

Las relaciones económicas entre Rusia y la Unión Europea

Pablo León Aguinaga
Jorge Rosell Martínez

Capítulo cuarto

Resumen

La desintegración de la Unión Soviética abrió una fase de estrechamiento en las relaciones económicas entre Rusia y la Unión Europea que tenía como objetivo la progresiva integración y convergencia de sus respectivas economías. La llegada al poder de Vladimir Putin abrió un nuevo capítulo en los intercambios económicos gracias al impulso ofrecido por una alza sostenida en los precios del petróleo. El consiguiente renacer económico ruso fue acompañado de un incremento de los intercambios comerciales, un considerable aumento de la inversión europea en Rusia, grandes proyectos de infraestructuras energéticas y una creciente asertividad en la diplomacia energética del Kremlin. La crisis financiera internacional de 2008 dejó en evidencia la fuerte dependencia rusa de sus vínculos económicos con los países europeos y especialmente el mercado energético de la Unión Europea, justo al tiempo en que las relaciones políticas entre Moscú y Bruselas comenzaban a deteriorarse. El estallido de la crisis ucraniana en 2013 ha conducido a la imposición de sanciones económicas mutuas, lo que unido al «giro a China» de la economía rusa y la caída en los precios de la energía han colocado el futuro de las relaciones económicas entre Rusia y la Unión Europea ante un escenario de gran incertidumbre.

Palabras Clave

Rusia, Unión Europea, relaciones comerciales, energía, sanciones, cooperación.

Abstract

The disintegration of the Soviet Union gave way to a period of closer economic relations between Russia and the European Union with the aim to further market integration and economic convergence. The rise to power of Vladimir Putin started a new chapter in economic exchanges propelled by high oil prices. The subsequent Russian economic revival was accompanied by the growth of bilateral trade and EU investment in Russia, large energy infrastructure projects, and the Kremlin's increasing assertiveness as an energy superpower. The spread of the international financial crisis in 2008 made clear Russia's strong dependence on her economic ties with European nations and on the EU energy market in particular, at a time of deteriorating political relations with the West. The outbreak of the Ukrainian Crisis in 2013 led to the imposition of mutual economic sanctions that, together with Russia's economic «turn to China» and a sustained fall of energy prizes, have introduced a strong element of incertitude in the future of economic relations between the EU and Russia.

Key Words

Russia, European Union, Trade relations, Energy, Sanctions, Cooperation.

Introducción

El derrumbe del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética dio lugar a una nueva configuración de las relaciones económicas entre Rusia y los países de la actual Unión Europea. Desde sus principales rasgos respectivos como primera potencia comercial del mundo (la UE) y potencia energética y economía emergente (Rusia), existe una aparente complementariedad entre ellas y por tanto sería esperable un alto beneficio mutuo de su cooperación. La Unión Europea tiene sus orígenes en la segunda posguerra mundial, cuando, bajo el impulso y amparo de los Estados Unidos y el sistema financiero internacional ideado en Bretton Woods, seis países europeos (Francia, la República Federal Alemana, Italia y los países del Benelux) decidieron apostar su estabilidad socioeconómica a una incipiente integración comercial, energética y monetaria, que debía convertirse en ancla de la paz que ansiaba el continente tras tres décadas marcadas por la guerra y la crisis económica y política. La amenaza que representaba la Unión Soviética en aquel entonces fue el otro factor decisivo de aquella decisión. Desde entonces, la Unión Europea constituye una historia de éxito en sus objetivos fundamentales, marcada por su expansión geográfica y el progreso, no falto de obstáculos, hacia una mayor integración económica y política entre los ahora 28 países que la componen. Esta evolución ha visto cambiar también las relaciones con Moscú, crecientemente importantes desde finales de los años sesenta, y estratégicas para ambas partes desde finales del siglo XX. Sin embargo, en los últimos años, y especialmente a partir de la crisis de Ucrania, los nexos entre los países de la UE y Rusia, inclusive los financieros y comerciales, han quedado en cuestión.

Este capítulo pretende ofrecer una visión acerca de cómo se han configurado en los años recientes las relaciones entre la UE y Rusia, el punto en el que se encuentran actualmente y ofrecer una perspectiva acerca de hacia dónde se vislumbra que se dirigen esas relaciones en los próximos años. Con tal objetivo, el primer apartado ofrece un repaso sobre las líneas generales de las relaciones económicas entabladas entre la Unión Europea y la Federación Rusa desde el final de la guerra fría hasta el inicio de la crisis actual en Ucrania, y que pueden dividirse en tres periodos: el primero comenzaría con el final de la guerra fría y la disolución de la Unión Soviética, y concluiría con la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación y Cooperación (PCA en sus siglas en inglés); el segundo se iniciaría con la crisis de impago de la deuda soberana rusa y se cerraría con la crisis financiera mundial y la guerra de Georgia; y el tercero comprendería desde los intentos de normalización y profundización de los vínculos económicos y diplomáticos bajo la presidencia de Dimitri Medvedev, hasta llegar al comienzo de la actual fase de enfriamiento propiciada por la crisis ucraniana. A continuación, se aborda el último trienio de las relaciones económicas entre las dos partes, marcadas por dos fenómenos

desarrollados en paralelo. De un lado, la *guerra* de las sanciones económicas derivadas de la política rusa hacia Ucrania, caracterizada por los efectos del intercambio de sanciones entre Bruselas y Moscú. De otro, la apuesta de Rusia por los mercados asiáticos y concretamente de su *giro a China*, utilizado por Moscú con el objetivo de minimizar su dependencia económica respecto al mercado energético europeo y las finanzas occidentales. En último lugar, se desarrollaron unas breves conclusiones al capítulo en forma de perspectivas para los próximos años. En ellas se apunta que la reciente evolución del contexto económico (caída de los precios de las materias primas y en particular del petróleo, y recesión en los países emergentes) puede cuestionar la utilidad del citado *giro a China* como foco de la política comercial, financiera y tecnológica rusa y al mismo tiempo poner de manifiesto el valor insustituible que para ese país tiene la Unión Europea como aliado en sus relaciones económicas. Pero al mismo tiempo, esta alianza se antoja congelada entretanto se mantengan las actuales posiciones de la Federación Rusa respecto al conflicto en Ucrania. ¿Podría verse en los próximos meses un cambio de posición política y una vuelta a pragmatismo? ¿Podríamos asistir a un cambio en la Federación Rusa hacia la búsqueda de una solución negociada al conflicto de Ucrania ante los problemas económicos que el actual contexto económico internacional le supone?

La esquiva integración. Las relaciones económicas hasta la crisis de Ucrania

Crisis y oportunidad: los años noventa

Durante la guerra fría, las relaciones económicas entre la Unión Soviética y los países europeos del bloque occidental estuvieron sometidos a los vaivenes de la tensión bipolar. La relajación en las tensiones entre los dos grandes bloques que dio lugar a la distensión alumbró los primeros intercambios económicos entre el gigante soviético y los países occidentales. Aunque su peso relativo no llegó a ser realmente importante, fue significativo porque se sentaron entonces las bases del modelo de intercambio que se profundizaría tras la caída del Telón de Acero, dominado por el protagonismo de la exportación de materias primas e hidrocarburos desde Moscú a los países de Europa central, con la entonces República Federal Alemana a la cabeza. Otras áreas como la exportación de bienes de consumo, los servicios financieros o el intercambio técnico y tecnológico dieron también sus primeros pasos, si bien modestos¹.

¹ Para el resurgimiento de los vínculos económicos entre Europa Occidental y la Unión Soviética en los años sesenta, Michael Mastanduno, *Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1992). Para el origen de los intercambios en el sector energético, Nataliya Esakova, *European Energy Security*.

La desintegración de la Unión Soviética en diciembre de 1991 acreó una rápida ampliación de los vínculos económicos entre la Federación Rusa y los países de la CEE (transformada en Unión Europea tras el Tratado de Maastricht) en torno a cuatro vectores. El primero fue el de la mutua instrumentalización política de las relaciones económicas entre las capitales de Europa Occidental y Moscú, en un marco dominado por el apoyo europeo a la transición y transformación liderada por Boris Yeltsin, que tuvo en la firma y entrada en vigor del PCA como principal hito. El segundo, fue la profundización de la conexión energética entre Rusia y los países de Europa Occidental y la ahora Alemania unificada en particular, con la novedad de las compañías nacidas de la oleada de privatizaciones experimentada en el sector tanto en Rusia como en Europa Occidental. El tercero fue el de las enormes dificultades económicas de Rusia en los años noventa, que motivadas por la necesaria reestructuración económica, los bajos precios en el precio del petróleo (gráfico 1) y la pérdida de mercados exteriores, dio lugar a un clima social depresivo caracterizado por los problemas de desabastecimiento, la fuerte inflación, la devaluación salarial y un alto desempleo². El cuarto fue el periodo de transición económica y política experimentado durante los años noventa por los países de Europa Occidental (crisis económica de comienzos de la década, reunificación alemana, crisis institucional italiana, etc.) y el propio proyecto europeo (Tratado de la Unión, apuesta por la moneda única, espacio Schengen, ampliación de 1995, expansión de la OTAN, etc.).

