



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.2.2004
COM(2004) 106 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

relativa a las relaciones con Rusia

1. Introducción

El Consejo Europeo reunido en diciembre de 2003 pidió al Consejo y a la Comisión que elaboraran un informe de evaluación y propusieran medidas dirigidas a consolidar la asociación estratégica entre la UE y Rusia y a promover el respeto de los valores en los que se sustenta. La presente Comunicación responde a dicha petición del Consejo Europeo y se propone dirigir un análisis de la política de la UE para Rusia en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de febrero y respaldar un planteamiento más coherente y efectivo de las relaciones con Rusia. Este enfoque debe reflejar los puntos de vista de la UE -25, en primer lugar para que la cumbre de mayo sea un éxito y para incrementar la cooperación UE/Rusia en el futuro. Esta Comunicación también aboga por una revisión de la política de la UE hacia el Cáucaso meridional y los NEI occidentales.

Los objetivos principales de la UE en sus relaciones con Rusia fueron definidos en las amplias consultas realizadas entre los Estados miembros en el transcurso de la preparación para la Cumbre de San Petersburgo de mayo de 2003. En ese contexto, los Estados miembros convinieron trabajar con Rusia para crear cuatro espacios comunes¹ y acordaron llevar adelante este trabajo, especialmente en el marco del Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC). En esta fase es prioritario para la UE decidir los medios más efectivos para alcanzar el objetivo convenido de crear dichos espacios comunes, para lo cual debería basarse en los elementos de la política comunitaria de vecindad que revistan interés para la UE y Rusia, como es el nuevo instrumento de vecindad previsto.

Rusia es un socio importante, con el que hay un gran interés por iniciar y construir una asociación estratégica auténtica basada en la interdependencia positiva. Rusia es nuestro vecino de mayor extensión, al que la ampliación ha acercado más a la UE. Rusia es no sólo un protagonista clave a nivel mundial y en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sino que también ejerce una importante influencia en los NEI. Es un gran proveedor de productos energéticos a la UE y en el futuro será aún una fuente de esos productos más sobresaliente. A pesar de que su economía es de una dimensión relativamente pequeña, Rusia es un gran mercado para las mercancías y los servicios de la UE, y tiene un considerable potencial de crecimiento. Interesa, por tanto, a la UE que Rusia lleve a cabo sus reformas y modernice su economía. A este respecto, la Comisión se congratula del crecimiento económico de Rusia en los últimos tiempos.

La UE y Rusia tienen múltiples razones para cooperar en asuntos medioambientales, cuestiones de migración, salud pública, delincuencia, investigación y otros campos que afectan a la seguridad, la estabilidad y el bienestar de toda Europa. Rusia, por su parte, tiene grandes expectativas respecto de sus relaciones con la UE, habida cuenta de la creciente interdependencia económica y el desarrollo de la política exterior y de seguridad de la UE.

La posiciones de la UE y Rusia convergen en muchas cuestiones, como, por ejemplo, el apoyo a un multilateralismo eficaz bajo mandato de las Naciones Unidas, el proceso de paz en Oriente Medio y la lucha contra el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva. También se ha producido una fructífera cooperación en el contexto de la Dimensión Septentrional y la UE se felicita del continuo apoyo ruso al Reactor Termonuclear

¹ Un espacio económico común, un espacio común de libertad, seguridad y justicia, un espacio común de cooperación en el campo de la seguridad exterior y un espacio común de investigación y educación, que incluya la cultura.

Experimental Internacional (ITER). La experiencia prometedora del diálogo en materia de energía iniciado en la cumbre celebrada entre la UE y Rusia en el año 2000 ha producido resultados tangibles y bien acogidos en un ámbito de importancia estratégica para la UE y Rusia, que es actualmente la fuente más importante de las importaciones comunitarias de hidrocarburos.

No obstante, ha habido grandes tensiones en las relaciones, dada la divergencia entre las posiciones rusas y las de la UE respecto a varias cuestiones, como la ratificación del protocolo de Kioto, el derecho de sobrevuelo de Siberia, las negociaciones para la ampliación del ACC y para el acuerdo veterinario y la certificación de las exportaciones. A ello se une una postura rusa más firme hacia varios países adherentes y los NEI, lo que puede tener consecuencias para las relaciones de Rusia con una UE ampliada, para los intentos de resolver los conflictos enquistados y para la cooperación de la UE con los NEI, en especial en el contexto de la política europea de vecindad. La UE reconoce el valor de las iniciativas económicas regionales de integración, compatibles con sus obligaciones y aspiraciones internacionales, entre las partes que han decidido cooperar. Habrá, sin embargo, que analizar en detalle las consecuencias de la firma en septiembre de 2003 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Único por parte de Rusia, Ucrania, Kazajistán y Bielorrusia por su posible impacto en lo realizado respecto del espacio económico europeo común y de una posible Zona de Libre Comercio en el futuro.

En este contexto, es particularmente importante que la Comisión y los Estados miembros concierten estrechamente sus posiciones y hablen con una sola voz, para poder progresar hacia nuestros objetivos comunes.

2. Rusia – evolución reciente

En los cuatro años de legislatura del Presidente Putin, se ha apreciado una tendencia a consolidar el control federal y reforzar el aparato del Estado, lo que ha producido una mayor estabilidad, que ha sido bien acogida después de la incertidumbre reinante en la era de Yeltsin. Este período también ha sido testigo de cómo se han debilitado los valores con los que están comprometidos la UE y Rusia (como miembro del Consejo de Europa y de la OSCE). Informes de organizaciones internacionales, como la OSCE y el Consejo de Europa, el desarrollo de las elecciones para la Duma en diciembre de 2003, los sucesos acaecidos en Chechenia e indicaciones de aplicación selectiva de la ley ponen ciertamente en cuestión el compromiso y la capacidad de Rusia para mantener valores universales y europeos fundamentales y para llevar a cabo reformas democráticas.

