es necesario que la UE y Rusia puedan mantener un diálogo abierto y constructivo sobre los puntos de desacuerdo. Esto constituye una condición esencial para una asociación fiable y seria. Debemos esforzarnos en mejorar nuestra capacidad para administrar las diferencias persiguiendo al mismo tiempo nuestros objetivos comunes. El Consejo Europeo condenó la decisión unilateral rusa de reconocer las regiones separatistas de Georgia y mostró su seria preocupación por la reacción desproporcionada de Rusia durante el conflicto. Tras mantenerse firme sobre sus principios y al desestimar todo recurso a la fuerza, la UE tiene interés en dialogar con Rusia en el marco de nuevos esfuerzos destinados a solucionar los conflictos en nuestro espacio de vecindad común. Para ello, la UE deberá reflejar la voluntad y la capacidad para unirse en la acción a llevar a cabo, al asociar los instrumentos comunitarios a los de la PESC/PESD. A este respecto, la gestión del conflicto de este verano y sus repercusiones es alentadora, así como la retirada de las fuerzas rusas de las zonas limítrofes a Osetia del Sur y Abjasia, aunque sean necesarios esfuerzos suplementarios.

La UE espera que el nuevo Acuerdo UE-Rusia constituya un marco global jurídicamente vinculante que se aplique a todos los grandes ámbitos cubiertos por la relación bilateral sobre la base de los intereses recíprocos y con compromisos internacionales por las dos partes, en particular, la promoción del respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho. Además, con el fin de consolidar nuestra interdependencia económica creciente, redundaría en interés de la UE y Rusia el crear una zona de libre comercio.

Deben proseguirse las negociaciones, en primer lugar porque la UE podrá así preservar sus propios intereses con Rusia, y en segundo lugar, porque estas negociaciones constituyen el mejor medio de dialogar con Rusia sobre la base de una posición unificada. Cuando la UE habla con una sola voz y sus miembros actúan de concierto, Rusia toma nota y la UE es capaz de influir sobre el curso de los acontecimientos. Adoptado por unanimidad, el mandato de negociación del nuevo Acuerdo UE-Rusia constituye un instrumento importante que nos permite perseguir nuestros objetivos de manera unida.

Por las razones anteriormente expuestas, la Comisión considera que es necesario programar ahora las próximas reuniones de negociación. El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores del 10 de noviembre es la ocasión para que los Estados miembros se pongan de acuerdo sobre la base de las negociaciones que deben celebrarse, en el contexto del aplazamiento de las negociaciones anunciado en las conclusiones del Consejo Europeo del 1 de septiembre.

Debe quedar claro que la UE no acepta el *statu quo* en Georgia, como así lo afirma el Consejo Europeo en sus conclusiones. Los importantes trabajos del proceso de Ginebra deben

proseguirse sobre la base de los últimos acuerdos de 12 de agosto y 8 de septiembre, referentes a la seguridad y la estabilidad en la región así como al retorno de los refugiados y desplazados dentro del país, y debe restablecerse la integralidad territorial de Georgia. La evaluación de las relaciones entre la UE y Rusia debe ser un proceso continuo. Como se acordó anteriormente, la Comisión y el Consejo deberán proseguir los debates sobre el marco general de las relaciones UE-Rusia durante las negociaciones.