Los contactos entre Bruselas y Moscú en busca de un marco normativo en el que encauzar sus relaciones políticas y económicas siguieron la estela marcada durante los capítulos finales de la guerra fría, y más concretamente por la Declaración Conjunta (1988) y el acuerdo sobre Comercio y Cooperación (1989) entre la URSS y la CEE, así como por el Programa TACIS de ayuda técnica entre Bruselas y la Comunidad de Estados Independientes (1990). Los acuerdos entre ambas partes no tardaron en llegar. El primero, de fecha 11 de febrero de 1992, tenía como objeto garantizar el crédito a las exportaciones de alimentos desde la CEE a Rusia. El segundo, mucho más importante, debía ser la gran contribución comunitaria al proceso de reformas políticas y económicas iniciado en el Moscú postsoviético, enton-

Analysing the EU-Russia Energy Security Regime in Terms of Interdependence Theory (Berlín: Springer, 2012), pp. 155-159.

² Uno de los principales centros de discusión económica en la Rusia actual lleva precisamente el nombre del arquitecto de las reformas estructurales de los años noventa, Yegor Gaidar: *Gaidar Institute for Economic Policy* (<http://www.iep.ru>) Para un sugerente repaso a las reformas y turbulencias económicas experimentados por Rusia en los años noventa, Vladimir Gel'man, Otar Malganiya and Dmitri Travin, *Reexamining Economic and Political Reforms in Russia, 1985-2000. Generations, Ideas and Changes* (Lexington Books: London, 2014), pp. 65-133.

ces en un momento crítico: la primera gran oleada de privatizaciones de 1992 había elevado la tensión interna a niveles máximos, consumada en los sucesos de 1993 y la aprobación de una constitución presidencialista a finales de ese mismo año. Con fecha de 24 de junio de 1994, y con el objetivo declarado de fomentar el comercio y la inversión, Bruselas y Moscú firmaron el PCA con dos protocolos específicos: uno en materia arancelaria; y otro en colaboración en materia de carbón y acero. El acuerdo implicaba la mutua concesión del carácter de Nación más favorecida, y enumeraba entre sus objetivos «el establecimiento futuro de un área de libre comercio entre la Comunidad y Rusia», con repetidas alusiones al espíritu del Acta Final de la Ronda de Uruguay del GATT (que dio lugar al nacimiento de la Organización Mundial de Comercio [OMC] en 1995). También impulsaba un marco institucional de colaboración entre Bruselas y Moscú destinado a ahondar en las relaciones políticas y económicas, en el que destacaba la celebración de cumbres semestrales periódicas con presencia del presidente de la Federación Rusa y los del Consejo, la Comisión y el Alto Representante de la UE, y, a escala ministerial, un Consejo de Cooperación (desde 2003 Consejo de Asociación Permanente). Pocos meses después, Moscú mostraba su intención de sumarse en un futuro al Tratado sobre la Carta de la Energía, marco en el que se buscaba racionalizar los intercambios energéticos euroasiáticos. Tras ocho décadas de autarquía comunista, el futuro económico de Rusia parecía encaminarse a su creciente integración con la Europa capitalista³.

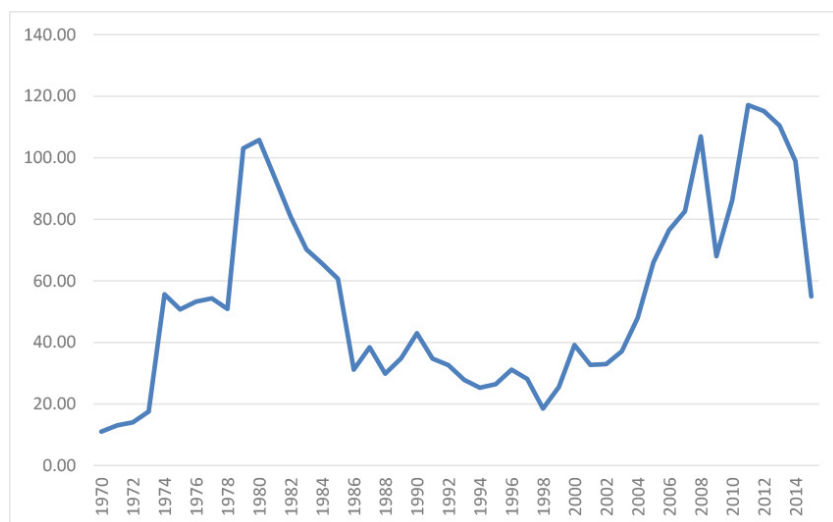


Gráfico 1. Precio del petróleo. Dólares por barril Brent a precios constantes de 2014.
 Fuente: BP Statistical Review of World Energy. 2015 Workbook.
 Dato de 2015 aproximado a cifras de mes de agosto.

³ Antonio Blanc, *Europa Oriental: en la encrucijada entre la Unión Europea y la Federación Rusa* (Universitat de Lleida: Lleida, 2008), pp. 12-27.

Si algo saltó pronto a la vista respecto al PCA fue la distinta interpretación de las partes signatarias, una constante en las relaciones político-económicas entre Occidente y Rusia hasta nuestros días. Para Bruselas, el acuerdo representaba ante todo un instrumento de influencia política destinado a encauzar una evolución en Rusia acorde a sus intereses: liberalización social y económica y relajación de las tensiones en la Europa Oriental y balcánica (la actitud rusa respecto a la guerras de la ex Yugoslavia había despertado muchas suspicacias). Por el contrario, para Moscú se trataba ante todo de intentar explotar la principal salida a la esclerótica economía del país, en un momento en el que el mundo en desarrollo no ofrecía una alternativa realista a sus exportaciones, lastradas por los bajos precios de los hidrocarburos en los mercados internacionales que siguieron a la guerra de Kuwait (véase gráfico 1)⁴. Por distintas razones, ni Estados Unidos ni Japón, los otros grandes mercados capitalistas a comienzos de los noventa, ofrecían las mismas oportunidades que Europa. Si bien ambos países contribuyeron financiera y técnicamente con la transición en Moscú, tanto de forma bilateral como sobre todo vía el G7 y los organismos del sistema Bretton Woods, la UE era el socio comercial que más sentido tenía para Moscú tanto en términos puramente económicos como políticos (al fin y al cabo, los líderes soviéticos habían insistido durante las dos últimas décadas de guerra fría en el carácter europeo de Rusia y del propio conflicto bipolar, de ahí el protagonismo alcanzado por el Consejo de Seguridad y Cooperación Europea, OSCE desde 1995, en la gestión política de las relaciones Este-Oeste en los años noventa). La intensificación de los vínculos económicos con los prósperos vecinos de Europa Occidental era el paso lógico a seguir.

El PCA no entró plenamente en vigor hasta tres años más tarde de su aprobación, periodo durante el cual se consumó tanto la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia a la UE, como la última gran oleada de privatizaciones en Rusia. En aquel último proceso fueron fundamentales tanto Estados Unidos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), que junto con la Unión Europea (vía la labor de asesoramiento del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo-BERD) iban a convertirse en centro habitual de los ataques contra la «perniciosa influencia extranjera» que proliferaron en Rusia durante los traumáticos años noventa⁵. Y es que durante estos años la inflación galopante, la devaluación de los salarios y el aumento del desempleo se confundían con las «reformas estructurales» animadas

⁴ Esakova, *European Energy Security, op.cit.*, pp. 155-159.

⁵ Para una defensa de la labor desempeñada por el FMI y el BM, John Odling-Smee, «The IMF and Russia in the 1990s», *IMF Working Paper 04/155* (2004), pp. 1-47 y World Bank, *Assisting Russia's Transition: An Unprecedented Challenge* (World Bank: Washington, D.C., 2003).

por los antiguos rivales occidentales, al mismo tiempo que las principales lacras de la era soviética no solo no se corregían, sino que como en el caso de la crisis demográfica y ecológica o la corrupción se agudizaban hasta alcanzar nuevas cotas. En ese contexto, al que habría que sumar los ya mencionados bajos precios de los hidrocarburos, los enormes costes de mantenimiento del vetusto arsenal nuclear soviético (inasumible sin la ayuda americana y del G7), la traumática guerra de Chechenia y la presencia de tropas rusas en varias de las antiguas Repúblicas Socialistas Soviéticas, no extraña que las cifras de inversión directa (FDI) de los países de la UE en Rusia durante los años noventa fuesen muy inferiores, por ejemplo, a las acumuladas por los países del antiguo Pacto de Varsovia y futuros candidatos a la UE, con Polonia a la cabeza⁶. Tampoco que, entre 1991 y 1997, la asistencia técnica (con el objetivo último de fortalecer el sector financiero y modernizar la agricultura y la industria rusa a fin de aminorar los peores efectos productivos, ecológicos y económicos de su atraso) fuese la primera forma de ayuda comunitaria a Rusia, seguida muy a distancia de las acciones de formación⁷.

Las relaciones económicas de Rusia con el resto del mundo durante el mismo periodo no fueron mucho más boyantes, destacando la *cuasi* deficitaria exportación de hidrocarburos a los países de la Comunidad de Estados Independientes y el antiguo Pacto de Varsovia, así como las ventas de material militar a países de la antigua órbita soviética o en vías de desarrollo. A este respecto resultó «providencial» el nuevo papel de China como destino prioritario del armamento ligero ruso, facilitado por la reconstrucción de las relaciones bilaterales iniciada en tiempos de Gorbachov y acelerado por las sanciones occidentales a Pekín tras la masacre de Tiananmén, que empujaron a los líderes chinos a estrechar lazos con Moscú en este terreno (al punto que las ventas a Rusia supusieron no menos del 30% de los ingresos de las firmas armamentísticas rusas durante todos y cada uno de los años noventa). El acercamiento diplomático a Pekín también incluyó la primera reunión de «Los Cinco de Shanghái» (Rusia, China y tres de las antiguas Repúblicas Soviéticas del Asia Central) en 1996, que si bien carente de objetivos económicos entonces, sentó las bases de la actual Organización de Cooperación de Shanghái (SCO por sus siglas en inglés), sobre la que volveremos más adelante⁸.