El Presidente Putin ha asistido a una recuperación económica relativamente fuerte (a partir de una base baja) lo que ha posibilitado, en términos generales, el establecimiento de unas bases económicas sólidas. El PIB ha aumentado un promedio del 6,5 % anual entre 1999 y 2003 y la inflación ha descendido al 12 %; se ha llegado a un superávit del presupuesto federal de un 1,5 % del PIB en 2003 gracias a una mejor recaudación fiscal y a una disciplina en el gasto, y el excedente comercial ha permitido a Rusia mantener una fuerte posición de su cuenta corriente a pesar de los importantes pagos de la deuda externa y de las exportaciones de capital. En parte gracias a estos buenos resultados, el presidente Putin goza del favor popular en más del 70 % y se sitúa en una buena posición de cara a las elecciones presidenciales de marzo de 2004. Hay que contrastar estos datos con la creciente desigualdad que impera en Rusia (según los últimos cálculos, 31 millones de ciudadanos rusos viven por debajo del nivel oficial de pobreza) y con el envejecimiento y la disminución de población, que no se ha visto compensada por la inmigración de personas de etnia rusa procedentes de otros NEI. Una

posible fuerte disminución de la población rusa en los próximos decenios podría generar inestabilidad a largo plazo, con consecuencias para el desarrollo sostenible y el crecimiento económico. Se adjuntan al presente documento anexos relativos a la economía y a la demografía en Rusia.

Si bien la adopción de reformas económicas desde mediados del año 2000 ha sido impresionante, la aplicación y ejecución de las leyes siguen siendo cuestiones clave, y la corrupción constituye aún un obstáculo importante. En estos últimos meses ha decrecido el ritmo de la realización de las reformas, que se ha visto debilitado o incluso trastocado al orientarse los esfuerzos políticos hacia las elecciones y haber intereses más afianzados. Queda muchísimo por hacer para reformar los monopolios naturales (ferrocarriles, energía, en especial el sector de gas), la burocracia y el sector financiero así como la vivienda, los servicios municipales, los sectores de la atención sanitaria y de la educación. Las reformas y la recuperación económica no han estado acompañadas por la suficiente diversificación de la economía rusa, que sigue basada en los ingresos tradicionales (energía, productos manufacturados básicos). El hecho de que la energía constituya una gran cuota de las exportaciones rusas expone a la economía a los embates externos. Mientras tanto, Rusia sale perdiendo en comparación con otras nuevas economías en cuanto a su capacidad para atraer la inversión extranjera directa de lo que se deriva una masa de capital envejecida y unas infraestructuras en deterioro.

3. Momento actual de las relaciones

La UE y Rusia se han puesto de acuerdo en declaraciones políticas ambiciosas (por ejemplo, sobre los «espacios comunes», el diálogo sobre Energía, la cooperación medioambiental² y la cooperación política y de seguridad) y han desplegado estrategias para sus relaciones, como la «Estrategia común de la UE sobre Rusia» y «Estrategia a medio plazo para las relaciones con la UE» de Rusia, pero, a pesar de tener intereses comunes, de la interdependencia económica cada vez mayor y de ciertos progresos, no se ha avanzado lo suficiente globalmente en cuanto a lo esencial.

La UE necesita una mayor coordinación y coherencia en todas las áreas de la actividad comunitaria, lo que supone un mensaje claro e inequívoco para Rusia. Solamente comprometiéndose y haciendo pleno uso de nuestra fuerza conjunta de negociación puede la UE promover un sistema de normas en pleno funcionamiento en Rusia, en beneficio de ambos.

Conseguir esto tendrá una incidencia no sólo para mantener la democracia y los valores europeos fundamentales con los que está comprometida Rusia como miembro de la OSCE y del Consejo de Europa, sino también para el desarrollo de nuestra relación en términos generales y de economía. La aplicación transparente y no discriminatoria de las normas reviste una importancia crucial para la economía rusa en el contexto de la adhesión a la OMC, por poner un ejemplo. La convergencia del país con los valores universales y europeos determinará en gran parte la naturaleza y calidad de nuestra asociación.

La UE está intentando consolidar sus relaciones con los NEI occidentales y la región del Cáucaso meridional, razón por la que debería colaborar con Rusia en la medida de lo posible

² Las dos cumbres celebradas en 2001 reafirmaron el gran interés común por intensificar la cooperación en materia de medio ambiente.

para resolver los conflictos enquistados, tratar de solucionar la inestabilidad política y fomentar el crecimiento económico.

4. Proyección hacia el futuro

A la UE le conviene contar con una Rusia abierta, estable y democrática, un socio estratégico que pueda mantener los valores europeos, proseguir las reformas, cumplir con sus compromisos y, en cooperación con la UE, desempeñar un papel constructivo en los NEI.

Hay que tener en cuenta varios factores, en especial la necesidad que tiene la UE de:

- elaborar un planteamiento efectivo, realista, equilibrado y coherente;
- comprometerse con Rusia;
- mantener la coherencia política, y
- mejorar el funcionamiento de las actuales estructuras de cooperación.

La necesidad de un planteamiento efectivo, realista, equilibrado y coherente

La UE debería aprovechar al máximo la influencia que tiene sobre Rusia para promover y defender los intereses de la UE y mantener una relación equilibrada.

Para ello se deben conciliar las cuestiones en las que Rusia ansía ver progresos con nuestros propios objetivos. La UE necesita definir posiciones comunes realistas, susceptibles de utilizarse para presentar a los interlocutores rusos una línea firme de actuación de la UE. Debe evitarse la politización de los asuntos económicos y técnicos, ofreciendo garantías de que lo que se propone tiene que ver claramente con las cuestiones correspondientes.

Actuando de esta manera, aumentará la credibilidad de la UE y la asociación con Rusia tendrá más contenido y proyección de futuro. Este planteamiento ha demostrado ser efectivo en las negociaciones sobre el tránsito de ciudadanos rusos hacia Kaliningrado y ha hecho avanzar la solicitud rusa de adhesión a la OMC. Asimismo, podría también aportar beneficios en ámbitos como:

- La ampliación de las disposiciones del ACC a los Estados miembros adherentes a partir del 1 de mayo de 2004, y la aplicación de ciertas preferencias comerciales a Rusia.
- La celebración de un acuerdo UE/Rusia sobre readmisión y la cuestión de agilizar la emisión de visados (utilizando las posibilidades de flexibilidad que ofrece actualmente Schengen).
- Una cooperación rusa con la UE más activa para resolver conflictos enquistados en nuestra vecindad común y la buena disposición de la UE para intensificar la cooperación en la gestión de crisis y potenciar la protección civil.
- Ratificación rusa del Protocolo de Kioto y una cooperación cada vez mayor en materia de energía, y avance de las negociaciones sobre el comercio de materiales nucleares.