⁶ Para una buena recopilación de datos al respecto. Timothy Lane, Nina Oding, Paul J.J. Welfens. Eds., *Real and Financial Economic Dynamics in Russia and Eastern Europe* (Berlín: Springer, 2003).

⁷ Blanc, *Europa Oriental*, op.cit., pp. 30-33.

⁸ Alexander Gabuev: «A Soft Alliance? Russia-China Relations after the Ukraine Crisis», ECF Policy Brief, (February 2015), p. 2.

La crisis financiera de 1997-1998, que comenzó en el Sudeste Asiático, iba a golpear con enorme fuerza a la ya de por sí endeble economía rusa debido a la exposición y fragilidad de su sector bancario. La economía rusa se caracterizó en ese momento por sus elevadas tasas de inflación (que pasó de galopante a hiperinflación), una asfixiante deuda externa y el derrumbe del rublo: en los doce meses comprendidos entre los meses de agosto de 1998 y 1999, la divisa rusa perdió tres cuartas partes de su valor. En 1999, la situación era de auténtico colapso económico. Un país que albergaba las mayores reservas europeas de petróleo se vio obligado a racionar los combustibles para calefacción, e incluso volvieron a repetirse los problemas de abastecimiento de productos básicos que se produjeron en los años ochenta. El frágil Gobierno de Yeltsin, abocado al impago de su deuda exterior y con problemas para sufragar pensiones, subsidios y salarios del sector público, se vio obligado a pedir un crédito de 22,6 millardos de dólares por parte del extremadamente impopular FMI (el mayor concedido por la institución hasta aquel entonces, y uno de los más polémicos⁹). Por si fuera poco, ese mismo año la OTAN consumó su primera expansión hacia el Este con el ingreso de Polonia, Hungría y la República Checa; toda una *humillación* para el nacionalismo ruso que vino a sumarse a la intervención de la Alianza Atlántica en Kosovo contra la expresa voluntad de Moscú. El rechazo social al nuevo modelo económico y al carácter de las nuevas relaciones con Occidente y la UE alcanzó sus cotas más elevadas desde el final de la guerra fría.

Aquella profunda crisis política y económica acabó con la elevación al cargo de primer ministro del jefe de los servicios secretos del país, Vladimir Putin, en agosto de 1999. Meses más tarde, con la economía superando algunos de los apuros y tras lanzar una sorpresiva y exitosa ofensiva militar en Chechenia, Putin era elegido presidente en las urnas en unas elecciones adelantadas por la renuncia de Boris Yeltsin. Putin era muy consciente de que la enorme debilidad económica de la Federación Rusa era el principal freno para que su país volviese a ser tenido en cuenta en el teatro de las grandes potencias, empezando en Europa.

Por su parte, a las puertas del siglo XXI la UE se encaminaba hacia el experimento del Euro y la expansión hacia el Este, más confiada que nunca en que el vecino ruso ya no podía ser una amenaza, sino solo convertirse en uno de los grandes socios económicos del mercado común, con la cuestión de su «integración» a medio y largo plazo siendo abiertamente discutida en múltiples foros. En junio de 1999, el Consejo Europeo fijó una estrategia común sobre Rusia que resumaba

⁹ «Russia and IMF agree loan plan», BBC News (29 marzo 1999) <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/306913.stm>. Para un relato de los acontecimientos en torno a la crisis asiática y el crédito del FMI, véase Ian Jeffries. *The New Russia: A Handbook of Economic and Political Developments* (London: Routledge, 2003), pp. 201-274.

optimismo. En el terreno comercial, además de explicitarse el apoyo a la candidatura rusa a la OMC, se apostaba por la «integración» de Rusia en un «espacio común económico y social» a medio y largo plazo, para lo que la Unión colaboraría en el establecimiento de políticas de gestión económica transparentes y seguridad jurídica para las inversiones y el comercio. Se fijaron también tres grandes áreas de colaboración bilateral o «desafíos comunes»: medio ambiente, seguridad nuclear y, la que iba a convertirse en protagonista absoluta de los intercambios, la energía¹⁰.

Energía en las relaciones: la UE y el «milagro» económico ruso

Las relaciones económicas entre Moscú y los países más importantes de la Unión Europea entraron en una fase expansiva durante la primera década del nuevo siglo de la mano la multiplicación de los intercambios comerciales globales y, sobre todo, del incremento en la demanda de los hidrocarburos y el alza en el precio del petróleo asociado al crecimiento en las potencias emergentes (véase gráfico 1). Ello permitió multiplicar los ingresos del Estado ruso durante las dos primeras presidencias de Vladimir Putin (2000-2008), y por ende su capacidad de maniobra interna y externa. Los problemas de desabastecimiento dentro del país pasaron a la historia, el desempleo disminuyó significativamente y asalariados y pensionistas comenzaron a recuperar capacidad adquisitiva al punto de ir dando forma a una nueva clase media. Durante este tiempo, Rusia fue identificada por los inversores internacionales como una de las denominadas potencias emergentes BRIC (junto a Brasil, India y China), países de grandes dimensiones y población, y llamados a ser jugadores de primer nivel en el tablero económico y geopolítico mundial en un futuro no muy lejano, pues presentaban tasas de crecimiento económico real muy superior a las de las potencias tradicionales (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón) (Véase tabla 1).

Tabla 1. Porcentaje del PIB per cápita en relación a la media UE-28 países

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rusia	31.0	32.6	36.6	38.6	42.7	49.7	52.4	60.9	60.0	61.8	65.5	69.2	72.0
China	13.2	14.0	15.2	16.3	17.9	19.0	21.0	22.4	25.1	27.2	29.0	31.4	33.7

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (2015), Gross domestic product (GDP) (indicator). doi: 10.1787/dc2f7aec-en.

Simbólicamente, en 2002 la UE reconoció a Rusia el estatus de economía de mercado. La inversión directa europea comenzó a fluir hacia el

¹⁰ Blanc, Europa Oriental, op.cit., pp. 27-29.

país, propiciando el establecimiento en Rusia de un gran número de empresas de la UE, especialmente alemanas, en sectores como el automóvil (las fábricas de las principales marcas europeas producían un 60% de los vehículos particulares fabricados en Rusia en 2011), la venta al por menor, el procesado de alimentos, banca y servicios financieros y aseguradoras. En paralelo, la industria rusa obtuvo un mayor acceso al crédito en los mercados europeos, lo que contribuyó a alimentar el crecimiento del intercambio comercial entre la UE y Rusia¹¹. Sin embargo, las exportaciones rusas en general y las destinadas al mercado europeo en particular, continuaron marcadas por los productos energéticos primarios y por tanto estrechamente conectadas con la evolución de los precios internacionales de la energía (véase gráfico 2). Del total del valor de las exportaciones, solo una cuarta parte se correspondían con productos no energéticos y en el periodo del que se disponen datos, esa proporción no se modificó de manera significativa, como se ve en el propio gráfico.

El incremento de los intercambios comerciales, con todos los peros posibles, se benefició del marco normativo impulsado por el PCA, que, prolongado en 2004, permitió una mayor aproximación de la legislación rusa a la comunitaria, especialmente en lo relativo a competencia y propiedad intelectual. Un año antes, Bruselas y Moscú habían acordado impulsar la creación de un «Espacio Económico Común», declaración de buenas intenciones a la que le siguieron progresos importantes en materia arancelaria. Por ejemplo, en la cumbre bilateral de 2004, Rusia aceptó limitar sus aranceles para los productos manufacturados, pesqueros y agrícolas, así como abrir sus mercados a las empresas europeas en materia de telecomunicaciones, transporte, servicios financieros y postales, medio ambiente y turismo, aunque se mantuvieron estrictas limitaciones en sectores como el de la banca y los seguros. Ese mismo año, Bruselas y Moscú anunciaron un acuerdo sobre la futura adhesión rusa a la OMC. Y el año siguiente, ambas partes pactaron una *Hoja de Ruta* consistente en profundizar en mayor medida la cooperación comercial y económica, simplificar los controles aduaneros y estrechar los vínculos en sectores como telecomunicaciones y transportes (en 2006 incluso se resolvió un viejo contencioso sobre la tasa que pagaban las aerolíneas europeas por sobrevolar Siberia, finalmente eliminada), espacio y medio ambiente y, sobre todo, energía¹².

¹¹ Vladislav Inozemtsev and Ekaterina Kuznetsova: «Economic Relations between the European Union and Russia: Before and after the Crisis», en Joan DeBardeleben and Crina Viju, Eds., *Economic Crisis in Europe: What it Means for the EU and Russia* (New York: Palgrave MacMillan, 2013), pp. 201-203.

¹² Blanc, *Europa Oriental*, op.cit., pp. 35-37.