Compromiso

La UE puede hacer cambiar las cosas en Rusia si está dispuesta a abordar con este país, de manera clara y directa, asuntos espinosos. La UE en su conjunto debería dejar claro que los valores europeos comunes siguen constituyendo la base para consolidar las relaciones. Así pues, sería deseable que la UE y sus Estados miembros planteen de manera firme y coherente su preocupación por los acontecimientos políticos recientes, que ponen de manifiesto la aplicación discriminatoria de la ley, o el no respeto de los derechos humanos. Interesa que la UE continúe también propiciando contactos entre los ciudadanos de base que fomenten los valores europeos, mediante la creación, entre otras, de asociaciones en materia de educación.

La UE debería demostrar su buena disposición para comprometerse con los NEI conforme a sus propios objetivos estratégicos, en cooperación con Rusia siempre que sea posible.

La experiencia demuestra que cuando surgen asuntos difíciles, Rusia generalmente intenta tratar esas cuestiones creando nuevos mecanismos de negociación. La UE debe dejar clara su voluntad de comprometerse con Rusia en todos los problemas complejos de interés mutuo, pero debe seguir dando prioridad al fondo sobre la forma, para así obtener resultados concretos.

Coherencia política

Es importante que la cooperación represente el interés mutuo de la UE y Rusia y sea equilibrada; por ejemplo, en el campo de los asuntos de Justicia e Interior (JAI) es una prioridad importante para Rusia agilizar los procedimientos para la emisión de visados, pero también la UE tiene interés por facilitar ciertos procedimientos en el lado ruso. Una muestra del progreso en este ámbito es que la Comisión presentará pronto una propuesta para facilitar la emisión de visados para investigadores de terceros países. Los progresos conseguidos a este respecto deberían permitir avanzar a la UE en un tema de gran significado para ella, como es la readmisión, pero que al fin y a la postre también interesa a Rusia, ya que contribuiría a crear la confianza necesaria para tratar de solucionar eficazmente la migración ilegal. Convendría que la UE siguiera abordando cuestiones de mayor envergadura en materia de JAI, como la cooperación en gestión aduanera, la lucha contra la delincuencia organizada, la corrupción y la migración ilegal. Se acogen asimismo con satisfacción los avances obtenidos en el diálogo sobre energía. Para asegurarse de que la UE pueda hablar con una sola voz, es importante que se coordinen estrechamente las iniciativas paralelas y se apoye la política global de la UE respecto a Rusia.

La UE necesita llegar a acuerdos sobre objetivos clave y posiciones claras³ lo que entraña, entre otras cosas, elaborar un documento con los objetivos para las cumbres, en el que se perfilen claramente «líneas de prohibición» para las posiciones comunitarias, es decir aspectos que la UE no piensa aceptar. Los objetivos acordados y las posturas de la UE servirán de orientación a todos los agentes de la UE, en Moscú y en Bruselas.

³ En el anexo figuran posiciones comunitarias sobre cuestiones, que Rusia bloquea en la actualidad pero que son prioridades para la UE: Ratificación de Kioto, seguridad marítima y nuclear, negociaciones de readmisión, agilización de la entrega de ayuda humanitaria, ratificación de acuerdos fronterizos con Letonia y Estonia, ampliación del ACC, pagos de sobrevuelo de Siberia, cooperación para el programa Galileo, reforma del sector de la energía y medidas rusas de salvaguardia.

Estructura de la cooperación

La estructura actual de la cooperación y, en especial, del ACC no está ni anticuada ni agotada. El ACC no limita el alcance de la cooperación de la UE con Rusia; la Comisión debería más bien perseguir que Rusia se comprometiera más, en especial a nivel de trabajo.

Convendría que la UE se propusiera sin más dilación alcanzar un acuerdo global con Rusia sobre estructuras. Nos interesa concluir los debates sobre procedimientos para comenzar a realizar progresos por lo que respecta a nuestro programa común. La UE debe basar la cooperación en el marco ya establecido.

Las instituciones del ACC necesitan ser más operativas y flexibles. El Consejo Permanente de Asociación (CPA) debería adoptar el formato de troika, y así dar un nuevo ímpetu a las relaciones UE/Rusia, mediante una mayor cooperación de la UE con los ministerios competentes, la involucración del Gabinete de la Presidencia y la agilización de las iniciativas que operan en interés de ambos lados. El CPA ofrece toda la flexibilidad y el compromiso que Rusia busca, manteniendo al mismo tiempo la coherencia y la transparencia de la UE.

La UE debe disponerse a programar sesiones del CPA en ámbitos como los Asuntos de Justicia e Interior, medio ambiente, energía, transporte. En el campo de JAI, desde abril de 2001 están teniendo lugar troikas ministeriales. Las reuniones ministeriales con el nuevo formato del CPA podrían reunir a la Comisión, la Presidencia y el Gabinete de la Presidencia rusa (que pueden coordinar a todos los ministerios rusos interesados por establecer contactos directos en materia de JAI). No se aprecia una necesidad de contar con más estructuras, pero pueden celebrarse reuniones de alto nivel informales cuando parezca útil. A este respecto, conviene considerar la idea planteada recientemente por Rusia de debatir asuntos específicos de alto nivel en materia de JAI.

La Comisión debe revitalizar los subcomités. Si la Comisión puede ofrecer debates más importantes en estos foros, la parte rusa tendrá más incentivos para responder. Podría, por ejemplo, crearse un subcomité dedicado a JAI. Necesita también la UE reconsiderar la escala de su ayuda a Rusia, teniendo en cuenta que ha producido resultados cuando menos variables y que no se han sentado condiciones de funcionamiento satisfactorias (especialmente exención del IVA y de otros gravámenes locales, condiciones operativas apropiadas para la seguridad de la ayuda humanitaria).

5. Conclusión

Sigue vigente el objetivo estratégico de las relaciones UE/Rusia, la creación de espacios comunes (un espacio económico común, un espacio común de libertad, seguridad y justicia, un espacio común de la cooperación en el campo de la seguridad exterior y un espacio común de la investigación y la educación, incluida la cultura), que fue convenido en la cumbre de San Petersburgo en mayo de 2003. Para alcanzar este objetivo, la UE necesita mejorar la manera en que trabaja con Rusia.

Se necesita una mayor coordinación de la política hacia Rusia. Por consiguiente, la Comisión recomienda al Consejo que la UE:

- se comprometa con Rusia a construir una asociación estratégica auténtica, alejándose de declaraciones políticas rimbombantes y estableciendo una estrategia y un programa basado en cuestiones concretas. La UE debería estar dispuesta a discutir

todos los asuntos con Rusia y no debería vacilar en defender enérgicamente los intereses de la UE;

- insista en que tal asociación debe fundarse en valores compartidos e intereses comunes. Para ello es necesario entrar en debates francos sobre las prácticas rusas que contradicen valores universales y europeos, como la democracia, los derechos humanos en Chechenia, la libertad de los medios de comunicación y algunos asuntos medioambientales;
- prosiga un programa equilibrado de cooperación con Rusia y promueva la coherencia entre políticas distintas. La UE debe establecer una lista de cuestiones claves de interés de la UE al principio de cada Presidencia, con objetivos claros y posiciones comunes;
- agrupe las cuestiones relacionadas entre sí, cuando proceda, para promover los intereses de la UE;
- ponga inmediatamente en marcha el Consejo Permanente de Asociación y analice las maneras de mejorar la eficiencia de otras instituciones del ACA.

Se podrá avanzar en la creación de los cuatro espacios comunes si se llega a una comprensión clara de los intereses, objetivos y prioridades de la UE, así como a una política más coordinada de la UE hacia Rusia.

La UE debería, por lo tanto, hacer propuestas concretas a Rusia sobre el desarrollo y el contenido de los espacios comunes y presentar un proyecto de Plan de acción conjunto para Rusia en el que se engloben los cuatro espacios y se haga referencia específica a los asuntos energéticos. Esto debería ser coherente con la política de vecindad de la UE, incorporando los elementos pertinentes de la misma que sean de interés común para la UE y Rusia y basándose en la cooperación positiva ya en marcha en campos específicos. Será una muestra inequívoca del compromiso de la UE con Rusia la utilización de un planteamiento dinámico, en el que la UE defina objetivos realistas y precisos, con carácter recíproco. En la cumbre que se celebrará en mayo se debería avanzar con Rusia hacia un consenso sobre las principales líneas de un Plan de acción, con vistas a llegar a un acuerdo sobre un Plan conjunto para la cumbre de otoño. En ese caso, el plan de acción acordado podría sustituir a la estrategia común unilateral de la UE respecto de Rusia, pero la UE no debería iniciar conversaciones importantes con Rusia sobre el Plan de acción antes de que se llegue a un acuerdo sobre la ampliación del ACA.

La Comisión también recomienda que la UE, mediante los buenos oficios del Representante especial de la UE, lleve a cabo una política más coherente para con el Cáucaso meridional y los NEI occidentales, cuando sea posible, y todo ello en cooperación con Rusia. El objetivo debe ser promover las relaciones de la UE con estos países y fomentar su desarrollo económico y su estabilización política, incluida la resolución de conflictos enquistados.

ANEXOS

LA ECONOMÍA RUSA: EVOLUCIÓN RECIENTE Y PERSPECTIVAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA UE

Progresos importantes logrados desde 1998

Desde la crisis financiera de 1998 que marcó el final del primer período de la irregular transición postsoviética de Rusia, el país ha realizado un gran avance en la senda del crecimiento y la estabilidad económica. En notable contraste con la década anterior de desarticulación económica y social, en los años transcurridos entre 1999 y 2003 Rusia estableció progresivamente un entorno político más estable y fiable y empezó a acumular un historial bastante respetable de crecimiento económico, estabilización macroeconómica y reformas políticas.

En estos cinco años, gracias a 1) los elevados precios de las principales exportaciones de Rusia (fundamentalmente petróleo y gas), 2) la devaluación del rublo y 3) la prudencia de las políticas macroeconómicas, el PIB real ha aumentado en casi un 40 %, es decir, en un porcentaje medio anual del 6,5 % (*véase el cuadro*). El país ha logrado la estabilidad macroeconómica: la inflación se ha reducido drásticamente, se ha logrado controlar el gasto público; tras las lecciones extraídas de la crisis de 1998, el incremento de los ingresos del petróleo no se ha gastado, sino que se ha traducido en cuatro años de excedente presupuestario; tras perder en 1998-1999 la mitad de su valor (en términos reales), el tipo de cambio del rublo se ha revalorizado de manera constante —en términos reales y, últimamente, incluso nominales. El crecimiento y la estabilización financiera han llevado a un aumento sustancial y continuo de la renta disponible (sólo en los 10 primeros meses de 2003, los ingresos personales en efectivo reales aumentaron en un 16 %) y a una reducción de los niveles de pobreza (de un máximo de alrededor del 40 % de la población en 1999 a alrededor del 25 % en 2003). La balanza exterior ha mejorado también radicalmente: la cuenta corriente registró excedentes de hasta el 15 % del PIB; la salida de capitales disminuyó e incluso se invirtió en algún período de 2003, y las reservas internacionales se sextuplicaron desde el final de 1999. Rusia aprovechó estas circunstancias favorables para normalizar sus relaciones con los acreedores extranjeros y reducir drásticamente su deuda externa, que, situada actualmente en sólo un 28 % del PIB, no es ya un asunto preocupante.