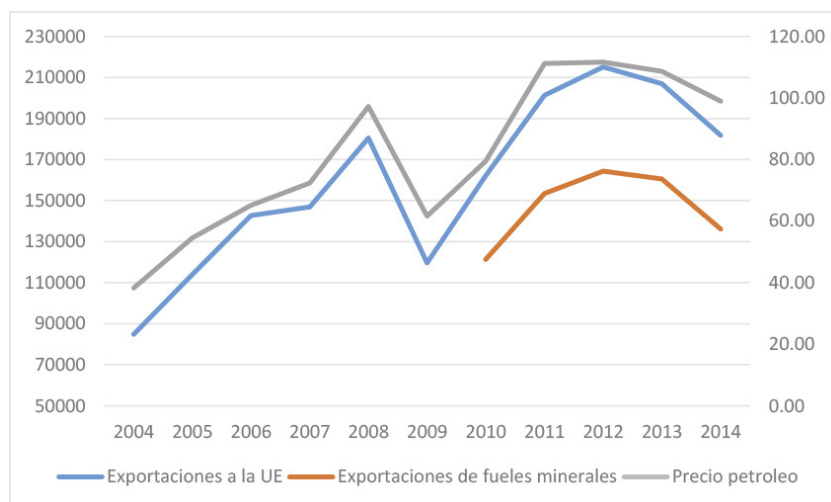


Gráfico 2. Exportaciones de Rusia a la UE y precio del petróleo
Exportaciones en millones de euros. Precio del petróleo en dólares, escala de la derecha.

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT y BP Statistical Review.

El alza sostenida de los precios de los hidrocarburos experimentada durante la primera década del nuevo siglo, y especialmente tras la invasión de Irak en 2003 (véase gráfico 1), hizo del sector energético el protagonista por excelencia de este ciclo expansivo en las relaciones económicas entre la Unión Europea y Rusia, que dio pie a una nueva dinámica en el vínculo bilateral. En 2007, las grandes compañías rusas satisfacían más de un 26% y un 23% de las necesidades de petróleo y gas natural de la Unión Europea, respectivamente, lo que pronto despertó recelos entre numerosos observadores y gobiernos continentales, además de en Washington¹³. Por su parte, el Gobierno de Putin hizo poco por combatir la evidente dependencia de su país respecto al mercado energético europeo: el porcentaje de ingresos del Estado ruso financiado por las exportaciones de hidrocarburos (dirigidas casi exclusivamente a los países de la Unión Europea) subió rápidamente desde el 50% de la época de Yeltsin hasta un 70% a mediados de la década pasada¹⁴. Empero, según los especialistas la fuerte interdependencia energética resultante tuvo como contra-efecto positivo el surgimiento de un mayor «pragmatismo» en las relaciones

¹³ Los estudios y publicaciones al respecto por parte de los principales think tanks e instituciones a tener en cuenta en las relaciones transatlánticas se multiplicaron durante el segundo lustro de la década. Por ejemplo, Keith C. Smith, *Russia-Europe Energy Relations. Implications for U.S. Policy* (Center for Strategic International Studies: Washington, D.C., 2010).

¹⁴ Aviezer Tucker, «Rusia y su política con respecto a Oriente Medio y China», *Vanguardia Dossier. La geopolítica de la Energía* (Octubre/Diciembre 2014), p. 41.

UE-Rusia¹⁵. Los resultados más tangibles de esa cooperación en materia energética fueron una serie de grandes proyectos de infraestructuras, que muy del gusto de Vladimir Putin, estaban orientados a aumentar la explotación y facilitar el tránsito de hidrocarburos de Rusia hacia la UE. Tres sobresalieron especialmente: el gasoducto Nord Stream, la explotación de las reservas gasísticas en las aguas de Sajalín (Sajalín-2) y la creación de consorcios para la exploración de nuevos yacimientos, entre los que destacó el de Total con Gazprom en 2007 para explotar el yacimiento gasístico de Shtokman, uno de los mayores del mundo¹⁶.

Pero la diplomacia energética rusa estuvo excesivamente contaminada por preceptos geopolíticos, lo que pronto avivó la desconfianza en la Unión Europea. De entrada, la política de Putin hacia sus vecinos occidentales en este ámbito estuvo claramente dominada por el bilateralismo –en sí mismo un intento de debilitar a la Unión Europea ampliada de 2004 y 2007 (que contenía ahora en su seno a numerosos países de la antigua órbita soviética, muchos de ellos muy vigilantes cuando no abiertamente beligerantes hacia Moscú). Destacó sobremanera el acercamiento a la Alemania de Gerhard Schröder (al frente de su país entre 1998 y 2005), que entre otros resultados dio a luz al mencionado Nord Stream, anunciado no sin polémica en las últimas semanas del mandato de entonces canciller germano. Inaugurado seis años más tarde, el gasoducto sumergido más extenso del mundo ha permitido conectar directamente a Rusia con su principal cliente europeo, salvando así la necesidad de atravesar el territorio polaco, país con el que Moscú mantiene tensas relaciones¹⁷. De manera similar, la cercanía entre Vladimir Putin y el entonces primer ministro italiano, Silvio Berlusconi, dio lugar en 2007 al anuncio de un proyecto similar, el South Stream, interpretado por la mayor parte de los analistas como un torpedo dirigido a la línea de flotación del proyecto Nabucco, gasoducto impulsado por la UE (y los Estados Unidos) a fin reducir la dependencia europea del gas natural ruso, casi absoluta en el caso de varios de los Estados miembros incorporados a la Unión en 2004 y 2007¹⁸.

Aunque las relaciones económicas con Rusia eran cada vez más estrechas, la Unión Europea observaba con creciente desconfianza el desarrollo de los acontecimientos domésticos y la política exterior de su principal socio energético. En 2003, Mijaíl Jodorovosky, presidente del gigante petrolero Yukos y principal foco de oposición a Putin en las elecciones pre-

¹⁵ Inozemtsev and Kuznetsova.: «Economic Relations...», cap.cit. p. 202.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 202-203.

¹⁷ En su origen, Nord Stream AG, la compañía encargada de operar el gasoducto, tenía como accionista mayoritario al gigante ruso Gazprom (51% de las acciones), mientras que el 41% restante quedó en manos de empresas alemanas). Gerhard Schröder fue su fichaje estrella poco después de que este abandonase la cancillería alemana.

¹⁸ Smith, *Russia-Europe*, op.cit., pp. 8-10.

sidenciales del año siguiente, fue arrestado. Su compañía fue absorbida por Rosneft, cercana al Kremlin y desde entonces una de las mayores empresas petrolíferas del mundo¹⁹. Dos años más tarde, el estado ruso se convirtió en el accionista mayoritario de Gazprom, asegurando más si cabe el control político sobre el gigante del gas²⁰. Ese mismo año, Moscú decretó un boicot a las importaciones de carne y vegetales procedentes de Polonia, en un gesto que la UE interpretó políticamente ante la oposición rusa a la política europea de vecindad aprobada en 2003, la ampliación de la UE en 2004 y, sobre todo, ante la simpatía de Bruselas hacia las revoluciones que derrocaron a los líderes pro-rusos de Georgia (noviembre de 2003), Ucrania (noviembre 2005) y Kirguizistán (marzo 2005). El Gobierno ruso había comenzado también a criticar las organizaciones y programas de promoción de derechos humanos que, financiadas por Estados Unidos y la UE operaban en Rusia, lo que explica parcialmente la expiración del programa TACIS en 2006, ya que este se había orientado en esa dirección en su último trienio²¹.

Como era previsible, la creciente tirantez política entre la UE y Rusia no iba a tardar en tener consecuencias. El Gobierno polaco vetó las negociaciones para la renovación y actualización del PCA²². Moscú redobló su política amenazando con vetar todas las importaciones de carne provenientes de la UE tras el ingreso de Rumanía y Bulgaria en 2007. Pero, sin duda, fue la utilización del suministro de gas por parte de Moscú en su disputa con las nuevas autoridades ucranianas a lo largo de 2005 y hasta comienzos de 2006 la que provocó mayor preocupación en Bruselas²³. Quizás los líderes europeos habían minusvalorado las consecuencias del boom energético en la autoestima y sueños imperiales de las elites que rodeaban a Vladimir Putin. Quizás la UE debía diversificar sus fuentes de suministro. Empero, aquella crisis se solucionó a tiempo de que Gazprom cerrase varios grandes contratos de suministro con empresas europeas²⁴.

¹⁹ Esta acción dio inicio a un largo proceso en la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya, que se saldó a favor de los antiguos accionistas de Yukos con una condena millonaria a Rusia en 2014. http://internacional.elpais.com/internacional/2014/07/28/actualidad/1406538901_726399.html.

²⁰ <http://www.gazprom.com/investors/stock/>.

²¹ http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/tech_financial_cooperation/index_en.htm y Blanc, Europa Oriental, op.cit., pp. 32-33.

²² «EU-Russian Summit in Helsinki: Poland Veto Escalates Beef with Moscow», Spiegel Online International (24 noviembre 2006) <http://www.spiegel.de/international/eu-russian-summit-in-helsinki-poland-veto-escalates-beef-with-moscow-a-450496.html>.

²³ «Russia turns off supplies to Ukraine in payment row, and EU feels the chill», The Guardian (2 enero 2006). <http://www.theguardian.com/world/2006/jan/02/russia.ukraine>.

²⁴ Por ejemplo, «Gazprom closes in on Shell and signs \$85bn French deals», The Guardian (20 diciembre 2006). <http://www.theguardian.com/business/2006/dec/20/russia.oilandpetrol>.

En medio de las negociaciones entre Gazprom y sus compradores europeos de 2005, el presidente Putin anunció un acuerdo con China para la construcción de dos grandes gasoductos en Siberia occidental y oriental (uno de los grandes objetivos estratégicos de China, excesivamente dependiente del transporte marítimo para su abastecimiento energético desde los años noventa). Pronto fue evidente la instrumentalización de aquel anuncio, puesto que los proyectos quedaron congelados automáticamente ante la mayor rentabilidad del mercado europeo, donde Gazprom obtenía unos precios de venta impensables para las compañías chinas. No fue el único gesto comercial que disgustó a los líderes chinos, que vieron como en 2006 y 2007 Moscú ponía trabas a la venta de material militar sofisticado. Por no hablar de los frenos informales que Moscú imponía a las inversiones chinas en sectores como el energético, la minería y las infraestructuras, así como a la presencia de su vecino en el extremo Oriente ruso, zona de tradicional disputa territorial entre ambos países. A pesar de todo ello, y gracias al marco de entendimiento y colaboración generado por los acuerdos territoriales y el Acuerdo de Amistad chino-ruso de 2001, los intercambios comerciales entre Moscú y Pekín incrementaron un 37% entre 2002 y 2008, año en el que la cifra de intercambios alcanzó los 55,9 millardos de dólares. Aunque a años luz de las cifras de intercambio con la Unión Europea (382,9 millardos de dólares también en 2008), Rusia pretendía dejar las puertas abiertas a una mayor profundización en caso de empeoramiento en las relaciones con Occidente²⁵.

El agotamiento de un modelo: de la Gran Recesión a la crisis de Ucrania

En 2008, la Unión Europea era el principal socio comercial de Rusia, suponiendo un 50% de sus intercambios comerciales totales, mientras que la Federación Rusa era el tercer mayor socio comercial de la UE (muy lejos de Estados Unidos y China). Ese mismo año, el 73,4% de la inversión extranjera directa que fluyó en dirección a Rusia procedía de empresas radicadas en la UE. Asimismo, instituciones, bancos y multinacionales europeas prestaban más de 360 millardos de dólares a los sectores público y privado ruso²⁶. Así las cosas, muy pocos se extrañaron de la velocidad con que Moscú se contagió de la crisis económica global de 2008-2009. Por un lado, la severa caída de los precios energéticos en el año 2009,

²⁵ Por su parte, el Gobierno chino tomó buena nota de la fijación de Moscú con Europa, aprovechando para afianzar sus vínculos energéticos (construcción de un gasoducto desde Turkmenistán) y financieros con los países de Asia Central en el marco de la OCS. Véase Gabuev, «A Soft Alliance», art.cit., p. 2.

²⁶ Todos los datos extraídos de Inozemtsev and Kuznetsova, «Economic Relations...», cap.cit. pp. 202-205.

que recortaron los ingresos del país vía exportaciones y los ingresos del sector público. Por otro, la situación cercana al colapso a la que llegaron los sistemas financieros de distintos países europeos y que, en oleadas distintas y con protagonistas sucesivos, se mantienen hasta el momento de redactar estas líneas en 2015, y que recortaron la llegada de capitales a Rusia desde la UE (véase gráfico 3).

Efectivamente, la Gran Recesión iniciada al otro lado del Atlántico se trasladó a través de los vínculos entre los sistemas financieros a las economías europeas e indirectamente golpeó a Rusia, sobre todo debido a la caída inducida en el precio del petróleo en el año 2009, lo que desveló la naturaleza dependiente de sus relaciones económicas con la Unión Europea. Los hidrocarburos representaban tres cuartas partes del total de las exportaciones rusas a la UE. Por el contrario, más del ochenta por ciento de las importaciones rusas procedentes de la UE consistían en productos industriales sofisticados como bienes de equipo, automóviles y productos de consumo²⁷.



Gráfico 3. Inversión extranjera directa en la Federación Rusa. Por zona emisora
Fuente: Elaboración propia a partir de Bank of Russia (2015), Foreign Direct Investment in the Russian Federation 2007-2014.

Nota: Los dos últimos cuatrimestres del año 2014 presentan saldos negativos como únicos casos de toda la serie, aunque el total del 2014 se mantiene en positivo.

El impacto de la Gran Recesión en las relaciones económicas entre Rusia y la UE se hizo sentir rápidamente en todos los sectores. El contagio de la crisis financiera a los bancos europeos, consumado en 2009, produjo una congelación casi automática de las inversiones en Rusia, además de un descenso considerable del comercio bilateral (sector al que iban destina-

²⁷ *Ibidem*, p. 202.

das buena parte de esas inversiones). Del mismo modo, el consumo de las clases medias rusas se vio duramente afectado por la crisis. Así, las importaciones de maquinaria y equipos industriales desde la Unión Europea cayeron drásticamente entre 2008 y 2009, al igual que ocurrió con las importaciones de Rusia de otros productos de consumo procedentes de la UE²⁸. Las medidas anticrisis introducidas por el Kremlin, incluida la inyección de capital en los gigantes energéticos del país, no hicieron sino complicar la situación, pues tuvieron un tinte claramente proteccionista contra los intereses occidentales y europeos en particular. A las críticas procedentes de la Unión Europea²⁹, Moscú respondió apuntando concretamente a las dificultades de las empresas rusas para acceder al mercado europeo debido a un proteccionismo «disfrazado» en forma de estándares de calidad y regulaciones medioambientales. En esa línea, aunque ya desde antes de la crisis, el Gobierno ruso venía mostrando su disconformidad hacia las posibles consecuencias de la reforma en ciernes del sector energético europeo impulsado por la UE, actitud que culminó en 2009 con la no ratificación del Tratado de la Carta de la Energía. Además, a lo largo de 2009 y 2010 Putin, ahora primer ministro y Dimitri Medvedev, el nuevo presidente, jugaron la carta de abandonar las negociaciones para el ingreso del país en la OMC (finalmente consumada en 2012), lo que junto al anuncio de la unión aduanera con Bielorrusia y Kazajstán (la Unión Aduanera Euroasiática) no hizo sino aumentar la desconfianza entre las partes, que tuvo como mejor exponente la fuga masiva de capitales occidentales (304 millardos entre 2008 y 2011)³⁰.

La Gran Recesión evidenció también la debilidad de Gazprom en Europa. Su dependencia del sistema de gasoductos (en 2009, el 94,6% del gas natural ruso exportado utilizaba esa vía) había creado una cultura de contratos de larga duración y precios fijos a largo plazo muy criticada por sus clientes europeos, que veían cómo los precios del gigante ruso eran muy superiores a los que se manejaban en los mercados británico y norteamericano. Al mismo tiempo, la ineficiente gestión de la empresa y el pago de su enorme deuda (que ascendía a más 72 millardos de dólares en 2009) dificultaba enormemente la capacidad de Gazprom para bajar los precios en un periodo recesivo. En consecuencia, entre 2007 y 2009

²⁸ Ibídem, pp. 203-209.

²⁹ Véase por ejemplo el protagonismo concedido a Rusia en VVAA, «Protectionist Responses to the Crisis. Global Trends and Implications», European Central Bank Occasional Papers 110 (May 2010). <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp110.pdf>. Véase también European Commission, Trade and Investment Barriers Report 2011, p. 8 y ss. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/march/tradoc_147629.pdf

³⁰ Iana Dreyer and Nicu Popescu, «The Eurasian Customs Union: The economics and the politics», EU ISS (March 2014), pp. 1-4. Las cifras de fuga de inversiones son del Banco Central Ruso, recogidas en Inozemtsev and Kuznetsova, «Economic Relations...», cap.cit. p. 205.

el porcentaje del mercado gasístico europeo en manos de la empresa rusa descendió cinco puntos hasta un 18,9%, margen conquistado por el monopolio noruego (gracias a la construcción de un nuevo gasoducto) y el crecimiento de las importaciones europeas de gas natural licuado (GNL) qatarí, facilitadas por las plantas que se habían comenzado a construir en Europa precisamente con el fin de rebajar la dependencia de Rusia. De hecho, la decisión rusa de no ratificar la Carta de la Energía en 2009 ha sido interpretada en respuesta a este contexto³¹.

Empero, la dureza con que la crisis golpeó a la Unión Europea y Rusia también dio razones para intentar reconducir unas relaciones económicas y diplomáticas dañadas por la respuesta a la crisis, las crecientes diferencias en materia energética y la intervención militar rusa en Georgia (2008). En 2010, Moscú y Bruselas anunciaron el partenariado para la modernización con el fin de profundizar en la integración económica puesta en marcha a trompicones en los años noventa. El nuevo marco en el que debían desarrollarse los intercambios se concentraba en determinados sectores estratégicos en esa dirección: fomento de inversiones e innovación, asistencia a pequeñas y medianas empresas (apenas el 15% del PIB ruso a comienzos de la presente década) y colaboración en materia de unificación de estándares y regulaciones técnicas³². Además, el BERD recogió el testigo dejado años atrás por el TACIS para impulsar un considerable número de proyectos destinados mayormente a fomentar y dinamizar el sector privado en Rusia (que concentró el 89% de los fondos hasta la congelación de la concesión de nuevos proyectos en 2014), con especial atención la pequeña y la mediana empresa (a años luz en su importancia relativa para la economía rusa en comparación con la UE)³³.

A partir de mediados de 2009, el fuerte repunte en los precios del petróleo (véase gráfico 1), los efectos de las primaveras árabes sobre el suministro mundial de gas natural y la inestabilidad en Oriente Medio permitieron a Gazprom recuperar su cuota precrisis en el mercado europeo. Pasada la resaca generada por la guerra de Georgia, los inversores europeos recuperaron su interés en los grandes proyectos de extracción rusos. Ayudó a ello el hecho de que los recortes impuestos por el Kremlin no afectasen a esos macroproyectos. En 2010, la francesa EDF adquirió una participación del 9% en Nord Stream AG, uniéndose así en la propiedad a las compañías germanas (Gazprom mantuvo su participación del

³¹ Inozemtsev and Kuznetsova.: «Economic Relations...», cap.cit.p.203-205. Andrei Belyi, «Russia's Position on the Energy Charter». Meeting Summary: Russia and Eurasia Programme, Chatham House (27 abril 2012) y Jerome D. Davis, «Natural Gas and EU Energy Security. Russian-EU Co-Dependency?», en Finn Larsen. Ed. The EU in the Global Political Economy (New York: Peter Lang, 2009), pp. 177-206.