Rusia: Indicadores macroeconómicos clave, 1998 - 2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (últimos datos)	A fecha de:
PIB, crecimiento porcentual real	-5,3	6,4	10,0	5,0	4,7	6,7	1-9/03
Producción industrial, crecimiento porcentual real	-5,2	11,0	11,9	4,9	3,7	6,8	1-11/03
Inversiones en activos fijos, crecimiento porcentual real	-12,0	5,3	17,4	8,7	2,6	12,2	1-11/03
Desempleo, %, final del período	11,8	11,7	10,2	9,0	7,1	8,6	11/03
Exportaciones, miles de millones de dólares estadounidenses	74,4	75,6	105,0	101,9	107,2	134,4	1-11/03
Importaciones, miles de millones de dólares	58,0	39,5	44,9	53,8	61,0	74,8	1-11/03
Cuenta corriente, miles de millones de dólares	0,2	24,6	46,8	35,0	32,8	39,1	1-11/03

Inflación (IPC), cambio porcentual en 12 meses	84,4	36,5	20,2	18,6	15,1	12,0	12/2003
Balanza del gobierno federal, % del PIB	-5,9	-1,4	1,2	2,9	1,4	2,6	1-10/200
Deuda en moneda extranjera, % del PIB	50,1	87,7	55,3	44,4	36,2	28,3	9/2003
Reservas de divisas y de oro, miles de millones de dólares estadounidenses	12,2	12,5	27,9	36,6	47,8	76,9	12/03
RUB/USD (final del período)	20,65	27,00	28,16	30,14	31,78	29,45	12/2003

Se ha progresado también en el aspecto estructural; especialmente desde 2000, el Gobierno ha llevado adelante una estrategia de reforma más coherente. Desde entonces se han ejecutado, o se están ejecutando aún, reformas importantes que abarcan amplios sectores de la economía (como las relativas a la liberalización empresarial, la fiscalidad, las pensiones y la propiedad de la tierra). En el campo de la política social, se inició una revisión a fondo del sistema de pensiones para sanear su base financiera. Sin embargo, en otros ámbitos importantes, como los sectores energético y financiero y el de la vivienda, aún no se han tomado medidas decisivas. Queda también mucho por hacer en el ámbito de las reformas del Estado (incluidas la administración pública, la función pública y el poder judicial).

En conjunto, con un PIB de cerca de 450 000 millones de dólares estadounidenses, una renta per cápita de alrededor de 3 000 dólares, una puntuación de cerca de 3 sobre 5 en el indicador de transición del BERD y una clasificación en el lugar 63 en la lista de 175 países del índice de desarrollo del PNUD, Rusia tiene una economía de un tamaño equivalente a la de los Países Bajos o a un tercio de la de China, un nivel de prosperidad alrededor de un 20 % superior al de Rumania⁴ una situación de transición semejante a la de Rumania y un nivel de desarrollo similar al de Brasil.

Aun siendo impresionantes, las mencionadas tendencias de los indicadores macroeconómicos y las reformas económicas no deben llevar a sobrestimar la fortaleza de la economía rusa ni a subestimar los desafíos que tiene por delante. Para definir una estrategia significativa a medio y largo plazo deben tenerse en cuenta también otros factores.

Incertidumbre de las perspectivas a largo plazo

Apoyándose en los éxitos de los últimos años, los dirigentes políticos rusos se han fijado un ambicioso objetivo a largo plazo consistente en elevar drásticamente los niveles de vida y transformar la economía rusa en una economía moderna, diversificada y competitiva, plenamente integrada en el sistema económico mundial. Desde esta perspectiva, el crecimiento de los últimos años se ve tan sólo como el principio de un largo proceso de crecimiento continuo incluso más fuerte. El elemento principal de esta estrategia es el objetivo, fijado por el Presidente Putin a principios de 2003, de duplicar el tamaño del PIB real en diez años, lo cual exige una aceleración del crecimiento del 8 % anual.

A fin de evaluar hasta qué punto son realistas estos objetivos y las condiciones para su realización, es necesario revisar los principales obstáculos y desafíos que se plantean al desarrollo económico de Rusia. A pesar de los progresos realizados, los resultados económicos durante la década pasada fueron menos impresionantes que los de economías en

⁴ En términos de paridad del poder adquisitivo, el PIB per cápita de Rusia fue de 8 490 USD en 2002, frente a 6 976 USD en Rumania.

transición comparables. Además, un análisis más profundo revela que la economía rusa sigue limitada por desequilibrios estructurales y sociales sustanciales.

- La economía de Rusia no está suficientemente diversificada. La dependencia respecto de los recursos naturales, en particular el petróleo y el gas, no se ha reducido sino que, por el contrario, ha aumentado. Más del 80 % del total de las exportaciones están basadas en recursos naturales, casi el 60 % de los cuales son el petróleo y el gas. En consecuencia, la economía es vulnerable a cualquier hundimiento repentino de los precios del petróleo⁵.
- La reestructuración de muchas grandes empresas industriales tradicionales ha sido sólo parcial y el crecimiento de nuevas empresas, particularmente PYME, es lento, debido a la deficiente aplicación de las normas de la competencia y a los considerables obstáculos burocráticos. Por lo tanto, la participación de las PYME en el PIB, estimada generalmente en el 20 %, es de sólo la mitad que en las economías en transición avanzadas.
- El resultado de la dependencia excesiva de los recursos naturales y de la competencia insuficiente es la concentración del poder y la riqueza del mercado en un pequeño número de grandes grupos financiero-industriales vinculados al poder político. La base de sus actividades es principalmente la producción orientada a la exportación y relacionada con los recursos naturales, lo cual refleja la mencionada falta de diversificación. Las recientes y espectaculares medidas contra los dirigentes de algunos de estos grupos son muy populares entre la opinión pública nacional, pero no significan necesariamente que el Kremlin tenga el propósito de apartarse del modelo actual de capitalismo «oligárquico»; su objetivo puede ser tan sólo mantener a las grandes empresas rusas apartadas de la política activa.
- La subinversión es un problema importante. A pesar del crecimiento reciente de la inversión (un promedio de más del 9 % anual desde 1999), el gasto de capital como porcentaje del PIB sigue siendo bajo; además, la mayor parte de la inversión se ha centrado en el sector del petróleo y el gas y en la construcción, en detrimento de las infraestructuras y el sector manufacturero. Como consecuencia, las infraestructuras permanecen en un avanzado estado de deterioro, mientras que gran parte de la industria no se ha reestructurado ni ha adoptado las tecnologías más modernas del extranjero. La entrada de inversión extranjera directa sigue siendo escasa, ya que los inversores continúan viendo Rusia como un mercado arriesgado⁶.
- A pesar de la mejora registrada desde 1999, los indicadores sociales siguen siendo desfavorables. En particular, la desigualdad de la renta en Rusia es una de las más altas, comparada con la de otras economías en transición, y parece haber aumentado más aún en estos últimos años, a pesar del considerable repunte de los salarios reales. Las desigualdades de la renta entre las regiones del país son incluso más llamativas: las diferencias en los ingresos y los resultados económicos son enormes y han empeorado durante la década pasada.
- La situación demográfica de Rusia se ha deteriorado en los últimos diez años, en los que, a pesar de la inmigración neta, la población ha disminuido en unos 3 millones de personas.