³² http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/tech_financial_cooperation/partnership_modernisation_facility/index_en.htm

³³ <http://www.ebrd.com/russia.html>

51%). En 2011, la británica BP exploró sin suerte un acuerdo de colaboración con Rosneft con la vista puesta en la explotación de los enormes yacimientos petrolíferos del Ártico³⁴. Ese mismo año, la gigante francesa de los hidrocarburos Total, ya implicada en el proyecto Shtokman, adquirió además un 12,5% de la gasística Novatek en colaboración con uno de los magnates más próximos a Vladimir Putin, Gennady Timchenko (uno de los primeros individuos en ser incluido en las listas negras de los Estados Unidos y la UE a consecuencia de la crisis de Ucrania)³⁵. El primer ramal del Nord Stream fue inaugurado también en 2011, con el segundo siendo abierto solo un año después. El Kremlin también siguió tratando de impulsar el South Stream hasta abandonar el proyecto en 2014, ya en pleno deterioro de las relaciones con la UE a consecuencia de las crisis de Ucrania (la UE también ha desechado el proyecto Nabucco)³⁶.

Los progresos en materia energética y las buenas intenciones registradas en el partenariado para la modernización no condujeron la relación bilateral en la dirección deseada. Irónicamente, la rápida recuperación de la economía rusa acabó por enterrar el proyecto modernizador por el que parecía haber apostado el presidente Medvedev en respuesta a la crisis. El espectacular alza de los precios del petróleo (por encima de los 100 USD el barril BRENT durante todo 2011) fue la responsable de esa rápida recuperación, así como de la derrota de las posiciones de Medvedev a manos de las tesis de Putin, cuya visión de Rusia es la de una superpotencia energética³⁷. Las exportaciones rusas excedieron ese mismo año los máximos alcanzados antes de la crisis; de su mano, el nivel adquisitivo de las clases medias rusas, cuya aquiescencia es fundamental para la dupla Putin-Medvedev, se recuperó casi tan rápidamente (en 2011, los rusos compraron más coches y casas privadas que nunca)³⁸. Por si fuera poco, la crisis de la deuda y el Euro en la Unión Europea pusieron en entredicho la fortaleza del que debía ser el gran socio en la modernización de Rusia, y por tanto la propia idoneidad de apostar por una mayor

³⁴ «BP-Rosneft deal collapses». The Guardian (17 mayo 2011). <http://www.theguardian.com/business/2011/may/17/bp-rosneft-deal-collapses>.

³⁵ «Total to Buy \$4 Billion Novatek Stake, Enter Yamal Project». Bloomberg Business (3 marzo 2014). <http://www.bloomberg.com/news/articles/2011-03-02/total-agrees-to-buy-12-of-novatek-enter-yamal-lng-project>; «Why the U.S. Is Targeting the Business Empire of a Putin Ally?». Bloomberg Business (28 abril 2014). <http://www.bloomberg.com/bw/articles/2014-04-28/why-the-u-dot-s-dot-is-carpet-bombing-the-business-empire-of-a-putin-ally>.

³⁶ «Russia drops South Stream Project gas pipeline». BBC News (1 diciembre 2014) <http://www.bbc.com/news/world-europe-30283571>.

³⁷ Inozemtseva and E. Kuznetsova, «Economic Relations...», cap.cit. pp. 208-209.

³⁸ Sin embargo, no fueron pocos los analistas e instituciones que señalaron las debilidades estructurales que habían quedado en evidencia por la crisis (baja productividad, atraso tecnológico, etc.), y que lastran hoy en día a la economía rusa. Por ejemplo, «Russian Economy Slow to Recover, World Bank Says». The New York Times (27 marzo 2012). http://www.nytimes.com/2012/03/28/business/global/russian-economy-slow-to-recover-world-bank-says.html?_r=0

integración económica con los vecinos occidentales. El abandono ruso de las negociaciones para unirse al séptimo Programa Marco de Investigación e Innovación de la UE fue una muestra de ello. Por si fuera poco, la actitud rusa ante la crisis de la eurozona no hizo sino enturbiar más las relaciones económicas, echando gasolina desde el primer momento sobre la situación en Grecia y mostrando una nula intención de colaborar con Bruselas en la gestión y solución de los problemas³⁹. Las relaciones entre Bruselas y Moscú cada vez eran más tensas. La decisión de Putin de volver a presentarse al cargo de presidente de la Federación Rusia en 2012 acabó por enturbiar las relaciones con la Alemania de Ángela Merkel. Por el contrario, desde el origen de la crisis Moscú había comenzado a mirar hacia Asia, ahora sí en serio, como un contrapeso estratégico a los intercambios con Europa.

La crisis de 2008-2009 puso sobre la mesa la enorme dependencia de Moscú respecto a Occidente (y especialmente la Unión Europea) en tres sectores económicos fundamentales: el mercado energético, el acceso a financiación y la adquisición de tecnología (especialmente en materia de plataformas marinas de extracción de hidrocarburos y gas natural licuado, GNL). China era la única alternativa real en todas esas áreas, algo de lo que las dos partes eran conscientes. Si a ello unimos el interés político compartido por profundizar los intercambios, se puede entender la velocidad con la que se han intensificado las relaciones económicas desde entonces. Ya en 2009, China se convirtió en el principal socio comercial de Rusia (dejando atrás a Alemania), solo superado por la Unión Europea en su conjunto. A partir de ese año, las misiones comerciales y económicas en ambas direcciones se han multiplicado. Desde 2009, las instituciones financieras rusas vienen acudiendo a Pekín en busca de préstamos baratos. Ese mismo año, ambos gobiernos acordaron la creación de un fondo de inversión conjunto, y la China Investment Corporation y el Russian Direct Investment Fund firmaron un acuerdo de colaboración entre las regiones del Oriente lejano ruso y Noroeste chino. También en 2009, Rusal, el gigante del aluminio ruso, se abrió a los inversores chinos tras haber rechazado múltiples intentos similares en los años anteriores. Y, más significativamente si cabe, en 2011 Rosneft y Transneft obtuvieron un crédito de 25 millardos USD del China Development Bank a cambio de la promesa de entregar 15 millones de toneladas de petróleo entre 2011 y 2015 como colateral. El contrato incluía la construcción de uno de los dos gasoductos entre Siberia y China comprometidos en 2006. Un año más tarde, durante la cumbre del foro de Cooperación Económica

³⁹ Moscú sí acudió en ayuda de Chipre, aunque movido por su propio interés ante la enorme cantidad de depósitos que ciudadanos y compañías rusas tenían en el quebrado y opaco sector financiero de aquel país. «Cyprus nears \$2.5bn Russian Loan Deal». Financial Times (14 septiembre 2011). <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/655a3fd2-de31-11e0-9fb7-00144feabdc0.html#axzz3hS9DaHEp>.

Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) en Vladivostok, Vladimir Putin anunciaba el pretendido «Giro a Asia» de su país⁴⁰. Moscú parecía estar tomando posiciones económicas para lo que podía estar por venir.

La crisis de Ucrania y la reformulación de las relaciones económicas UE-Rusia

La era de las sanciones

Antes de que el conflicto en Ucrania explotara a finales de 2013, la Unión Europea (véase tabla1) representaba un 50% del comercio exterior ruso. Por su parte, la UE recibía un 30% de sus suministros energéticos de Rusia. Más de seis mil compañías alemanas operaban en suelo ruso⁴¹. La economía rusa continuaba su proceso de convergencia en niveles de renta con la Unión Europea, conforme disfrutaba de altas tasas de crecimiento vinculadas con un potente sector exterior en materia energética y altos precios mundiales de la energía. Al mismo tiempo, la Unión Europea se encontraba en un relativo estancamiento económico todavía aquejada de la crisis financiera que ahora mira hacia su recién nacida divisa, el euro, debatiéndose en su propia sostenibilidad conforme algunos de los países que conforman el área no terminan de alejar el riesgo de suspensión de pagos. El Banco Central Europeo seguía inyectando liquidez en el sistema financiero europeo para alejar esos peligros junto al de la deflación.

En 2014 y 2015, este contexto se modifica. Por un lado, la economía española (la única de las grandes europeas que se encontraba en recesión y todavía amenazaba la estabilidad del euro) comienza a mostrar tasas de crecimiento positivas y en progresión, lo que permite vislumbrar una reducción de los principales riesgos para la eurozona. Por otra parte, los precios del petróleo inician una etapa de descenso (véase gráfico 1) frente a los años anteriores que favorece el crecimiento en los países europeos más dependientes de estas exportaciones. Pero en el reverso, el crecimiento de la economía rusa se detiene y evoluciona a tasas negativas como consecuencia de la mencionada caída de los precios del petróleo.

Al cambio de contexto, se une la imposición de las sanciones a Rusia por parte de distintos países como consecuencia del papel desempeñado por el Gobierno de Rusia ante el estallido de la crisis ucraniana. La actitud de la UE hacia las políticas rusas respecto a Ucrania no se hizo firme hasta

⁴⁰ Gabuev.: «A Soft Alliance», art.cit., p. 3. También, Dmitri Trenin, «From Greater Europe to Greater Asia? The Sino-Russian Entente», Carnegie Moscow Center (April 9-2015), pp. 1-15.

⁴¹ Tetrin, p. 3.

el derribo de un avión de pasajeros que hacía una ruta Holanda-Malasia en julio de 2014. Washington había estado presionando a la Unión Europea para que estableciera sanciones relevantes, si bien Estados Unidos se encuentra a estos efectos en una posición más cómoda, pues sus relaciones comerciales con Rusia son muy inferiores a las que mantiene Europa.

Las sanciones impuestas por la Unión Europea llegaron en dos oleadas, unas en primavera de 2014 y otras en verano del mismo año⁴². En un primer momento, las sanciones iban principalmente orientadas a señalar y vetar (prohibir visados y congelar activos) a personas y empresas especialmente cercanas al Gobierno ruso. Ello suponía el más expreso reconocimiento de la singular estructura económica y empresarial rusa y los vínculos entre el poder político y el económico, como uno de los rasgos característicos de una economía que nominalmente pasó de un sistema planificado a uno capitalista en menos de dos décadas⁴³. También han sido impuestas medidas restrictivas hacia Crimea (cuya anexión a Rusia no reconoce la UE) relativas a la realización de inversiones, importaciones de bienes y la provisión de servicios turísticos. Dentro del conjunto de sanciones económicas a Rusia destaca la limitación del acceso a los mercados de capitales para las principales empresas e instituciones rusas. Minar los flujos financieros tanto a empresas como al propio gobierno, ha puesto de manifiesto otro punto de debilidad de la economía rusa, que es la disponibilidad de divisas en los momentos en que se producen importantes salidas de capitales del país, como puede ser el caso del año 2015, y que tiene como consecuencia la fuerte caída del valor rublo frente a otras divisas y con ello la llegada de la inflación y la pérdida de peso internacional. El 31 de agosto de 2015, el tipo de cambio oficial del rublo frente al euro había disminuido más del treinta y cinco por ciento⁴⁴. Dentro de las sanciones económicas quedaron prohibidas las exportaciones e importaciones de armamento, las exportaciones a Rusia de bienes de uso dual para uso militar y se restringe el acceso a las exportaciones de maquinaria, equipo y servicios relacionados con la producción y prospección petrolera. Por lo que se refiere a la cooperación económica, se suspendió la firma de nuevas operaciones de financiación del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y se suspendieron acciones nuevas del BERD. A lo largo de 2015, estas sanciones se han prorrogado en su duración hasta enero de 2016 (a la fecha de redacción de este capítulo).

⁴² European Union Newsroom (http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm).

⁴³ <http://www.bbc.com/news/world-europe-26672800>.

⁴⁴ Calculado a partir de los tipos de cambio oficiales del Banco de Rusia.

Por su parte, el Gobierno ruso ha establecido como principal contra-sanción limitar las importaciones de productos europeos (y de otros países aliados) agrícolas y agroindustriales. El impacto de estas contra sanciones se ha concentrado en determinados países del Este y otros como España, aunque a nivel agregado de la UE su efecto puede parecer menos importante sobre la economía. Este tipo de bienes representaban alrededor de un diez por cien de las exportaciones europeas a Rusia, en comparación con el impacto inverso que tiene lugar en distintos niveles de la economía Rusa y con posibles efectos sobre la propia capacidad productiva a largo plazo de Rusia.

Pero en todas estas sanciones europeas queda al margen la adquisición de su producción energética. En ese momento la balanza de pagos rusa tiene una muy elevada dependencia de las exportaciones de productos energéticos y además en muy buena medida están dirigidos a Europa tanto por el gas como por el petróleo. Pero una buena parte de los países europeos también dependen del gas ruso para mantener en funcionamiento importantes instalaciones y redes de abastecimiento. Los intentos de los últimos años de establecer unos lazos económicos más estrechos entre la UE y Rusia habían establecido una mutua dependencia entre los países europeos y Rusia, los primeros dependiendo del suministro de gas y petróleo rusos y los segundos dependiendo de los jugosos ingresos comerciales y del sector público por ese concepto. Esta circunstancia llevó a que Europa se retrasara frente a otros países en una aplicación firme de sanciones y que con todo estas tuvieran una intensidad modulada, a pesar de las presiones de su gran socio, Estados Unidos.

A mediados de 2015, las sanciones de la UE y, en menor medida, de Estados Unidos, Noruega, Canadá, Japón y Australia, han hecho mella en la economía rusa. Aunque quizá haya que esperar a disponer de más datos para poder afirmarlo con rotundidad, de la información disponible se intuye que más drástico que el de las sanciones, ha sido el efecto del descenso en los precios del petróleo, que además tiene visos de mantenerse en un horizonte de medio plazo⁴⁵. Durante 2015 el Banco Central ruso está haciendo acopio de divisas en previsión de que la salida de capitales continúe durante los próximos meses, lo que está incidiendo en la caída de cotización del rublo⁴⁶. Y aunque la caída del rublo atenúa el efecto sobre la economía interna (sobre el crecimiento y el superávit público) de la disminución de los ingresos por la venta de petróleo en dólares, tiene el pernicioso poder de generar inflación, provocar la elevación en los tipos de interés y causar una recesión en 2015. Además de disminuir directamente el peso de la economía rusa en el escenario global.

⁴⁵ Informe de la Agencia Internacional de la Energía, julio de 2015.

⁴⁶ En verano de 2015, la caída media de valor del rublo frente al euro supera el treinta por ciento, según cálculos propios a partir de los tipos de cambio oficiales.

El giro a Asia de Rusia

Las sanciones de Occidente declaran aplicar presión sobre puntos débiles de la economía rusa: la dependencia excesiva del mercado energético europeo y los mercados financieros occidentales, así como la dependencia tecnológica en materia de extracción marina, plantas de GNL y telecomunicaciones. En este nuevo escenario, China tiene la posibilidad de ofrecer en cierto modo algunas de las cosas que ahora Europa le niega mediante las sanciones. Pero fundamentalmente es un gran mercado con gran crecimiento para sus productos energéticos. Para China puede ser la ocasión de afianzar una alianza de suministro energético a largo plazo con un cierto poder de negociación frente al proveedor.

Los gestos de ambas partes ponen de manifiesto que puede consolidarse una entente de amplio alcance. En mayo de 2014, Putin visitó Shanghái. En octubre, el primer ministro Li Keqiang retornó la visita. Un mes después Putin viajó a Pekín para asistir a la cumbre de la APEC (Foro de Cooperación Asia Pacífico). También los intercambios de visitas en las respectivas celebraciones de los aniversarios de las victorias militares de Rusia sobre Alemania y de China sobre Japón.

Pero más que los gestos, el impulso a diversas iniciativas de cooperación internacional se vienen sucediendo. Destacan la SCO que en 2015 incorpora a India y Pakistán como nuevos miembros y el Grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que dispone de un banco de ayuda al desarrollo y supone una alternativa al G7 (una vez que Rusia ha sido de facto expulsada del G8) y al FMI. El Cinturón Económico de la Ruta de la Seda, un plan de transporte y comercio regional que es iniciativa china, puede contar con el apoyo ruso permitiendo la participación de los Estados centroasiáticos. Moscú no llegó a ser miembro fundador de la iniciativa china Banco Asiático de Inversión en infraestructuras en octubre de 2014, pero puede unirse en 2015⁴⁷. Además en mayo de 2014 Rusia levantó la prohibición informal de que empresas chinas participasen en grandes proyectos de infraestructuras. También se está barajando la participación china en la ampliación del metro de Moscú, así como en la construcción de la línea de alta velocidad entre la capital rusa y Kazán. Conforme los intercambios comerciales entre ambas potencias se afianzan, ganan peso el rublo y el yuan como divisas, si bien es la moneda china la que tiene más visos de convertirse en la divisa de referencia en Eurasia.

Pero los acuerdos más importantes en el bienio 2014-2015 se produjeron en materia de energía. En noviembre de 2014, la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC) adquirió a Rosneft una participación en el campo petrolífero de Vankor. Varias eléctricas chinas obtuvieron también permiso para construir plantas en el este de Siberia y el Lejano Oriente ruso.

⁴⁷ Gabuev y Trenin. Tb Gabuev «Taming the Dragon...».

Sin embargo, los pasos más importantes se dieron en materia de gas natural. En mayo de 2014, Gazprom y CNPC firmaron un contrato estimado en unos 400 millardos USD para la venta de gas a treinta años desde dos de los principales yacimientos del este de Siberia. El gas viajará a través de un nuevo gasoducto denominado «The Power of Siberia», uno de los estipulados en la declaración conjunta de 2006, y que ahora tiene como fecha de inauguración 2017⁴⁸. En noviembre de 2014, Gazprom y CNPC firmaron un acuerdo para la construcción del segundo de los gasoductos anunciados ocho años antes, en este caso en Siberia occidental (el mismo lugar desde el que se exporta buena parte del gas a la UE). También se está contemplando la construcción de un tercer gasoducto que una los yacimientos de Sajalín con China vía Vladivostok, plan derivado de la imposibilidad de seguir con los planes originales del Gazprom de construir una planta de GNL ante las sanciones que le impedían acudir a la tecnología occidental.

Si bien China no puede reemplazar al mercado europeo como consumidor de la energía rusa, es sin duda una apuesta de este país por la diversificación y su vía de amortiguar los efectos de las sanciones sobre sus exportaciones y también desde el punto de vista financiero. China se convierte en un contrapeso a la UE que permite a Rusia desconcentrar la dependencia económica actual de los mercados occidentales.

Epílogo: ¿hacia dónde vamos?