⁵ Según el FMI, una disminución de 1 USD de los precios del petróleo ocasiona una disminución del 0,5 % en el crecimiento del PIB, una caída de 1 000 millones de dólares (0,3 % del PIB) de los ingresos presupuestarios federales y una reducción de 2 000 millones de dólares de los ingresos de exportación.

⁶ En el período 1992-2002, Rusia solamente recibió 23 000 millones USD en IED, una veintava parte de la cantidad recibida por China, mientras que al mismo tiempo se calcula que 245 000 millones USD de capital salieron del país.

Esta evolución ha sido el resultado combinado de la disminución de la fecundidad y el marcado aumento de la mortalidad de adultos, en especial en la población masculina (la esperanza de vida de los hombres rusos es de 58,4 años). Ambas tendencias se deben en gran medida a la precariedad de las condiciones sociales y a la desarticulación acarreada por los años de transición.

- La **geografía** de Rusia, caracterizada por las distancias largas, un clima duro en grandes zonas del país y una población dispersa, conlleva elevados costes de transporte y constituye un obstáculo estructural para el crecimiento y la reducción de los desequilibrios regionales (los costes de transporte en Rusia son unas tres veces superiores a los niveles internacionales medidos por márgenes de CIF/FOB).

Por lo que se refiere a las perspectivas de crecimiento a largo plazo, es muy difícil ofrecer un cálculo fiable. Aparte del objetivo fijado por el Gobierno del 8 % anual como promedio para los próximos diez años, algunas estimaciones actuales prevén un crecimiento medio anual de alrededor del 5 % en la próxima década. Otras estimaciones, menos optimistas, pronostican un promedio de crecimiento anual real del 2½ a 3 % como hipótesis de partida. Estos índices más bajos aún permitirían una reducción gradual de los niveles de pobreza, pero no serían suficientes para generar un desarrollo de base amplia y sostenible, más allá de la actual estructura basada en los recursos naturales. Este supuesto entraña también el riesgo claro de que, si los dos factores clave que subyacen tras el crecimiento de Rusia (mejora de la competitividad gracias a la depreciación del tipo de cambio y elevados precios del petróleo) decaen poco a poco, el ritmo actual de crecimiento se reduciría más aún, lo cual llevaría a Rusia a una fase de estancamiento.

Las decisiones políticas determinarán el estancamiento o la recuperación de la economía

Para lograr unos índices de crecimiento permanentemente más altos, una economía más diversificada, el crecimiento del empleo y una mayor reducción de la pobreza, las reformas estructurales, sociales e institucionales deben acelerarse y orientarse a mejorar radicalmente el clima de inversión y a generar mayor productividad, especialmente en el deteriorado sector manufacturero. Si, por el contrario, prevalecen la complacencia —fomentada por los altos precios actuales del petróleo— el conservadurismo y el proteccionismo, Rusia seguirá siendo una economía dependiente del petróleo, dominada económica, y es probable que políticamente, por unos pocos grandes oligopolios, e incapaz de generar los procesos schumpeterianos imprescindibles para la reactivación de su industria. Rusia no se enfrentaría necesariamente a una crisis como la de 1998, pero estaría sujeta a un largo período de crecimiento modesto, que caería posiblemente en el estancamiento en períodos de precios bajos del petróleo y el gas, combinado con un agotamiento gradual de los recursos naturales.

Además de mantener un marco macroeconómico saneado, las principales prioridades políticas que tiene Rusia son (i) mejorar el clima de inversión, (ii) integrarse más en la economía mundial, (iii) reformar la administración del Estado y la función pública, (iv) potenciar el capital humano y (v) proteger a los vulnerables.

Mejora del clima de inversión

La mejora del entorno de inversión y empresarial requiere diversas medidas en varios ámbitos relacionados. Los siguientes son algunos de los problemas más importantes que deben abordarse:

- Avanzar en la reforma de los servicios públicos: electricidad, gas, ferrocarriles y transporte de petróleo. Estos sectores continúan dominados por monopolios que se benefician de unos sistemas poco rentables de fijación de precios y de cuantiosas subvenciones (las subvenciones anuales del gas y la electricidad podían llegar a ser del 30 % del PIB). Estas subvenciones mantienen vivas empresas ineficaces, suelen proporcionarse de forma discriminatoria, confinan en sectores poco productivos unos recursos materiales, humanos y financieros escasos y dañan el medio ambiente al fomentar el derroche de recursos naturales. Aunque el Gobierno reconoce que es necesario retirar progresivamente las subvenciones cruzadas a la energía y subir los precios en consecuencia, las reformas en esta área políticamente delicada aún son titubeantes (excepto quizás en el sector de la electricidad), en especial porque muchas ciudades rusas dependen casi totalmente de una sola gran empresa industrial, que podría quebrar si se redujeran las subvenciones. La renuencia a abordar la escasa eficiencia energética de la industria rusa se manifiesta también en la creciente reticencia de Rusia a ratificar el Protocolo de Kioto *rebus sic stantibus*.
- A pesar de los progresos recientes en la desregulación, el sistema dominante de concesión de licencias del gobierno, inspecciones y requisitos de autorización deja un margen considerable para la interferencia del gobierno en la actividad económica y para la corrupción, sobre todo a nivel local, lo cual obstaculiza gravemente la inversión productiva y el desarrollo de un sector privado vigoroso. En términos más generales, la aplicación de la ley suele ser muy desigual, cuando no arbitraria.
- La reforma del sector bancario y financiero está avanzando lentamente, lo cual priva al país de una muy necesaria mediación financiera. Tras el hundimiento de algunos de los bancos privados más importantes en 1998, el sector está dominado por la caja de ahorros del Estado, que atrae casi el 70 % de los depósitos. Dados los problemas institucionales, hay pocas posibilidades reales de que surjan competidores privados significativos.
- A pesar de los progresos innegables, es necesario que el sistema impositivo sea más simple y coherente.
- Una aplicación más estricta de las normas de gobernanza corporativa y la reforma del poder judicial, en especial con el fin de incrementar su independencia respecto del ejecutivo, es crucial para un Estado de Derecho efectivo.

Internacionalización de la economía de Rusia

Una mayor integración en la economía mundial mediante la mejora del acceso de las mercancías rusas a los mercados podría mejorar radicalmente los resultados económicos, pero sólo si una mayor apertura se acompaña de reformas estructurales e institucionales que apoyen el proceso de ajuste. Con esa condición, la adhesión de Rusia a la OMC puede ser un potente incentivo para el crecimiento.

Reforma del Estado

La reforma de la administración pública y de la función pública, tanto a nivel federal como regional, es fundamental para el éxito de las reformas estructurales e institucionales en otros ámbitos. Despidos relativamente numerosos, supresión de la superposición de funciones gubernamentales y modernización de las relaciones fiscales intragubernamentales deberían compensarse con un aumento significativo de los sueldos, pero la mayoría de estas reformas son políticamente difíciles.

Potenciación del capital humano

Una de las tareas principales que Rusia tiene por delante es invertir la erosión del capital humano y solucionar problemas como la creciente fuga de cerebros, el deterioro de los sistemas de educación y de salud y la desigualdad del acceso a los servicios públicos.

Protección de los vulnerables

La red de seguridad social del país es muy insuficiente, ya que los limitados recursos disponibles se reparten entre un gran número de beneficiarios. La seguridad social debería dirigirse a los más vulnerables, como son los más afectados por las subidas de los precios de los servicios públicos y por la reestructuración industrial. Esto exige que se eliminen paulatinamente prestaciones y privilegios sin objetivo, que se reoriente el gasto hacia la salud y la educación y que se desarrolle un sistema moderno de asistencia social familiar e infantil.

La UE puede influir en aspectos importantes del proceso de reforma, pero debe establecer prioridades

El análisis anterior tiene implicaciones claras para las relaciones de la UE con Rusia. La política de la UE debe estar encaminada a estabilizar Rusia, tanto en términos económicos como políticos, y a crear las condiciones favorables para un crecimiento económico saneado y la integración de Rusia en la economía europea y mundial. La autosuficiencia económica y la historia geopolítica de Rusia sugieren que no se debe sobrestimar la capacidad de influencia de la UE; no obstante, la postura de la UE puede tener una repercusión directa significativa en algunos intereses estratégicos de Rusia e influir indirectamente en otros.

Después de la ampliación de la UE, Rusia se convertirá en un vecino aún más cercano, geográfica y económicamente. La UE es con mucho el socio comercial más importante de Rusia: representa alrededor del 37 % de su comercio global, cifra que aumentará a más del 50 % tras la ampliación de la UE. Para la UE, Rusia también es importante: las exportaciones a Rusia han crecido en índices de dos dígitos desde 1999, a pesar del bajo crecimiento económico mundial, de tal manera que fue el quinto socio comercial más importante de la UE en 2002 y el segundo socio comercial de los diez países adherentes. En 2002, el comercio de servicios en ambas direcciones (con la UE de los quince) ascendió a 9 400 millones de euros; el comercio de mercancías en ambas direcciones fue de 78 100 millones de euros, 5 800 millones de los cuales correspondieron a mercancías agrícolas. En relación con este último aspecto, a la UE le interesa celebrar negociaciones sobre cuestiones de certificación en el contexto de un acuerdo veterinario, para evitar el riesgo de que nuevos requisitos de certificación de Rusia frenen efectivamente las exportaciones de la UE. En estas circunstancias, a la UE le interesa claramente apoyar a Rusia para que se convierta en un socio estable, con una economía dinámica, abierta y diversificada. Puesto que hay una estrecha complementariedad entre las economías de la UE y de Rusia, una integración económica más profunda reportará ventajas significativas a ambas partes. La interdependencia en el campo energético refuerza más aún esta valoración.

En este contexto, las prioridades principales de la UE deben ser seguir apoyando activamente a Rusia en su candidatura para convertirse en miembro de la OMC y participar activamente en la creación de un espacio económico europeo común. La UE ha sido hasta ahora un socio clave de Rusia en su proceso de adhesión a la OMC. La incorporación a la OMC conllevará para Rusia los siguientes beneficios: 1) aumento de la previsibilidad, la estabilidad y la transparencia del clima de inversión en Rusia; 2) reducciones arancelarias (que aumentarán la eficiencia de la asignación de recursos en la economía rusa y la competitividad de su

industria, pero sin exponer la economía rusa a un esfuerzo insostenible de adaptación; 3) aumento de la integración global, con el aumento consiguiente de la entrada de inversión extranjera directa que aportaría tecnología y conocimientos técnicos a los sectores de la industria y los servicios, y 4) acceso a los mercados de terceros países y a la protección de las normas y principios de la OMC en esos mercados.