Desde el punto de vista del entorno económico e industrial general, hay varios aspectos que son relevantes a la hora de configurar las futuras relaciones económicas de Rusia con la UE. Por un lado, la particular estructura económica de Rusia, muy dependiente de la producción y exportación energética. Por otro, la reciente evolución de los precios de la energía y sus perspectivas. Finalmente, la reconsideración de la estabilidad y dimensión del mercado europeo frente a la volatilidad de las potencias emergentes como China.

Rusia, desde una perspectiva internacional, tiene una estructura económica que se acerca a la de un monocultivo que son los productos energéticos primarios. Representan tres cuartas partes de sus exportaciones, condicionan su propia capacidad de importación a través de la disponibilidad de divisas y son una parte muy importante de los ingresos del Estado. Son por tanto el principal motor de crecimiento de la renta nacional. Como se ha argumentado a lo largo del capítulo, una buena parte del denominado *milagro económico ruso* se explica casi exclusivamente por haber dispuesto y explotado esa ventaja durante los años de elevados

⁴⁸ Also Gabuev, p.4 y Trenin, p.0 Sila Sibiri. <http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/ykv/>.

precios de la energía, que pueden haberse terminado. Se trata de una importante debilidad pues no está en la mano del propio Gobierno ruso actuar o influir de manera decisiva en los precios internacionales de la energía. Pero hay un aspecto en el que también representa una fortaleza para la posición de Rusia frente a sus clientes de gas, pues ellos han debido incurrir en inversiones específicas que les han atado en buena medida a largo plazo con Rusia como proveedor.

Hasta 2014 se han vivido casi diez años de precios del petróleo muy elevados. Comparados en términos reales (precios constantes) ha sido un periodo comparable en nivel de precios y duración a la etapa a la crisis mundial del petróleo que se inició en 1973. Si aquella crisis trajo consigo un cambio industrial en el mundo y un aumento de las reservas de petróleo, en el momento actual se ha producido un cambio equivalente, con el surgimiento de nuevos sistemas viables de propulsión para vehículos, nuevas maneras de extraer gas, como el *fracking*, nuevas reservas de petróleo y proyectos de prospección cada vez más sofisticados. Si bien no es previsible que los precios vuelvan a bajar a niveles previos a 2006, tampoco prevén los expertos que puedan regresar de manera sostenida a niveles superiores a los cien dólares por barril. Las perspectivas sobre los precios de la energía no son halagüeñas para Rusia, pues en caso de ratificarse el acuerdo internacional con Irán en materia nuclear, y por tanto el fin de las sanciones sobre sus exportaciones de petróleo, auguran un sensible incremento en la oferta mundial de petróleo que podría reforzarse si continúan anunciándose nuevos yacimientos. El mercado del gas también ha sufrido cambios significativos en los últimos años. Tradicionalmente el gas se ha considerado como la suma de mercados regionales basados en acuerdos de largo plazo y en infraestructuras fijas por gasoductos, lo que llevaba a mercados separados con precios independientes entre ellos. Pero el avance en la tecnología de licuado del gas, transporte en barcos gasistas y su posterior regasificación está cambiando la manera de funcionar los mercados, con una mayor convergencia en precios a nivel mundial y una mayor flexibilidad de los países consumidores para aprovisionarse en mercados alejados.

Europa sigue siendo el gran mercado de destino para cualquier país con una gran capacidad de producción, y pese al creciente atractivo de mercados consumidores de gran potencial como China, la capacidad de consumo de la UE es una de las principales fortalezas y una de las que la mantienen como un elemento de peso en el escenario geopolítico. Pero a pesar de ser un gran mercado, no es un único actor geopolítico sino la agregación de varios actores relevantes, por citar algunos, Reino Unido, Alemania y Francia, cuyos intereses no siempre confluyen, lo que hace de Europa un jugador complejo (que no imprevisible). Si bien la búsqueda de China como nuevo socio de referencia para Rusia tiene todo el sentido geopolítico y estratégico, no ofrece para Rusia el potencial tecnológico

y la capacidad de compra y venta que tiene la UE, ni es previsible que lo alcance en los próximos años. Tampoco China aceptará vincularse en exclusiva a un único proveedor energético, disponiendo de alternativas eficientes como Turkmenistán. Rusia debe mirar a Asia por distintas razones, porque su potencial es innegable, porque ofrece la posibilidad de diversificar sus riesgos y una manera de ampliar los mercados en los que opera. Pero los lazos históricos y culturales de Rusia son con Europa y este factor todavía tiene un importante peso como para pensar que Rusia pudiera dar la espalda a Europa y centrar sus relaciones económicas con sus socios asiáticos. Recientemente, se suceden las noticias que parecen aventurar un periodo de crisis en las economías emergentes como Brasil, Sudáfrica y la propia China, que también ha debido acogerse a una devaluación del yuan para proteger su competitividad, lo que reduce su capacidad de compra y de financiación externa y las posibilidades de afianzarse como una divisa internacional de referencia. En el momento de redactarse este capítulo, se anuncia una recesión en Rusia para el conjunto del año 2015 cercana al 5%, el rublo ha sido devaluado y dicho proceso puede no haber terminado.

Si el que se dibujaba como un próspero futuro de relaciones comerciales entre Rusia y la UE se vio truncado por lo que algunos han denominado un nuevo imperialismo ruso, la continuidad de dicha relación dependerá en buena medida de que no se confirme dicha deriva en los próximos años y que a los ojos de los países europeos Rusia pueda volver a convertirse en un socio fiable y no sea visto como una potencial amenaza. Se hace previsible que una distensión por parte de Rusia y una mayor disposición al diálogo acerca del conflicto territorial con Ucrania darían fácilmente con el final de las sanciones europeas, dada la dinámica de las decisiones en la UE y por la diversidad de intereses nacionales a este lado: las alianzas industriales alemanas, los intereses financieros británicos y la ventas de defensa francesas, por citar algunas. La UE por su parte ofrece a Rusia estabilidad como socio comercial y financiero. Debemos permanecer atentos por tanto en los próximos meses y años, para ver si Rusia cambia el foco de su política hacia sus intereses económicos, ahora que puede haberse terminado el oasis de altos precios de la energía. Cabe la posibilidad de que vuelva a ser el pragmatismo el que defina las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa y que sea la cooperación y el intercambio el que marque el modo de las relaciones internacionales entre ambas potencias. ¿Desaparecería, por consiguiente, el protagonismo que desde Rusia se ha dado a determinados intereses territoriales o, por el contrario, se mantendrían estos últimos como una posición inamovible? Esta elección política va a ser el aspecto clave que determine el futuro de las relaciones económicas de Rusia con la UE, su propio desarrollo económico y su prosperidad.

Fuentes y bibliografía

Prensa:

- *BBC News, Bloomberg Business, Financial Times, The Guardian, The New York Times, El País, Spiegel Online.*

Monografías, estudios e informes:

- Andrei Belyi.: «Russia's Position on the Energy Charter». *Meeting Summary: Russia and Eurasia Programmed. Chatham House* (27 abril 2012).
- Antonio Blanc.: *Europa Oriental: en la encrucijada entre la Unión Europea y la Federación Rusa.* (Universidad de Lleida: Lleida, 2008).
- BP, *BP Statistical Review of World Energy 2015* (2015).
- Jerome D. Davis.: «Natural Gas and EU Energy Security. Russian-EU Co-Dependency?», en Finn Larsen. Ed. *The EU in the Global Political Economy* (New York: Peter Lang, 2009), pp. 177-206.
- Iana Dreyer and Nicu Popescu.: «The Eurasian Customs Union: The economics and the politics». *EU ISS* (March 2014), pp. 1-4.
- European Commission, *Trade and Investment Barriers Report 2011.*
- Nataliya Esakova.: *European Energy Security. Analysing the EU-Russia Energy Security Regime in Terms of Interdependent Theory* (Berlín: Springer, 2012).
- Alexander Gabuev.: «A Soft Alliance? Russia-China Relations after the Ukraine Crisis». *ECF Policy Brief*, (February 2015).
- Vladimir Gel'man, Otar Malganiya and Dmitri Travin.: *Reexamining Economic and Political Reforms in Russia, 1985-2000. Generations, Ideas and Changes* (Lexington Books: London, 2014).
- Vladislav Inozemtsev and Ekaterina Kuznetsova.: «Economic Relations between the European Union and Russia: Before and after the Crisis», en Joan Debardeleben and Crina Vijū. Eds., *Economic Crisis in Europe: What it Means for the EU and Russia* (New York: Palgrave MacMillan, 2013), pp. 201-214.
- Ian Jeffries.: *The New Russia: A Handbook of Economic and Political Developments* (London: Routledge, 2003).
- Timothy Lane, Nina Oding, and Paul J.J. Welfens.: Eds., *Real and Financial Economic Dynamics in Russia and Eastern Europe* (Berlín: Springer, 2003).
- Michael Mastanduno.: *Economic Containment, CoCom and the Politics of East-West Trade* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1992).
- John Odling-Smee.: «The IMF and Russia in the 1990s». *IMF Working Paper 04/155* (2004), pp. 1-47.
- Keith C. Smith.: *Russia-Europe Energy Relations. Implications for U.S. Policy* (Center for Strategic International Studies: Washington. D.C., 2010).

- Dmitri Trenin.: «From Greater Europe to Greater Asia? The Sino-Russian Entente». *Carnegie Moscow Center* (April 9, 2015), pp. 1-15.
- V.V.AA.: «Protectionist Responses to the Crisis. Global Trends and Implications». *European Central Bank Occasional Papers* 110 (May 2010).
- World Bank, *Assisting Russia's Transition: An Unprecedented Challenge* (World Bank: Washington, D.C., 2003).