La UE quiere que Rusia entre en la OMC en condiciones económicamente viables, es decir, que permitan a Rusia mantener un nivel suficiente de protección de sus sectores agrícola, industrial y de servicios, que no comprometan su desarrollo a medio y largo plazo, pero que, al mismo tiempo, incrementen la competencia y la transferencia de tecnología a través de la liberalización gradual de la economía rusa. El espacio económico europeo común debe ser la prioridad de la UE tras la adhesión de Rusia a la OMC, ya que contribuirá a la integración de la economía rusa con la de la UE ampliada. En beneficio de Rusia, debe procurar la armonización gradual de partes de la legislación económica de Rusia con las normas aplicables en la UE, la agilización del comercio, especialmente mejorando los procedimientos y, al mismo tiempo, la creación de relaciones comerciales preferenciales entre las dos economías, más allá de las condiciones de adhesión de la OMC. También tendrá en cuenta el diferente grado de desarrollo y las particularidades de las economías y las sociedades de la UE y de Rusia.

La inversión es un factor clave para mantener el crecimiento económico y permitir a Rusia dar el paso definitivo en términos de diversificación de su economía, modernización de su base industrial y aprovechamiento de la transferencia de tecnologías. Sin embargo, la ampliación de los movimientos de inversión de la UE es también decisiva para el desarrollo del espacio económico europeo común. La convergencia normativa con las normas y la legislación del mercado interior de la UE hará a Rusia más atractiva para la inversión extranjera y nacional, lo cual podría ayudarle a invertir la fuga de capitales. Además, otros elementos importantes para promover la inversión son la mejora de las disposiciones sobre cuestiones relacionadas con la inversión, incluida la aplicación del trato nacional en una serie de sectores; una política de competencia efectiva; la elaboración de acuerdos bilaterales sobre la protección y la promoción de las inversiones (cuando proceda); el desarrollo de mecanismos de información sobre las oportunidades mutuas de inversión, y la elaboración de procedimientos administrativos uniformes y simplificados.

TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS EN RUSIA

Situación actual

La población de Rusia está disminuyendo de manera constante, según lo confirman el último censo de octubre de 2002 y datos posteriores publicados en 2003. Con respecto al censo anterior, de 1989 (con la URSS), en septiembre de 2003 (última actualización del censo de 2002), la población de Rusia se había reducido de 147,5 millones a 144,4 millones, es decir, un 1,7 %. Algunos expertos han cuestionado el hecho de que el censo no entrevistó al 7 % de la población; los datos que asignan a Chechenia 1,1 millones de habitantes han resultado especialmente sorprendentes. Dado que el empeoramiento de las condiciones de vida y de salud fomenta la emigración, y puesto que la inmigración compensa sólo parcialmente (4,5 %) la rápida disminución de la población, los expertos sostienen que debe fomentarse la inmigración.

Proporción mujeres/hombres, tasas de mortalidad y de natalidad, esperanza de vida

Hay menos de 1,2 nacimientos por cada 100 mujeres en edad de procrear, mientras que hace falta una tasa de natalidad de 2,2 para evitar que disminuya la población (los datos oficiales mostraban un ligero aumento de la tasa de natalidad en 2003). Junto con la emigración hacia países que no son los NEI, las siguientes son las principales causas de la disminución de la población. La población total se compone de 77,7 millones de mujeres y 67,8 millones de hombres. Esta diferencia de 10 millones, la mayor del mundo, no ha cambiado desde la Segunda Guerra Mundial y es típica de países en guerra. La tasa de mortalidad general es de 16,2 por 1 000 personas y está aumentando de manera constante. Muchos niños mueren antes de cumplir 1 año. La esperanza media de vida de los hombres es de 58,4 años, edad económicamente activa; la de las mujeres es de 71,9; por lo tanto, la esperanza media de vida general es de 64,8 años. Las enfermedades cardíacas, la mala salud general, los accidentes laborales, el suicidio, el alcoholismo, y el empeoramiento de las condiciones de vida en general son las principales causas de mortalidad.

Distribución de la población

El Distrito Federal Central tiene la mayor concentración (26,2 %) de población del país. El Distrito Federal del Volga: 21,5 %; el Distrito Meridional: 15,8 %; Siberia: 13,8 %; el Noroeste: 9,6 % y el Distrito de los Urales: 8,5 %. El Distrito de Extremo Oriente, con el 4,6 %, ha sido el más perjudicado por la despoblación. Desde 1989, la población ha aumentado principalmente en los Distritos Federales Meridional (Rostov) y Central (Moscú). Las regiones de Rusia que han sufrido las mayores pérdidas son el Norte y el Extremo Oriente. Desde 1989, el Distrito Federal del Noroeste ha perdido una media del 10 % de su población, mientras que Daguestán, con un 43 %, es la República con mayor crecimiento de la población, seguida por Chechenia con el 23 %. El 73 % de la población vive en ciudades grandes o pequeñas y el 27 % en el campo, tendencia que se mantiene estable desde 1972. Hay 12 ciudades con una población de más de 1 millón de habitantes. Más de 13 000 pueblos han quedado deshabitados, y 35 000 pueblos tienen 10 o menos habitantes.

Tendencias y movilidad migratorias; composición étnica

Casi 11 millones de inmigrantes han llegado a Rusia desde 1989, mientras que más de 5 millones de emigrantes han dejado el país. El resultado ha sido la entrada neta de 5,5 millones de inmigrantes, procedentes sobre todo de los NEI y de los países bálticos, que ha

compensado sólo el 4,5 % de la pérdida de población. A pesar de los muchos obstáculos a la movilidad, la *migración interna* está aumentando. Las tendencias principales de estos movimientos, fundamentalmente de jóvenes con educación superior, son del Este al Oeste de Rusia y del Norte al Sur. Aparte de las personas de etnia rusa (alrededor de 120 millones de la población total), hay numerosas minorías. Los tres grupos más numerosos son los tártaros (5 millones), los ucranianos (4 millones) y los chechenos (1,1 millones).

Previsiones

Algunos cálculos sugieren que la continua disminución reducirá la población en un 30 % (a alrededor de 101 millones) y, según el supuesto más pesimista, hasta en un 47 % (a unos 76 millones) de aquí a 2050. Se tiende a un envejecimiento constante de la población. Algunos pronósticos advierten que, dentro de 50 años, el 35,2 % de los ciudadanos serán jubilados, frente al 20,6 % en la actualidad. Esto confirmaría que es necesario que aumente la inmigración en Rusia.